



Hochschule des Bundes  
für öffentliche  
Verwaltung

Modul 8

# Zuwendungsrecht I

Einführung und Grundlagen

5. Auflage, 2020



RD a.D. Reinhard Müller  
Sven Gumpert



**MPA**  Master of Public  
Administration



Modul 8

# Zuwendungsrecht I

## Einführung und Grundlagen

5., korrigierte Auflage

Stand: Juni 2020



RD a.D. Reinhard Müller  
Sven Gumpert



Alle Rechte vorbehalten

© 2020 HS Bund

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Jegliche Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen und die Einspeicherung oder Verarbeitung in elektronischen Systemen.



# Inhalt

<b>Abkürzungen .....</b>	<b>III</b>
<b>Glossar.....</b>	<b>V</b>
<b>1 Einführung .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Der haushaltsrechtliche Zuwendungsbegriff .....</b>	<b>3</b>
2.1 Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen .....	5
2.1.1 Der staatliche Haushaltsplan als Grundlage .....	9
2.1.2 Abgrenzung zum öffentlichen Auftrag.....	10
2.1.3 Zuwendungen und Subventionen .....	13
2.2 Stellen außerhalb der Bundesverwaltung .....	15
2.3 Das erhebliche Bundesinteresse .....	16
2.4 Das Subsidiaritätsprinzip als Ausdruck der Wirtschaftlichkeit .....	21
2.5 Übungen zum haushaltsrechtlichen Zuwendungsbegriff .....	22
<b>3 Rechtsgrundlagen des Zuwendungsrechts .....</b>	<b>25</b>
3.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	25
3.2 Verwaltungsrechtliche und haushaltsrechtlichen Grundlagen.....	26
3.3 Europarechtliche Restriktionen – Beihilferecht .....	27
3.3.1 De-minimis-Beihilfen.....	28
3.3.2 Beihilfen nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO).....	30
3.3.3 Von der europäischen Kommission genehmigte Beihilfen .....	31
<b>4 Die Zuwendungsarten .....</b>	<b>33</b>
4.1 Institutionelle Förderung .....	33
4.2 Projektförderung.....	34
<b>5 Finanzierungsformen .....</b>	<b>36</b>
<b>6 Finanzierungsarten .....</b>	<b>38</b>
6.1 Teilfinanzierung und Vollfinanzierung .....	38
6.2 Anteilfinanzierung.....	39
6.3 Fehlbedarfsfinanzierung .....	40
6.4 Festbetragsfinanzierung.....	40
6.5 Übungen zu den Finanzierungsarten .....	41

<b>7</b>	<b>Grundsätzliches zu zuwendungsfähigen Ausgaben oder Kosten .....</b>	<b>43</b>
7.1	Zuwendungsfähige Ausgaben .....	43
7.2	Zuwendungsfähige Kosten .....	44
<b>8</b>	<b>Das Zuwendungsverfahren.....</b>	<b>46</b>
8.1	Die Planung von Zuwendungen .....	47
8.1.1	Förderprogramme .....	47
8.1.2	Die Veranschlagung von Zuwendungen.....	48
8.1.3	Förderrichtlinien .....	51
8.1.4	Die Organisation des Zuwendungsverfahrens .....	53
8.1.5	Beratung im Vorfeld der Antragstellung .....	55
8.2	Antragsprüfung.....	55
8.2.1	Notwendige Angaben/Unterlagen .....	55
8.2.2	Zieldefinition .....	58
8.2.3	Ordnungsgemäße Geschäftsführung.....	59
8.2.4	Der Wirtschaftsplan bei institutioneller Förderung .....	62
8.2.5	Übungen zur Antragsprüfung .....	64
<b>9</b>	<b>Lösungen zu den Übungen.....</b>	<b>65</b>
9.1	Kapitel 2: Der haushaltsrechtliche Zuwendungsbegriff .....	65
9.2	Kapitel 6: Finanzierungsarten.....	68
9.3	Kapitel 8: Das Zuwendungsverfahren .....	69
	<b>Hinweise zu den Autoren .....</b>	<b>71</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>72</b>
	<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>73</b>
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>74</b>



## Abkürzungen

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung EU) Nr. 651/2014
AH-GF	Allgemeine Hinweise zum Gruppierungs- und Funktionenplan (bis 2014)
AIF	Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto von Guericke“ e. V.
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
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BRH	Bundesrechnungshof
BStBl	Bundessteuerblatt
Buchst.	Buchstabe
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWV	(Der Präsident des Bundesrechnungshofs als) Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Bundesverwaltung
DESY	Deutsches Elektronen-Synchrotron
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V.
f.	folgende/r (Seite, Paragraph etc.)
ff.	folgende (Seiten, Paragraphen etc.)
FuE	Forschung und Entwicklung
FZJ	Forschungszentrum Jülich GmbH
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GSI	Gesellschaft für Schwerionenforschung mbH
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch

HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
Hrsg.	Herausgeber (Mehrzahl)
i. d. R.	in der Regel
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KIT	Karlsruher Institut für Technologie
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LSP	Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten
Nr.	Nummer
RN	Randnummer
s.	siehe
S.	Satz
StGB	Strafgesetzbuch
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO
VOPr	Verordnung über Preise bei öffentlichen Aufträgen
VV-HB	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes
UStR	Umsatzsteuerrichtlinien
usw.	und so weiter

## Glossar

**Abrufverfahren:** Bei Teilnahme am Abrufverfahren dürfen die Zuwendungsempfänger die ihnen bewilligten Zuwendungen nach Bedarf bei der zuständigen Bundeskasse abrufen. Die Mittel dürfen dabei erst am Tage des Bedarfs und nur insoweit abgerufen werden, als sie für fällige Zahlungen benötigt werden.

**Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung:** Nach Art. 109 AEUV kann der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des europäischen Parlaments alle zweckdienlichen Durchführungsverordnungen zu den Art. 107 und 108 erlassen und insbesondere die Bedingungen für die Anwendung des Artikels 108 Abs. 3 sowie diejenigen Arten von Beihilfen festlegen, die von diesem Verfahren ausgenommen sind. Mit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) (Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 187 vom 26. Juni 2014, S. 1; geändert durch Verordnung der Kommission vom 17. Mai 2017) werden bestimmte staatliche Beihilfemaßnahmen, die einen spürbaren Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa leisten, als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt und von der Anmeldungs- und Genehmigungspflicht freigestellt.

**ANBest:** Abkürzung für allgemeine Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 VwVfG. Die ANBest-I für Zuwendungen zur institutionellen Förderung, ANBest-P zur Projektförderung bzw. ANBest-Gk zur Projektförderung an Gebietskörperschaften sowie die ANBest-P-Kosten zur Projektförderung auf Kostenbasis sind unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen.

**Anforderungsverfahren:** Bei Teilnahme am Anforderungsverfahren dürfen Zuwendungen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb eines im Zuwendungsbescheid festzulegenden Zeitraums für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden. Der für die Verwendung der Mittel festzulegende Zeitraum darf nicht mehr als sechs Wochen nach Auszahlung betragen (Nr. 8.2.5 VV zu § 44 BHO).

**Anteilfinanzierung:** Bei der Unterfinanzierung bewilligt der Zuwendungsgeber eine Zuwendung mit einem bestimmten Vomhundertsatz oder Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben bis zu einem Höchstbetrag.

**Ausgaben:** Unter Ausgaben im Sinne des Bundeshaushaltsrechts sind Zahlungsmittelabflüsse zu verstehen, die im Bundeshaushaltsplan jeweils für den Zeitraum eines Jahres in sogenannten Titeln veranschlagt werden.

**Beihilfe (europ.):** Unter den Beihilfebegriff des Artikels 107 AEUV fallen staatliche oder aus staatlichen Mitteln stammende Begünstigungen bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

**Bedingt rückzahlbare Leistungen:** Zuwendungen, deren Rückzahlung an den Eintritt eines anderen als der Nr. 2 der allgemeinen Nebenbestimmungen genannten künftigen ungewissen Ereignisses gebunden ist.

**Besserstellungsverbot:** Nach § 8 des aktuellen und der Haushaltsgesetze der vergangenen Jahre dürfen Zuwendungen zur institutionellen Förderung nur bewilligt werden, wenn der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellt als vergleichbare Bundesbedienstete. Bei der Projektförderung gilt das Besserstellungsverbot, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden. Praktisch bedeutet dies, der Zuwendungsempfänger darf höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVÖD) sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen nicht gewähren. Das Besserstellungsverbot wird praktisch durch Auflagen in den allgemeinen Nebenbestimmungen umgesetzt.

**De minimis Beihilfe:** Als De-minimis-Beihilfen gelten Beihilfen, die von einem Mitgliedstaat an ein Unternehmen vergeben werden und deren Betrag so geringfügig ist, dass damit eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht stattfindet. Nach der EU-Verordnung Nr. 1407/2013 vom 18. Dezember 2013 gilt ein Schwellenwert von 200.000 Euro (100.000 Euro für Straßengüterverkehrsunternehmen, 15.000 Euro für landwirtschaftliche Unternehmen).

**Erfolgskontrolle:** Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie 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. Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Bedarfe und Möglichkeiten des Um- bzw. Nachsteuerens rechtzeitig erkannt werden. Jede Einzelmaßnahme ist daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist. Für übergeordnete Ziele – insbesondere Förderprogramme –, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, ist eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach Maßgabe der VV zu § 7 BHO durchzuführen.

**Fehlbedarfsfinanzierung:** Bei der Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt der Zuwendungsgeber eine Zuwendung in Höhe des Fehlbedarfs, der insoweit verbleibt, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben

nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag bis zu einem Höchstbetrag.

**Festbetragsfinanzierung:** Bei der Festbetragsfinanzierung bewilligt der Zuwendungsgeber eine Zuwendung in Form eines festen Betrages oder des vielfachen eines Betrages, der sich für eine bestimmte Einheit ergibt. Das Risiko der Festbetragsfinanzierung für den Zuwendungsgeber besteht darin, dass spätere Finanzierungsbeiträge Dritter oder Einsparungen sich auf die Höhe des Festbetrages nicht auswirken.

**Finanzierungsarten:** Nach Nr. 2 VV zu § 44 BHO kann eine Zuwendung sowohl zur Teilfinanzierung (Grundsatz) als auch zur Vollfinanzierung (Ausnahme) des zu erfüllenden Zwecks bewilligt werden. Bei der Teilfinanzierung sind zu unterscheiden die Anteilfinanzierung, die Fehlbedarfsfinanzierung und die Festbetragsfinanzierung.

**Finanzierungsplan:** Der bei der Projektförderung als Anlage zum Antrag vorgeschriebene Finanzierungsplan ist eine aufgegliederte Berechnung der mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung (Nr. 3.2.1 VV zu § 44 BHO).

**Förderprogramm:** In Förderprogrammen werden Förderungen des Bundes bekannt gemacht. Es werden die Fördermöglichkeiten dargelegt, der Empfängerkreis definiert und die Förderbedingungen erklärt. Ein einheitliches Muster gibt es dafür nicht. Als Begriff im Zuwendungsrecht gibt es nur den der Förderrichtlinie, die etwas Ähnliches darstellt, allerdings mit einer stärkeren Schwerpunktsetzung bei dem Förderverfahren.

**Förderrichtlinie:** Unter Förderrichtlinien sind veröffentlichte Verwaltungsvorschriften zu verstehen, die häufig im Bundesanzeiger, im Gemeinsamen Ministerialblatt und – zum Teil zusätzlich – im Internet bekannt gemacht werden. Durch die Veröffentlichung führen sie zu einer noch deutlicheren Selbstbindung der Verwaltung, da jede Abweichung von den Förderrichtlinien transparent nachvollziehbar ist. Für den Aufbau von Förderrichtlinien hat das Bundesministerium der Finanzen die Grundsätze für Förderrichtlinien herausgegeben.

**Institutionelle Förderung:** Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers.

**Isolierter Zinsanspruch:** Der ohne Widerruf nach § 49a Abs. 4 VwVfG geltend zu machende Zinsanspruch besteht, wenn eine Zuwendung nicht innerhalb der gemäß Nr. 8.2.5 im Zuwendungsbescheid festgelegten oder beim Anschluss an das Abrufverfahren geltenden Frist zur Erfüllung des Zweckes verwendet wird oder soweit eine Leistung in Anspruch genommen wird, obwohl andere Mittel anteilig oder vorrangig einzusetzen sind.

Die Zinsen betragen vom Zeitpunkt der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung fünf Prozentpunkte über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB jährlich. Die Zinsen „sind regelmäßig“ (Nr. 8.7 VV zu § 44 BHO) zu erheben, das Ermessen ist also erheblich eingeschränkt (intendiertes Ermessen).

**kursorische Prüfung:** Nach Nr. 11.1 VV zu § 44 BHO hat die Bewilligungsbehörde oder die nach Nr. 1.4 zuständige oder sonst beauftragte Stelle regelmäßig innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises in einem ersten Schritt festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind.

**Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten (LSP):** Die Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten (LSP) gehören als Anlage zu der 1953 erlassenen Verordnung über die Preise bei öffentlichen Aufträgen und bilden ein Regelwerk zur Preiskalkulation bei öffentlichen Aufträgen. Im Zuwendungsrecht finden sie nach Nr. 13a VV zu § 44 BHO Anwendung, wobei es in den ANBest-P-Kosten Korrekturen bezüglich bestimmter Kostenarten gibt.

**Notifizierte Beihilfen:** Alle nicht unter die De-minimis-Regelung oder die AGVO fallenden Beihilfen müssen die Mitgliedstaaten vor ihrer Durchführung bei der Kommission anmelden (Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV). Gem. Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV besteht nach Anmeldung der Beihilfe solange ein Durchführungsverbot, bis die Kommission sie genehmigt hat.

