



Impulspapier

Modernisierung der Zuwendungspraxis für den Dritten Sektor

Herausgeber

AWV – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.
www.awv-net.de | info@awv-net.de

Die AWV – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. ist die neutrale Plattform zur Entwicklung zukunftswirksamer Regeln und Verfahren durch Kommunikation und Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung, Wirtschaft und Drittem Sektor unter Beteiligung der Wissenschaft.

Verfasser

AWV-Projektgruppe 1.6.4 „Zuwendungspraxis“, mit folgenden Autoren:

Rainer Bode, Münster
Dr. Michael Ernst-Pörksen, Berlin
Olaf Martin, Göttingen
Kilian Schmuck, Berlin
Gerhard Vogt, Flomborn (Leiter der AWV-Projektgruppe)

Die AWV-Projektgruppe 1.6.4 „Zuwendungspraxis“ wurde im AWV-Arbeitskreis 1.6 „Bürokratieentlastung des Dritten Sektors und des bürgerschaftlichen Engagements“ mit dem Ziel gegründet, zuwendungsrechtliche Bestimmungen des Bundes und der Länder auf bürokratischen Belastungen für den Dritten Sektor hin zu untersuchen und Entlastungsvorschläge zu erarbeiten. Die Verbreitung des vorliegenden Impulspapiers ist ausdrücklich erwünscht.

Haftungshinweise

Das vorliegende Impulspapier gibt die persönliche Meinung der Autoren zur derzeitigen Rechtslage wieder und enthält lediglich einen Überblick über einzelne Themenkomplexe.

Redaktionelle Bearbeitung

Redaktion: Philipp Stolzenberg, AWV e.V., Eschborn; Silke Schröder, AWV e.V., Eschborn
Titelgestaltung, Satz: Tobias Wiedemann, AWV e.V., Eschborn



Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Juni 2018

AWV-Best.-Nr.: 01659-w

Abrufbar über [www.awv-net.de/
impulspapier-zuwendungspraxis](http://www.awv-net.de/impulspapier-zuwendungspraxis)

Quelle Titelfoto: Stockpics@fotolia.com

Quelle Icons: HappyArt@fotolia.com; AWV

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	5
2. GRUNDLEGENDER MODERNISIERUNGSIMPULS	7
2.1 Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts	7
2.2 Mehr Entscheidungen durch die Fachebene.....	8
2.3 Partnerschaftliche Ausgestaltung der Förderung	10
3. MODERNISIERUNG DES FÖRDERVERFAHRENS	12
3.1 Vereinheitlichung der Förderbestimmungen.....	12
3.2 Eigenes Regelwerk für geringfügige Zuwendungen	13
3.3 Jährlichkeit des Haushalts und Zuwendungen	15
3.4 Zeitnahe Bewilligungen	17
4. MODERNISIERUNG DER VERWALTUNGSVORSCHRIFTEN (VV) ZU § 44 BHO UND IHRER ANWENDUNG	19
4.1 Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns (VV Nr. 1.3 zu § 44 BHO).....	19
4.2 Abstimmung zwischen den Zuwendungsgebern (VV Nr. 1.4 zu § 44 BHO).....	21
4.3 Finanzierungsarten (VV Nr. 2.2 zu § 44 BHO).....	22
4.4 Definition der zuwendungsfähigen Ausgaben (VV Nr. 3.3.2 zu § 44 BHO).....	24
4.5 Projektbezogene Ausgaben des Zuwendungsempfängers (VV Nr. 3.3.2 zu § 44 BHO).....	26
4.6 Rückforderung und Verzinsung von Fördermitteln (VV Nr. 8 zu § 44 BHO).....	28
5. MODERNISIERUNG DER ALLGEMEINEN NEBENBESTIMMUNGEN UND IHRER ANWENDUNG	32
5.1 Zusammenfassung der Allgemeinen Nebenbestimmungen.....	32
5.2 Finanzierungsplan (Nr. 1.2 ANBest-P)	33
5.3 Besserstellungsverbot (Nr. 1.3 ANBest-I/P).....	34
5.4 Verbot des Abschlusses von freiwilligen Versicherungen (Nr. 1.4 ANBest-I).....	36
5.5 Bereitstellung der Mittel (Nr. 1.5 ANBest-I, Nr. 1.4 ANBest-P).....	38

5.6	Verbot der Rücklagenbildung (Nr. 1.8 ANBest-I).....	41
5.7	Keine Anrechnung von zweckgebundenen Spenden auf die Zuwendung (Nr. 2 ANBest-I/P)	42
5.8	Eigene Mittel / bürgerschaftliches Engagement als Eigenmittel (Nr. 2 AN-Best-P).....	43
5.9	Auftragsvergabe (Nr. 3 ANBest-I/P)	45
5.10	Mitteilungspflichten der Zuwendungsempfänger (Nr. 5 ANBest-I/P)	46
5.11	Nachweis der Verwendung (Nr. 7 ANBest-I, Nr. 6 ANBest-P).....	47
5.12	Verzinsung (Nrn. 9.4 und 9.5 ANBest-I, Nrn. 8.4 und 8.5 ANBest-P)	49
6.	KOMMUNIKATION ZWISCHEN ZUWENDUNGSGEBERN UND ZUWENDUNGSEMPFÄNGERN VERBESSERN.....	51
6.1	Schulungen	51
6.2	Mehr Beratung, mehr Unterstützung durch die Zuwendungsgeber	51
6.3	Erfahrungsaustausch, Vereinheitlichung von Verfahren	53
7.	SONSTIGES.....	54
7.1	Zuwendungen und Umsatzsteuer	54
7.2	IT-Unterstützung für die Zuwendungspraxis.....	56
	AUSGEWERTETE VERÖFFENTLICHUNGEN	58

1. Einleitung

Finanzielle Fördermaßnahmen von Bund und Ländern werden in der Regel über Zuwendungen im Sinne des Haushaltsrechts abgewickelt. Zuwendungen sind freiwillige Geldleistungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke, zumeist handelt es sich dabei um Zuschüsse. Durch Zuwendungen gefördert werden die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Verkehrsinfrastruktur, die Entwicklungshilfe ebenso wie die Landwirtschaft, der Naturschutz und viele andere Bereiche. Schätzungen gehen dahin, dass allein der Bund Jahr für Jahr über 30 Milliarden Euro in Form von Zuwendungen bereitstellt. Die Zuwendungen der Länder erreichen eine ähnliche Größenordnung. Für alle diese Förderungen gelten die Bestimmungen des öffentlichen Zuwendungsrechts, das sind die §§ 23, 44 der Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften. Auch Kommunen und Stiftungen bewilligen Zuwendungen in nicht geringem Umfang, wobei sie teilweise die Vorschriften des öffentlichen Zuwendungsrechts anwenden.

Dritter Sektor

Der Dritte Sektor umfasst den gesellschaftlichen Bereich jenseits von Staat, Markt und Familie. Äquivalent werden häufig Begriffe wie Nonprofit-Sektor, Zivilgesellschaft oder gemeinnütziger Bereich verwendet. In den nicht-staatlichen, nicht-gewinnorientierten Organisationen des Dritten Sektors erfolgt ein Großteil des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Gängige Rechtsformen des Dritten Sektors sind Vereine, gGmbHs und Stiftungen (z. T. werden auch Genossenschaften dazu gezählt). Neben den großen Wohlfahrtsverbänden gehört dazu eine Vielzahl von Vereinen und Initiativen in den Bereichen Sport, Umweltschutz, Soziales und Kultur. Der Finanzierungsmix von Organisationen des Dritten Sektors variiert erheblich je nach Rechtsform und Größe der Organisation. Zuwendungen sind insbesondere für Vereine, gGmbHs und Stiftungen eine wichtige Einnahmeposition, wobei auch hier beträchtliche Unterschiede zwischen Rechtsformen, Organisationsgröße und Betätigungsfeld bestehen.

Zum Kreis der Zuwendungsempfänger gehört auch der Dritte Sektor mit seiner Vielzahl von Vereinen, Verbänden und sonstigen Organisationen, die von zivilgesellschaftlichem Engagement getragen werden. Bund, Länder, Kommunen und Stiftungen stellen den Einrichtungen des Dritten Sektors in erheblichem Umfang finanzielle Mittel in Form von Zuwendungen zur Verfügung.

Aus dem Dritten Sektor mit seinen vielen Vereinen und ehrenamtlich tätigen Mitarbeitern kommt seit Jahren Kritik an den Vorschriften des Zuwendungsrechts und

an der bestehenden Zuwendungspraxis. Die Projektgruppe „Zuwendungspraxis“ der AWV hat sich mit der Sichtweise der Zuwendungsempfänger eingehend auseinandergesetzt und sich darum bemüht, Reformvorschläge zu entwickeln.

In einem ersten Schritt hat die Projektgruppe verschiedene Veröffentlichungen von Vertretern des Dritten Sektors ausgewertet. Anschließend wurden in insgesamt sechs Sitzungen in der Zeit von Dezember 2016 bis April 2018 die Herausforderungen aus Sicht des Dritten Sektors zusammengefasst und Modernisierungsansätze für Zuwendungsrecht und -praxis in diversen Vorträgen erörtert.

Nachfolgend wird bei jedem einzelnen Punkt dieser Ausarbeitung die aus dem Dritten Sektor geäußerte Kritik kurz dargestellt. Anschließend erfolgt eine Auseinandersetzung mit den wahrgenommenen Mängeln in Zuwendungsrecht und -praxis und es werden Lösungsansätze entwickelt. Bei den einzelnen Problemkreisen wird in der Regel zunächst die Rechtslage beim Bund dargestellt, im Anschluss daran die Rechtslage in den Ländern. Auf Vorschriften der Länder wird insbesondere dann näher eingegangen, wenn darin Reformansätze enthalten sind, auf die Bezug genommen werden kann. Im Interesse der besseren Lesbarkeit sind in den Überschriften der einzelnen Problemkreise lediglich die Verwaltungsvorschriften (VV) des Bundes zu § 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die dazugehörigen Allgemeinen Nebenbestimmungen angeführt. Die zuwendungsrechtlichen Regelungen der Länder stimmen in der Nummerierung mit den Vorschriften des Bundes weitgehend, jedoch nicht durchgängig überein.

2. Grundlegender Modernisierungsimpuls

2.1 Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts

Status Quo

Durchgängig vertreten Akteure des Dritten Sektors die Auffassung, dass das staatliche Zuwendungsrecht nicht mehr den Anforderungen an ein modernes und zukunftsfähiges Recht entspricht. Es sei in seiner Ausgestaltung unübersichtlich und durch ein Übermaß an Bürokratie gekennzeichnet. Dadurch werde die Effektivität von Zuwendungen gemindert.

Überprüfungen des Zuwendungsrechts auf Vereinfachungsmöglichkeiten haben in der Vergangenheit mehrfach stattgefunden. Die Bemühungen verschiedener Reformkommissionen haben jedoch nur punktuell zu einer Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts geführt, insbesondere bei den Ländern. An einigen Stellen ist das Zuwendungsrecht in den letzten Jahren sogar komplizierter ausgestaltet worden.

Das bedeutet allerdings nicht, dass weitergehende Reformen im Zuwendungsbereich nicht möglich wären. Die einzelnen Vorschriften müssen sich daran messen lassen, ob das mit ihnen Gewollte (letztlich: die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der öffentlichen Mittel) auch tatsächlich erreicht wird bzw. ob einfachere Lösungen möglich sind. Es gilt mithin, bürokratische Übertreibungen zu benennen und praxisgerechte Änderungsvorschläge zu formulieren. Auf diese Weise kann das Zuwendungsrecht modernisiert und den heutigen Erfordernissen angepasst werden.

Vorschlag

Durch sachgerechte Vereinfachungen und Flexibilisierungen des Zuwendungsrechts lassen sich die Aufwände für Zuwendungsgeber wie Zuwendungsempfänger verringern. Zusätzlich soll ein Mehr an Rechtssicherheit und Gestaltungsfreiheit erreicht werden, ohne dass die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der öffentlichen Mittel gefährdet wird.

2.2 Mehr Entscheidungen durch die Fachebene

Status Quo

Bürokratie und Komplexität des Zuwendungsrechts sind aus Sicht von Vertretern des Dritten Sektors im Wesentlichen auf Vorgaben zurückzuführen, die allgemeinen finanzpolitischen Zielsetzungen dienen. Das Zuwendungsrecht werde nicht von den Fachkräften in den für die Förderung zuständigen Ministerien bestimmt, sondern von den Finanzministerien, die aber die größte Distanz zu den Zuwendungsempfängern hätten.

Das Zuwendungsrecht mit seinem überschaubaren Normenbestand will grundlegende Regelungen für sämtliche Förderbereiche treffen. Von der Weltraumforschung bis zum Kirchentag, von der Entwicklungshilfe bis zu den Bayreuther Festspielen wird alles über die Vorschriften des Zuwendungsrechts abgewickelt. Da überrascht es nicht, dass die Regelungen nicht überall passen. Aus der Sicht kleinerer Zuwendungsempfänger mag das Regelwerk kompliziert erscheinen, vielfach aber nur deshalb, weil es an einigen Stellen ohne Umschweife auf andere, umfangreiche Regelwerke weiterverweist. Beispielsweise wird durch das Besserstellungsverbot das gesamte Recht des öffentlichen Dienstes mit Nebengebieten wie Reisekostenrecht in Bezug genommen und muss vom Zuwendungsempfänger beachtet werden (vgl. dazu [Kapitel 5.3](#) dieses Papiers). Oder es wird im Zusammenhang mit der Pflicht, Aufträge auszuschreiben, auf das Vergaberecht der öffentlichen Hand verwiesen (vgl. dazu [Kapitel 5.9](#)). Hier müssen einfachere Lösungen insbesondere für Zuwendungsempfänger mit geringer administrativer Kapazität und ehrenamtlich tätigen Mitarbeitern gefunden werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass auf Zuwendungen und damit auf die Durchführung von Projekten, an denen die Zuwendungsgeber selbst erhebliches Interesse haben, gleich ganz verzichtet wird, weil sich die Ehrenamtlichen von den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen überfordert fühlen.

Richtig ist die Aussage, dass das Zuwendungsrecht im Wesentlichen von finanzpolitischen Interessen geprägt ist. In der Tat sind die zuwendungsrechtlichen Vorschriften in den Haushaltsabteilungen der Finanzministerien entstanden, welche kaum unmittelbaren Kontakt mit der Förderpraxis haben. Allerdings enthält das Zuwendungsrecht eine ganze Reihe von Ausnahmemöglichkeiten, um den Bedürfnissen der einzelnen Förderbereiche und damit fachpolitischen Belangen Rechnung tragen zu können. Insbesondere über Förderrichtlinien können maßgeschneiderte Lösungen für die verschiedenen Förderzusammenhänge entwickelt werden.

Die geschilderten Ausnahmemöglichkeiten werden bisher zu wenig genutzt, dies muss sich ändern. Dann könnten fachliche Belange stärker zum Tragen kommen. Die Fachministerien bzw. Bewilligungsbehörden müssten dann mehr Verantwortung übernehmen. Sie dürfen nicht länger aus mangelnder Bereitschaft zu angepassten Lösungen das allgemeine, unter Umständen nicht passende zuwendungsrechtliche Regelwerk ihren Empfängern auferlegen, sondern müssten ggf. eigenständige Regelungen entwickeln. So könnten sie das Unbehagen gegenüber dem Zuwendungsrecht deutlich mindern. Dieser Veränderungsprozess soll durch die Arbeit der Projektgruppe angestoßen und unterstützt werden, die Spielräume des Zuwendungsrechts sollen aufgezeigt werden.

