

**Schriftenreihe**  
**des Bundesbeauftragten für**  
**Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung**

**Band 10**

**Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung**  
**von Zuwendungen**

Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich

**Verlag W. Kohlhammer**

Alle Rechte vorbehalten  
Herausgeber: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für  
Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 53048 Bonn  
Herstellung: Druckerei Plump OHG, Rheinbreitbach  
Verlag: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart  
Printed in Germany 2004  
ISBN 3-17-018568-3

## Vorwort

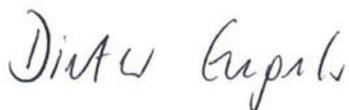
Finanzielle Leistungen in Form von Zuwendungen ermöglichen es dem Staat, durch Einbinden von Stellen außerhalb der eigenen Verwaltung öffentliche Aufgaben wahrzunehmen und politische Ziele zu verwirklichen.

Bereits in der Weimarer Republik versprach man sich von der Förderung durch Zuwendungen eine Entlastung der öffentlichen Haushalte und den Abbau des staatlichen Verwaltungsapparates. Heute wird das Instrument der Zuwendung darüber hinaus auch aus ordnungspolitischen Gründen genutzt, wenn die Verwaltung nicht unmittelbar als Träger von Einrichtungen und Vorhaben auftreten will. Denn sie beschränkt sich darauf, finanzielle Anreize dafür zu schaffen, dass Dritte Aufgaben, die im erheblichen staatlichen Interesse liegen, gleichsam als eigene wahrnehmen. Die damit angestrebte „staatsferne“ Aufgabenerledigung spielt in zahlreichen Politikfeldern - beispielsweise bei der Förderung von Kunst und Kultur oder der Forschungs- und Wirtschaftsförderung - eine tragende Rolle.

Zuwendungen stellen mit einer Größenordnung von jährlich rund 20 Mrd. Euro einen wesentlichen Ausgabenblock des Bundeshaushaltes dar. Das Förderspektrum ist dabei weit gefächert und umfasst u.a. forschungs-, wirtschafts-, kultur- und sozialpolitische Vorhaben. Dabei werden sowohl einzelne Projekte und Programme als auch ganze Einrichtungen mit entsprechendem Aufgabenprofil unterstützt. Angesichts der Notwendigkeit, den Einsatz staatlicher Mittel auf das Unabdingbare zu konzentrieren, sind unter dem Stichwort „Subventionsabbau“ auch die Zuwendungsprogramme auf den Prüfstand zu stellen. Die Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen bildet daher einen der Arbeitsschwerpunkte des Bundesrechnungshofes. Die in diesem Zusammenhang durchgeführten Prüfungen bei den Behörden und Zuwendungsempfängern lassen regelmäßig erhebliche Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften erkennen. Eine Vielzahl dieser Mängel ist immer wieder in ähnlicher Form bei verschiedenen Bundesressorts und deren Geschäftsbereichen anzutreffen.

Im vorliegenden Band werden typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich dargestellt. Ziel ist es, auf Fehlerquellen aufmerksam zu machen und das Bewusstsein für den wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Steuermitteln auch auf diesem Handlungsfeld zu schärfen. Der Band richtet sich insoweit an alle am Zuwendungsverfahren Beteiligten, seien sie Zuwendungsgeber, Zuwendungsempfänger oder mit der Prüfung von Zuwendungen befasst.

Bonn, im Mai 2004



*Prof. Dr. Dieter Engels  
Präsident des Bundesrechnungshofes als  
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit  
in der Verwaltung*

## Abkürzungen

ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
ANBest-GK	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften
ANBest-P-Kosten	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKM	Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
GG	Grundgesetz
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
OVG	Oberverwaltungsgericht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZE	Zuwendungsempfänger
ZG	Zuwendungsgeber

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	3
Abkürzungen .....	4
Inhaltsverzeichnis .....	5
Sachregister .....	8
Quellenverzeichnis .....	10

## **Abschnitt A      Zuwendungen als haushaltswirtschaftliches Instrument**

1.      Zuwendung im Sinne des Haushaltsrechts.....	11
1.1    Zuwendungsbegriff .....	11
1.2    Zuwendungsarten .....	11
1.2.1    Projektförderung .....	12
1.2.2    Institutionelle Förderung.....	12
1.3    Materielle Voraussetzungen für die Veranschlagung und Vergabe von Zuwendungen.....	12
2.      Haushaltswirtschaftliche Bedeutung der Zuwendungen in der Haushaltspraxis .....	13

## **Abschnitt B      Finanzkontrolle bei Zuwendungen**

1.      Prüfung der Zuwendungsgeber .....	14
2.      Prüfung bei den Zuwendungsempfängern .....	14

## **Abschnitt C      Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich**

1.      Allgemeines .....	17
2.      Veranschlagung von Zuwendungsmitteln.....	18
2.1    Finanzierungskompetenz des Bundes .....	18
2.2    Vorliegen eines erhebliches Bundesinteresses.....	20
2.3    Subsidiaritätsgrundsatz .....	22
2.4    Bruttoprinzip .....	24
2.5    Verpflichtungsermächtigungen.....	24
2.6    Einzelveranschlagung .....	25
2.7    Veranschlagung für denselben Zweck .....	25
2.8    Sperrvermerke.....	26
2.9    Übertragbarkeit .....	26
2.10    Deckungsfähigkeit .....	27
2.11    Einbeziehung von Zuwendungstiteln in die flexibilisierten Ausgaben.....	27
2.12    Veranschlagung von Zuwendungsmitteln zur Selbstbewirtschaftung .....	28
2.13    Sonderregelung für die Veranschlagung von Zuwendungen für Baumaßnahmen, größere Beschaffungs- oder Entwicklungsvorhaben.....	29
2.14    Erfordernisse der Wirtschaftspolitik .....	30
2.15    Omnibus-Prinzip .....	30
3.      Antragsprüfung und Bewilligung von Zuwendungsmitteln.....	31
3.1    Grundsätzliches.....	31
3.1.1    Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber .....	32
3.1.2    Gleichbehandlungsgrundsatz .....	34
3.2    Allgemeine haushaltsrechtliche Bewilligungsvoraussetzungen .....	34
3.2.1    Zuverlässigkeit und ordnungsgemäße Geschäftsführung des Zuwendungsempfängers.....	37
3.2.2    Sicherung der Gesamtfinanzierung.....	38

3.2.3	Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns	39
3.2.4	Gebot der Abstimmung bei gemeinsamer Förderung	41
3.2.5	Wahl der Finanzierungsart	42
3.3	Förderprogramme und Förderrichtlinien	44
3.4	Antragsverfahren	47
3.4.1	Notwendigkeit eines Antrags	47
3.4.2	Antragsunterlagen	47
3.4.3	Antragsprüfung	49
3.5	Bewilligung	54
3.5.1	Handlungsformen	54
3.5.2	Inhalt des Zuwendungsbescheids	54
3.5.3	Unterrichtung des Bundesrechnungshofes	56
4.	Auszahlung der Zuwendung	56
4.1	Auszahlung der Zuwendung erst nach Bestandskraft des Zuwendungsbescheids	56
4.2	Auszahlung auf Anforderung des Zuwendungsempfängers	57
4.3	Abrufverfahren	58
4.4	Mängel bei der Auszahlung von Zuwendungen	59
5.	Überwachung der Verwendung	60
5.1	Bedeutung der Überwachung	60
5.2	Bewirtschaftungsübersichten	61
5.3	Zuwendungsdatenbank	62
6.	Nachweis der Verwendung	63
6.1	Bestandteile des Verwendungsnachweises	64
6.1.1	Sachbericht	65
6.1.2	Zahlenmäßiger Nachweis	66
6.2	Einfacher Verwendungsnachweis	68
6.3	Zwischennachweis	70
6.4	Vorlagefristen für die Nachweise	70
7.	Prüfung des Verwendungsnachweises	71
7.1	Mindestprüfung	72
7.2	Umfassende Prüfung	73
7.2.1	Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises	74
7.2.2	Zweckentsprechende Mittelverwendung	74
7.2.3	Zweckerreichungs- und Erfolgskontrolle	75
7.3	Örtliche Erhebungen	78
7.4	Prüfungsvermerk	78
7.5	Frist für den Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung	79
7.6	Fehlverhalten der Bewilligungsbehörde bei der Verwendungsnachweisprüfung	80
8.	Verstöße - insbesondere der Zuwendungsempfänger - gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen (Beispiele für Prüfungsansätze)	82
8.1	Verbindlichkeit des Finanzierungsplanes und des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes	83
8.1.1	Verbindlichkeit des Finanzierungsplanes bei Projektförderungen	84
8.1.2	Verbindlichkeit des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes einschließlich des Organisations- und Stellenplanes bei institutioneller Förderung	85
8.1.3	Unzulässige Abweichungen von den für verbindlich erklärten Unterlagen	88
8.2	Zweckwidrige Verwendung der Zuwendung	89
8.3	Besserstellungsverbot für Beschäftigte des Zuwendungsempfängers	93
8.3.1	Gesetzliche Grundlage des Besserstellungsverbot	93
8.3.2	Geltung und Bedeutung des Besserstellungsverbot	94
8.3.3	Reichweite des Besserstellungsverbot	96
8.3.4	Verstöße gegen das Besserstellungsverbot	98
8.4	Bestimmungswidrige Anforderung der Zuwendung	100

8.5	Beschränkung von Versicherungen für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen ...	102
8.6	Unzulässige Vorleistungen an Dritte .....	104
8.7	Verbot der Bildung von Rücklagen .....	106
8.8	Gebot der Anwendung von vergaberechtlichen Vorgaben .....	108
8.9	Inventarisierungspflicht der Zuwendungsempfänger.....	111
8.10	Bindung von mit Zuwendungsmitteln erworbenen oder hergestellten Gegenständen an den Zweck.....	112
8.11	Verstoß gegen Mitteilungspflichten.....	115
8.12	Fehlverhalten bei der Weiterleitung von Zuwendungen.....	116
8.13	Organisations- und Verfahrensmängel bei institutionell geförderten Einrichtungen .....	118
8.14	Mängel bei Buchführung, Belegen und sonstigen Unterlagen .....	120
8.15	Unterlassene Erhebung oder bestimmungswidrige Verwendung von Einnahmen .....	122
9.	Rückforderung von Zuwendungen .....	125
9.1	Rückforderungsvoraussetzungen .....	125
9.2	Ermessensausübung bei der Rückforderung .....	126
9.2.1	Ermessensspielraum bei der Rückforderung aufgrund der Unwirksamkeit eines Zuwendungsbescheides.....	126
9.2.2	Ermessen beim Widerruf eines rechtmäßigen Zuwendungsbescheides.....	126
9.2.3	Ermessen bei der Rücknahme eines rechtswidrigen Zuwendungsbescheides .....	127
9.2.4	Ermessensausübung in der Zuwendungspraxis.....	128
9.3	Einzelfragen im Zusammenhang mit der Rückforderung von Zuwendungen .....	130
9.3.1	Begriff der „alsbaldigen Verwendung“ von Zuwendungsmitteln.....	130
9.3.2	Bedeutung und Beginn der Jahresfrist bei der Aufhebung eines Zuwendungsbescheides	132
9.3.3	Änderung des bei der Rückforderung zu Grunde zu legenden Zinssatzes .....	134

# Sachregister

(Fundstellen beziehen sich auf die Randziffern der Arbeitshilfe)

Abbruchverfahren	C 4.3	Mitteilungspflichten, Verstoß gegen	C 8.11
Abstimmung der ZG bei gemein. Förderung	C 3.2.4	Modellvorhaben	C 2.1, 8.10
„alsbaldige“ Verwendung der Zuwendung	C 9.3.1		
Anforderung der Zuwendung	C 4.2, 8.4	Nachweis der Verwendung	C 6 ff
Anteilfinanzierung	C 3.2.5		
Antragsprüfung	C 3.4.3	öffentlich-rechtlicher Vertrag	
Antragsverfahren	C 3.4 ff	Omnibusprinzip	C 3.5.1
Aufhebung eines Zuwendungsbescheids	C 9.1	ordnungsgemäße Geschäftsführung des ZE	C 2.15
Auszahlung der Zuwendung	C 4 ff	Organisationsplan, Verbindlichkeit des	C 3.2.1
		Organisations- und Verfahrensmängel b. ZE	C 8.1.2.2 C 8.13
Bagatellförderung	C 2.2	Örtliche Erhebungen	
Beiprüfungsrecht	B 2	Parlamentsvorbehalt	C 3.3
Besserstellungsverbot	C 8.3	positive Kenntnisnahme	
Bewirtschaftungsübersichten	C 5.2	privatrechtlicher Vertrag	C 3.1.1
Bindungsfrist	C 8.10	Prüfvermerk	C 3.1.1
Bonitätsprüfung	C 3.2.1	profi	
Bruttoprinzip	C 2.4	Projektförderung, Begriff der	C 9.3.2
Budgetrecht	C 3.1.1		C 3.5.1
Bundesinteresse, erhebliches	C 2.2,3.2		C 7.4 C 5.3
			A 1.2.1
Deckungsfähigkeit	C 2.10	quasi-institutionelle Förderung	C 2.15
Doppelprüfungen von Bund und Land	B 2		
		Ressortforschung	C 2.1
Einnahmeerhebung	8.15	Rückforderung von Zuwendungen	C 9 ff
Einzelveranschlagung	2.6	Rücklagenbildung, Verbot der	C 8.7
Erfolgskontrolle	3.3, 7.2.3	Rücknahme eines Verwaltungsaktes	C 9.1
Erhebungsrecht	2		
Erläuterungen	3.1.1	Sachberichte	C 6.1.1
Ermessen	9.2 ff	Schlussrate, Einbehaltung einer	C 4.2
		Selbstbewirtschaftungsmittel	C 2.12
Fehlbedarfsfinanzierung		Selbstdeckungsgrundsatz	C 8.5
Festbetragsfinanzierung	C 3.2.5	Sperrvermerk	C 2.8
Finanzierungsarten	C 3.2.5	Stabilitätsgesetz	C 2.14
Finanzierungskompetenz	C 3.2.5	Stellenplan, Verbindlichkeit des	C 8.1.2.3
Finanzierungsplan	C 2.1	Subsidiaritätsgrundsatz	C 2.3, 3.2, 8.3.1
Finanzkontrolle	C 8.1.1		
Flexibilisierung	B 1 ff	Teilfinanzierung	C 3.2.5
Flurbereinigungsabkommen		Übertragbarkeit	C 2.9
Förderrichtlinien/-programme	C 2.11	Überwachung der Verwendung	C 5 ff
Fortsetzungsmaßnahme	C 2.1	Unterrichtung des Bundesrechnungshofes	C 3.5.3
		Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheides	C 9.1
Gesamtfinanzierung, Sicherung der	C 3.2.2		
Gleichbehandlungsgrundsatz	C 3.1.2	Verbindlichkeit	
		- des Finanzierungsplanes	C 8.1.1
Haushalts- oder Wirtschaftsplan	C 8.1.2.1	- des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes	C 8.1.2.1
		- des Organisationsplanes	C 8.1.2.2
Institutionelle Förderung, Begriff der	A 1.2.2	- des Stellenplanes	C 8.1.2.3
Inventarisierungspflicht	C 8.9		
Jahresfrist	C 9.3.2		
Kölner Vereinbarung	B 2		

Vergaberecht, Verstoß gegen	C 8.8	zahlenmäßiger Nachweis	C 6.1.2
Verpflichtungsermächtigungen	C 2.5	Zinssatz	C 9.3.3
Versicherungen	C 8.5	Zuwendungen für Baumaßnahmen	C 2.13
Verwaltungsakt	C 7.3	Zuwendungsarten	A 1.2
Verwendungsnachweis	C 3.5.1	Zuwendungsbegriff	A 1.1
- Bestandteile	C 6.1	Zuwendungsbescheid, Inhalt	C 3.5.2
- einfacher	C 6.2	Zuwendungsdatenbank	C 5.3
- Mindestprüfung des	C 7.1	Zweckentsprechende Mittelverwendung	C 7.2.2, 8.2
- Prüfung des	C 7 ff	Zweckerreichungskontrolle	C 7.2.3
- umfassende Prüfung des	C 7.2	Zwischennachweis	C 6.3
- Vorlagefristen	C 6.4	Zweimonatsfrist	C 4.2, 9.3.1
Vollfinanzierung	C 3.2.5		
vorläufige Haushaltsführung	C 3.1.1		
Vorleistungen	C 8.6		
vorzeitiger Maßnahmenbeginn	C 3.2.3		
Weiterleitung von Zuwendungen	C 8.12		
Widerruf eines Zuwendungsbescheides	C 9.1		

# Quellenverzeichnis

## 1. Literaturverzeichnis

Heuer	Kommentar zum Haushaltsrecht
Krämer/Schmidt	Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis
Köckritz v., Ermisch, Dittrich, Lamm	Bundeshaushaltsordnung
Kopp/Ramsauer	Verwaltungsverfahrensgesetz
Piduch	Bundeshaushaltsrecht
Staender	Lexikon der öffentlichen Finanzwirtschaft

## 2. Informationsquellen im Internet und im Intranet des IVBB

Abrufrichtlinien	Anhang zu VV-BHO (s.u.)
Bemerkungen 2003	<a href="http://www.bundesrechnungshof.de">www.bundesrechnungshof.de</a>
BHO	<a href="http://www.bundesrechnungshof.de/rechtsgrundlagen">www.bundesrechnungshof.de/rechtsgrundlagen</a>
BRHG	<a href="http://www.bundesrechnungshof.de/rechtsgrundlagen">www.bundesrechnungshof.de/rechtsgrundlagen</a>
Bundeshaushalt 2003	<a href="http://www.bundesfinanzministerium.de/Finanz-undWirtschaftspolitik/Bundeshaushalt">www.bundesfinanzministerium.de/ Finanz- und Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt</a>
Haushaltsführungs- schreiben 2003	IVBB-Intranet BMF: → Bundeshaushalt
HRB	IVBB-Intranet BMF: → Bundeshaushalt
PO-BRH	<a href="http://www.bundesrechnungshof.de/rechtsgrundlagen">www.bundesrechnungshof.de/rechtsgrundlagen</a>
VV-BHO	IVBB-Intranet BMF: → Bundeshaushalt

# Abschnitt A

## Zuwendungen als haushaltswirtschaftliches Instrument

### 1. Zuwendung im Sinne des Haushaltsrechts

#### 1.1 Zuwendungsbegriff

Die Definition des Zuwendungsbegriffs ergibt sich aus § 23 BHO und den hierzu erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV). Danach sind Zuwendungen zweckgebundene Geldleistungen öffentlich-rechtlicher Art, die der Bund zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erbringt, ohne dass der Empfänger vor der Vergabeentscheidung einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch hat und ohne dass ein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet.

Nach der **Positivabgrenzung** in VV Nr. 1.1 zu § 23 BHO können Zuwendungen zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen sein.

Keine Zuwendung sind entsprechend der in VV Nr. 1.2 zu § 23 BHO getroffenen **Negativabgrenzung** insbesondere

- Sachleistungen (VV Nr. 1 zu § 63 BHO),
- Leistungen aufgrund von anspruchsbegründenden Rechtsvorschriften (z.B. Gesetz, Staatsvertrag, völkerrechtliches Abkommen),
- Ersatz von Aufwendungen (§ 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BHO),
- Entgelte aufgrund von Verträgen, die den Preisvorschriften für öffentliche Aufträge unterliegen, d.h. alle gegenseitigen Verträge, in denen die Erbringung von Leistungen gegen Entgelt vereinbart wird (Anlage zur VV Nr. 1.2.4 zu § 23 BHO),
- satzungsgemäße Mitgliedsbeiträge einschließlich Pflichtumlagen.

#### 1.2 Zuwendungsarten

Das Zuwendungsrecht unterscheidet zwischen der **Projektförderung** und der **institutionellen Förderung** eines Zuwendungsempfängers (VV Nr. 2

zu § 23 BHO)<sup>1</sup>. Eine Projektförderung ist auch zusätzlich zu einer institutionellen Förderung zulässig (Nr. 7.3 ANBest-I).

### 1.2.1 Projektförderung

Als Projektförderung werden Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für **einzelne abgegrenzte Vorhaben** (z.B. Forschungsprojekte, Modellvorhaben, Tagungen und Ausstellungen) bezeichnet. Diese Förderung ist sowohl zeitlich als auch sachlich begrenzt. Es besteht grundsätzlich kein faktischer Zwang für Folgebewilligungen. Bewilligungsgrundlage für eine Projektförderung ist ein Finanzierungsplan (Nr. 1.2 ANBest-P) oder eine Vorkalkulation (Nr. 1.2 ANBest-P-Kosten).

### 1.2.2 Institutionelle Förderung

Unter einer institutionellen Förderung versteht man eine Zuwendung zur Deckung der **gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils** der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers. Gefördert wird die Institution als solche. Wenn auch bei dieser Zuwendungsart die Zuwendung regelmäßig nur für **ein** Haushaltsjahr bewilligt wird, so dass - rechtlich gesehen - unmittelbar kein Anspruch auf eine Anschlussbewilligung besteht, geht der Zuwendungsgeber faktisch die Verpflichtung zur Förderung über eine längere Zeit, wenn nicht auf Dauer ein. Die Veranschlagung von Zuwendungen zur institutionellen Förderung ist abhängig von der Vorlage eines Haushalts- oder Wirtschaftsplanes. Er muss alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben sowie einen Organisations- und Stellenplan enthalten (VV Nr. 3.4 zu § 23 BHO).

### 1.3 Materielle Voraussetzungen für die Veranschlagung und Vergabe von Zuwendungen

Für die Veranschlagung und Vergabe von Zuwendungen lassen sich aus den §§ 2, 6, 23 und 44 BHO insbesondere folgende materiellen Voraussetzungen ableiten (vgl. auch Abschnitt C 2):

- Finanzierungskompetenz des Bundes
- Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresses
- Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes

---

<sup>1</sup> vgl. Bericht des BRH nach § 88 Abs. 2 BHO vom 15. Dezember 1998 zur „Entwicklung und Abgrenzung von Projektförderung und institutioneller Förderung“, I 2 - 28 05 01

## **2. Haushaltswirtschaftliche Bedeutung der Zuwendungen in der Haushaltspraxis**

Die Bedeutung des haushaltsrechtlichen Instruments der „Zuwendung“ ergibt sich aus dem Gesamtumfang der in diesem Bereich veranschlagten Haushaltsmittel, der Vielzahl der Förderzwecke und der Vielzahl der Zuwendungsempfänger. Mit einem jährlichen Fördervolumen von rd. 20 Mrd. Euro stellen Zuwendungen einen wesentlichen Ausgabenblock des Bundeshaushalts dar. Das Förderspektrum ist dabei weit gefächert und umfasst u.a. forschungs-, wirtschafts-, kultur- und sozialpolitische Vorhaben. Dementsprechend sind Zuwendungsmittel in 15 Einzelplänen des Bundeshaushalts 2003 ausgewiesen. Nach einer Übersicht des BMF aus dem Jahre 2001<sup>2</sup> erstreckt sich die Förderung auf nahezu 400 institutionelle Zuwendungsempfänger und rd. 117.000 Projektförderungen. Zuwendungen sind wesentlicher Bestandteil der Fach- und Programmausgaben einzelner Bundesressorts.

---

<sup>2</sup> Übersicht vom 10. September 2001, BMF- II A 7

## Abschnitt B

### Finanzkontrolle bei Zuwendungen

#### 1. Prüfung der Zuwendungsgeber

Nach § 88 Abs. 1 BHO prüft der Bundesrechnungshof die **gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung** des Bundes. Insoweit erstreckt sich die von ihm durchzuführende Finanzkontrolle auch auf **alle** mit der Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln in Zusammenhang stehenden finanzwirksamen Maßnahmen und Entscheidungen des Zuwendungsgebers. Die Maßstäbe für die Prüfung des Bundesrechnungshofes ergeben sich aus den Verfassungsbestimmungen (Art. 114 Abs. 1 GG) sowie aus § 90 BHO. Wie jeder Prüfungsstoff sind auch die der Prüfung unterliegenden Vorgänge im Zuwendungsbereich im Hinblick auf

- Ordnungsmäßigkeit,
- Rechtmäßigkeit,
- Wirtschaftlichkeit,
- Sparsamkeit sowie
- Wirksamkeit

zu beurteilen<sup>3</sup>.

Die geprüfte zuwendungsgewährende Dienststelle ist nach § 95 BHO verpflichtet, dem Bundesrechnungshof auf Verlangen die aus seiner Sicht für die Prüfung notwendigen Unterlagen vorzulegen und ihm die erbetenen Auskünfte zu erteilen<sup>4</sup>.

#### 2. Prüfung bei den Zuwendungsempfängern

Nach § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BHO ist der Bundesrechnungshof **kraft Gesetzes** berechtigt, über den Bereich der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung hinaus auch „**bei**“ Zuwendungsempfängern zu prüfen. Werden von dort die Zuwendungen an Dritte weitergeleitet, so kann der Bundesrechnungshof auch diese prüfen (§ 91 Abs. 1 Satz 2 BHO). Geprüfte Stelle ist in beiden Fällen allerdings immer die für den jeweiligen Bereich des Haushalts verantwortliche Dienststelle des Bundes. Deshalb

---

<sup>3</sup> vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht- Zuwendungspraxis, Abschnitt H II 2

<sup>4</sup> vgl. § 28 PO-BRH

spricht man in diesem Zusammenhang auch vom „**Beiprüfungsrecht**“ oder besser dem **Erhebungsrecht** des Bundesrechnungshofes<sup>5</sup>.

Das Erhebungsrecht erstreckt sich auf die **bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung** der Bundesmittel. Die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zuwendungsempfängers kann in die Prüfung einbezogen werden, soweit es der Bundesrechnungshof unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit für notwendig hält (§ 91 Abs. 2 BHO).

Das Recht des Bundesrechnungshofes, beim Zuwendungsempfänger zu prüfen, ist zeitlich unbegrenzt. Ebenso wie bei der Prüfung der Zuwendungsgeber gibt es auch hier **keine „Prüfungsverjährung“**. Die Prüfungsmöglichkeiten sind lediglich faktisch dadurch eingeschränkt, dass die für die Prüfung erforderlichen Unterlagen wegen Ablaufes der Aufbewahrungsfristen u.U. nicht mehr vorhanden sind (vgl. Nr. 6.3 ANBest-I, Nr. 6.9 ANBest-P, Nr. 7.6 ANBest-P-Kosten).

Den durch § 95 BHO begründeten **Mitwirkungs- und Auskunftspflichten** unterliegen auch die Empfänger von Zuwendungen und im Falle der Weitergabe von Zuwendungen an Dritte die dadurch begünstigten Letztempfänger.

Soweit Länder Zuwendungsempfänger des Bundes sind, müssen sie grundsätzlich Prüfungen des Bundesrechnungshofes dulden. Dazu gehört, dass seinen Beauftragten auf Verlangen Unterlagen zur Einsicht vorzulegen und die erbetenen Auskünfte zu erteilen sind. Dies hat - allerdings bezogen auf die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von Steuern, die von den Ländern im Auftrag des Bundes erhoben werden - das Bundesverwaltungsgericht am 06.03.2002 ausdrücklich bestätigt, als es einer Klage des Bundesrechnungshofes gegen den Freistaat Bayern stattgab<sup>6</sup>. Soweit die Länder die Zuwendungen des Bundes in ihrem Haushalt veranschlagen, entsteht eine zusätzliche Prüfungszuständigkeit der Landesrechnungshöfe. Doppelprüfungen sollen nach § 93 BHO vermieden werden.

Bei der **gemeinsamen Förderung eines Projekts oder einer Einrichtung** durch Bund und Land sind sowohl der Bundesrechnungshof als auch der jeweils betroffene Landesrechnungshof für die Finanzkontrolle zuständig. Auch in diesen Fällen sollen Doppelprüfungen vermieden wer-

---

<sup>5</sup> vgl. § 2 Nr. 10 PO-BRH; anders: Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis, H III 1

<sup>6</sup> vgl. Urteil vom 06.03.2002, BVerwG 9 A 16.01

den. Nach § 93 Abs. 1 Satz 1 BHO soll bei Doppelzuständigkeiten möglichst gemeinsam geprüft werden; geprüfte Stellen können jedoch unter Berufung auf diese Vorschrift eine gemeinsame Prüfung nicht verlangen<sup>7</sup>.

Die Rechnungshöfe können durch Vereinbarung Prüfungsaufgaben auf andere Rechnungshöfe übertragen bzw. von anderen Rechnungshöfen übernehmen. Die Übertragung darf aber nicht die sich aus Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG ergebende verfassungsmäßige Prüfungsverpflichtung des Bundesrechnungshofes beeinträchtigen.

Der Bundesrechnungshof und sämtliche Landesrechnungshöfe haben auf der Grundlage des § 45 HGrG und § 93 BHO/LHO am 29./30.04.1985 eine allgemeine Prüfungsvereinbarung über die Prüfung von Zuwendungen für mischfinanzierte Einrichtungen und Projekte geschlossen. Die Kernsätze dieser so genannten **Kölner Vereinbarung**<sup>8</sup>, der die neuen Bundesländer am 04./06.05.1992 beigetreten sind, lauten:

- Sofern bei der Bewilligung von Zuwendungen durch mehrere staatliche Gebietskörperschaften an einen Zuwendungsempfänger für den gleichen Zweck der Verwendungsnachweis nur gegenüber einer Verwaltungsstelle zu erbringen ist, prüft der für diese Verwaltungsstelle zuständige Rechnungshof im Rahmen und im Umfang seiner eigenen Prüfung die Verwendung der Zuwendung der anderen Gebietskörperschaft mit. Diese wird über das Prüfungsergebnis in Kenntnis gesetzt.
- Unabhängig von dieser Grundsatzabsprache bleibt das Recht der beteiligten Rechnungshöfe zu eigenen Prüfungen sowie zur Teilnahme an örtlichen Prüfungen unberührt. Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, ist der grundsätzlich für die Prüfung beim Zuwendungsempfänger vorgesehene Rechnungshof rechtzeitig zu unterrichten.

Die Kölner Vereinbarung gilt nur soweit, als nicht für bestimmte Bereiche oder für einzelne Zuwendungen Abweichendes vereinbart worden ist oder wird. Ein Beispiel hierfür sind besondere Vereinbarungen zwischen dem Bundesrechnungshof und den Landesrechnungshöfen (ausgenommen Bayerischer Oberrechnungshof) vom 03.10.1979 über die Prüfung der Zuwendungen für die Errichtung von überbetrieblichen Ausbildungsstätten.

---

<sup>7</sup> vgl. Prüfungsleitfaden zu § 62, Nr. 9

<sup>8</sup> vgl. Prüfungsleitfaden zu § 62, Nr. 10

## Abschnitt C

### Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich

#### 1. Allgemeines

Neben den allgemein für die Veranschlagung und Leistung von Ausgaben des Bundes geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften ist das Verwaltungshandeln der Bundesbehörden im Zuwendungsbereich durch ein spezifisches haushaltsrechtliches Regelwerk einschließlich zahlreicher ministerieller Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien) und die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes bestimmt. Die im Einzelnen zu beachtenden Bestimmungen enthalten einerseits detaillierte Verfahrensvorgaben, lassen andererseits den Zuwendungsgebern bei der Bewilligung und Abwicklung von Zuwendungen große Beurteilungs- und Ermessensspielräume. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Vielzahl der im Zuwendungsrecht verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe (z.B. „erhebliches Bundesinteresse“, „Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung“).

Die im Bereich der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln vom Bundesrechnungshof und den Prüfungsämtern durchgeführten Prüfungen der vergangenen Jahre lassen eine hohe Fehlerquote bei der Anwendung der einschlägigen Vorschriften erkennen. Haushaltsrechtliche Verstöße sowie Ermessensfehler und sonstige Qualitätsmängel bei der Aufgabenerledigung sind hierbei **in allen Phasen des Zuwendungsverfahrens** zu finden.

Die festgestellten Mängel sind nur zu einem kleinen Teil ressortspezifisch. Insofern lassen sich die gemachten Prüfungserfahrungen allgemein für die Planung und Durchführung zukünftiger Erhebungen nutzen. Als „lohnende“ Prüfungsansätze haben sich dabei eine Vielzahl von Fragestellungen heraus kristallisiert. Typische Beanstandungen dieser Art sind im Folgenden in Kurzform - nach Zuwendungsphasen getrennt - zusammengestellt. Ergänzt werden die Feststellungen um weitergehende Erläuterungen zu den angesprochenen Prüfungsfeldern. Die entsprechenden Ausführungen sind als Hinweise und Anregungen zu verstehen. Weder sind die aufgeworfenen Fragen in jedem Fall prüfungserheblich, noch enthält die Arbeitshilfe eine erschöpfende Aufzählung aller prüfungsrelevanten Problemstellungen.

## 2. Veranschlagung von Zuwendungsmitteln

Neben den materiellen Voraussetzungen für die Veranschlagung von Zuwendungen (vgl. Abschnitt A Ziffer 1.3) sind auch die sonstigen Veranschlagungsgrundsätze von allgemeiner und übergeordneter Bedeutung aus dem Teil II der BHO sowie das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG)<sup>9</sup> zu beachten. Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen wiederholt beanstandet, dass die insgesamt zu beachtenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Mittelveranschlagung nicht oder nicht ausreichend von den Ressorts beachtet werden. Im Rahmen der jährlichen Haushaltsverhandlungen hat er die Möglichkeit, seine diesbezüglichen Prüfungserkenntnisse schriftlich oder mündlich einzubringen<sup>10</sup>. Als Forum dienen hierbei insbesondere die Haushaltsverhandlungen auf Referatsleiterebene zwischen den Ressorts und dem BMF sowie die Beratungen des Haushaltsentwurfs mit den Berichterstattern des Haushaltsausschusses.

### 2.1 Finanzierungskompetenz des Bundes<sup>11</sup>

Nach §§ 2 und 6 BHO, die den Verfassungsgrundsatz des Art. 104 a Abs. 1 GG konkretisieren, darf der Bundeshaushalt nur Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen **zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes** enthalten. Daraus ergibt sich, dass es sich bei dem mit der Zuwendung verfolgten Zweck um eine Aufgabe des Bundes handeln muss. Eine Finanzierungskompetenz besteht grundsätzlich nur, soweit eine Aufgabenkompetenz gegeben ist. Welche Aufgaben der Bund zu erfüllen hat, bestimmt sich nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 30 GG). Danach ist die Erfüllung von staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

Neben den Bundeszuständigkeiten, die auf ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Regelungen beruhen, bestehen - weitere - ungeschriebene Zuständigkeiten des Bundes, die sich aus der Natur der Sache<sup>12</sup> oder aus dem Sachzusammenhang<sup>13</sup> ergeben. Über die Grauzone der Aufgaben- und Ausgabenverantwortlichkeit bestehen zwischen Bund und Ländern Meinungsverschiedenheiten. Bei Abgrenzungsfragen bietet der im Jahr 1971 von Bund und Ländern erarbeitete Entwurf eines „**Flurbereini-**

---

<sup>9</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8.6.1967, BGBl. I S. 582

<sup>10</sup> vgl. § 56 PO-BRH

<sup>11</sup> vgl. v. Köckritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 4.1.1 zu § 23 BHO

<sup>12</sup> vgl. BVerfGE Bd. 22, S. 180

<sup>13</sup> vgl. BVerfGE Bds. 3, S. 407

**gungsabkommens**<sup>14</sup> eine Orientierungshilfe. Hierbei handelt es sich um eine auf der Grundlage der Rechtsprechung entwickelte Verwaltungsvereinbarung, die zwar vom Bundeskabinett gebilligt, aber bis heute nicht zum Abschluss gekommen ist.

Im Grenzbereich der Zuständigkeit von Bund und Ländern werden oft Vorhaben unter der Bezeichnung **Modellvorhaben** gefördert (auch Pilotprojekte oder Demonstrationsvorhaben genannt). Sie sind beispielsweise im Rahmen der **Ressortforschung** anzutreffen. Modellvorhaben in diesem Bereich zielen darauf ab, Entscheidungshilfen zur sachgemäßen Erfüllung der Fachaufgaben des Ressorts zu gewinnen. In seinen „Leitsätzen zur Begriffskoordination im Bereich der Ressortforschung“<sup>15</sup> hat der Große Senat des Bundesrechnungshofes hierzu u.a. folgendes ausgeführt:

- Der Bund ist für die Ressortforschung als eine aufgabenakzessorische Verwaltungsfunktion nur insoweit zuständig, als der Sachbereich, auf den sich die Ressortforschung bezieht, dem Bund zur Wahrnehmung zugewiesen ist. Die Kompetenzen des Bundes ergeben sich aus geschriebenem und ungeschriebenem Verfassungsrecht.
- Die Zuständigkeit des Bundes für die Ressortforschung lässt sich nicht mit der Überforderung der regionalen Finanzkraft, der Vernachlässigung einer länderspezifischen Aufgabe durch das Land oder dessen Untätigkeit bei der Erfüllung einer ihm allein obliegenden Aufgabe begründen. Eine Kompetenz aus der Natur der Sache ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass Forschung durch den Bund zweckmäßiger wäre.
- Ressortforschung des Bundes ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn ihre angestrebten Ergebnisse zur Umsetzung in folgenden Bereichen geeignet sind:
  - Legislative und Exekutive des Bundes,
  - Mitplanung und Mitfinanzierung der in Artikel 91a GG genannten Gemeinschaftsaufgaben,
  - Zusammenwirken mit den Ländern im Rahmen des Art. 91 b GG,
  - Gewährung von Finanzhilfen gem. Art. 104 a Abs. 4 GG.

---

<sup>14</sup> abgedruckt in Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis, Anhang B III 3/a

<sup>15</sup> vgl. Beschluss vom 16.05.1983

- Der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens zwingt in den Fällen, in denen Landeszuständigkeiten nach Art. 91 a, 91 b, und 104 a GG berührt werden, zur Zurückhaltung.
- Unabhängig von der Frage der verfassungsmäßigen Zulässigkeit ist im Einzelfall unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen, ob das Vorhaben geeignet und erforderlich ist, zur Erfüllung von Bundesaufgaben beizutragen.

Das BMF hat in seinem Haushaltsaufstellungsschreiben 2001 die Ressorts aufgefordert, im Interesse der Haushaltskonsolidierung die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern zu überprüfen und zu untersuchen, ob und inwieweit bisher vom Bund wahrgenommene Aufgaben und Ausgaben unabweisbar notwendig sind. Der Bundesrechnungshof unterstützt diese Forderung nachhaltig, zumal er bereits wiederholt bei verschiedenen Fördermaßnahmen das Fehlen der Finanzierungskompetenz des Bundes beanstandet oder in Zweifel gezogen hat:

Bemerkung 64.2/2000

Das BMBF finanziert seit 1992 das „Programm zur Förderung von angewandter Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen“. Der Bundesrechnungshof hat hierfür eine Zuständigkeit des Bundes „aus der Natur der Sache“ oder „kraft Sachzusammenhangs“ verneint und ausgeführt, dass auch für eine Förderung des Programms auf der Grundlage des Art. 91 b GG die Voraussetzungen nicht vorliegen.

Bemerkung 64.4/2000

Das BMBF finanziert seit den 70er-Jahren Maßnahmen für den Austausch mit anderen Staaten im Bereich der beruflichen Bildung sowie Stipendien und Fördermaßnahmen auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung. ... Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Ressort bei beiden Fördermaßnahmen eine alleinige Zuständigkeit als gegeben erachtet. Eine allgemeine, umfassende Kompetenz zur Förderung dieser Bereiche ist der im Grundgesetz vorgegebenen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nicht zu entnehmen. Sie ergibt sich auch nicht aus den im Entwurf des so genannten „Flurbereinigungsabkommens“ niedergelegten ungeschriebenen Bundeszuständigkeiten.