**Pauschalierung:** Unter Pauschalierung ist die Verwendung fester Beträge anstelle der tatsächlichen Ausgaben oder der Selbstkosten des Vorhabens zu verstehen. Im Ausgabenbereich ist dies zulässig, wenn einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können, jedoch eine sachgerechte Pauschalierung dieser Ausgaben (häufig als vom 100 Anteil anderer Ausgaben) möglich ist oder anerkannte Richtwerte vorliegen. Im Kostenbereich kann eine Pauschalierung auf Antrag gewährt werden. In diesem Fall wird ein Teil der Ausgaben durch einen pauschalen Zuschlag von 120 % auf die Personaleinzelkosten berücksichtigt.

**Projektförderung:** Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben.

**Subvention:** Den für das Zuwendungsrecht maßgeblichen Subventionsbegriff des Strafgesetzbuchs definiert § 264 Abs. 7 StGB. Danach ist eine Subvention eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landesrecht an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird und der Förderung der Wirtschaft dienen soll,

oder eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften, die wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird.

**Subventionserhebliche Tatsachen:** Tatsachen, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes von dem Subventionsgeber als subventionserheblich bezeichnet sind oder von denen die Bewilligung, Gewährung, Rückforderung, Weitergewährung oder das Belassen einer Subvention oder eines Subventionsvorteils gesetzlich abhängig ist.

**Subventionsbetrug:** Nach § 264 Abs. 1 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer

1. einer für die Bewilligung einer Subvention zuständigen Behörde oder einer anderen in das Subventionsverfahren eingeschalteten Stelle oder Person (Subventionsgeber) über subventionserhebliche Tatsachen für sich oder einen anderen unrichtige oder unvollständige Angaben macht, die für ihn oder den anderen vorteilhaft sind,
2. einen Gegenstand oder eine Geldleistung, deren Verwendung durch Rechtsvorschriften oder durch den Subventionsgeber im Hinblick auf eine Subvention beschränkt ist, entgegen der Verwendungsbeschränkung verwendet,
3. den Subventionsgeber entgegen den Rechtsvorschriften über die Subventionsvergabe über subventionserhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt oder
4. in einem Subventionsverfahren eine durch unrichtige oder unvollständige Angaben erlangte Bescheinigung über eine Subventionsberechtigung oder über subventionserhebliche Tatsachen gebraucht.

(2) Nach § 264 Abs. 1 StGB beträgt in besonders schweren Fällen die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter

1. aus grobem Eigennutz oder unter Verwendung nachgemachter oder verfälschter Belege für sich oder einen anderen eine nicht gerechtfertigte Subvention großen Ausmaßes erlangt,
2. seine Befugnisse oder seine Stellung als Amtsträger oder Europäischer Amtsträger missbraucht oder
3. die Mithilfe eines Amtsträgers oder Europäischen Amtsträgers ausnutzt, der seine Befugnisse oder seine Stellung missbraucht.

**Teilfinanzierung:** Bei der Teilfinanzierung wird der zu erfüllende Zweck nur zum Teil durch den Zuwendungsgeber finanziert. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist die Teilfinanzierung der Vollfinanzierung vorzuziehen. Bei der Teilfinanzierung sind zu unterscheiden die Anteilfinanzierung, die Fehlbearbeitungsfinanzierung und die Festbetragsfinanzierung.

**Vertiefte Prüfung:** Im Rahmen der vertieften Prüfung ist zu prüfen, ob der Zwischen- oder Verwendungsnachweis den im Zuwendungsbescheid einschließlich der Nebenbestimmungen festgelegten Anforderungen entspricht, die Zuwendung nach den Angaben im Zwischen- oder Verwendungsnachweis und gegebenenfalls den Belegen und Verträgen über die Vergabe von Aufträgen zweckentsprechend verwendet worden ist und ob gegebenenfalls Ergänzungen oder Erläuterungen zu verlangen oder örtliche Erhebungen durchzuführen sind. Zur Auswahl der vertieft zu prüfenden Fälle sollte nach Anhörung des Bundesrechnungshofs ein geeignetes Stichprobenverfahren eingeführt werden.

**Verwendungsnachweis:** Die Verwendung der Zuwendung ist innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zweckes, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde nachzuweisen. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. In dem Sachbericht sind die Verwendung der Zuwendung sowie das erzielte Ergebnis im Einzelnen darzustellen und den vorgegebenen Zielen gegenüberzustellen. In dem zahlenmäßigen Nachweis sind die Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Folge und voneinander getrennt entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans auszuweisen. Dem Nachweis ist eine Belegliste beizufügen.

**Vollfinanzierung:** Eine Zuwendung darf nach Nr. 2.4 VV zu § 44 BHO ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist.

**Vorkalkulation:** Die Vorkalkulation ersetzt praktisch den Finanzierungsplan bei einem Antrag auf Projektförderung auf Kostenbasis. In der Vorkalkulation sind die voraussichtlich zuwendungsfähigen Kosten vom Zuwendungsempfänger unter Beachtung der LSP zu ermitteln. Die Bewilligungsbehörde legt fest, wie die Vorkalkulation aufzugliedern ist. Die Vorschriften über die Mindestgliederung nach Nr. 10 LSP sind zu beachten. Die Vorkalkulation ist hinsichtlich der Gesamtkosten als Höchstbetrag (Selbstkostenhöchstbetrag) für verbindlich zu erklären.

**Wirtschaftsplan:** Sowohl für die Veranschlagung als auch für die Bewilligung von Zuwendungen zur institutionellen Förderung ist die Vorlage eines Haushalts- oder Wirtschaftsplans durch den Antragsteller erforderlich. Der Plan muss alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sowie einen Organisations- und Stellenplan enthalten. Eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden sowie über die voraussichtlich eingehenden Verpflichtungen zu Lasten künftiger Jahre ist als Anlage beizufügen, soweit sich dies nicht schon aus den Bilanzen oder dem Haushalts- oder Wirtschaftsplan ergibt. Der Haushalts- oder Wirtschaftsplan soll in der Form dem Bundeshaushaltsplan entsprechen und nach den für diesen geltenden



Grundsätzen aufgestellt sein. Wird nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung gebucht, kann der Haushalts- oder Wirtschaftsplan dem jeweiligen Kontenplan entsprechen.

**Zuschuss:** Zuschüsse sind Geldleistungen zwischen dem öffentlichen Bereich und den sonstigen Bereichen. Hierzu gehören auch Erstattungen innerhalb des öffentlichen Bereichs oder zwischen dem öffentlichen Bereich und den sonstigen Bereichen, insbesondere als Ersatz für entstandene Ausgaben.

**Zuweisung:** Zuweisungen sind einmalige oder laufende Geldleistungen innerhalb des öffentlichen Bereichs. Damit können sie einerseits Zuwendungen sein (wenn sie von einer Gebietskörperschaft an eine andere geleistet werden) andererseits sich aber vom Zuwendungsbegriff deutlich unterscheiden, wenn sie nur die Weiterleitung von Mitteln innerhalb der Strukturen einer Gebietskörperschaft (z. B. Zuweisungen vom Ministerium an eine nachgeordnete Behörde) betreffen.

**Zuwendung:** Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Dazu gehören zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen.

**Zuwendungsdatenbank:** Zur Überwachung der Verwendung der Zuwendung wird eine standardisierte Zuwendungsdatenbank des Bundes geführt, die von den zuständigen obersten Bundesbehörden oder den durch diese beauftragten Stellen zu bedienen ist. Die in die Zuwendungsdatenbank aufzunehmenden Daten sind zeitnah zu erfassen, ordnungsgemäß zu pflegen sowie auszuwerten.

**Zwischennachweis:** Ist der Zuwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres erfüllt, ist innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres über die in diesem Jahr erhaltenen Beträge ein Zwischennachweis zu führen. Der Zwischennachweis besteht aus dem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis, in dem Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans summarisch zusammenzustellen sind.



# 1. Einführung

Dieser Studienbrief behandelt ein Gebiet, das in dem Gesamtkonzept des MPA-Studiengangs zum Aufstieg in den höheren Dienst in der allgemeinen inneren Verwaltung des Bundes dem finanzwirtschaftlichen Bereich angehört. Es geht darum, dass der Bund über seinen Haushalt durch Bereitstellung finanzieller Mittel für Stellen außerhalb der Bundesverwaltung versucht, politische Ziele umzusetzen.

Der Gesetzgeber ermächtigt im Haushaltsplan die Exekutive, zur Erreichung bestimmter politischer Ziele durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung Haushaltsmittel einzusetzen. Das Spektrum geförderter Einrichtungen und Vorhaben erstreckt sich beim Bund von der Sportförderung über die Forschungsförderung bis zur Kulturförderung und findet in fast jedem, wenn nicht in jedem Ressort der Bundesverwaltung statt.

Beamte des höheren Dienstes in Bereichen der Bundesverwaltung, zu deren Aufgaben die Bewilligung und/oder Prüfung von Zuwendungen gehören, treffen in ihrem Bereich die organisatorischen Entscheidungen für den Verfahrensablauf, sind für die Klärung von Grundsatzfragen zuständig, entscheiden in herausragend problematischen Einzelfällen und wirken maßgeblich mit bei der Ausarbeitung von Verwaltungsvorschriften und Förderrichtlinien.

Um diesen Studienbrief erfolgreich durcharbeiten zu können, sollten Sie während seines Studiums auf folgende Unterlagen zurückgreifen können:

- die Bundeshaushaltsordnung in der aktuellen Fassung,
- das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes der aktuellen Fassung und
- die Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung in der aktuellen Fassung ([http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund\\_14032001\\_DokNr20110981762.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_14032001_DokNr20110981762.htm)).

Sie sollten nach Durcharbeit des Studienbriefes wissen,

- |  |           |
|--|-----------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ was eine haushaltsrechtliche Zuwendung ist und wie sie sich von anderen Leistungen des Bundes unterscheidet,</li> <li>✓ welche Rechtsgrundlagen das Zuwendungsrecht prägen,</li> <li>✓ welche europarechtlichen Restriktionen für die Gewährung von Zuwendungen sich aus dem europäischen Beihilferecht ergeben,</li> <li>✓ in welchen Finanzierungsformen und -arten Zuwendungen gewährt werden können,</li> <li>✓ welche Grundgedanken die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben und Kosten prägen,</li> <li>✓ wie Zuwendungsmittel im Bundeshaushaltsplan veranschlagt werden,</li> </ul> | Lernziele |
|--|-----------|

- ✓ was Förderrichtlinien für Inhalte aufweisen müssen und wie sie erstellt werden,
- ✓ wie ein Antrag auf Bewilligung einer Zuwendung beschaffen sein muss und welche Anlagen zu einem solchen Antrag erforderlich sind,
- ✓ was unter einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung beim Antragsteller zu verstehen ist und
- ✓ wie der Wirtschaftsplan bei der institutionellen Förderung beschaffen sein muss.

## 2. Der haushaltsrechtliche Zuwendungsbe- griff

Im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben werden im Allgemeinen durch die staatliche Verwaltung wahrgenommen. Es werden Behörden (eine Behörde ist nach § 1 Abs. 4 VwVfG „jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“) tätig, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit Personal, Sachmitteln und Finanzmitteln ausgestattet werden. Im Rahmen des für die bundesunmittelbare Verwaltung und nach § 105 Bundeshaushaltsordnung (BHO) für bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts in Teilen entsprechend geltenden Bundeshaushaltsrechts werden an die Bundesbehörden die für sie vorgesehenen Haushaltsmittel verteilt.

Es gibt aber auch öffentliche Aufgaben, die der Staat durch Stellen außerhalb seiner Verwaltung durchführen lässt. So werden kulturpolitische Aufgaben im Ausland z. B. vom Goethe-Institut e. V. wahrgenommen, die Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) führt entwicklungspolitische Aufgaben aus<sup>1</sup>, das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) ist im Bereich der Wissenschaft und Forschung in öffentlichem Interesse tätig, um nur einige Beispiele zu nennen.



Abb. 2.1: Goethe-Institut in München, Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) in Bonn, Quellen: <http://www.goethe.de/uun/adr/deu/aiz/deindex.htm>;  
<http://www.daad.de/portrait/kontakt/08983.de.html>

---

<sup>1</sup> Die GIZ ist allerdings kein institutioneller Zuwendungsempfänger, sondern eine GmbH des Bundes, die im Auftrag für verschiedene Bundesressorts tätig wird.



Abb. 2.2: DLR-Standort Bonn, Quelle: <http://www.dlr.de/dlr/desktopdefault.aspx/tabid-10253>

Beispiel: DLR

Eine Einrichtung wie das DLR als Zuwendungsempfänger des Bundes zum Beispiel beschäftigt circa 8.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, unterhält 33 Institute bzw. Test- und Betriebseinrichtungen und ist an 16 Standorten vertreten: Köln (Sitz des Vorstandes), Augsburg, Berlin, Bonn, Braunschweig, Bremen, Göttingen, Hamburg, Jülich, Lampoldshausen, Neustrelitz, Oberpfaffenhofen, Stade, Stuttgart, Trauen und Weilheim. Es unterhält Büros in Brüssel, Paris, Tokio und Washington D. C. Im Geschäftsjahr 2015 betrug der Etat des DLR für die eigenen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten sowie für Betriebsaufgaben 888 Millionen Euro; davon waren 51 % im Wettbewerb erworbene Drittmittel. Das vom DLR verwaltete deutsche Raumfahrtbudget betrug 2015 insgesamt 1357 Millionen Euro<sup>2</sup>.