**Vorschlag**

Die Fachebene und die Bewilligungsstellen, welche ihre Förderbereiche in der Regel gut kennen, sollten mehr Verantwortung als bisher übernehmen und aufgrund ihrer Sachkunde in Abstimmung mit dem Haushaltsbereich entscheiden, wie die Förderung konkret abzuwickeln ist. Dabei sollten vorhandene Ausnahmemöglichkeiten genutzt werden, um zu angepassten Lösungen zu kommen. Bei Bedarf sind sie durch Änderung der Regelwerke – wie im Folgenden konkretisiert – dazu in die Lage zu versetzen.

2.3 Partnerschaftliche Ausgestaltung der Förderung

Status Quo

Häufig wird von Vertretern des Dritten Sektors eine Neudefinition des Verhältnisses zum Staat gefordert, da der Dritte Sektor immer mehr öffentliche Aufgaben übernehme. Die Zuwendungsnehmer dürften nicht als Bittsteller angesehen, sondern als Akteure, die an der Gestaltung des Gemeinwesens mitwirkten. Gebraucht werde ein Paradigmenwechsel in der Förderpolitik: Weg von der „Misstrauenskultur“ hin zu einem partnerschaftlichen Umgang „auf Augenhöhe“.

In der Tat haben sich in den letzten Jahren Veränderungen im Verhältnis von Staat und Bürgern vollzogen. Die Bürger werden selbstbewusster und nehmen Gestaltungsmöglichkeiten stärker wahr. Der Staat erkennt an, dass angesichts wachsender Komplexität in nahezu allen Bereichen zivilgesellschaftliches Engagement für die Erreichung vieler staatspolitischer Ziele unentbehrlich geworden ist. Diese Entwicklungen müssen auch im Zuwendungsrecht und bei dessen Umsetzung ihren Niederschlag finden. Wenn die Rolle der Fachebene gestärkt wird, welche ihre Zuwendungsempfänger aus dem Dritten Sektor kennt und auf deren Fachkompetenz angewiesen ist, besteht im Grundsatz kein Raum mehr für die traditionelle Misstrauenskultur, welche bisher das Zuwendungsrecht in weiten Teilen durchzieht.

Der Abschluss von Förder- oder Kooperationsverträgen, wie von Vielen gefordert, würde dem partnerschaftlichen Verhältnis von Zuwendungsgebern und Zuwendungsnehmern sicherlich besser entsprechen als die traditionelle Handlungsform des Zuwendungsbescheids. In einigen Bundesländern gibt es Entwicklungen in diese Richtung (Zuwendungsverträge, Leistungsverträge, Zielvereinbarungen). Bei solchen Verträgen setzt die öffentliche Hand aber in aller Regel ihre „Allgemeinen Geschäftsbedingungen“ durch, die nicht anders aussehen als die derzeitigen Allgemeinen Nebenbestimmungen. Teilweise werden bereits jetzt die abzuschließenden „Zuwendungsverträge“ in den Förderrichtlinien wortgenau vorgegeben. Insofern würde sich auch durch Förderverträge im Ergebnis nicht viel ändern. Es ist nicht zu erwarten, dass in absehbarer Zeit individuelle Förderverträge zwischen Gebern und Nehmern „auf Augenhöhe“, also zwischen gleichberechtigten Partner ausgehandelt werden können. Überdies ergeben sich bei der Vertragslösung zwei gewichtige Probleme:

1. Zwar suggeriert ein von Geber wie Nehmer unterzeichneter Vertrag eine Geschäftsbeziehung auf Augenhöhe. De facto bleibt aber die öffentliche Hand die stärkere Seite, die ihre Bedingungen durchsetzen kann. Innerhalb

des herkömmlichen Zuwendungsrechts beschränken sich diese Bedingungen auf Formales, was schon belastend genug sein kann. Bei Verträgen oder Zielvereinbarungen ist nun die Tendenz zu beobachten, dass der Förderer auch politische und inhaltliche Vorgaben für die Arbeit des Geförderten macht. Das steht im Widerspruch zu dem das Zuwendungsrecht beherrschenden Prinzip der Subsidiarität. Dieses fordert ja nicht nur die Lösung von Problemen auf der untersten dafür geeigneten Ebene, sondern im Kern einen Schutz der Privatsphäre bzw. des Handlungsraumes von bürgerschaftlichem Engagement vor Eingriffen des Staates. Im Bereich der Kulturförderung droht u. U. auch ein Eingriff in die Kunstfreiheit.

2. Programmatisch-inhaltliche Vorgaben des Gebers, mit deren Erfüllung die Auszahlung des Zuschusses verknüpft wird, stellen letztlich die Vereinbarung eines Leistungsaustauschs dar. Damit stellt sich bei der Vertragslösung die Frage der Umsatzsteuerpflicht in voller Schärfe (vgl. hierzu [Kapitel 7.1](#) dieses Papiers). Auch müssten Maßnahmen dann wohl durchgängig ausgeschrieben werden, was viele neue Probleme hervorrufen und zusätzliche bürokratische Aufwände verursachen würde. Die Forderung nach solchen weiterreichenden Verträgen wird deshalb in diesem Papier nicht erhoben.

Unterstützt wird dagegen der Vorschlag, bei institutionellen Förderungen oder mehrjährigen Projekten verstärkt mit Zielvereinbarungen zu arbeiten, welche den Förderempfängern für einen mittelfristigen Zeitraum ein gewisses Maß an Planungssicherheit geben.

**Vorschlag**

Es sollten vermehrt Zielvereinbarungen abgeschlossen werden, welche den Förderempfängern für einen mittelfristigen Zeitraum ein gewisses Maß an Planungssicherheit geben. Bei Fördervereinbarungen ist darauf zu achten, dass in ihnen kein Leistungsaustausch vereinbart wird.

3. Modernisierung des Förderverfahrens

3.1 Vereinheitlichung der Förderbestimmungen



Status Quo

Vertreter des Dritten Sektors betonen die Schwierigkeiten, die sich für die Zuwendungsempfänger ergeben, wenn sie von mehreren Instanzen (Bund, Land, Kommunen, Stiftungen) gefördert werden. Alle Förderer fragten exakt die gleichen Daten ab, jedoch in jeweils sehr unterschiedlichen Verfahren und Formblättern. Auch der Nachweis der Verwendung der Mittel sei unterschiedlich ausgestaltet.

Die Klagen der Förderempfänger sind nachvollziehbar. Es ist aber nicht zu erwarten, dass sich Bund, Länder und sonstige Zuwendungsgeber auf einheitliche Antrags- und Abrechnungsbestimmungen verständigen. Das Zuwendungsrecht von Bund und Ländern war in früheren Zeiten weitestgehend einheitlich, hat sich aber in den letzten Jahren an einigen Stellen auseinanderentwickelt. Zunächst haben mehrere Länder ihre Vorschriften an verschiedenen Stellen gelockert, während der Bund hier zurückhaltender war. Danach hat der Bund Veränderungen vorgenommen, die von den meisten Ländern nicht übernommen wurden.

Diese Entwicklung wird nach aller Erfahrung nicht wieder rückgängig gemacht werden. Noch viel weniger ist eine Einbeziehung der Kommunen und der verschiedenen Stiftungen in ein abgestimmtes Verfahren angesichts der Vielzahl der zu Beteiligten vorstellbar. Die Lernbereitschaft der verschiedenen staatlichen Ebenen vorausgesetzt, erhöht diese Vielfalt aber immerhin die Chancen, bessere Lösungen zu finden. Die AWW-Projektgruppe „Zuwendungspraxis“ versucht hier einen Anfang zu machen und verweist auf nachahmenswerte Reformen in einzelnen Bundesländern. Darauf zu hoffen, dass Zuwendungsgeber den Austausch und Vergleich mit anderen Verwaltungen suchen, reicht voraussichtlich nicht aus. Damit Modernisierungsansätze Verbreitung finden, müssen die bundesweiten Dachverbände des Dritten Sektors, z. B. durch Rankings, eine Vergleichbarkeit von Zuwendungsrecht und Zuwendungspraxis zwischen Gebietskörperschaften herstellen.

Ansonsten wäre schon viel gewonnen, wenn bei gemeinsamer Förderung die VV Nr. 1.4 zu § 44 BHO durchgängig angewandt werden würde (vgl. dazu [Kapitel 4.2](#) dieses Papiers). Eine Forderung, die Antrags- und Abrechnungsbestimmungen auf Bundes- und Landesebene sowie mit den sonstigen Zuwendungsgebern möglichst weitgehend zu vereinheitlichen, wird demnach nachfolgend nicht

erhoben. Es bleibt nur der Weg, in den einzelnen Förderzusammenhängen auf mehr Abstimmung hinzuwirken.



Vorschlag

Eine Vereinheitlichung der Förderbestimmungen wird nicht vorgeschlagen. In den einzelnen Förderzusammenhängen sollten die Zuwendungsempfänger auf mehr Abstimmung zwischen den Geldgebern hinwirken. Die Dachorganisationen der Zuwendungsempfänger sollten eine ihrer Aufgaben darin sehen, den Wettbewerb der Zuwendungsgeber um die besten Lösungen anzufachen.

3.2 Eigenes Regelwerk für geringfügige Zuwendungen



Status Quo

Zuwendungsempfänger, die nur verhältnismäßig geringe Zuwendungen erhalten, halten die geltenden zuwendungsrechtlichen Vorschriften für zu kompliziert. Sie fordern ein vereinfachtes Regelwerk für geringfügige Zuwendungen.

Es trifft zu, dass bei betragsmäßig geringen Zuwendungen die zu beachtenden Vorschriften vielfach zu kompliziert und die entstehenden administrativen Aufwände hoch sind. Die Bewilligungsbehörden können jedoch Abweichungen und Erleichterungen von nahezu allen Vorschriften des Zuwendungsrechts zulassen, um praxisgerechte Ergebnisse zu erzielen. Das kann durch Förderrichtlinien geschehen, wenn eine Vielzahl von Förderfällen geregelt werden soll. Bei Einzelfällen können Erleichterungen jeweils im Zuwendungsbescheid vorgenommen werden. Leider werden diese Möglichkeiten in der Förderpraxis nicht in ausreichendem Maße genutzt. Auf eine Änderung dieses zurückhaltenden Verhaltens sollte hingewirkt werden.

Ein eigenständiges Regelwerk für geringfügige Zuwendungen, i. S. von Allgemeinen Nebenbestimmungen für kleine Zuwendungen, soll in diesem Papier nicht entwickelt werden. Allgemeine Nebenbestimmungen für kleine Zuwendungen würden das ohnehin schon umfangreiche zuwendungsrechtliche Regelwerk noch ausweiten. Aus dem Katalog der nachfolgend vorgeschlagenen Vereinfachungen und Flexibilisierungen lässt sich jedoch für einzelne Bereiche ein maßgeschneidertes, einfaches Regelwerk für geringfügige Zuwendungen entwickeln. Ein solches Regelwerk

könnte bei Fällen geringer finanzieller Bedeutung (beim Bund bis 50.000 Euro gemäß Nr. 14 VV-BHO) per Förderrichtlinie eingeführt werden, ohne dass eine Änderung der VV-BHO dafür notwendig wird.

Diesseits von Änderungen am Regelwerk sei an dieser Stelle auch auf eine Lösung hingewiesen, die für einen abgrenzbaren Kreis von Empfängern kleiner Zuwendungen auf organisatorischem Weg gefunden werden kann: Die Möglichkeit einer Weiterleitung von Zuwendungen nach Nr. 12 VV zu § 44 BHO. Findet sich in einem bestimmten Sektor oder Gebiet eine (vorzugsweise privatrechtliche) Institution, die sich ihrer Klientel ausreichend verbunden fühlt und über die nötigen Ressourcen verfügt, können die so weitergeleiteten Zuschüsse mit wesentlich geringeren Auflagen versehen werden als es das öffentliche Haushaltsrecht vorsieht. Überwiegende Praxis ist es jedoch, den Institutionen bei der Weiterleitung aufzuerlegen, sämtliche Bestimmungen des ursprünglichen Bescheides privatrechtlich weiterzugeben.



Vorschlag

Die fördernden Stellen sollten von den Ausnahmemöglichkeiten des Zuwendungsrechts bei Kleinzwendungen häufiger Gebrauch machen. Dem Wunsch nach Regelungen für Kleinzwendungen sollte durch Förderrichtlinien für einzelne Bereiche Rechnung getragen werden.

In bestimmten Konstellationen kann auch die Beauftragung einer Mittler-Institution mit der Weiterleitung von Zuschüssen an kleinere Empfänger eine effiziente und pragmatische Lösung sein. Der Mittler-Institution sollte dabei erlaubt werden, geeignete Vereinfachungen bei der Weiterleitung der Mittel (analog der Rechte der Bewilligungsbehörde) zuzulassen.

3.3 Jährlichkeit des Haushalts und Zuwendungen



Status Quo

Vertreter des Dritten Sektors bemängeln die Auswirkungen des für die öffentlichen Haushalte geltenden Jährlichkeitsprinzips auf den Zuwendungsbereich. Die Zuwendungsgeber scheuten vielfach davor zurück, mehrjährige Bewilligungen auszusprechen. Jahresübergreifende Projekte müssten deshalb in zwei Projekte aufgeteilt werden. Aufgrund der häufigen Verzögerungen bei der Bewilligung der Fördermittel müssten viele Projekte in der zweiten Jahreshälfte durchgeführt werden, während in den ersten drei Monaten des Jahres kaum etwas stattfindet.

Gefordert wird ein verstärkter Einsatz von Verpflichtungsermächtigungen, damit unabhängig von Haushaltssperren, Wahlen oder globalen Minderausgaben rechtsgültige Bewilligungen für mehrere Jahre ausgesprochen werden könnten. Weiterhin sollten aus Sicht von Vertretern des Dritten Sektors die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass nicht verausgabte Fördermittel ohne Probleme in das nächste Jahr übertragen werden können.

In der Tat würden Verpflichtungsermächtigungen es ermöglichen, Bewilligungen für mehrere Jahre auszusprechen. Es sollten daher vermehrt Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen an den Dritten Sektor in den öffentlichen Haushalten ausgebracht werden.

In Förderbereichen, in denen mit „jährlich wiederkehrenden“ Zuwendungen gearbeitet wird, sollte geprüft werden, ob nicht Verpflichtungsermächtigungen in einem Umfang angebracht werden können, damit zumindest mit drei- oder vierjährigen Bewilligungen gearbeitet werden kann. Der Antrags- und Nachweisaufwand wird damit reduziert, kleinere Verschiebungen zwischen den Haushaltsjahren (im Rahmen der Mittelverwendungsfrist) werden damit möglich und der Abschlussdruck am Jahresbeginn wird zumindest für einige Jahre abgemildert. Auch werden Antrag und Verwendungsnachweis so nicht zu Verwaltungsroutinen, sondern erhalten einen neuen Fokus. Das Budgetrecht des Parlamentes bleibt auch so ausreichend gewahrt, da zumindest in jeder Legislaturperiode eine aktive Entscheidung zur Fortführung der Programme erfolgt. In der Praxis werden solche „jährlich wiederkehrenden“ Bewilligungen ohnehin nur sehr selten gekürzt – dies ließe sich auch durch den ohnehin im Zuwendungsbescheid vorgesehenen Haushaltsvorbehalt umsetzen. Bei Neuwahlen werden entsprechende Maßnahmen auch schon heute als „bereits begonnen Maßnahmen“ im Sinne des Art. 111 GG mit Teilbewilligungen versehen.