## 2.2 Vorliegen eines erhebliches Bundesinteresses<sup>16</sup>

Ein Interesse des Bundes, eigene Mittel zur Förderung einer Einrichtung oder eines Projektes einzusetzen, kann nur gegeben sein, wenn der Bund eine Finanzierungskompetenz hat. Das nach § 23 BHO als Veranschlagungsvoraussetzung geforderte Interesse muss dabei „erheblich“ sein. Hierdurch ist klargestellt, dass nicht jedes Bundesinteresse ausreicht. Der

---

<sup>16</sup> vgl. v. Köckritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 4.1.3 zu § 23 BHO

Umstand, dass eine Förderung durch den Bund wünschenswert oder sinnvoll ist, rechtfertigt also noch keine Zuwendung. Es müssen besondere Gesichtspunkte hinzutreten. Nach der Rechtsprechung des BVerwG<sup>17</sup> ist ein qualifiziertes Interesse des Bundes anzunehmen, wenn die Erfüllung des Zwecks der Aufgabenstellung und Zielsetzung des Bundes in besonderem Maße dienlich und dabei zu erwarten ist, dass mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt wird. Wo die Grenze im Einzelnen zu ziehen ist, hängt mitunter von politischen Wertungen ab.

Das erhebliche Interesse des Bundes muss dahin gehen, dass der angestrebte Zweck nicht durch eigene Verwaltungsbehörden, sondern gerade von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erfüllt wird. Dafür kann es unterschiedliche Gründe geben. Entweder verfügt der Bund nicht über einen entsprechenden Verwaltungsapparat oder die Einschaltung fremder Aufgabenträger erscheint zweckmäßiger und wirtschaftlicher. Auch politische und andere Gründe können den Bund veranlassen, nicht unmittelbar nach außen in Erscheinung zu treten, sondern sich lediglich an einer Maßnahme durch Förderung mit Bundesmitteln zu beteiligen<sup>18</sup>.

Das Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresses ist insbesondere bei folgenden Fallgestaltungen zu verneinen oder zu hinterfragen:

- Erwartete Erkenntnisse aus geförderten Forschungs-, Entwicklungs- oder ähnlichen Vorhaben sind für die Erfüllung von Bundesaufgaben nicht (mehr) erforderlich, da sie bereits vorliegen oder tatsächlich nicht mehr benötigt werden.
- Das in Vorjahren anerkannte erhebliche Bundesinteresse an der Förderung einer Einrichtung ist nicht mehr gegeben, da die von der Institution verfolgte Aufgabenstellung für den Bund maßgeblich an Bedeutung verloren hat.
- Die von einem Zuwendungsempfänger zu erfüllende Aufgabe kann durch die unmittelbare oder mittelbare Bundesverwaltung selbst zweckmäßiger und wirtschaftlicher wahrgenommen werden kann.

Darüber hinaus kann bei so genannten **Bagatellförderungen** ein erhebliches Bundesinteresse zweifelhaft sein, wenn zu erwarten ist, dass der zur Verfügung zu stellende Förderbetrag keine nennenswerte Wirkung aus-

---

<sup>17</sup> Ableitung aus einem Urteil des BVerwG vom 07.05.1975, das im Falle einer einzelnen Investitionsförderungs-

maßnahme außerhalb des Zuwendungsbereichs ergangen ist (DÖV 1975, 783)

<sup>18</sup> vgl. Dommach in Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 8 zu § 23 BHO

löst. Im Übrigen spiegelt sich das erhebliche Interesse an einer Fördermaßnahme regelmäßig in der Finanzierungsquote wieder. Hier ist zu prüfen, ob der Finanzierungsanteil des Bundes in einem zu dem Bundesinteresse angemessenen Verhältnis steht.

In den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes wurden in den letzten Jahren insbesondere folgende Feststellungen getroffen:

Bemerkung 8/1997

Das Bundesministerium hat den Finanzierungsanteil des Bundes an die Stiftung Haus Oberschlesien in Ratingen erhöht, ohne ein gestiegenes Bundesinteresse nachgewiesen zu haben.

Bemerkung 68/1998

Die Deutsche Gesellschaft für Freizeit e.V. wird seit dem Jahr 1970 institutionell gefördert, obwohl die Voraussetzung dafür nicht vorliegen. Im Bundeshaushalt 1998 sind Zuwendungen von rd. 400 000 DM vorgesehen. Die mit freizeitpolitischen Aufgaben befassten Bundesressorts und das Bundesministerium, das darüber hinaus Koordinierungsaufgaben wahrnehmen soll, verwenden die Arbeitsergebnisse der Deutschen Gesellschaft für Freizeit e.V. seit Jahren nicht oder nur vereinzelt.

Bemerkungen 10/1999

Das Bundesministerium fördert ... seit Jahren das in Hamburg ansässige UNESCO-Institut für Pädagogik mit Zuwendungen, die mehr als doppelt so hoch sind wie die von der UNESCO erbrachten Finanzierungsbeiträge. Ein erhebliches Bundesinteresse dieses Umfangs ist nicht erkennbar, zumal das Bundesministerium praktisch keinen Einfluss auf die Inhalte der Institutsarbeit und die personelle Besetzung des Instituts und seiner Gremien hat; es zieht zudem aus den Arbeitsergebnissen des Instituts keinen direkten Nutzen.

Bemerkung Nr. 6/2002

Das Auswärtige Amt fördert die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung im Jahr 1952 mit Zuwendungen, deren Höhe mittlerweile mehr als 90% ihres Finanzierungsbedarfs beträgt. In Deutschland befasst sich eine Vielzahl von Organisationen mit der Arbeiten der Vereinten Nationen und verbreitet hierüber Informationen. Ein erhebliches Bundesinteresse ist daher nicht mehr erkennbar.

## 2.3 Subsidiaritätsgrundsatz<sup>19</sup>

Zuwendungen dürfen nur dann im Bundeshaushalt veranschlagt und an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung vergeben werden, wenn das Bundesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Der Grundgedanke, der hinter dieser Regelung steht, wird allgemein als **Subsidiaritätsgrundsatz** bezeichnet. Er ergibt sich nicht nur aus § 23 BHO, sondern folgt auch aus dem Grundsatz

---

<sup>19</sup> vgl. v. Köckritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 4.2 zu § 23 BHO

der Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) sowie aus dem Grundsatz der Notwendigkeit (§ 6 BHO), die ebenfalls verlangen, dass Bundesmittel stets nur im notwendigen Umfang eingesetzt werden. Zudem kommt der Subsidiaritätsgrundsatz in zahlreichen Einzelregelungen der VV zu §§ 23, 44 BHO zum Ausdruck. So dürfen Ausgaben für nicht rückzahlbare Zuwendungen nur veranschlagt werden, soweit der Zweck nicht durch Ausgaben für unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann. Aus den gleichen Erwägungen heraus soll eine Veranschlagung von Zuwendungen unterbleiben, wenn der Zweck durch die Übernahme von Bürgschaften oder sonstigen Gewährleistungen seitens des Bundes erfüllt werden kann<sup>20</sup>.

In folgenden Beispielen hat der Bundesrechnungshof die Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes beanstandet:

Bemerkung 3/1997

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung fördert seit einer Reihe von Jahren Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung von Journalisten. Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierungskompetenz des Bundes für diese Maßnahme in Frage gestellt und zudem unter Hinweis auf das in diesem Bereich bestehende Länderangebot empfohlen, die Förderung entsprechend dem Subsidiaritätsgrundsatz einzustellen.

Bemerkung 21/1998

Das Bundesministerium gewährte dem Deutschen Institut für Normung e.V. Zuwendungen in einer Größenordnung von jährlich 10 Mio. DM zur Projektförderung. Bei seinen Förderentscheidungen hat das Bundesministerium das Wirtschaftlichkeitsgebot und andere tragende Grundsätze des Zuwendungsrechts nicht hinreichend beachtet. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die bisherige Förderkonzeption überprüft werden mit dem Ziel, nur solche Projekte zu fördern, für die ein konkretes Bundesinteresse nachgewiesen ist, das ohne die Zuwendungen nicht hinreichend gewahrt werden kann.

Bemerkung 59/2003

Die Landesarbeitsämter haben Zuwendungen für den Aufbau von Berufsbildungs- und Berufsförderungswerken gewährt, ohne hinreichend zu prüfen, ob diese wegen ihres Vermögens der Förderung bedurften. Dies aber setzt das Gesetz voraus. ... Der Bundesrechnungshof regt an zu prüfen, ob die Einrichtungen noch durch Zuwendungen gefördert werden sollen. Ihnen stehen über den laufenden Einnahmen aus den Kostensätzen genügend Mittel zur Verfügung, um Neuinvestitionen, Ersatzbeschaffungen und Modernisierungen aus eigener Kraft zu finanzieren. Die Förderung sollte in jedem Fall beschränkt werden.

---

<sup>20</sup> vgl. VV 3.1 zu § 23 BHO und hinsichtlich der Bewilligung von Zuwendungen VV Nr. 1.1 zu § 44 BHO

## 2.4 Bruttoprinzip

Einnahmen und Ausgaben sind nach dem in § 15 Abs. 1 BHO festgehaltenen Bruttoprinzip in voller Höhe und getrennt von einander zu veranschlagen. Für die Veranschlagung von Zuwendungen bedeutet dies, dass bei bedingt oder unbedingt rückzahlbaren Zuwendungen die voraussichtlichen Ausgaben für die Zuwendungen nicht um die erwarteten Rückzahlungsbeträge gekürzt werden dürfen. Entsprechendes gilt für die Rückzahlung von Zuwendungen aus anderen Rechtsgründen, z.B. aufgrund der Rücknahme von rechtswidrigen oder des Widerrufs von rechtmäßigen Zuwendungsbescheiden (vgl. §§ 48, 49 VwVfG).

## 2.5 Verpflichtungsermächtigungen

Außerhalb von „laufenden Geschäften“<sup>21</sup> sind für das Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren grundsätzlich Verpflichtungsermächtigungen erforderlich (§ 38 Abs. 4 BHO). Die Veranschlagung derartiger Ermächtigungen ist im Zuwendungsbereich auf die Fälle zu beschränken, in denen es erforderlich ist, dass sich der Bund gegenüber dem Zuwendungsempfänger rechtlich verpflichtet, in künftigen Haushaltsjahren Zuwendungen zu gewähren (VV Nr. 3.2 zu § 23 BHO). Dies kommt beispielsweise im Rahmen der Bewilligung von Zuwendungen für überjährige Projekte in Betracht, bei denen der Bewilligungszeitraum über das laufende Haushaltsjahr hinaus ausgedehnt werden soll (VV Nr. 4.2.5 zu § 44 BHO).

Zuwendungen zur institutionellen Förderung sind - auch wenn die Förderung auf Dauer angelegt ist - nur für das laufende Jahr zu bewilligen. Bei dieser Zuwendungsart ist es nicht notwendig, dass der Bund sich rechtlich gegenüber dem Zuwendungsempfänger verpflichtet, die Förderung in den Folgejahren fortzusetzen. Eine institutionelle Förderung setzt dementsprechend nicht die Veranschlagung einer Verpflichtungsermächtigung im Bundeshaushalt voraus. Nach Auffassung des BMF ist eine derartige Ermächtigung allerdings erforderlich, wenn - ausnahmsweise - im Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers selbst eine Verpflichtungsermächtigung vorgesehen ist<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Zuwendungen zählen gem. VV Nr. 5.1 zu § 38 BHO nicht zu den „laufenden Geschäften“; die Nr. 5.2 bezieht sich auf einen Ausnahmefall im Rahmen der institutionellen Förderung.

<sup>22</sup> Haushaltsaufstellungsschreiben des BMF für das Jahr 1987

## **2.6 Einzelveranschlagung**

Nach § 17 Abs. 1 BHO sind die Einnahmen nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Dieser Grundsatz der Einzelveranschlagung gilt auch für die Veranschlagung von Zuwendungen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Ausgaben getrennt nach einzelnen Zuwendungsempfängern oder einzelnen Zweckzwecken zu veranschlagen wären. Die Veranschlagung richtet sich - so VV Nr. 1 zu § 17 BHO - „nach den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes und dem jeweiligen Rundschreiben des BMF über die Aufstellung der Voranschläge“. Danach sind die Ausgaben für Zuwendungen zur institutionellen Förderung mit einer Bundeszuwendung bis zu 25 Mio. Euro zu den Betriebsausgaben im Einzelfall in Sammeltiteln mit übergeordneter Zweckbestimmung zu veranschlagen, soweit die Ausgaben gleich oder vergleichbar sind (Zweckidentität). Neben einem Sammeltitel für Betriebsausgaben (Obergruppe 68) ist ohne Ansehung von Betragsgrenzen ein Sammeltitel für sämtliche Investitionen (Obergruppe 89) einzurichten. Ausgaben für Zuwendungen zur Projektförderung sind ebenfalls grundsätzlich unter übergeordneten Zweckbestimmungen zusammen zu veranschlagen. Die Erläuterungen zum Geldansatz und zur Verpflichtungsermächtigung der Sammeltitel sind durch Haushaltsvermerk für verbindlich zu erklären (VV Nr. 1 zu § 17 BHO und Nr. 11 HRB). Die Veranschlagung in Sammeltiteln dient der redaktionellen Straffung des Bundeshaushalts.

## **2.7 Veranschlagung für denselben Zweck**

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen, die für denselben Zweck bestimmt sind, sollen nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden (§ 17 Abs. 4 BHO). Von dieser Soll-Vorschrift darf im Interesse der Übersichtlichkeit des Haushaltsplanes und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nur in Ausnahmefällen abgewichen werden. Wird von dieser Ausnahmemöglichkeit Gebrauch gemacht oder werden für denselben Zweck Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowohl vom Bund als auch von den Ländern veranschlagt, sollen die Zuwendungsgeber Einvernehmen über die für diese Veranschlagung geltenden Grundsätze herbeiführen (VV Nr. 3.6 zu § 23 BHO).

## 2.8 Sperrvermerke

Ausgaben, „die aus besonderen Gründen zunächst noch nicht geleistet oder zu deren Lasten noch keine Verpflichtungen eingegangen werden sollen“ sind nach § 22 BHO im Haushaltsplan als gesperrt zu bezeichnen. Sperrvermerke sind naturgemäß Ausnahmebestimmungen. Von ihnen wird beispielsweise Gebrauch gemacht, wenn die Etaireife einzelner Vorhaben zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht besteht, voraussichtlich aber im Zeitraum der Haushaltsdurchführung eintreten wird und eine Veranschlagung aus zwingenden Gründen nicht zurückgestellt werden kann.

Das Entsperrungsverfahren richtet sich nach § 36 BHO, wonach gesperrte Ausgabeansätze nur mit vorheriger Zustimmung des BMF und - soweit es sich um eine qualifizierte Sperre handelt - mit Einwilligung des Parlaments in Anspruch genommen werden dürfen.

Unter Hinweis auf diese Vorschriften hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1996 (Nr. 3) beanstandet, dass das Bundesministerium des Innern für den Neubau eines Regenerationszentrums für den Hochleistungssport eine Zuwendung für Planungskosten bewilligte, obwohl die im Bundeshaushalt für diese Maßnahme vorgesehenen Mittel gesperrt und später gestrichen worden waren.

## 2.9 Übertragbarkeit

Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind kraft Gesetzes übertragbar (§ 19 Abs. 1 Satz 1 BHO). Man spricht in diesem Zusammenhang von einer „geborenen“ Übertragbarkeit. Daneben können andere Ausgaben für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert (§ 19 Abs. 1 Satz 2 BHO). Diese so genannte „gekorene“ Übertragbarkeit wird im Haushaltsplan durch einen entsprechenden Haushaltsvermerk zum Ausdruck gebracht. Bei übertragbaren Ausgabeansätzen besteht die Möglichkeit, über das Ende des laufenden Haushaltsjahres hinaus noch Ausgaben zu leisten. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Bildung von Ausgabe-resten, deren Inanspruchnahme grundsätzlich der Einwilligung des BMF bedarf. Diese darf nur erteilt werden, wenn der Ausgabe an anderer Stelle des Haushalts eine gleich hohe Einsparung gegenübersteht oder wenn Ausgabemittel zur Deckung der Ausgabereste veranschlagt worden sind (§ 45 Abs. 3 BHO).

Eine „geborene“ Übertragbarkeit ergibt sich demnach für die der Hauptgruppe 8 „Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“ zuzuordnenden Zuwendungen. Die übrigen - bei der Hauptgruppe 6 veranschlagten - Zuwendungen können aufgrund der sehr weitgehenden Formulierung des § 19 Abs. 1 Satz 2 BHO bei einer entsprechenden Wirtschaftlichkeitsprognose für übertragbar erklärt werden. Eine extensive Nutzung dieser Ermächtigung geht allerdings zu Lasten der Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments, so dass von diesem Instrument nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden sollte.

## **2.10 Deckungsfähigkeit**

Nach § 20 Abs. 2 BHO können im Haushaltsplan Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn

- ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder
- eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird.

Die Anzahl der Titel, die demnach vom Grundsatz her in einen Deckungskreis einbezogen werden können, ist groß. Es sollte dennoch in jedem Einzelfall geprüft werden, ob die Erklärung der Deckungsfähigkeit sinnvoll ist. Das gilt insbesondere dann, wenn die Titel von Programmen mit vollkommen unterschiedlicher Zweckbestimmung mit einem Deckungsvermerk versehen werden sollen.

## **2.11 Einbeziehung von Zuwendungstiteln in die flexibilisierten Ausgaben<sup>23</sup>**

Aufgrund der Ermächtigung der durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz geänderten Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung hat der Haushaltsgesetzgeber erstmals mit § 5 des Haushaltsgesetzes 1998 flexible Haushaltsinstrumente flächendeckend im Bereich der Verwaltungsausgaben des Bundes eingeführt. Hierzu gehören die Personalausgaben, die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Investitionen für die Verwaltungsbehörden. Zuwendungen zählen demgegenüber zu den so genannten Programmausgaben des Bundes; sie sind nach den Festlegungen der jährlichen Haushaltsgesetze von der Haushaltsflexibilisierung grundsätzlich nicht umfasst. Bei diesen Ausgaben stehen die durch das Parlament vorgegebenen politischen Schwerpunkte im Vordergrund, die im Rahmen des Haushaltsvollzugs durch die Exekutive nicht verändert werden sollen, soweit nicht das Parlament durch im Haushaltsplan ausge-

---

<sup>23</sup> vgl. § 5 HG 2003

brachte Deckungs- und Übertragungsvermerke Umschichtungen von Ausgabemitteln durch die Verwaltung ausdrücklich zugelassen hat<sup>24</sup>. Sofern im Ausnahmefall bei einem Zuwendungstitel die Flexibilisierungsinstrumente dennoch greifen sollen, ist der entsprechende Titel im Haushalt durch ein der Titelnummer vorangestelltes „F“ zu kennzeichnen (Nr. 4.7 HRB)<sup>25</sup>.

Unabhängig davon hat sich das BMF mit Schreiben vom 26. Februar 1998 damit einverstanden erklärt, die Deckungsfähigkeiten gemäß § 5 Abs. 2 und 3 HG 1998 **auf die Wirtschaftspläne der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger zu übertragen**. Ab dem Haushaltsjahr 1999 hat es zudem zugelassen, Zuwendungen in begründeten Einzelfällen durch die Ausweisung entsprechender Haushaltsvermerke für übertragbar zu erklären. Von dieser Möglichkeit ist lt. BMF nur Gebrauch zu machen, soweit dies „sachdienlich erscheint und eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendung fördert“. Es hat darauf hingewiesen, dass in die Inanspruchnahme etwaiger Ausgabereste im folgenden Haushaltsjahr nur eingewilligt werden kann, wenn eine Einsparung **im jeweiligen Einzelplan** sichergestellt ist. Im Gegensatz zur Praxis bei den flexibilisierten Titeln des Bundeshaushalts hat das BMF eine Einsparung im Gesamthaushalt ausdrücklich ausgeschlossen.

Im Übrigen hat das BMF die Ausdehnung der Flexibilisierungsmöglichkeiten auf Wirtschaftspläne von der Voraussetzung abhängig gemacht, dass der Zuwendungsempfänger ähnlich wie in der Bundesverwaltung eine angemessene Effizienzrendite erwirtschaftet, die sich zuwendungsmindernd auswirkt.

## 2.12 Veranschlagung von Zuwendungsmitteln zur Selbstbewirtschaftung

Die haushaltsrechtliche Grundlage für die Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln findet sich in § 15 Abs. 2 BHO. Abweichend vom Grundsatz der Jährlichkeit stehen diese Mittel über das laufende Jahr hinaus zur Verfügung. Entgegen dem Gesamtdeckungsgrundsatz und dem Bruttoprinzip fließen die bei der Bewirtschaftung aufkommenden Einnahmen den Selbstbewirtschaftungsmitteln zu. Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen.

---

<sup>24</sup> Soweit im Bundeshaushalt vom Gesetzgeber „globale Minderausgaben“ ausgewiesen werden, besteht die Gefahr, dass politisch gesetzte Schwerpunkte von der Verwaltung verschoben werden.

<sup>25</sup> Der Anteil der „Zuweisungen und Zuschüsse“ an den flexibilisierten Ist-Ausgaben betrug im Jahr 2000 0,3%.

Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung sind im Haushaltsplan durch Haushaltsvermerk ausdrücklich kenntlich zu machen. Eine Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln setzt voraus, dass mit diesem Verfahren eine „sparsame Bewirtschaftung gefördert wird“.

Mit Blick auf die mit dem Instrument der Selbstbewirtschaftung verbundene Durchbrechung haushaltsrechtlicher Grundsätze steht der Bundesrechnungshof der Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln zurückhaltend gegenüber. Dies gilt insbesondere für die Zuweisung von Zuwendungsmitteln zur Selbstbewirtschaftung. Er hat seine Bedenken in der Bemerkung Nr. 12/2002 zum Ausdruck gebracht. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat diese Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen und zudem folgenden Beschluss gefasst:

„Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass das Bundesministerium künftig Mittel nur dann zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt, wenn anhand einer sorgfältigen Prognose davon auszugehen ist, dass es die gesetzliche Voraussetzung einer sparsamen Bewirtschaftung tatsächlich erfüllen kann. Er erwartet darüber hinaus, dass das Bundesministerium die Ergebnisse der Selbstbewirtschaftung in regelmäßigen Abständen auswertet und daraus die notwendigen Konsequenzen zieht.“

Das BMF hat auf den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses reagiert und in Ziffer 9 des Haushaltsaufstellungsschreibens vom 20.12.2002 folgendes ausgeführt:

„Die Ausbringung von Selbstbewirtschaftungsmitteln kommt nur dann in Betracht, wenn hierdurch nachweislich eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird und dieses Ziel nicht auf andere Weise zu erreichen ist. Bei allen Titeln mit Selbstbewirtschaftungsvermerken ist zudem eine Standarderläuterung entsprechend Ziffer 2.5 im Beispiel 22 zu Nr. 11.4 HRB auszubringen, aus der sich der Umfang der nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel zum Jahresabschluss 2002 ergibt.“

### **2.13 Sonderregelung für die Veranschlagung von Zuwendungen für Baumaßnahmen, größere Beschaffungs- oder Entwicklungsvorhaben**

Die Veranschlagung von Zuwendungen mit einem Volumen von mehr als 500.000 Euro für Baumaßnahmen, Beschaffungs- und Entwicklungsvorhaben setzt - sofern die Gesamtausgaben zu mehr als 50% durch Zuwendungen von Bund, Ländern und Gemeinden gedeckt werden - grundsätzlich das Vorliegen besonderer haushaltsbegründender Unterlagen (z.B. Pläne, Kostenermittlungen, Schätzungen) voraus<sup>26</sup>. Ausnahmen von die-

---

<sup>26</sup> vgl. § 24 Abs. 4 BHO i.V.m. § 24 Abs. 1 und 2 BHO; VV Nr. 3.6 zu § 23 BHO

sem Grundsatz sind nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich war, die Unterlagen rechtzeitig fertig zustellen und aus einer späteren Veranschlagung dem Bund ein Nachteil erwachsen würde. Aufgrund der Ausnahmeregelung veranschlagte Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind kraft Gesetzes gesperrt (§ 24 Abs. 3 BHO). Die Sperre bleibt wirksam, bis alle erforderlichen Haushaltsunterlagen beigebracht sind und das BMF seine nach § 36 BHO erforderliche Einwilligung zur Leistung von Ausgaben oder zur Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen erteilt hat.

## 2.14 Erfordernisse der Wirtschaftspolitik

Nach dem StWG haben Bund und Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen „sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“<sup>27</sup>. Die VV Nr. 3.5 zu § 23 BHO stellt durch den Hinweis auf § 5 Abs. 1 StWG ausdrücklich klar, dass bei der Veranschlagung von Zuwendungen die mit diesem Gesetz verbundenen Zielsetzungen im Auge zu behalten sind.

## 2.15 Omnibus-Prinzip

Nach den jährlichen Haushaltsaufstellungsschreiben des BMF<sup>28</sup> kommt eine Ausweitung der Zahl der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger nicht in Betracht. Nach dem so genannten **Omnibus-Prinzip** ist die Aufnahme eines neuen Zuwendungsempfängers in die institutionelle Förderung durch das Ausscheiden eines anderen Zuwendungsempfängers in einem finanziell gleichwertigen Umfang auszugleichen. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass diese Vorgabe von den Ressorts teilweise umgegangen wird. In einem Bericht<sup>29</sup> an den Haushaltsausschuss hat er dargestellt, dass in der Haushaltspraxis Zuwendungen teilweise als Projektförderung deklariert werden, tatsächlich jedoch die haushaltsrechtliche Wirkung dieser Zuwendungen eher einer institutionellen Förderung entspricht (so genannte **quasi-institutionelle Förderung**). Der Haushaltsausschuss hat auf der Grundlage dieses Be-

---

<sup>27</sup> vgl. § 1 StWG

<sup>28</sup> vgl. Ziffer 15 des Schreibens des BMF vom 20.12.2002 hinsichtlich der Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das Haushaltsjahr 2004 und der Voranschläge zum Finanzplan 2003 bis 2007

<sup>29</sup> Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 15.12.1998 zur Entwicklung und Abgrenzung von Projektförderung und institutioneller Förderung, I 2 - 28 05 01

richtes mit Beschluss vom 23. Juni 1999 seine Erwartung zum Ausdruck gebracht, „dass das Bundesministerium der Finanzen auf eine stärkere Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Wahl der Zuwendungsart hinwirkt, um dauerhafte Förderungsansprüche und damit langfristige Bindungswirkungen für den Bundeshaushalt zu begrenzen“.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erscheint die Projektförderung von Daueraufgaben grundsätzlich nur dann vertretbar, wenn geförderten Einrichtungen lediglich eine zeitlich begrenzte Anlaufförderung gewährt werden soll, um sie mittelfristig in eine finanzielle Unabhängigkeit von öffentlicher Förderung zu führen. Ausnahmeweise könnte eine die gesamte Einrichtung umfassende Projektförderung auch dann hingenommen werden, wenn dies für den Ausstieg aus einer institutionellen Förderung erforderlich ist.

Der vom Haushaltsausschuss formulierten Erwartung kann aus Sicht des Bundesrechnungshofes nur entsprochen werden, wenn jeweils im konkreten Einzelfall sowohl bei der Erst- als auch bei der Folgebewilligung einer institutionellen Förderung sorgfältig geprüft wird, ob ein erhebliches Bundesinteresse für die zu fördernde Aufgabe (nach wie vor) besteht. Hierbei sind neben einer fortlaufenden Aufgabenkritik auch aktuelle Entwicklungen zu berücksichtigen, die zu einer geänderten Beurteilung der Interessenlage des Bundes führen können.

### **3. Antragsprüfung und Bewilligung von Zuwendungsmitteln**

#### **3.1 Grundsätzliches**

Mit der Bewilligung von Zuwendungen wird die öffentliche Verwaltung im Rahmen der so genannten **Leistungsverwaltung** tätig. Auch diese Tätigkeit bedarf gem. Art. 20 Abs. 3 GG einer gesetzlichen Grundlage. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung<sup>30</sup> genügt hierfür allerdings grundsätzlich eine etatmäßige Bereitstellung der erforderlichen Mittel durch das Parlament.

---

<sup>30</sup> BVerwG, Urteile vom 21.3.1957, 28.06.1968 und 17.03.1977

### 3.1.1 Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber

Nach Art. 110 Abs. 1 GG sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen. Dieser wird entsprechend dem parlamentarischen **Budgetrecht** durch das jährliche Haushaltsgesetz festgestellt. Daraus folgt, dass die Verwaltung an die parlamentarisch gewollte Zweckbestimmung, wie sie bei den einzelnen Titeln im Haushaltsplan zum Ausdruck kommt, und an die Höhe des Mittelansatzes gebunden ist.

Die Feststellungswirkung durch das Haushaltsgesetz erstreckt sich grundsätzlich nicht auf die **Erläuterungen** zum Haushaltsplan. Diese können allerdings - sofern vom Haushaltsgesetzgeber gewollt - durch einen entsprechenden Haushaltsvermerk für verbindlich erklärt werden (§ 17 Abs. 1 Satz 2 BHO sowie VV Nr. 2.2 zu § 17 BHO). Sofern Zuwendungsmittel in so genannten Sammeltiteln veranschlagt werden, schreiben die HRB<sup>31</sup> generell die Aufnahme des folgenden Haushaltsvermerks in den Haushalt vor:

Die Erläuterungen sind hinsichtlich der Ausgabeansätze und der Verpflichtungsermächtigung der einzelnen Zuwendungsempfänger verbindlich. Abweichungen bedürfen der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen.

Kann das Haushaltsgesetz - wie etwa im Jahr 2003 aufgrund der Bundestagswahlen im Herbst 2002 - nicht rechtzeitig zu Beginn des Haushaltsjahres verkündet werden, kommt es zur **vorläufigen Haushaltsführung** nach Art. 111 GG<sup>32</sup>. Nach dieser verfassungsrechtlichen Bestimmung wird die Bundesverwaltung ermächtigt, während des „etatlosen Zustands“ alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind

- um gesetzliche bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
- um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen,
- um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.

Nähere Ausführungen zur vorläufigen Haushaltsführung trifft das BMF auf der Grundlage des § 5 BHO jeweils durch entsprechende Rundschreiben an die obersten Bundesbehörden.

---

<sup>31</sup> vgl. Nr. 11.1 und 11.3 HRB

<sup>32</sup> vgl. Beschluss des Großen Senats zur Auslegung der Art. 111 GG und 112 GG vom 30.11./07.12.1972

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass von den Ressorts Zuwendungen trotz fehlender haushaltsrechtlicher Ermächtigung bewilligt wurden. Den entsprechenden Beanstandungen lagen folgende Fallgestaltungen zu Grunde:

- In den Geschäftsbereichen unterschiedlicher Bundesressorts wurden Zuwendungen für einzelne Projekte bewilligt oder Verpflichtungen zur Gewährung solcher Zuwendungen eingegangen, ohne dass dies durch die Zweckbestimmungen der betreffenden Haushaltsstellen gedeckt war.
- In Einzelfällen haben Ressorts nicht darauf geachtet, dass nach den haushaltsmäßigen Ermächtigungen nur Teile der betreffenden Projekte hätten gefördert werden dürfen.
- In einem Förderbereich verschaffte sich die Bewilligungsbehörde bei der Bewilligung von Zuwendungen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung durch die Aufnahme eines so genannten **Parlamentsvorbehaltes** in den Bewilligungsbescheiden die Möglichkeit, Haushaltsmittel für das Jahr 1999 gegenüber Dritten verbindlich zu verplanen, bevor das Parlament sein Budgetrecht hierüber ausgeübt hatte. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat das BMF in seinem Rundschreiben vom 19. Dezember 2002 zur „Vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesverwaltung im Haushaltsjahr 2003“ klargestellt, dass die Vorgaben des Art. 111 GG nicht durch einen derartigen Vorbehalt ersetzt werden können.
- Einzelne Ressorts sehen eine **Fortsetzungsmaßnahme** im Sinne des Art. 111 GG schon dann als gegeben an, wenn im vorangegangenen Haushaltsjahr ein entsprechender Titel oder ein entsprechendes Förderprogramm vorhanden war. Durch eine derart weitgehende - vom Einzelvorhaben losgelöste - Auslegung werden nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die Bewilligungsspielräume in unzulässiger Weise vergrößert.

### 3.1.2 Gleichbehandlungsgrundsatz

Die Modalitäten für die Gewährung von Zuwendungen sind in einigen Fällen durch besondere Leistungsgesetze<sup>33</sup> festgelegt. Dies ist jedoch nicht die Regel. Dennoch ist die Verwaltung in ihrem Handeln nicht frei, sondern an die Grundrechte (insbesondere den Gleichheitsgrundsatz) und an das Rechtsstaatsprinzip gebunden.

Ein Anspruch auf Förderung besteht grundsätzlich nicht. Ein Antragsteller hat allerdings gegenüber der Verwaltung einen Anspruch auf Gleichbehandlung. Diese hat mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG „nach sachlichen Gesichtspunkten und nach dem Grundsatz einer gleichmäßigen Behandlung aller Förderungsinteressenten zu befinden und nicht willkürlich zu verfahren“<sup>34</sup>. Der Gleichheitsgrundsatz kann zur Selbstbindung der Verwaltung führen, wenn die Verwaltung bestimmte Sachverhalte stets in gleicher Art und Weise entscheidet. Eine Selbstbindung wird vor allem in den Bereichen erzeugt, in denen die Ressorts so genannte **Förderrichtlinien** erlassen.

Eine von einer Förderrichtlinie und damit von der Verwaltungspraxis abweichende Bewilligung führt in der Regel zu einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes<sup>35</sup>. Der Gleichheitsgrundsatz kann auch verletzt sein, wenn Förderrichtlinien fehlen und die Bewilligungsbehörde bei gleichartigen Förderungen in Einzelfällen ohne sachlichen Grund zu völlig unterschiedlichen Förderentscheidungen kommt. Verstöße dieser Art wurden in der Vergangenheit mehrfach durch die Finanzkontrolle festgestellt. Die Beanstandungen bezogen sich dabei nicht nur auf die Förderquoten, sondern auch auf die im Bewilligungsbescheid festgelegten Fördermodalitäten (z.B. Zweckbindungsfristen für im Rahmen der Zuwendung beschaffte Gegenstände).

### 3.2 Allgemeine haushaltsrechtliche Bewilligungsvoraussetzungen

Die Bewilligungsvoraussetzungen für Zuwendungen ergeben sich insbesondere aus § 44 Abs. 1 BHO in Verbindung mit § 23 BHO. Weitere allgemeine Bewilligungsvoraussetzungen enthalten die VV Nr. 1 zu § 44 BHO. Besondere - auf den einzelnen Förderbereich zugeschnittene -

---

<sup>33</sup> z.B. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

<sup>34</sup> OVG Münster, Urteil vom 15.08.1980 (NJW 1981, 2597)

<sup>35</sup> vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis, Abschnitt D I S. 7

Bewilligungsbedingungen sind ggf. in vom Ressort erlassenen Förderrichtlinien zu finden.

§ 44 Abs. 1 S. 1 BHO beschränkt sich auf eine Verweisung auf § 23 BHO und legt fest, dass auch bei der Bewilligung von Zuwendungen dessen Voraussetzungen vorliegen müssen. Daraus folgt, dass eine Zuwendung im konkreten Fall nur

- unter Beachtung des **Subsidiaritätsgrundsatzes** und
- bei Vorliegen eines **erheblichen Bundesinteresses** an der Erfüllung eines bestimmten Zwecks durch eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung

in Betracht kommt.

Die gesetzliche Regelung, wonach der Subsidiaritätsgrundsatz und das erhebliche Bundesinteresse **sowohl bei der Veranschlagung als auch bei der Bewilligung** von Zuwendungsmitteln beachtet bzw. vorhanden sein muss, ist in der Praxis von erheblicher Bedeutung.

Beispiel:

Im Bundeshaushalt 2003 sind in Kap. 0405 (BKM) bei Titel 684 21, Erl. Ziffer 2.2, zur Förderung von Vorhaben auf dem Gebiet der Sprache und Literatur Haushaltsmittel in Höhe von 460 000 Euro veranschlagt. Eine Finanzierungskompetenz, die ein erhebliches Bundesinteresse voraussetzt, kann für einen derartigen Mittelansatz unter Hinweis auf die „nationale Repräsentation“ der Bundesrepublik Deutschland als Kulturation (vgl. Flurbereinigungsabkommen) vom Grundsatz her als gegeben angesehen werden. Insoweit ist eine entsprechende Veranschlagung von Zuwendungsmitteln nicht zu beanstanden. Zweifel an einer Finanzierungskompetenz des Bundes und an einem erheblichen Bundesinteresse können allerdings auftreten, wenn aus diesem Titel im Haushaltsvollzug Veranstaltungen gefördert werden, die allenfalls über eine **regionale** Ausstrahlungskraft verfügen.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass die Ressorts insbesondere in der Bewilligungsphase vielfach gegen die nach § 44 Abs. 1 i.V.m. § 23 BHO zu beachtenden Vorgaben verstoßen. Die Verletzungen des Subsidiaritätsgrundsatzes lassen sich dabei in folgende wesentliche Fallgruppen unterteilen:

- In bestimmten Fällen wurde nicht geprüft, ob anstelle „verlorener“ Zuschüsse rückzahlbare Zuwendungen - z.B. Darlehen - ausgereicht hätten, die erforderlichenfalls später in Zuschüsse hätten umgewandelt werden können (vgl. VV Nr. 1.1 zu § 44 BHO).

- Es wurden Zuwendungen bewilligt, obwohl der Zweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen hätte erreicht werden können. Dabei wurde von der Möglichkeit im jährlichen Haushaltsgesetz<sup>36</sup> nicht Gebrauch gemacht, Bundesgewährleistungen „im Zusammenhang mit von institutionellen Zuwendungsempfängern des Bundes veranstalteten Ausstellungen im Bereich von Kunst und Kultur zur Deckung des Haftpflichtrisikos gegenüber den Verleihern“ zu übernehmen.
- Bei objektiv erkennbarer Fähigkeit des Antragstellers für die vollständige Finanzierung eines Vorhabens aus eigener Kraft wurden Zuwendungen auch dann bewilligt, wenn zu erwarten war, dass der im erheblichen Bundesinteresse liegende Zweck auch ohne Zuwendungsgewährung erfüllt worden wäre. Außerdem wurde die objektiv vorhandene Finanzkraft des Zuwendungsempfängers nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bei der Bemessung der Zuwendungshöhe nicht immer im wirtschaftlich gebotenen Umfang berücksichtigt (vgl. VV Nr. 2.1 zu § 44 BHO).
- Der Zuwendungsempfänger hat sich entsprechend seiner Interessenlage unter Berücksichtigung seiner Finanzkraft angemessen an der Finanzierung des zu fördernden Zwecks zu beteiligen. Eine Zuwendung darf nur ausnahmsweise zur „Vollfinanzierung“ bewilligt werden (vgl. VV Nr. 2.4 zu § 44 BHO). Der Bundesrechnungshof hat in einzelnen Fällen, in denen eine „Teilfinanzierung“ geboten gewesen wäre, die „Vollfinanzierung“ beanstandet.
- Ermäßigen sich nach der Bewilligung die zu Grunde gelegten Ausgaben, erhöhen sich die Deckungsmittel oder treten neue Deckungsmittel hinzu, so ermäßigt sich die Zuwendung (Nr. 2 ANBest-I, ANBest-P, ANBest-Gk). Einzelne Entscheidungen der Bewilligungsbehörden ließen dies unberücksichtigt.
- Für einzelne Projekte bereits institutionell geförderter Einrichtungen wurden überhöhte Zuwendungen bewilligt, weil nicht bedacht worden war, dass einzelne Projektausgaben schon durch die Zuwendungen zur institutionellen Förderung gedeckt waren.
- Soweit der mit einer Zuwendung verfolgte Zweck auch im Interesse von Dritten liegt, sollen diese sich angemessen an den zu finanzierenden Ausgaben beteiligen (vgl. VV Nr. 2.5 zu § 44 BHO).

---

<sup>36</sup> vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 5 Haushaltsgesetz 2003 i.V.m. den entsprechenden Erl. zu Kap. 3208, Buchst. n)

Hierauf wurde in verschiedenen Bewilligungsverfahren nicht ausreichend geachtet.