Institutionelle Zuwendungsempfänger des Bundes

Diese Einrichtungen werden aus dem Bundeshaushalt mit ihren gesamten Personal-, Sach- und Investitionsausgaben ganz oder zum Teil finanziert. Aber nicht nur Institutionen, die im Interesse des Bundes liegende Tätigkeiten durchführen, werden von ihm (mit)finanziert, sondern auch Projekte, die Träger außerhalb der Bundesverwaltung durchführen und an denen der Bund ein erhebliches Interesse hat. Es kann sich um Forschungsprojekte handeln, die im Rahmen von Forschungsprogrammen durchgeführt werden, für die der Bund Mittel bereit stellt, es kann sich um die Förderung des Spitzensports handeln oder um kulturpolitische Projekte im Ausland, um nur einige Beispiele zu nennen. Allen diesen beispielhaft aufgeführten Fällen ist gemein, dass es sich um Ausgaben des Bundes handelt, die an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung geleistet werden. Die Exekutive des Bundes ist nur aufgrund des Haushaltsplans ermächtigt, solche Ausgaben zu leisten (§ 3 Abs. 1 BHO).

Zuwendung, Zuweisung, Zuschuss

Es wird dafür haushaltsrechtlich der Begriff der Zuwendung verwendet, finanzwissenschaftlich handelt es sich um Zuweisungen und Zuschüsse. Zuweisungen sind einmalige oder laufende Geldleistungen innerhalb des öffentlichen Bereichs. Zuschüsse sind Geldleistungen zwischen dem öffentlichen Bereich und

---

<sup>2</sup> [http://www.dlr.de/dlr/desktopdefault.aspx/tabid-10443/637\\_read-251/#/gallery/8570](http://www.dlr.de/dlr/desktopdefault.aspx/tabid-10443/637_read-251/#/gallery/8570).

den sonstigen Bereichen. Hierzu gehören auch Erstattungen innerhalb des öffentlichen Bereichs oder zwischen dem öffentlichen Bereich und den sonstigen Bereichen, insbesondere als Ersatz für entstandene Ausgaben (s. Nr. 3.8 der Allgemeinen Hinweise zum Gruppierungsplan und zum Funktionenplan [AH-GF] in den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes [VV-HB]).

In § 23 BHO sind Zuwendungen definiert als Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke, an deren Erfüllung der Bund ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Zu den Zuwendungen gehören zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen (Nr. 1.1. VV-BHO zu § 23). Unter Zuweisungen sind einmalige oder laufende Geldleistungen innerhalb des öffentlichen Bereichs zu verstehen. Zuschüsse sind Geldleistungen zwischen dem öffentlichen Bereich und den sonstigen Bereichen. Hierzu gehören auch Erstattungen innerhalb des öffentlichen Bereichs oder zwischen dem öffentlichen Bereich und den sonstigen Bereichen, insbesondere als Ersatz für entstandene Ausgaben (Definitionen aus Nr. 3.8 der Allgemeinen Hinweise zum Gruppierungsplan und zum Funktionenplan [AH-GF]).

Zuwendung

Von dem Zuweisungsbegriff des Gruppierungsplans, der Zuwendungen einschließt, ist der unter Haushältern gebräuchliche zu unterscheiden. In der Haushaltspraxis wird der Begriff Zuweisungen im Zusammenhang mit der Verteilung von Haushaltsmitteln innerhalb der Bundesverwaltung oder an Stellen, die Bundesmittel bewirtschaften verwendet. In diesem Sinne wird der Begriff Zuweisung auch an verschiedenen Stellen der BHO sowie der VV-BHO gebraucht, z. B. § 15 Abs. 2 BHO, Nr. 3.1.1 VV-BHO zu § 49, Nr. 3.3.1 VV-BHO zu § 9, § 89 Abs. 1 Nr. 4 BHO.

Zuweisungen in der Haushaltspraxis

Nach § 3 Abs. 2 BHO werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben. Die Veranschlagung einer Zuwendung im Bundeshaushaltsplan begründet demnach keinen Anspruch auf Gewährung. Deshalb gehört es zum Charakter der Zuwendung, dass die Bewilligung im pflichtgemäßen Ermessen der Bewilligungsbehörde liegt. § 44 Abs. 1 BHO drückt das mit der Formulierung „Zuwendungen dürfen nur unter den Voraussetzungen des § 23 gewährt werden“ aus.

## 2.1 Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

Nach der Definition des Zuwendungsbegriffs müssen zunächst Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen vorliegen, die im Bundeshaushaltsplan veranschlagt worden sind (nach Art. 110 Abs. 1 GG sind alle Einnahmen und Ausga-

ben des Bundes in den Bundeshaushaltsplan einzustellen). Damit gehören Sachleistungen, die Veräußerung von Vermögensgegenständen und die Überlassung der Nutzung von Vermögensgegenständen (Nr. 1 VV-BHO zu § 63) nicht zu den Zuwendungen. Auch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen (§ 39 BHO) fällt nicht unter den haushaltsrechtlichen Zuwendungsbegriff.

Ausgaben

Unter Ausgaben im Sinne des Bundeshaushaltsrechts sind Zahlungsmittelabflüsse zu verstehen, die im Bundeshaushaltsplan jeweils für den Zeitraum eines Jahres in so genannten Titeln veranschlagt werden. Dabei ergibt sich die Jährlichkeit des Haushaltsplans aus Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG, §§ 1 und 11 BHO, die Einteilung in Titel aus § 13 Abs. 1 BHO. Mit Verpflichtungsermächtigungen ermächtigt das Parlament die Exekutive, im aktuellen Haushaltsjahr Verpflichtungen einzugehen, die in einem oder mehreren der Folgejahre zu Zahlungen führen (§ 6 BHO).

Die Zuwendungstitel befinden sich im Bundeshaushaltsplan in den Einzelplänen, das sind – bis auf wenige Ausnahmen – die Budgets der Bundesministerien und deren nachgeordneter Bereiche in speziellen, sogenannten Programmkapiteln. Das folgende Beispiel aus dem Bundeshaushaltsplan zeigt einen Titel aus der Forschungsförderung:

**3004 Forschung für Innovationen, Hightech-Strategie**

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2017 1 000 €								
683 25 -165	Photonik, Optische Technologien	95 000								
	Verpflichtungsermächtigung.....	68 000 T€								
	davon fällig:									
	im Haushaltsjahr 2018 bis zu.....	14 500 T€								
	im Haushaltsjahr 2019 bis zu.....	16 500 T€								
	im Haushaltsjahr 2020 bis zu.....	18 000 T€								
	im Haushaltsjahr 2021 bis zu.....	19 000 T€								
	Haushaltsvermerk:									
	Erstattungen der EU für die Entwicklung des Europäischen Forschungsraums (EFR) durch Koordinierung nationaler FuE-Aktivitäten fließen den Ausgaben zu.									
	Erläuterungen:									
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Bezeichnung</th> <th>1 000 €</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Photonik, Optische Technologien.....</td> <td>86 500</td> </tr> <tr> <td>2. Begleitende Maßnahmen.....</td> <td>8 500</td> </tr> <tr> <td>Zusammen.....</td> <td>95 000</td> </tr> </tbody> </table>	Bezeichnung	1 000 €	1. Photonik, Optische Technologien.....	86 500	2. Begleitende Maßnahmen.....	8 500	Zusammen.....	95 000	
Bezeichnung	1 000 €									
1. Photonik, Optische Technologien.....	86 500									
2. Begleitende Maßnahmen.....	8 500									
Zusammen.....	95 000									
	Die Photonik/Optischen Technologien haben eine Schlüsselstellung zur Lösung zahlreicher gesellschaftlicher Probleme, z. B. in den Bereichen Gesundheit, Umwelt, Energie und industrieller Fertigung. Die Handlungsfelder sind im Förderprogramm "Photonik Forschung Deutschland" im Einzelnen dargestellt.									

Abb. 2.3: Titel zur Projektförderung im Bundeshaushaltsplan, Quelle: Bundeshaushaltsplan



Mit diesem Titel stellt der Gesetzgeber 95 Millionen EUR für das laufende Jahr und 68 Millionen EUR als Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre für Forschungsprogramme auf dem Gebiet Photonik und optische Technologien zur Verfügung. Der Titel zeigt auch, dass die Veranschlagung von Zuwendungsmitteln für die Forschungsförderung sehr global erfolgt. Die nähere Ausgestaltung der sehr allgemeinen Zweckbestimmung erfolgt erst durch die Erläuterungen zu dem Titel und durch Förderprogramme, Förderbekanntmachungen oder Förderrichtlinien.

In dem oben gezeigten Beispiel werden Mittel für die Förderung von Projekten bereitgestellt. Daneben gibt es Zuwendungstitel im Bundeshaushaltsplan, die die Förderung einer Einrichtung zum Inhalt haben.

#### 0504 Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2017 1 000 €
687 40 -024	Goethe-Institut e. V., München - Betrieb und operative Mittel	219 640
	Verpflichtungsermächtigung.....	31 700 T€
	davon fällig:	
	im Haushaltsjahr 2018 bis zu.....	4 300 T€
	im Haushaltsjahr 2019 bis zu.....	4 300 T€
	im Haushaltsjahr 2020 bis zu.....	3 800 T€
	im Haushaltsjahr 2021 bis zu.....	3 200 T€
	im Haushaltsjahr 2022 bis zu.....	3 200 T€
	im Haushaltsjahr 2023 bis zu.....	3 200 T€
	im Haushaltsjahr 2024 bis zu.....	2 800 T€
	im Haushaltsjahr 2025 bis zu.....	2 800 T€
	im Haushaltsjahr 2026 bis zu.....	2 800 T€
	im Haushaltsjahr 2027 bis zu.....	1 300 T€
	Haushaltsvermerk:	
	1. Die Ausgaben sind in Höhe von 10 Prozent übertragbar.	
	2. Einsparungen dienen zur Deckung von Mehrausgaben bei folgendem Titel: 893 40.	

Abb. 2.4: Veranschlagung der institutionellen Förderung des Goethe-Instituts e. V. im Bundeshaushaltsplan, Quelle: Bundeshaushaltsplan

Bei dem Titel im Haushaltsplan, der die Ausgabeermächtigung für die Zuwendung rechtfertigt, müssen noch genügend Ausgabemittel für das laufende Jahr und ggf. Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre verfügbar sein, um den Zahlungsverpflichtungen aus der beantragten Zuwendung nachkommen zu können.

Für die Verfügbarkeit von Ausgabemitteln über den für das betreffende Jahr veranschlagten Betrag hinaus können weitere Möglichkeiten des Haushaltsrechts

wie z. B. Deckungsfähigkeit<sup>3</sup> (§§ 20, 46 BHO) oder Übertragbarkeit<sup>4</sup> (§§ 19, 45 BHO) in Betracht kommen.

Vorläufige  
Haushaltsführung  
und Zuwendungen

Ein besonderer Fall ist die vorläufige Haushaltsführung. Damit wird der Zeitraum vom Beginn des Jahres bis zur nachträglichen Verkündung des Haushalts für das betreffende Jahr bezeichnet. Da bei einer vorläufigen Haushaltsführung eine Ermächtigung zur Leistung von Ausgaben durch das Parlament nicht vorliegt, erteilt Art. 111 Abs. 1 GG unmittelbar der Bundesregierung Ausgabeermächtigungen.

Für Zuwendungen gilt bei der vorläufigen Haushaltsführung, dass die Weitergewährung institutioneller Förderung in sinngemäßer Anwendung des Art. 111 Abs. 1 Buchst. a GG zulässig ist. Sie umfasst jedoch nur die notwendige Ausstattung mit Personal und Gerät bestehender, schon bisher institutionell geförderter Einrichtungen.

Die Weitergewährung von Projektförderung ist nach Art. 111 Abs. 1 Buchst. b GG zulässig, wenn die Verpflichtung hierzu bereits in einem der Vorjahre eingegangen wurde. Ausgaben für „Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen“ sowie „für Beihilfen für diese Zwecke“ (mithin Zuwendungen) dürfen nach Art. 111 Abs. 1 Buchst. c) GG nur geleistet werden, soweit es sich um Fortsetzungsmaßnahmen handelt, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Mittel bewilligt worden sind. Der geforderte Fortsetzungscharakter setzt begrifflich voraus, dass mit der Maßnahme bereits begonnen worden ist. Damit sollen Förderruinen vermieden werden. Grundsätzlich dürfen keine Ausgaben für neue Maßnahmen geleistet werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofs ist „Fortsetzungsmaßnahme“ beispielsweise nicht ein Förderprogramm selbst, sei es auch seit Jahren in den jeweiligen Haushaltsgesetzen verankert und mit gleichem Inhalt im neuen Entwurf fortgeschrieben, sondern jeder einzelne in Durchführung des Förderprogramms zu vergebende Förderbescheid<sup>5</sup>. Zulässig kann nach Meinung des BRH die Bewilligung von nötigen Aufstockungsvorhaben für bereits laufende Projekte sowie die Förderung von Anschlussvorhaben sein, z. B. wenn Letztere zur Verwirklichung eines bereits begonnenen Einzelvorhabens erforderlich sind.

---

<sup>3</sup> Deckungsfähigkeit ist die durch § 20 Abs. 1 BHO, durch Haushaltsgesetz oder Haushaltsvermerk begründete Möglichkeit, bei einem Titel höhere Ausgaben als veranschlagt auf Grund von Einsparungen bei einem oder mehreren anderen Ausgabetiteln zu leisten.

<sup>4</sup> Übertragbarkeit ist die Möglichkeit, Ausgaben, die am Ende des Haushaltsjahres noch nicht geleistet worden sind, für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus nach Maßgabe des § 45 als Ausgabereste verfügbar zu halten.

<sup>5</sup> Beschluss des Großen Senats des BRH vom 15. Dezember 2005 zur vorläufigen Haushaltsführung, beigelegt dem Rdschr. BMF zur vorläufigen Haushaltsführung im Haushaltsjahr 2014 vom 10. Dezember 2013 – IIAII-H 1200/13/10.026:001.