Die Übertragbarkeit von nicht verbrauchten Fördermitteln in das nächste Jahr ist derzeit schon rechtlich möglich, findet jedoch kaum statt. Dies liegt daran, dass Ausgabereste im Folgejahr durch Einsparung an anderer Stelle aufgefangen werden müssen. Deshalb sollte zukünftig die Übertragbarkeit in größerem Umfang zugelassen werden.

Keine Probleme mit der Übertragbarkeit von Mitteln gibt es dann, wenn die Bewilligungsbehörde die Zuwendungsempfänger im Zuwendungsbescheid ausdrücklich ermächtigt hat, die Fördermittel nach den Grundsätzen der Selbstbewirtschaftung (§ 15 Abs. 2 BHO) zu verwenden. Im Bereich der Kulturförderung durch den Bund und bei der Förderung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen ist die Selbstbewirtschaftung bereits in gewissem Umfang zugelassen worden. Nach § 15 Abs. 2 BHO stehen Selbstbewirtschaftungsmittel über das laufende Haushaltsjahr zur Verfügung. Bei der Bewirtschaftung aufkommende Einnahmen fließen den Selbstbewirtschaftungsmitteln zu. Übertragen auf den Zuwendungsbereich bedeutet das, dass nicht verbrauchte Fördermittel und zusätzliche Einnahmen überjährig verfügbar bleiben. Fördermittel können angesammelt und für den jeweiligen Zweck ohne zeitliche Begrenzung auch in späteren Haushaltsjahren eingesetzt werden. Gegen die Selbstbewirtschaftung von Mitteln werden in der Kommentarliteratur und von den Rechnungshöfen große Bedenken erhoben, da zentrale haushaltsrechtliche bzw. zuwendungsrechtliche Grundsätze durchbrochen würden. Diesen Bedenken gegenüber der Selbstbewirtschaftung – v. a. gegenüber der Schaffung nicht offenzulegender Ausgabenreste – kann durch den entsprechenden Einbezug in Verwendungsnachweise entgegengewirkt werden. Soweit es sich um eher begrenzte Fördervolumen handelt, ist eine Gefährdung des parlamentarischen Budgetrechts nicht zu befürchten.



Vorschlag

Von Seiten des Dritten Sektors sollte sich dafür eingesetzt werden, dass in größerem Umfang als bisher Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht werden. Die Selbstbewirtschaftung sollte in geeigneten Fällen zugelassen und die Übertragbarkeit von nicht verbrauchten Fördermitteln ermöglicht werden.

In Förderbereichen, in denen mit „jährlich wiederkehrenden“ Zuwendungen gearbeitet wird, sollte geprüft werden, ob nicht Verpflichtungsermächtigungen in einem Umfang angebracht werden können, der zumindest drei- oder vierjährige Bewilligungen zulässt.

3.4 Zeitnahe Bewilligungen



Status Quo

Häufig sind laut Vertretern des Dritten Sektors in den Monaten Januar und Februar die öffentlichen Haushalte des jeweiligen Jahres noch nicht verabschiedet bzw. ist die Verteilung der Haushaltsmittel noch nicht erfolgt. In der Phase der vorläufigen Haushaltsführung könnten keine neuen Förderungen begonnen, sondern nur bereits laufende fortgesetzt werden. Bei vielen Förderungen entstehe das Problem der Zwischenfinanzierung, um die Mitarbeiter und die laufenden Kosten in den ersten Monaten des Jahres bezahlen zu können. Dies wird besonders aufgrund des gleichzeitigen Verbots, Betriebsmittelrücklagen zu bilden, als problematisch wahrgenommen.

In der Sache sind hier Berührungspunkte zu dem Problemkreis Jährlichkeit der öffentlichen Haushalte gegeben ([Kapitel 3.3](#) dieses Papiers). In früheren Jahren kamen verspätete Verabschiedungen der öffentlichen Haushalte tatsächlich häufiger vor. Hier ist inzwischen jedoch eine Besserung eingetreten. Nur nach Wahljahren und schwierigen Regierungsbildungen sind auch für die Zukunft Verspätungen bei der Verabschiedung der Haushalte zu erwarten. Auch wenn die Haushalte wie üblich in den letzten Monaten des zu Ende gehenden Jahres beraten und verabschiedet werden, erhalten die Zuwendungsempfänger jedoch häufig erst im März oder April des neuen Jahres ihre Zahlungen. Eine Verkürzung dieses Zeitraums sollte gefordert werden, auch wenn dies in der Praxis nur schwer zu erreichen ist. Wenn nicht verbrauchte Mittel des Vorjahres in das neue Jahr übertragen werden können, wird das geschilderte Problem wesentlich gemildert. Ansonsten sollte bei fortlaufender Förderung darauf gedrängt werden, dass die Zuwendungsgeber zu Beginn des Haushaltsjahres Abschlagszahlungen leisten. Bei Abschlagszahlungen entfielen das Problem der Zwischenfinanzierung, das sich insbesondere bei der institutionellen Förderung stellt. Eine weitere, in Hamburg bereits praktizierte Möglichkeit ist die frühzeitige Erteilung von Zuwendungsbescheiden, die einen Vorbehalt hinsichtlich des noch ausstehenden Haushaltsbeschlusses enthalten.

**Vorschlag**

Die Zuwendungsempfänger des Dritten Sektors sollten darauf hinarbeiten, dass Bewilligungen zeitnäher ausgesprochen werden, also der Zeitraum vom Haushaltsbeschluss des Parlaments bis zum Zuwendungsbescheid verkürzt wird. Bei fortlaufender Förderung sollten Abschlagszahlungen geleistet werden, um Nachteile für die Zuwendungsempfänger zu vermeiden. Eine weitere Möglichkeit ist die frühzeitige Erteilung von Zuwendungsbescheiden, die einen Vorbehalt hinsichtlich des noch ausstehenden Haushaltsbeschlusses enthalten.

4. Modernisierung der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 BHO und ihrer Anwendung

4.1 Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns (VV Nr. 1.3 zu § 44 BHO)

Status Quo

Viele Zuwendungsempfänger sehen im Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns eine unnötige Erschwernis, welche der Zuwendungspraxis nicht gerecht werde. Viele Projekte hätten einen langen Vorlauf, so dass häufig eine Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns beantragt werden müsse, um mit dem Vorhaben beginnen zu können. Diese Ausnahme werde in aller Regel zugelassen, so dass im Ergebnis nur unnötiger Aufwand für alle Beteiligten entstehe.

Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Beim Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns wird nach traditioneller Ansicht unterstellt, dass der Antragsteller auf die Zuwendung nicht angewiesen sei und die Maßnahme anderweitig finanzieren könne, wenn er gleichwohl mit ihr beginne. Das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns hat in vielen Zusammenhängen, zum Beispiel bei großen Bauprojekten, seine Berechtigung und verhindert, dass der Zuwendungsgeber präjudiziert wird. Bei vielen Zuwendungsempfängern des Dritten Sektors, die Jahr für Jahr gefördert werden, ist das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns und die Zulassung einer Ausnahme hiervon ein Formalismus, auf den verzichtet werden kann.

Immerhin wird in der Zuwendungspraxis weitgehend akzeptiert, wenn Verträge mit vollständiger Rücktrittsoption bereits vor Projektbeginn geschlossen werden. In Sachsen sehen die Anwendungshinweise des Finanzministeriums zu VV Nr. 1.3.1 zu § 44 LHO sogar ausdrücklich vor, dass der Abschluss von Verträgen, in denen ein Rücktrittsrecht des Zuwendungsempfängers für den Fall der Nichtbewilligung der Zuwendung vereinbart ist oder die unter einer auflösenden Bedingung geschlossen werden, keinen Vorhabenbeginn begründen.

Schwierig sind Fälle, in denen Anzahlungen geleistet werden müssen. So sind etwa bei Bildungsstätten lange Vorläufe notwendig, bis zu einem Jahr vor Beginn der Projektlaufzeit, um etwa Räume zu wirtschaftlichen Konditionen zu buchen. Trotzdem ist ein solcher vorzeitiger Maßnahmebeginn – weit im Voraus – eher selten. Die Zuwendungsempfänger begeben sich hier aus Sparsamkeit in eine Situation, die

später mit dem Vorwurf des unerlaubten vorzeitigen Maßnahmebeginns und damit einem Widerruf des Zuwendungsbescheides enden kann. Hier müsste sich die Betrachtungsweise durchsetzen, dass solche vorbereitenden Maßnahmen ohne „Sichtbarkeit“ nach außen, bei denen Anzahlungen notwendig sind, keinen „Maßnahmebeginn“ darstellen. Im Bewilligungsfall sollten sie zu Lasten der Zuwendung abgerechnet werden können. Im Falle der Nicht-Bewilligung entstehen u.U. Stornokosten, die der Antragsteller dann selbst tragen muss.

Die Vorschriften einiger Länder zum vorzeitigen Maßnahmebeginn sind großzügiger als die Regelungen des Bundes. In Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen findet das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns bei Anschlussbewilligungen keine Anwendung, gilt also nicht bei sich wiederholenden gleichartigen Maßnahmen, für die im Haushaltsplan des Vorjahres Ausgaben bereitgestellt worden sind und eine Änderung der Fördervoraussetzungen nicht eingetreten ist. Die angeführten Regelungen können als Vorbild für einen Reformvorschlag dienen.

Darüber hinaus sollten die Bewilligungsbehörden einen förderunschädlichen vorzeitigen Maßnahmebeginn nach überschlägiger Prüfung mit der Einschränkung zulassen können, dass hieraus kein Anspruch auf Förderung hergeleitet werden kann. Eine derartige Regelung enthält VV Nr. 1.2.2 Baden-Württemberg. Die Ausnahme kann automatisch mit der Eingangsbestätigung des Antrags erfolgen. Der Zuwendungsempfänger kann dann das Projekt auf eigenes Risiko beginnen.



Vorschlag

Der Umgang mit dem vorzeitigen Maßnahmebeginn sollte erleichtert werden. Durch eine Änderung der VV sollte der vorzeitige Maßnahmebeginn bei Anschlussbewilligungen generell zugelassen werden, wenn eine Änderung der Voraussetzungen nicht eingetreten ist. Ein solcher genereller vorzeitiger Maßnahmebeginn bei Anschlussbewilligungen wäre auch – jeweils begrenzt auf einen Förderbereich – durch Rundschreiben schon jetzt möglich. Darüber hinaus sollten die Bewilligungsbehörden, auch wenn nicht sicher ist, ob die Förderung bewilligt wird, den förderunschädlichen Beginn mit der Einschränkung zulassen können, dass der Beginn auf eigenes Risiko erfolgt und keinen Rechtsanspruch auf die Zuwendung begründet.

4.2 Abstimmung zwischen den Zuwendungsgebern (VV Nr. 1.4 zu § 44 BHO)



Status Quo

Es wird beklagt, dass die verschiedenen Zuwendungsgeber sich bei gemeinsamer Förderung nicht abstimmen und auf der Anwendung ihrer jeweiligen Förderbestimmungen bestehen. Dabei sehen die Vorschriften vor, dass bei gemeinsamer Förderung die Bewilligung nur durch eine Behörde erfolgen soll und die Zuwendungsgeber über die Modalitäten der Förderung Einvernehmen herbeiführen sollen.

Die VV Nr. 1.4. schreibt im Bund und bei den Ländern übereinstimmend diese Abstimmung vor. U.a. ist Einvernehmen über die zuwendungsfähigen Ausgaben, die Finanzierungsart und die anzuwendenden Nebenbestimmungen sowie über die Prüfung des Verwendungsnachweises durch eine der beteiligten Stellen herzustellen.

Immer wieder haben Rechnungshöfe in der Vergangenheit beanstandet, dass die genannte Bestimmung nicht ausreichend beachtet wird. Inzwischen ist hier eine Verbesserung eingetreten. Jedoch behindert in manchen Fällen ein gewisser Ressortegoismus, dass es zu gemeinsamen Förderungen bzw. zu einem Einvernehmen über die Modalitäten der Förderung kommt. Eine Verschärfung dieser Vorschrift, wonach sich die unterschiedlichen Zuwendungsgeber über die Einzelheiten der Förderung nicht nur einigen sollen, sondern sich einigen müssen, wäre wünschenswert. Mit Blick auf das in den Verfassungen verankerte Ressortprinzip und den föderalen Aufbau der Bundesrepublik ist dies allerdings rechtlich nicht machbar. Es bleibt nur der Weg, dass die Zuwendungsempfänger in Fällen mehrfacher Förderung ihr starkes Interesse an abgestimmten Fördermodalitäten betonen und die beteiligten Zuwendungsgeber unter Hinweis auf die genannte Vorschrift auf eine bessere Abstimmung untereinander drängen. Dies gilt insbesondere für den Verwendungsnachweis. Grundsätzlich sollten sich die Zuwendungsgeber darauf einigen, dass eine Bewilligungsbehörde die Prüfung des Verwendungsnachweises durch die andere Behörde anerkennt, so dass Zuwendungsempfänger Doppelarbeiten vermeiden können.

**Vorschlag**

Bei Förderungen durch mehrere Stellen der öffentlichen Hand sollten die Zuwendungsempfänger die fördernden Stellen bei fehlender Abstimmung auf die genannte Vorschrift hinweisen und auf eine bessere Abstimmung untereinander drängen.

4.3 Finanzierungsarten (VV Nr. 2.2 zu § 44 BHO)**Status Quo**

Der zentrale Einwand der Zuwendungsempfänger aus dem Dritten Sektor gegen die Fehlbedarfsfinanzierung und etwas weniger ausgeprägt auch gegen die Anteilfinanzierung besteht darin, dass diese Finanzierungsarten die Motivation verringern, zusätzliche Mittel einzuwerben. Denn zusätzlich eingeworbene Mittel kommen dem Staatshaushalt und nicht den Zuwendungsempfängern zugute. Bei der Festbetragsfinanzierung tritt dieser Effekt nicht ein. Für die Festbetragsfinanzierung spreche im Übrigen ganz entscheidend, dass sie die Aufwände von Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern deutlich reduziere, und zwar insbesondere bei der Abrechnung der Förderung.

Die Argumentation der Zuwendungsempfänger aus dem Dritten Sektor trifft zu. Die Festbetragsfinanzierung muss bei der Projektförderung in vielen Förderzusammenhängen zum Regelfall werden, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und um zusätzliche Einnahmen zu ermöglichen. Die Motivation, derartige Mittel einzuwerben, wird durch die Festbetragsfinanzierung deutlich gesteigert. Festbeträge entsprechen dem Budgetierungsgedanken des Neuen Steuerungsmodells und sollten auch aus diesem Grund bevorzugt werden. Auch bei der institutionellen Förderung passt der Budgetierungsansatz. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Förderung nur einen geringen Anteil an der gesamten Finanzierung der Einrichtung ausmacht. Die Zulassung der Festbetragsfinanzierung würde auch bei der institutionellen Förderung Anreize schaffen, zusätzliche Einnahmen zu erwirtschaften bzw. Drittmittel einzuwerben. Für den Fall, dass dabei Überschüsse erzielt würden, könnten diese zu einem erhöhten Eigenmittelanteil der geförderten Einrichtung in den Folgejahren führen, wodurch der Zuwendungsgeber entlastet würde.