- Die förderungswürdigen Zwecke hätten nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch mit geringeren als den bewilligten Zuwendungen erfüllt werden können, wenn die Bewilligungsbehörden die Finanzierungspläne der Antragsteller kritischer als geschehen auf die Notwendigkeit der geltend gemachten Ausgaben/Kosten hin geprüft hätten. In einzelnen Fällen wurden sogar Ausgaben anerkannt, die nach bestehenden Förderrichtlinien auszuschließen waren.
- Bei institutioneller Förderung ist die Höhe der erforderlichen Zuwendungen auch vom Umfang der beim Zuwendungsempfänger aus Dienstleistungen und anderen Aktivitäten anfallenden Einnahmen abhängig (vgl. VV 2.2.2 zu § 44 BHO i.V.m. Nr. 1.2 ANBest-I). Bei der Bewilligung von Zuwendungen wurde häufig nicht darauf geachtet, dass die Deckungsmittel des Zuwendungsempfängers aus eigener wirtschaftlicher oder sonstiger Tätigkeit erhöhungs-fähig waren. In einzelnen Fällen wurde auch nicht bedacht, dass es den Einrichtungen zur Minderung des Zuwendungsbedarfs hätte zugemutet werden können, Mitgliedsbeiträge zu fordern oder zu erhöhen.

### 3.2.1 Zuverlässigkeit und ordnungsgemäße Geschäftsführung des Zuwendungsempfängers

Zuwendungen dürfen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine **ordnungsgemäße Geschäftsführung** gesichert erscheint und die in der Lage sind, die **Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen** (VV Nr. 1.2 Satz 1 zu § 44 BHO). Dies setzt eine geordnete Buchführung und ein ausreichend qualifiziertes Personal voraus. Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen und Beschaffungen muss der Empfänger zudem auch in finanzieller Hinsicht die Gewähr für eine ordnungsgemäße **Verwendung und Unterhaltung** der entsprechenden Bauten bzw. Gegenstände bieten (VV Nr. 1.2 Satz 2 zu § 44 BHO). Durch diese besondere Bewilligungsvoraussetzung soll die Nachhaltigkeit des Fördervorhabens unterstützt und gesichert werden.

Im Rahmen der so genannten **Bonitätsprüfung** ist die Bewilligungsbehörde verpflichtet, die Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers sowohl in **persönlicher** als auch in **finanzieller** Hinsicht zu beurteilen. Bei der erstmaligen Förderung von bisher nicht bekannten Antragstellern ist in der Regel eine umfassende Prüfung erforderlich. Hierbei kann es ange-

zeigt sein, sich folgende Unterlagen vom Zuwendungsempfänger vorlegen zu lassen:

- Jahresabschluss/Jahresrechnung
- Geschäftsbericht
- Auskunft aus dem Handelsregister
- Auskunft der Hausbank
- Unbedenklichkeitsbescheinigung des Finanzamts zur Erteilung öffentlicher Aufträge
- Bescheinigung der Berufsgenossenschaft oder Erklärung des Zuwendungsempfängers über die ordnungsgemäße Zahlung der Beiträge zur Sozialversicherung
- Erklärung des Zuwendungsempfängers, dass er keine Arbeitskräfte illegal beschäftigt.

Ergeben sich im Rahmen der Bonitätsprüfung Anhaltspunkte dafür, dass sich der Zuwendungsempfänger nicht an die geltenden rechtlichen Bestimmungen hält oder die darauf hindeuten, dass der Zuwendungsempfänger seinen Eigenanteil nicht aufbringen kann (Stichwort „Überschuldung“), scheidet die Bewilligung einer Zuwendung grundsätzlich aus. Entsprechendes gilt, wenn die Bewilligungsbehörde bei früheren Zuwendungen die Erfahrung gemacht hat, dass der Antragsteller nicht im Stande ist, einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis zu führen.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang beispielsweise folgende Feststellung getroffen:

Bemerkung 43/1997

Das Bundesministerium fördert seit vielen Jahren einen im Bereich der Wohlfahrtspflege tätigen Verein mit mehr als 10 Mio. DM jährlich, ohne die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen geprüft zu haben. Deshalb fiel nicht auf, dass der Zuwendungsempfänger in vielfältiger Weise gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen hatte. ... Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium seine Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers mitgeteilt und darauf hingewiesen, dass eine weitere Förderung Veränderungen voraussetzt, die eine ordnungsgemäße Geschäftsführung sicherstellen.

### **3.2.2 Sicherung der Gesamtfinanzierung**

Zuwendungen dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, deren Gesamtfinanzierung gesichert ist; eine Anfinanzierung ist unzulässig (VV Nr. 1.2 Satz 3 zu § 44 BHO). Demzufolge müssen bei einer Projektförderung der Kosten- und Finanzierungsplan, bei einer institutionellen Förderung der Wirtschaftsplan in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein.

Um evtl. „Förderruinen“ vorzubeugen und um einem möglichen Zwang zur Nachbewilligung zu entgehen, ist die Bewilligungsbehörde im Rahmen der Antragsprüfung gehalten, der Gesamtfinanzierungsfrage nachzugehen und das Ergebnis zu vermerken (VV Nr. 3.3. i.V.m. 3.3.4 zu § 44 BHO). Sie hat in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob die vom Zuwendungsempfänger angesetzten

- Ausgabenansätze,
- ausgewiesenen Eigen- und Drittmittel sowie die
- in Ansatz gebrachten Zuwendungen anderer Gebietskörperschaften

realistisch und - soweit nicht belegbar - zumindest nachvollziehbar sind. Sie hat weiterhin die finanziellen Auswirkungen des Fördervorhabens auf zukünftige Haushaltsjahre zu bewerten (VV Nr. 3.3 i.V.m. 3.3.5 zu § 44 BHO). Daraus folgt, dass bei Investitionen die Finanzierung der Folgekosten ebenso gesichert sein muss. Im Übrigen liegt eine unzulässige Anfinanzierung auch vor, wenn ein zu förderndes Vorhaben aus Finanzierungsgründen in mehrere, für sich nicht funktionsfähige Abschnitte aufgeteilt wird.

Im folgenden Beispiel hat der Bundesrechnungshof einen Fall aufgegriffen, in dem trotz einer erkennbaren Gefährdung der Gesamtfinanzierung einem Projektnehmer Zuwendungen zur Verfügung gestellt wurden. Das Projekt konnte letztlich nur durch eine Nachbewilligung von Haushaltsmitteln im erheblichen Umfang „gerettet“ werden.

#### Bemerkung 7/1999

Der Bundesrechnungshof hat im Zusammenhang mit der Förderung des Vorhabens ‘Weimar 1999 - Kulturstadt Europas’ bereits Mitte des Jahres 1998 auf erhebliche finanzielle Risiken mit eventuellen Konsequenzen auf die Höhe der Zuwendungen hingewiesen. Die Erhöhung der in den Kosten- und Finanzierungsplänen erwarteten Einnahmen war für ihn nicht nachvollziehbar. Die Sponsorenleistungen erschienen bereits im Plan vom November 1997 zu optimistisch, da nur einige Verträge abgeschlossen waren. Auch steuerliche Risiken waren zum Zeitpunkt der Prüfung nur unzureichend berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof hat deshalb bezweifelt, dass die Gesamtfinanzierung des Vorhabens gesichert war.

### **3.2.3 Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns**

Zuwendungen **zur Projektförderung** dürfen grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Ein Vorhaben ist in der Regel dann begonnen, wenn Verträge abgeschlossen sind, die sich auf die Ausführung des Vorhabens beziehen. Nach einer Sonderregelung zählen bei **Baumaßnahmen** Planung, Bodenuntersu-

chung und Grunderwerb nicht als Beginn des Vorhabens, es sei denn, sie sind alleiniger Zuwendungszweck (VV Nr. 1.3 zu § 44 BHO).

Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, im Antrag zu erklären, dass mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden ist (VV Nr. 3.2.1 zu § 44 BHO).

Das Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns stellt eine Konkretisierung des im Zuwendungsrecht durchgängig zu beachtenden **Subsidiaritätsgrundsatzes** dar. Ausschlaggebend für die Aufnahme dieser Bestimmung in die VV war u.a. die Vermutung, dass bei begonnenen Vorhaben der Antragsteller neben einem ausreichenden Eigeninteresse auch über genügend Eigenmittel oder sonstige Mittel verfügt, um das Projekt notfalls in Eigenregie finanzieren zu können. Des Weiteren zielt die Bestimmung darauf ab, die Entscheidungsfreiheit der Bewilligungsbehörde im Interesse eines möglichst wirksamen Mitteleinsatzes zu gewährleisten und eine **Präjudizierung des Zuwendungsgebers** auszuschließen. Schließlich dient die Vorschrift auch dem **Selbstschutz des Zuwendungsempfängers**. Sie soll ihn vor finanziellen Risiken und vor dem Verlust seiner Eigenmittel bewahren, falls eine Zuwendungsbewilligung nicht zum Tragen kommt.

Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall allein und das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit BMF für einzelne Förderbereiche **Ausnahmen** vom Verbot der Förderung bereits begonnener Vorhaben zulassen. Nach Sinn und Zweck der Bestimmung sind derartige Ausnahmen jedoch nur zulässig, wenn hierdurch nicht die Entscheidungsfreiheit des Zuwendungsgebers beschnitten wird und die Vermutung widerlegt werden kann, dass der Zuwendungsempfänger das Vorhaben notfalls auch ohne staatliche Hilfe finanzieren kann. Das Ergebnis dieser Prüfung ist aktenkundig zu machen. Mit Blick auf den Subsidiaritätsgrundsatz kommt eine Ausnahmeregelung für bereits abgeschlossene Maßnahmen nicht in Betracht.

Ein besonders eindrucksvolles Beispiel für einen Verstoß gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns stellt die folgende Bemerkung aus dem Jahr 1998 dar:

#### Bemerkung 21/1998

Im November 1994 teilte das Bundesministerium dem Zuwendungsempfänger mit, dass nach Aufhebung der damaligen Haushaltssperre eine 'Mittelfreigabe von 107 480 DM möglich' sei; gleichzeitig bat es, 'möglichst bald Projekte mitzuteilen, bei denen diese Mittel noch 1994 eingesetzt und verausgabt werden können'. Tatsächlich wurden diese Mittel dann für ein Vorhaben eingesetzt, mit dem bereits Anfang des Jahres begonnen worden war und für das der Zuwendungsempfänger erst im Dezember 1994 einen Zuwendungsantrag in Höhe von genau 107 480 DM stellte.

### **3.2.4 Gebot der Abstimmung bei gemeinsamer Förderung**

Die gemeinsame institutionelle Förderung einer Einrichtung oder die Projektförderung einzelner Maßnahmen durch mehrere öffentliche Geldgeber macht es erforderlich, die wesentlichen Fördermodalitäten untereinander abzustimmen. Die VV Nr. 1.4 zu § 44 BHO schreibt in einem Katalog hierzu fest, über welche Einzelheiten bei einer Förderung durch mehrere Stellen mindestens Einvernehmen herbeizuführen ist. Die Bestimmung zielt u.a. darauf ab, Rechtssicherheit zu schaffen, Überfinanzierungen zu vermeiden und Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Sie ist mit Blick auf eine mögliche Anspruchskonkurrenz von besonderer Bedeutung, wenn neben einer Anteilfinanzierung eine Fehlbedarfsfinanzierung vorgesehen ist. Bei derartigen **soll** die Bewilligung der Zuwendungsmittel in geeigneten Fällen auf eine Behörde konzentriert werden.

Die Rechnungshöfe haben bei gemeinsamer Förderung häufig die mangelnde oder unterlassene Abstimmung unter den Zuwendungsgebern beanstandet. Beispielhaft wird auf folgende Feststellungen verwiesen:

In seinem Jahresbericht 1997 (Tz 211-219) führt der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern u.a. aus: „Eine Vielzahl der vom Kultusministerium in den Jahren 1993 und 1994 geförderten Projekte wurden auch von weiteren Zuwendungsgebern (Sozialministerium, Gemeinde, **Bundesanstalt für Arbeit** u.a.) gefördert. Aus den vorgelegten Unterlagen war nicht zu entnehmen, dass die zwischen den Zuwendungsgebern notwendigen Abstimmungen zur Maßnahme, insbesondere über die Prüfung des Verwendungsnachweises, vorgenommen wurden. Das bedeutet, dass die Zuwendungsempfänger Verwendungsnachweise für sämtliche Zuwendungsgeber zu erstellen und diese die Verwendungsnachweise zu prüfen hatten. Dadurch ist beim Zuwendungsempfänger und den Zuwendungsgebern ganz überflüssiger und ohne weiteres vermeidbarer Verwaltungsaufwand entstanden.“

#### Bemerkung 5/2000

Über die Zuwendungen an die 'Ständige Konferenz Mitteldeutsche Barockmusik' haben sich der Bund und die beteiligten Länder in grundsätzlichen Fragen des Vergabeverfahrens nicht abgestimmt. Unterschiedliche Finanzierungsarten und verschiedene

Praktiken bei der Weiterleitung von Zuwendungen führten zu erheblichem Verwaltungsaufwand.

### 3.2.5 Wahl der Finanzierungsart

Vor der Bewilligung ist der Umfang der Förderung festzulegen. Dieser bestimmt sich nach der Finanzierungsart (VV Nr. 2 zu § 44 BHO). Zu unterscheiden ist zwischen der **Teilfinanzierung** (Anteilfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung, Festbetragsfinanzierung) als Regelfall und der **Vollfinanzierung** als Ausnahmefall.

Wesentliche Merkmale der einzelnen Finanzierungsarten sind:

- **Anteilfinanzierung (VV Nr. 2.2.1 zu § 44 BHO)**  
Bei der Anteilfinanzierung bemisst sich die Zuwendung nach einem bestimmten Prozentsatz der zuwendungsfähigen Ausgaben (z.B. Finanzierungsanteil des Bundes wird auf 50% festgelegt) oder nach einem anderweitig bestimmten Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben (z.B. Übernahme der Personalkosten durch den Bund). Die Zuwendung ist auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Die Anteilfinanzierung ist bei Zuwendungen auf Kostenbasis der Regelfall und kommt zudem vor allem bei der Förderung von Projekten finanzstarker Zuwendungsempfängern in Betracht.
- **Fehlbedarfsfinanzierung (VV Nr. 2.2.2 zu § 44 BHO)**  
Bei der Fehlbedarfsfinanzierung deckt die Zuwendung den Fehlbedarf, der insoweit verbleibt, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag. Auch in diesem Fall ist die Zuwendung auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Diese Finanzierungsart findet bei institutioneller und Projektförderung Anwendung, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zuwendungszwecks zwar ein Interesse hat, selbst aber nur über sehr begrenzte Mittel verfügt. Man spricht von einer „**anteiligen Fehlbedarfsfinanzierung**“, wenn der Fehlbedarf von mehreren Zuwendungsgebern anteilig nach einem bestimmten Schlüssel gedeckt wird.
- **Festbetragsfinanzierung (VV Nr. 2.2.3 zu § 44 BHO)**  
Hierbei beteiligt sich der Zuwendungsgeber mit einem festen, nach oben und unten nicht veränderbaren Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben. Denkbar ist auch das Vielfache eines Betrages, der sich für eine bestimmte Einheit ergibt (z.B. 100 Euro je Teilnehmer von Seminaren, Veranstaltungen etc.). Eine Festbetragsfinanzierung kommt 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.

- Vollfinanzierung (VV Nr. 2.4 zu § 44 BHO)  
Die Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund kommt nur in Betracht, wenn die Erfüllung des Zuwendungszwecks nur durch eine volle Finanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben sichergestellt werden kann. Eine Vollfinanzierung scheidet in der Regel aus, wenn der Zuwendungsempfänger an der Zweckerreichung insbesondere ein **wirtschaftliches** Interesse hat. Bei dieser Finanzierungsart muss das Interesse des Bundes so erheblich sein, dass der Zuwendungszweck nicht vom Einsatz eigener Mittel des Zuwendungsempfängers oder Beiträgen Dritter abhängig gemacht wird. Die Finanzierung ist ebenfalls auf einen Höchstbetrag zu begrenzen.

Die maßgeblichen Kriterien für die **Auswahl** der geeigneten Finanzierungsart sind

- der Grad des Bundesinteresses im Vergleich zu den Interessen des Zuwendungsempfängers und Dritter an der Erfüllung des Zuwendungszwecks und
- die Grundsätze der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit beim Einsatz öffentlicher Gelder (§§ 6, 7 BHO).

Hinsichtlich der nach den VV vorgesehenen Teilfinanzierungsarten lässt sich aus der Reihenfolge ihrer Aufzählung (erst Anteilfinanzierung, dann Fehlbedarfsfinanzierung, zuletzt Festbetragsfinanzierung) keine sachliche Rangfolge ableiten. Die Festbetragsfinanzierung wird von der Verwaltung mit der Begründung favorisiert, sie diene der Verwaltungsvereinfachung, enthebe die Verwaltung bei Minderausgaben der Neuberechnung und Rückforderung und räume dem Zuwendungsempfänger die Chance ein, nachträglich zusätzliche Mittel zu mobilisieren und damit seinen Eigenanteil zu reduzieren. Der Bundesrechnungshof und verschiedene Rechnungshöfe der Länder sehen die Festbetragsfinanzierung kritischer, da Minderausgaben in jedem Fall dem Zuwendungsempfänger in voller Hö-

he zu Gute kommen, soweit er die Zuwendung zweckentsprechend verwendet<sup>37</sup>.

### 3.3 Förderprogramme und Förderrichtlinien

Zuwendungen werden zu einem großen Teil auf der Grundlage von **Förderprogrammen** erteilt. Über derartige Programme ist der Bundesrechnungshof gem. § 102 Abs. 1 Nr. 1 BHO unverzüglich zu unterrichten. Er kann sich hierzu jederzeit äußern (§ 102 Abs. 3 BHO). In einer Querschnittsprüfung hat er die Planung und Erfolgskontrolle von Förderprogrammen untersucht und dabei u.a. festgestellt:

#### Bemerkung 14/1996

Vor der Aufstellung von Förderprogrammen und der Aufnahme von Vorhaben in die Förderung fehlte oft eine Analyse des Ist-Zustandes sowie eine daraus abgeleitete Begründung, warum eine Förderung nach Art und Umfang notwendig erschien. Hierbei wurden Alternativen zu der gewählten Förderung meist nicht geprüft. Auch das Subsidiaritätsprinzip wurde nicht ausreichend beachtet.

#### Bemerkung 4/2002

Der Einführung des Förderprogramms ging weder eine Bedarfsabfrage bei den Ländern noch eine Analyse und Bewertung ihrer kulturellen Infrastruktur voraus. Der Beauftragte der Bundesregierung verzichtete auch darauf, Richtlinien für die Förderung zu erlassen und den Ländern Verfahrensvorgaben aufzuerlegen oder zumindest seine Zielvorstellungen zu verdeutlichen.

Für die Umsetzung von Förderprogrammen werden von dem federführenden Ressort häufig **Förderrichtlinien** erlassen. Diese dienen der Festlegung von förderungsspezifischen Einzelheiten und schaffen Transparenz über bestehende Fördermöglichkeiten gegenüber potentiellen Antragstellern. BMF hat im Interesse einer einheitlichen Zuwendungspraxis mit einem Rundschreiben<sup>38</sup> „Grundsätze für Förderrichtlinien“ erlassen. Nach dem danach zu Grunde zu legenden Gliederungsschemata sind in entsprechenden Richtlinien insbesondere Festlegungen zu treffen

- zur Präzisierung und Erläuterung der im Haushaltsplan vorgegebenen Zweckbindung,
- zum Kreis der in Frage kommenden Zuwendungsempfänger,

---

<sup>37</sup> vgl. Dommach in Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 33 zu § 44 BHO sowie Nr. 5/2003 zu grundsätz-

lichen Fragen des Zuwendungsrechts „Bewilligung von Zuwendungen als Festbetragsfinanzierung“

<sup>38</sup> Rdschr. des BMF vom 20.9.1983 (MinBIFin S.217), geändert durch BMF Rdschr. vom 16.9.1996 (GMBl. S. 823)

- zur Bemessung und Art der Zuwendung und
- zu Verfahrensfragen (Antrags-, Bewilligungs-, Auszahlungs-, Nachweisverfahren).

Förderrichtlinien zielen auf eine Standardisierung der Entscheidungsfindung bei den einzelnen Förderungen ab und führen in der Regel zu zielgerichteten Entscheidungen. Mit Hilfe von Förderrichtlinien kann auch ein Beitrag zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands geleistet werden. Sie beugen zudem missbräuchlichen Entscheidungen vor und dienen damit der Rechtssicherheit (Vorhersehbarkeit, Gleichheitsgrundsatz). Sie können auch für den Bundesrechnungshof bei der Prüfung der Ermessensausübung in den einzelnen Zuwendungsbereichen ein wichtiger Maßstab sein.

**Grundlage für den Erlass von Förderrichtlinien** ist VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO. Danach kann das zuständige Bundesministerium für einzelne Zuwendungsbereiche im Einvernehmen mit dem BMF ergänzende oder abweichende Verwaltungsvorschriften zu den Nrn. 1 bis 13a der VV zu § 44 BHO erlassen. Entsprechendes gilt für die allgemeinen Nebenbestimmungen, da es sich hierbei um Anlagen zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO handelt. Der **Bundesrechnungshof** ist vor Erlass entsprechender Richtlinien **zu hören** (§ 103 Abs. 1 BHO, VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO). Ergänzende oder abweichende Verwaltungsvorschriften, die „die Regelung des Verwendungsnachweises und die Prüfung durch den Bundesrechnungshof betreffen“, können nur im **Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof** erlassen werden (§ 44 Abs. 1 Satz 4, VV Nr. 15.4 zu § 44 BHO).

Hinsichtlich des beim Erlass von Förderrichtlinien zu beachtenden **Beteiligungsverfahrens** haben sich das BMF und der Bundesrechnungshof auf folgende Grundsätze geeinigt:

- Der zuständige Bundesministerium übersendet dem BRH zur Einleitung des Anhörungsverfahrens nach § 103 Abs. 1 BHO einen Abdruck seines an das BMF gerichteten Antragsschreibens.
- Das BMF unterrichtet den BRH und das zuständige Bundesministerium, wenn es eine Erörterung der beantragten Änderungen oder Ergänzungen für angezeigt hält. Entsprechendes gilt für den BRH.
- Liegen dem BMF inhaltlich vergleichbare Anträge mehrerer Bundesministerien vor, nimmt es im Regelfall vor Erteilung seiner Zustim-

mung Verbindung mit dem BRH auf, um dessen grundsätzliche Auffassung zu den vorliegenden Anträgen zu erfragen.

- Das BMF übersendet einen Abdruck seines Zustimmungsschreibens oder seiner Äußerung an den BRH. Es weist das zuständige Bundesministerium auf die Beachtung des § 103 Abs. 1 BHO hin, wenn dieses das Anhörungsverfahren nach Nr. 1 erkennbar nicht eingeleitet hat.
- Der BRH übersendet einen Abdruck seiner an das zuständige Bundesministerium gerichteten Äußerung nach § 103 Abs. 1 BHO dem BMF.

Bei der Umsetzung von Förderprogrammen und -richtlinien treten teilweise Schwachstellen zu Tage, die bei der Konzeption nicht erkannt wurden oder nicht zu erkennen waren. Es kommt deshalb besonders darauf an, dass die Bewilligungsbehörden stets die Frage der Wirksamkeit der beabsichtigten Förderung im Auge behalten und hierzu geeignete **Erfolgskontrollen** vornehmen. Nur so ist gewährleistet, dass möglichst frühzeitig notwendige Anpassungen erfolgen oder Programme vor Ablauf des vorgesehenen Förderzeitraums beendet werden.

Nach den Feststellungen des BRH wurde in der Vergangenheit in mehreren Ressortbereichen nicht hinreichend auf das Erfordernis einer kontinuierlichen Programmkontrolle geachtet. Die Folge war, dass gebotene Programm- oder Richtlinienänderungen unterblieben oder Förderungen trotz Ergebnislosigkeit nicht zum frühestmöglichen Zeitpunkt eingestellt wurden. Folgende Tatbestände wurden beanstandet:

- Förderkonzeptionen stellten sich nachträglich als vom Ansatz her ungeeignet oder als durch Änderung der Verhältnisse überholt heraus, ohne dass die notwendigen Konsequenzen gezogen wurden.
- Förderziele wurden nicht an Entwicklungen angepasst.
- Das Förderverfahren erwies sich als unnötig verwaltungsaufwendig.
- Im Rahmen von Programmen wurden Zuwendungen auch für ungeeignete Projekte bewilligt.
- Einzelne Ressorts verstießen bei ihren Förderentscheidungen gegen die von Ihnen selbst erlassenen Förderrichtlinien.

Beispielhaft wird in diesem Zusammenhang auf folgende Bemerkung verwiesen:

Bemerkung 35/1993

Das Programm zur Förderung der Reintegration von Ärzten aus Entwicklungsländern hat sein Ziel nicht erreicht. Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen festgestellt:

- Die Programmleistungen veranlassten die ausgebildeten Ärzte nur in geringem Umfang zur Rückkehr. Ein Teil der ausgebildeten Ärzte ging in Länder, in denen kein oder nur in Teilbereichen Ärztemangel besteht.
- Die Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung hat entgegen den Bestimmungen der Richtlinien nicht sämtliche Programmteilnehmer zur Rückkehr verpflichtet.
- Einer Rückkehr und erfolgreichen Reintegration der in Deutschland ausgebildeten Ärzte in die betreffenden Länder standen u.a. auch ausbildungsbedingte Probleme, finanzielle Schwierigkeiten, die unbefriedigende Arbeitsmarktsituation oder finanzielle Engpässe im einheimischen Gesundheitswesen entgegen.

### **3.4 Antragsverfahren**

#### **3.4.1 Notwendigkeit eines Antrags**

Eine Zuwendung ist ihrem Charakter nach eine freiwillige, dem Ermessen des Zuwendungsgebers unterliegende Leistung. Es liegt in der Natur einer solchen Leistung, dass sie nicht von Amts wegen, sondern auf Antrag gewährt wird. Dementsprechend wird durch VV Nr. 3.1 zu § 44 BHO die Bewilligung einer Zuwendung grundsätzlich von einem **schriftlichen Antrag** abhängig gemacht.

#### **3.4.2 Antragsunterlagen**

Der Antrag muss alle zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten. Nach VV Nr. 3.2 zu § 44 BHO sind dem Antrag insbesondere folgende Unterlagen beizufügen:

- bei Projektförderung ein Finanzierungsplan und eine Erklärung, dass mit dem Vorhaben noch nicht begonnen worden ist,
- bei institutioneller Förderung ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan (einschl. Organisations- und Stellenplan)<sup>39</sup> sowie ggf. eine Überleitungsrechnung,

---

<sup>39</sup> VV Nr. 3.4 zu § 23 BHO

- eine Erklärung über die Berechtigung zum Vorsteuerabzug nach § 15 UStG,
- bei Zuwendungen zur Wirtschaftsförderung an Betriebe und Unternehmen eine dem Subventionsmissbrauch vorbeugende Erklärung (vgl. VV 3.4.4 zu § 44 BHO).

Der Antrag ist vom Antragsteller auf Verlangen der Bewilligungsbehörde durch weitergehende Unterlagen (z.B. Verträge, Belege, Gutachten, Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Ausschreibungsergebnisse, Bilanzen, Vermögensübersichten) zu ergänzen<sup>40</sup>.

Der Bundesrechnungshof ist wiederholt auf Fälle gestoßen, in denen für die Förderentscheidung wesentliche Angaben oder Unterlagen fehlten, so dass die Bewilligungsbehörden weder die Notwendigkeit noch die Angemessenheit der Zuwendung eingehend prüfen konnten. Die Mängel lassen sich in folgende Fallgruppen einteilen:

- Zuwendungsbewilligung ohne formellen Antrag, ohne Vorlage näherer Angaben zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung
- Vorbehaltlose Bewilligung auf der Grundlage eines nur vorläufigen Finanzierungsplans
- Zuwendungsbewilligung, obwohl der Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers nicht alle zu erwartenden Einnahmen und nur einen Teil der voraussichtlichen Ausgaben enthielt
- Zuwendungsbewilligung aufgrund unzulänglicher Vorhabenbeschreibung, nicht ausgeglichener Finanzierungspläne oder unzureichender Begründung für einzelne Ausgabe- oder Kostenarten
- Hinnahme von Wirtschaftsplänen, die in sonstiger Hinsicht nicht den Bestimmungen für ihre Aufstellung entsprachen (fehlende Organisations- und Stellenpläne etc. - vgl. VV Nr. 3.4 zu § 23 BHO -).

Als Beleg, dass derartige Feststellungen nicht neu sind, ein Beispiel aus den 80er Jahren:

---

<sup>40</sup> Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen, größere Beschaffungen und größere Entwicklungsvorhaben sind zudem die Bestimmungen des § 24 BHO zu beachten.

#### Bemerkung 28.5/1983

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Angaben in den Förderanträgen teilweise lückenhaft sind und keine ausreichende Grundlage für die Entscheidung des Bundesministers bieten. Vor allem reichen die Unterlagen kaum aus, um eine tatkräftige Jugendpolitik zu betreiben, etwa zu entscheiden, ob finanzielle Hilfen erforderlich sind.

### **3.4.3 Antragsprüfung**

Ein wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel setzt eine sorgfältige Antragsprüfung voraus. Die Bewilligungsbehörde hat die Antragsunterlagen sowohl fachlich als auch verwaltungsmäßig zu prüfen<sup>41</sup>. Nach VV Nr. 3.3 zu § 44 BHO ist das Ergebnis der Antragsprüfung in einem Vermerk festzuhalten. Auf folgende Punkte ist hierbei insbesondere einzugehen:

- Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung,
- Begründung des „erheblichen Bundesinteresses“ an der Erfüllung des mit der Zuwendung verfolgten Zwecks,
- Finanzierungskompetenz des Bundes,
- Beteiligung anderer Dienststellen,
- Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben,
- Wahl der Finanzierungsart,
- Sicherung der Gesamtfinanzierung,

Die Aufstellung ist nicht abschließend. Der Umfang der erforderlichen Ausführungen hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. Maßstab ist, dass ein Außenstehender, der die Ermessensentscheidung nachvollziehen will, die wesentlichen Gesichtspunkte aus den Bewilligungsunterlagen entnehmen kann. In diesem Zusammenhang können vor allem folgende zusätzliche Aspekte von Bedeutung sein:

- Angaben zu entsprechenden früheren oder sonst korrespondierenden Zuwendungen,
- die Feststellung, dass die in Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere in Förderrichtlinien, enthaltenen Zuwendungsvoraussetzungen und sonstigen Vorgaben erfüllt sind,
- die Begründung für ein etwaiges Ausschöpfen einer ggf. in Förderrichtlinien festgelegten Höchstgrenze,

---

<sup>41</sup> zum Umfang und Inhalt der Antragsprüfung vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis, D VII 2

- Begründungen für von der Planung des Antragstellers abweichende Vorstellungen der Behörde,
- Begründung zur Höhe evtl. möglicher Finanzierungsbeiträge Dritter,
- Ergebnis der Abstimmung mit anderen Zuwendungsgebern bei gemeinsamer Förderung.

Der Prüfvermerk sollte auch die Fakten zum Antragsteller enthalten sowie auf die **haushaltsmäßige Seite** der Entscheidung - z.B. Haushaltsermächtigung, voraussichtlicher kassenmäßiger Abfluss, ggf. Bindung von Mitteln im folgenden Haushaltsjahr bei überjähriger Förderung - eingehen.

Die gründliche Prüfung der Antragsunterlagen und eine sorgfältige Dokumentation der Ergebnisse der Antragsprüfung sind im Zuwendungsverfahren von erheblicher Bedeutung:

- Wenn der Antragsteller bemerkt, dass sein Antrag detailliert geprüft wird, zieht er daraus in der Regel Schlüsse für die Zukunft. Ihm wird die Notwendigkeit deutlich, bei der weiteren Abwicklung der Förderung oder bei einer Anschlussförderung sorgfältig zu verfahren.
- Durch den Ergebnisvermerk wird die Transparenz der Förderentscheidung sichergestellt. Er dient der **behördeninternen Rechenschaft** und leistet einen Beitrag zur Beschleunigung interner Mitzeichnungsverfahren, insbesondere hinsichtlich der Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt (VV Nr. 3.1 zu § 9 BHO).
- Die präzise Formulierung des Zuwendungszwecks und der Förderziele ermöglicht im Rahmen der Erfolgskontrolle einen „**Soll-Ist-Vergleich**“ und erleichtert damit die Verwendungsnachweisprüfung. Das BMF plant, durch eine Ergänzung der VV zu § 44 BHO die Bewilligungsbehörden zu einer exakten Zieldefinition im Ergebnisvermerk ausdrücklich zu verpflichten.
- Der Ergebnisvermerk ist zudem für die **externe Finanzkontrolle** unverzichtbar.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen häufig festgestellt, dass die die Förderentscheidungen vorbereitenden Prüfungen und sonstigen Tätigkeiten in vielen Ressortbereichen nicht sachgerecht durchgeführt wurden. Zum Teil wurden auch zwingende Vorschriften verletzt. Im Wesentlichen bestanden folgende Unzulänglichkeiten:

- Obwohl anzunehmen oder zumindest nicht auszuschließen war, dass für das Vorhaben finanzielle Beiträge auch von dritter Seite in Betracht kamen, wurde dieser Frage nicht nachgegangen.
- Von anderen Behörden abgegebene negative Stellungnahmen zu dem Vorhaben wurden ohne erkennbaren Grund nicht berücksichtigt.
- Überschneidungen mit anderen Fördermaßnahmen machten eine Koordinierung innerhalb der Bewilligungsbehörde erforderlich, die jedoch nicht stattfand.
- Die Frage der Förderungswürdigkeit des Vorhabens wurde nicht nachvollziehbar und abschließend geklärt.
- Vorhabenstruktur und Finanzierungsplan wurden nicht in dem erforderlichen Umfang geprüft. Es wurden Ausgabepositionen anerkannt, die nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften nicht zuwendungsfähig sind (z.B. Prämien für freiwillige Versicherungen bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern - Nr. 1.4 ANBest-I -, Ausgaben für Wirtschaftsprüfer bei in Vereinsform geführten Zuwendungsempfängern - VV Nr. 2.7 zu § 44 BHO -).
- Vorkalkulationen für Zuwendungen auf Kostenbasis (VV Nr. 13a.4 zu § 44 BHO) wurden nicht ausreichend geprüft.
- In den Akten fand sich kein Hinweis für eine ausreichende Prüfung der Frage des erheblichen Bundesinteresses sowie der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung.
- Stellungnahmen von Sachverständigen wurden nach Aktenlage nicht berücksichtigt.
- Förderentscheidungen wurden ohne erkennbaren Grund verzögert.
- Die Abstimmung mit anderen an der Förderung beteiligten Bundesressorts, Ländern oder der Europäischen Gemeinschaft war unzureichend.
- Es wurden Zuwendungen für Ressortforschungsvorhaben bewilligt,
  - bei denen ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn für die Erfüllung von Ressortaufgaben nicht zu erwarten war,

- deren Ergebnisse für die Erfüllung von Ressortaufgaben nicht benötigt wurden.
- Bei der erstmaligen Bewilligung einer Zuwendung an einen Zuwendungsempfänger wurde nicht hinreichend geprüft, ob dessen ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint. Ferner wurden Zuwendungen bewilligt, obwohl sich im Zusammenhang mit früher gewährten Zuwendungen Anhaltspunkte dafür ergeben hatten, dass eine ordnungsgemäße Geschäftsführung nicht gewährleistet ist.
- Es wurde nicht sachgerecht über die Zuwendungsart und die Finanzierungsart entschieden.
- Bei der Bewilligung von Zuwendungen an Empfänger mit zum Teil gleicher Aufgabenstellung wurde nicht berücksichtigt, dass sich die Aufgaben überschneiden, was insgesamt zu unnötig hohen Zuwendungen führte.
- Es wurden Zuwendungen aufgrund nicht angemessener Pauschalen gewährt.
- Es wurden Zuwendungen für Vorhaben bewilligt,
  - deren Planung und Durchführung als unwirtschaftlich hätte erkannt werden müssen,
  - bei denen die Gesamtfinanzierung nicht gesichert war,
  - mit denen bereits begonnen worden war,
  - obwohl im Einzelfall nach den gesamten Umständen nicht damit zu rechnen war, dass die angestrebten Ziele oder erwarteten Vorteile erreicht werden würden.

Zu einigen der genannten Fallgestaltungen hat der Bundesrechnungshof folgende konkrete Feststellungen getroffen:

Bemerkung 34/1993

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können weitergehende Modellvorhaben zur Radonsanierung nur in dem Umfang gefördert werden, wie dies notwendig ist, um einen **zusätzlichen Erkenntnisgewinn** für die Erfüllung von Ressortaufgaben zu erlangen.

Bemerkung 14.2.1/1996

Bei einem Sonderprogramm zur Förderung des Wohnungsbaus in Regionen mit erhöhter Wohnungsnachfrage wurde nicht erkennbar, ob die **Empfehlungen der Expertenkommission** Wohnungspolitik berücksichtigt worden waren.

Bemerkung 14.2.2/1996

Die Ziele und Kriterien für die Planung und Entscheidung über die Förderung der Beratung im Fremdenverkehrsgewerbe wurden für diese Branche nicht ausreichend differenziert festgelegt. Hierdurch traten **Überschneidungen** zur Förderung der Existenzgründungsberatung sowie zum Eigenkapitalhilfeprogramm auf.

Bemerkung 46.2.2/1996

Der Bundesrechnungshof hält es bei einem bis zu 15 Jahre dauernden Förderzeitraum nicht für ausreichend, die Prüfung der entwicklungspolitischen **Förderungswürdigkeit** nur auf den Zeitraum der Antragstellung mit entsprechenden Angaben des Kreditnehmers zu beschränken, sich in der Folgezeit jedoch weiterer Beurteilungen und Einflussmaßnahmen mit Blick auf die entwicklungspolitische Zielerreichung zu enthalten.

Bemerkung 48/1997

Das Bundesministerium förderte gemeinsam mit den Ländern Modellversuche im Bereich des Bildungswesens. Es **benötigte insbesondere die Ergebnisse der Modellversuche im Schulbereich nicht**, um seine Fachaufgaben zu erfüllen; es hat keinerlei Mitwirkungsrechte bei deren Umsetzung.

Bemerkung 13.3/1999

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Spitzensportverbände oder Durchführungsorganisationen bei nationalen oder internationalen Veranstaltungen für vom Bund geförderte Einrichtungen bis auf wenige Ausnahmen **keine Nutzungsentgelte** zahlen, jedoch Gewinne durch Vermarktung, Fernsehrechte und Eintrittsgelder erzielen können.

Bemerkung 15/1999

Das Bundesministerium fördert die Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe und zu Pflegekräften. Die Angemessenheit der hierfür privaten Organisationen gewährten **Pauschalen** pro Teilnehmer ist nicht nachvollziehbar. Die Pauschalen wurden aus Durchschnittswerten ermittelt, ohne dass es Vorgaben über förderfähige Leistungsstandards gibt.

Bemerkung 55.2.3/1999

Zudem erscheint ein großer Teil der geförderten Vorhaben **nicht geeignet**, den angestrebten Strukturwandel der Region Bonn zu unterstützen. Die Investitionen in den aufgeführten Branchen trugen nicht dazu bei, eine zukunftsorientierte Wirtschaftsstruktur zu entwickeln. Sie lassen vielmehr Mitnahmeeffekte erkennen.

## 3.5 Bewilligung

### 3.5.1 Handlungsformen

Bei der Bewilligung von Zuwendungen handelt es sich um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Als Handlungsformen der Verwaltung kommen dementsprechend grundsätzlich der **Verwaltungsakt** (§ 35 VwVfG) und der **öffentlich-rechtliche Vertrag** (§ 54 VwVfG) in Betracht. Die VV zu § 44 BHO sehen die Bewilligung von Zuwendungen durch schriftlichen Zuwendungsbescheid **als Regelfall** an (VV Nr. 4.1). In **Ausnahmefällen** kann die Bewilligungsbehörde die Zuwendung auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages bewilligen (VV Nr. 4.3 zu § 44 BHO). Bei Vorliegen besonderer Umstände - z.B. bei Zuwendungen an Empfänger im Ausland - ist zudem eine Zuwendungsbewilligung durch einen **privatrechtlichen Zuwendungsvertrag** möglich. Für diese - in den VV nicht ausdrücklich genannte - Handlungsform ist vor Abschluss eines entsprechenden Vertrages die Zustimmung des BMF einzuholen (VV Nr. 15.1 zu § 44 BHO). Sofern die Zuwendungsvergabe in privatrechtlicher Form für einzelne **Zuwendungsbereiche** - z.B. in Förderrichtlinien - zugelassen werden soll, sind die Modalitäten hierfür von der Bewilligungsbehörde im Einvernehmen mit dem BMF und nach Anhörung des Bundesrechnungshofes zu regeln (VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO).