Allerdings entscheidet der Haushaltsgesetzgeber im Rahmen der Haushaltsbewilligung über die Zweckbestimmung des Titels, den Ansatz und die in Erläuterungen allgemein definierten Förderleistungen, aber nicht über Bewilligung von Leistungen im Einzelfall. Um auf dieser Grundlage einen realitätsnahen Ausgleich zwischen den Interessen des Staates an stabiler wirtschaftlicher Entwicklung und dem nach Art. 111 GG zu schützenden Budgetrecht des Parlamentes zu finden, hält das Bundesministerium der Finanzen bei sonstigen Leistungen und Beschaffungen im Sinne des Artikels 111 Absatz 1 Buchst. c GG die weitere Durchführung eines bereits aus dem Vorjahr bestehenden Programms zumindest dann als Fortsetzungsmaßnahme für vertretbar<sup>6</sup>, wenn aufgrund nachfolgender Indizien eine Verletzung der Schutzzwecke des Art. 111 GG nicht zu erwarten ist:

- Die Fördervoraussetzungen des Programms im vorliegenden Entwurf des Haushaltsgesetzes gelten ohne Leistungsausweitungen/ -änderungen wie im vergangenen Jahr fort.
- Das Parlament hat durch im abgelaufenen Haushalt ausgebrachte Verpflichtungsermächtigungen, die nicht nur der Abfinanzierung dienen, seinen Willen zur Fortsetzung dokumentiert.
- Dieser Wille ist nicht an Bedingungen geknüpft, die eine erneute Veranschlagung betreffen könnten (z.B. Evaluationsgutachten).
- Sonstige Befassungen politischer Gremien geben keinen Anlass zu Zweifeln am diesbezüglichen Willen des Parlaments (geforderte Berichte der Bundesregierung, kritische Thematisierungen im parlamentarischen Verfahren der Vorjahre, qualifizierte Sperren, Aussagen in Koalitionsvereinbarungen u. ä.).

Nach Art. 65 S. 2 GG liegt es in der Zuständigkeit der Ressorts, welcher Auslegung des Art. 111 Abs. 1 Buchst. c) GG es sich anschließt.

Nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen gelten grundsätzlich bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes weiter (§ 45 Abs. 1 Satz 2 BHO). Damit steht im Übrigen das Instrument der Verpflichtungsermächtigung zur Verfügung, um eine kontinuierliche Programmfortführung zu ermöglichen.

### 2.1.1 Der staatliche Haushaltsplan als Grundlage

Die Gewährung von Zuwendungen gehört zum Bereich der Leistungsverwaltung. Für diesen Bereich war lange Zeit umstritten, ob das zum Grundsatz der Gesetzmäßigkeit gehörende Prinzip vom Vorbehalt des Gesetzes Anwendung findet. Die staatliche Leistungsgewährung ist für die Existenz der Bürger in Freiheit und Gleichheit oft nicht weniger bedeutsam als das Unterbleiben eines Eingriffs (*Detterbeck*, RN 1326 unter Hinweis auf BVerfGE 40, 237 [249]). In Teilen der Literatur wird die Auffassung vertreten, die Gewährung von Zuwendungen sei nur

Der Haushaltsplan als Ermächtigungsgrundlage

<sup>6</sup> Rdschr. BMF zur vorläufigen Haushaltsführung im Haushaltsjahr 2014 vom 10. Dezember 2013 – II/II-H 1200/13/10.026:001.

aufgrund besonderer gesetzlicher Grundlagen zulässig (z. B. *Maurer*, § 6 RN 14, *Sommermann in v. Mangoldt/Klein/Starck*, Bd. 2, Art. 20 RN 272).

Nach einer anderen Auffassung bedarf nur die Vergabe der Subventionen, die nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie wesentlich sind, einer besonderen formellen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (*Huber*, S. 498 f.). Für alle anderen Subventionen genügt danach die Mittelbereitstellung im Haushaltsplan. Die Rechtsprechung und Teile der Literatur sehen auch jede andere parlamentarische Willensäußerung, insbesondere die haushaltsmäßige Bereitstellung der Mittel, als genügende Grundlage im Sinne des Vorbehaltsprinzips an (*Heimann*, S. 26 f.). Dies entspricht auch der Verfahrensweise in der Praxis. Die Mittel werden im Haushaltsplan vom Gesetzgeber bewilligt und die einzelnen Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen werden dann in Verwaltungsvorschriften und Zuwendungsrichtlinien geregelt. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts genügt die Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan jedoch dann nicht, wenn die Maßnahme mit gezielten Eingriff in die Grundrechte von nicht am Subventionsverhältnis beteiligten Dritten verbunden ist (*Berge* 90, 112, 126 f.).

### 2.1.2 Abgrenzung zum öffentlichen Auftrag

Da die Bewilligung von Zuwendungen einen Ermessensspielraum der Verwaltung voraussetzt, sind Leistungen, auf die der Empfänger einen gesetzlich begründeten Anspruch hat, keine Zuwendungen im Sinne des Haushaltsrechts. Nicht zu den Zuwendungen gehören ferner Zahlungen auf Grund von Verträgen, die den Preisvorschriften des Bundes unterliegen, sowie sonstige Zahlungen zur Abgeltung von Leistungen an den Bund.

Interessenlage bei  
Zuwendung und öff.  
Auftrag

Im Kern besteht der Unterschied zwischen der Vergabe eines öffentlichen Auftrags und der Bewilligung einer Zuwendung in der unterschiedlichen Interessenlage auf der einen Seite des Bundes als Auftraggeber bzw. Zuwendungsgebers und auf der anderen Seite des Auftragnehmers bzw. Zuwendungsempfängers. Einen öffentlichen Auftrag vergibt der Bund, um einen eigenen Bedarf zu decken. Z. B. vergibt der Bund einen sozialwissenschaftlichen Auftrag an ein Forschungsinstitut im Rahmen der so genannten Ressortforschung zur Vorbereitung eines Gesetzgebungsvorhabens. Das Ergebnis möchte der Bund exklusiv nutzen. Dasselbe Vorhaben würde über eine Zuwendung finanziert werden, wenn der Bund das Ergebnis nicht für eigene Zwecke nutzen wollte, sondern die Forschung aus politischen Gründen für sinnvoll hielt. Das Ergebnis gehört dann dem Zuwendungsempfänger, der sich im Sinne der Nachhaltigkeit der Förderung zu einer bestimmten Verwertung verpflichtet. Der Auftragnehmer verfolgt mit dem öffentlichen Auftrag vor allem eine Gewinnerzielungsabsicht, die wiederum beim Zuwendungsempfänger nicht unterstellt wird. Der Zuwendungsempfänger verfolgt unmittelbar eigene, z. B. satzungsgemäße Interessen, die wegen einer Interessenkongruenz mit einem erheblichen Bundesinteresse vom Bund finanziell gefördert werden.

Die Vergabe eines öffentlichen Auftrags mündet nach dem Vergabeverfahren in einen privatrechtlichen Vertrag, in dem sich der Auftragnehmer zur Erbringung der Leistung verpflichtet, der Bund als Auftraggeber zur Zahlung des Entgelts. Bei der Zuwendung gibt es kein förmliches Vergabeverfahren, was ein wettbewerbliches Verfahren jedoch nicht ausschließt (Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2006, Bemerkung 15.2, Seite 138). Da Grundlage der Gewährung einer Zuwendung der staatliche Haushaltsplan und das Haushaltsrecht bilden und der Zuwendungsgeber immer eine staatliche Stelle sein muss, befinden wir uns auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Eine Zuwendung wird mit dem Instrument der Einzelfallentscheidung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, dem Verwaltungsakt, gewährt. An Stelle eines Verwaltungsaktes kann auch der öffentlich-rechtliche Vertrag gewählt werden (§ 54 VwVfG). Das schließt nicht aus, dass ausnahmsweise auch eine Gewährung von Zuwendungen durch privatrechtlichen Vertrag in Betracht kommt, z. B. wenn bei der Gewährung von Zuwendungen private, nicht beliehene Einrichtungen zwischengeschaltet werden oder wenn öffentliches Recht aus anderen Gründen nicht anwendbar ist, etwa bei der Gewährung von Zuwendungen im Ausland an ausländische Empfänger.

Da es bei öffentlichen Aufträgen um eine Bedarfsdeckung am Markt geht, ist die Preisgestaltung im Rahmen der Preisvorschriften des Bundes (Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen [VOPr]) eine Angelegenheit des Bewerbers um einen Auftrag. Der Bund kann – mit Ausnahme administrierter Preise, z. B. durch Honorarordnungen festgelegte Vergütungen – keinen Einfluss auf einzelne preisgestaltende Elemente nehmen. Der Preis für öffentliche Aufträge ist i. d. R. ein Marktpreis, ausnahmsweise ein vor- oder nachkalkulatorisch ermittelter Preis (die VOPr spricht in den §§ 6 und 7 von „Selbstkostenfestpreisen“, „Selbstkostenrichtpreisen“ und „Selbstkostenerstattungspreisen“). Dieser Preis beinhaltet alle dem Produkt zuzurechnenden Kosten sowie einen Aufschlag für einen kalkulatorischen Gewinn. Bei der Zuwendung entfällt wegen des Eigeninteresses des Zuwendungsempfängers auf jeden Fall der Gewinnzuschlag, außerdem gilt der Grundsatz der Teilfinanzierung (Nr. 2.2. VV-BHO zu § 44), d. h., das eigene Interesse des Zuwendungsempfängers soll auch durch seine finanzielle Beteiligung zum Ausdruck kommen.

Preisgestaltung

Bei einer Zuwendung nimmt der Bund auf die Gestaltung der Ausgaben (oder in Ausnahmefällen die Kosten) des Zuwendungsempfängers bereits bei der Antragsprüfung und bei der Bewilligung durch die Nebenbestimmungen erheblichen Einfluss. Z. B. dürfen Zuwendungen zur institutionellen Förderung und Zuwendungen zur Projektförderung, bei denen die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden, nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes (zum sog. Besserstellungsverbot § 8 Abs. 2 HG 2011, Nr. 1.3 ANBest-I, Nr. 1.3 ANBest-P).

Nicht-steuerbare  
Zuschüsse

Nicht steuerbare Zuschüsse (echte Zuschüsse) liegen vor, wenn die Zahlungen nicht aufgrund eines Leistungsaustauschverhältnisses erbracht werden (UStR zu § 1). Zur umsatzsteuerrechtlichen Beurteilung von Zuwendungen aus öffentlichen Kassen zur Projektförderung sowie zur institutionellen Förderung hat der BMF mit Schreiben vom 15. August 2006 (BStBl I S. 502) festgelegt, dass Zuwendungen aus öffentlichen Kassen, die ausschließlich auf der Grundlage des Haushaltsrechts und den dazu erlassenen Allgemeinen Nebenbestimmungen vergeben werden, grundsätzlich sogenannte echte Zuschüsse sind, denen keine Gegenleistung gegenübersteht. Die in den Nebenbestimmungen normierten Auflagen reichen demnach für die Annahme eines Leistungsaustauschverhältnisses nicht aus. Damit unterliegen Zuwendungen grundsätzlich nicht der Umsatzsteuer. Diese Beurteilung schließt im Einzelfall eine Prüfung nicht aus, ob aufgrund zusätzlicher Auflagen oder Bedingungen des Zuwendungsgebers oder sonstiger Umstände ein steuerbarer Leistungsaustausch zwischen dem Zuwendungsgeber und dem Zuwendungsempfänger begründet worden ist. Öffentliche Aufträge, mit denen ein Leistungsaustauschverhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer begründet wird, unterliegen der Umsatzsteuer.

Im Folgenden werden Elemente des öffentlichen Auftrags und der Zuwendung in tabellarischer Form gegenüber gestellt:

Öffentlicher Auftrag	Zuwendung
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Vertrag</li> <li>● Bürgerliches Recht</li> <li>● Leistungsbeschaffung gegen Entgelt</li> <li>● Bedarfsdeckungsgeschäfte der öffentlichen Hand</li> <li>● Förmliches Verfahren</li> <li>● Auftragnehmer hat (primäres) Gewinn- und kein Leistungsinteresse</li> <li>● Voller wirtschaftlicher Gegenwert</li> <li>● Marktüblicher Personalkostenersatz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● i. d. R. begünstigender Verwaltungsakt</li> <li>● Öffentliches Recht</li> <li>● Kein unmittelbarer Leistungsaustausch gegen Entgelt, Bund „erwirbt“ Verfügungsrecht über Arbeitsergebnis nicht; Ausnahme: (einfaches) Nutzungsrecht o. Übertragung von Schutzrechten (Nr. 5.6.3 VV-BHO zu § 44)</li> <li>● Erfüllung unmittelbarer öffentlicher, bspw. sozial-, bildungs- o. wirtschaftspolitischer Aufgaben.</li> <li>● Kein förmliches Verfahren</li> <li>● Zuwendungsempfänger/in hat unmittelbar eigenes Leistungsinteresse</li> <li>● Grds. Teilfinanzierung (Subsidiaritätsgrundsatz)</li> <li>● z. T. Besserstellungsverbot (vgl. § 8 Abs. 2 HG, Nr. 1. 3 ANBest-I/P)</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsatzsteuerpflichtig</li> <li>• BRH prüft in Behörden, nicht Unternehmen</li> <li>• Zivilrechtsweg (§ 13 GVG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nicht steuerbarer Zuschuss</li> <li>• BRH prüft Zuwendungsempfänger/in (§ 91 BHO)</li> <li>• Verwaltungsgerichtsweg (§ 40 VwGO)</li> </ul>
--	---

Tab. 2.1: Gegenüberstellung Öffentlicher Auftrag – Zuwendung

### 2.1.3 Zuwendungen und Subventionen

Es gibt keinen einheitlichen Subventionsbegriff. Die Bundesregierung ist nach § 12 StWG verpflichtet, über die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen alle zwei Jahre Bundestag und Bundesrat zu berichten. Unter Finanzhilfen werden dabei Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verstanden, während es sich bei Steuervergünstigungen um spezielle steuerliche Ausnahmeregelungen handelt, die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen. Das Bundesfinanzministerium definiert den Subventionsbegriff entsprechend umfassend: „Der Subventionsbegriff des Bundes konzentriert sich entsprechend dem gesetzlichen Auftrag auf Leistungen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige. § 12 StWG nennt als Finanzhilfen insbesondere Bundesmittel für Anpassungs-, Erhaltungs- und Produktivitätsbeihilfen an Betriebe und Wirtschaftszweige“ ([https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Subventionspolitik/2017-08-23-subventionsbericht-26.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Subventionspolitik/2017-08-23-subventionsbericht-26.html)).