Beim Bund steht die Festbetragsfinanzierung formal gleichrangig neben der Anteil- und der Fehlbedarfsfinanzierung, sie wird aber sehr zurückhaltend eingesetzt. Nach VV Nr. 2.2.3 zu § 44 BHO kommt eine Festbetragsfinanzierung nicht in Betracht, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit nicht bestimmbareren späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Einsparungen zu rechnen ist. Auch die Bestimmungen der meisten Länder weisen die Bewilligungsbehörden auf dieses Risiko bei der Wahl der Finanzierungsart hin. Gleichwohl enthalten die Regelungen einiger Länder auch Aussagen, dass die Festbetragsfinanzierung bevorzugt anzuwenden ist, beispielsweise bei Zuwendungen an kommunale Körperschaften für konsumtive Zwecke. Einige Länder gehen noch weiter. So sollen in Hessen Zuwendungen bis 5.000 Euro stets als Festbeträge bewilligt werden, ansonsten in geeigneten Fällen. In Niedersachsen ist vorgeschrieben, dass die Festbetragsfinanzierung insbesondere dann in Betracht kommt, wenn der Zuwendungsbetrag unter 25.000 Euro liegt. Nach der Allgemeinen Richtlinie zur Ausführung des nordrhein-westfälischen Kulturfördergesetzes wird die Förderung grundsätzlich in Form einer Festbetragsfinanzierung gewährt, wenn die Zuwendung des Landes nicht mehr als 50 vom Hundert der Gesamtausgaben ausmacht und die Zuwendungshöhe nicht mehr als 50.000 Euro beträgt.

Bei Zuwendungsempfängern, die nur zum geringeren Teil durch Zuwendungen finanziert werden, ist die administrative Entlastung durch Festbeträge erheblich. Vieles, was an anderer Stelle kritisiert wird (Probleme bei der Überschreitung der Einzelsätze, zu viele Mitteilungspflichten, aufwändiger Verwendungsnachweis usw.), fällt bei der Festbetragsfinanzierung weg oder reduziert sich. Die gefürchtete „Überfinanzierung“ durch öffentliche Mittel kann vermieden werden, wenn die Bewilligungsbehörde gute Kenntnisse ihrer Zuwendungsempfänger und deren Finanzierungsmöglichkeiten hat. Um den Erwerb dieses Wissens muss sich die Behörde im Zuge der stärker partnerschaftlich orientierten Zusammenarbeit mit den Zuwendungsempfängern bemühen (vgl. [Kapitel 2.3](#) dieses Papiers). Bei größeren Zuwendungen müssen das Steuerungsinteresse des Zuwendungsgebers und mögliche Aufwandsreduzierungen gegeneinander abgewogen werden.

**Vorschlag**

Die Festbetragsfinanzierung sollte bei kleineren Zuwendungen zum Regelfall werden. Dies gilt in erster Linie für die Projektförderung. Bei der institutionellen Förderung sollte eine Festbetragsfinanzierung insbesondere dann in Betracht kommen, wenn die Förderung nur einen geringen Anteil an der gesamten Finanzierung der Einrichtung ausmacht.

Bei größeren Zuwendungen sollten, wenn die Aspekte der Erzielung zusätzlicher Einnahmen und der Aufwandsreduzierung gegenüber dem Steuerungsinteresse überwiegen, ebenfalls Festbeträge zur Anwendung kommen.

4.4 Definition der zuwendungsfähigen Ausgaben (VV Nr. 3.3.2 zu § 44 BHO)

**Status Quo**

Es wird kritisiert, dass die Bewilligungsbehörden bei der Definition und Anerkennung von zuwendungsfähigen Ausgaben unterschiedlich verfahren. Ausgaben im Zusammenhang mit Krediten (für Zwischenfinanzierungen), Beratungs- und Steuerberatungskosten sowie Kosten für Wirtschaftsprüfer würden häufig nicht als förderfähig anerkannt. Auch müssten zum Teil erhebliche Summen für Miet- und Leasingkosten ausgegeben werden, weil der Kauf von Inventar zum Teil nicht genehmigt werde bzw. nicht zuwendungsfähig sei. Der Kauf wäre wirtschaftlicher.

Eine genaue Definition der zuwendungsfähigen Ausgaben in Förderrichtlinien oder Zuwendungsbescheiden sorgt für Klarheit und Rechtssicherheit. Wegen der sehr unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Förderzusammenhängen ist eine generelle Anerkennung der vorstehend genannten Ausgabenpositionen wie Zwischenfinanzierungs-, Beratungs- und Steuerberatungskosten jedoch kaum vorstellbar. Eine Definition zuwendungsfähiger Ausgaben in den VV zu § 44 BHO scheidet mithin aus. Entsprechende Regelungen passen vielmehr in Förderrichtlinien, in welchen sehr differenzierte Regelungen für die Anerkennung bestimmter Ausgabenpositionen getroffen werden können. Existieren keine Förderrichtlinien und sollen solche auch nicht erlassen werden, müssen die förderfähigen Ausgaben im Einzelfall bestimmt werden. Dies gilt insbesondere für institutionelle Förderun-

gen, deren Einzelheiten zumeist nicht in Förderrichtlinien geregelt werden. In diesem Fall muss im Wirtschaftsplan klargestellt werden, welche Ausgaben zuwendungsfähig sind.

Bei der Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben wird bei der institutionellen Förderung häufig ein ähnlich enger Maßstab wie bei Projektförderungen angelegt. Bestimmte Ausgabenarten, z. B. kleine Aufmerksamkeiten für Ehrenamtliche oder auch Teamtage, werden oft kategorisch ausgeschlossen. Es muss den institutionell geförderten Einrichtungen aber möglich sein, allgemeine Repräsentationskosten zu leisten wie sie bei Behörden üblich sind. Konflikte gibt es auch, wenn die Zuwendungsgeber durch verspätete Bewilligungen Zwischenfinanzierungskosten auslösen, diese Ausgaben aber nicht als zuwendungsfähig anerkennen wollen. Ähnlich verhält es sich mit Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüferkosten, die häufig aufgrund von Vorgaben der Zuwendungsgeber für die Buchführung usw. entstehen. Hier muss ein Bewusstseinswandel bei den Bewilligungsbehörden stattfinden. Die Probleme der Zuwendungsempfänger müssen der Geberseite verdeutlicht werden. Nur eine verbesserte Kommunikation zwischen Gebern und Empfängern (vgl. [Kapitel 6.1](#) und [Kapitel 6.2](#) dieses Papiers) kann hier für Abhilfe und eine einheitliche Handhabung bei mehreren Förderern sorgen.

Rechtliche Hürden gibt es nur vereinzelt. Zum Beispiel bestehen im Bund und bei einigen Ländern enge Vorgaben für die Anerkennung von Wirtschaftsprüferkosten bei institutioneller Förderung (nur wenn die Prüfung des Jahresabschlusses gesetzlich vorgeschrieben oder aus besonderen Gründen geboten ist, vgl. VV Nr. 2.7 zu § 44 BHO). Die Vorschriften der meisten Länder enthalten diese Regelung nicht. Brandenburg und Bremen stellen darauf ab, ob die Anerkennung der Wirtschaftsprüferkosten im Einzelfall wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Dies erscheint sinnvoll.



Vorschlag

Eine genaue Definition der zuwendungsfähigen Ausgaben in Förderrichtlinien und Zuwendungsbescheiden ist unerlässlich und erhöht die Rechtssicherheit der Zuwendungsempfänger. Probleme mit der Anerkennung einzelner Ausgabenpositionen müssen durch eine verbesserte Kommunikation zwischen Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern einer Lösung zugeführt werden.

4.5 Projektbezogene Ausgaben des Zuwendungsempfängers (VV Nr. 3.3.2 zu § 44 BHO)



Status Quo

Häufig werden Ausgaben des Zuwendungsempfängers, die mit dem Projekt zusammenhängen (Overheadkosten), von den Bewilligungsbehörden nicht anerkannt. Es geht hier um anteilige Personalausgaben, Sachausgaben, Bürokosten, Mieten sowie anteilige Kosten der Geschäftsführung (Gemeinkosten).

Die Anerkennung von Overheadkosten bei der Projektförderung ist sinnvoll und geboten, wobei mit Pauschalen gearbeitet werden sollte. Letzteres lässt sich auf VV Nr. 2.3 zu § 44 BHO und die entsprechenden Bestimmungen der Länder stützen, wonach der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben, soweit möglich, feste Beträge zu Grunde gelegt werden sollen. Die festen Beträge können auch als Prozentsatz von anderen zuwendungsfähigen Ausgaben ermittelt werden. Die Anerkennung von Overheadkosten bzw. Verwaltungskostenpauschalen kommt vor allem bei Projekten in Betracht, bei denen einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können, jedoch eine sachgerechte Pauschalierung möglich ist. Overheadkosten sind solche, die dem Projekt abgrenzbar und nachweisbar zugutekommen, zum Beispiel Ausgaben für das fest angestellte Personal, auch Leitungspersonal, das für das Projekt anteilig eingesetzt wird. Weiterhin gehören dazu allgemeine Sachausgaben, ohne die das Projekt nicht durchgeführt werden könnte (Miet- und Nebenkosten für Büroräume des für das Projekt eingesetzten Personals). Dabei kann auf der Grundlage von nachgewiesenen allgemeinen Kosten auch mit Pauschalen wie zum Beispiel pro Quadratmeter Bürofläche gearbeitet werden. Wünschenswert sind beispielhafte, aber nicht abschließende Aufzählungen in den betreffenden Förderrichtlinien.

In einigen Förderrichtlinien des Bundes (z. B. in den Richtlinien des Bundesministeriums für Bildung und Forschung – BMBF – für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis – AZA –) sind Verwaltungskostenpauschalen vorgesehen. Sie sollen die Ausgaben abdecken, die durch die Nutzung der Infrastruktur des Zuwendungsempfängers entstehen und betragen – je nach Förderbereich – zwischen vier und 25 Prozent der direkten Projektausgaben oder Projekteinzelnkosten. Die Möglichkeit der Verwaltungspauschale aus der AZA-Richtlinie wird jedoch selbst innerhalb des BMBF häufig nicht genutzt. Warum auf diese Möglichkeit verzichtet wird, gilt es herauszufinden.

Bei neuen Förderrichtlinien wird oft seitens der Ministerien signalisiert, dass solche Pauschalen – gerade, wenn sie Verwaltungspauschalen heißen – nicht durchsetzungsfähig seien. Für die weitere Diskussion müssen Maßstäbe für die Höhe der Verwaltungspauschalen entwickelt und den Bewilligungsstellen an die Hand gegeben werden. Die Höhe der Verwaltungspauschale oder einer prozentual an den Personalausgaben orientierten Pauschale kann anhand von Erfahrungswerten bestimmt werden, sofern diese vorhanden sind. In manchen Programmen der Wirtschafts- und Forschungsförderung werden gemäß VV Nr. 13a zu § 44 BHO auch anteilige Gemeinkosten auf der Basis der Kostenrechnung des Zuwendungsempfängers anerkannt („Zuwendungen auf Kostenbasis“). Das kommt allerdings nur für Institutionen und Unternehmen in Frage, die eine interne Kostenrechnung bereits installiert haben oder leicht installieren können. Diese Möglichkeit sollte auch in Förderprogrammen für den Dritten Sektor eröffnet werden. Auch dort gibt es Zuwendungsempfänger mit professionellem Controlling und ausgebauter Kostenrechnung, für die eine solche Option eine finanzielle Erleichterung wäre.

Zuwendungen auf Kostenbasis gibt es nicht in allen Bundesländern. Ggf. sollten die VV dieser Länder ergänzt werden, damit zumindest die Möglichkeit besteht, in geeigneten Fällen und Förderrichtlinien diese Regelung zu nutzen. In Berlin können immerhin bei der „normalen“ Projektförderung in geeigneten Fällen bei größeren Beschaffungen die im Bewilligungszeitraum anfallenden Abschreibungen als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt werden.



Vorschlag

Die Anerkennung von Overheadkosten durch Verwaltungskostenpauschalen oder von Gemeinkosten bei Zuwendungen auf Kostenbasis dient der Verwaltungsvereinfachung und sollte deshalb von Vertretern des Dritten Sektors eingefordert werden, wo dies bisher nicht zugestanden worden ist. Als Standort für entsprechende Regelungen kommen Förderrichtlinien in Betracht. Von den betroffenen Zuwendungsempfängern sollten Maßstäbe für die Höhe der Verwaltungskostenpauschalen entwickelt werden mit dem Ziel, sie in Förderrichtlinien zu verankern.

4.6 Rückforderung und Verzinsung von Fördermitteln (VV Nr. 8 zu § 44 BHO)

Status Quo

Gelegentlich beschreiben Vertreter des Dritten Sektors die Regelungen über die Rückforderung und Verzinsung von Fördermitteln als sehr weitgehend und für die Zuwendungsempfänger als belastend. Auch wird beklagt, dass die Bewilligungsbehörden erst nach Jahren die vorgelegten Verwendungsnachweise prüften, woraus sich unter Umständen Rückforderungen ergäben. Prüfungen der Rechnungshöfe oder kommunaler Rechnungsprüfungsämter lägen z. T. zeitlich noch später vor. Von einigen Zuwendungsempfängern wird eine Unterrichtung über das Ergebnis der verwaltungsseitigen Prüfung des Verwendungsnachweises gewünscht.

Gefordert werden eine Bagatellgrenze für Rückforderungen, ein größeres Ermessen der Bewilligungsbehörden sowie der Verzicht auf die Rückforderung, wenn der Rückforderungsgrund zeitlich weit zurückliegt. Der Zeitraum für die Prüfung der vorgelegten Verwendungsnachweise durch die Bewilligungsbehörden müsse verkürzt werden. Für zeitlich noch später erfolgende Prüfungen durch die Rechnungshöfe oder kommunale Rechnungsprüfungsämter müsse eine Regelung gefunden werden, um früher Rechtssicherheit für die Zuwendungsnehmer zu schaffen.

Rückforderungsansprüche werden in der Zuwendungspraxis häufig thematisiert, in umfangreichem Schriftwechsel erörtert, aber letztlich doch nicht durchgesetzt. Diese Fälle verursachen bei Zuwendungsgebern und Zuwendungsnehmern erhebliche Aufwände. Der tatsächliche Umfang von Rückzahlungen ist jedoch eher gering. Zahlen zur finanziellen Dimension von Rückzahlungen liegen für die Hansestadt Hamburg vor. Sie werden beispielhaft in der nachfolgenden Aufstellung mitgeteilt, in der die bewilligten Zuwendungen und die Summe der Rückforderungen für die Jahre 2014 und 2015 einander gegenübergestellt worden sind.