### 3.5.2 Inhalt des Zuwendungsbescheids

Der Zuwendungsbescheid dient der Ausgestaltung des Zuwendungsverhältnisses im Einzelnen und regelt die Rechtsbeziehungen zwischen Bewilligungsbehörde und Zuwendungsempfänger<sup>42</sup>. In ihm muss entsprechend dem Bestimmtheitsgebot des § 37 VwVfG der Wille der Bewilligungsbehörde vollständig und unzweideutig zum Ausdruck kommen.

Regelungen zum Inhalt des Zuwendungsbescheides sind u.a. in den VV Nrn. 4.2 (**Mindestinhalt**) und 5 zu § 44 BHO zu finden. Nach Lage des Einzelfalles sind darüber hinaus im Zuwendungsbescheid **weitere Festlegungen** zu treffen. Die inhaltliche Ausgestaltung des Zuwendungsbescheides ist für die Rechtsbeziehungen zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger von wesentlicher materieller Bedeutung; in Betracht kommen hier Befristungen, Bedingungen, Widerrufsvorbehalte,

---

<sup>42</sup> Sofern ein Zuwendungsvertrag geschlossen wird, gelten für dessen inhaltliche Gestaltung die Vorschriften für Zuwendungen durch Bescheid sinngemäß (VV Nr. 4.3 zu § 44 BHO).

Auflagen, Auflagenvorbehalte sowie Hinweise und Erläuterungen zur Rechtslage. Sie sind zum Teil entscheidend für das Entstehen von Erstattungsansprüchen gegen Zuwendungsempfänger. Die Beachtung der Vorschriften über Inhalt und Form der Zuwendungsbescheide ist deshalb ein zwingendes Gebot.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang vor allem folgende Mängel festgestellt:

- Die Zuwendungsbescheide umfassten nicht den nach VV Nr. 4.2 zu § 44 BHO vorgeschriebenen Mindestinhalt. Es fehlte beispielsweise eine genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks oder die Festlegung des Bewilligungszeitraums. In anderen Fällen wurde die Zuwendungsart oder - bei Förderung desselben Zwecks durch mehrere Stellen - nicht die Stelle angegeben, gegenüber der der Verwendungsnachweis zu erbringen war.
- Die in Betracht kommenden Allgemeinen Nebenbestimmungen (AN-Best) wurden nicht zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides gemacht (VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO).
- Im Falle rückzahlbarer Zuwendungen fehlten die notwendigen Rückzahlungs- und Verzinsungsregelungen.
- Bei der Förderung durch Fehlbedarfsfinanzierung wurden Zuwendungen nicht auf einen Höchstbetrag begrenzt.
- In den Zuwendungsbescheiden fehlten weitere Bestimmungen, die nach Lage des Einzelfalles über die ANBest hinaus geboten waren. Im Einzelnen waren dies
  - besondere Auflagen zum Verwendungsnachweis, zu Honorarzahlungen für Leistungen von Personen aus dem öffentlichen Dienst,
  - spezifische Regelungen bei Zuwendungen in Form von Sachausgabenpauschalen oder Verwaltungskostenzuschüssen,
  - Bestimmungen für den Fall der Weiterleitung von Zuwendungen durch den Zuwendungsempfänger an Dritte,
  - Regelungen für den zu erwartenden Fall der nachträglichen Gewährung von projektbezogenen Investitionszulagen nach den dafür in Betracht kommenden Gesetzen.

### **3.5.3 Unterrichtung des Bundesrechnungshofes**

Die Bewilligungsbehörde ist verpflichtet, dem Bundesrechnungshof einen Abdruck des Zuwendungsbescheides oder des Zuwendungsvertrages mit einer Zweitschrift des Antrages zu übersenden, soweit er nicht allgemein oder für bestimmte Einzelfälle darauf verzichtet (VV Nr. 4.4 Satz 1 zu § 44 BHO). Von dieser Verzichtsmöglichkeit hat der Bundesrechnungshof insbesondere bei Massengeschäften aus arbeitsökonomischen Gründen Gebrauch gemacht (z.B. im Bereich der Kulturförderung). Teilweise lässt er sich in diesen Fällen ersatzweise von den Bewilligungsbehörden monatlich, halbjährlich oder jährlich Zusammenstellungen über die bewilligten Zuwendungen vorlegen (vgl. hierzu auch VV Nr. 9.3 zu § 44 BHO). Dabei wird - soweit möglich - auf Auszüge aus dem bei einigen Ressorts genutzten Projektinformationssystem „**profi**“ zurückgegriffen.

Bei Zuwendungen unter 50.000 Euro sind Abdrucke und Zweitschriften aus Vereinfachungsgründen nur auf besonderes Verlangen des Bundesrechnungshofes zu übersenden (VV Nr. 4.4 Satz 2 zu § 44 BHO).

## **4. Auszahlung der Zuwendung**

Nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BHO „dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind“. Dieser haushaltsrechtliche Grundsatz wird hinsichtlich der Ausgaben für Zuwendungen durch die VV Nr. 7 zu § 44 BHO konkretisiert. Danach gilt Folgendes:

### **4.1 Auszahlung der Zuwendung erst nach Bestandskraft des Zuwendungsbescheids**

Zuwendungen sollen regelmäßig erst ausgezahlt werden, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist (VV Nr. 7.1 Satz 1 zu § 44 BHO). Die Bestandskraft tritt mit Ablauf der Rechtsbehelfsfrist ein, also einen Monat nach Bekanntgabe des Zuwendungsbescheids (vgl. § 70 VwGO). Der Zuwendungsempfänger kann die Bestandskraft des Zuwendungsbescheides herbeiführen und damit die Auszahlung beschleunigen, wenn er erklärt, dass er auf einen Rechtsbehelf verzichtet (VV Nr. 7.1 Satz 2 zu § 44 BHO).

Auszahlungen auf der Grundlage von Zuwendungsverträgen sind unter Berücksichtigung der vertraglichen Vereinbarungen mit Vertragsabschluss möglich.

## 4.2 **Auszahlung auf Anforderung des Zuwendungsempfängers**

Die Zuwendung wird im Regelfall **auf Anforderung** des Zuwendungsempfängers durch die Bewilligungsbehörde ausgezahlt (Nr. 1.5 ANBest-I, Nr. 1.4 ANBest-P, Nr. 1.3 ANBest-Gk, Nr. 1.3 ANBest-P-Kosten). Die Zuwendungsempfänger sind hierbei verpflichtet, bei der Mittelanforderung die zur Beurteilung des Mittelbedarfs durch die Bewilligungsbehörde erforderlichen Angaben zu machen. Bei Projektförderung längerfristiger Vorhaben sollen nur Teilbeträge ausgezahlt und die Auszahlung in der Regel davon abhängig gemacht werden, dass die Verwendung der bereits gezahlten Teilbeträge in summarischer Form nachgewiesen wird (VV Nr. 7.3 zu § 44 BHO). Obergrenze für den Mittelabruf und die Zuwendungsauszahlung ist bei institutionellen Förderungen und bei Projektförderungen auf Ausgabenbasis jeweils der Betrag, der voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt wird (VV Nr. 7.2 zu § 44 BHO, Nr. 1.5 ANBest-I, Nr. 1.4 ANBest-P, Nr. 1.3 ANBest-Gk). Bei **überjähriger Projektförderung** wird diese **Zweimonatsfrist** durch das Ende des jeweiligen Haushaltsjahres nicht begrenzt. Der Zuwendungsempfänger hat bei einem im Bewilligungsbescheid entsprechend festgelegten Bewilligungszeitraum aufgrund von Nr. 1.4 ANBest-P vielmehr einen Rechtsanspruch darauf, z.B. am 15. Dezember die für die nächsten zwei Monate für die Begleichung von fälligen Zahlungen erforderlichen Mittel zu erhalten. Voraussetzung hierbei ist allerdings, dass der Rechtsgrund für die Zahlung innerhalb des Bewilligungszeitraums entstanden ist.

Nach VV Nr. 5.6.6 zu § 44 BHO kann die Bewilligungsbehörde die Auszahlung eines Restbetrages von der Vorlage des Verwendungsnachweises abhängig machen. Die hierdurch eröffnete Möglichkeit zur **Einhaltung einer Schlussrate** dient der Vermeidung von Überzahlungen und Rückforderungen. Sie ist zudem ein Druckmittel zur rechtzeitigen Vorlage des Verwendungsnachweises. Voraussetzung ist ein entsprechender Vorbehalt im Zuwendungsbescheid. Inwieweit in der Praxis von dieser Option Gebrauch gemacht werden kann, hängt u.a. davon ab, ob der Zuwendungsempfänger in der Lage ist, den Restbetrag vorzufinanzieren.

### 4.3 Abrufverfahren

Nach VV Nr. 7.4 **soll** der Zuwendungsempfänger in geeigneten Fällen ermächtigt werden, die ihm bewilligte Zuwendung nach Bedarf bei der zuständigen Kasse abzurufen (**Abrufverfahren**). Das hierbei zu beachtende Verfahren hat das BMF in den „Richtlinien zur Auszahlung von Bundesmitteln an Zuwendungsempfänger und an Bundesmittel verwaltende Stellen außerhalb der Bundesverwaltung im Abrufverfahren (Abruf-Richtlinien)“ geregelt.

Im Rahmen des Abrufverfahrens werden die Zuwendungsempfänger ermächtigt, sich durch selbständigen Geldabruf über ein Landeszentralbankkonto der zuständigen Bundeskasse mit den erforderlichen Bundesmitteln zu versorgen. Die Zweimonatsfrist (vgl. Rz 4.2) gilt beim Abrufverfahren nicht. Der Zuwendungsempfänger darf Bundesmittel vielmehr **nur am Tage des Bedarfs** und nur insoweit in Anspruch nehmen, als sie für fällige Zahlungen benötigt werden. Hierdurch werden Zinsverluste für den Bund vermieden. Vorteilhaft bei diesem Verfahren ist zudem der durch den selbständigen Mittelabruf geringere Verwaltungsaufwand.

Über den Anschluss an das Abrufverfahren entscheidet das BMF auf Antrag der zuständigen obersten Bundesbehörde. In dem Antrag hat diese darzulegen, dass aufgrund ihrer Prüfungen der von ihr vorgeschlagene Zuwendungsempfänger nach seinen personellen und wirtschaftlichen Verhältnissen für den Anschluss an das Verfahren geeignet ist und die Einhaltung der für den Mittelabruf geltenden Bestimmungen durch den Zuwendungsempfänger erwartet werden kann.

Die Anwendung des Abrufverfahrens durch den Zuwendungsempfänger ist durch eine entsprechende Nebenbestimmung im Zuwendungsbescheid oder durch eine vertragliche Vereinbarung festzulegen.

Der Bundesrechnungshof hat sich in seinen Bemerkungen 2001 ausführlich mit dem Anschluss von Zuwendungsempfängern an das Abrufverfahren auseinandergesetzt und dabei festgestellt:

#### Bemerkung Nr. 72.2/2001

Das Abrufverfahren dient einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln. Dem herkömmlichen Auszahlungsverfahren ist es in bestimmten Fällen überlegen, vor allem dann, wenn Zeitpunkt und/oder Höhe des Mittelbedarfs vorher nicht bekannt sind. Die Gefahr, dass der Zuwendungsempfänger das Abrufverfahren missbrauchen könnte, besteht zwar; jedoch hat der Bundesrechnungshof diese

aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse als eher gering angesehen. Er hat deshalb die geprüften Ressorts aufgefordert,

- zu prüfen, ob man den Kreis der am Abrufverfahren teilnehmenden Zuwendungsempfänger erweitern kann,
- ggf. für weitere Zuwendungsempfänger den Anschluss an das Abrufverfahren zu beantragen,
- Entscheidungen über den Anschluss von Zuwendungsempfängern an das Abrufverfahren mit den Entscheidungsgründen zu dokumentieren,
- Mittelbewirtschaftern und Zuwendungsempfängern durch geeignete Schulungen die Vorteile des Abrufverfahrens zu vermitteln,
- zu prüfen, ob sich der Informationsfluss zwischen der Bundeskasse und den Mittelbewirtschaftern über Kontobewegungen beschleunigen lässt und schließlich
- zu prüfen, ob das Abrufverfahren dagegen gesichert werden kann, dass ein Zuwendungsempfänger mehr als den bewilligten Jahresbetrag der Zuwendung abruft.

Aufgrund der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes wurden zwischenzeitlich weitere geeignete Zuwendungsempfänger an das Abrufverfahren angeschlossen. Zudem beabsichtigt das BMF, das derzeitige Verfahren nutzerfreundlicher zu gestalten und die geltenden Abrufrichtlinien in diesem Sinne zu überarbeiten.

#### **4.4 Mängel bei der Auszahlung von Zuwendungen**

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden die Auszahlungsgrundsätze von den Bewilligungsbehörden häufig verletzt. Die von der **Verwaltung** zu verantwortenden Mängel beruhten im Wesentlichen auf folgendem Fehlverhalten:

- Hinnahme von Zahlungsanforderungen, die entgegen den Auflagen keine Angaben zur Beurteilung des Mittelbedarfs des Zuwendungsempfängers enthielten
- Anerkennung offensichtlich ungerechtfertigt hoher Zahlungsanforderungen

- Unzulängliche Prüfung von Zahlungsanforderungen, z.B. Verzicht auf Kontrolle anhand von Zwischen- und Verwendungsnachweisen
- Hinnahme von Zahlungsanforderungen für einen längeren als den nach den Auflagen in Betracht kommenden Zeitraum von zwei Monaten
- Herbeiführen von Zahlungsanforderungen des Zuwendungsempfängers durch die Behörde mit dem Ziel, Haushaltsmittel möglichst bis zum Ende des Haushaltsjahres auszahlen zu können
- Weitere Auszahlungen, obwohl diese hätten verweigert werden müssen, weil der Zuwendungsempfänger andere als auszahlungsbezogene Auflagen nicht erfüllt hatte, z.B. noch nicht den fälligen Verwendungsnachweis für eine frühere Zuwendung vorgelegt oder noch nicht einen von ihm geforderten Sonderbericht erstattet hatte
- Keine Berücksichtigung von Ausgabensperren im Haushalts- oder Wirtschaftsplan (Kosten- und Finanzierungsplan) des Zuwendungsempfängers bei der Bearbeitung seiner Zahlungsanforderung
- Unzureichende Beachtung der bei den Bewilligungen festgelegten Fälligkeitstermine; Auszahlung von Zuwendungen zur Verlustabdeckung durch die Behörde zu einem Zeitpunkt, als kein entsprechender Geldbedarf des Zuwendungsempfängers bestand.

## **5. Überwachung der Verwendung**

### **5.1 Bedeutung der Überwachung**

Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 BHO, § 34 Abs. 2 BHO). Hinsichtlich der Gewährung von Zuwendungen ergibt sich hieraus die verwaltungsseitige Aufgabe, die bestimmungsgemäße Verwendung der dem Zuwendungsempfänger zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zu kontrollieren. Die Bewilligungsbehörde bleibt auch nach der Auszahlung der Zuwendung für deren zweckentsprechenden Einsatz mitverantwortlich. Sie darf sich nicht darauf beschränken, den Verwendungsnachweis abzuwarten und nachträglich die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu prüfen. VV Nr. 9.1 zu § 44 BHO verlangt vielmehr von der Bewilligungsbehörde, sich entsprechend

der Bedeutung des Projekts **laufend** - ggf. durch örtliche Erhebungen - über Art und Umfang der Aktivitäten zu unterrichten.

Die den Behörden obliegenden Überwachungsaufgaben sind von erheblicher Bedeutung. Werden sie vernachlässigt, kann dies vor allem dazu führen, dass Überzahlungen oder unzulässige Mittelverwendungen nicht festgestellt und gebotene Maßnahmen - wie Widerruf oder Rücknahme des Zuwendungsbescheides, Verfolgung von Erstattungsansprüchen, Geltendmachung von Zinsen - nicht eingeleitet werden. Hierdurch können dem Bund erhebliche finanzielle Nachteile entstehen.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang folgende Mängel festgestellt:

- Soweit es nach Lage des Einzelfalles oder bei Förderprogrammen geboten war, die zweckentsprechende Verwendung bereits während des Bewilligungszeitraums zu überwachen, haben entsprechende Kontrollen durch die Bewilligungsbehörden nicht oder nicht in ausreichendem Maße stattgefunden.
- Soweit Projekte während ihrer Durchführung kontrolliert wurden und dabei festgestellt wurde, dass der Zuwendungsempfänger von den Anträgen oder Zuwendungsbescheiden abgewichen war, wurden teilweise von den Bewilligungsbehörden nicht die gebotenen Maßnahmen ergriffen. Zum Teil waren die Ergebnisse der Projektkontrollen nicht dokumentiert.

## 5.2 Bewirtschaftungsübersichten

Als ein Instrument der Überwachung von Zuwendungen geben die VV Nr. 9.2 zu § 44 BHO der Verwaltung auf, für jedes Haushaltsjahr eine besondere nach Titeln gegliederte **Bewirtschaftungsübersicht** zu führen. Aus dieser sind Empfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung zu entnehmen. Sie dient der Kontrolle über den Abfluss der Mittel und über den termingerechten Eingang der Zwischen- und Verwendungsnachweise sowie über deren Prüfung.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie die Bewirtschaftungsübersichten von der Verwaltung geführt werden und hierzu folgendes festgestellt:

### Bemerkung Nr. 10/2000

Aus dem Bundeshaushalt werden jährlich Zuwendungen in Milliardenhöhe an Hunderte von Zuwendungsempfängern verausgabt. Die zur Überwachung der Verwendung dieser Ausgaben gesetzlich vorgeschriebenen Übersichten werden vielfach in einer unwirtschaftlichen Verfahrensweise erstellt. Selbst innerhalb des Geschäftsbereiches eines Ministeriums werden manuelle und IT-gestützte Verfahren nebeneinander eingesetzt. Regelungen für eine einheitliche Verwaltung von Zuwendungsdaten bestehen nicht. Übergreifende Auswertungen zur Vorbereitung und Überwachung von Entscheidungen sind nur mit großem Verwaltungsaufwand möglich.

Der Bundesrechnungshof hält diese bisherige Verwaltung der Zuwendungsdaten für unwirtschaftlich und empfiehlt eine Verknüpfung mit dem automatisierten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes. Ein einheitliches Verfahren zur Datenverwaltung vermindert den bestehenden Verwaltungsaufwand und erhöht den Nutzen der Daten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner Sitzung am 26.01.2001 die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen und seiner Erwartung Ausdruck gegeben, dass die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung des Konzeptes einer einheitlichen Verwaltung von Zuwendungsdaten zügig in Angriff genommen werden. Das BMF wurde aufgefordert, eine entsprechende Konkretisierung der in den VV Nr. 9 zu § 44 BHO enthaltenen Regelungen vorzusehen.

## **5.3 Zuwendungsdatenbank**

Daraufhin wurde unter der Federführung des BMF ein zwischen den Ressorts abgestimmtes Konzept zur Einrichtung einer **zentralen Zuwendungsdatenbank** bei dezentraler Eingabe und ressortübergreifenden Auswertungsmöglichkeiten erarbeitet. Als Basis des IT-Verfahrens soll die vom BMBF entwickelte Datenbanklösung „profi“ dienen, die auch bereits in einigen anderen Ressorts genutzt wird. Für Ressorts mit geringeren Programmanforderungen soll eine „abgespeckte“ Softwareversion angeboten werden. Ressorts mit bereits bestehenden eigenen Softwarelösungen können definierte Daten mittels Transferprogrammen (Schnittstellen) in regelmäßigen Zeitabständen in die zentrale Datenbank einspeisen.

Nach dem jetzt vorliegenden Konzept werden mit der Zuwendungsdatenbank insbesondere folgende Ziele verfolgt:

- Schaffung einer einheitlichen, ressortübergreifenden, standardisierten Lösung für den Zuwendungsbereich des Bundes mit komfortablen Auswertungsmöglichkeiten.
- Erleichterung der Antragsbearbeitung durch einen ressortübergreifenden Informationsaustausch (u.a. zum Ausschluss von Überschneidungen bzw. Doppelförderungen).
- Unterstützung der Haushalts- und Finanzplanung im Zuwendungsbereich.
- Verbesserung der Prüfungs- und Kontrollmöglichkeiten für Ressorts und den Bundesrechnungshof.

Sowohl der Bundesrechnungshof als auch das BMF sollen als Anwender in das Datenbanksystem einbezogen werden (Online-Zugriff). Die Zugriffsrechte sind noch im Einzelnen zu regeln. Nach einem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 20.12.2002 sind dabei die gesetzlichen Auskunftsrechte des BRH so zu berücksichtigen, dass eine **effiziente Vorbereitung und Durchführung von Prüfungen** ermöglicht wird. Zudem sind dem BMF die zur Durchführung von Querschnittsauswertungen erforderlichen Zugriffsrechte einzuräumen.

Nach derzeitiger Planung soll das System zum 01. Januar 2005 betriebsbereit sein.

## 6. Nachweis der Verwendung

Die sachgerechte Erstellung, rechtzeitige Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises sind im Rahmen des Zuwendungsverfahrens von zentraler Bedeutung. Hierdurch werden die Erreichung des Zweckzwecks, die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung und die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens nachgewiesen. Der Verwendungsnachweis dient auch der Erfolgskontrolle und ist Teil der Rechnungslegung. Er stellt damit eine wesentliche Grundlage für die Prüfung durch den Bundesrechnungshof und die Kontrolle durch das Parlament dar. Regelungen über den Verwendungsnachweis sind im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof zu erlassen (§ 44 Abs. 1 Satz 4 BHO).

Die Zuwendungsgeber haben gem. § 44 Abs. 1 Satz 2 BHO bereits bei der Bewilligung von Zuwendungen zu bestimmen, wie die zweckentspre-

chende Verwendung nachzuweisen ist. Ergänzend zu dieser gesetzlichen Verankerung des Verwendungsnachweises bestimmen die VV Nr. 10.1 zu § 44 BHO, dass die Bewilligungsbehörde den Nachweis der Verwendung entsprechend den Allgemeinen Nebenbestimmungen zu verlangen hat. Die einschlägigen Vorschriften sind in diesem Zusammenhang die Nr. 7 ANBest-I, Nr. 6 ANBest-P/ANBest-Gk, Nr. 7 ANBest-P-Kosten.

Der Pflicht der Bewilligungsbehörde, den Verwendungsnachweis anzufordern, steht die Verpflichtung des Zuwendungsempfängers zur Erstellung und Vorlage des Verwendungsnachweises gegenüber. Kommt er dieser Verpflichtung nicht, verspätet oder mangelhaft nach, können der Zuwendungsbescheid widerrufen und die Zuwendung zurückgefordert werden (§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwVfG). Weist der vorgelegte Verwendungsnachweis erhebliche Mängel auf, können weitere Bewilligungen abgelehnt oder zurückgestellt werden (VV Nr. 1.2 zu § 44 BHO).

Zur Notwendigkeit und Bedeutung des Verwendungsnachweises und seiner Prüfung hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1983 folgendes ausgeführt:

Bemerkung 28.6/1983

Der Bundesminister muss sich davon überzeugen, ob er die angestrebten Zwecke der Förderung erreicht hat. Deshalb muss er sich die Verwendungsnachweise vorlegen lassen und sie prüfen. Die Prüfung soll dem Bundesminister zugleich Anregungen und Anhaltspunkte für die künftige Bewilligung von Bundesmitteln geben und ihn in den Stand setzen, den Bund vor möglichen finanziellen Schäden zu bewahren.....Die Verwendungsnachweise müssen auch rechtzeitig vorgelegt und geprüft werden.

## 6.1 Bestandteile des Verwendungsnachweises

Nach den jeweils zugrunde zu legenden Allgemeinen Nebenbestimmungen besteht der Verwendungsnachweis aus dem **Sachbericht** und dem **zahlenmäßigen Nachweis**. Bei Projektförderungen auf Ausgabenbasis sind mit dem Nachweis grundsätzlich auch die **Originalbelege** (Einnahme- und Ausgabebelege) über die Einzelzahlungen und die Verträge über die Vergabe von Aufträgen vorzulegen (Nr. 6.5 ANBest-P). Zudem ist bei dieser Zuwendungsart ebenso wie bei der institutionellen Förderung im Verwendungsnachweis zu bestätigen, dass die Ausgaben notwendig waren, dass wirtschaftlich und sparsam verfahren worden ist und die Angaben mit den Büchern und mit den Belegen übereinstimmen (Nr. 6.8 ANBest-P / Nr. 7.4 ANBest-I).

## 6.1.1 Sachbericht

Die Allgemeinen Nebenbestimmungen geben in nur knapper Form den Inhalt der von den Zuwendungsempfängern zu fertigenden Sachberichte vor. Dort heißt es:

Nr. 7.2 ANBest-I	In dem Sachbericht sind die Tätigkeit des Zuwendungsempfängers sowie das erzielte Ergebnis im abgelaufenen Haushalts- oder Wirtschaftsjahr darzustellen. Tätigkeits-, Lage-, Abschluss- und Prüfungsberichte und etwaige Veröffentlichungen sind beizufügen.
Nr. 6.3 ANBest-P Nr. 7.3 ANBest-P-Kosten	In dem Sachbericht sind die Verwendung der Zuwendung sowie das erzielte Ergebnis im Einzelnen darzustellen.
Nr. 6.3 ANBest-Gk	In dem Sachbericht sind die Verwendung der Zuwendung sowie das erzielte Ergebnis kurz darzustellen. Dem Sachbericht sind die Berichte der von dem Zuwendungsempfänger beteiligten technischen Dienststellen beizufügen.

Mit dem Sachbericht soll Auskunft über das erzielte **fachliche Ergebnis** gegeben werden. Er dient dazu, der Bewilligungsbehörde die Prüfung zu ermöglichen, was zur Erfüllung des Zuwendungszwecks unternommen wurde und ob der angestrebte Erfolg als erfüllt anzusehen ist. Um eine angemessene Prüfung der Unterlagen zu ermöglichen, sollten die Sachberichte über den nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen geforderten Inhalt hinaus die wichtigsten Positionen des zahlenmäßigen Nachweises zur Aufgabenerfüllung in Beziehung setzen. Dabei sollte die Notwendigkeit und Angemessenheit der geleisteten Ausgaben für die Zweckerreichung erläutert werden. Ferner sollte das erzielte Ergebnis in Bezug auf die beabsichtigten Ziele anhand von Zielparametern dargestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt - zuletzt im Rahmen der im Jahr 2002 durchgeführten übergreifenden Prüfung „Überwachung und Prüfung der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Mittelverwendung (einschl. Erfolgskontrolle) durch den Zuwendungsgeber Bund“ - festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger in einer Vielzahl von Fällen unvollständige und wenig aussagekräftige Sachberichte vorlegen. Er hat auf die Verpflichtung der Ressorts hingewiesen, derartige Verstöße zu beanstanden und ggf. zu sanktionieren.

Darüber hinaus hat er in der Vergangenheit beanstandet, dass Sachberichte keine qualifizierten Aussagen zum Erfolg der Maßnahme beinhalten. Hierzu ein Beispiel aus den Bemerkungen 1983:

### Bemerkung 28.6/1983

Der Sachbericht enthielt oft nur eine Aufzählung der Ziele oder beschränkte sich auf die Darlegung der Organisation und Abwicklung der geförderten Maßnahme, ohne im

Einzelnen darauf einzugehen, ob und in welchem Maße das angestrebte Ziel wirklich erreicht worden ist. Häufig wurde der Erfolg der geförderten Maßnahme lediglich behauptet.

### 6.1.2 Zahlenmäßiger Nachweis

Der zahlenmäßige Nachweis gibt – je nach Zuwendungsart - Rechenschaft über die Einhaltung des Finanzierungsplans bzw. des Haushalts- oder Wirtschaftsplans. Er ist eine wesentliche Grundlage zur Beurteilung der Frage, ob von Seiten der Bewilligungsbehörde Rückforderungsansprüche gegen den Zuwendungsempfänger geltend zu machen sind.

Zu Form und Inhalt des zahlenmäßigen Nachweises werden in den Allgemeinen Nebenbestimmungen unterschiedliche Regelungen getroffen:

Nr. 7.3 ANBest-I	Der zahlenmäßige Nachweis besteht für den Fall, dass der Zuwendungsempfänger nach Einnahmen und Ausgaben bucht, aus der Jahresrechnung. Diese muss alle Einnahmen und Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres in der Gliederung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans enthalten sowie das Vermögen und die Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres ausweisen. Bei kaufmännischer doppelter Buchführung des Zuwendungsempfängers besteht der zahlenmäßige Nachweis aus dem Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, bei Kapitalgesellschaften auch Anhang und Lagebericht zum Jahresabschluss) sowie auf Verlangen der Bewilligungsbehörde einer Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben. In der Überleitungsrechnung sind die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben nach den Ansätzen des Haushalts- und Wirtschaftsplans abzurechnen. Werden neben der institutionellen Förderung auch Zuwendungen zur Projektförderung bewilligt, so sind im zahlenmäßigen Nachweis die im abgelaufenen Haushaltsjahr gewährten Zuwendungen zur Projektförderung einzeln nachrichtlich anzugeben.
Nr. 6.4 ANBest-P	In dem zahlenmäßigen Nachweis sind die Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Folge und voreinander getrennt entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans auszuweisen. Der Nachweis muss alle mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen (Zuwendungen, Leistungen Dritter, eigene Mittel) und Ausgaben enthalten. Aus dem Nachweis müssen Tag, Empfänger/Einzahler sowie Grund und Einzelbetrag jeder Zahlung ersichtlich sein. Soweit der Zuwendungsempfänger die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug nach § 15 des Umsatzsteuergesetzes hat, dürfen nur die Entgelte (Preise ohne Umsatzsteuer) berücksichtigt werden.

Nr. 6.4 ANBest-Gk	In dem zahlenmäßigen Nachweis sind die Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans summarisch auszuweisen. Der Nachweis muss alle mit demwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (Zuwendungen, Leistungen Dritter, eigene Mittel) und Ausgaben enthalten. Soweit der Zuwendungsempfänger die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug nach § 15 des Umsatzsteuergesetzes hat, dürfen nur die Entgelte (Preise ohne Umsatzsteuer) berücksichtigt werden.
Nr. 7.4 ANBest-P-Kosten	Der zahlenmäßige Nachweis besteht aus einer Nachkalkulation und einem Nachweis über die Finanzierung des Vorhabens. Die Nachkalkulation ist in derselben Form wie die Vorkalkulation zu gliedern. Im Falle einer pauschalier-ten Abrechnung ... ist der Nachkalkulation eine Übersicht über die abgerechneten Personalkosten mit den Stundennachweisen beizufügen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entsprachen die zahlenmäßigen Nachweise in vielen Fällen zum Teil formal, zum Teil aber auch inhaltlich nicht den Bestimmungen. Besonders schwerwiegend waren die unzutreffenden Zahlenangaben, soweit hierdurch nicht zuwendungsfähige Ausgaben abgerechnet oder tatsächliche Einnahmen des Zuwendungsempfängers nicht berücksichtigt wurden und infolgedessen die Zuwendungsempfänger in den Fällen der Vollfinanzierung, Fehlbedarfs- oder Anteilfinanzierung in den Genuss ungerechtfertigt hoher Zuwendungen gelangten. Im Einzelnen wurden die folgenden Mängel - meist ressortübergreifend - festgestellt:

- Es wurden Ausgaben abgerechnet, die den Zuwendungsempfängern nicht im Zusammenhang mit demwendungszweck entstanden waren.
- Es wurden Ausgaben geltend gemacht, die im Rahmen bewilligter Verwaltungskostenpauschalen abzudecken waren.
- Die zahlenmäßigen Angaben über die Einnahmen von dritter Seite für die geförderten Vorhaben waren nicht zutreffend.
- Die betragsmäßigen Angaben über die Ausgaben stimmten mit den Zahlenangaben in Ausgabebelegen nicht überein.
- Die Jahresrechnungen institutionell geförderter Einrichtungen enthielten einerseits nicht alle Einnahmen und Ausgaben für den betreffenden Bewilligungszeitraum, andererseits enthielten solche

Jahresrechnungen Einnahmen und Ausgaben, die einem anderen Bewilligungszeitraum zuzuordnen waren.

- Es wurden fingierte Ausgaben für Veranstaltungen abgerechnet, die nicht stattgefunden haben.
- Zahlenmäßige Nachweise entsprachen formell nicht der in Betracht kommenden Auflage.

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung der Zuschüsse für Aufgaben der freien Jugendhilfe hinsichtlich der Mängel bei zahlenmäßigen Nachweisen folgendes ausgeführt:

Bemerkung 28.6/1983

Die zahlenmäßigen Nachweise enthielten verschiedentlich anstelle der Einzelbeträge summarische Zusammenfassungen der Ausgaben. Das ist nur bei vereinfachten Verwendungsnachweisen oder bei Zwischennachweisen zulässig. Ein solches Verfahren schränkt eine kritische Beurteilung der Ausgaben vor allem dann ein, wenn auf eine Vorlage von Belegen verzichtet wird.

In einigen Fällen enthielten die zahlenmäßigen Nachweise neben projektbezogenen Ausgaben auch allgemeine Betriebsausgaben des Zuwendungsempfängers, wie anteilige Personal-, Verwaltungs-, Mietkosten usw. zum Teil in pauschalierter Form. In diesen Fällen wurde meistens schon bei der Prüfung des Finanzierungsplans und bei der Bewilligung versäumt, zwischen projektbedingten Ausgaben einerseits und projektunabhängigen Ausgaben des Zuwendungsempfängers zu unterscheiden.

## 6.2 Einfacher Verwendungsnachweis

Bei Projektförderungen kann die Bewilligungsbehörde statt eines - wie oben beschriebenen - „vollständigen“ Verwendungsnachweises **einen einfachen Verwendungsnachweis** zulassen, sofern sie „auf Grund besonderer Umstände“ davon ausgehen kann, dass die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung auch ohne Belege anhand einer summarischen Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nachprüfbar ist (VV Nr. 5.3.3 zu § 44 BHO). Der einfache Verwendungsnachweis ist bei Zuwendungen bis zu einem Betrag in Höhe von 50 000 EUR als Regelfall anzusehen (VV 10.2 zu § 44 BHO). Die Zulassung dieser vereinfachten Verwendungsnachweisführung muss ausdrücklich als Nebenbestimmung in den Zuwendungsbescheid aufgenommen werden. Inhaltlich besteht der einfache Verwendungsnachweis aus dem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis **ohne Vorlage von Belegen**, in dem Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans **summarisch** zusammenzustellen sind (Nr. 6.6 ANBest-P).

Im Rahmen eines Praktikerseminars, das auf Initiative der beim Bundesministerium des Innern angesiedelten Stabsstelle „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ zum Thema Zuwendungsrecht durchgeführt wurde, ist vorgeschlagen worden, das mit dem einfachen Verwendungsnachweis verbundene schlankere Nachweis- und Prüfverfahren zur spürbaren Entlastung der Prüfungsstellen konsequent zu nutzen. Allerdings wurde von den Seminarteilnehmern (richtigerweise) auch darauf hingewiesen, dass in diesen Fällen die **Kontrollmöglichkeiten** der Bewilligungsbehörden wegen der beleglosen Vorlage des Verwendungsnachweises eingeschränkt werden. Zum einen kann ohne Belege nicht geprüft werden, **ob** die dargestellten Ausgaben **tatsächlich** geleistet wurden, und zum anderen lässt die summarische Darstellung nicht erkennen, **wann** der Zuwendungsempfänger die Zahlung geleistet hat. Im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt der Zahlung sind folgende Prüfungen nicht ohne weiteres möglich:

- Vorzeitiger Maßnahmenbeginn
- Verwendung der Zuwendungsmittel nur für Ausgaben innerhalb des Bewilligungszeitraums
- Einhaltung des Zweimonatszeitraums für die Verwendung der ausbezahlten Zuwendungsmittel.

Die **Prüfungsrechte** der Bewilligungsbehörden werden durch die Zulassung von einfachen Verwendungsnachweisen nicht beschnitten. Nach Nr. 7.1 ANBest-P sind sie auch in diesen Fällen berechtigt, Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anzufordern sowie die Verwendung der Zuwendung durch örtliche Erhebungen zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat anlässlich seiner im Jahr 2002 durchgeführten übergreifenden Prüfung zur Verwendungsnachweisführung festgestellt, dass die Ressorts den Anwendungsbereich des einfachen Verwendungsnachweises in unzulässiger Weise ausdehnen. Er hat in diesem Zusammenhang u.a. folgendes ausgeführt:

#### Bemerkung 3.5.1/2003

Einfache Verwendungsnachweise stellen einen Sonderfall dar; vollständige Verwendungsnachweise bilden die Regel. Bereits die Größenordnung der Annahme besonderer Umstände in weit mehr als einem Drittel der geprüften Fälle steht damit nicht im Einklang. Im Bereich einiger Ressorts bildete diese Annahme sogar den Regelfall. Hinzu tritt, dass bei drei Ressorts überwiegend auf die Vorlage von Belegen verzichtet wurde, welches im Ergebnis weitgehend einem einfachen Verwendungsnachweis entspricht. Die Voraussetzungen für dessen Zulassung wurden dadurch umgangen. Auch dieses Vorgehen lässt bei den Zuwendungsempfängern zwangsläufig den Eindruck

entstehen, dass die zuständigen Stellen die Verwendungsnachweisprüfung als nicht bedeutsam achten.

Für den Fall der gegenwärtig erörterten Anhebung der Wertgrenze ist sicherzustellen, dass der vollständige Verwendungsnachweis weiterhin die Regel bleibt. Es wäre dann der Wegfall der Zulassung des einfachen Verwendungsnachweises aus besonderen Umständen zu erwägen.

Auch hält der Bundesrechnungshof eine Änderung der Verwaltungsvorschriften für zweckmäßig. Danach sollten die Zuwendungsempfänger allen einfachen Nachweisen eine tabellarische Belegübersicht beifügen, in der nur die Ausgaben nach Art und in der zeitlichen Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste). Dies würde bei einfachen Verwendungsnachweisen eine tiefere Prüfung als bisher ermöglichen.

### 6.3 Zwischennachweis

Bei überjährigen Projekten hat der Zuwendungsempfänger, soweit es sich nicht um eine Gebietskörperschaft handelt, einen Zwischennachweis vorzulegen (Nr. 6.1 Satz 2 ANBest-P). Dieser ist wie der einfache Verwendungsnachweis zu führen (Nr. 6.7 ANBest-P) und dient der begleitenden Erfolgskontrolle.

### 6.4 Vorlagefristen für die Nachweise

Die Zuwendungsempfänger haben die Zwischen- und Verwendungsnachweise innerhalb der Fristen zu führen, die in den Allgemeinen Nebenbestimmungen vorgegeben sind. Bei institutioneller Förderung ist die Verwendung der Zuwendung innerhalb von **sechs Monaten** nach Ablauf des betreffenden Haushalts- und Wirtschaftsjahres nachzuweisen (Nr. 7.1 ANBest-I). Im Falle der Projektförderung zu Gunsten von Gebietskörperschaften beträgt die Frist **ein Jahr** nach Erfüllung des Zweckzwecks, spätestens jedoch ein Jahr nach Ablauf des im Zuwendungsbescheid angegebenen Bewilligungszeitraums (Nr. 6.1 ANBest-Gk). Bei sonstiger Projektförderung verkürzt sich diese Frist auf sechs Monate (Nr. 6.1 ANBest-P, Nr. 7.1 ANBest-P-Kosten). Die Frist für die Abgabe von Zwischennachweisen bei Projektförderung beträgt **vier Monate** bzw. bei Gebietskörperschaften **sechs Monate nach Ablauf eines Haushaltsjahres**.