Für den Bereich der Zuwendungen ist eher die Abgrenzung zum engeren strafrechtlichen Subventionsbegriff von Bedeutung. Nach § 264 Abs. 7 StGB ist eine Subvention

Subventionsbegriff  
des Strafgesetzbuchs

*„1. eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landesrecht an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil  
a) ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird und  
b) der Förderung der Wirtschaft dienen soll;  
2. eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften, die wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird.“*

Da der Zuwendungsbegriff die Geldleistung umfasst, gehören Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen i. S. d. § 39 BHO (Subventionen umfassen beides) nicht dazu. Außerdem ist der mögliche Adressatenkreis – Stellen außerhalb der Bundesverwaltung – beim Zuwendungsbegriff sehr viel größer als beim Subventionsbegriff. Schließlich sind Zuwendungen immer nur freiwillige Leistungen des Zuwendungsgebers und können nicht der Erfüllung von Rechtsansprüchen dienen, auf Subventionen können dagegen Rechtsansprüche beste-

hen. Von der Zielrichtung her ist der Zuwendungsbegriff entgegen dem Subventionsbegriff sehr viel weiter, da er nicht nur die Förderung der Wirtschaft umfasst, sondern sich auf viele politische Felder erstrecken kann.

In der folgenden Tabelle werden die definitionsgemäßen Bestandteile gegenübergestellt. Dabei wird deutlich, dass es Unterschiede aber auch Gemeinsamkeiten geben kann. Das hängt von der Ausgestaltung der Subvention ab.

Subvention –  
Zuwendung

Subvention	Zuwendung
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Leistung aus öffentlichen Mitteln umfasst auch Sachleistungen, Steuervergünstigungen, Leistungen aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen</li> <li>● nach Bundes-, Landes- oder EU-Recht</li> <li>● an Betriebe oder Unternehmen</li>   <li>● ohne marktmäßige Gegenleistung</li> <li>● zur Förderung der Wirtschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Leistung aus öffentlichen Mitteln aber nur Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen auf deren Bewilligung kein Anspruch besteht</li> <li>● nach Bundes-, Landes- oder EU-Recht</li> <li>● nicht nur an Betriebe oder Unternehmen (in Frage kommen alle Stellen außerhalb der Bundesverwaltung)</li> <li>● ohne marktmäßige Gegenleistung</li> <li>● nicht nur zur Erreichung wirtschaftlicher Ziele. Möglich sind alle politischen Ziele im Rahmen der Bundeskompetenz</li> </ul>

Tab. 2.2: Gegenüberstellung Subvention – Zuwendung

Zuwendungen können demgemäß auch Subventionen sein, wenn der Empfänger ein Betrieb oder Unternehmen ist und das Ziel der Zuwendung mindestens teilweise im Bereich der Wirtschaftsförderung liegt. Die Begriffe Betrieb und Unternehmen sind weit auszulegen. Hierzu können ungeachtet ihrer Rechtsform auch Forschungseinrichtungen oder karitative Institutionen zählen. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist keine Voraussetzung. Einbezogen sind auch solche Betriebe, deren Gegenstand keine gewerbliche Tätigkeit im Sinne des Steuerrechts ist, so dass auch Land- und forstwirtschaftliche Betriebe oder freiberufliche Betriebe unter den anzuwendenden Betriebsbegriff fallen. Das öffentliche Unternehmen ist ebenfalls vom Geltungsbereich der Vorschrift umfasst. Eine Förderung der Wirtschaft setzt voraus, dass zumindest ein mit der Maßnahme verfolgter Zweck die Stärkung der Leistungsfähigkeit von Wirtschaftsteilnehmern ist. Soweit FuE-Förderungen ausschließlich der wissenschaftlichen Forschung zu Gute kommen, stellen diese keine Subventionen dar. So steht beispielsweise die allgemeine nicht betriebsgebundene Grundlagenforschung in keinem ausreichend engen Bezug zur Wirtschaft. Wird eine Leistung aus dem Gesamthaushalt der EU oder aus Haushaltsplänen, deren Verwaltung im Auftrag der EU erfolgt,



erbracht, wird diese Subvention nach EU-Recht nach § 264 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 StGB noch umfassender vor Subventionsbetrug geschützt. Die Voraussetzung einer wirtschaftsfördernden Zielsetzung oder die Zugehörigkeit zum Empfängerkreis Betriebe oder Unternehmen ist hierbei nicht erforderlich. Es genügt, dass die Leistung wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird.

Die Konsequenz des Zusammenfallens von Zuwendungs- und Subventionsbegriff ist, dass die Vorschriften des Subventionsbetruges nach § 264 StGB dann auch für die Zuwendung gelten. Danach macht sich strafbar, wer einer für die Bewilligung einer Subvention zuständigen Behörde oder einer anderen in das Subventionsverfahren eingeschalteten Stelle oder Person (Subventionsgeber) über subventionserhebliche Tatsachen für sich oder einen anderen unrichtige oder unvollständige Angaben macht, die für ihn oder den anderen vorteilhaft sind, den Subventionsgeber entgegen den Rechtsvorschriften über die Subventionsvergabe über subventionserhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt oder in einem Subventionsverfahren eine durch unrichtige oder unvollständige Angaben erlangte Bescheinigung über eine Subventionsberechtigung oder über subventionserhebliche Tatsachen gebraucht.

## 2.2 Stellen außerhalb der Bundesverwaltung

Der Begriff „Stelle“ ist sehr weit gefasst. Er umfasst natürliche Personen, Personengemeinschaften wie z. B. BGB-Gesellschaften und juristische Personen des Privatrechts, des Wirtschaftsrechts und des öffentlichen Rechts. Entscheidend ist, dass die Stelle die Gewähr dafür bietet, dass der Zuwendungszweck erreicht und die Mittelverwendung nachgewiesen werden kann. In Förderrichtlinien kann der Kreis der Zuwendungsempfänger beschränkt werden.

Die Auslegung des Begriffs der Bundesverwaltung im Sinne des § 23 ist seit Erlass der BHO streitig. Einigkeit herrscht darin, dass die unmittelbare Bundesverwaltung alle Stellen umfasst, die zur juristischen Person „Bund“ gehören, die also keine eigene Rechtspersönlichkeit haben, z. B. Bundesministerien und deren nachgeordnete Behörden. Innerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung können Haushaltsmittel nur zugewiesen werden, Zuwendungen sind hier nach übereinstimmender Auffassung nicht zulässig.

Fraglich ist, ob auch die mittelbare Bundesverwaltung zur Bundesverwaltung im Sinne des § 23 BHO gehört. Die mittelbare Bundesverwaltung umfasst die bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, also alle öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen, die in der Regel durch Bundesgesetz errichtet worden sind und der Rechtsaufsicht des Bundes unterstehen, z. B. Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Rentenversicherung, Deutsche Welle, Stiftung Preußischer Kulturbesitz.

Mittelbare  
Bundesverwaltung

Eine vom Bundesfinanzministerium bevorzugte enge Auslegung des § 23 BHO erkennt als Bundesverwaltung nur die unmittelbare Bundesverwaltung an (*Nebel* in: *Piduch*, RN 2 zu § 23 BHO und RN 7 zu § 105 BHO). Dieser Auffassung liegt zugrunde, dass die §§ 1 bis 104 BHO direkt nur für die unmittelbare Bundesverwaltung gelten. Für die mittelbare Bundesverwaltung gelten die §§ 1 bis 87 BHO hingegen nach § 105 Abs. 1 BHO entsprechend, soweit nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.

Nach einer weiten, von den Fachressorts bevorzugten Auslegung ist Bundesverwaltung im Sinne des § 23 sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Bundesverwaltung (*Krämer/Schmidt*, *Zuwendungsrecht*, B III 3.3.4.2; *Hugo/Sandfort* in: *Heuer*, *KHR*, RN 21 zu § 23 BHO; *Dittrich*, *Kommentar zum Haushaltsrecht*, RN 3.6.2 zu § 23 BHO). Diese Auffassung stützt sich vor allem auf die Systematik des § 26 BHO, der in Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 zwischen den „juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die vom Bund ganz oder zum Teil zu unterhalten sind“ (das sind Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung) und den „Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die vom Bund Zuwendungen ... erhalten“ unterscheidet. Aus dieser Unterscheidung folgt, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts, die vom Bund zu unterhalten sind und zur mittelbaren Bundesverwaltung gehören, nicht außerhalb der Bundesverwaltung im Sinne des § 23 stehen. *Dittrich* weist darauf hin, dass sich dieser Auffassung auch die Bundesregierung in der Begründung zum Gesetzentwurf des Berufsbildungsreformgesetzes vom 20. Oktober 2004 (BT-Drucksache 15/3980, S. 62) angeschlossen hat (*Dittrich*, *Kommentar zum Haushaltsrecht*, RN 3.6.2 zu § 23 BHO). Dort wird zu § 99 (Finanzierung des Bundesinstituts für Berufsbildung) ausgeführt: „Das Bundesinstitut für Berufsbildung steht als bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts nicht außerhalb der Bundesverwaltung, sondern innerhalb. Es kann daher nach der haushaltsrechtlichen Terminologie keine Zuwendungen erhalten.“

Entscheidend dürfte sein, dass nach dem Wortlaut des § 23 BHO die Veranschlagung von Zuwendungen voraussetzt, dass der Bund an der Erfüllung durch die Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Die Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung nehmen jedoch originäre Aufgaben des Bundes wahr. Es geht bei ihnen nicht darum, dass eigene Aufgaben wahrgenommen werden, an deren Erfüllung ein erhebliches Bundesinteresse besteht. In der Praxis hat sich eine pragmatische Handhabung (sowohl Zuweisungen als auch Zuwendungen an Stellen der mittelbaren Bundesverwaltung) durchgesetzt.

### 2.3 Das erhebliche Bundesinteresse

Finanzierungskompetenz des Bundes

Ein Interesse des Bundes, eigene Mittel zur Förderung einer Einrichtung oder eines Projektes einzusetzen, kann nur gegeben sein, wenn der Bund eine Finanzierungskompetenz hat. Eine Finanzierungskompetenz besteht grundsätzlich nur,

soweit eine Aufgabenkompetenz gegeben ist (Art. 104 a Abs. 1 GG). 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.



Beispiel zur fehlenden verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes: Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bemerkung 45, Seite 36 (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2007/teil-ii-einzelne-pruefungsergebnisse/bundesministerium-fuer-bildung-und-forschung/2007-bemerkungen-nr-45-dienstleister-fuer-hochschulen-trotz-entfallener-rechtsgrundlage-weiter-gefoerdert>)

An der Aufgabenkompetenz der Länder ändert sich auch dann nichts, wenn der Bund den Ländern Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 GG für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewährt. Mangels Kompetenz des Bundes für die Wahrnehmung der Aufgabe liegt keine Zuwendung vor. Außerdem werden bei den Finanzhilfen die Einzelheiten per Bundesgesetz oder Verwaltungsvereinbarungen geregelt. Im Zuwendungsrecht werden Einzelheiten im Zuwendungsbescheid im Rahmen der Ermessensentscheidung getroffen. Zudem sind bei Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 GG die Einflussmöglichkeiten des Bundes stark eingeschränkt, d. h. die Zweckbindung der Mittel erfolgt global. Bei Zuwendungen hat der Bund weitgehende Entscheidungsfreiheit über das „Ob“ und „Wie“ der Mittelvergabe. Im Rahmen der Finanzhilfen ist das Recht des Bundes zur Prüfung der Mittelverwendung eingeschränkt. Im Zuwendungsrecht hat der Bund nicht nur das Recht zur Überprüfung der Verwendung der Mittel, sondern sogar die Pflicht.

Die Abgrenzungsmerkmale der Zuwendung zu den Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 GG gelten im gleichen Sinne für Geldleistungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG. Aus dem Wortlaut des Art. 91 a GG Abs. 1 GG folgt, dass „[d]er Bund [...] bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit[wirkt]“. Es bleiben also Aufgaben der Länder, der Bund erwirbt keine eigene verfassungsrechtliche Kompetenz. Außerdem werden nach Art. 91 a Abs. 2 GG die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates näher bestimmt. Die Festlegung der Einzelheiten durch Gesetz widerspricht der mit dem Zuwendungsbegriff zusammenhängenden Ermessensentscheidung gemäß §§ 44 in Verbindung mit 23 BHO. Die Finanzleistungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG sind daher ebenfalls keine Zuwendungen im haushaltsrechtlichen Sinne.

Finanzhilfen des Bundes

Forschungs-  
förderung

Nach Art. 91 b GG können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird jeweils in den Vereinbarungen geregelt. Art. 91 b GG ist die Grundlage für die gemeinsame Förderung von Forschungseinrichtungen und Forschungsvorhaben innerhalb und außerhalb von Hochschulen. Bei Förderungsmaßnahmen des Bundes nach Art. 91 b GG handelt es sich nicht um Finanzhilfen im Sinne von Nr. 1.3 oben, sondern um Zuwendungen. Der Bund finanziert hierbei nicht Aufgaben der Länder, sondern er nimmt in Höhe seines Finanzierungsanteils eigene Aufgaben wahr, nämlich die Zuständigkeit des Bundes zur Förderung der Großforschung und der Bildungsplanung. Bundesmittel nach Art. 91 b GG werden dementsprechend grundsätzlich im Wege von Zuwendungen vergeben, und zwar auch, soweit die Länder Empfänger der Mittel sind.