Zuwendungen/Rückforderungen in der Freien und Hansestadt Hamburg in 2014/2015

Jahr *)	Anzahl der Bewilligungen	Bewilligungen (in Tsd. €)	Summe der Rückforderungen (in Tsd. €)	Anteil der Rückforderungen an den Bewilligungen (in Prozent)
2014	4.328	908.555,4	4.382,1	0,48 %
2015	3.943	1.062.949,9	8.464,3	0,79 %

Jahr*) = Jahr des Zuwendungsbeginns

Datum der Datenbankfrage INEZ: 16.10.2017

Bagatellgrenzen für Rückforderungen gibt es im Bundesbereich nicht, sehr wohl aber in den meisten Ländern. Die Werte der Bagatellgrenze, bis zu deren Erreichen nicht zurückgefordert werden muss, sind von Land zu Land unterschiedlich, sie reichen von 25 Euro (Thüringen) bis 1.000 Euro (Niedersachsen). Beispielhaft sei hier die sehr ausgewogene Formulierung von Schleswig-Holstein erwähnt (VV Nr. 8.8 zu § 44 LHO), die als Vorbild für einen Reformvorschlag dienen kann. Nach dieser Regelung sollen Erstattungs- und/oder Zinsansprüche nur geltend gemacht werden, wenn deren Höhe in einem angemessenen Verhältnis zu dem Verwaltungsaufwand steht. Dies ist regelmäßig anzunehmen, wenn die Ansprüche 500 Euro übersteigen. Vor einem Verzicht sollte das Verhältnis der Anspruchshöhe zur Höhe der gewährten Zuwendung berücksichtigt werden. Bei der Förderung jährlich wiederkehrender Vorhaben können die zurückzufordernde Zuwendung und die Zinsen mit der folgenden Zuwendung für denselben Zweck verrechnet werden.

Es sollte vorgeschlagen werden, dass auch der Bund eine Bagatellgrenze einführt, da die Rückforderung von Kleinbeträgen sehr aufwändig und belastend ist und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht verantwortet werden kann. Bei einer angemessenen Bagatellgrenze dürfte der Kritik an der bisherigen Rückforderungs- und Verzinsungspraxis die Spitze genommen sein.

Zeitlich weit in der Vergangenheit liegende Rückforderungsgründe können im Rahmen der von den Bewilligungsbehörden anzustellenden Ermessensüberlegungen eine Rolle spielen. Eine weitergehende Regelung durch den Gesetzgeber wäre denkbar, dürfte aber kaum durchsetzbar sein. Eine Verkürzung des Zeitraums für die Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Bewilligungsbehörden wäre wünschenswert. Allerdings liegt der Schwerpunkt der Arbeit dieser Stellen herkömmlicherweise bei den Bewilligungen, welche zeitnah erfolgen müssen. Auch muss konzediert werden, dass den Bewilligungsbehörden ein erheblicher Zeitauf-

wand durch die Vorlage von unvollständigen oder unzulänglichen Verwendungsnachweisen entsteht, was Rückfragen erforderlich macht. Eine Verkürzung dürfte erreichbar sein, wenn zukünftig häufiger mit Festbeträgen gefördert und Vereinfachungen beim Verwendungsnachweis zugelassen werden (vgl. [Kapitel 5.11](#) dieses Papiers).

Beim Bund und bei mehreren Ländern sind den zuständigen Behörden Fristen für die Prüfung von Verwendungsnachweisen vorgegeben: Innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Verwendungsnachweises muss dieser auf einen möglichen Erstattungsanspruch hin cursorisch geprüft werden. Anschließend muss dann stichprobenweise eine vertiefte Prüfung erfolgen, die innerhalb von neun Monaten abzuschließen ist. Eine solche Regelung sollte auch von den übrigen Ländern eingeführt werden.

Die Forderung, die Erhebung von Zinsen bei Rückforderungen von Zuwendungen auf einen bestimmten Zeitraum in der Vergangenheit zu beschränken, ist ohne eine Gesetzesänderung nicht zu erreichen. Eine derartige Rechtsänderung ließe sich nur schwer begründen und dürfte kaum zu erreichen sein. Eine entsprechende Rechtsänderung sollte dementsprechend nicht angestrebt werden.

In den Vorschriften von Berlin werden Mitteilungen an den Zuwendungsempfänger über das Ergebnis der Prüfung des Verwendungsnachweises angesprochen (Ausführungsvorschrift – AV – Nr. 11.10 zu § 44 LHO). Die VV der übrigen Länder enthalten eine derartige Regelung nicht. Im Hinblick auf die entstehenden Aufwände erscheint es nicht zweckmäßig, allgemein eine Verpflichtung einzuführen, dass die Zuwendungsempfänger über das Ergebnis der verwaltungsseitigen Prüfung unterrichtet werden.

Hinsichtlich der Prüfung zeitlich weit zurückliegender Förderfälle durch Rechnungshöfe oder kommunale Rechnungsprüfungsämter ist zu sagen, dass diese Institutionen unabhängig sind und sich in die Auswahl ihres Prüfungsstoffes und die Abfolge ihrer Prüfungen nicht hineinreden lassen. Jegliche Regelung zulasten dieser Prüfinstitutionen ist aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen. Das mag aus der Sicht der Zuwendungsempfänger zu bedauern sein, die sich daraus ergebenden Belastungen müssen im Interesse einer wirksamen Finanzkontrolle hingenommen werden. Allerdings spricht nichts dagegen, bei der Ankündigung entsprechender Prüfungen das Gespräch mit Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungsämtern zu suchen und darum zu bitten, weit zurückliegende Förderfälle nicht in die Überprüfungen einzu beziehen. Sollen diese Fälle gleichwohl geprüft werden, muss dies respektiert werden.



Vorschlag

Allgemein ist eine die Bewilligungsbehörden bindende Frist für die Prüfung von Verwendungsnachweisen zu fordern. Wo noch nicht vorhanden, sollte die Einführung angemessener Bagatellgrenzen für die Rückforderung von Zuwendungen sowie für das Verlangen von Erstattungszinsen angestrebt werden. Im Rahmen ihrer Ermessensspielräume können Bewilligungsbehörden ggf. auf Rückforderungen verzichten, deren Entstehungsgründe weit in der Vergangenheit liegen.

5. Modernisierung der Allgemeinen Nebenbestimmungen und ihrer Anwendung

5.1 Zusammenfassung der Allgemeinen Nebenbestimmungen

Status Quo

Die zuwendungsrechtlichen Nebenbestimmungen stimmen inhaltlich weitgehend überein. In mehreren Stellungnahmen aus dem Dritten Sektor wird die überzogene Regelungsdichte der Nebenbestimmungen kritisiert und eine Zusammenfassung gefordert.

Im Zuwendungsrecht des Bundes gibt es die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I), für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), für Projektförderung an Gebietskörperschaften (ANBest-GK) und für die Projektförderung auf Kostenbasis (ANBest-P-Kosten). Im Länderbereich gibt es entsprechende Regelungen, wobei eine Projektförderung auf Kostenbasis zumeist nicht vorgesehen ist.

Trotz weitgehender inhaltlicher Übereinstimmung der ANBest-I, ANBest-P und ANBest-GK erscheint eine Zusammenfassung dieser Bestimmungen zu einem einheitlichen Regelwerk nicht sinnvoll. Die Lesbarkeit und Verständlichkeit eines solchen einheitlichen Regelwerks würde leiden, da einzelne Bestimmungen beispielsweise nur für oder gerade nicht für die institutionelle Förderung bzw. für die Förderung der Gebietskörperschaften gelten. Jeder Zuwendungsempfänger sollte sich nur mit denjenigen Nebenbestimmungen befassen müssen, die auch tatsächlich für ihn gelten. Die Reduzierung der Regelungsdichte bei den Nebenbestimmungen mit Blick auf den Dritten Sektor sollte allerdings angestrebt werden.

Vorschlag

Nachfolgend werden konkrete Ansätze zu Vereinfachungen bei den Allgemeinen Nebenbestimmungen entwickelt.

5.2 Finanzierungsplan (Nr. 1.2 ANBest-P)



Status Quo

Bei der Projektförderung ist der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Einzelansätze dürfen lediglich um bis zu 20 v.H. überschritten werden, soweit die Überschreitung durch Einsparungen bei anderen Ansätzen ausgeglichen werden kann. Dies wird als sehr eng angesehen, so dass hier eine Vereinfachung gefordert wird.

Die Vorschrift entspricht dem traditionellen Ansatz, die Förderung durch enge Vorgaben wie hier die 20 Prozentgrenze bei den Einzelansätzen zu steuern. In Hessen dürfen die Einzelansätze immerhin um bis zu 50 Prozent überschritten werden. Das heutige, auch im öffentlichen Sektor immer mehr an Boden gewinnende Verständnis geht jedoch in eine andere Richtung, nämlich dahin, dass die unmittelbar Betroffenen am besten wissen, wie die begrenzten Ressourcen einzusetzen sind, um so dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Finanzierungspläne zu vereinfachen, d.h. auf wenige oder pauschalisierte Ansätze zu reduzieren. Es wäre z. B. denkbar, unabhängig von der tatsächlichen Gliederungstiefe eines vorgelegten Finanzierungsplans die Prozentgrenze nur auf die jeweils zusammengefassten Personal-, Sach- und Investitionsausgaben eines Projekts zu beziehen. Eine Pauschalierung der Ansätze darf nicht dadurch konterkariert werden, dass bei Prüfungen die tatsächlichen Ausgaben wieder im Einzelnen nachzuweisen sind.



Vorschlag

Es sollte eine Vereinfachung der Finanzierungspläne bei der Projektförderung angestrebt werden, zum Beispiel durch eine Beschränkung der Einzelansätze auf wenige Budgetlinien wie Personal-, Sach- und Investitionsausgaben oder eine Pauschalierung der Einzelansätze.

5.3 Besserstellungsverbot (Nr. 1.3 ANBest-I/P)

Status Quo

Von Seiten einiger Zuwendungsempfänger wird argumentiert, dass die Beschäftigungsbedingungen bei vielen geförderten Einrichtungen vielfach nicht mehr direkt mit dem Referenzbereich der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes vergleichbar seien. Besserstellungen in Teilbereichen könnten Nachteile in sonstigen Bereichen gegenüberstehen. Überdies werde es für Zuwendungsempfänger in bestimmten Bereichen schwierig, für zeitlich befristete Projekte qualifiziertes Personal zu den in der öffentlichen Verwaltung vorgegebenen Tarifen zu gewinnen. Zudem bestehe hier eine erhebliche Regelungsdichte, die in ihrer Wirkung zweifelhaft erscheine.

Zuwendungsempfänger dürfen ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Beschäftigte des Bundes oder der Länder. Obergrenze ist der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) bzw. der Tarifvertrag für die Länder (TV-L). Das Besserstellungsverbot gilt für sämtliche mit dem Beschäftigungsverhältnis zusammenhängende Regelungen und Leistungen, also auch für Zulagen, Beihilfen, Arbeitszeit, Urlaub, Weihnachtsgeld, Kantinenzuschüsse, Reisekosten usw. Das Besserstellungsverbot ist im Bund und bei mehreren Ländern nicht nur in den Allgemeinen Nebenbestimmungen, sondern auch im jeweiligen Haushaltsgesetz verankert. Es entfaltet seine Wirkung in erster Linie bei der institutionellen Förderung. Bei der Projektförderung greift es nur, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert werden, bei einigen Ländern mit der weiteren Einschränkung, dass die Zuwendung oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 50.000 Euro betragen muss.

Bei Einrichtungen, welche der öffentlichen Verwaltung eher fernstehen, ist der Druck groß, an der einen oder anderen Stelle Besserstellungen des eigenen Personals zuzulassen. Das hängt zum einen mit den Besonderheiten des jeweiligen Bereichs zusammen, zum anderen mit dem Unwillen, die komplizierten Regelwerke des öffentlichen Dienstes (TVöD, Bundesreisekostengesetz usw.) für sich zu übernehmen und anzuwenden. Auch aus abweichenden tarifvertraglichen Regelungen können sich Konfliktfelder ergeben. Stellen diese Tarifverträge das Personal der Zuwendungsempfänger besser, legen manche Länder die Höhe der zuwendungsfähigen Personalausgaben in Förderrichtlinien durch Personalkostenpauschalen fest. Die Prüfung, ob ein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot vorliegt, ist dann entbehrlich.

Durch die Ablösung des BAT durch TVöD, TV-L und TV-H wären Zuwendungsempfänger, die Zuwendungen von verschiedenen Ebenen erhalten (z. B. Bund und Land oder Land und Kommune) in der absurden Situation, zwei Besserstellungsverbote zu beachten. Hier wären Bund und Länder in der Pflicht klarzustellen, dass die Beachtung eines vom Zuwendungsempfänger gewählten öffentlichen Tarifvertrages ausreichend ist – so wie bereits durch Schleswig-Holstein geschehen.

Ausnahmen vom Besserstellungsverbot sind bei Bund und Ländern natürlich möglich, werden aber häufig restriktiv gehandhabt. Regelmäßig können Ausnahmen vom Finanzministerium bei Vorliegen zwingender Gründe zugelassen werden oder wenn der mit der Zuwendung verfolgte Zweck ansonsten nicht erfüllt werden könnte. Weiter gehen die Regelungen in einigen Ländern: In Bremen (Nr. 2 im Regelwerk für Ausnahmen vom Besserstellungsverbot der Finanzsenatorin vom 01.04.2015) kann die „Bewilligungsbehörden in begründeten Einzelfällen (für einzelne Beschäftigte oder eine Beschäftigungsgruppe) Ausnahmen vom Besserstellungsverbot zulassen,

- > wenn die Freie Hansestadt Bremen ein außerordentliches Interesse an der Wahrnehmung der Aufgabe hat,
- > und es ohne die Besserstellung nicht zu der im Landesinteresse liegenden Zweckerfüllung kommt
- > und der Zweck auf andere Weise nicht oder nur mit erheblich höheren Kosten (Gesamtkostenrechnung) verwirklicht werden könnte.“

In Hamburg (Artikel 12 Haushaltsbeschluss) können Ausnahmen vom Besserstellungsverbot zugelassen werden, wenn die Wirksamkeit oder Wirtschaftlichkeit der Zuwendungsverwendung dadurch erhöht wird.

Aus den zitierten Vorschriften lassen sich für den jeweiligen Sachzusammenhang Vorschläge entwickeln, in welchen Fallgruppen durch Ausnahmen vom Besserstellungsverbot den unterschiedlichen Interessen von Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern Rechnung getragen werden kann, ohne das Wirtschaftlichkeitsprinzip zu verletzen.



Vorschlag

Die Zuwendungsempfänger aus dem Dritten Sektor sollten darauf hinwirken, dass die bestehenden Ausnahmeregelungen zum Besserstellungsverbot präzisiert werden, um sachgerechte Ergebnisse für bestimmte Fallgruppen zu ermöglichen.

5.4 Verbot des Abschlusses von freiwilligen Versicherungen (Nr. 1.4 ANBest-I)

Status Quo

Häufig kritisieren Vertreter des Dritten Sektors, dass Ausgaben für nicht gesetzlich vorgeschriebene Versicherungen bei der institutionellen Förderung nicht zuwendungsfähig seien. Diese Regelung werde den Erfordernissen der Praxis nicht gerecht. Bei der Durchführung größerer Veranstaltungen ergäben sich beispielsweise Probleme.

Die Vorschriftenlage ist wie folgt: Zuwendungsempfänger des Bundes, deren Gesamtausgaben zu 50 Prozent und mehr aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, dürfen Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen nur versichern, soweit eine Versicherung gesetzlich vorgeschrieben ist oder der Vertragspartner den Abschluss einer Versicherung als zwingende Voraussetzung für den Vertragsabschluss fordert. Dementsprechend sind die Ausgaben für die Haftpflichtversicherung für Kraftfahrzeuge (gesetzlich vorgeschrieben) zuwendungsfähig, nicht jedoch die Ausgaben für freiwillige Versicherungen gegen Sturmschäden, Ausfall von Telefon- und Datenverarbeitungsanlagen usw. Die überwiegend von öffentlichen Mitteln lebenden Zuwendungsempfänger werden im Ergebnis wie Behörden behandelt. Mit dieser Regelung wird das für die Bundesverwaltung geltende Prinzip der Selbstdeckung (sprich der Nichtversicherung) auf die institutionell geförderten Einrichtungen übertragen. Die nicht überwiegend von Fördermitteln lebenden, institutionell geförderten Zuwendungsempfänger dürfen entsprechende Versicherungsverträge abschließen, allerdings mit der Einschränkung, dass sie ihre Bedienstete nicht besserstellen als vergleichbare Arbeitnehmer des Bundes.