Bei Nichtbeachtung der Vorlagefristen durch die Zuwendungsempfänger haben die Bewilligungsbehörden die nach dem Regelwerk zur Verfügung stehenden Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen:

- (teilweiser) Widerruf wegen Nichterfüllung einer Auflage (§ 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwVfG)
- Auszahlung einer einbehaltenen Schlussrate erst nach Vorlage eines ordnungsgemäßen Verwendungsnachweises (VV Nr. 5.6.6 zu § 44 BHO)
- soweit im Zuwendungsbescheid vorgesehen, Auszahlung der Zuwendung in einer Summe erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises (VV Nr. 5.9 zu § 44 BHO)
- Zurückstellung weiterer Bewilligungen bis zur ordnungsgemäßen Vorlage fälliger Verwendungsnachweise unter Androhung des Ausschlusses von weiteren Förderungen, weil eine ordnungsgemäße Geschäftsführung nicht gesichert erscheint (VV Nr. 1.2 zu § 44 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang festgestellt:

- Fällige Verwendungsnachweise waren bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes nicht vorgelegt worden. In einem besonders eklatanten Fall standen zum Zeitpunkt einer im Jahr 2002 durchgeführten Erhebung mehrere Nachweise seit dem Jahr 1991 aus.
- Vorgeschriebene Zwischennachweise waren nicht erstellt worden.
- Zwischen- oder Verwendungsnachweise oder Teile davon waren zum Teil mit erheblichen Verzögerungen erstellt und vorgelegt worden, ohne dass dies von der Bewilligungsbehörde zugestanden worden war. In manchen Fällen gab es jahrelange Verzögerungen.
- Trotz der Nichtbeachtung der Vorlagefristen durch die Zuwendungsempfänger ergriffen die Bewilligungsbehörden in einer Vielzahl von Fällen nicht die gebotenen Sanktionsmaßnahmen.

Das Fehlverhalten der Zuwendungsempfänger wurde meist durch Versäumnisse der Bewilligungsbehörden begünstigt, die den Eingang der Nachweise nicht hinreichend überwachten (vgl. Rz 5).

## **7. Prüfung des Verwendungsnachweises**

Die verwaltungsmäßige Prüfung des Verwendungsnachweises ist - wie die Bewilligung - eine hoheitliche Aufgabe. Nach VV Nr. 11.1 zu § 44 BHO fällt diese Aufgabe grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Behörde, die den Bewilligungsbescheid erlassen hat. Bei mischfinanzierten Einrichtungen und Projekten ist für die Prüfung die gemäß VV Nr.

1.4.5 zu § 44 BHO nach Anhörung des Bundesrechnungshofes<sup>43</sup> zu bestimmende Verwaltung zuständig.

Die Prüfung durch eine eigene Prüfungseinrichtung des Zuwendungsempfängers (vgl. Nr. 8.2 ANBest-I, Nr. 7.2 ANBest-Gk) kann die verwaltungsmäßige Prüfung des Verwendungsnachweises ebenso wenig ersetzen wie eine Prüfung durch private Stellen (z.B. Wirtschaftsprüfer). Abweichend von diesem Grundsatz ist eine Übertragung der **abschließenden** Verwendungsnachweisprüfung auf juristische Personen des privaten Rechts zulässig, sofern diesen Stellen auf der Basis des § 44 Abs. 3 BHO die Befugnis verliehen wurde, die entsprechenden „Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen“ (**Beleihung**).

## 7.1 Mindestprüfung

**Alle** Zwischen- und Verwendungsnachweise sind **unverzüglich** nach Eingang daraufhin zu untersuchen, ob nach den vorgelegten Unterlagen Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (Mindestprüfung gemäß VV Nr. 11.1 Satz 1 zu § 44 BHO). Unverzüglich heißt, dass diese so genannte **cursorische Prüfung** ohne schuldhaftes Zögern durchzuführen ist. Gemäß den VV ist die zeitliche Vorgabe auch im Hinblick auf die Jahresfrist nach § 48 Abs. 4 VwVfG (Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes) sowie § 49 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit § 48 Abs. 4 VwVfG (Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes) von Bedeutung<sup>44</sup>. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts setzt die Vorlage des Verwendungsnachweises die Jahresfrist allerdings nicht in Gang. In einer Entscheidung aus dem Jahr 2001<sup>45</sup> kommt vielmehr klar zum Ausdruck, dass die Frist erst mit der **vollständigen, uneingeschränkten und zweifelsfreien Ermittlung aller relevanten Tatsachen** zu laufen anfängt. Voraussetzung für den Fristbeginn ist demnach die positive Kenntnisnahme der für die Aufhebung eines Zuwendungsbescheids maßgeblichen Gründe. Eine schuldhaft Unkenntnis, z.B. aufgrund einer nicht zeitnahen Verwendungsnachweisprüfung, ist demzufolge für den Fristbeginn nicht ausschlaggebend.

---

<sup>43</sup> Hinsichtlich der Übertragung der Verwendungsnachweisprüfung ist der Bundesrechnungshof bei Zuwendungen über 50 000 EUR zu hören, in jedem Fall ist er zu unterrichten (VV Nr. 1.4.5 zu § 44 BHO)

<sup>44</sup> Nach den zitierten Bestimmungen ist eine Rücknahme bzw. ein Widerruf des Zuwendungsbescheides nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme zulässig (vgl. Rz 9.3.2).

<sup>45</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24.01.2001, BVerwGE 112, 360-365; vgl. auch BVerwGE 70, 356 sowie VV Nr. 8.4 zu § 44 BHO

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes wird die kursorische Prüfung von den Ressorts teilweise nicht oder zumindest nicht zeitnah durchgeführt. Er hat daher folgendes empfohlen:

Bemerkung 3.6.2.2.1/2003

Das BMF sollte die Ressorts auf die Notwendigkeit einer zeitnahen kursorischen Prüfung ausdrücklich hinweisen. Ferner bietet es sich an, statt des Begriffs „unverzüglich“ in die Verwaltungsvorschriften eine Frist für die kursorische Prüfung aufzunehmen. Dabei wäre die kursorische Prüfung verzichtbar, wenn die umfassende Prüfung innerhalb dieser Frist abgewickelt wird.

## 7.2 Umfassende Prüfung

Unabhängig von der kursorischen Prüfung **soll** entsprechend VV Nr. 11.1 Satz 2 zu § 44 BHO aus den eingegangenen Nachweisen nach einer nach Anhörung des Bundesrechnungshofs zu treffenden Regelung eine stichprobenweise Auswahl von vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweisen getroffen werden. Von diesem **Stichprobenverfahren** wird in der Praxis derzeit nur in einzelnen Förderbereichen (z.B. Sport- und Kulturförderung) Gebrauch gemacht. Das in diesem Zusammenhang im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern praktizierte Verfahren stellt sich wie folgt dar:

- I. Eine Beschränkung auf die Mindestprüfung nach VV Nr. 11.1 Satz 1 zu § 44 BHO erfolgt nur, wenn folgende Kriterien (kumulativ) erfüllt sind:
  1. Projektförderung
  2. Förderhöhe maximal 250 000 EUR
  3. Voraussetzungen beim Zuwendungsempfänger
    - a) Ordnungsgemäße Geschäftsführung ist nach den bisherigen Erfahrungen gewährleistet.
    - b) Die Verwendungsnachweise unterlagen in den letzten drei Haushaltsjahren keinen nennenswerten Beanstandungen.
    - c) Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass der Zuwendungsempfänger von der unter a) und b) aufgezeigten Kontinuität abweichen wird.
  4. Mindestprüfung längstens zwei aufeinander folgende Haushaltsjahre.
- II. In allen übrigen Fällen wird eine eingehende Prüfung nach VV Nr. 1.1. Satz 3 zu § 44 BHO durchgeführt.
- III. Bei „Kleinprojekten“ bis zu einer Gesamtsumme von 5 000 EUR je Zuwendungsempfänger und Haushaltsjahr wird jeder zweite eingehende Verwendungsnachweis auf die Mindestprüfung beschränkt, es sei denn, es liegen konkret Anhaltspunkte dafür vor, dass eine genaue Prüfung erforderlich ist.

Hinsichtlich der übrigen Bereiche ergibt sich hieraus für die verwendungsnachweisprüfenden Stellen im Umkehrschluss die Verpflichtung, **al-**

le eingehenden Nachweise auch **umfassend** zu prüfen. Im Rahmen der umfassenden Kontrolle der Nachweise besteht die Möglichkeit, die Prüfung der Angaben des Zuwendungsempfängers wiederum auf Stichproben<sup>46</sup> zu beschränken (VV Nr. 11.1.3 zu § 44 BHO).

Bei der Verwendungsnachweisprüfung sind folgende Schritte zu unterscheiden:

### 7.2.1 Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises

Die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsmittel haben die Zuwendungsempfänger entsprechend den von den Zuwendungsgebern zu bestimmenden Vorgaben nachzuweisen (§ 44 Abs. 1 Satz 2 BHO). Die zu erfüllenden Anforderungen ergeben sich hierbei im Einzelnen aus dem Zuwendungsbescheid (einschließlich der Nebenbestimmungen). Die Verwaltung hat im Zuge einer Förmlichkeits- und Vollständigkeitsprüfung<sup>47</sup> festzustellen, ob der Nachweis den gestellten Anforderungen entspricht (VV Nr. 11.1.1 zu § 44 BHO) und die Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises insoweit bejaht werden kann. Dabei ist insbesondere zu untersuchen, ob der Sachbericht, der zahlenmäßige Nachweis, die Rechnungsbelege sowie die sonstigen Unterlagen - z.B. über die Vergabe von Aufträgen - rechtzeitig, vollständig und in der vorgeschriebenen Form vorgelegt wurden.

### 7.2.2 Zweckentsprechende Mittelverwendung

Hier ist zu prüfen, ob die Zuwendung nach den Angaben im Zwischen- oder Verwendungsnachweis einschließlich der vorgelegten Unterlagen zweckentsprechend verwendet worden ist (VV Nr. 11.1.2 zu § 44 BHO). Neben einer zahlenmäßigen Überprüfung sind in diesem Zusammenhang eine Vielzahl von Fragen von Bedeutung, die sich auf die **verwaltungsmäßige** Abwicklung und Umsetzung der Zuwendung durch den Zuwendungsempfänger beziehen<sup>48</sup>. Beispielhaft zu nennen sind:

- Ergeben sich aus den Angaben zu den einzelnen Zahlungen Anhaltspunkte für eine zweckwidrige Verwendung?
- Ist der Finanzierungsplan oder der Wirtschaftsplan (einschließlich Stellenplan) eingehalten worden?
- Wurde der Bewilligungszeitraum beachtet?

---

<sup>46</sup> Nicht zu verwechseln mit dem o.a. Stichprobenverfahren gemäß VV Nr. 11.1. Satz 2 zu § 44 BHO

<sup>47</sup> Ein Fragenkatalog zu diesem Prüfungsschritt ist abgedruckt in Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, E III 3.1 bzw. 3.2

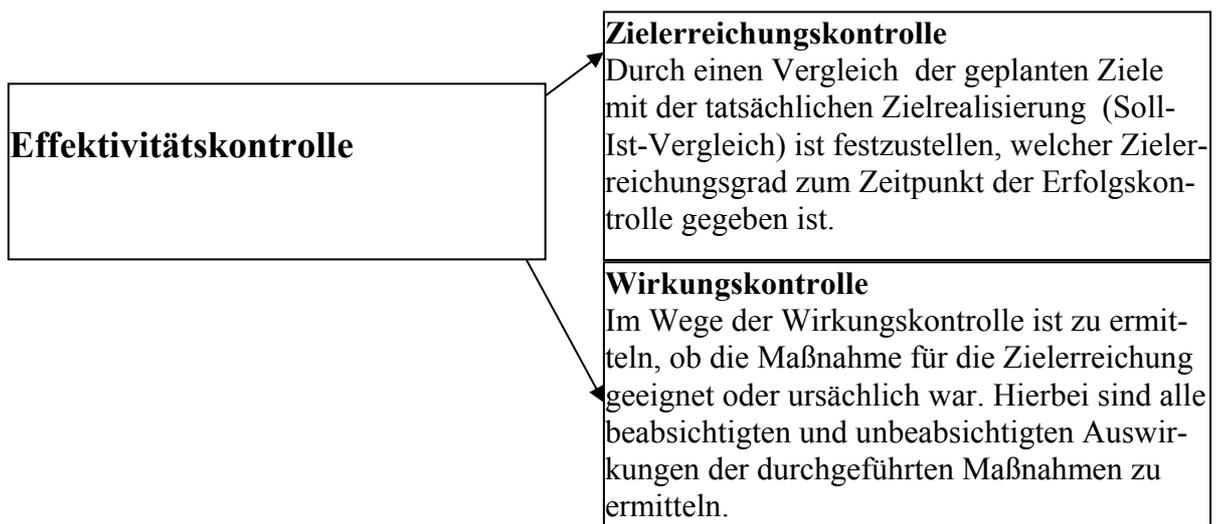
- Wurde entsprechend den Bestimmungen über die Anforderung der Zuwendungsmittel verfahren?
- Sind Verstöße gegen sonstige Auflagen im Zuwendungsbescheid (z.B. Mitteilungspflichten, Besserstellungsverbot, Verbot der Bildung von Rücklagen) festzustellen?

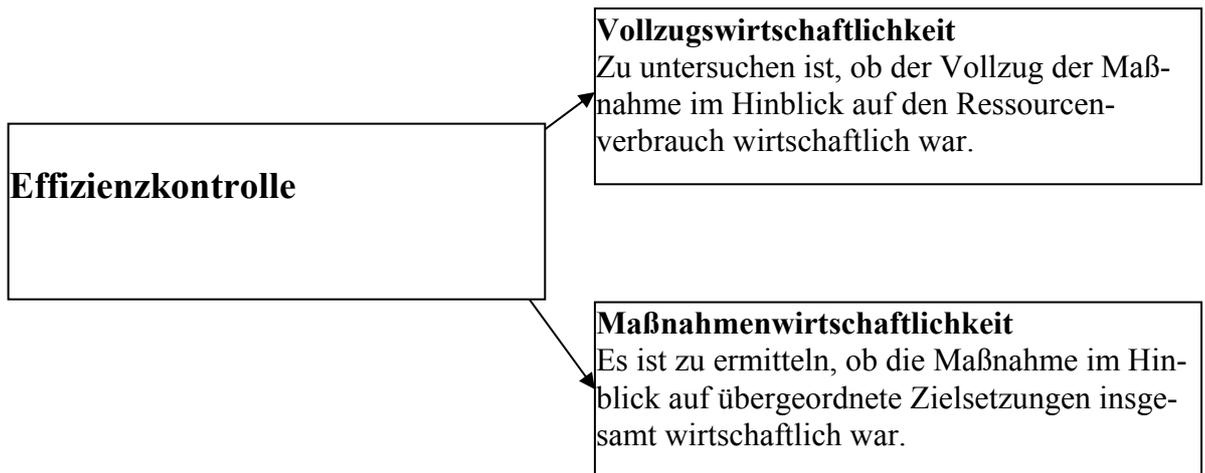
### 7.2.3 Zweckerreichungs- und Erfolgskontrolle

Grundlage der **fachlichen Ergebnisprüfung** ist der Sachbericht. Hier ist zu untersuchen, ob der mit der Zuwendung verfolgte **Zweck** erreicht und der angestrebte **Erfolg** erzielt wurde (VV Nr. 11.1.3 zu § 44 BHO). Die Verpflichtung zur Durchführung von **Erfolgskontrollen** ergibt sich zudem aus § 7 Abs. 2 BHO, wonach für alle finanzwirksamen Maßnahmen, also auch für Zuwendungen, eine „outputorientierte“ Betrachtung des Mitteleinsatzes vorzunehmen ist.

Das Instrument der Erfolgskontrolle dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war (VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO). Auf dem Gebiet der Zuwendungen sollen mit Hilfe eines systematischen Prüfungsverfahrens Informationen geliefert werden, auf deren Basis Entscheidungen über die Fortführung, Korrektur oder Einstellung einer bestimmten Fördermaßnahme oder eines Programms getroffen werden können. Die Ergebnisse einer Erfolgskontrolle können ferner bei der Planung ähnlicher Maßnahmen verwertet werden.

Die Erfolgskontrolle umfasst die Kontrolle der Effektivität (Wirksamkeit) und der Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der ergriffenen Maßnahmen. Sie lässt sich gemäß VV Nr. 2 zu § 7 BHO in folgende Teiluntersuchungen aufgliedern:





Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit immer wieder auf eine fehlende oder unzureichende Erfolgskontrolle durch die verwendungsnachweisprüfenden Stellen hingewiesen. Er hat in diesem Zusammenhang die Bedeutung unterstrichen, bereits in der Phase der Planung von Förderprogrammen oder der Bewilligung von Einzelmaßnahmen detaillierte Zielvorgaben zu formulieren.

Bemerkung 12.4/1994

Bisher gab es begleitende und abschließende Erfolgskontrollen beim Beratungshilfeprogramm nur vereinzelt. Zum Teil waren sie auch unzulänglich, weil keine klaren und überprüfbaren Teile vorgegeben waren.

Bemerkung 14.2.3/1996

Da Ziele und Erfolgsmaßstäbe entweder überhaupt nicht oder sehr unbestimmt angegeben wurden, waren Erfolgskontrollen nicht oder nur eingeschränkt möglich.

Als Konsequenz aus der derzeit zu beanstandenden Verfahrenspraxis strebt das BMF die Einführung spezieller Vorschriften zur Sicherstellung einer Erfolgskontrolle im Zuwendungsbereich an. Geplant ist u.a., bereits in den VV zu § 23 BHO bei den Grundsätzen für die Veranschlagung eine neue Vorschrift aufzunehmen; danach dürfen künftig Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Programme, die Zuwendungen für Projektförderungen vorsehen, nur veranschlagt werden, wenn die mit der Förderung verfolgten Ziele sowie die weiteren für die Erfolgskontrolle erforderlichen Angaben festgehalten werden.

Im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der VV-BHO ist zudem davon auszugehen, dass das BMF eine weitere Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen und hinsichtlich der durchzuführenden Er-

folgskontrollen ein **abgestuftes Verfahren** vorgeben wird. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang ausgeführt:

Bemerkung 3.7.4.2/2003

Eine wesentliche Ursache für die unzureichenden Erfolgskontrollen liegt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in dem mit einer umfassenden Erfolgskontrolle verbundenen erheblichen Aufwand. Tatsächlich beansprucht eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle mit allen Bestandteilen insbesondere bei Fördermaßnahmen mit Massencharakter erhebliche Ressourcen. Unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebotes und des wesentlichen Interesses an einer Prüfung der Zielerreichung schlägt der Bundesrechnungshof eine Erfolgskontrolle in abgestufter Form vor:

- Jede Einzelmaßnahme ist daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist. Bei Stichprobenverfahren kann diese Prüfung - den geltenden Verwaltungsvorschriften entsprechend - auf die ausgewählten Fälle beschränkt werden.
- Umfassende - begleitende und abschließende - Erfolgskontrollen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle können wegen der schwierigen Methoden und des damit verbundenen großen Aufwandes auf Förderschwerpunkte mit übergeordneten Zielen (insbesondere Förderprogramme) beschränkt werden. Auch bei Einzelprojekten können diese in Betracht kommen, z.B. wenn das Finanzvolumen bedeutsam ist oder erhebliche gesellschaftliche Auswirkungen zu erwarten sind.
- Institutionelle Förderungen sollten wegen der Dauer der Förderung grundsätzlich einer umfassenden Erfolgskontrolle, ggf. bezogen auf längere Zeiträume, unterzogen werden. Bei der Ausgestaltung des Verfahrens können zudem ressortspezifische Besonderheiten (z.B. eigenständige Evaluierungsverfahren) berücksichtigt werden.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes besteht eine weitere Ursache für die unzureichenden Erfolgskontrollen darin, dass gegenwärtig grundsätzlich die zuwendungsgewährenden Stellen auch für die Erfolgskontrolle zuständig sind. Die damit verbundene - zumindest mittelbare Bewertung eigener Tätigkeit erklärt nach seiner Einschätzung, dass im Rahmen der Verwendungsnachprüfung regelmäßig die Erreichung des Erfolgs bejaht wird. Der Bundesrechnungshof hat daher folgendes vorgeschlagen:

Bemerkung 3.7.4.3/2003

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist zu erwägen, die umfassende Erfolgskontrolle in geeigneten Fällen, z.B. bei Bundesministerien mit vielen Zuwendungen, gesonderten und spezielle geschulten Organisationseinheiten - möglichst nicht im Bundesministerium selbst, sondern im nachgeordneten Bereich - zu übertragen. Die Durchführung der Erfolgskontrolle durch eine spezielle Organisationseinheit hätte neben einer größeren Objektivität den Vorteil, dass die Bearbeiter über detaillierte Kenntnisse des Verfahrens und der Methodik der Erfolgskontrolle verfügen. Dies

wiegt den Nachteil des geringer ausgeprägten fachlichen Wissens aus; zudem kann ggf. auf den Sachverstand in den Fachreferaten zurückgegriffen werden.

### 7.3 Örtliche Erhebungen

Die verwendungsnachweisprüfenden Stellen sind berechtigt und je nach Sachlage auch verpflichtet, zur vertieften Prüfung der Nachweise **örtliche Erhebungen** durchzuführen (VV Nr. 11.1.3 zu § 44 BHO). Die Zuwendungsempfänger haben dies nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen (Nr. 8.1 ANBest-I, Nrn. 7.1 ANBest-P/Gk, Nr. 8.1 ANBest-P-Kosten) zu dulden und die erforderlichen Unterlagen bereitzuhalten sowie die notwendigen Auskünfte zu erteilen.

Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes bleiben bei einer ausschließlichen „Schreibtisch-Prüfung“ eines Verwendungsnachweises Verstöße des Zuwendungsempfängers gegen haushaltsrechtliche und zuwendungsrechtliche Vorschriften nicht selten unentdeckt. Der Bundesrechnungshof hat daher eine Intensivierung der örtlichen Erhebungen durch die Ressorts angemahnt.

#### Bemerkung 3.6.2.3/2003

Ferner zeigen die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes, dass Vor-Ort-Prüfungen häufig Mängel offenbaren, die bei der Kontrolle des Verwendungsnachweises unentdeckt geblieben sind. Dies beruht zunächst darauf, dass nur eine Kontrolle vor Ort umfassende Erkenntnisse über den zweckgerechten Einsatz der Zuwendungsmittel liefert. Hinzu tritt, dass sich die Verwendungsnachweisprüfung aufgrund der Vielzahl der einfachen Verwendungsnachweise, der fehlenden Vorlage bzw. Durchsicht von Belegen und der beschriebenen Mängel der Sachberichte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weitgehend auf eine oberflächliche Prüfung nach offensichtlichen Mängeln und damit letztlich auf eine Schlüssigkeitsprüfung im Sinne der ohnehin vorgeschriebenen kursorischen Prüfung verkürzt. Verstärkte Vor-Ort-Prüfungen bei den Zuwendungsempfängern sind daher zu empfehlen. ... Als Kriterien für die Auswahl der Prüffälle bieten sich neben konkreten Anlässen wie dem Verdacht auf Unregelmäßigkeiten u.a. neue oder langjährige Förderungen an.

### 7.4 Prüfungsvermerk

Der Umfang und die wesentlichen Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfung sind in einem Vermerk festzuhalten (VV Nr. 11.2 zu § 44 BHO). Ähnlich wie der Vermerk über die Antragsprüfung dient er zum einen der Behörde zur internen Rechenschaft und ist zum anderen ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Prüfung durch den Bundesrech-

nungshof. Der Inhalt des Prüfungsvermerks bestimmt sich nach dem jeweiligen Einzelfall<sup>48</sup>. Regelmäßig ist hierbei jedoch einzugehen auf

- die formelle Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises (vgl. Rz 7.2.1)
- die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung (vgl. Rz 7.2.2)
- das Ergebnis der Zweckerreichungs- und Erfolgskontrolle (vgl. Rz 7.2.3)
- evtl. Rückzahlungsansprüche (vgl. Rz 9).

Der Prüfungsvermerk ist der Bewilligungsakte beizufügen. Dies gilt auch für die Fälle, in denen der Vermerk elektronisch erstellt wird (Nr. 3.3 der Anlage zur VV Nr. 2.6 zu § 34 BHO). Bei mischfinanzierten Einrichtungen und Projekten ist die prüfende Stelle verpflichtet, den beteiligten Zuwendungsgebern eine Ausfertigung des Vermerks sowie ein Exemplar des Sachberichtes zu übersenden (VV Nr. 11.3 zu § 44 BHO). Diese sind wiederum gehalten, darauf zu achten, dass

- ihnen die entsprechenden Unterlagen in einem zeitlich vertretbaren Rahmen tatsächlich zugeleitet werden,
- die sich aus den Prüfungsergebnissen ergebenden Konsequenzen auch tatsächlich gezogen werden. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise zu überwachen, ob der Zuwendungsempfänger einer etwaigen Rückzahlungsverpflichtung nachkommt.

## **7.5 Frist für den Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung**

Eine Frist, bis zu der die Verwendungsnachweisprüfung abgeschlossen sein muss, wird in den VV nicht genannt. Eine zeitnahe Prüfung ist jedoch unter verschiedenen Gesichtspunkten geboten. Ein zügiger Abschluss des Zuwendungsverfahrens

- schafft Rechtssicherheit sowohl auf Seiten der Bewilligungsbehörde als auch auf Seiten des Zuwendungsempfängers,
- dient der Vermeidung von Beweisschwierigkeiten und beugt insofern Rechtsstreitigkeiten vor,

---

<sup>48</sup> Muster für entsprechende Vermerke, in denen die für die verwaltungsmäßige Prüfung eines Verwendungs- oder Zwischennachweises wesentlichen Fragen zusammengefasst sind, sind zu finden in *Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis*, E III 5.2.

- verbessert für evtl. Anschlussbewilligungen die Entscheidungsgrundlagen,
- vermeidet mögliche Zinsverluste im Rahmen evtl. Erstattungsansprüche gegenüber dem Zuwendungsempfänger.

Der Bundesrechnungshof hat mit Blick auf die derzeitige Dauer der Prüfverfahren, die teilweise erst nach 60 Monaten beendet werden, Folgendes zur Frage eines zeitlichen Rahmens für den Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung ausgeführt:

Bemerkung 3.6.2.2.2/2003

Die sachgerechte Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung und die erfolgreiche Durchsetzung sich daraus ergebender evtl. Erstattungsansprüche setzen die Kontrolle der Nachweise in einem angemessenen Zeitrahmen voraus. Ferner verlangen weitere Zahlungen oder Anschlussbewilligungen Klarheit über die Verwendung früherer Zuwendungen. Die Verwaltungsvorschriften sollten daher vorgeben, dass die Verwendungsnachweisprüfung grundsätzlich vor der nächsten Mittelauszahlung oder Anschlussbewilligung, spätestens jedoch innerhalb einer bestimmten Frist (z.B. sechs Monate) nach Eingang der vollständigen Nachweise abzuschließen ist.

## **7.6 Fehlverhalten der Bewilligungsbehörde bei der Verwendungsnachweisprüfung**

Der Bundesrechnungshof hat die Praxis der Prüfung von Verwendungsnachweisen durch die Verwaltung wiederholt beanstandet. Zwingend während des Prüfverfahrens zu treffende Entscheidungen wurden nicht oder verspätet getroffen. Ermessensentscheidungen waren oft nicht fehlerfrei. In vielen Fällen konnten getroffene Entscheidungen nicht anhand der Bewilligungsakten nachvollzogen werden. Beispielhaft wird auf folgende festgestellte Mängel hingewiesen:

- Verwendungsnachweise, die nicht den Auflagen in den Zuwendungsbescheiden entsprachen, wurden nicht beanstandet.
- Die bestimmungswidrige Nichteinhaltung von Ausgabeansätzen in Wirtschaftsplänen institutionell geförderter Einrichtungen oder die unzulässige Überschreitung solcher Ansätze in Finanzierungsplänen bei Projektförderung blieb ohne Folgen.
- Die Behörde reagierte nicht auf unzulässige Rücklagenbildung beim Zuwendungsempfänger.

- Die Behörde erkannte ohne nachträgliche Änderung des bestandskräftigen Zuwendungsbescheides auch solche zu Lasten der Zuwendung abgerechneten Ausgaben an, die nicht Teil der zuwendungsfähigen Ausgaben bei der Bewilligung waren.
- Die Behörde erkannte nachträglich Ausgaben an, die nach den Förderrichtlinien nicht zuwendungsfähig und damit nicht abrechnungsfähig waren.
- Wenn der Zuwendungsempfänger am Ende eines Haushaltsjahres oder eines vom Haushaltsjahr abweichenden Bewilligungszeitraums über Kassenbestände verfügte, die aus Zuwendungen resultierten, wurde nicht der Frage nachgegangen, wie es hierzu kommen konnte. In diesen Fällen wurde das Fehlverhalten des Zuwendungsempfängers bei der Anforderung der Zuwendung - z.B. zu früher bzw. zu hoher Mittelabruf - grundsätzlich nicht sanktioniert. In einer größeren Zahl dieser Fälle wäre es geboten gewesen, gemäß § 49a Abs. 3 VwVfG vom Zuwendungsempfänger neben der Rückforderung Zinsen zu verlangen.
- Soweit der Zuwendungsempfänger verpflichtet war, ihm nach Abgabe des Verwendungsnachweises noch zufließende projektbezogene Investitionszulagen ganz oder teilweise an den Bund abzuführen, wurde nach der Prüfung des Verwendungsnachweises nicht systematisch überwacht, ob der Zuwendungsempfänger seiner Zahlungsverpflichtung nachgekommen ist.
- Soweit sich die bewilligte Zuwendung infolge einer Ermäßigung der zuwendungsfähigen Ausgaben oder einer Erhöhung der Deckungsmittel des Zuwendungsempfängers verringerte, wurde der entsprechende Erstattungsanspruch des Bundes häufig erst mit Verzögerungen geltend gemacht. Der Zuwendungsempfänger wurde von seiner Verpflichtung zur Zahlung von Zinsen (§ 49a Abs. 3 VwVfG) oft ohne erkennbaren Grund freigestellt. Vereinzelt wurden Erstattungsansprüche von der Behörde nicht oder nur zum Teil geltend gemacht.
- Bei der Veränderung von Ansprüchen (Stundung, Niederschlagung und Erlass) gegenüber Zuwendungsempfängern wurden zwingende haushaltsrechtliche Vorschriften nicht beachtet (§ 59 BHO).

- Sofern von Zuwendungsempfängern gegen Auflagen im Zuwendungsbescheid verstoßen wird, ist von den Bewilligungsbehörden die Frage des Widerrufs gemäß § 49 VwVfG zu prüfen; ein Verzicht auf den Widerruf ist nachvollziehbar zu begründen. Dies ist in vielen Fällen nicht geschehen.
- Bei der haushaltstechnischen Abwicklung zurückzuzahlender Zuwendungen wurde gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen, indem die zurückgezahlten Beträge nicht brutto bei dem dafür in Betracht kommenden Einnahmetitel (z.B. Titel 119.9 – Vermischte Einnahmen) gebucht, sondern von dem Ausgabetitel abgesetzt wurden (§ 15 Abs. 1 BHO). Dadurch verblieben eigentlich an den Bundshaushalt abzuführende Rückflüsse bei dem Zuwendungstitel.
- Aus Zuwendungen beschaffte Vermögensgegenstände, die in das Eigentum des Bundes übergegangen waren, wurden nach Abschluss des Zuwendungsverfahrens von der Behörde nicht wirtschaftlich verwaltet.

## **8. Verstöße - insbesondere der Zuwendungsempfänger - gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen (Beispiele für Prüfungsansätze)**

Die Gewährung von Zuwendungen ist für die Zuwendungsempfänger mit Verpflichtungen verknüpft, die ihnen durch Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheiden auferlegt werden (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG). Im Wesentlichen sind dies Auflagen, die

- den Verwendungszweck der zugewendeten Gelder oder der mit diesen Mitteln beschafften Gegenstände betreffen,
- den Zuwendungsempfänger in seinen finanzwirksamen Entscheidungen beschränken, um eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel zu gewährleisten und den Zuwendungsbedarf so gering wie möglich zu halten,
- der Unterrichtung der Bewilligungsbehörden in bestimmten Fällen dienen,
- den Nachweis der Mittelverwendung betreffen.

Darüber hinaus sind die Zuwendungsempfänger in den Zuwendungsbescheiden auf mögliche oder zwingende Rechtsfolgen hinzuweisen, z.B. auf die Pflicht zur Erstattung der Zuwendung bei Eintritt einer auflösenden Bedingung, etwa bei nachträglicher Ermäßigung der Ausgaben oder Änderung der Finanzierung gemäß Nr. 2 ANBest-I/P (vgl. VV Nr. 8.2.1 zu § 44 BHO).

Die Zuwendungsempfänger haben die mit den Zuwendungsbescheiden verbundenen Auflagen einzuhalten und die sonstigen Verpflichtungen aus dem Zuwendungsrechtsverhältnis zu erfüllen. Im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Bewilligungsbehörden und insbesondere auch im Zuge der Erhebungen des Bundesrechnungshofes werden regelmäßig Verstöße gegen die entsprechenden Vorgaben festgestellt.

### **8.1 Verbindlichkeit des Finanzierungsplanes und des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes**

Je nach Art der Zuwendung werden der Bewilligung unterschiedliche Unterlagen zu Grunde gelegt. Deren **Verbindlichkeitsgrad** bestimmt sich in erster Linie nach den jeweils anzuwendenden „Allgemeinen Nebenbestimmungen“. Diese sind bei der Bewilligung zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen (VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO). Hierdurch erhalten die in den Nebenbestimmungen zu findenden Auflagen gegenüber dem Zuwendungsempfänger bindenden Charakter.

Unabhängig von der Zuwendungsart kann ein **unzulässiges Abweichen** des Zuwendungsempfängers von den für verbindlich erklärten Unterlagen eine **zweckwidrige Verwendung** der Zuwendung darstellen. Dies ist dann anzunehmen, wenn die Abweichungen Ausgaben zur Folge haben, die nicht im Zusammenhang mit der Erfüllung des Zuwendungszwecks im Sinne und nach Maßgabe von Antrag und Bewilligung stehen. Auch wenn in diesen Fällen nicht von vornherein eine Verletzung der Zweckbindung unterstellt werden kann, ist eine von der Bewilligungsbehörde nicht gebilligte Abweichung ein Verstoß gegen eine Auflage des Zuwendungsbescheides. Die Behörde hat deshalb zu prüfen, ob der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise zu widerrufen ist.

### 8.1.1 Verbindlichkeit des Finanzierungsplanes bei Projektförderungen

**Projektförderungen** werden auf der Grundlage von **Finanzierungsplänen** bewilligt. Hierunter versteht man eine aufgegliederte Berechnung der mit demwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung (VV Nr. 3.2.1 zu § 44 BHO). Hinsichtlich der Verbindlichkeit der Ausgabenseite des Finanzierungsplanes gelten bei Anteil-, Fehlbedarfs- und Vollfinanzierung nach Nr. 1.2 ANBest-P folgende Regelungen:

- Der Finanzierungsplan ist in Bezug auf das Gesamtergebnis verbindlich.
- Die Einzelansätze dürfen um bis zu 20% überschritten werden, soweit die Überschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann (teilweise Deckungsfähigkeit).
- Beruht die Überschreitung eines Einzelansatzes auf behördlichen Bedingungen oder Auflagen, sind innerhalb des Gesamtergebnisses des Finanzierungsplans auch weitergehende Abweichungen zulässig.

Die Bewilligungsbehörde ist - auch nach Bekanntgabe des Zuwendungsbescheides - berechtigt, im Einzelfall eine im Gesamtergebnis finanzneutrale Überschreitung der Einzelansätze **um mehr als 20%** zuzulassen (VV Nr. 5.3.2 i.V.m. VV Nr. 5.3 zu § 44 BHO). Nach dem Wortlaut der Bestimmung ist dies auch in Fällen möglich, in denen vom Zuwendungsempfänger **ohne vorherigen Antrag** vom Finanzierungsplan abgewichen wurde und die entsprechenden Ansatzüberschreitungen erst im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung festgestellt werden. Die Bewilligungsbehörde hat im Rahmen der von ihr in diesem Zusammenhang zu treffenden Ermessensentscheidung folgenden Fragen nachzugehen:

- Hätte sie einer Umbewilligung zugestimmt, wenn der Zuwendungsempfänger dies rechtzeitig, d.h. vor der abweichenden Verwendung der Mittel, beantragt hätte?
- Rechtfertigen die besonderen Umstände des Einzelfalles - sachlicher Entscheidungszwang des Zuwendungsempfängers, Zeitnot, Interessenlage etc. - eine Ausnahmeentscheidung hinsichtlich der Verbindlichkeit des Finanzierungsplanes?

Um einem sorglosen Umgang der Zuwendungsempfänger mit haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht Vorschub zu leisten, scheidet eine routinemäßige Billigung von Ansatzüberschreitungen aus.

Bei einer **Festbetragsfinanzierung** schreiben die ANBest-P weder eine Verbindlichkeit des Gesamtabschlusses vor noch enthalten sie Regelungen zur Einhaltung der Einzelansätze. Abweichungen vom Finanzierungsplan bleiben insoweit für den Zuwendungsempfänger grundsätzlich ohne Folgen.

### **8.1.2 Verbindlichkeit des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes einschließlich des Organisations- und Stellenplanes bei institutioneller Förderung**

Mit dem **Haushalts- oder Wirtschaftsplan** hat der **institutionell** geförderte Zuwendungsempfänger einen **Organisationsplan** und einen **Stellenplan** vorzulegen (Veranschlagungsvoraussetzung nach Nr. 3.4 zu § 23 BHO). Diese Unterlagen werden über den Bewilligungsbescheid entsprechend Nr. 1.2 ANBest-I für verbindlich erklärt.

#### **8.1.2.1 Verbindlichkeit des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes**

Anders als der Finanzierungsplan bei der Projektförderung sind bei **institutionell** geförderten Zuwendungsempfängern die Einzelansätze des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes grundsätzlich verbindlich. Diese Regelung entspricht dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der sachlichen Bindung von Haushaltsmitteln (§ 45 BHO). In der Praxis wird dieser Grundsatz jedoch häufig - insbesondere durch Deckungsvermerke im Haushalts- oder Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers - durchbrochen. In Anlehnung an § 20 Abs. 2 BHO kommen solche Vermerke vor allem bei Ausgaben in Betracht, bei denen ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder wenn hierdurch eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungsmittel gefördert wird. Des Weiteren kann die Bewilligungsbehörde auch **unterjährig** die Verwendung von Mitteln eines Ansatzes des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes für Zwecke eines anderen Ansatzes zulassen (Umwidmung). Die Zulässigkeit derartiger Ausnahmeregelungen ergibt sich aus VV Nr. 5.3.1 i.V.m. VV Nr. 5.3 zu § 44 BHO. Das Gleiche gilt für die (nachträgliche) Genehmigung von Haushalts- oder Wirtschaftsplanabweichungen im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung. Die Ausführungen unter Nr. 8.1 gelten insoweit entsprechend.

Der Bundesrechnungshof hat beispielsweise mit folgender Bemerkung auf eine unzulässige Umwidmung von Zuwendungsmitteln durch einen Zuwendungsempfänger aufmerksam gemacht:

Bemerkung 9.4.2/1993

Der Bundesrechnungshof hat die Umwidmung von überplanmäßig bewilligten Personalmitteln ohne Zustimmung des Bundesministeriums als Verstoß gegen die Auflage im Zuwendungsbescheid und gegen allgemeine Grundsätze der Haushaltsführung beanstandet. Die Umwidmungen begründen zudem Zweifel, dass bei der Beantragung der überplanmäßigen Mittel die Notwendigkeit der Ausgaben mit der erforderlichen Sorgfalt geprüft wurde.