Von der Grundregel des Art. 30 GG abweichende Aufgabenzuweisungen können sich aus dem geschriebenen Verfassungsrecht ergeben, insbesondere aus Art. 73 f. und 87 f. GG. Im Wege der Verfassungsinterpretation hat das Bundesverfassungsgericht Bundeszuständigkeiten aus der Natur der Sache (BVerfGE 22, 180) oder kraft Sachzusammenhangs mit einer durch das Grundgesetz ausdrücklich zugewiesenen Aufgabe (BVerfGE 3, 407) erkannt. Bund und Länder haben im Jahr 1971 den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern (sog. Flurbereinigungsabkommen) erstellt, um für die Abgrenzungsprobleme eine Orientierungshilfe zu haben. Dieses Abkommen stellt eine auf der Grundlage der Rechtsprechung entwickelte Verwaltungsvereinbarung dar, die zwar vom Bundeskabinett gebilligt, aber bis heute nicht zum Abschluss gekommen ist.

Was zu den Bundeszuständigkeiten gehört, ist nicht immer unumstritten.

Beispiel  
Sportförderung

So hat etwa der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Förderung des Spitzensports ausgeführt: „Der Bund fördert den Sport trotz unklarer und fehlender Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit seit Jahrzehnten ... Obwohl die Bundesregierung ihre Förderzuständigkeit nur als Ausnahme betrachtet und unter dem Gesichtspunkt der nationalen Repräsentation im Wesentlichen auf den Spitzensport bezieht, fördert sie auch den Leistungssport und Breitensport. Nach Auffassung der Bundesregierung fällt der nicht als Spitzensport ausgeübte Leistungssport als qualifizierter Breitensport grundsätzlich in die Verantwortung der Länder einschließlich der Kommunen. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen eines Anhörungsverfahrens zu den Sport-Förderrichtlinien des Bundesministeriums des Innern im Jahre 2006 dessen Engagement über den Spitzensport hinaus problematisiert. Der Bundesbeauftragte hält es für geboten, dass sich der Bund in diesem Zusammenhang auf die Spitzensportförderung beschränkt. Dies sollte im

Grundgesetz, in einem Ausführungsgesetz oder in einer Vereinbarung im Rahmen der Föderalismuskommission II klargestellt werden.“ (Auszug aus: Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stuttgart 2007).

Ein besonderes Abgrenzungsproblem stellen die im Grenzbereich der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder angesiedelten Vorhaben unter der Bezeichnung Modellvorhaben dar (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“ (Beschluss des Großen Senats des Bundesrechnungshofs vom 16.05.1983, zitiert in Bd. 10 der Schriftenreihe des BWV, S. 19) 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“.*

Ressortforschung

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 Art. 91 a GG genannten Gemeinschaftsaufgaben,
- Zusammenwirken mit den Ländern im Rahmen des Art. 91 b GG,
- Gewährung von Finanzhilfen gem. Art. 104 b Abs. 1 GG.

Der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens zwingt in den Fällen, in denen Landeszuständigkeiten nach Art. 91 a, 91 b, 104 a und 104 b GG (Art. 104 b vom Autor ergänzt) 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 nach § 23 BHO als Veranschlagungsvoraussetzung (und durch den Verweis des § 44 Abs. 1 BHO auf § 23 BHO auch als Bewilligungsvoraussetzung) geforderte Bundesinteresse muss „erheblich“ sein. Hierdurch ist klargestellt, dass nicht jedes Bundesinteresse ausreicht. Der Umstand, dass eine Förderung durch den Bund wünschenswert oder sinnvoll ist, rechtfertigt also noch keine Zuwendung (Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, Bd. 10 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, S. 21). Es müssen besondere Gesichtspunkte hinzutreten. Nach der Rechtsprechung des BVerwG (BVerwG 07.05.1975 [DÖV 1975, 783]) 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.



Beispiel zum fehlenden erheblichen Bundesinteresse: Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bemerkung 36, Seite 172 (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2010/teil-iii-sonstige-pruefungs-und-beratungsergebnisse/auswaertiges-amt/2010-bemerkungen-nr-36-auswaertiges-amt-stellt-unzulaessige-zuwendungen-an-ein-institut-der-unesco-ein-und-spart-so-jaehrlich-eine-halbe-million-euro>)

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.

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 auslöst. 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.

## 2.4 Das Subsidiaritätsprinzip als Ausdruck der Wirtschaftlichkeit

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 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.

Spezielle Ausgestaltung erfährt das Subsidiaritätsprinzip durch weitere Regelungen in den VV-BHO. Danach ist eine Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, verboten (Nr. 1.1 VV-BHO zu § 44). Die Bewilligungsbehörde muss sich mithin davon überzeugen, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller in der Lage ist, seine Eigenmittel aufzubringen und die Drittmittelgeber zuverlässig und solvent sind. Ein bei der Betrachtung des Zuwendungsverfahrens näher zu beleuchtender Punkt ist demgemäß die Prüfung, ob der Antragsteller über eine ordnungsgemäße Geschäftsführung verfügt und ggf. die Prüfung der Bonität der Antragstellerin oder des Antragstellers.

Sicherung der  
Gesamtfinanzierung

Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns

Ausdrücklich bestimmen die VV-BHO, dass für bereits begonnene Vorhaben keine Zuwendungen bewilligt werden dürfen (Nr. 1.3 Satz 1 VV-BHO zu § 44). Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass mit dem Beginn des Vorhabens ohne Förderung durch den Bund der Antragsteller zu erkennen gibt, dass er auf die Zuwendung des Bundes nicht angewiesen ist. Eine Zuwendung ist also für das Vorhaben nicht erforderlich. Außerdem soll durch das Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns die Entscheidungsfreiheit der Bewilligungsbehörde im Interesse eines möglichst wirksamen Mitteleinsatzes gewährleistet und eine Präjudizierung des Zuwendungsgebers ausgeschlossen werden.

Gleichzeitig wird aber in den VV-BHO zugelassen, dass die Bewilligungsbehörde im Einzelfall einem vorzeitigen Beginn des Vorhabens zustimmen kann (Nr. 13 Satz 2 VV-BHO zu § 44). Nach der Systematik der Vorschrift wird ein vorzeitiger Vorhabenbeginn nur zugelassen werden können, wenn hierdurch die Entscheidungsfreiheit des Zuwendungsgebers nicht beschnitten wird und die Vermutung widerlegt werden kann, dass der Zuwendungsempfänger das Vorhaben notfalls auch ohne staatliche Hilfe finanzieren kann. Zur Beschleunigung der Vorhaben enthalten auch einige Förderrichtlinien eine generelle Regelung, mit der ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wird. So ist etwa nach Nr. 4.4.2 der Richtlinie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) zum „Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)“ (<http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=views;document&doc=10160&typ=RL> [Stand: Juni 2017]) eine Förderung ausgeschlossen, wenn unter anderem „vor dem bestätigten Antragsingang mit dem Projekt begonnen oder Vereinbarungen zwischen den beteiligten Partnern rechtskräftig abgeschlossen worden sind“. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass bereits mit bestätigtem Antragsingang begonnen werden darf. Nach derselben Richtlinie – Nr. 6.2.1 – ist der Eingang der eingereichten Unterlagen dem Antragsteller vom Projektträger schriftlich zu bestätigen.

## 2.5 Übungen zum haushaltsrechtlichen Zuwendungsbegriff

### Übung 2.1:

An einem Lehrstuhl der Universität der Bundeswehr in München soll in Kooperation mit einer Moskauer Hochschule ein Forschungsprojekt durchgeführt werden, das nach den Richtlinien des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zur Förderung von Aktivitäten im Rahmen des „Deutsch-Russischen Jahres der Bildung, Wissenschaft und Innovation“ im Rahmen der Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung förderbar ist.

Prüfen Sie, ob eine Zuwendung an die Hochschule gewährt werden dürfte.



**Übung 2.2:**

Auf der Grundlage des Art. 91 b GG trifft der BMBF eine Vereinbarung mit einem Bundesland für den Hochschulbereich. In dieser Vereinbarung wird der Bund ermächtigt, Projekte im Bereich der Demenzforschung an Hochschulen anteilig zu fördern. Im Rahmen der Vereinbarung soll der Bund auch das Recht bekommen, sich an Forschungsbauten von Hochschulen der Länder zu beteiligen.

Beurteilen Sie, ob es sich bei den Leistungen des Bundes im Rahmen der Bund-Länder-Vereinbarung um Zuwendungen handelt.

**Übung 2.3:**

Professor Paul Laner stellt einen Antrag auf Förderung eines Forschungsvorhabens, das er im Rahmen der Forschungstätigkeit seines Lehrstuhls durchführen will. Gegenstand des Forschungsprojektes ist die Untersuchung der Wirkung von Weizenbier auf die Mikroorganismen in der Umgebung von Biergärten. Es soll im Zeitraum 01.07. ds. Js. – 31.10. ds. Js. durchgeführt werden.

Nach einer Förderrichtlinie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit besteht ein Interesse des Bundes an dem Forschungsgegenstand.

Der Professor legt über die Hochschulverwaltung folgenden Finanzierungsplan vor:

<b>1. Personalausgaben insgesamt:</b>		<b>38.000 €</b>
davon für eigene Arbeit	10.000 €	
für 2 eigens für das Projekt einzu- stellende wiss. Mitarbeiter	28.000 €	
<b>2. Sachausgaben insgesamt:</b>		<b>7.000 €</b>
davon Verbrauchsmaterial	2.000 €	
Telefon, Porto	1.000 €	
Technische Hilfsmittel	2.000 €	
Reisekosten	2.000 €	
<b>3. Mehrwertsteuer:</b>		<b>8.550 €</b>
<b>Gesamtausgaben:</b>		<b>53.550 €</b>
<b>Eigenmittel:</b>		<b>keine</b>
<b>Damit nicht gedeckter Bedarf:</b>		<b>53.550 €</b>

Die Untersuchung ist auch für ein gesetzgeberisches Vorhaben des Ressorts von großem Interesse. Für diesen Zweck sollten die Ergebnisse vor Abschluss des Gesetzgebungsvorhabens nicht veröffentlicht werden.

Prüfen und begründen Sie,

- ob eine Zuwendung oder ein öffentlicher Auftrag infrage kommt und
- welche Unterschiede sich bei der Anerkennung einzelner Positionen des Finanzierungsplans abhängig von der Gewährung einer Zuwendung oder der Erteilung eines öffentlichen Auftrags ergeben würden.

Übung 2.4:

Zur Umsetzung der Programme des Kinder- und Jugendplans schaltete das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sogenannte Regiestellen ein. Sie sollten auf der Grundlage eines von ihnen selbst entwickelten detaillierten Konzeptes die Programme organisatorisch und technisch verwalten sowie Fördermittel an einzelne Zuwendungsempfänger weiterleiten. Das Bundesministerium vergab den Betrieb der Regiestellen im Wettbewerb.

Nach einer öffentlichen Ausschreibung beauftragte das Bundesministerium eine Arbeitsgemeinschaft in Form einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts mit dem Betrieb einer Regiestelle. Der Auftragswert lag bei 3,3 Mio. Euro. Die in der Ausschreibung vorgesehene und im Umfang des Angebotes enthaltene Leistung „Weiterleiten von Fördermitteln“ wurde nicht in den Vertrag aufgenommen. Stattdessen bewilligte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend der Arbeitsgemeinschaft Zuwendungen in Höhe von 55,3 Mio. Euro mit dem Zweck, die Mittel vollständig und in Form privatrechtlicher Verträge in eigenem Namen an Zuwendungsempfänger weiterzuleiten.

Beurteilen Sie die geschilderte Bewilligung der Zuwendungen an die Arbeitsgemeinschaft unter dem Aspekt der Interessenlage des Bundes und der Zuwendungsempfängerin.

### 3. Rechtsgrundlagen des Zuwendungsrechts

#### 3.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Art. 20 Abs. 3 GG bindet die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht. Die Rechtmäßigkeit des Handelns der öffentlichen Verwaltung führt zu einer Orientierung am Verhältnismäßigkeitsprinzip, den Anforderungen an eine pflichtgemäße Ermessensausübung, den Grundrechten und allgemeinen Verfassungsprinzipien, wozu auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gehört.

Aus der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns wird sowohl das Prinzip vom Vorrang des Gesetzes als auch das Prinzip vom Vorbehalt des Gesetzes hergeleitet. Nach dem Prinzip vom Vorbehalt des Gesetzes darf die Verwaltung nur insoweit tätig werden, als sie dazu durch ein Gesetz oder eine aufgrund eines Gesetzes erlassene sonstige Rechtsnorm ermächtigt ist. Auf die umstrittene Frage, ob das Vorbehaltprinzip auch für die Leistungsverwaltung gilt, wurde oben unter 1.1.1 bereits eingegangen. Die Praxis folgt der Rechtsprechung, dass Zuwendungen keiner materiellen gesetzlichen Grundlage bedürfen. Vielmehr genügt auch jede andere parlamentarische Willensäußerung, insbesondere die etatmäßige Bereitstellung der Mittel (BVerwGE 6,282 [287]; 90, 112, [126]; NJW 1977, 1838; VGH München BayVBl. 1988, 466; NVwZ 2000, 830). Anders stellt sich die Situation dar, wenn durch die Bewilligung der Zuwendung Maßnahmen gefördert werden, die in die grundrechtlich geschützte Sphäre Dritter eingreifen.

Rechtmäßigkeit  
des Verwaltungs-  
handelns

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit spielt bei der Gewährung der Zuwendung keine Rolle, soll er doch Eingriffe des Staates im Sinne der Angemessenheit beschränken. Er ist jedoch bei der Ermessensausübung in den Fällen der Rücknahme einer rechtswidrigen Bewilligung als auch des Widerrufs von Bedeutung. Im Bereich des Zuwendungsrechts nehmen die Anforderungen an Ermessensentscheidungen einen erheblichen Raum ein. Schon die Grundentscheidung, ob eine Zuwendung gewährt wird oder nicht, ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen. Im weiteren Prozess der Bearbeitung eines Zuwendungsantrages gibt es vielfältige Ermessensentscheidungen, so z. B. bei der Frage der Zustimmung zu einem vorzeitigen Maßnahmenbeginn, der Wahl der Finanzierungsart oder der Auswahl zwischen der Ausgabenbasis und der Kostenbasis bei der Projektförderung. Nach § 40 VwVfG hat die Behörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten.