Die Regelungen in den meisten Bundesländern entsprechen den Vorschriften des Bundes oder sind sogar noch strenger gefasst. Zum Teil sehen sie jedoch ausdrücklich vor, dass Ausnahmen möglich sind. In einigen Bundesländern ist lediglich geregelt, dass Bedienstete des Zuwendungsempfängers durch den Abschluss von Versicherungen nicht bessergestellt werden dürfen. Baden-Württemberg allerdings kennt die Auflage des Versicherungsverbots nicht.

Dem Prinzip der Nichtversicherung liegt die Überlegung zugrunde, dass die in den Versicherungsbeiträgen enthaltenen Gewinne und Verwaltungskostenanteile bei den großen Gebietskörperschaften mit ihren vielen Behörden und Einrichtungen eingespart werden können. Den vielen kleinen Einsparungen stehen nur selten größere Schadensereignisse gegenüber, die von den Gebietskörperschaften getragen werden können. Das Prinzip der Nichtversicherung macht insofern bei Bund und

Ländern Sinn. Die Übertragung des Nichtversicherungsprinzips auf die isoliert dastehenden institutionell geförderten Zuwendungsempfänger überzeugt hingegen nicht.

Die öffentlichen Zuwendungsgeber sind rechtlich nicht verpflichtet, bei einem Schadensfall zusätzliche Mittel bereitzustellen. Regelmäßig geschieht dies in der Förderpraxis gleichwohl, zum Teil aus dem Fördervolumen des laufenden oder des folgenden Jahres. In diesem Zusammenhang entstehen natürlich auch Aufwände (Verwaltungskosten) beim Zuwendungsgeber und beim Zuwendungsempfänger. Diese Aufwände, welche nirgendwo erfasst werden, dürften kaum geringer sein als die in der Versicherungsprämie enthaltenen anteiligen Verwaltungskosten der Versicherungen, zumal die Versicherungen bestrebt sind, ihre Prozesse einfach zu gestalten und Bagatellschäden schnell zu regulieren. Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten spricht demnach nicht viel dafür, das Nichtversicherungsprinzip auf die institutionell geförderten Einrichtungen zu übertragen. Im Ergebnis sollte bei der institutionellen Förderung auf die Verhältnisse beim jeweiligen Zuwendungsempfänger abgestellt werden und in den Wirtschaftsplanverhandlungen Versicherungsprämien je nach Lage des Einzelfalles akzeptiert werden oder auch nicht. Das generelle Versicherungsverbot sollte aufgegeben werden.

**Vorschlag**

Streichung der Nr. 1.4 ANBest-I (wie in Baden-Württemberg) oder zumindest Flexibilisierung dahingehend, dass die Bewilligungsbehörde wie derzeit schon in mehreren Bundesländern den Abschluss von Versicherungen zulassen kann.

5.5 Bereitstellung der Mittel (Nr. 1.5 ANBest-I, Nr. 1.4 ANBest-P)

Status Quo

Aus dem Kreis der Zuwendungsempfänger wird insbesondere das Abrufverfahren des Bundes als sehr verwaltungsaufwändig und wenig praktikabel kritisiert. Vielfach wird allgemein eine Verlängerung der Verwendungsfristen gefordert. Auch stimmen die Vorschriften des Bundes und der Länder bei der Anforderung und Verwendung der Fördermittel nicht überein. Bei mehreren Zuwendungsgebern sei es für viele Zuwendungsempfänger schwierig und mit Mehrarbeit verbunden, die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Fördermittel nachzuvollziehen.

Der Bund hat vor einigen Jahren das Abrufverfahren eingeführt, wonach Fördermittel am Tage des Bedarfs für fällige Zahlungen direkt bei der Bundeskasse abgerufen werden. Eine Auszahlung für eine längere Zeit im Voraus ist nicht vorgesehen. Das Verfahren ist heftig kritisiert und inzwischen in seinem Anwendungsbereich beschränkt worden, nur einige Länder haben es übernommen. Es ist zwischen dem mittelbaren und dem unmittelbaren Abrufverfahren zu unterscheiden. Die Anwendung des unmittelbaren Abrufverfahrens soll zu einer schnellen täglichen Auszahlung führen. Viele Zuwendungsempfänger werden jedoch aufgrund der sehr hohen Zahl an Abrufen und durch die Aufwände für die Ermittlung des jeweiligen Bedarfes stark belastet. Zwischenzeitlich wird im Bundesbereich das Abrufverfahren überwiegend in abgewandelter Form angewandt (mittelbares Verfahren). Jedoch ist auch dieses Verfahren mit erheblichen Praxisproblemen verbunden. Aufgrund zeitlicher Verzögerungen bei der Auszahlung muss die Ermittlung des Mittelbedarfes für die Zukunft erfolgen. Dies ist aufgrund vieler Variablen mit erheblichen Aufwänden verbunden. Auch die genutzte Software „profi-Online“ bietet einige technische Beschränkungen, die beispielsweise eine Auszahlung zwischen Dezember und Januar nicht möglich macht. Somit können die beabsichtigten Ziele „tägliche Mittelverwendung“ und „Verwaltungsvereinfachung“ nicht erreicht werden.

In anderen Fällen wird das Anforderungsverfahren angewendet (auf Bundesebene nur bei kleineren Zuwendungen). Hier darf die Zuwendung nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie alsbald nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird. Die Förderpraxis des Bundes handhabt das „alsbald“ im Sinne einer Sechswochenfrist.

Bei den Ländern dürfen die Fördermittel nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden. Bayern lässt bei der institutionellen Förderung zu, dass die Fördermittel für einen Zeitraum von drei Monaten angefordert werden dürfen.

Die Zweimonatsfrist galt früher auch im Bereich des Bundes. Aus dem Kreis der Zuwendungsempfänger wird zu Recht kritisiert, dass die unterschiedlichen Regelungen den Verwaltungsaufwand der Mittelempfänger erhöhen. Eine Rückkehr des Bundes zu der früher praktizierten Zweimonatsfrist wäre im Interesse der Einheitlichkeit des Verfahrens wünschenswert, ist aber nicht zu erwarten.

Einige Länder (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt) haben sich darüber hinaus Vorschriften geschaffen, wonach bei der institutionellen Förderung sowie bei der Projektförderung in geeigneten Fällen die Zuwendung in Teilbeträgen zu bestimmten kalendermäßig festgelegten Terminen ausgezahlt werden darf.

Noch weiter geht Schleswig-Holstein (Anlage 3 zu VV Nr. 13.1 zu § 44 LHO, Nr. 2 der Bestimmungen über mögliche Erleichterungen bei der Gewährung von Zuwendungen bis zu einer Höhe von 50.000 Euro): Danach wird die bewilligte Zuwendung zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in Teilbeträgen zu bestimmten Zeitpunkten ausgezahlt, ohne dass es darauf ankommt, ob die Zuwendung innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen benötigt wird. Die Zuwendung muss aber spätestens sechs Monate nach Auszahlung bzw. bis zum Abschluss des Bewilligungszeitraums verwendet werden. Einzelne Förderrichtlinien im Länderbereich sehen bei Zuwendungen bis 10.000 Euro sogar eine Auszahlung der Zuwendung in einem Betrag innerhalb von zwei Wochen nach Bestandskraft des Zuwendungsbescheids vor. Ein förmlicher Mittelabruf ist nicht mehr erforderlich. In Hamburg können z. B. Zuwendungen unter 12.500 Euro als ein Gesamtbetrag und auch schon vor Bestandskraft des Bescheides ausgezahlt werden (s. VV Nrn. 9.1 und 9.2 zu § 46 LHO) werden.

Bei den meisten Ländern und auch beim Bund gibt es auch die Bestimmung, wonach die Zuwendung in geeigneten Fällen erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises in einer Summe ausgezahlt werden kann. Diese Regelung führt zu einer wesentlichen Verfahrensvereinfachung. Sie kommt aber nur in solchen Fällen in Betracht, in denen der Zuwendungsempfänger zur Vorfinanzierung in der Lage ist.

Die Verwendungsfristen sollen Zinsnachteile des Staates bei der Bereitstellung von Haushaltsmitteln möglichst geringhalten. In der heutigen Niedrigzinsphase hat diese Begründung kein allzu großes Gewicht. Ausgangspunkt für Reformüberlegungen muss eine Gesamtbetrachtung der bei den Auszahlungsverfahren entstehenden Aufwände bei Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern sein. Die beim Abrufverfahren des Bundes entstehenden Aufwände sprechen gegen dieses Verfahren. Auf die Wirtschaftlichkeitsberechnung des Bundesverbandes der Verbrau-

cherzentralen vom 12.01.2015 zum unmittelbaren Abrufverfahren wird hingewiesen. Das Abrufverfahren sollte allerdings nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden, es sollte vielmehr auf eine Optimierung gedrängt werden. Bei Anwendung des unmittelbaren Abrufverfahrens könnte das Verfahren effizienter und kostensparender gestaltet werden, wenn durch eine Verwendungsfrist die Zahl der jährlichen Abrufe verringert würde. Bei Anwendung des mittelbaren Abrufverfahrens wird vorgeschlagen, eine Liquiditätsreserve bei der Berechnung des Mittelbedarfes zu gewähren, um Verzögerungen des Auszahlungszeitpunktes auszugleichen.

Allgemein würden sich bei einer flexibleren Handhabung der Mittelbereitstellung durch Bund und Länder die Aufwände der Zuwendungsempfänger vermindern. Für die Bewilligungsbehörden würde in vielen Fällen das aufwändige Nachhalten der fristgerechten Verwendung und die bei einer Überschreitung sich ergebenden Zins- und Rückforderungsberechnungen entfallen. Die teilweise geforderte Verlängerung der Verwendungsfristen über die derzeitigen Fristen von sechs Wochen bzw. zwei Monaten hinaus dürfte allerdings kaum durchsetzbar sein.

Bei kleineren Zuwendungen sollte nach dem Vorbild der Regelungen in einigen Bundesländern die Auszahlung der Fördermittel vereinfacht werden.

**Vorschlag**

Das Abrufverfahren des Bundes sollte optimiert werden.

Bei kleineren Zuwendungen sollten die Mittel in einer Summe nach Bestandskraft des Zuwendungsbescheids oder in wenigen Raten ausgezahlt werden, wobei auch keine Anordnung über die Frist für die alsbaldige Verwendung getroffen werden sollte. Dies könnte sachgerecht in Förderrichtlinien geregelt werden.

5.6 Verbot der Rücklagenbildung (Nr. 1.8 ANBest-I)



Status Quo

Aus dem Dritten Sektor wird bemängelt, dass das generelle Verbot, Rücklagen bei der institutionellen Förderung zu bilden, nicht gerechtfertigt sei. Es bestünden verschiedene Risiken für die Geschäftsführung von gemeinnützigen Organisationen, beispielsweise durch steuerliche Außenprüfungen. Jeder normale Betrieb arbeite mit Rücklagen und Rückstellungen. Auch das Steuerrecht lasse im Rahmen der Anerkennung der Gemeinnützigkeit die Bildung von Rücklagen – in eingeschränktem Umfang – zu. Daran sollte sich auch das Zuwendungsrecht orientieren.

Nach den Vorschriften des Bundes und der meisten Länder ist die Bildung von Rückstellungen nur zulässig, soweit diese gesetzlich vorgeschrieben sind. Baden-Württemberg hat auf Regelungen zu Rückstellungen und Rücklagen verzichtet. Der Kritik aus dem Dritten Sektor ist zuzustimmen. Die Vorgehensweise von Baden-Württemberg zeigt, dass Regelungen für Rückstellungen und Rücklagen nicht erforderlich sind. Es sollte im Einzelfall der Bewilligungsbehörde überlassen bleiben, im Zuge der Wirtschaftsplanverhandlungen die Bildung von Rückstellungen oder Rücklagen zuzulassen bzw. einzuschränken, falls dies nicht im Interesse des Zuwendungsgebers liegt.



Vorschlag

Die Nr.1.8 ANBest-I sollte gestrichen werden.

5.7 Keine Anrechnung von zweckgebundenen Spenden auf die Zuwendung (Nr. 2 ANBest-I/P)



Status Quo

Nach derzeitigem Recht reduzieren sich Zuwendungen immer dann, wenn neue Deckungsmittel, wie z. B. Spenden, hinzukommen. Vertreter des Dritten Sektors argumentieren dahingehend, dass Spenden eine freiwillige Zusatzförderung der Bürger seien, um den finanziellen Spielraum des Spendenempfängers zu erhöhen. Sie dienen nicht dem Zweck, den Haushalt des Zuwendungsgebers zu entlasten.

Nach herkömmlicher Auffassung der Finanzministerien sind Spenden grundsätzlich Deckungsmittel; sie sind im Wirtschaftsplan oder im Finanzierungsplan als Einnahmen darzustellen. Sofern nichts anderes zugelassen ist, vermindern Spenden nach dieser Auffassung den Zuwendungsbedarf, entlasten also die öffentliche Hand. In der Kommentarliteratur wird aber zugestanden, dass die volle Anrechnung von Spenden auf die Zuwendung oft nicht sachgerecht ist. Sie schwäche die Bereitschaft möglicher Spender, den Zuwendungszweck zu unterstützen und mindere die Motivation des Zuwendungsempfängers, Spenden einzuwerben.

Bei der Anrechnung oder Nichtanrechnung von Spenden sollte entscheidend auf den Willen des Spenders abgestellt werden. Wollte der Spender, dass mit seinem Geld andere oder zusätzliche Ausgaben getätigt werden, dann ist kein Raum für eine Anrechnung. Bei der Projektförderung sind ohnehin Einnahmeverbesserungen, die außerhalb des Projekts liegen, keine Deckungsmittel. Die Anrechnung einer Spende käme allenfalls dann in Frage, wenn diese zugunsten des Projekts zweckgebunden wäre. Durch eine Änderung der Nr. 2 ANBest I/P sollte klargestellt werden, dass es sich bei Spenden im Regelfall nicht um Deckungsmittel handelt.

Bei der Festbetragsfinanzierung stellt sich das Problem der Anrechnung bzw. Nichtanrechnung von Spenden nicht (vgl. Nr. 2.1.1 und 2.1.2 ANBest-I/P, wo die Festbetragsfinanzierung im Zusammenhang mit nachträglichen Änderungen der Finanzierung nicht angesprochen wird).

**Vorschlag**

Durch eine Änderung der Nr. 2 ANBest-I/P sollte klargestellt werden, dass bei der Anrechnung von Spenden auf den Willen des Spenders abzustellen ist. Dementsprechend handelt es sich dann nicht um Deckungsmittel, wenn andere oder zusätzliche Ausgaben getätigt werden sollen.

5.8 Eigene Mittel / bürgerschaftliches Engagement als Eigenmittel (Nr. 2 AN-Best-P)

**Status Quo**

Kritisiert wird, dass eine eindeutige Definition fehle, was unter eigenen Mittel zu verstehen ist. Weiterhin werde das bürgerschaftliche (ehrenamtliche) Engagement weder in den VV zu § 44 BHO noch in den ANBest-P als Eigenleistung anerkannt.