### **8.1.2.2 Verbindlichkeit des Organisationsplanes**

Der Organisationsplan stellt die Aufbauorganisation und insbesondere die Gliederung einer Einrichtung in Organisationseinheiten dar. Aufgrund des für verbindlich erklärten Organisationsplanes darf diese Struktur ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde durch den Zuwendungsempfänger während des Bewilligungszeitraumes nicht verändert werden. Sowohl eine eigenmächtige Bildung neuer als auch die Streichung bestehender Organisationseinheiten ist danach nicht zulässig.

### **8.1.2.3 Verbindlichkeit des Stellenplanes**

Grundlage für die Regelungen zur Verbindlichkeit der Stellenpläne von institutionell geförderten Zuwendungsempfängern sind die jährlichen Haushaltsgesetze. Dort ist jeweils eine Regelung enthalten, wonach die Stellen für das Stammpersonal eines institutionellen Zuwendungsempfängers hinsichtlich der Gesamtzahl und der Zahl der für die einzelnen Vergütungsgruppen angegebenen Stellen vorbehaltlich abweichender Regelungen in den Haushaltsvermerken zu den Stellenplänen verbindlich ist<sup>49</sup>. Mit dieser haushaltsgesetzlichen Festlegung erhalten die im Bundeshaushalt auszuweisenden **Stellenübersichten** der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger bindenden Charakter<sup>50</sup>.

Das Haushaltsgesetz bestimmt ferner, dass Abweichungen vom Stellenplan der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen bedür-

---

<sup>49</sup> vgl. § 8 Abs. 3 Satz 1 Haushaltsgesetz 2003 (entspricht § 13 Abs. 2 Satz 1 Haushaltsgesetz 2004)

<sup>50</sup> vgl. Nr. 11.4 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) sowie Anhang 21

fen<sup>51</sup>. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung eröffnet das Haushaltsgesetz dem BMF die Möglichkeit, diese Befugnis „für die Fälle der Bewilligung von Altersteilzeit sowie von unvorhergesehenen und tarifrechtlich unabweisbaren Höhergruppierungsansprüchen“ auf die obersten Bundesbehörden zu übertragen<sup>52</sup>. Das BMF hat von dieser Option Gebrauch gemacht und hierzu ergänzende Regelungen im Haushaltsführungsschreiben 2003 vom 22.04.2003 erlassen:

a) Ausbringung von Ersatz(plan)stellen im Zusammenhang mit der Bewilligung von Altersteilzeit

Die obersten Bundesbehörden sind u.a. bei Zuwendungsempfängern berechtigt, mit der Bewilligung von Altersteilzeit bei unabweisbarem Bedarf Ersatz(plan)stellen „in einer um zwei Stufen geringeren Wertigkeit der jeweiligen Planstelle bzw. Stelle der oder des Altersteilzeitbeschäftigten auszubringen“. In bestimmten Fällen lässt das Haushaltsführungsschreiben 2003<sup>53</sup> Abweichungen vom Grundsatz der unterwertigen Ausbringung von Ersatz(plan)stellen zu (z.B. bei Vorzimmerkräften aufgrund ihrer Eingruppierung nach Funktionsmerkmalen).

b) Stellenplanabweichungen aufgrund von Höhergruppierungsansprüchen bei Zuwendungsempfängern

Mit Nr. 1.4.3 des Haushaltsführungsschreibens 2003 wurden die obersten Bundesbehörden ermächtigt, in Fällen unvorhergesehener und unabweisbarer Höhergruppierungsansprüche nach Maßgabe folgender Bedingungen Abweichungen vom Stellenplan ihrer Zuwendungsempfänger zuzulassen.

- Ein Fall der Unvorhergesehenheit liegt nur dann vor, wenn die Übertragung höherwertiger, tarifliche Ansprüche begründender Tätigkeiten versehentlich geschehen ist und die tarifrechtlichen Konsequenzen nicht offensichtlich waren. Die bewusste Schaffung der tatsächlichen Voraussetzungen eines Höhergruppierungsanspruchs kommt nur bei Vorhandensein besetzbarer Stellen der einschlägigen Wertigkeit in Betracht.
- Unabweisbar ist ein Höhergruppierungsanspruch nur dann, wenn wirtschaftliche Alternativen wie z.B. ein Neuzuschnitt

---

<sup>51</sup> vgl. § 8 Abs. 3 Satz 3 Haushaltsgesetz 2003 (entspricht § 13 Abs. 2 Satz 3 Haushaltsgesetz 2004)

<sup>52</sup> vgl. § 8 Abs. 3 Satz 4 Haushaltsgesetz 2003 (entspricht § 13 Abs. 2 Satz 4 Haushaltsgesetz 2004)

<sup>53</sup> vgl. Nr. 1.4.7 Haushaltsführungsschreiben 2003

- des Arbeitsplatzes oder die vorübergehende Zahlung einer Zulage nicht möglich sind.
- Die durch die Höhergruppierung verursachten Mehrausgaben sind im Wirtschaftsplan aufzufangen.
  - Die Ermächtigung bezieht sich nicht auf Abweichungen oberhalb der Vergütungsgruppe Ia BAT.

Bei Prüfungen stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Einhaltung des Stellenplans als gewahrt anzusehen ist. Für den Bundesbereich ist in diesem Zusammenhang ein Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen an die obersten Bundesbehörden aus dem Jahr 1973 i.d.F. vom 08.10.1993 zur Bewirtschaftung von Stellenplänen von Bedeutung. Hiernach dürfen Angestellte nur eingestellt werden, wenn besetzbare Stellen der in Betracht kommenden Vergütungsgruppen zur Verfügung stehen oder das BMF Abweichungen vom Stellenplan nach den im Rundschreiben dargelegten Grundsätzen allgemein oder im Einzelfall zugestimmt hat.

Soweit institutionell geförderte Zuwendungsempfänger ihre Stellenpläne nach Maßgabe dieser Bestimmungen bewirtschaften, wird davon auszugehen sein, dass die Verbindlichkeit gewahrt ist.

Die Verbindlichkeit des Stellenplans ist eine mit dem Zuwendungsbescheid erteilte Auflage. Wird dagegen verstoßen, kann die Bewilligungsbehörde nach pflichtgemäßen Ermessen von der Möglichkeit des Widerrufs nach §§ 49, 49a VwVfG Gebrauch machen.

### **8.1.3 Unzulässige Abweichungen von den für verbindlich erklärten Unterlagen**

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurde in der Vergangenheit immer wieder unzulässigerweise von den für verbindlich erklärten Unterlagen abgewichen, ohne dass darin von der Bewilligungsbehörde eine zweckwidrige Verwendung der Zuwendung gesehen wurde. Das Fehlverhalten der Zuwendungsempfänger lässt sich in folgende ressortübergreifende Fallgruppen gliedern:

- Unzulässige Überschreitung von einzelnen Ausgabenansätzen, in Einzelfällen mit der Wirkung, dass auch der Gesamtrahmen der Ausgaben überschritten wurde.

- Unzulässige Abweichungen vom verbindlichen Stellenplan oder dessen Umgehung, vor allem durch
- Eingruppierung von Angestellten in Vergütungsgruppen über die dafür ausgebrachten oder verfügbaren höherwertigen Stellen hinaus
  - nicht vorgesehene Beschäftigung von Leih-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern
  - Finanzierung der Vergütung von Beschäftigten mit Dauerarbeitsverträgen, die außerhalb des Stellenplanes geführt wurden, aus Mitteln für Aushilfskräfte
  - tarifvertragswidrigen Abschluss befristeter Arbeitsverträge und Vergütung der in diesen Fällen für Daueraufgaben vorgesehenen Beschäftigten aus anderen als den mit dem Stellenplan korrespondierenden Mitteln
  - Finanzierung von Mitarbeitern, die außerhalb des Stellenplans geführt wurden, aus Stellenplanmitteln.

## 8.2 Zweckwidrige Verwendung der Zuwendung

Zu den Mindestbestandteilen eines Zuwendungsbescheides gehört die eindeutige und detaillierte Festlegung des Zuwendungszwecks (VV Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO). Aus der konkreten Angabe des Zwecks der Zuwendung ergibt sich, dass die Zuwendung nur zur Erfüllung dieses Zwecks bestimmt ist und nicht anderweitig verwendet werden darf.

Bei **Projektförderung** bedeutet dies, dass das Vorhaben nach Maßgabe der durch den Zuwendungsbescheid anerkannten Planung oder Beschreibung in Übereinstimmung mit dem Finanzierungsplan auszuführen ist. Bei **institutioneller Förderung** ist unter der Zweckbindung zu verstehen, dass der Zuwendungsempfänger seine durch Satzung oder in sonstiger Form festgelegten Aufgaben entsprechend den dafür in seinem Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorgesehenen finanziellen Ermächtigungen wahrnimmt. Jeweils nach Maßgabe des Zuwendungsbescheides gilt die Zweckbindung auch für die mit Hilfe der Zuwendung erworbenen oder hergestellten Gegenstände (VV Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO, Nr. 4.1 ANBest-P).

Eine nicht zweckentsprechende Verwendung liegt auch vor, wenn

- die Zuwendungsmittel **unwirtschaftlich** eingesetzt werden,
- gegen das **Besserstellungsverbot** verstoßen wird,
- der Zuwendungsempfänger die Zuwendung **nach Ablauf des Bewilligungszeitraums** oder für ein **bereits begonnenes Projekt** verwendet hat,
- bei einem Zuwendungsempfänger ein **Insolvenzverfahren** eröffnet wird und er infolgedessen den Zweck der Zuwendung nicht in vollem Umfang erfüllen kann.

Bei der Beurteilung der Frage, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde, kommt es nicht auf das Verschulden des Zuwendungsempfängers an. Soweit Beschäftigte des Zuwendungsempfängers durch strafrechtlich relevante Handlungen (z.B. Unterschlagung, Betrug, Untreue) die Zuwendung einer zweckentsprechenden Verwendung entziehen, muss sich der Zuwendungsempfänger dieses Verhalten selbst als Verstoß gegen die Zweckbindung der Zuwendung zurechnen lassen.

Prüfungserkenntnisse zu Verstößen gegen die Zweckbindung der Zuwendungsmittel liegen für folgende Fallgruppen vor:

- Bei **Projektförderungen** wurde ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde von der bei der Bewilligung zu Grunde gelegten Vorhabenplanung abgewichen. So wurden vor allem
  - zur Durchführung bestimmter Veranstaltungen gewährte Zuwendungen teilweise für andere als die nach der Bewilligung vorgesehenen Veranstaltungen verwendet
  - Zuwendungsmittel für die Vergütung von Mitarbeitern verwendet, die nach dem Finanzierungsplan nicht vorgesehen waren
  - Zuwendungen zur Finanzierung nicht vorgesehener Zulagen an Mitarbeiter verwendet
  - aus Drittmitteln zu deckende Ausgaben des Zuwendungsempfängers zu Lasten der Zuwendung finanziert

- nicht vorgesehene Repräsentationsausgaben aus der Zuwendung geleistet
  - im Rahmen von Veranstaltungen des Zuwendungsempfängers entstandene Organisationskosten aus der Zuwendung finanziert, obwohl sie dafür nicht bestimmt war
  - Reisekosten unzulässigerweise auch Familienangehörigen von Erstattungsberechtigten erstattet
  - mit Hilfe von Zuwendungen errichtete Gebäude nicht entsprechend ihrer vorgesehenen Zweckbestimmung genutzt
  - Verwaltungskostenzuschüsse teilweise zur Finanzierung von Zweckausgaben, Zuwendungen für Zweckausgaben teilweise zur Deckung von Verwaltungsausgaben verwendet.
- Im Falle **institutioneller Förderung** wurden die Zuwendungen entgegen den Haushalts- oder Wirtschaftsplänen zum Teil zur Finanzierung von nicht vorgesehenen Ausgaben verwendet. Es wurden beispielsweise:
- in den Plänen nicht vorgesehene Geräte und sonstigen Einrichtungsgegenstände beschafft,
  - Maßnahmen der Zuwendungsempfänger finanziert, die nicht durch ihre Satzungen oder andere Grundlagen für die Aufgabenstellung der Einrichtung gedeckt waren,
  - Zuwendungsmittel zur Finanzierung unzulässiger Versicherungen verwendet,
  - entgegen den Festlegungen im Haushalts- oder Wirtschaftsplan überhöhte Aufwandsentschädigungen gezahlt,
  - unzulässige Repräsentationsausgaben geleistet, etwa durch die ausdrücklich untersagte Überschreitung des betreffenden Ansatzes im Haushalts- oder Wirtschaftsplan, durch die Buchung der Ausgaben bei nicht für Repräsentationsausgaben bestimmten anderen Ausgabeansätzen oder durch die Abrechnung von unangemessenen Repräsentationsausgaben, insbesondere für die Binnenrepräsentation,

- Ausgaben des Zuwendungsempfängers für Beschäftigte finanziert, die außerhalb des Bereichs der zuwendungsfähigen Ausgaben tätig waren.
- Zuwendungsmittel wurden beim Zuwendungsempfänger veruntreut.

Die zweckwidrige Verwendung von Zuwendungsmitteln hat der Bundesrechnungshof wiederholt zum Gegenstand seiner Bemerkungen gemacht.

Bemerkung 6/2000

Der Bund Deutscher Amateurtheater e.V. verwendete in den Jahren 1988 bis 1996 Zuwendungen des Bundes in Höhe von mindestens 500 000 DM zweckwidrig. Unter anderem leitete er einen Teil der Zuwendungen auf Konten eines Fördervereins um, dessen Leitung mit der des Bundes Deutscher Amateurtheater identisch war. Zur zweckwidrigen Verwendung trug das unzureichend geregelte Förderverfahren bei, das zudem verwaltungsaufwändig und fehleranfällig war. So wurden die Zuwendungen von drei verschiedenen Zuwendungsgebern gewährt und deren Verwendung von drei Institutionen geprüft. Die Leitung des Bundes Deutscher Amateurtheater konnte nach Belieben über die Weitergabe der Zuwendungen befinden.

Bemerkung 50/2001

Das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main prüfte stichprobenweise Zuwendungen der Jahre 1995 bis 2000 im Umfang von rd. 3 Mio. DM. Es stellte fest, dass der Verband durch falsche Angaben in den Anträgen und Verwendungsnachweisen Zuwendungen des Bundes in Höhe von rd. 353 000 DM erschlichen hatte. Beispielsweise erhielt er Personalkostenzuschüsse für einen Mitarbeiter, der gar nicht mehr bei dem Verband beschäftigt war. Für die vom Bundesministerium geförderte Herausgabe einer Zeitschrift machte der Verband in den Jahren 1997 und 1998 um rd. 138 000 DM und 44 000 DM höhere Ausgaben geltend, als durch Belege nachweisbar waren. Touristische Veranstaltung gab der Jugendverband als förderfähige Jugendbegegnungen aus, indem er Programme mit erfundenen Inhalten vorlegte. In den Teilnehmerlisten führte der Verband Personen auf, die nicht mitgereist waren. Zudem machte der Verband falsche Altersangaben über Teilnehmer, die das Förderungshöchstalter überschritten hatten. ... Das Prüfungsamt hat das Bundesministerium aufgefordert, nicht nur die eindeutig als zweckwidrig verwendet festgestellten, sondern die dem Jugendverband in den Jahren 1993 bis 2000 insgesamt gewährten Zuwendungen in Höhe von 4,5 Mio. DM wegen nicht ordnungsgemäßer Geschäftsführung vollständig zurückzufordern und Strafanzeige zu stellen.

Bemerkung 4/2003

Ein Zuwendungsempfänger hat die Apartments einer aus Bundesmitteln geförderten Tagungsstätte spätestens seit dem Jahr 1990 zunehmend als Ferienwohnungen vermietet. Die Nutzung durch Veranstaltungsgäste trat in den Hintergrund. Das widersprach dem Zweck der Zuwendung.

## 8.3 Besserstellungsverbot für Beschäftigte des Zuwendungsempfängers

### 8.3.1 Gesetzliche Grundlage des Besserstellungsverbot

Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen nur mit der Auflage bewilligt werden, dass ein Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten vorbehaltlich einer abweichenden tarifvertraglichen Regelung grundsätzlich nicht besser stellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes<sup>54</sup>. Ziel des so genannten **Besserstellungsverbot**es ist es nicht in erster Linie, identische Bezahlungsbedingungen in jedem Einzelfall herzustellen. Vielmehr sollen hierdurch auch im Zuwendungsbereich die Personalkosten auf das notwendige Maß beschränkt und für den Bundeshaushalt belastende Mehrausgaben bei den Zuwendungsempfängern vermieden werden. Das Besserstellungsverbot ist eine spezifische Ausprägung des u.a. in § 23 BHO verankerten **Subsidiaritätsgrundsatzes**. Haushaltsrechtlich betrachtet stellen die in den Tarifverträgen für den Öffentlichen Dienst (BAT, MTArb) kollektivrechtlich vereinbarten Arbeitsbedingungen keine Mindeststandards, sondern mit Blick auf das Gebot zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 7 BHO) grundsätzlich Obergrenzen für die dem Besserstellungsverbot unterliegenden Zuwendungsempfänger dar. Als haushaltsrechtliche Regelung begründet das Besserstellungsverbot zudem keinen Anspruch des Zuwendungsempfängers auf Gleichstellung seiner Beschäftigten mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des Bundes.

Zu beachten ist jedoch, dass im Regelfall auf den jeweils einschlägigen Tarifvertrag bei den Beschäftigten der Zuwendungsempfänger arbeitsvertraglich Bezug genommen wird und diese dadurch Ansprüche auf alle tarifvertraglichen Leistungen erwerben. Insofern sind BAT und MTArb nicht nur Höchst- sondern tarifrechtlich auch Mindestnormen.

Sollen abweichende *kollektivvertragliche Regelungen nach* der bewilligten Förderung abgeschlossen werden, müssen die Vertragsparteien das Besserstellungsverbot beachten oder die Zustimmung des BMF einholen.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> vgl. § 8 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2003. Eine vergleichbare Regelung findet sich seit dem Haushaltsjahr 1988 in den jeweiligen Haushaltsgesetzen.

<sup>55</sup> vgl. BAG Urt. vom 26.5.1988 – 1 ABR 9/87 (BAGE 58, 297-304) Ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates bestehe stets nur insoweit, als auch der Arbeitgeber selbst noch etwas bestimmen kann. Eine solche zu beachtende Vorgabe könne auch ein den Arbeitgeber bindender Verwaltungsakt (Zuwendungsbescheid) sein. Bestätigt durch BVerfG Urt. vom 22.8.1994 – 1 BvR 1767/91 (NZA 1995, 129-130).

### **8.3.2 Geltung und Bedeutung des Besserstellungsverbot**

Die haushaltsgesetzliche Dauerregelung hinsichtlich des Besserstellungsverbot wird durch die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung und zur Projektförderung (Nrn. 1.3 ANBest-I/P) konkretisiert. Diese sind gemäß VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO zum Bestandteil des Bewilligungsbescheides zu machen. Das Besserstellungsverbot ist somit eine vom Zuwendungsempfänger zu beachtende Auflage im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG. Eine Nichtbeachtung des Besserstellungsverbot stellt einen Auflagenverstoß dar. Zudem liegt in diesen Fällen eine nicht zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung vor. Die aufgrund der Besserstellung anfallenden Mehrausgaben sind aus zuwendungsrechtlicher Sicht für die Erreichung des Zuwendungszwecks nicht notwendig und folglich nicht zuwendungsfähig. Der Zuwendungsbescheid kann dementsprechend sowohl wegen zweckwidriger Verwendung der Zuwendung (§ 49 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG) als auch wegen Auflagenverstoß (§ 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG) - teilweise - widerrufen werden.

#### **a) Uneingeschränkte Geltung des Besserstellungsverbot**

Das Besserstellungsverbot kommt - unabhängig von der Höhe des Finanzierungsanteils - bei der institutionellen Förderung uneingeschränkt zum Tragen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 Haushaltsgesetz 2003, Nr. 1.3 Satz 1 ANBest-I).

Es ist zudem ohne Abstriche zu beachten

- bei der Durchführung von Aufträgen durch institutionell geförderte Zuwendungsempfänger (Nr. 1.3 Satz 3 Alternative 1 ANBest-I)
- bei der Durchführung von aus Zuwendungen finanzierten Projekten durch institutionell geförderte Zuwendungsempfänger (Nr. 1.3 Satz 3 Alternative 2 ANBest-I).

#### **b) Eingeschränkte Geltung des Besserstellungsverbot**

Bei sonstigen Projektförderungen ist das Besserstellungsverbot zu beachten, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden (§ 8 Abs. 2 Satz 2 Haushaltsgesetz 2003). Hierbei ist der im Haushaltsgesetz gewählte Begriff „öffentliche Mittel“ restriktiv im Sinne von Nr. 1.3 ANBest-P

auszulegen.<sup>56</sup> Danach findet das Besserstellungsverbot nur in den Fällen Anwendung, in denen der Zuwendungsempfänger seine Gesamtausgaben „überwiegend aus Zuwendungen“ bestreitet. Andere öffentliche Mittel (z.B. aus öffentlichen Aufträgen) sind nicht in die Berechnung einzubeziehen.

Unter Gesamtausgaben sind in diesem Zusammenhang alle Ausgaben zu verstehen, die der Zuwendungsempfänger **insgesamt**, d.h. bezogen auf sein gesamtes Aufgabenspektrum, leistet. Eine Beschränkung der Bemessungsgrundlage auf ein Einzelprojekt wird dem mit der Vorschrift verfolgten Ziel (vgl. Rz 8.3.1) nicht gerecht. Es ist sicherzustellen, dass eine Einrichtung, die insgesamt gesehen zu mehr als der Hälfte aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert wird und damit - vergleichbar einem institutionellen Zuwendungsempfänger - wirtschaftlich weitgehend durch Zuwendungsmittel abgesichert ist, ihre personalbezogenen Leistungen an den für die Bundesverwaltung geltenden Regelungen als Obergrenze ausrichtet.

### **c) Keine Geltung des Besserstellungsverbot**

Die ANBest-Gk und die ANBest-P-Kosten enthalten keine Regelungen zum Besserstellungsverbot.

Bei Projektförderung von Gebietskörperschaften konnte auf eine entsprechende Vorschrift vor allem wegen der Bindung dieser Zuwendungsempfänger an das Besoldungsrecht für Beamte sowie wegen der Einbeziehung in das Tarifsysteem für den Öffentlichen Dienst verzichtet werden. Soweit die kommunalen Tarifverträge günstigere Regelungen enthalten als die Tarifverträge des Bundes, sind diese Besserstellungen zuwendungsfähig.

Bei Zuwendungen auf Kostenbasis handelt es sich regelmäßig um Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft. Die Höhe der zuwendungsfähigen Kosten richtet sich hierbei nach den „Leitsätzen für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten“ (LSP). Nach VV 13a.3 zu § 44 BHO und Nr. 4 Abs. 2 der LSP sind nur solche Kosten zuwendungsfähig, die bei wirtschaftlicher Betriebsführung entstehen. Als Maßstab kann bei Personalkosten die Branchenüblichkeit dienen.

---

<sup>56</sup> vgl. v. Köckritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 32.4 zu § 44 BHO

### 8.3.3 Reichweite des Besserstellungsverbot

Die dem Besserstellungsverbot unterliegenden Zuwendungsempfänger dürfen ihren Beschäftigten weder höhere Bezüge als nach dem BAT oder MTArb noch sonstige über- oder außertarifliche Leistungen gewähren (Nr. 1.3 ANBest-I/P). Das Verbot gilt für sämtliche mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängenden Regelungen und Leistungen.

Dazu gehören insbesondere:

- Vergütungen, Löhne, Beiträge zur zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung, jährliche Sonderzuwendung und Urlaubsgeld,
- Aufwandsentschädigungen, Zulagen, Beihilfen, Verpflegungszuschüsse, Trennungsgeld, Fahrkostenzuschüsse, Wohnungsfürsorge, Personaldarlehen, Versicherungen,
- Arbeitszeitregelungen, Erholungs- und Sonderurlaub,
- Reisekosten, Gestellung von Dienstkraftfahrzeugen, Ausstattung der Dienstzimmer<sup>57</sup>, Kantinenzuschüsse.

Die Zuwendungsfähigkeit derartiger Leistungen ist zu bejahen, sofern diese auf

- gesetzlichen Vorschriften (z.B. zwingendes Arbeitsrecht zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer),
- tarifvertraglichen Vereinbarungen im BAT oder MTArb (einschließlich aller diese ergänzenden Tarifverträge)
- gesetzlich zugelassenen besonderen Regelungen (z.B. aus Billigkeitsgründen) gemäß den §§ 40, 51<sup>58</sup> BHO
- vom Bundesministerium der Finanzen (allgemein oder im Einzelfall) zugelassenen Ausnahmen vom Besserstellungsverbot (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 3 Haushaltsgesetz 2003) beruhen.

Bei allen darüber hinaus gehenden materiellen Leistungen oder ideellen Vergünstigungen des Arbeitgebers an bzw. für seine Beschäftigten handelt es sich um Verstöße gegen das Besserstellungsverbot. Das gilt auch für Leistungen, die aufgrund von Dienst- oder Betriebsvereinbarungen zu

---

<sup>57</sup> vgl. Haushaltsaufstellungsschreiben 2004 des BMF vom 20.12.2002, Ziffer 15.7

<sup>58</sup> Lt. Piduch lässt das öffentliche Dienstrecht kaum noch Raum für „besondere“ Personalausgaben (Erl. zu § 51 BHO)

leisten sind. Dabei ist unbeachtlich, aus welchem Titel (Personal- oder Sachkosten) des Wirtschaftsplanes die entsprechenden Leistungen bestritten werden.

Ob ein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot vorliegt, ist anhand der konkreten Leistung oder Zahlung zu prüfen. Zusatzleistungen sind dabei nicht mit Minderleistungen zu verrechnen (vgl. Nr. 1.3 ANBest-I/P).<sup>59</sup>

Beispiel:

Ein nicht an den BAT gebundener Zuwendungsempfänger zahlt seinen Beschäftigten keine jährliche Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld), gewährt seinen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern jedoch ein Urlaubsgeld in Höhe von 1.000 €. Letzteres übersteigt damit deutlich die für Bundesbedienstete zu Grunde zu legenden Sätze. Insoweit liegt ein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot vor, obwohl bei einer Gesamtbetrachtung die personalbezogenen Leistungen des Zuwendungsempfängers hinter denen im Öffentlichen Dienst üblichen Zahlungen zurückbleiben.

Bei Fällen dieser Art ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Vorgehensweise des Zuwendungsempfängers zu beanstanden ist mit der möglichen Folge, dass die Einrichtung insgesamt ihre Vergütungspraxis umstellt. Dies könnte im Beispielfall zu einem insgesamt höheren Zuwendungsbedarf führen. Daher wäre alternativ zu überlegen, ob angeregt werden sollte, für die Zuwendungsfähigkeit der Urlaubsgeldzahlung eine Ausnahmegenehmigung des Bundesministeriums der Finanzen zu erwirken.

Nach § 8 Abs. 2 Satz 3 Haushaltsgesetz 2003 kann das BMF „bei Vorliegen zwingender Gründe“ Ausnahmen vom Besserstellungsverbot zulassen. Nach Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kann ein zwingender Grund vor allem dann angenommen werden, wenn ohne eine Ausnahmegenehmigung die Aufgabe unwirtschaftlicher erfüllt würde.<sup>60</sup>

In Einzelfällen wird in der Praxis durch institutionell geförderte Einrichtungen versucht, das Besserstellungsverbot zu umgehen, indem Zusatzleistungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus sonstigen Einnahmen, wie etwa aus Kapital- und Grundstücksvermögen, Nachlässen, Vermächtnissen, Schenkungen, Spenden oder den Erträgen daraus, finan-

---

<sup>59</sup> Neben rechtlichen Bedenken, die gegen eine Saldierung bestehen, sprechen auch pragmatische Gründe gegen ein derartiges Verfahren. So lassen sich beispielsweise monetäre Leistungen (z.B. Vergütung) eines Arbeitgebers nur bedingt mit nicht monetären Leistungen (z.B. Urlaub) verrechnen. Schwierigkeiten würden sich zudem in den Fällen ergeben, in denen die Höhe der übertariflichen Leistung von variablen Elementen abhängt (z.B. bei Reisekosten in Abhängigkeit zum Umfang der Dienstreisetätigkeit).

<sup>60</sup> vgl. Niederschrift über die 61. Sitzung des Arbeitskreises der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ vom 02. bis 04.11.1988 in Münster

ziert werden. Dieses Vorgehen ist mit dem Subsidiaritätsprinzip (§ 23 BHO) nicht vereinbar.<sup>61</sup> Der Zuwendungsempfänger hat zunächst alles in seinen Kräften Stehende und ihm Zumutbare zu tun, um die Finanzierung des Zuwendungszwecks durch eigene Mittel sicherzustellen. Die öffentliche Förderung hat nur ergänzenden Charakter; sie ist eine nachrangige Hilfe (vgl. VV Nr. 3.1 zu § 23 BHO). In Nr. 1.2 ANBest-I wird zudem bestimmt, dass der Zuwendungsempfänger „alle eigenen Mittel und mit dem Zuwendungszweck zusammenhängende Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter) als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen hat“. Eine isolierte Betrachtung der sonstigen Einnahmen scheidet aus. Folglich hat der Zuwendungsempfänger auch beim Einsatz dieser Mittel das Besserstellungsverbot zu beachten. Als weitere Folge ergibt sich hieraus, dass eine institutionell geförderte Einrichtung eine Schenkung, Spende oder ähnliches nur annehmen darf, soweit deren Zweckbindung nicht gegen das Besserstellungsverbot verstößt.

#### **8.3.4 Verstöße gegen das Besserstellungsverbot**

Der Bundesrechnungshof stieß bei seinen Erhebungen regelmäßig auf folgende - nach Fallgruppen zusammengefasste - Verstöße gegen das Besserstellungsverbot:

- Beschäftigte von Zuwendungsempfängern wurden in höhere als nach BAT oder dem MTArb in Betracht kommende Vergütungs- oder Lohngruppen eingestuft.
- Es wurden Zulagen gewährt, die vergleichbaren Bundesbediensteten nach dem BAT nicht gewährt werden konnten.
- Beschäftigte von Zuwendungsempfängern erhielten über die bestehende Bundesregelung hinausgehende Erstattungen ihrer Ausgaben für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte.
- Es wurden Ausgaben von Beschäftigten der Zuwendungsempfänger zur Finanzierung privater Versicherungen übernommen.
- Beschäftigte von Zuwendungsempfängern erhielten höhere als nach dem Bundesreisekostengesetz zulässige Reisekostenerstattungen.
- Von Beschäftigten der Zuwendungsempfänger geleistete Überstunden wurden nach günstigeren als im Bereich der Bundesverwaltung geltenden Regelungen abgegolten.

---

<sup>61</sup> vgl. v. Köckritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 15.2.1 zu § 44 BHO

- Gehaltsvorschüsse wurden auch in Fällen gewährt, bei denen nach den Vorschussrichtlinien des Bundes keine Vorschüsse in Betracht kommen konnten.
- Im Rahmen der Wohnungsfürsorge für Beschäftigte von Zuwendungsempfängern wurden günstigere Darlehen gewährt, als Bundesbedienstete nach den für sie in Betracht kommenden Regelungen erhalten könnten.
- Es wurden weitergehende als im Bundesbereich übliche Jubiläumsszuwendungen gewährt.
- In Einzelfällen erhielten Beschäftigte von Zuwendungsempfängern im Bundesbereich nicht übliche Darlehen zur Beschaffung von Kraftfahrzeugen.
- Eine unzulässige Besserstellung der Beschäftigten von Zuwendungsempfängern ergab sich schließlich aus
  - Vergünstigungen durch Geschenke
  - Weitergewährung der in der Bundesverwaltung weggefallenen Zuschüsse zu Betriebsausflügen
  - Gewährung von Trennungsgeld über das in der Bundesverwaltung zulässige Maß hinaus
  - Vergünstigungen durch die Preisgestaltung in Kantinen der Zuwendungsempfänger, was dadurch möglich war, dass die Kosten des Kantinenbetriebs über den in der Bundesverwaltung zulässigen Umfang hinaus aus Zuwendungen des Bundes gedeckt wurden.

Verstöße gegen das Besserstellungsverbot hat der Bundesrechnungshof wiederholt in seinen Bemerkungen aufgegriffen:

Bemerkung 6.2/1997

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen von Querschnittsprüfungen seit dem Jahre 1995 wiederholt festgestellt, dass bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern des Bundes die erforderlichen Arbeitsplatzbeschreibungen vielfach nicht vorliegen oder so mangelhaft sind, dass die tarifgerechte Eingruppierung von Angestellten bzw. Einreihung von Arbeitern nicht nachgewiesen ist. ... Weiterhin haben die Erhebungen ergeben, dass in einer Vielzahl von Fällen die von den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern des Bundes getroffenen Eingruppierungen von Angestellten und Einreihungen von Arbeitern offensichtlich überhöht und nicht tarifgerecht

sind. Damit wird in erheblichem Umfang gegen das Besserstellungsverbot verstoßen. ... Aus den überhöhten und tarifwidrigen Eingruppierungen und Einreihungen insgesamt entstehen dem Bund nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes jährlich finanzielle Nachteile in Millionenhöhe.

#### Bemerkung 43/1997

Der Zuwendungsempfänger verstieß durch vielfältige Zahlungen an Mitarbeiter gegen das Besserstellungsverbot. Er gewährte z.B. mehreren Mitarbeitern zusätzlich zur tariflichen Vergütung dauerhaft und ohne Nachweis Überstundenpauschalen von bis zu 60 Stunden pro Monat und Person. 16 Mitarbeiter der Abteilung Fort- und Weiterbildung erhielten zusätzliche Honorare von insgesamt rd. 75 000 DM innerhalb von zwei Jahren für ihre Dozententätigkeit bei Seminaren.

Die Miete für eine Dienstwohnung hat der Zuwendungsempfänger seit über einem Jahrzehnt nicht angepasst. Der Mieterbeiter erhielt hierdurch einen finanziellen Vorteil von mehreren Tausend DM jährlich, ohne hierfür Steuern oder Sozialabgaben zu entrichten. Zudem erstattete der Zuwendungsempfänger dem Beschäftigten die Kosten für die Anschaffung und den Unterhalt eines „Diensthundes“.

## 8.4 Bestimmungswidrige Anforderung der Zuwendung

Die Auszahlung einer Zuwendung setzt grundsätzlich eine entsprechende Anforderung des Zuwendungsempfängers voraus. Die Zuwendungen dürfen dabei nur insoweit und nicht eher **angefordert** und ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden (VV Nr. 7.2 zu § 44 BHO, Nr. 1.5 ANBest-I, Nr. 1.4 ANBest-P).

Soweit Zuwendungsempfänger gegen diese Vorgabe verstoßen und die Zuwendung nicht „**alsbald**“ (vgl. Nr. 9.3.2) zweckentsprechend verwenden, kann die Bewilligungsbehörde grundsätzlich

- den Bewilligungsbescheid ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen (§ 49 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG)
- für die Zeit bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen verlangen (§ 49a Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 VwVfG).

Hinsichtlich der von der Behörde zu treffenden Ermessensentscheidung vgl. Nr. 9.2.2.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden die im Zusammenhang mit der Mittelanforderung jeweils zu beachtenden Allgemeinen Nebenbestimmungen von den Zuwendungsempfängern in einer Vielzahl von Fällen nur unzureichend beachtet. Die Zuwendungsempfänger gingen

zum Beispiel häufig von einem überhöhten Geldbedarf im maßgebenden Auszahlungszeitraum aus und unterließen es, der Behörde anzuzeigen, dass die ausgezahlten Beträge nicht innerhalb der Frist von zwei Monaten verbraucht werden können (Nr. 5.3 ANBest-I, Nr. 5.4 ANBest-P). In anderen Fällen nahmen sie die Zuwendung bei Projektförderungen in Form der Fehlbedarfsfinanzierung in Anspruch, ohne - wie vorgeschrieben - zuvor die eigenen und sonstigen für das Projekt eingeplanten Finanzierungsmittel zu verbrauchen (Nr. 1.4.2 Satz 1 ANBest-P). Zudem wurde bei der Finanzierung von Projekten durch mehrere Stellen zum Teil nicht beachtet, dass die Zuwendung jeweils nur **anteilig** mit den Zuwendungen der anderen Zuwendungsgeber abgerufen werden darf (Nrn. 1.4.1 und 1.4.2 Satz 2 ANBest-P).

Im Zusammenhang mit den Erhebungen zur Einhaltung der Auszahlungsregeln wurde des Weiteren Folgendes festgestellt:

- Institutionell geförderte Einrichtungen verfügten zeitweise, vor allem am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres, über bestimmungswidrig hohe Geldbestände aus Zuwendungen. Bei Projektförderung ergaben sich bei den Zuwendungen ebenfalls zeitweise überhöhte, aus Zuwendungen resultierende Geldbestände, insbesondere am Ende des Bewilligungszeitraums.
- Die aus Zuwendungen stammenden Geldbestände wurden von den Zuwendungsempfängern zum Teil verzinslich angelegt, in Einzelfällen mehrere Jahre lang. Die dadurch erzielten Zinsgewinne sind grundsätzlich vom Zuwendungsempfänger zu erstatten. Zur Durchsetzung der Erstattungsansprüche bedurfte es zum Teil erheblichen Verwaltungsaufwandes; in einzelnen Fällen gab es dabei Verluste oder große zeitliche Verzögerungen. Hierzu zwei Beispiele aus früheren Bemerkungen:

#### Bemerkung 68/1995

In den Haushaltsjahren 1990 und 1991 zahlte das Bundesministerium Zuwendungen in beträchtlicher Höhe an ein Bildungswerk aus. Dieses legte Mittel, die es nicht zweckentsprechend verwenden konnte, weil geplante Veranstaltungen nicht stattfanden, verzinslich an. Die nicht benötigten Gelder zahlte es jeweils im Folgejahr in Teilbeträgen vollständig an den Bund zurück. Das Bundesministerium verzichtete auf die angefallenen Zinsen in Höhe von rd. 257 000 DM. Nach seiner Auffassung hatte das Bildungswerk die Umstände, die zum Entstehen des Erstattungsanspruches führten, nicht zu vertreten.“ Die Vorprüfungsstelle beanstandete dieses Vorgehen ohne Erfolg. Erst nach Einschaltung des Bundesrechnungshofes hat das Bildungswerk die erzielten Zinsen vollständig erstattet.

#### Bemerkung 43/1997

Bei Mittelanforderungen teilte der Zuwendungsempfänger dem Bundesministerium nicht die tatsächlichen Geldbewegungen und Guthabenbestände, sondern aus dem Wirtschaftsplan abgeleitete Schätzbeträge mit. Die auf dem hierzu geführten Bankkonto vorhandenen Guthaben übertrafen die angegebenen Beträge zeitweise um mehrere Millionen DM. Der Zuwendungsempfänger zeigte nicht verbrauchte Mittel aus der Projektförderung Altenhilfe von 191 000 DM im Jahre 1993 und 124 000 DM im Jahre 1994 nicht an und zahlte sie erst mit mehrmonatiger Verspätung zurück. Zins-einnahmen verschleierte er in den angegebenen Jahren durch Umbuchungen.

Um die Geldversorgung der Zuwendungsempfänger wirtschaftlicher und effizienter zu gestalten, hat der Bundesrechnungshof eine stärkere Nutzung des **Abrufverfahrens** empfohlen (vgl. hierzu Nr. 4.3).

### **8.5 Beschränkung von Versicherungen für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen**

Nach Nr. 1.4 ANBest-I dürfen **institutionell** geförderte Zuwendungsempfänger des Bundes, **deren Gesamtausgaben zu 50% und mehr aus öffentlichen Mitteln finanziert werden**, „Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen nur versichern, soweit eine Versicherung gesetzlich vorgeschrieben ist“. Andere institutionell geförderte Zuwendungsempfänger dürfen entsprechende Versicherungsverträge unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebotes abschließen, allerdings mit der Einschränkung, dass der Zuwendungsempfänger seine Bediensteten nicht besser stellt als vergleichbare Arbeitnehmer des Bundes. Bei der Berechnung des Finanzierungsanteils bleiben Ausgaben für Aufträge und Projektförderungen durch Dritte unberücksichtigt. Die gesetzliche Pflicht zum Abschluss einer Versicherung bestimmt sich nach bundesgesetzlichen Vorschriften<sup>62</sup>, nach Landesrecht sowie nach Ortsstatut.