Grundsatz der  
Verhältnismäßigkeit

Ermessen

Nach dem Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 GG darf die öffentliche Verwaltung weder in wesentlicher Hinsicht gleich gelagerte Sachverhalte willkürlich ungleich noch in wesentlicher Hinsicht Ungleiches willkürlich gleich behandeln.

Gleichheitsgrundsatz

Die Exekutive 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“ (OVG Münster, Urteil vom 15.08.1980 [NJW 1981, 2597]). Wenn die Verwaltung bestimmte Sachverhalte stets in gleicher Art und Weise entscheidet, kann es durch den Gleichheitsgrundsatz zu einer Selbstbindung der Verwaltung kommen. So kann die Bindung der Verwaltung an Verwaltungsvorschriften zu einer indirekten Außenwirkung dieser Verwaltungsvorschriften führen. Eine direkte Außenwirkung wird durch so genannte Förderrichtlinien erzeugt, die veröffentlicht werden und damit die Bewilligungsbehörde binden. Auch ohne Förderrichtlinie kann der Gleichheitsgrundsatz verletzt sein, wenn die Bewilligungsbehörde bei gleichartigen Förderungen in Einzelfällen ohne sachlichen Grund zu völlig unterschiedlichen Förderentscheidungen kommt.

Wirtschaftlichkeit

Der in Art. 114 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich normierte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit hat im Bereich der Zuwendungen durch das Subsidiaritätsprinzip eine herausragende Bedeutung. Auf einzelne Aspekte im Prozess der Antragsprüfung und der Verwendungsnachweisprüfung wird noch einzugehen sein.

### 3.2 Verwaltungsrechtliche und haushaltsrechtliche Grundlagen

Da eine Zuwendung durch begünstigenden Verwaltungsakt gewährt wird, gilt allgemeines Verwaltungsrecht. Das Verfahren, das auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist, unterliegt den Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz ergibt sich aus der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Da es bei Zuwendungen um die Weiterleitung öffentlicher Mittel an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung handelt, ist Zuwendungsrecht auch haushaltsrechtlich geprägt. Haushaltsrecht ist jedoch nur für die Exekutive geltendes staatsinternes Recht und kann auf Zuwendungsempfänger nur dann Anwendung finden, wenn Regeln des Haushaltsrechts in den Zuwendungsbescheid oder in dessen Nebenbestimmungen in Form von Auflagen aufgenommen werden.

Neben den §§ 23 und 44 BHO ist Zuwendungsrecht in umfangreichen Verwaltungsvorschriften geregelt. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO sind die umfangreichsten zu einem Paragraphen der BHO überhaupt. Während diese Verwaltungsvorschriften das Verwaltungshandeln nur intern regeln, gelten im Verhältnis zur Zuwendungsempfängerin oder zum Zuwendungsempfänger die dem Zuwendungsbescheid beigelegten Nebenbestimmungen. In den Anlagen zur VV Nr. 5.1 sind allgemeine Nebenbestimmungen verbindlich vorgegeben.

Es gibt

Allgemeine  
Nebenbestimmungen

- die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I),

- die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P),
- die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (ANBest-Gk) und
- die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis (ANBest-P-Kosten).

Für einzelne Zuwendungsbereiche haben die zuständigen Bundesministerien im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und nach Anhörung des Bundesrechnungshofes ergänzende oder abweichende Verwaltungsvorschriften (z. B. Förderrichtlinien) zu den Nrn. 1 bis 13a erlassen. So haben viele Ressorts neben den Allgemeinen Nebenbestimmungen Besondere Nebenbestimmungen erlassen, die zum Teil neben die allgemeinen Nebenbestimmungen treten wie z. B. beim Bundesministerium für Bildung und Forschung die Besonderen Nebenbestimmungen für die Projektförderung (BNBest-P-BMBF), zum Teil auch diese ersetzen wie z. B. ebenfalls beim Bundesministerium für Bildung und Forschung die Besonderen Nebenbestimmungen des BMBF für die Projektförderung auf Kostenbasis aus dem Jahr 1998 (NKBF 98).

### 3.3 Europarechtliche Restriktionen – Beihilferecht<sup>7</sup>

Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die durch die Begünstigung einzelner Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, sind grundsätzlich nach Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verboten.

Verbot von Beihilfen  
in der EU

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist ein Unternehmen jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung (funktionaler Unternehmensbegriff)<sup>8</sup>. Wesentliches Merkmal der unternehmerischen Tätigkeit ist demnach das Erbringen einer wirtschaftlichen Leistung gegen Entgelt, Gewinnerzielungsabsicht ist nicht erforderlich.

Der Begriff der Begünstigung ist sehr weit zu verstehen. Eine Begünstigung ist jede Gewährung eines Vorteils ohne angemessene Gegenleistung. Eine Handelsbeeinträchtigung wird angenommen, wenn eine Beihilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wirtschaftsteilnehmern im europäischen Ausland verstärkt<sup>9</sup>. Die Beihilfe muss also grenzüberschreitende Wirkung haben.

<sup>7</sup> Ausführlich wird das Thema im Studienbrief „Europäisches Beihilferecht“ behandelt.

<sup>8</sup> EuGH 23.4.1991, Rs. C-41/90, *Höfner und Elser/Macroton*, Slg. 1991, I-1979, 2016.

<sup>9</sup> EuGH 21.7.2005, Rs. 71/04, Slg. 2005 I-7419, RN 44 – Xunta de Galicia; EuGH 15.12.2005, Rs. C-148/04, Slg. 2005 I-11137, RN 56 – Unicredito.

Mit dem  
gemeinsamen Markt  
vereinbare Beihilfen

Nach Art. 107 Abs. 2 AEUV sind mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar:

- Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden;
- Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;
- Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind.

Nach Art. 107 Abs. 3 AEUV können als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden:

- Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht;
- Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamen europäischen Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats;
- Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
- Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
- sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

Nach Art. 108 Abs. 3 AEUV muss die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet werden, dass sie sich dazu äußern kann. Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat. Für die De-minimis-Beihilfen und die von der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung erfassten Beihilfen hat die EU-Kommission von einer Genehmigungspflicht abgesehen.

Was die Genehmigung von Beihilfen durch die Europäische Kommission betrifft, kann man die im Folgenden näher dargestellten Gruppen von Beihilfen unterscheiden.

#### **3.3.1 De-minimis-Beihilfen**

Manche Beihilfen sind so gering, dass ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb nicht spürbar sind. Sie müssen daher nicht durch die Europäische Kommission genehmigt werden, sondern können ohne deren Einschaltung gewährt werden.

Allerdings hat die EU-Kommission das Recht, die Durchführung dieser Maßnahme zu kontrollieren.

Die Voraussetzungen und Bedingungen sind in der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen geregelt („De minimis“ leitet sich aus dem Grundsatz „de minimis non curat lex“ des römischen Rechts ab, der übersetzt „Um Geringfügigkeiten kümmert sich das Gesetz nicht“ lautet).

Damit die als „De-minimis“-Beihilfen bezeichneten Subventionen nicht dadurch, dass ein Unternehmen mehrere Subventionen dieser Art sammelt, doch noch zu einer Wettbewerbsverzerrung führen, ist der Subventionswert aller für ein Unternehmen zulässigen „De-minimis“-Beihilfen auf 200.000 Euro, für Unternehmen des Straßentransportsektors auf 100.000 Euro innerhalb des laufenden und der letzten zwei Kalenderjahre begrenzt. Diese Höchstbeträge gelten für alle „De-minimis“-Beihilfen gleich welcher Art und Zielsetzung. Bei den hier zugrunde gelegten Jahren handelt es sich um die Steuerjahre, die für das Unternehmen maßgebend sind. Der Dreijahreszeitraum ist fließend, d. h. bei jeder Neubewilligung einer „De-minimis“-Beihilfe ist die Gesamtsumme der im laufenden Steuerjahr sowie in den vorangegangenen zwei Steuerjahren gewährten „De-minimis“-Beihilfen festzustellen.

Neben der allgemeinen De-minimis-Regelung durch die Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission gibt es spezielle Regelungen für den Agrarsektor<sup>10</sup>, für den Fischerei- und Aquakulturbereich<sup>11</sup> und für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse<sup>12</sup>. Auf diese Regelungen soll hier nicht weiter eingegangen werden.

---

<sup>10</sup> Verordnung (EU) Nr. 1408/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor.

<sup>11</sup> Verordnung (EG) Nr. 717/2014 der Kommission vom 27. Juni 2014 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor.

<sup>12</sup> Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen. Die Europäische Kommission versteht unter dem Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Sinne des Art. 106 Abs. 2 AEUV alle wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen, die von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von ihnen daher mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden. Als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse werden beispielsweise Leistungen großer netzgebundener Branchen wie Energiewirtschaft, Telekommunikation, Verkehr, Hörfunk und Fernsehen und Postdiensten bis hin zu den Leistungen des Bildungssektors, der Wasser- und Abfallwirtschaft und des Gesundheits- und Sozialwesens bezeichnet.

### **3.3.2 Beihilfen nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)**

Durch die Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates ist die Kommission ermächtigt worden, im Einklang mit Artikel 109 AEUV zu erklären, dass bestimmte Gruppen von Beihilfen unter bestimmten Voraussetzungen von der Anmeldepflicht freigestellt sein können:

- Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen („KMU“),
- Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen,
- Umweltschutzbeihilfen,
- Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen sowie
- Beihilfen, die mit den von der Kommission für jeden Mitgliedstaat zur Gewährung von Regionalbeihilfen genehmigten Fördergebietskarten im Einklang stehen.

Am 22. Juli 2013 wurde die Verordnung (EG) Nr. 994/98 durch die Verordnung (EU) Nr. 733/2013 des Rates vom 22. Juli 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 994/98 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen geändert, um die Kommission zu ermächtigen, die Gruppenfreistellung auf neue Gruppen von Beihilfen auszuweiten, für die eindeutige Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt festgelegt werden können. Unter die Gruppenfreistellung fallen nun unter anderem folgende neue Gruppen von Beihilfen:

- Beihilfen zur Bewältigung der Folgen bestimmter Naturkatastrophen,
- Sozialbeihilfen für die Beförderung von Einwohnern entlegener Gebiete,
- Beihilfen für Breitbandinfrastrukturen,
- Innovationsbeihilfen,
- Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes sowie
- Beihilfen für Sportinfrastrukturen und multifunktionale Freizeitinfrastrukturen.

Beihilfen, die sowohl die allgemeinen als auch die für die betreffende Gruppe von Beihilfen geltenden besonderen Voraussetzungen dieser Verordnung erfüllen, sind von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Abs. 3 AEUV freigestellt.

Mit der Neufassung der AGVO im Jahr 2014 sind die Obergrenzen, bis zu denen Beihilfen von der Anmeldepflicht freigestellt sind, d. h. nicht bei der Kommission zur vorherigen Genehmigung angemeldet werden müssen, deutlich angehoben worden. Dies soll die Flexibilität der Mitgliedstaaten erhöhen und die Durchführung der FuEuI-Beihilfen beschleunigen. So können die Mitgliedstaaten nun für experimentelle Entwicklungen Beihilfen in Höhe von bis zu 15 Mio. EUR pro Vorhaben und Empfänger gewähren. In der alten AGVO lag der Schwellenwert bei 7,5 Mio. EUR.



### 3.3.3 Von der europäischen Kommission genehmigte Beihilfen

Außer den De-minimis-Beihilfen und den unter die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) fallenden Beihilfen sind alle anderen Beihilfen nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV bei der Europäischen Kommission anzumelden. Auch eine Beihilfe, deren Ziele den unter die AGVO fallenden Zielen entsprechen, kann von dem Mitgliedstaat bei der Kommission angemeldet werden.

Beihilfen i. S. v. Art. 107 Abs. 1 AEUV dürfen von den Mitgliedstaaten erst gewährt werden, wenn die Kommission sie in einem Notifizierungsverfahren genehmigt hat. Die Europäische Kommission hat zu verschiedenen Beihilfearten so genannte Unionsrahmen erlassen, in denen sie Kriterien für die Beurteilung der unterschiedlichen Beihilfearten festgelegt hat. Die Unionsrahmen für staatliche Beihilfen gelten für sämtliche Beihilfemaßnahmen, die bei der Kommission angemeldet wurden, weil

- sie nicht von der Gruppenfreistellungsverordnung erfasst werden oder
- in der Gruppenfreistellungsverordnung eine Einzelanmeldepflicht festgelegt wurde oder
- der Mitgliedstaat sich zur Anmeldung entschlossen hat, obwohl die betreffende Maßnahme theoretisch gemäß der Gruppenfreistellungsverordnung hätte freigestellt werden können.

Ein Beispiel ist der Unionsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (2014/C 198/01) vom 27.06.2014. Der Unionsrahmen bildet eine Ergänzung zur Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO). Ergänzend zu den Vorgaben der AGVO enthält der Unionsrahmen insbesondere die Grundlagen für die Prüfung umfangreicher FuEuI-Beihilfen, die über die in der AGVO festgesetzten Schwellenwerte hinausgehen und vor ihrer Gewährung einer Einzelprüfung durch die Europäische Kommission bedürfen. Daneben legt der Unionsrahmen fest, welche FuEuI-Tätigkeiten bereits nicht als wirtschaftliche Tätigkeiten einzustufen sind und deshalb von vornherein nicht der EU-Beihilfenkontrolle unterfallen.