In der Tat fehlt eine entsprechende Regelung im allgemeinen zuwendungsrechtlichen Regelwerk. In einigen Bundesländern ist allerdings in Förderrichtlinien vorgesehen, dass das bürgerschaftliche Engagement als Eigenmittel in den Finanzierungsplan der beantragten Förderung eingestellt werden kann. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise ist geregelt, dass bürgerschaftliches Engagement in der Form von freiwilligen, unentgeltlichen Arbeiten als fiktive Ausgabe in die Bemessungsgrundlage für die Zuwendung einbezogen werden kann. Die als bürgerschaftliches Engagement zu berücksichtigenden Leistungen dürfen nicht in Erfüllung einer Verpflichtung aus einem Beschäftigungsverhältnis oder einer organschaftlichen Stellung bei dem Zuwendungsempfänger erbracht werden.

Eindeutige Definitionen der Eigenmittel sowie Regelungen für die Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements sollten zumindest in allen in Frage kommenden Förderbereichen durch Förderrichtlinien vorgesehen werden. Noch besser wären allgemein geltende Bestimmungen, die in den VV zu § 44 BHO/LHO ihren Standort haben müssten.

Die Anerkennung von ehrenamtlichem Engagement als fiktive Ausgabe wäre vor allem für jene Zuwendungsempfänger und Förderprogramme hilfreich, bei denen ein Mindesteigenanteil eingebracht werden muss.

Allerdings hat diese Lösung auch Nachteile: Hier droht möglicherweise neue Bürokratie, weil die Höhe der fiktiven Stundensätze und vor allem der Nachweis der tatsächlich geleisteten freiwilligen Arbeitsstunden sehr aufwändig und konfliktträchtig werden kann. Eventuell könnte hier der Mindestlohn als allgemein geltender Wert angesetzt werden.

Eine alternative Möglichkeit besteht darin, dass Antragsteller ihr bürgerschaftliches Engagement im Antrag darstellen und solche Aspekte bei der Förderentscheidung und der Zuschusshöhe positiv berücksichtigt werden (indem z. B. ein geringerer Eigenanteil akzeptiert wird). Eine Gleichstellung mit kassenwirksamen Ausgaben führt nur zu neuem Regelungsbedarf und letztlich Mehraufwand. Die VV zu § 44 BHO nehmen zum notwendigen Eigenanteil (außer, dass es einen geben soll) keine Stellung.

**Vorschlag**

Eindeutige Definitionen der Eigenmittel sowie Regelungen für die Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements sollten in allen in Frage kommenden Förderbereichen durch Förderrichtlinien vorgesehen werden. Noch besser wären allgemein geltende Bestimmungen, welche in den VV zu § 44 BHO/LHO zu treffen wären.

Alternativ könnte bürgerschaftliches Engagement bei der Förderentscheidung und der Zuschusshöhe positiv berücksichtigt werden.

5.9 Auftragsvergabe (Nr. 3 ANBest-I/P)

Status Quo

Die Regelungen für die Vergabe von Aufträgen werden von den Zuwendungsempfängern als zu kompliziert angesehen.

Bei manchen Zuwendungsempfängern sind die Bestimmungen über die Auftragsvergabe gar nicht bekannt oder werden ignoriert. Die Regelung des Bundes für den Zuwendungsbereich lautet, dass die Zuwendungsempfänger bei der Vergabe von Aufträgen die VOB bzw. VOL anzuwenden haben, wenn die Zuwendung oder bei der Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendungen mehr als 100.000 Euro beträgt. Bei einigen Ländern gilt ebenfalls die Grenze von 100.000 Euro, bei den meisten Ländern liegt der Betrag, ab dem VOB bzw. VOL anzuwenden sind, jedoch deutlich niedriger (25.000 bzw. 50.000 Euro). Diese Betragsgrenzen werden bei der Förderung durch mehrere Zuwendungsgeber schnell erreicht, so dass die VOB bzw. VOL grundsätzlich anzuwenden sind.

Die genannten Regelungen über die Anwendung des Vergaberechts werden den Bedürfnissen kleinerer Zuwendungsempfänger nicht gerecht, diese sollten von der Anwendung des Vergaberechts freigestellt werden.

Den Weg der Freistellung gehen die Regelungen von Schleswig-Holstein (Nr. 3.1 ANBest-P/I). Danach ist lediglich vorgeschrieben, dass Zuwendungsempfänger Aufträge nur an fachkundige und leistungsfähige Anbieter nach wettbewerblichen Gesichtspunkten zu wirtschaftlichen Bedingungen zu vergeben haben. Wenn die Zuwendung oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 100.000 Euro beträgt, sind grundsätzlich mindestens drei Angebote einzuholen und die Auswahlgründe zu dokumentieren.

Einen anderen Weg geht Baden-Württemberg, welches statt auf die Höhe der Finanzierung auf den Auftragswert abstellt. Nr. 3.1 ANBest-I/P Baden-Württemberg sieht vor, dass die VOB und VOL usw. erst anzuwenden sind, wenn Aufträge mit einem Gesamtauftragswert von mehr als 100.000 Euro, die überwiegend durch Zuwendungen finanziert sind, vergeben werden.

Es erscheint sachgerecht, wie in Baden-Württemberg auf den Auftragswert abzustellen, d.h. erst nach Überschreiten eines festzulegenden Schwellenwerts die Anwendung des Vergaberechts vorzuschreiben. Diese Erleichterung kommt nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen allerdings bei institutionell geförderten Einrichtungen dann nicht zum Tragen, wenn diese überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert werden.

**Vorschlag**

Die ANBest-I/P sollten geändert werden. Kleinere Zuwendungsempfänger sollten bis zu einem festzulegenden Schwellenwert des Einzelauftrags von der Anwendung der Vergabevorschriften befreit werden. Die Direktkaufsgrenze in Höhe von 1.000 Euro netto aus der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) sollte übernommen werden.

5.10 Mitteilungspflichten der Zuwendungsempfänger (Nr. 5 ANBest-I/P)

**Status Quo**

Die Regelungen über die von den Zuwendungsempfängern zu beachtenden Mitteilungspflichten werden vielfach als belastend und praxisfern angesehen.

Nach derzeitigem Recht besteht eine unverzügliche Anzeigepflicht für den Zuwendungsempfänger, wenn er weitere Zuwendungen bei anderen öffentlichen Stellen beantragt oder erhält, sich die für die Bewilligung maßgeblichen Umstände ändern oder wenn Fördermittel nicht alsbald für fällige Zahlungen verbraucht werden. Die Nichteinhaltung von Mitteilungspflichten kann zur Aufhebung des Zuwendungsbescheids führen.

Die Mitteilungspflichten sind beim Bund und bei den Ländern übereinstimmend geregelt. Sie werden in der Praxis häufig nicht beachtet. Besonders lästig ist die Mitteilungspflicht, wenn sich herausstellt, dass die angeforderten oder ausgezahlten Beträge nicht alsbald für fällige Zahlungen verbraucht werden können. Hier sollten mit Hilfe von Betragsgrenzen flexiblere Regelungen getroffen werden.

Die übrigen Mitteilungspflichten, insbesondere bei der Projektförderung, erscheinen zur Steuerung der jeweiligen Zuwendung weiterhin erforderlich.

**Vorschlag**

Die Mitteilungspflichten der Zuwendungsempfänger über nicht verbrauchte Mittel sollten großzügiger gefasst werden, es sollten Betragsgrenzen bestimmt werden, bis zu deren Erreichen keine Mitteilungen erforderlich sind. Dies müsste durch eine Änderung der Allgemeinen Nebenbestimmungen oder in Förderrichtlinien erreicht werden.

5.11 Nachweis der Verwendung (Nr. 7 ANBest-I, Nr. 6 ANBest-P)

Status Quo

Vielfach wird kritisiert, dass der zu erbringende zahlenmäßige Nachweis so umfangreich und ausdifferenziert ist, dass er zum Teil nur mit hohem personellem Aufwand erstellt werden kann. Auch würden zum Teil als Zwischenberichte bereits vollumfängliche Verwendungsnachweise bei kurzen Projektlaufzeiten verlangt.

Die Bestimmungen zum Nachweis der Mittelverwendung waren immer wieder Gegenstand von Reformüberlegungen, auch von Vorstößen aus dem politischen Raum unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung. Bestrebungen zu einer grundlegenden Vereinfachung konnten sich bisher jedoch nicht durchsetzen.

Die Regelungen über den Verwendungsnachweis bei der institutionellen Förderung stimmen bei Bund und Ländern im Wesentlichen überein. Der zahlenmäßige Nachweis bestimmt sich nach der Art der Buchführung des Zuwendungsempfängers und besteht bei kaufmännisch buchenden Einrichtungen aus dem Jahresabschluss, ansonsten aus der Jahresrechnung. Eine Vorlage von Belegen ist nicht vorgesehen.

Bei der Projektförderung haben sich die Vorschriften von Bund und Ländern auseinanderentwickelt. Beim Bund wurde der einfache Verwendungsnachweis abgeschafft und ersetzt durch einen Verwendungsnachweis ohne Belege, aber mit Belegliste als Regelfall. In der Belegliste muss jede einzelne Zahlung aufgeführt werden. Diese Regelung wird wegen des Mehraufwandes für die Zuwendungsempfänger kritisiert. Die Länder sind dem Bund mehrheitlich nicht gefolgt und haben den einfachen Verwendungsnachweis beibehalten. Dieser besteht aus dem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen, in dem Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans summarisch zusammenzustellen sind. Nach den ergänzenden Regelungen mehrerer Länder kann ein einfacher Verwendungsnachweis insbesondere bei Festbetragsfinanzierungen, bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben nach festen Beträgen und bei kleineren Zuwendungen (in Sachsen und Schleswig-Holstein bis 50.000 Euro) zugelassen werden. Zwei Länder (Bayern, Brandenburg) lassen sogar statt des zahlenmäßigen Nachweises eine sogenannte Verwendungsbestätigung zu, soweit es sich um Festbetragsfinanzierungen handelt, die ausschließlich aus Landesmitteln stammen.

In Bezug auf den Sachbericht bei Projektförderungen wurden vor einigen Jahren die Vorschriften des Bundes und der meisten Länder geändert und eine Erleichterung

zugelassen. Diese besteht darin, dass bei Zuwendungen, bei denen die Erfüllung des Verwendungszwecks in einem sich wiederholenden einfachen Ergebnis besteht, auf den vorherigen Sachbericht Bezug genommen werden kann.

Es wäre wünschenswert, wenn der Bund den einfachen Verwendungsnachweis bei der Projektförderung wieder zulassen würde. Nach dem Vorbild einiger Bundesländer sollte der einfache Verwendungsnachweis generell bei Festbeträgen und bei kleineren Förderbeträgen zum Regelfall gemacht werden. Auch die Erleichterung beim Sachbericht bei sich wiederholender Förderung sollte überall eingeführt werden.

Der Bund und einige Länder haben bei der Projektförderung festgelegt, dass ein Zwischennachweis zu erbringen ist, wenn der Verwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres erfüllt ist. Die anderen Länder haben keine derartige Regelung. Die Verpflichtung zur Vorlage eines Zwischennachweises sollte bei kleineren Zuwendungen nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins entfallen, sofern die Durchführung der gesamten Maßnahme nicht länger als drei Jahre dauert.

Bei einjährigen Projekten mit Haushaltsjahreswechsel im Projektverlauf sollte bei Projekten aller Größen auf Zwischennachweis und Zwischenbericht verzichtet werden. Der Zwischennachweis ist keine Ausprägung des Jährlichkeitsprinzips, sondern ein Instrument der Projektbegleitung. Warum der Begleitungsbedarf bei einjährigen Projekten mit Haushaltsjahreswechsel höher sein soll als bei einjährigen Projekten ohne Haushaltsjahreswechsel erschließt sich nicht. Die jeweiligen Fristen führen ohnehin dazu, dass ein Zwischennachweis in aller Regel nicht vor Projektende geprüft wird.



Vorschlag

Bei der Projektförderung sollte der einfache Verwendungsnachweis bei Bund und Ländern für Festbetragsfinanzierungen und für kleinere Zuwendungen zum Regelfall für den Nachweis der Mittelverwendung gemacht werden. Weiterhin sollte überall die Erleichterung eingeführt werden, dass bei Zuwendungen, bei denen die Erfüllung des Verwendungszwecks in einem sich wiederholenden einfachen Ergebnis besteht, auf den vorherigen Sachbericht Bezug genommen werden kann.

5.12 Verzinsung (Nrn. 9.4 und 9.5 ANBest-I, Nrn. 8.4 und 8.5 ANBest-P)

Status Quo

Vertreter des Dritten Sektor kritisieren, dass Rückzahlungsansprüche und Zinsen erst nach Jahren als Ergebnis von langwierigen Prüfungen geltend gemacht würden. Verzögerungen, die in den Verantwortungsbereich des Zuwendungsgebers fielen, dürften jedoch nicht zu Lasten der Zuwendungsempfänger gehen. Zudem seien die Regelungen sehr komplex und erforderten einen erheblichen Berechnungsaufwand.

Hier bestehen sachliche Überschneidungen mit [Kapitel 4.6](#) dieser Ausarbeitung. Rückforderungsansprüche des Zuwendungsgebers sind zu verzinsen. Ggf. kann eine Verzinsung für die Zeit bis zur zweckentsprechenden Verwendung auch dann verlangt werden, wenn von einer Rückforderung abgesehen wird. Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen (§ 49 a Abs. 3 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz) räumen der Verwaltung bei der Geltendmachung des Zinsanspruchs Ermessen ein. Insbesondere, wenn der Zuwendungsempfänger die Umstände, die zur Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheids geführt haben, nicht zu vertreten hat, kann von der Geltendmachung der Zinsen abgesehen werden. Diese Regelung deckt aber nicht alle vorstehend kritisierten Konstellationen ab. Weiterhin ist hier von Bedeutung, dass die meisten Länder für die Geltendmachung von Zinsen Bagatellgrenzen in ihren VV zu § 44 LHO vorsehen (Zinsen sind nur zu erheben, wenn der Gesamtzinsanspruch einen bestimmten Betrag übersteigt), da die Erhebung von Zinsen einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursacht. Das Vorgehen, in Bagatellfällen auf Zinsen zu verzichten, macht auf Seite der Bewilligungsbehörden dennoch eine Zinsberechnung notwendig, um herauszufinden, ob die zu erhebenden Zinsen über oder unter dieser Grenze liegt. Die Zinsberechnung ist recht aufwendig und lässt sich hinsichtlich der fristgemäßen Mittelverwendung praktisch nur mit einem entsprechenden Programm in überschaubarer Zeit durchführen.

In einigen Ländern sind die Bagatellgrenzen für die Zinserhebung hoch. In Baden-Württemberg ist von der Geltendmachung von Zinsansprüchen in der Regel abzu- sehen, wenn der Zinsbetrag 150 Euro nicht übersteigt. In Schleswig-Holstein liegt die Bagatellgrenze sogar bei 1.000 Euro. Der Bund kennt keine ausdrücklich geregelte Bagatellgrenze, jedoch werden im Bundesbereich Zinsansprüche bis zur Höhe von 50 Euro in der Praxis vielfach nicht geltend gemacht. Beim Bund sollte ebenfalls eine Bagatellgrenze eingeführt werden, die sich aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit herleiten lässt. Bei den Ländern sollten die Bagatellgrenzen ggf. erhöht wer-

den. Weitergehende Regelungen (keine Zinsen für Verzögerungen, die in den Verantwortungsbereich des Zuwendungsgebers fallen, oder für länger zurückliegende Zeiträume) würden eine Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes erfordern. Dies dürfte sehr schwer erreichbar sein.