Mit dem Verbot freiwilliger Versicherungen werden die institutionell geförderten Zuwendungsempfänger dem **Grundsatz der Selbstdeckung** unterworfen. Angesichts ihrer überwiegenden Finanzierung durch öffentliche Mittel und der in der Regel auf Dauer angelegten Förderung werden sie insofern der Bundesverwaltung gleichgestellt, für die ebenfalls der Selbstdeckungsgrundsatz gilt<sup>63</sup>. Diesem „Nichtversicherungsprinzip“ liegt die Überlegung zugrunde, dass sich das Risiko nach dem Gesetz der großen Zahl und der Menge der Objekte ausgleicht und die in der Versiche-

---

<sup>62</sup> vgl. Zusammenstellung bei Pröls/Martin, Versicherungsvertragsgesetz, Vorbemerkung IV

<sup>63</sup> vgl. VV Nr. 11 zu § 34 BHO

rungsprämie enthaltenen nicht unbeträchtlichen Gewinn- und Verwaltungskostenanteile eingespart werden können.

Bei institutioneller Förderung ist - entgegen teilweise in der Praxis anzutreffender anderer Auffassung - ein Abschluss von freiwilligen Versicherungen auch dann unzulässig, wenn der Zuwendungsempfänger in der Lage ist, die Versicherungsprämien in voller Höhe durch Eigenmittel zu finanzieren. Zur Begründung ist auf das Gesamtdeckungsprinzip (Nr.1.2 Satz 1 ANBest-I) hinzuweisen, wonach alle Einnahmen ohne Rücksicht auf ihre Herkunft zur Deckung aller Ausgaben heranzuziehen sind.

**Ausnahmen** vom Verbot des Abschlusses freiwilliger Versicherungen sind nach Maßgabe der VV Nr. 15.1 zu § 44 BHO „im Einzelfall im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen möglich“. Soweit eine abweichende Regelung für einzelne Zuwendungsbereiche (z.B. in Förderrichtlinien) getroffen werden soll, ist zudem der Bundesrechnungshof zu hören (VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO).

Die Anwendung des Grundsatzes der Selbstdeckung auf den Zuwendungsbereich ist in der Vergangenheit wiederholt auf Kritik gestoßen und hat in der Praxis zu Schwierigkeiten geführt. Zum einen werden grundsätzliche Zweifel an der Wirtschaftlichkeit des Nichtversicherungsprinzips - auch bezogen auf die staatliche Verwaltung - angemeldet. Zum anderen wird bemängelt, dass dem Zuwendungsempfänger zugemutet wird, Risiken von zum Teil erheblichem Umfang unversichert zu lassen, ohne dass er vom Bund in rechtlich verbindlicher Form eine Deckungszusage erhält. Als Lösung des zuletzt angesprochenen Problems wird in der einschlägigen Kommentierung<sup>64</sup> angeregt, in diesen Fällen jeweils eine Deckungszusage durch eine förmliche Garantierklärung im Sinne des § 39 BHO abzugeben. Für einen Teilbereich des Förderspektrums ist diese verfahrensweise gängige Praxis. So eröffnet das jährliche Haushaltsgesetz<sup>65</sup> regelmäßig die Möglichkeit, Bundesgewährleistungen „im Zusammenhang mit von institutionellen Zuwendungsempfängern des Bundes veranstalteten Ausstellungen im Bereich von Kunst und Kultur zur Deckung des Haftpflichtrisikos gegenüber den Verleihern“ zu übernehmen. Diese - mit Blick auf das für die Vergabe von Zuwendungen geltende Subsidiaritätsprinzip - angemessene Regelung dürfte allerdings aus Gründen der Praktikabilität und aus haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorrangig für die zu 100% vom Bund geförderten Zuwendungsempfänger in Frage kommen.

---

<sup>64</sup> vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht-Zuwendungspraxis, D XI 9.1

<sup>65</sup> vgl. Haushaltsgesetz 2001, § 12 Nr. 14

Zuwendungsempfänger, die eine **Projektförderung** erhalten, sind - anders als institutionelle Zuwendungsempfänger - hinsichtlich der Frage der Risikoabdeckung unter Berücksichtigung des Förderumfangs und der Förderdauer nicht mit der Bundesverwaltung vergleichbar. Dementsprechend enthalten die ANBest-P keine Regelung zum Abschluss von Versicherungen. Beiträge zu freiwilligen Versicherungen können hier unabhängig von der Höhe der Förderung als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt werden, soweit sie bei wirtschaftlicher Betrachtung notwendig sind. Bei einer überwiegenden Finanzierung des Zuwendungsempfängers aus öffentlichen Mitteln kann jedoch das Besserstellungsverbot Versicherungen zu Gunsten von Beschäftigten ausschließen<sup>66</sup>. Eine vereinzelt zu findende pauschale Übertragung des in den ANBest-I festgehaltenen Versicherungsverbots auf den Projektförderbereich wird der bewussten Differenzierung nach Zuwendungsarten nicht gerecht. Handelt es sich bei der Projektförderung allerdings um eine verdeckte institutionelle Förderung, so erscheint eine „analoge“ Anwendung des Verbots freiwilliger Versicherungen gemäß Nr. 1.4 ANBest-I gerechtfertigt.

Kontrovers wird in der Fachliteratur<sup>67</sup> die Frage diskutiert, inwieweit Prämien für gesetzlich nicht vorgeschriebene Versicherungen bei einer Projektförderung als zuwendungsfähig anerkannt werden können, wenn es sich bei dem Projektnehmer gleichzeitig um einen institutionellen Zuwendungsempfänger handelt. In der Regel wird die Anerkennung davon abhängig zu machen sein, ob **in dem zu beurteilenden Einzelfall** die im Rahmen der geförderten Projektmaßnahme geltend gemachten Ausgaben **wirtschaftlich sinnvoll** erscheinen. Bei der Abwägung ist zu berücksichtigen, dass sich - sofern dem Zuwendungsempfänger durch eine entsprechende Auflage im Zuwendungsbescheid für die Projektförderung der Abschluss von freiwilligen Versicherungen ausgeschlossen wird - für den Bund im Schadensfall wie bei der institutionellen Förderung u.U. eine **faktische Verpflichtung zur Schadensregulierung** ergibt.

## 8.6 Unzulässige Vorleistungen an Dritte

Zahlungen vor Empfang der Gegenleistung dürfen nur vereinbart oder bewirkt werden, soweit dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist (Nr. 1.7 ANBest-I, Nr. 1.5 ANBest-P, Nr. 1.5 ANBest-Gk). Die Auflage leitet sich ab aus den auch von den Zuwen-

---

<sup>66</sup> vgl. Nr. 1.3 ANBest-P

<sup>67</sup> restriktiv: Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht-Zuwendungspraxis, D XI 9.2

bejahend: v. Köckritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Kommentar zur BHO, Erl. 31.2 zu § 44 BHO

dungsempfängern zu beachtenden Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Nr. 1.1 ANBest- I/P/Gk/P-Kosten); sie entspricht inhaltlich der Bestimmung des § 56 Abs. 1 BHO.

Die Vorschrift betrifft vor allem die gegenseitigen Verträge i.S. der §§ 320 ff BGB. Die Beurteilung der „allgemeinen Üblichkeit“ bezieht sich auf den Geschäftszweig, in dessen Bereich der Vertrag abgewickelt wird. Auf die Gepflogenheiten des Geschäftspartners kommt es in der Regel nicht an.

Keine Vorleistungen sind Abschlagszahlungen oder Teilzahlungen, denen entsprechende Gegenleistungen (Teilleistungen) gegenüberstehen. Nicht unter die Auflage fällt auch die Weiterleitung von Zuwendungen (VV Nr. 12 zu § 44 BHO). Vorleistungen sind unzulässig, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Auftragnehmer seinen vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommen wird. Nach Lage des Einzelfalles sollten für Vorleistungen Sicherheiten verlangt und angemessene Zinsen oder Preisnachlässe vereinbart werden.

Der Bundesrechnungshof hatte immer wieder Anlass zu beanstanden, dass Zuwendungsempfänger aus nicht gerechtfertigten Gründen Vorleistungen an Dritte erbrachten. Dabei ging es häufig darum, dass Haushaltsmittel vor Ablauf des Haushaltsjahres ausgegeben werden sollten (so genanntes „Dezemberfieber“).

#### Bemerkung 9.2/1993

Der Suchdienst leistete erhebliche Vorauszahlungen auf bestellte Waren und Dienstleistungen, ohne dass hierzu Verpflichtungen bestanden oder besondere Umstände dies gerechtfertigt hätten. ... Der Bundesrechnungshof hat die Zahlungen vor Fälligkeit als Verstoß gegen die Bestimmungen über die Verwendung von Zuwendungen beanstandet. Das Verhalten des Suchdienstes hat im Ergebnis zumindest zu vermeidbaren Zinsbelastungen des Bundeshaushaltes geführt. Zudem wurde durch die den Auszahlungsbelegen beigefügten Rechnungen über „erbrachte Leistungen“ der Eindruck vermittelt, die noch nicht gelieferten Waren und Dienstleistungen seien bereits ordnungsgemäß eingegangen. Als besonders schwerwiegenden Verstoß gegen die Nachweispflicht hat der Bundesrechnungshof die im Verwendungsnachweis unterlassene Darstellung der Guthaben auf dem Notaranderkonto angesehen.

#### Bemerkung 8.7/1997

Die Stiftung leistete erhebliche Vorauszahlungen für den Druck von Publikationen, teilweise bis zu zwei Jahren vor deren Auslieferung, ohne dass hierzu rechtliche Verpflichtungen bestanden oder besondere Umstände es gerechtfertigt hätten. ... Die Zahlungen vor Fälligkeit ... hat der Bundesrechnungshof als erheblichen Verstoß gegen die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen gewertet.

## 8.7 Verbot der Bildung von Rücklagen

Nach Nr. 1.8 ANBest-I ist eine Rücklagenbildung durch **institutionell** vom Bund geförderte Zuwendungsempfänger verboten. Im Vergleich dazu lassen die entsprechenden Nebenbestimmungen einzelner Länder<sup>68</sup> die Bildung von **gesetzlich vorgeschriebenen** Rücklagen ausdrücklich zu. Vor dem Hintergrund dieser abweichenden Bestimmungen hat der Bund/Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ in seiner Sitzung am 2./3. April 2003 die Frage erörtert, ob die - auch in einzelnen Ländern zu findende - restriktive Vorschrift des Bundes gelockert werden sollte. Nach der im Ausschuss geführten Diskussion ist Folgendes festzuhalten:

- a) Nach Nr. 1.2 ANBest-I ist ein institutionell geförderter Zuwendungsempfänger verpflichtet, „**alle** eigenen Mittel und mit dem Zweck zusammenhängende Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen“. Etwaige Rücklagen sind dementsprechend den Eigenmitteln zuzurechnen und grundsätzlich bei der Bemessung des Zuwendungsbedarfs zuwendungsmindernd zu berücksichtigen. Folglich schließt das derzeitige Regelwerk auch ohne ein ausdrückliches Verbot eine Rücklagenbildung in diesem Bereich bereits aus<sup>69</sup>; das entsprechende Verbot in Nr. 1.8 ANBest-I hat insoweit nur deklaratorischen Charakter. Um möglichen Fehlinterpretationen vorzubeugen und zur Untermauerung des im Zuwendungsrecht durchgängig zu beachtenden **Subsidiaritätsgrundsatzes** sprach sich die Mehrheit der Ausschussmitglieder dennoch **gegen** eine Änderung der geltenden Vorschriften aus.
- b) Für bestimmte Kapitalgesellschaften und Genossenschaften schreibt das Gesetz die Bildung von Rücklagen zwingend vor<sup>70</sup>. Die Rücklagenbildung kann in diesen Fällen **nicht** durch eine entsprechende Auflage im Zuwendungsbescheid verboten werden. Der Ausschuss wies auf die Möglichkeit hin, in solchen Fällen im Einvernehmen mit dem BMF und nach Anhörung des BRH Ausnahmen von dem in Nr. 1.8 ANBest-I festgeschriebenen Rücklagenbildungsverbot zuzulassen (VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO). Im Übrigen betonte der Ausschuss, dass nach seiner Einschätzung die gesetzlich zur Rücklagenbildung verpflichteten Gesellschaften in aller Regel nicht zu den von Bund und Land geförderten institutionellen Zuwendungsempfängern zählen.

---

<sup>68</sup> vgl. u.a. Regelungen in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

<sup>69</sup> vgl. Köckritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 14.6 zu § 44 BHO

<sup>70</sup> vgl. § 150 Aktiengesetz, § 7 Genossenschaftsgesetz

Von daher sah er auch unter diesem Gesichtspunkt keinen Handlungsbedarf für eine Vorschriftenänderung.

Im Gegensatz zu den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung ist in den ANBest-P für den Bereich der **Projektförderung** ein ausdrückliches Verbot für eine Rücklagenbildung nicht zu finden. Hieraus kann nicht der Schluss gezogen werden, dass bei dieser Zuwendungsart Rücklagen im Rahmen des Projektes gebildet werden dürfen. Dies ergibt sich vor allem aus Nr. 1.2 ANBest-P, wonach „**alle** mit dem Zweck zusammenhängende Einnahmen und der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen sind“. Bei Fehlbedarfsfinanzierungen kommt hinzu, dass eine Zuwendungsbewilligung nur insoweit in Betracht kommt, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag (VV Nr. 2.2.2 zu § 44 BHO).

Des Weiteren ist die Projektförderung im Vergleich zur institutionellen Förderung in der Regel **zeitlich eng befristet** und zielt auf die (Mit-) Finanzierung von **konkreten** Maßnahmen und Ausgaben innerhalb eines in sich abgegrenzten Vorhabens ab. Eine Rücklagenbildung zur Absicherung nicht absehbarer und in der Zukunft liegender Risiken ist daher im Rahmen der Projektförderung **systemfremd**.

Bildet ein Zuwendungsempfänger z.B. aufgrund von zusätzlich eingeworbenen Drittmitteln<sup>71</sup> eine Rücklage, kann die Bewilligungsbehörde deren Auflösung verlangen um den in Nr. 1.2 ANBest-I/P geforderten Einsatz aller Einnahmen zu gewährleisten. Die Zuwendung ermäßigt sich in diesen Fällen um die durch die Auflösung der Rücklage freiwerdenden Mittel (Nr. 2 ANBest-I/P). Weigert sich der Zuwendungsempfänger, ist als letztes Mittel ein Widerruf nach § 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG wegen Nichterfüllung einer Auflage (Nr. 1.2 ANBest-I und Nr. 1.8 ANBest-I bzw. Nr. 1.2 ANBest-P) möglich. Sofern Zuwendungsmittel einer Rücklage zugeführt werden, ist von einem vorzeitigen Mittelabruf (Nr. 1.5 ANBest-I, Nr. 1.4 ANBest-P) und einer nicht „alsbaldigen“ Verwendung der Zuwendungsmittel (Nr. 9.5 ANBest-I, Nr. 8.5 ANBest-P) auszugehen. Auch dieses stellt einen Auflagenverstoß dar und berechtigt zum Widerruf des Zuwendungsbescheides. Für die Zeit bis zur zweckentsprechenden Verwendung können in diesen Fällen Zinsen verlangt werden (§ 49a Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 VwVfG).

---

<sup>71</sup> Der Zuwendungsempfänger hat der Bewilligungsbehörde die zusätzlichen Deckungsmittel anzuzeigen (vgl. Nr. 5 ANBest-I/P)

Unzulässige Rücklagenbildungen wurden in früheren Bemerkungen wie folgt behandelt:

Bemerkung 8.7/1997

Zu Ende des Haushaltsjahres nicht verbrauchte Haushaltsmittel in Höhe von rd. 25 000 DM zahlte die Stiftung auf ein Postspargbuch ein. Erst mehr als ein Jahr später wurden aus dem Guthaben Briefmarkenkäufe im Wert von 22 5000 DM finanziert, von denen vier Monate später noch Bestände im Wert von 20 900 DM vorhanden waren. ... Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Stiftung zukünftig ... nicht verbrauchte Beträge an den Bundeshaushalt zurückführt.

Bemerkung 7/2003

Für die den Verbänden zugestandene „Liquiditätsreserve“ gibt es haushaltsrechtlich keine Grundlage. Sie ist auch für die Abwicklung der im Rahmen der Jahresplanung geförderten Maßnahmen nicht notwendig, da die dafür benötigten Mittel regelmäßig abgerufen werden können. ... Die Anerkennung von Rücklagen, wie dies bei der Liquiditätsreserve der Fall ist, ist im Rahmen der Projektförderung systemfremd, da sich die Förderung auf konkret zu bestimmende Maßnahmen und Ausgaben beziehen muss.

## **8.8 Gebot der Anwendung von vergaberechtlichen Vorgaben**

Bei institutioneller Förderung und bei Projektförderung auf Ausgabenbasis haben die Zuwendungsempfänger bei der Auftragsvergabe - soweit die Zuwendung oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendung - mehr als 100 000 Euro beträgt, nach Nr. 3.1 ANBest-I/P bei Bauleistungen die VOB (Abschnitt 1) und bei sonstigen Leistungen die VOL (Abschnitt 1) zu beachten. Sie haben sich in diesen Fällen insbesondere aus Gründen der Wirtschaftlichkeit wie die öffentliche Hand zu verhalten und die Leistungen im Wettbewerb zu vergeben (§ 55 BHO).

Vor allem bei Projektförderungen ist es in der Vergangenheit wiederholt zu Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich der genannten Betragsgrenze gekommen. Das BMF hat auf eine entsprechende Anfrage des BMFSFJ hierzu in einem Schreiben vom 10.04.2002 klarstellend folgendes ausgeführt:

- a) Die in Nr. 3.1 ANBest-P genannte betragliche Grenze von 100.000 € bezieht sich jeweils auf die für **ein** Projekt bewilligte Zuwendung.

- b) Versuche seitens des Zuwendungsempfängers, die betragliche Ausschreibungsgrenze der ANBest-P durch künstliche Untergliederung eines Projektes in mehrere Teilprojekte zu umgehen, sind von der zuwendungsbewilligenden Stelle in eigener Verantwortung zu unterbinden.
- c) Sollen aus verwaltungsökonomischen Gründen mehrere, nicht miteinander in Verbindung stehende Projekte in einem Bescheid zusammengefasst werden, so muss im Bescheid zum Ausdruck kommen, dass es sich um mehrere, voneinander getrennte Projekte handelt. Dies kann z.B. durch den Terminus „Gesamtzuwendung“ und eine im Bescheid folgende Auflistung von Einzelzuwendungen geschehen.
- d) Wird eine bereits bewilligte Zuwendung von bis zu 100 T€ zu einem späteren Zeitpunkt im Jahr auf einen Gesamtbetrag von mehr als 100 T€ aufgestockt, sind folgende Fälle zu unterscheiden:
- Ist dem Antrag des Zuwendungsempfängers zunächst nicht in vollem Umfang entsprochen worden und hat der Zuwendungsempfänger deshalb Widerspruch eingelegt, der letztlich zu einer 100.000 EUR übersteigenden Zuwendung führt, besteht von Beginn an eine Ausschreibungspflicht. (Argument: Der Zuwendungsempfänger ist bei Erhebung des Widerspruchs davon ausgegangen, dass er die höhere Zuwendung erhalten wird.)
  - Wird die Zuwendung aufgrund eines ergänzenden Antrags auf über 100.000 EUR erhöht, sind die beiden Teilbeträge als **eine** Zuwendung zu betrachten. Soweit der bereits bewilligte erste Zuwendungs-Teilbetrag schon (teilweise) verausgabt wurde, bezieht sich die Ausschreibungspflicht auf den noch nicht verausgabten Teil des ersten Zuwendungs-Teilbetrags sowie auf den zweiten Zuwendungs-Teilbetrag - und etwaige weitere - zur Gänze.

Das nationale Vergaberecht ist heute eng verzahnt mit dem EG-Vergaberecht. Zentrale Elemente der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, die für **alle** Beschaffungen **öffentlicher Auftragnehmer** gelten, sind die Prinzipien der *Transparenz*, der *Nicht-Diskriminierung* und des *fairen Wettbewerbs*. Darüber hinaus finden oberhalb der so genannten **Schwellenwerte** die EG-Vergaberichtlinien Anwendung. PG II 5 hat in einem Grundsatzpapier den Inhalt und die Mechanismen des EG-Vergaberechts dargestellt. Auf diese Unterlage, die allen Abteilungen mit Schreiben vom 18.07.2002 (II 5 – 2061 01 2003) zur Verfügung gestellt wurde, wird verwiesen.

Im Rahmen des übergreifenden Prüfungsthemas 2003 „Vergabe öffentlicher Aufträge unter besonderer Berücksichtigung des EG-Vergaberechts“ werden auch Zuwendungsempfänger des Bundes untersucht. Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit bereits zahlreiche Verstöße von Zuwendungsempfängern gegen vergaberechtliche Vorschriften beanstandet. Hierzu einige Beispiele:

Bemerkung 51/2001

Das Bundesministerium hat hingenommen, dass die Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. gegen Beschaffungsregeln verstößt und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet. Es hat durch klare Vorgaben auf ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Beschaffungswesen hinzuwirken und sich in angemessenem Umfang durch örtliche Prüfungen von der Einhaltung seiner Vorgaben zu überzeugen.

Bemerkung Nr. 53.2/2001

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die untersuchten Helmholtz-Zentren

- die Beschaffungen auf bestimmte Produkte beschränkten,
- Leistungen ohne Begründung nicht ausschrieben bzw. die Wertgrenze für freihändige Vergaben entgegen den Vorgaben des Ministeriums eigenmächtig erhöhten,
- teilweise von Wirtschaftlichkeitsberechnungen absahen,
- überwiegend Beschaffungen nicht als Sammelbestellungen, sondern als Einzelaufträge mit einer ausgeprägten Häufung am Jahresende abwickelten.

Bemerkung 21/2003

Das Robert-Koch-Institut in Berlin hat in den Jahren 1997/1998 seinen Leitungsbereich für rd. 750 000 Euro sehr aufwändig umbauen und ausstatten lassen, ohne dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt waren. Es hat die Leistungen ohne Ausschreibung frei an ein Architektenbüro vergeben.

Bemerkung 48/2003

Eine große Forschungseinrichtung hat zur Unterstützung ihrer Verwaltungsprozesse ein IT-System entwickelt. Die Forschungseinrichtung vergab die Beratung sowie den überwiegenden Teil der Entwicklung, des Systembetriebs und der Anwenderschulung. Bei diesen Aufträgen im Wert von rd. 9 Mio. Euro verzichtete sie auf die vorgeschriebene Ausschreibung. Mit dem Verzicht auf die Ausschreibung der externen Leistungen hat die Forschungseinrichtung gegen das Vergaberecht verstoßen und die Gefahr überhöhter Kosten in Kauf genommen.

## 8.9 Inventarisierungspflicht der Zuwendungsempfänger

Der Zuwendungsempfänger hat sämtliche zur Erfüllung des Zuwendungszwecks beschafften oder hergestellten Gegenstände zu inventarisieren, soweit der Anschaffungs- oder Herstellungswert **400 Euro** übersteigt (Nr. 4 ANBest-I, Nr. 4.2 ANBest-P). Die Wertgrenze entspricht der steuerlichen Abschreibungsgrenze für Wirtschaftsgüter und bemisst sich nach dem Nettowert, d.h. die Umsatzsteuer ist nicht zu berücksichtigen.

Die Inventarisierung

- leistet einen Beitrag zur Sicherung der Zweckbindung der höherwertigen Gegenstände für den Zuwendungszweck,
- dient dem Nachweis des beweglichen Vermögens,
- gibt Auskunft über den Verbleib der beschafften oder hergestellten Gegenstände,
- stellt eine wichtige Grundlage für die Ressourcenplanung und das Gerätemanagement des Zuwendungsempfängers dar.

Unter die Inventarisierungspflicht fallen - unter Berücksichtigung der Wertgrenze - neben Ausstattungsgegenständen, technischen Geräten, Kraftfahrzeugen u.a. auch Sammlungsgegenstände/Exponate und Softwareprodukte.

Ein bestimmtes Verfahren ist für die Inventarisierung nicht vorgeschrieben. Entscheidend ist, dass die Gegenstände eindeutig erfasst werden und die Zuwendungsempfänger deren Verbleib nachvollziehbar dokumentieren. Soweit aus besonderen Gründen der Bund Eigentümer des beschafften oder hergestellten Gegenstandes ist, sind die Gegenstände im Inventarverzeichnis besonders zu kennzeichnen (Nr. 4 Satz 2 ANBest-I, Nr. 4.2 Satz 2 ANBest-P). Anzutreffen sind solche Ausnahmefälle beispielsweise im Kulturförderbereich, wo der Bund für den Erwerb bestimmter Kunstgegenstände Zuwendungen bewilligt und in den Zuwendungsbescheid entsprechende Regelungen zur Eigentumsfrage und zur (Dauer-)Leihgabe an den Zuwendungsempfänger aufnimmt.

Die Bewilligungsbehörde kann in Einzelfällen - auch nach Bekanntgabe des Zuwendungsbescheides - Ausnahmen von der Inventarisierungspflicht

zulassen (VV Nr. 5.3.5 zu § 44 BHO). Dies gilt insbesondere für Fälle von geringer finanzieller Bedeutung (vgl. auch VV Nr. 14 zu § 44 BHO) und bei Maßnahmen, die weit überwiegend **nicht** aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

Mängel bei der Bestandsführung hat der Bundesrechnungshof mit folgender Bemerkung aufgegriffen:

Bemerkung 53.2/2001

Fehlende Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Mängel in der Bestandsführung lassen keinen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Geräteeinsatz erwarten. Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Bestandsführung sollen Inventuren zeitnäher durchgeführt werden. Soweit nicht gesetzliche Vorschriften zwingend kürzere Fristen vorsehen, hält der Bundesrechnungshof einen Zeitraum von drei Jahren für sachgerecht.

### **8.10 Bindung von mit Zuwendungsmitteln erworbenen oder hergestellten Gegenständen an den Verwendungszweck**

Gegenstände, die zur Erfüllung des Verwendungszwecks erworben oder hergestellt werden, sind für den Verwendungszweck zu verwenden und sorgfältig zu behandeln (Nr. 4.1 ANBest-P). Die Bewilligungsbehörde hat im Zuwendungsbescheid anzugeben, wie lange die Gegenstände für den Verwendungszweck gebunden sind (VV Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO). Verfügt der Zuwendungsempfänger **vor Ablauf** der Bindungsfrist anderweitig über diese Gegenstände, stellt dies einen Auflagenverstoß dar, der zum Widerruf nach § 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG berechtigt.

Im Zuwendungsbescheid ist darüber hinaus **regelmäßig**<sup>72</sup> festzulegen, ob der Zuwendungsempfänger **nach Ablauf** der zeitlichen Bindung in der Verfügung über diese Gegenstände frei wird oder wie er andernfalls zu verfahren hat (VV Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO). Eine solche Regelung über die Verfügungsbefugnis ist regelmäßig deshalb zu treffen, weil der Zuwendungsempfänger nach den zivilrechtlichen Vorschriften grundsätzlich Eigentümer der mit Zuwendungsmitteln erworbenen Gegenstände geworden ist. Als Eigentümer unterliegt er zivilrechtlich keinen Verfügungsbeschränkungen und könnte deshalb jederzeit über die Gegenstände verfügen. Um dies auszuschließen hat der Zuwendungsgeber im Bewilligungsbescheid entsprechend seiner Interessenlage die nach Ablauf der zeitli-

---

<sup>72</sup> Eine entsprechende Festlegung gehört nicht zum zwingenden Mindestinhalt eines Zuwendungsbescheides. Insbesondere bei mehrjährigen Projekten kann es in Einzelfällen Gründe geben, hierauf zunächst zu verzichten. Um die Rechtsposition des Bundes zu wahren, empfiehlt es sich jedoch, im Bewilligungsbescheid auf die in Frage kommenden Vorgaben hinzuweisen.

chen Bindungsfrist bestehenden Verfügungsmöglichkeiten des Zuwendungsempfängers zu definieren.

Hierbei kommt Folgendes in Betracht:

- Der Zuwendungsempfänger kann verpflichtet werden, den Gegenstand dem Bund oder einem Dritten zu übereignen.
- Die Bewilligungsbehörde kann sich damit einverstanden erklären, dass der Zuwendungsempfänger den Gegenstand zu gegebener Zeit veräußert; sie kann in diesem Fall die Einwilligung mit Auflagen verbinden, beispielsweise damit, dass ein bestimmter Mindesterlös erzielt wird. Der Erlös ist grundsätzlich an den Zuwendungsgeber abzuführen.
- Die Bewilligungsbehörde kann vom Zuwendungsempfänger verlangen, ihm den Restwert des Gegenstandes zu erstatten. Der Erstattungsbetrag bestimmt sich nach dem Verkehrswert des Gegenstandes **unter Berücksichtigung des Finanzierungsanteils des Bundes an den Gesamtausgaben** des Vorhabens. Der Verkehrswert ist nach dem Preis zu bemessen, der am Wertermittlungstichtag im gewöhnlichen Geschäftsverkehr ohne Rücksicht auf ungewöhnliche und persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre<sup>73</sup>.

Beispiel:

Die Gesamtausgaben eines Vorhabens werden je zur Hälfte vom Bund und vom Zuwendungsempfänger getragen. Nach einem durchgeführten Wertermittlungsverfahren ergibt sich für einen Gegenstand, der dem Zuwendungsempfänger nach Ablauf der Bindungsfrist überlassen werden soll, ein Verkehrswert in Höhe von 10.000 Euro. Der vorzunehmende Wertausgleich ist dementsprechend auf 5.000 Euro festzusetzen.

Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kommt ein Verbleib der mit Zuwendungsmitteln erworbenen Gegenstände ohne Wertausgleich für den Bund als Zuwendungsgeber in der Regel nicht in Betracht. Ebenso wie nicht benötigte Zuwendungsmittel zurückzuerstatten sind, ist auch eine - zumindest teilweise - „Rückerstattung“ der mit Zuwendungsmitteln erworbenen Gegenstände - etwa in Form eines Wertausgleichs - angezeigt.

Ein Verbleib der Gegenstände beim Zuwendungsempfänger **ohne Wertausgleich** ist allenfalls in den nachfolgenden Fällen als vertret-

---

<sup>73</sup> vgl. Köckritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 23.3 zu § 44 BHO

bar anzusehen:

- a) Dem Zuwendungsempfänger kann aufgegeben werden, den Gegenstand **für ein vom Bund ebenfalls gefördertes Anschlussvorhaben** zu verwenden. In diesem Fall wird der Gegenstand weiterhin zur Erfüllung eines Zweckes eingesetzt. Wird der Gegenstand allerdings für nicht durch Zuwendungen geförderte anderweitige Aufgaben des Zuwendungsempfängers verwendet, ist der Restwert des Gegenstandes gegenüber dem Zuwendungsgeber abzugelten (vgl. nachfolgendes Beispiel).

Beispiel:

Der Bund beteiligt sich im Rahmen eines auf drei Jahre angelegten **Modellvorhabens** an der Entwicklung neuer Konzepte im Bereich der Altenpflege. Die bewilligten Bundesmittel werden u.a. zur Beschaffung eines PKWs eingesetzt. Die Finanzierungskompetenz des Bundes endet in diesem Beispielfall mit dem Auslaufen des Modellversuchs. Auch wenn der Zuwendungsempfänger beabsichtigt, den PKW weiterhin im Pflegebereich einzusetzen, kann das Fahrzeug grundsätzlich nicht ohne Abgeltung des Restwertes gegenüber dem Zuwendungsgeber überlassen werden.

- b) Der Restwert des Gegenstandes liegt im Einzelfall unter 400 Euro und kann somit steuer- und handelsbilanzrechtlich als **geringfügiges Wirtschaftsgut** angesehen werden.<sup>74</sup>
- c) Der mit Zuwendungsmitteln erworbene Gegenstand ist nicht oder kaum marktgängig und daher **nicht geeignet für eine Verwertung** (z. B. im Rahmen eines Forschungsprojekts erstellte bzw. beschaffte spezielle Laborausstattungen, großtechnische Versuchsanlagen oder technische Geräte mit einem spezifischen Einsatzspektrum). In diesen Fällen wäre es zwar denkbar, den **Nutzwert** des Gegenstandes für den Zuwendungsempfänger unter Berücksichtigung der Nutzungsdauer zur Bestimmung des Restwertes heranzuziehen. Allerdings könnte in Einzelfällen die Forderung nach einem Wertausgleich den Zuwendungsempfänger u. U. finanziell überfordern. Hier wird der Zuwendungsgeber eine Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen haben.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Möglichkeit des Verzichts auf einen Wertausgleich muss der Zuwendungsgeber in jedem Einzelfall abwägen, ob ein Verbleib des Vermögensgegenstandes beim Zuwendungsempfänger ohne Wertausgleich **im Bundesinteresse** liegt und mit dem

---

<sup>74</sup> Für Gegenstände unter 400 Euro bestehen im übrigen bei Anschaffung bzw. Herstellung keine Inventarisierungspflicht (vgl. VV 4.2 ANBest-P)

**Gebot der Wirtschaftlichkeit** vereinbar ist (analoge Anwendung des § 63 Abs. 4 BHO).

Neben diesen Fallgestaltungen hat sich in einzelnen Förderbereichen die Praxis bewährt, die Zuwendungshöhe von Beschaffungsausgaben - ähnlich wie bei Abschreibungen - von der Projektlaufzeit einerseits und der Gesamtnutzungsdauer des beschafften Gegenstandes durch den Zuwendungsempfänger andererseits abhängig zu machen und dies bereits bei der Bewilligung zuwendungsmindernd zu berücksichtigen. Hierdurch wird die Transparenz des Bewilligungsverfahrens erhöht und die Position der Bewilligungsbehörde gestärkt. Auf eine derartige Möglichkeit sollten die Zuwendungsgeber in geeigneten Fällen hingewiesen werden.

Beispiel:

Für die Durchführung eines auf zwei Jahre angelegten Forschungsvorhabens ist u.a. die Anschaffung eines technischen Gerätes mit Investitionskosten in Höhe von 20.000 Euro erforderlich. Zum Zeitpunkt der Antragsbearbeitung ist absehbar, dass der Zuwendungsempfänger dieses Gerät über die Projektlaufzeit hinaus nutzen wird. Bei einer unterstellten Gesamtnutzungsdauer von vier Jahren käme in diesem Fall eine Anerkennung von zuwendungsfähigen Ausgaben im Kosten- und Finanzierungsplan in Höhe von 10.000 Euro in Betracht.

## 8.11 Verstoß gegen Mitteilungspflichten

Die Zuwendungsempfänger haben den Bewilligungsbehörden nach Maßgabe der Allgemeinen Nebenbestimmungen bestimmte Sachverhalte unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Zögern, anzuzeigen (Nr. 5 ANBest-I/P). Durch die den Zuwendungsempfängern auferlegten **Mitteilungspflichten** sollen die Bewilligungsbehörden in die Lage versetzt werden, auf neue Entwicklungen im Zusammenhang mit der Förderung **zeitnah** zu reagieren.

Zu nennen sind insbesondere folgende Mitteilungspflichten:

- Änderung der Finanzierung (Nr. 5.1 ANBest-I/P)
- Nichterreicherung des Zuwendungszwecks (Nr. 5.3 ANBest-P)
- Nichtverbrauchen der ausgezahlten Beträge (Nr. 5.3 ANbest-I, Nr. 5.4 ANBest-P)
- Fehlende Verwendung von mit Zuwendungsmitteln beschafften oder hergestellten Gegenständen für den Zuwendungszweck (Nr. 5.5 ANBest-P)
- Eröffnung eines Insolvenzverfahrens (Nr. 5.6 ANBest-P).

Die Mitteilungspflichten der Zuwendungsempfänger werden nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht selten verletzt. Dadurch war

es den zuständigen Behörden nicht möglich, die notwendigen Folgerungen zu ziehen. Vor allem konnten sie nicht - was oft geboten war - die Auszahlung weiterer Zuwendungsteilbeträge einstellen oder hinausschieben. In schwerwiegenden Fällen kann die Verletzung der Mitteilungspflicht einen Widerrufsgrund nach § 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG darstellen.

## 8.12 Fehlverhalten bei der Weiterleitung von Zuwendungen

Die Bewilligungsbehörde kann im Zuwendungsbescheid vorsehen, dass der Zuwendungsempfänger als Erstempfänger die Zuwendung ganz oder teilweise weiterleiten kann (VV Nr. 12.1 Satz 1 zu § 44 BHO). Wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, entsteht ein **mehrstufiges Zuwendungsverhältnis**, das auf der ersten Stufe zwischen dem Zuwendungsgeber sowie dem Erstempfänger und auf der zweiten Stufe zwischen dem Erstempfänger sowie dem Letztempfänger abgewickelt wird. In diesen Fällen erfüllt der Erstempfänger durch die zweckbestimmte Weiterleitung den Zuwendungszweck (VV Nr. 12.1 Satz 2 zu § 44 BHO).

Die Bewilligungsbehörden greifen auf diese Möglichkeit insbesondere in den Fällen zurück, in denen es ihnen selbst nicht möglich oder es unzumutbar ist, unmittelbar mit dem Empfänger Kontakt aufzunehmen, der den Zuwendungszweck **endgültig** verwirklichen soll. Hier bietet es sich an, private oder öffentliche Rechtsträger einzuschalten, die in der Lage sind, die Zuwendung an Dritte weiterzuleiten. In der Praxis kommt dies beispielsweise vor bei der Bewilligung von Zuwendungen an Letztempfänger im Ausland.

Zu unterscheiden ist zwischen der Weiterleitung der Zuwendungsmittel in öffentlich-rechtlicher Form und der Weitergabe der Fördergelder in privatrechtlicher Form. In beiden Fällen sind die Modalitäten der Weiterleitung durch die Bewilligungsbehörde im Bewilligungsbescheid zu regeln (VV 12.4 und 12.5 zu § 44 BHO). Eine Weiterleitung in öffentlich-rechtlicher Form durch juristische Personen des privaten Rechts setzt eine **Beleihung** voraus (VV 12.2 zu § 44 BHO).

Der Erstempfänger darf die Mittel nur **zur Projektförderung** weiterleiten (VV Nr. 12.3 zu § 44 BHO). In der einschlägigen Kommentierung<sup>75</sup> wird unter Hinweis auf diese Vorschrift teilweise die Auffassung vertreten, eine Weiterleitung von Zuwendungen sei **nur bei einer Projektförderung** möglich. Diese Auffassung wird jedoch durch den Wortlaut der Bestimmung nicht getragen. Sie ist vielmehr dahingehend zu interpretieren, dass

---

<sup>75</sup> vgl. v. Köckritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 80 zu § 44 BHO  
vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht-Zuwendungspraxis, D IX 1.1

eine Weiterleitung von Zuwendungsmitteln zur **institutionellen Förderung** einer Einrichtung ausscheidet. Dem steht auch nicht entgegen, dass lediglich in den ANBest-P (Nr. 6.10) und in den ANBest-Gk (Nr. 6.5) gefordert wird, bei weitergeleiteten Zuwendungen die Verwendungsnachweise der Letztempfänger dem Verwendungsnachweis des Erstempfängers beizufügen. Soweit institutionell geförderten Zuwendungsempfängern die Möglichkeit eröffnet werden soll, Zuwendungsmittel an Dritte weiterzuleiten, erscheint es allerdings im Interesse der Haushaltsklarheit und Wahrheit sowie mit Blick auf § 26 Abs. 3 BHO sinnvoll, dies in den Erläuterungen des Bundeshaushalts bei dem entsprechenden Titel zum Ausdruck zu bringen. Ein Beispielfall für eine derartige Regelung ist die institutionelle Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die die ihr zur Verfügung gestellten Zuwendungsmittel u.a. an Forscher weiterleitet (Kap. 3002 Tgr 42).

In einem Bericht an den Haushaltsausschuss vom 02. September 1992 (I 2 – 28 05 01) hat sich der Bundesrechnungshof zur Weiterleitung von Zuwendungsmitteln u.a. wie folgt geäußert.

In den Fällen der Weiterleitung kann der Bundesrechnungshof auch beim Letztempfänger prüfen, ob die Zuwendung zweckgerecht und wirtschaftlich verwendet wurde (§ 91 Abs. 1 Satz 2 BHO). Die Prüfung kann auch hier auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Letztempfängers ausgedehnt werden, wenn der Bundesrechnungshof dies als notwendig ansieht (§ 91 Abs. 2 BHO).

Die Entscheidung, wer als Letztempfänger (Dritter) in das Zuwendungsverhältnis einbezogen wird, sollte grundsätzlich nach einem Verfahren getroffen werden, das den in Betracht kommenden Dritten die Möglichkeit bietet, eine Zuwendung zu beantragen – ähnlich wie bei einem Ausschreibungsverfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge nicht nur einem Bewerber die Möglichkeit gegeben wird, ein Angebot abzugeben. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns würde damit die Grundlage für den erforderlichen Wettbewerb der Antragsteller geschaffen.

Im Zusammenhang mit der Weiterleitung von Zuwendungen hat der Bundesrechnungshof in der Vergangenheit insbesondere folgende Regelverstöße der Zuwendungsempfänger beanstandet:

- Zuwendungsempfänger leiteten Zuwendungsmittel auch zur institutionellen Förderung der Letztempfänger weiter.
- Als juristische Personen des privaten Rechts organisierte Zuwendungsempfänger leiteten Zuwendungsmittel durch Bescheid weiter, ohne hierzu durch Beleihung befugt zu sein.

- Die Erstempfänger unterließen es, in ihren Bescheiden bzw. Weiterleitungsverträgen die nach den VV Nr. 12 zu § 44 BHO vorgegebenen Mindestregelungen zu treffen.
- Die Erstempfänger überprüften nicht, inwieweit die von ihnen geschlossenen Weiterleitungsverträge von den Letztempfängern eingehalten wurden.
- Die Erstempfänger stellten nicht in allen Fällen sicher, dass die von den Letztempfängern durchgeführten Projekte jeweils im „erheblichen Interesse des Bundes“ lagen.
- Die Erstempfänger verzichteten teilweise darauf, eine Erfolgskontrolle bei den von den Letztempfängern durchgeführten Projekten vorzunehmen.

Exemplarisch wird auf folgende Bemerkung hingewiesen:

Bemerkung 7.1/1996

Die Friedlandhilfe beachtete nicht die ihr im Zuwendungsbescheid auferlegte Verpflichtung, bei der Weiterleitung der Zuwendung sicherzustellen, dass die Wohlfahrtsverbände die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen einhalten und über die verausgabten Zuwendungsmittel Verwendungsnachweise vorlegen. Sie versäumte es, insbesondere Regelungen zum Beschaffungsverfahren sowie zu Art, Güte und Wert der Sachleistungen zu treffen.

### **8.13 Organisations- und Verfahrensmängel bei institutionell geförderten Einrichtungen**

Bei der Verwendung von Zuwendungen durch institutionell geförderte Einrichtungen ist unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten auf eine zweckmäßige Aufbau- und Ablauforganisation zu achten (vgl. VV Nr. 1.2 zu § 44 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat in folgenden Fällen eine Verletzung des Wirtschaftlichkeitsgebotes aufgrund von organisatorischen Mängeln beim Zuwendungsempfänger beanstandet:

- Bei Zuwendungsempfängern mit beträchtlichem Finanzvolumen und größerem Personalbestand sind in der Regel geeignete Organisationsformen der internen Kontrolle (Innenrevision) zu fordern. Der Bundesrechnungshof hat in verschiedenen Fällen festgestellt, dass notwendige interne Prüfungen - etwa in Bezug auf Organisation und Personalwirtschaft, auf Verfahrensabläufe oder Einzelausgaben - nicht

oder unzulänglich stattfanden, weil eine Innenrevision fehlte oder unzureichend ausgestattet war. Er hat darauf hingewiesen, dass fehlende Selbstkontrollen u.a. auch Unterschlagungshandlungen durch Personal des Zuwendungsempfängers begünstigen können, die im Ergebnis den Bund finanziell belasten.

- In Einzelfällen kamen die Organe des Zuwendungsempfängers ihren durch Satzung auferlegten Pflichten nicht mit der gebotenen Sorgfalt nach. In diesen Fällen waren die Vorstandsarbeit und die interne Selbstkontrolle verbesserungsbedürftig.
- Bei längerfristigen Programmen, bei bedeutenden Einzelvorhaben oder bei größeren Beschaffungen unterblieben vor Durchführung der Maßnahmen im Einzelfall gebotene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Während des Ablaufs längerfristiger Maßnahmen fanden gebotene Wirkungskontrollen nicht statt. Bei den betreffenden Verfahren gab es auch keine abschließenden Erfolgskontrollen als Grundlage für künftige Entscheidungen.
- Bei Zuwendungsempfängern mit umfangreichem Beschaffungswesen fehlten die erforderlichen internen Regelungen zur Durchführung der Beschaffungen einschließlich der Abwicklung der sich in diesem Zusammenhang für den Zuwendungsempfänger ergebenden Zahlungsverpflichtungen.
- In einem Fall wirkte die Bauabteilung der institutionell geförderten Einrichtung bei der Abwicklung eigener Baumaßnahmen nur unzureichend mit.
- Bei mehreren Zuwendungsempfängern mit großem Personalbestand fehlten Regelungen zur Bemessung des Personalbedarfs in Arbeitsbereichen, die der Anwendung methodischer Personalbemessungsverfahren zugänglich waren.
- Die Stellenpläne von Zuwendungsempfängern wurden nicht methodisch überwacht.
- Bei einem Zuwendungsempfänger mit eigenständig wirtschaftenden Außenstellen wurden schwerwiegende Mängel im Abrechnungsverfahren zwischen Hauptstelle und Außenstellen festgestellt.

Auf erhebliche Organisationsmängel bei einem institutionell geförderten Zuwendungsempfänger hat der Bundesrechnungshof beispielsweise mit folgender Bemerkung aufmerksam gemacht:

Bemerkung 16/1996

Der Bundesrechnungshof hat schwerwiegende und offensichtliche Organisationsmängel (z.B. Aufgabenüberschneidungen, Mängel bei der Ablauforganisation aufgrund fehlendem Geschäftsverteilungsplan) in der Geschäftsstelle eines vom BMWi institutionell geförderten Vereins beanstandet und das Bundesministerium aufgefordert, unverzüglich für Abhilfe zu sorgen und weitere Zuwendungen an den Verein davon abhängig zu machen, dass die Beseitigung der Mängel nachgewiesen wird.

#### **8.14 Mängel bei Buchführung, Belegen und sonstigen Unterlagen**

Institutionell geförderte Einrichtungen haben ihre Kassen- und Buchführung entsprechend den Regeln der BHO und den jeweils geltenden Verwaltungsvorschriften einzurichten, es sei denn, die Bücher werden nach den für Länder oder Gemeinden geltenden Vorschriften oder nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung geführt (Nr. 6.1 ANBest-I i.V.m. VV Nr. 5.6.7 zu § 44 BHO). Die Belege müssen die im Geschäftsverkehr üblichen Angaben und Anlagen enthalten, die Ausgabebelege insbesondere den Zahlungsempfänger, Grund und Tag der Zahlung, den Zahlungsbeweis und bei Gegenständen den Verwendungszweck (Nr. 6.2 ANBest-I). Bei Projektförderungen müssen die Belege außerdem ein eindeutiges Zuordnungsmerkmal zu dem Projekt (z.B. Projektnummer) enthalten (Nr. 6.8 ANBest-P). Von den Zuwendungsempfängern muss zudem - auch wenn dies nicht ausdrücklich in den Allgemeinen Nebenbestimmungen als Auflage formuliert ist - erwartet werden, dass sie andere Unterlagen als Einnahme- und Ausgabebelege so führen, ordnen und aufbewahren, wie dies für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung der Zuwendungsempfänger, aber auch für mögliche Prüfungen der Bewilligungsbehörde oder der externen Finanzkontrolle erforderlich ist (vgl. VV Nr. 1.2 zu § 44 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Buchführung bei institutionell geförderten Einrichtungen vielfach nicht den zuwendungsrechtlichen Vorgaben entsprach. Darüber hinaus waren die bei institutioneller Förderung und bei Projektförderung verwendeten Belege und sonstigen Unterlagen teilweise zu beanstanden. Die festgestellten Mängel begründeten in einzelnen Fällen Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsfüh-

zung der Zuwendungsempfänger. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das System der Kassen- und Buchführung von institutionell geförderten Einrichtungen mit kameralistischer Buchführung entsprach nicht den in Nr. 6 ANBest-I genannten Anforderungen.
- Die Buchführung war zum Teil fehlerhaft. Beispielsweise wurde bei nicht zutreffenden Titeln oder nicht vollständig gebucht.
- Die Bücher waren nicht entsprechend der Gliederung des Haushaltsplans des Zuwendungsempfängers eingerichtet.
- Ausgabebelege waren zur Begründung der Ausgabe nicht hinreichend aussagekräftig. Bei institutionell geförderten Einrichtungen mit kameralistischer Buchführung enthielten die Belege zum Teil nicht alle Merkmale von entsprechenden Belegen im Bereich der Bundesverwaltung; so fehlten Vermerke über die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit.
- Aus Personalakten von Beschäftigten institutionell geförderter Einrichtungen konnten mangels Arbeitsplatz- und Tätigkeitsbeschreibung die Eingruppierung nach den Arbeitsverträgen oder Zulagengewährungen nicht nachvollzogen werden.
- Mangels Führen von Fahrtenbüchern war über die Benutzung von Fahrzeugen institutionell geförderter Einrichtungen kein genaues Bild zu gewinnen.

## 8.15 Unterlassene Erhebung oder bestimmungswidrige Verwendung von Einnahmen

Sowohl bei institutioneller Förderung als auch bei Projektförderung sind neben den Eigenmitteln alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen (Nr. 1.2 ANBest-I/P). Die **vollständige Erhebung** dieser Einnahmen ist für die Bewilligungsbehörde und für den Zuwendungsempfänger gleichermaßen von Bedeutung. Soweit nämlich gegenüber der Planung höhere Einnahmen erzielt werden, ermäßigt sich - außer bei der Festbetragsfinanzierung - die Zuwendung (Nr. 2 ANBest-I/P). Mindereinnahmen haben demgegenüber grundsätzlich keinen Einfluss auf die Zuwendungshöhe. Eine evtl. auftretende Finanzierungslücke ist vom Zuwendungsempfänger zu schließen. In Betracht kommen hier bei Projektförderungen eine Anhebung der Eigenmittel oder aber - unabhängig von der Zuwendungsart - eine entsprechende Absenkung der Ausgaben. Im letzten Fall ist darauf zu achten, dass der Zuwendungszweck dennoch in vollem Umfang erfüllt wird. Nur in Ausnahmefällen, z.B. wenn der Einnahmeausfall nicht absehbar war und das Projekt andernfalls zu scheitern droht, kommt eine Nachbewilligung in Betracht, wenn hierfür noch entsprechende Haushaltsmittel bereit stehen. Eine sorgfältige Prüfung des höheren Zuwendungsbedarfs ist in jedem Fall erforderlich.

Mit Blick auf das im Zuwendungsrecht zu beachtende Subsidiaritätsprinzip ist jeweils zu prüfen, ob der Zuwendungsempfänger alle Anstrengungen unternommen hat, das sich bietende Einnahmepotential **vollständig** und **rechtzeitig** auszuschöpfen. Insbesondere bei institutionell geförderten Einrichtungen kommt die Erschließung einer Vielzahl von Einnahmequellen in Betracht. Hier einige Beispiele:

- Einnahmen aus Dienstleistungen an Dritte
- Einnahmen aus Leistungen an Beschäftigte des Zuwendungsempfängers
- Einnahmen aus der Veräußerung von Gegenständen
- Einnahmen aus Ergebnisverwertungen
- Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung
- Einnahmen aufgrund von Spenden.

Der Bundesrechnungshof hat bei mehreren institutionell geförderten Zuwendungsempfängern festgestellt, dass auf die Erzielung möglicher Ein-

nahmen allgemein verzichtet wurde, bestehende Einnahmemöglichkeiten nicht rechtzeitig ausgeschöpft oder Einnahmen nicht vollständig erhoben wurden. Dies und die bestimmungswidrige Behandlung erzielter Einnahmen führten in mehreren Fällen dazu, dass sich Zuwendungen zum Nachteil des Bundes nicht ermäßigt haben. Die Mängel im Bereich der Einnahmewirtschaft der Zuwendungsempfänger lassen sich über die bereits genannten Fälle im Wesentlichen in die folgenden Fallgruppen gliedern:

- Für Dienstleistungen haben Zuwendungsempfänger ohne erkennbaren Grund keine kostendeckenden oder nach Lage des Einzelfalles angemessenen Entgelte verlangt. Entsprechendes gilt auch hinsichtlich der Festsetzung von Teilnehmerentgelten bei Veranstaltungen.
- Personal, Einrichtungen oder Erzeugnisse (z.B. Publikationen) von Zuwendungsempfängern wurden Dritten unentgeltlich oder gegen unzureichenden Aufwendersersatz zur Verfügung gestellt, ohne dass es dafür hinreichende Gründe gab und eine haushaltsmäßige Ermächtigung (vgl. § 63 BHO) vorlag.
- Beschäftigten von Zuwendungsempfängern wurden mit Dienstwohnungen vergleichbare Wohnungen zugewiesen, obwohl sie nach der Art ihrer Tätigkeit nicht als Dienstwohnungsinhaber in Betracht kommen konnten; dennoch mussten sie für die Überlassung der Wohnungen anstelle der ortsüblichen nur eine Miete in Höhe der Dienstwohnungsvergütung leisten. Auch andere Räume im Eigentum von Zuwendungsempfängern wurden nicht zu angemessenen Preisen vermietet. Die Entgelte für die Vermietung von Gästewohnungen wurden bei Kostensteigerungen nicht entsprechend angepasst.
- Mitgliedsbeiträge an Zuwendungsempfänger waren im Verhältnis zu den Vorteilen der Mitgliedschaft zu gering.
- Auf Zahlungsansprüche gegen Dritte wurde ohne ausreichenden Grund verzichtet (vgl. § 59 BHO).
- Spendeneinnahmen wurden von Zuwendungsempfängern nicht als zuwendungsmindernde Einnahmen behandelt.

Der Bundesrechnungshof hat Mängel bei der Einnahmeerzielung u.a. mit folgender Bemerkung angesprochen:

Bemerkung 13/1999

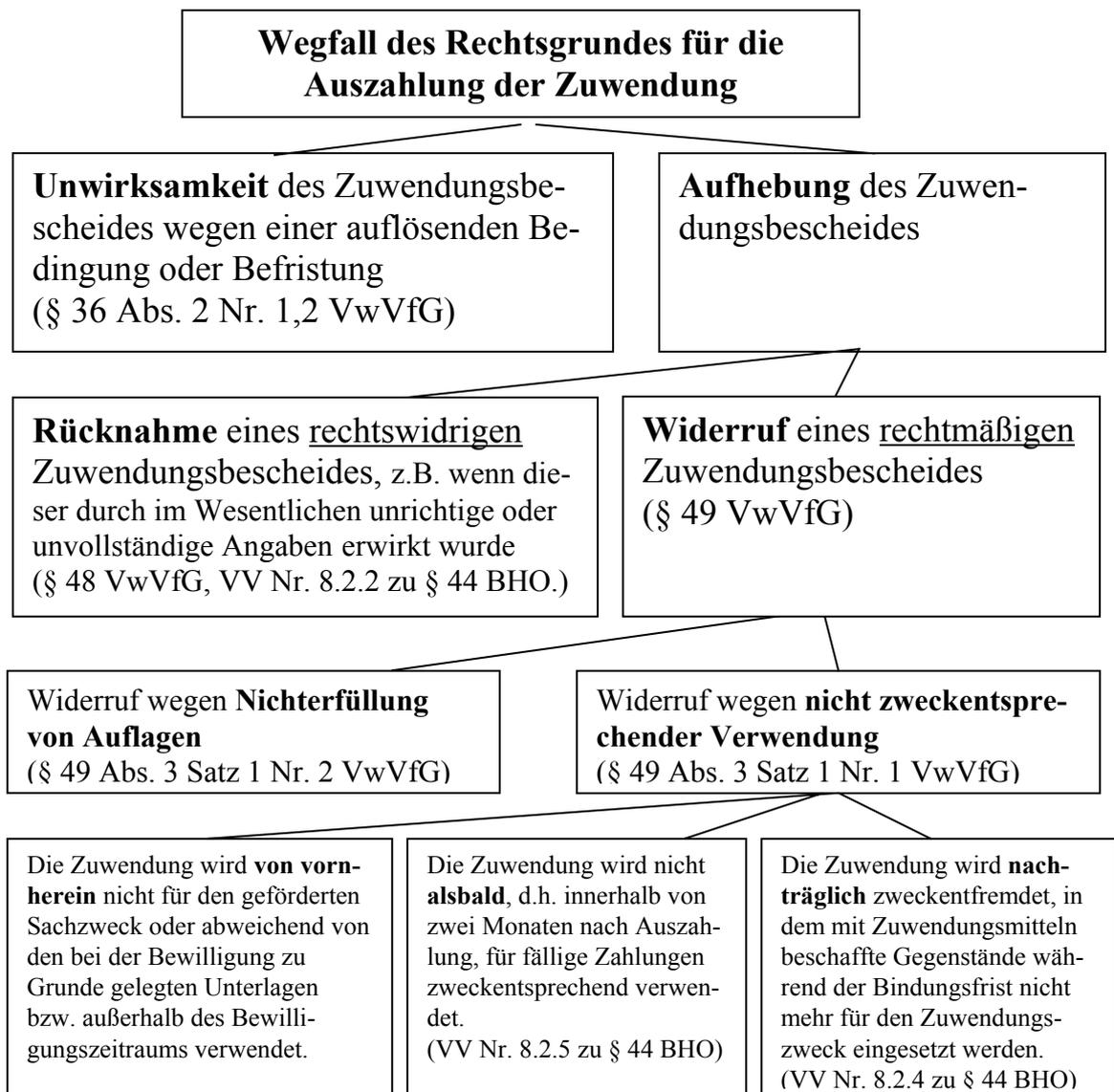
Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass Einrichtungen für den Spitzensport grundsätzlich nicht ohne kostendeckendes, zumindest abgemessenes Nutzungsentgelt für Veranstaltungen zur Verfügung gestellt werden sollten. Insbesondere bei Veranstaltungen, bei denen durch Fernseheinnahmen, Sponsoring und Eintrittsgelder zum Teil erhebliche Gewinne erwirtschaftet werden, ist die Erhebung eines angemessenen Nutzungsentgeltes für die Sporteinrichtungen geboten. Der Bundesrechnungshof hat hierzu vorgeschlagen, die Verträge mit den Ausrichtern von Veranstaltungen so zu gestalten, dass Einnahmeüberschüsse anteilig verteilt werden und hierbei z.B. eine Mindestaufteilung von 70% zu 30% zu Gunsten des Ausrichters nicht unterschritten wird. Daneben hat er die Festlegung eines Mindestbetrags empfohlen, der unabhängig von möglichen Überschüssen zu entrichten ist.

## 9. Rückforderung von Zuwendungen

### 9.1 Rückforderungsvoraussetzungen

Die Rücknahme und der Widerruf von Verwaltungsakten stellt eine komplexe Regelungsmaterie des Verwaltungsverfahrensrechts dar, zu der es umfangreiche Literatur und Rechtsprechung gibt. Im Rahmen dieser Arbeitshilfe sollen nur einige grundsätzliche Hinweise gegeben werden.

Für die Zahlung einer Zuwendung ist der bestandkräftige Zuwendungsbescheid die entsprechende Grundlage. Soll die Zuwendung nachträglich zurückgefordert werden, ist hierfür der Wegfall dieser Grundlage Voraussetzung. In Betracht kommen folgende Möglichkeiten:



Keine Anwendung finden die genannten verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften auf öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche **Zuwendungsverträge**. Die entsprechenden Rückforderungsmodalitäten sind in diesen Fällen vertraglich zu regeln.

## 9.2 Ermessensausübung bei der Rückforderung

### 9.2.1 Ermessensspielraum bei der Rückforderung aufgrund der Unwirksamkeit eines Zuwendungsbescheides

Die Unwirksamkeit eines Zuwendungsbescheids tritt ein, sobald eine Befristung oder eine auflösende Bedingung wirksam wird. Ein Beispiel für eine auflösende Bedingung ist die in Nr. 2 ANBest-I/P zu findende Bestimmung, wonach sich die Zuwendung ermäßigt, soweit sich nach der Bewilligung der Ausgabebedarf vermindert oder neue Deckungsmittel hinzutreten. In diesen Fällen wird der Bescheid vom Eintritt des Ereignisses an unwirksam, und zwar im Umfang der Änderung. Der Bewilligungsbehörde verbleibt insoweit **kein Ermessensspielraum**; sie **hat** die Zuwendung - zumindest teilweise - zurückzufordern (VV Nr. 8.2.1 zu § 44 BHO). Es bleibt ihr allerdings unbenommen, in begründeten Fällen durch einen neuen Bewilligungsbescheid (Umbewilligung) wiederum eine Grundlage für das Belassen der Zuwendung beim Zuwendungsempfänger zu schaffen.

### 9.2.2 Ermessen beim Widerruf eines rechtmäßigen Zuwendungsbescheides

Die Bewilligungsbehörde kann den Zuwendungsbescheid unter bestimmten Voraussetzungen widerrufen, wenn der Zuwendungsempfänger die Zuwendungsmittel zweckwidrig verwendet oder Auflagen nicht erfüllt (§ 49 Abs. 3 VwVfG). In welchem Umfang (ganz oder teilweise) und mit welcher Wirkung (für die Vergangenheit oder für die Zukunft) der Widerruf ausgesprochen wird, steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Dieses hat sie gemäß § 40 VwVfG entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben. Dabei sind die gesetzlichen Grenzen des Ermessens zu beachten. Anknüpfend an diese Bestimmung wird in VV Nr. 8.3 zu § 44 BHO ausgeführt, dass die Bewilligungsbehörde bei ihrer Entscheidung die Besonderheiten des Einzelfalles zu beachten sowie die Interessen des Zuwendungsempfängers und die öffentlichen Interessen **gleichermaßen** zu berücksichtigen hat. Der Zuwendungsempfänger ist vor Erlass einer für ihn ungünstigen Entscheidung gem. § 28 Abs. 1 VwVfG anzuhören (VV Nr. 8.3 Satz 2 zu § 44 BHO).

Während bei der Nichterfüllung von einzelnen Auflagen<sup>76</sup> (z.B. Verstoß gegen die Inventarisierungspflicht) und bei nicht alsbaldiger zweckentsprechender Verwendung der Zuwendung **freies Ermessen** besteht, wird der Ermessensspielraum bei nicht oder nicht mehr zweckentsprechender Verwendung durch die VV Nrn. 8.2.3 und 8.2.4 zu § 44 BHO **eingeschränkt**. In diesen Fällen hat die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid **regelmäßig** zu widerrufen. Mit dieser Bestimmung wird für bestimmte Fallgruppen eine gleichmäßige Ermessensausübung nach generellen Gesichtspunkten vorgegeben; sie hat - wie der Wortlaut „regelmäßig“ zum Ausdruck bringt - **keinen Ausschluss des Ermessens** zum Inhalt und steht somit nicht im Widerspruch zu § 49 Abs. 3 VwVfG.

### 9.2.3 Ermessen bei der Rücknahme eines rechtswidrigen Zuwendungsbescheides

Die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes steht grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen einer Behörde (§ 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG). Bei begünstigenden Verwaltungsakten (u.a. Zuwendungsbescheide) ist das Ermessen allerdings gem. § 48 Abs. 2 VwVfG eingeschränkt. Eine Rücknahme scheidet aus, soweit der Zuwendungsempfänger auf den Bestand des Zuwendungsbescheides vertraut hat und **sein Vertrauen unter Abwägung mit den öffentlichen Interessen** an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Der Zuwendungsempfänger kann sich nach § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG nicht auf Vertrauensschutz berufen, wenn er

- den Zuwendungsbescheid durch arglistige Täuschung, Drohung, Bestechung oder durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren;
- die Rechtswidrigkeit des Zuwendungsbescheides kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte.

In diesen Fällen **ist** nach § 48 Abs. 2 Satz 4 VwVfG der Zuwendungsbescheid **in der Regel** mit Wirkung für die Vergangenheit zurückzunehmen. Durch diese Regelung wird das Rücknahmeermessen der Bewilligungsbehörde unmittelbar durch Gesetz **eingeschränkt**. Ähnliche Hinweise zur Einschränkung des Ermessens finden sich in VV Nr. 8.2.2 zu § 44 BHO.

---

<sup>76</sup> Kein freies Ermessen besteht bei Auflagenverstößen, aus denen sich gleichzeitig eine zweckwidrige Verwendung von Zuwendungsmitteln ergibt (z.B. Verstoß gegen das Besserstellungsverbot).

Weder die gesetzliche Bestimmung noch die Verwaltungsvorschriften führen dazu, dass ein Zuwendungsbescheid **in jedem Fall** zurückgenommen werden muss, wenn die dort genannten Voraussetzungen vorliegen. Der Verzicht auf die Rücknahme dürfte allerdings nur in Ausnahmefällen - etwa bei erheblicher Härte gegenüber dem Zuwendungsempfänger - in Betracht kommen. Hier ist - wie beim Widerruf eines Zuwendungsbescheides - bei der Abwägung auf die Besonderheiten des Einzelfalles sowie die Interessen des Zuwendungsempfängers und die öffentlichen Interessen abzustellen (VV Nr. 8.3 zu § 44 BHO).

#### 9.2.4 Ermessensausübung in der Zuwendungspraxis

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Ressorts die Instrumente des Widerrufs und der Rückforderung von Zuwendungen bei nicht zweckentsprechender Mittelverwendung oder bei Verstoß gegen Auflagen nicht oder nur unzureichend anwendeten. Dies gilt insbesondere bei institutionellen Förderungen. Begründet wird dieses Vorgehen regelmäßig mit dem Hinweis, dass eine fehlbedarfsfinanzierte Einrichtung über keine eigenen, nicht zweckgebundene Mittel verfüge und die Rückforderung der Zuwendung eine nicht finanzierbare Verbindlichkeit gegenüber dem Zuwendungsgeber darstelle. Dies führe im Ergebnis zur Überschuldung und u.U. zu der nicht zu vertretenden Konsequenz, dass ein Insolvenzverfahren eingeleitet werden müsse.

Ein weitgehender Verzicht auf Widerruf und Rückforderung ist jedoch auch im Bereich der institutionellen Förderung mit den rechtlichen Bestimmungen nicht zu vereinbaren; zweckwidrig verwendete Zuwendungsmittel sind grundsätzlich dem Bundeshaushalt wieder zuzuführen.

Die Ressorts sind daher gehalten, die gesetzlich vorgesehenen Widerrufs- und Rückforderungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Die Zuwendungsgeber haben in diesen Fällen zu prüfen, ob zur Finanzierung des Erstattungsanspruchs

- der Zuwendungsempfänger im Zusammenhang mit dem von ihm zu erstattenden Betrag **Regressansprüche** gegen eigene Mitarbeiter oder Dritte durchsetzen kann,
- dem Zuwendungsempfänger zugemutet werden kann, evtl. vorhandenes **Vermögen zu verwerten**.

Denkbar ist auch, dass der Zuwendungsempfänger zur Abdeckung des Erstattungsanspruchs gezielt Drittmittel (z.B. Spenden) einwirbt.

Nur wenn die aufgezeigten Möglichkeiten zur Finanzierung des Erstattungsanspruchs nicht greifen sollten, erscheint das von den Ressorts teilweise praktizierte Verfahren vertretbar, **anstelle** einer Rückforderung

- eine gezielte Haushaltssperre im Haushalts- oder Wirtschaftsplan des laufenden Jahres zur Erwirtschaftung des Erstattungsbetrages auszubringen oder
- den für das folgende Haushaltsjahr zunächst ermittelten Zuwendungsbedarf im Rahmen der Wirtschaftsplanverhandlung durch **gezieltes** Absenken einzelner Titel entsprechend zu mindern.

Hierbei darf allerdings nicht übersehen werden, dass Kürzungen dieser Art im Regelfall - eine bedarfsgerechte Veranschlagung vorausgesetzt - Abstriche bei der Aufgabenerfüllung nach sich ziehen und insoweit auch den Zuwendungsgeber selbst treffen können. Dies muss ggf. in Kauf genommen werden, um die Zuwendungsempfänger nachhaltig zu einem regelkonformen Mitteleinsatz anzuhalten.

## 9.3 Einzelfragen im Zusammenhang mit der Rückforderung von Zuwendungen

### 9.3.1 Begriff der „alsbaldigen Verwendung“ von Zuwendungsmitteln

Nach VV Nr. 8.2.5 zu § 44 BHO wird eine Zuwendung „alsbald“ verwendet, wenn sie nach der Auszahlung innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen verbraucht wird. Dies deckt sich mit der Zwei-monatsfrist, die bei der Auszahlung der Zuwendung im so genannten Überweisungsverfahren zu beachten ist (VV Nr. 7.2 zu § 44 BHO). Seit dem am 16. Mai 2001 in Kraft getretenen „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung“ (VV-BHO) findet sich diese Definition auch in den Allgemeinen Nebenbestimmungen (vgl. Nr. 9.5 ANBest-I, Nr. 8.5 ANBest-P, Nr. 8.5 ANBest-Gk) wieder und ist damit nunmehr Bestandteil jedes Zuwendungsbescheides.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in einer am 26. Juni 2002 verkündeten Entscheidung<sup>77</sup> u.a. mit dem Begriff der „alsbaldigen“ Verwendung von Zuwendungsmitteln auseinandergesetzt. Das Gericht hatte im Zusammenhang mit der Förderung einer kommunalen Baumaßnahme durch das Land darüber zu entscheiden, ob die Bewilligungsbehörde gem. § 49 a Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 VwVfG des Landes Brandenburg (insoweit wortgleich mit dem VwVfG des Bundes) bei nicht alsbaldiger Verwendung von Zuwendungsmitteln für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen verlangen kann.

Wengleich die Entscheidung des Gerichtes auf der Grundlage der früheren Rechtslage getroffen wurde, sind die in der Urteilsbegründung zum Begriff der „alsbaldigen“ Verwendung getroffenen Kernaussagen für die Zuwendungspraxis dennoch von Bedeutung:

- a) Rechtsgrundlage für die Festsetzung von Zinsen wegen nicht alsbaldiger Verwendung einer Zuwendung ist § 49 a Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 VwVfG.
- b) Der unbestimmte Rechtsbegriff „alsbald“ kann in Verwaltungsvorschriften präzisiert werden (für den Bund: VV Nr. 8.2.5 zu § 44 BHO). Er gewinnt aber erst Außenwirkung, d.h. er wird für die Zuwendungsempfänger verbindlich, wenn er als **Nebenbestimmung** Teil des Zuwendungsbescheids (also des Verwaltungsaktes) wird. Dabei ist

---

<sup>77</sup> Urteil vom 26.06.2002, Az 8 C 31.01

es rechtlich ohne Bedeutung, ob Nebenbestimmungen (hier die AN-Best-Gk des Landes Brandenburg) unmittelbar in den Bescheid aufgenommen werden oder ob sie in einer beigefügten Verwaltungsvorschrift enthalten sind, die ausdrücklich zum Bestandteil des Bescheids gemacht wurde. In beiden Fällen ist die Außenwirkung gegeben.

- c) Für die Beantwortung der Frage, ob eine Leistung „alsbald“ nach der Auszahlung bestimmungsgemäß verwendet wurde, ist es ohne Bedeutung, ob es dem Zuwendungsempfänger möglich war, die Leistung früher als geschehen zu verwenden. „Alsbald“ ist nicht dass gleiche wie „unverzüglich“. Ob ein Verschulden des Leistungsempfängers vorliegt, ist bei der Auslegung und Anwendung des Begriffs „alsbald“ - anders als bei dem Begriff „unverzüglich“ - ohne Bedeutung.
- d) Auch nach dem allgemeinen Sprachgebrauch bedeutet „alsbald“ das Gleiche wie „kurz danach“ oder „sogleich“. Ohne Bedeutung ist dabei, warum ein längerer Zeitraum zwischen zwei Ereignissen verstrichen ist.
- e) Für diese eher restriktive Auslegung des Begriffs „alsbaldige“ Verwendung sprechen sowohl der Zweck der Bestimmung des § 49 a Abs. 4 VwVfG als auch dessen Stellung in der Systematik des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Das Gericht verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Begründung des Gesetzentwurfs für die entsprechende Bestimmung, wo es heißt: „Damit kann im Bedarfsfall verhindert werden, dass der Begünstigte aus dem Umstand, dass er die Leistung nicht alsbald zweckentsprechend verwendet, auch noch wirtschaftliche Vorteile zieht“.
- f) Die Zinsen sind für die Zeit **ab Auszahlung der Mittel** und nicht erst vom Ablauf der Frist für die alsbaldige Verwendung an zu verlangen.
- g) Dass der Gesetzgeber den unbestimmten Rechtsbegriff „alsbald“ gewählt hat, statt eine feste Zeitgröße zu nennen, spricht nicht für eine andere Auslegung. Vielmehr hat der Gesetzgeber damit eine offene Zeitangabe gewählt, die im Blick auf den Zweck der Bestimmung des § 49 a Abs. 4 VwVfG im Einzelfall näher festzulegen ist. Dies geschieht im Zuwendungsbereich regelmäßig durch die dem Bewilligungsbescheid beigefügten Auflagen.

### 9.3.2 Bedeutung und Beginn der Jahresfrist bei der Aufhebung eines Zuwendungsbescheides

Die Rücknahme (vgl. § 48 Abs. 4 VwVfG) und der Widerruf (vgl. § 49 Abs. 3 Satz 2 VwVfG) eines Zuwendungsbescheides ist grundsätzlich nur **innerhalb eines Jahres** zulässig (vgl. VV 8.4 Satz 1 zu § 44 BHO). Die gesetzlich normierte Ausschlussfrist dient dem Vertrauensschutz des Betroffenen und schafft zudem Rechtssicherheit.

Die Frist beginnt, wenn einem zuständigen Amtsverwalter der Behörde die Tatsachen, die die Rücknahme oder den Widerruf rechtfertigen, **vollständig bekannt** sind (VV Nr. 8.4 Satz 2 zu § 44 BHO). Diese Bestimmung geht zurück auf einen Beschluss des Großen Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.12.1984<sup>78</sup>. Dieser hatte u.a. ausgeführt:

„Die Jahresfrist des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG beginnt zu laufen, wenn die Behörde die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes erkannt hat und ihr die für die Rücknahme außerdem erheblichen Tatsachen vollständig bekannt sind. Diese Frist beginnt demgemäß zu laufen, wenn die Behörde ohne weitere Sachaufklärung objektiv in der Lage ist, unter sachgerechter Ausübung ihres Ermessens über die Rücknahme des Verwaltungsaktes zu entscheiden. Das entspricht dem Zweck der Jahresfrist als einer Entscheidungsfrist, die sinnvollerweise erst anlaufen kann, wenn die zuständige Behörde alle für die Rücknahmeentscheidung bedeutsamen Tatsachen bekannt sind. Die Jahresfrist des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG wird in Lauf gesetzt, wenn die Behörde **positive Kenntnis** von den Tatsachen, die die Rücknahme des Verwaltungsaktes rechtfertigen, erhalten hat. Die Auffassung, zur Auslösung der Jahresfrist genüge, dass die die Rücknahme des Verwaltungsaktes rechtfertigenden Tatsachen aktenkundig - aus den Akten ersichtlich - seien, wird dem Charakter der Jahresfrist nicht gerecht, die der Behörde zur sachgerechten Entscheidung über die Rücknahme eingeräumt ist und deshalb nicht in Lauf gesetzt wird, bevor sich die Behörde der Notwendigkeit bewusst geworden ist, wegen der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes über die Rücknahme entscheiden zu müssen. Die Behörde erlangt diese positive Kenntnis, wenn der nach der innerbehördlichen Geschäftsverteilung zur Rücknahme des Verwaltungsaktes berufene Amtsverwalter oder ein sonst innerbehördlich zur rechtlichen Überprüfung des Verwaltungsaktes berufener Amtsverwalter die die Rücknahme des Verwaltungsaktes rechtfertigenden Tatsachen feststellt.“

Festzuhalten ist, dass die Laufzeit der Jahresfrist erst durch die **positive Kenntnisnahme** der für die Rücknahme oder für den Widerruf ausschlaggebenden Tatsachen durch den zuständigen Amtsverwalter beginnt. Die Jahresfrist ist demnach **keine Bearbeitungsfrist sondern eine Entscheidungsfrist**.

---

<sup>78</sup> BVerwGE 70, 356, DÖV 1985, 442

In einem weiteren Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht<sup>79</sup> zudem ausgeführt, dass die Jahresfrist nicht bereits dann beginnt, wenn die zuständige Behörde einen ihr vollständig bekannten Sachverhalt unzureichend berücksichtigt oder unrichtig gewürdigt und deswegen den Auflagenverstoß nicht erkannt hat. Die Jahresfrist beginnt erst zu laufen, wenn die Tatsachen vollständig, uneingeschränkt und zweifelsfrei ermittelt seien. Eine schuldhafte Unkenntnis genügt nicht. Die Kenntnis muss im Fall des § 48 VwVfG auch die Kenntnis der **Rechtswidrigkeit** des Zuwendungsbescheides erfassen. Etwas anderes ergibt sich, wenn die Behörde zwar die Rechtswidrigkeit des Zuwendungsbescheides kennt, aber daraus die falschen rechtlichen Schlussfolgerungen zieht, weil sie z.B. die Rücknahmevoraussetzungen verkennt. In diesem Fall beginnt die Jahresfrist zu laufen.

Die Rechtsprechung ist auch in Bezug auf die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes von Bedeutung. Wird nämlich die Verwaltung erstmals aufgrund einer Prüfung der externen Finanzkontrolle mit einem Widerrufs- oder Rücknahmegrund konfrontiert, so beginnt erst ab diesem Zeitpunkt die Jahresfrist nach § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG zu laufen.

---

<sup>79</sup> Urteil vom 24.01.2001, NJW 2001, 1440

### 9.3.3 Änderung des bei der Rückforderung zu Grunde zu legenden Zinssatzes

Soweit ein Zuwendungsbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden oder infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist, sind bereits erbrachte Leistungen zu erstatten (§ 49a Abs. 1 VwVfG). Der Erstattungsbetrag ist nach Maßgabe des § 49a Abs. 3 VwVfG zu verzinsen. Diese Vorschrift wurde durch Artikel 13 des Gesetzes zur Einführung einer kapitalgedeckten Hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung vom 21. Juni 2002<sup>80</sup> **mit Wirkung vom 29. Juni 2002 geändert**. Ab diesem Zeitpunkt ist der zu erstattende Betrag vom Eintritt der Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheides an mit **fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz** nach § 247 Abs. 1 BGB jährlich zu verzinsen. Die Deutsche Bundesbank gibt im Bundesanzeiger Anpassungen des Basiszinssatzes zum 1.1. und 1.7. eines jeden Jahres bekannt. Die jeweils anzuwendenden Basiszinssätze können zudem unter [www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de) abgerufen werden.

Eine entsprechende Änderung der VV zu § 44 BHO steht derzeit noch aus. Das BMI hat die Obersten Bundesbehörden mit Rundschreiben vom 12. August 2002 - V 5a – 130 213/49a - gebeten, in die den künftigen Zuwendungsbescheiden beizufügenden Allgemeinen Nebenbestimmungen (u.a. Nrn. 9.4 und 9.5 ANBest-I, Nrn. 8.4 und 8.5 ANBest-P) die geänderte Zinsregelung aufzunehmen. Soweit Bewilligungsbehörden - wie vom Bundesrechnungshof vereinzelt festgestellt - dieser Bitte nicht nachkommen, kann dies Anlass für eine Beanstandung sein.

---

<sup>80</sup> vgl. BGBl. I S. 2167)