Vorschlag

In den VV des Bundes zu § 44 BHO sollte eine Bagatellgrenze für die Geltendmachung von Zinsen in Rückforderungsfällen geschaffen werden. Bei den Ländern sollten die Bagatellgrenzen überprüft und ggf. erhöht werden.

6. Kommunikation zwischen Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern verbessern

6.1 Schulungen

Status Quo

Durch die hohe Komplexität des Zuwendungsrechts fehlt laut Vertretern des Dritten Sektors häufig die notwendige Kenntnis über Möglichkeiten und Grenzen der Förderung. Dies gelte insbesondere für kleinere Zuwendungsempfänger.

Es gibt zwar in manchen Förderbereichen etliche Beratungsangebote und Broschüren, vor allem von Fachverbänden. Diese haben den Vorteil, die Perspektive der Zuwendungsempfänger einzunehmen. Gleichwohl sollte gefordert werden, dass auch von Seiten der Bewilligungsbehörden Schulungen angeboten werden.

Vorschlag

Es sollten verstärkt Schulungen für Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger angeboten werden. In geeigneten Fällen sollten gemeinsame Schulungen durchgeführt werden.

6.2 Mehr Beratung, mehr Unterstützung durch die Zuwendungsgeber

Status Quo

Schulungen können nicht alle Informationsdefizite bei den Zuwendungsempfängern beheben, da sie oft zeitaufwendig, zu abstrakt oder wenig am Einzelfall orientiert sind. Einheitliche Hinweisdokumente oder Internetangebote, die zuwendungsrechtliche Grundlagen und typische Einzelfälle praxisorientiert vermitteln fehlen bislang.

Das Beratungsangebot der Bewilligungsbehörden sollte verbessert werden. Während das Bundesverwaltungsamt praktische und häufig in Anspruch genommene Hinweise/FAQs z. B. für Reisekosten bereithält, fehlen auf Bundesebene vergleichbare Hinweise für das Zuwendungsrecht. Die gemachten Erfahrungen gehen dahin, dass Schulungen gerade für neue Zuwendungsempfänger nicht immer das geeignete Format sind, weil sie viel Zeit benötigen und häufig doch nicht zum Einzelfall passen bzw. zu abstrakt sind. Das Bundesverwaltungsamt hat viel Erfahrung und viel Fachwissen im Zuwendungsrecht, das sich bestimmt gut in einem Hinweis-/FAQ-Dokument analog zum Reisekostenrecht zusammenfassen ließe. Neben grundsätzlichen Fragen (z. B. zum Ausgabenbegriff, der sich in der Kameralistik ja stark vom betriebswirtschaftlichen bzw. alltäglichen Begriff unterscheidet) könnten dort auch typische Einzelfälle erörtert werden, um hier eine einheitliche Wissensbasis unabhängig von der nicht immer vorhandenen Kommentarliteratur und den Berichten des Bundesrechnungshofs zu schaffen. Typische Einzelfälle wären z. B. die Anerkennung von Online-Bahntickets, die Anerkennung von (nachträglich zu zahlenden) Künstlersozialkassen- und Berufsgenossenschaftsabgaben auf Grundlage fiktiver Ausgaben oder mögliche Pauschalausnahmen vom vorzeitigen Maßnahmebeginn. Nach den gemachten Erfahrungen gelten hier in allen Bewilligungsbehörden unterschiedliche Regelungen, die aber nie von sich aus kommuniziert werden, sondern als „selbstverständlich“ vorausgesetzt werden. Mit einem einheitlichen Hinweisdokument wäre klar, was selbstverständlich ist und was die Bewilligungsbehörden (bei Bedarf) selbst kommunizieren müssten.

Die gleichen Überlegungen gelten auch für den Bereich der Länder, sind dort aber wegen der Vielzahl der Bewilligungsbehörden schwieriger umzusetzen.

Auch sollten institutionelle und quasi-institutionelle Zuwendungsempfänger, die überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert werden, dadurch unterstützt werden, dass sie zu Serviceeinrichtungen der Zuwendungsgeber (Reisekostenmanagement, Beschaffungsstellen usw.) unbürokratisch zugelassen werden.



Vorschlag

Bewilligungsbehörden sollten zur Beratung der Zuwendungsempfänger sowie derjenigen, die an einer öffentlichen Förderung interessiert sind, verpflichtet werden. Wünschenswert wären auch praxisorientierte Informationsbroschüren. Weiterhin sollten Zuwendungsempfänger in geeigneten Fällen zu Serviceeinrichtungen der Zuwendungsgeber zugelassen werden.

6.3 Erfahrungsaustausch, Vereinheitlichung von Verfahren



Status Quo

Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger haben zu wenig Kenntnis davon, wo die Probleme der jeweils anderen Seite liegen. Zuwendungsempfänger beklagen auch die unterschiedliche Ermessensausübung und die nicht einheitlichen Verfahren der verschiedenen Zuwendungsgeber.

Die Ausführungen sind zutreffend, der Erfahrungsaustausch sollte verbessert werden. An Treffen von Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern sollten auch die mit der Förderung befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von beiden Seiten teilnehmen, damit auch die Arbeitsebene vom Erfahrungsaustausch profitiert.

Eine uneinheitliche, stark voneinander abweichende Ausschöpfung der Ermessensspielräume seitens der Zuwendungsgeber, insbesondere wenn diese zu einer Gebietskörperschaft gehören, belastet die Zuwendungsempfänger. Auch ein häufiger Wechsel von Ansprechpartnern in den Bewilligungsbehörden erschwert die Förderverfahren, die überdies häufig nicht nach einem einheitlichen System abgewickelt werden.



Vorschlag

Es sollte ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen Fördergebern und Förderempfängern zur Auswertung der Förderpraxis organisiert werden. Auch sollten die Bewilligungsstellen der Gebietskörperschaft stärker mit einander kooperieren, um eine einheitliche Ermessensausübung und einheitliche Förderverfahren zu erreichen.

7. Sonstiges

7.1 Zuwendungen und Umsatzsteuer

Status Quo

Zunehmend wird von den Finanzämtern ein Leistungsaustausch zwischen Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern behauptet und daher Umsatzsteuer auf die erhaltenen Fördermittel erhoben.

Der Umsatzsteueranwendungserlass des Bundesfinanzministeriums beschreibt in Abschnitt 10.2 (1) Zuschüsse ambivalent: „Zahlungen unter den Bezeichnungen „Zuschuss, Zuwendung, Beihilfe, Prämie, Ausgleichsbetrag u.ä.“ (Zuschüsse) können entweder

1. Entgelt für eine Leistung an den Zuschussgeber (Zahlenden);
2. (zusätzliches) Entgelt eines Dritten oder
3. echter Zuschuss sein.

Nach dem Umsatzsteueranwendungserlass liegen in der Regel echte Zuschüsse vor, wenn Zuwendungen aus öffentlichen Kassen ausschließlich auf der Grundlage des Haushaltsrechts in Verbindung mit den dazu erlassenen Allgemeinen Nebenbestimmungen vergeben werden. Weiter wird ausgeführt, dass im Einzelfall eine Prüfung nicht ausgeschlossen ist, ob auf Grund zusätzlicher Auflagen oder Bedingungen des Zuwendungsgebers oder sonstiger Umstände ein steuerbarer Leistungsaustausch zwischen dem Zuwendungsgeber und dem Zuwendungsempfänger begründet worden ist. Umsatzsteuerliche Probleme ergeben sich vor allem dann, wenn Zuwendungsgeber versuchen, zur Vermeidung von Vergabeverfahren Projekte über Zuwendungen zu finanzieren, die einer solchen Finanzierung gar nicht zugänglich sind (z. B. Machbarkeitsstudien, Projektevaluierungen, Bedarfsanalysen etc.), oder wenn sie – beispielsweise über Projektbeiratstätigkeit – die Durchführung des Förderprojekts im Einzelnen beeinflussen wollen. In der Zuwendungspraxis sind vor diesem Hintergrund erhebliche Rechtsunsicherheiten insbesondere bei Zielvereinbarungen, Zuwendungsverträgen und bei der Weiterleitung von Zuwendungen aufgetreten. Auch scheint die Handhabung durch die Finanzämter nicht einheitlich zu sein. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Zuwendungsgeber in Fällen der Steuerpflicht die Umsatzsteuerbelastung durch eine Erhöhung der Fördermittel kompensieren werden. Im Ergebnis kommt es somit bei einer Umsatzsteuerpflicht zu einer Kürzung der Förderung.

Als Lösung kommt in Frage, eine Präzisierung des Umsatzsteueranwendungserlasses bezüglich der in Rede stehenden Fallgruppen herbeizuführen.

Für die Zeit bis zur entsprechenden Präzisierung des Umsatzsteueranwendungserlasses sollte sich die Förderpraxis auf Zuwendungsbescheide bzw. Förderverträge beschränken, denen außer den Allgemeinen Nebenbestimmungen keine weiteren Regelungen hinzugefügt werden. Förderpolitische Erwägungen müssen in das Vorfeld einer Förderentscheidung verlegt und strikt vom Zuwendungsverfahren getrennt werden. Die Einfügung von eigenen Evaluationskriterien seitens der Zuwendungsempfänger sollte zum Gegenstand des Antragsverfahrens gemacht werden (Antragssteller könnten dabei darstellen, in welcher Weise sie selbst die erfolgreiche Projektdurchführung messen wollen).



Vorschlag

Durch Klarstellungen im Umsatzsteueranwendungserlass für bestimmte Fallgruppen sollte für die Zuwendungsempfänger mehr Rechtssicherheit bezüglich der Umsatzsteuerpflicht hergestellt werden. Für die Zeit bis dahin sollte sich die Förderpraxis auf Zuwendungsbescheide bzw. Förderverträge beschränken, denen außer den Allgemeinen Nebenbestimmungen möglichst wenige weitere Regelungen hinzugefügt werden. Verfahren der Weiterleitung von Zuwendungsmitteln sollten als mehrstufige Förderverfahren umgesetzt werden. Dabei sollten die Förderentscheidung im vereinbarten Rahmen und das Förderverfahren stets beim Zuwendungsempfänger liegen und ohne Mitwirkung des Zuwendungsgebers erfolgen.

7.2 IT-Unterstützung für die Zuwendungspraxis



Status Quo

Die Zuwendungsempfänger wünschen sich eine bessere IT-Unterstützung in den Förderverfahren. Digitale Angebote sollten die Kommunikation zwischen den Zuwendungsempfängern und zuständigen Behörden erleichtern.

Im Bereich des Bundes werden die Förderverfahren durch das System „profi“ (Projektförderinformationssystem) von der Antragstellung bis zum Nachweis der Verwendung informationstechnisch unterstützt. Das System wird allerdings nicht in allen Geschäftsbereichen eingesetzt. Über „easy-Online“ können Anträge eingereicht werden. Nachdem der Zuwendungsbescheid ergangen ist, nutzen Zuwendungsempfänger dann das Internetportal „profi-Online“. Aus der Sicht der Zuwendungsempfänger können „easy-Online“ und „profi-Online“ jedoch nicht in jeder Hinsicht überzeugen.

Die rechtsverbindliche Unterschrift wird im Rahmen der digitalen Kommunikation durch die qualifizierte elektronische Signatur ersetzt (z. B. bei der Antragstellung und beim Nachweis der Verwendung,). Insbesondere wenn die Zuwendungsempfänger die Möglichkeiten der digitalen Kommunikation nur gelegentlich nutzen, wird die qualifizierte elektronische Signatur als zu aufwändig empfunden. Eine nutzerfreundlichere Variante der qualifizierten elektronischen Signatur oder gar ein Verzicht auf die Signatur sollte erwogen werden, sofern dies im Einzelfall rechtlich möglich und durch langjährige Zusammenarbeit zwischen Bewilligungsbehörde und Zuwendungsempfänger und ein entsprechendes Vertrauensverhältnis gerechtfertigt scheint. Bei Online-Antrags- und Förderverfahren könnte alternativ der Ausdruck eines zusammenfassenden Deckblatts ermöglicht werden, der dann von Hand unterschrieben und per Post verschickt werden kann. Dies würde eine Legitimierung durch die elektronische Signatur ersetzen, ohne dass der gesamte Antrag inklusive Anlagen noch einmal parallel in Papierform übersandt werden muss.

Die Zuwendungsempfänger sind daran interessiert, die Potentiale der elektronischen Kommunikation auszuschöpfen. Sie erwarten jedoch, dass die IT-Unterstützung die Zuwendungsverfahren erleichtert. Deshalb sollten einfache Online-Formulare für die Phasen der Antragstellung und Abrechnung bereitgestellt werden. Online-Anträge vereinfachen auch die Tätigkeit der Bewilligungsbehörden, da online übertragene Daten einfacher ausgewertet werden können, und zwar sowohl individuell auf Plausibilität als auch statistisch. Die bei Online-Verfahren wegfallende Platzbeschränkung sollte aber keinesfalls zu einer Ausweitung und Detaillierung der Informationsanforderungen an die Antragsteller führen.



Vorschlag

Es sollte darauf gedrängt werden, dass Bund und Länder nutzerfreundliche elektronische Antrags- und Abrechnungssysteme zur Verfügung stellen.

Ausgewertete Veröffentlichungen

- > Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ vom 30.06.2002, Drucksache 14/8900, Seite 304 ff. (PDF-Datei, 2,9 MB, zuletzt abgerufen Mai 2018).
- > Bode, Rainer/Sievers, Norbert: Neue Meilensteine auf dem Weg zur Entbürokratisierung? (PDF-Datei, 70 KB, zuletzt abgerufen Mai 2018).
- > Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Sprechergruppe und Projektgruppe 1: Bürgerschaftlich Engagierte unbürokratisch fördern, 14.07. 2004 (PDF-Datei, 125 KB, zuletzt abgerufen Mai 2018).
- > Bundeskanzleramt/Statistisches Bundesamt: Bürokratischer Aufwand im Zuwendungsrecht, Abschlussbericht August 2010, (PDF-Datei, 657 KB, zuletzt abgerufen Mai 2018).
- > Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts, 30.09.2009 (PDF-Datei, 119 KB, zuletzt abgerufen Mai 2018).
- > Ergebnisbericht der Arbeitsgruppe „Bürokratieabbau“: Vorschläge zur Vereinfachung der Zuwendungspraxis und Verwaltungsmodernisierung im Land NRW, Stand: April 2007 (PDF-Datei, 84 KB, zuletzt abgerufen Mai 2018).
- > Gürtler, Klaus: Zumutungen des Zuwendungsrechts. Erwartungen an eine kooperative Kulturförderung in Niedersachsen (PDF-Datei, 532 KB, zuletzt abgerufen Mai 2018).
- > Nationales Forum für Engagement und Partizipation: Dialogforum „Reform des Zuwendungsrechts“ (PDF-Datei, 106 KB, zuletzt abgerufen Mai 2018).

Verwendete Kommentare

- > Dittrich, Norbert: Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht, Kommentar, München: Rehm Verlag 2018.
- > Krämer, Erwin/Schmidt, Jürgen: Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, Textsammlung, Kommentar und Rechtsprechungssammlung zum Recht der Zuwendungen und Subventionen der öffentlichen Hand mit Verfahrenshinweisen für die Behörden und Zuwendungsempfänger, München: r. v. decker 2018.