Für die Erstanmeldung von Einzelbeihilfen oder Beihilferegelungen bei der Europäischen Kommission, die Begleitung der Notifizierungsverfahren, sowie – nach Genehmigung von Beihilfemaßnahmen – die Vermittlung zwischen der Kommission und den verschiedenen nationalen Beihilfegebern bei der Durchführung der Beihilfemaßnahmen einschließlich etwaiger Rückforderungsverfahren ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zuständig.

Einen zusammenfassenden Überblick zu den zulässigen Beihilfen gibt die folgende Grafik:

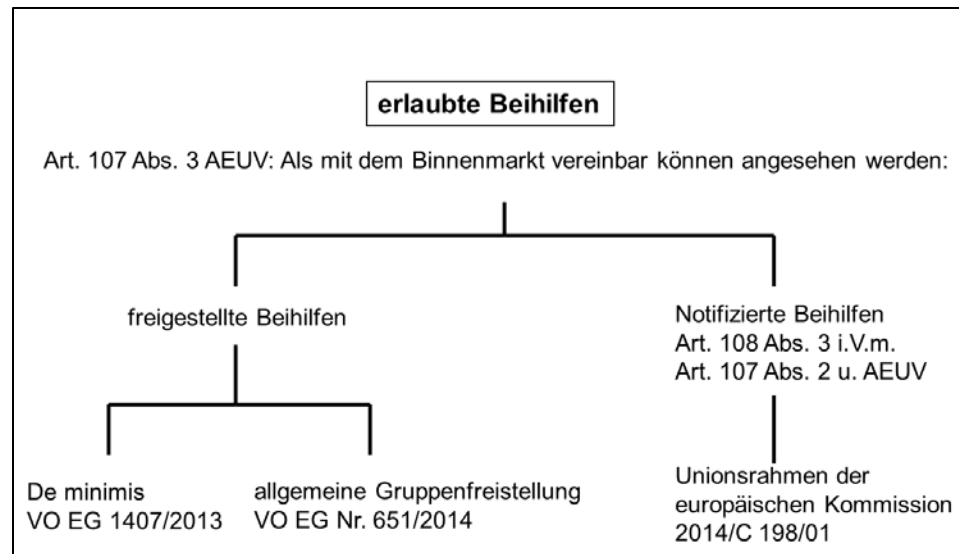


Abb. 3.1: Erlaubte Beihilfen nach Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV, Quelle: eigene Darstellung

## 4. Die Zuwendungsarten

### 4.1 Institutionelle Förderung

Bei der institutionellen Förderung ist Gegenstand der Förderung nicht ein einzelnes abgegrenztes Vorhaben, sondern eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung, mit der Maßgabe, dass die Zuwendungen an diese Stelle der Deckung ihrer gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teiles ihrer Ausgaben dienen. Das bedeutet nicht, dass die Zuwendung den Umfang der gesamten Ausgaben der Einrichtung ausmacht, sondern, dass die gesamten Ausgaben der Einrichtung die Grundlage für die Höhe der Zuwendung in Form der Fehlbedarfsfinanzierung sind.

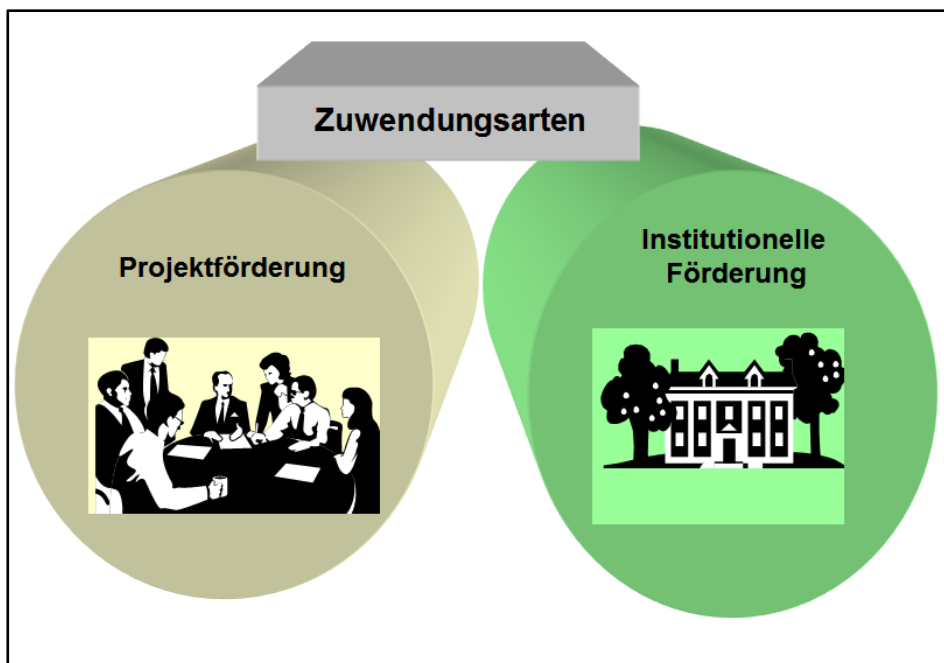


Abb. 4.1: Zuwendungsarten, Quelle: eigene Darstellung

Bei der institutionellen Förderung wird die Zuwendung regelmäßig für ein Haushaltsjahr bewilligt. Auch wenn daraus kein unmittelbarer Anspruch auf eine Anschlussbewilligung besteht, geht der Zuwendungsgeber faktisch die Verpflichtung zur Förderung über eine längere Zeit, wenn nicht auf Dauer ein (Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 10, Seite 12). Nach dem in den jährlichen Haushaltsaufstellungsschreiben des BMF formulierten so genannten Omnibus-Prinzip ist die Aufnahme eines neuen Zuwendungsempfängers in die institutionelle Förderung durch das Ausscheiden eines oder mehrerer anderer institutioneller Zuwendungsempfänger in einem finanziell gleichwertigen Umfang auszugleichen. Damit soll eine Ausweitung der Zahl der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger vermieden werden.

Mit dem Haushalts- oder Wirtschaftsplan hat der institutionell geförderte Zuwendungsempfänger einen Organisationsplan und einen Stellenplan vorzulegen (Veranschlagungsvoraussetzung nach Nr. 3.4 zu § 23 BHO). Die Haushalts- oder Wirtschaftspläne müssen vom zuständigen Bundesministerium und dem Bundesministerium der Finanzen gebilligt werden. Diese Unterlagen werden über den Bewilligungsbescheid entsprechend Nr. 1.2 ANBest-I für verbindlich erklärt. Anders als beim Finanzierungsplan bei der Projektförderung sind bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern die Einzelansätze des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes grundsätzlich verbindlich.

<b>Zu Tgr. 02 Tit. 685 21</b>	
<b>1.2.2 Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland</b>	
<b>Wirtschaftsplan</b>	Soll 2017 1 000 €
1	2
<b>Institutionelle Förderung</b>	
<b>1. Ausgaben.....</b>	<b>23 765</b>
1.1 Personalausgaben.....	10 418
1.2 Sächliche Verwaltungsausgaben.....	12 567
1.3 Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen).....	30
1.4 Ausgaben für Investitionen.....	750
1.5 Besondere Finanzierungsausgaben.....	-
<b>2. Finanzierung der Ausgaben.....</b>	<b>23 765</b>
2.1 Eigene Mittel des Zuwendungsempfängers und Mittel nichtöffentlicher Stellen.....	179
2.2 Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel.....	
<b>2.3 Zuwendung des Bundes.....</b>	<b>23 586</b>
aus Kap. 0452 Tit. 685 21.....	22 836
aus Kap. 0452 Tit. 894 21.....	750

Abb. 4.2: Beispiel für die Darstellung eines Wirtschaftsplans im Bundeshaushaltsplan,  
Quelle: Bundeshaushaltsplan

Auf eine Anfrage des Abgeordneten Dr. Wissing hat die Bundesregierung die zehn institutionellen Zuwendungsempfänger mit den höchsten Zuwendungen in der 15. bzw. 16. Legislaturperiode/Haushaltsgesetz 2006 angegeben (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/030/1603054.pdf>): die Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V., die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaft e. V., die Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V., die Deutsche Welle, die Wismut GmbH, die Forschungszentrum Jülich GmbH, die Forschungszentrum Karlsruhe GmbH, die Stiftung Preußischer Kulturbesitz, das Deutsche Elektronen Synchrotron (DESY) und das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR).

## 4.2 Projektförderung

Projekt

Ein Projekt ist ein einmaliges Vorhaben, das aus einem Satz von abgestimmten, gelenkten Tätigkeiten mit Anfangs- und Endtermin besteht und durchgeführt

wird, um unter Berücksichtigung von Zwängen bezüglich Zeit, Kosten und Ressourcen ein Ziel zu erreichen (EN ISO 9000:2005 – Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe Abschnitt 3.4.3). Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit festgestellt, dass in zahlreichen Fällen Zuwendungen zwar formal als Projektförderung bewilligt wurden, dass für die Projektförderung kennzeichnende Merkmal einer zeitlich befristeten, auf die Erreichung eines bestimmten Zieles gerichteten Förderung jedoch nicht erfüllt war. Dies ist in den Fällen gegeben, in denen der Zweck der Zuwendung bewusst oder unbewusst entweder gar nicht oder sehr wenig konkret festgelegt wird.

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. Ausnahmsweise könnte eine die gesamte Einrichtung umfassende Projektförderung auch dann hingenommen werden, wenn dies für den Ausstieg aus einer institutionellen Förderung erforderlich ist (Schriftenreihe des BWV, Band 10, Stuttgart 2004, S. 31).

Bei der Projektförderung kann zwischen der direkten und der indirekten Projektförderung unterschieden werden. Die direkte Projektförderung zielt auf die Förderung eines konkreten Forschungs- und Entwicklungsvorhabens, mit der indirekten Projektförderung sollen die Voraussetzungen, unter denen Forschung und Entwicklung betrieben wird, verbessert werden oder es sollen Einrichtungen angeregt werden, vermehrt Forschung und Entwicklung zu betreiben um Innovationsstärken und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

Direkte und  
indirekte  
Projektförderung

Bei der Projektförderung wird ein Finanzierungsplan vorgelegt, das ist eine aufgegliederte Berechnung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung (Nr. 3.2.1 VV-BHO zu § 44).

## 5. Finanzierungformen

Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Dazu gehören zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen. Bedingt rückzahlbare Leistungen sind alle Zuwendungen, deren Rückzahlung an den Eintritt eines anderen als in Nr. 2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen (Anlagen zur W Nr. 5.1 zu § 44) genannten künftigen ungewissen Ereignisses gebunden ist.

Nicht rückzahlbare  
Zuwendungen

Ausgaben für nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nur veranschlagt und bewilligt werden, soweit der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann.

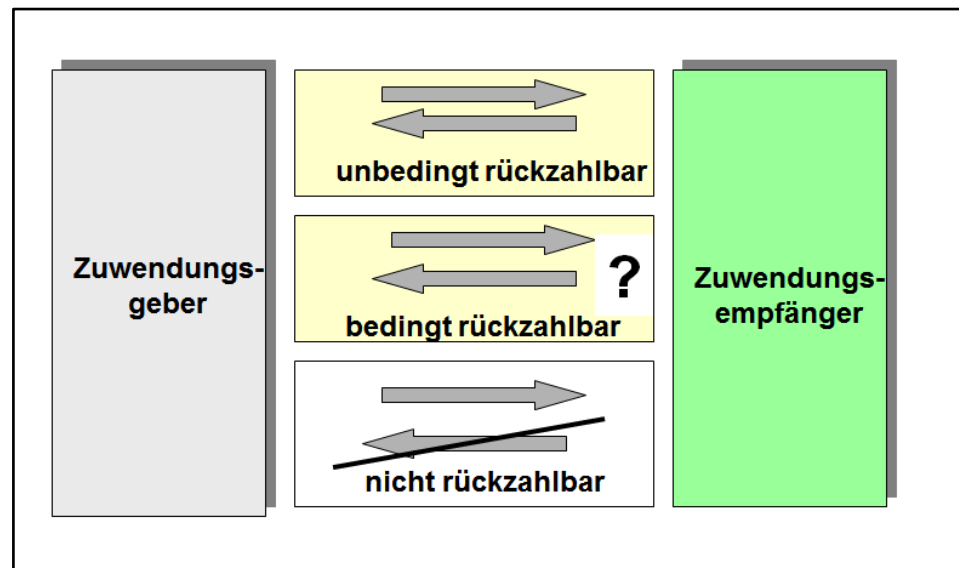


Abb. 5.1: Finanzierungformen, Quelle: eigene Darstellung

Rückzahlbare  
Zuwendungen

Rückzahlbare Zuwendungen sind häufig solche, die von Privaten – zumeist Banken (z. B. die KfW als Bank des Bundes) – abgewickelt werden, wobei die Entscheidung, ob eine solche Zuwendung gewährt wird, von öffentlich-rechtlichen Stellen getroffen wird. In solchen Fällen liegt ein zweistufiges Verfahren vor. Dabei ist die erste Stufe die Entscheidung, ob das beantragte Darlehen bewilligt wird. Diese Entscheidung erfolgt in der Form eines Verwaltungsaktes, mit ihr wird das so genannte Grundverhältnis begründet.

Auf der zweiten Stufe wird ein privatrechtlicher Darlehensvertrag nach § 488 BGB zwischen der Behörde und dem Bürger oder zwischen einer von der Behörde beauftragten Privatbank und dem Bürger geschlossen. Dabei geht es um das

so genannte Abwicklungsverhältnis. Nach der Zweistufentheorie (zur Zweistufentheorie z. B. *Detterbeck*, RN 1338 ff. mit weiteren Nachweisen) gehört die zweite Stufe zum Privatrecht. Damit sind Klagen auf oder gegen die Gewährung eines Subventionsdarlehens öffentlich-rechtliche Streitigkeiten während Klagen, die die zweite Stufe betreffen, privatrechtliche Streitigkeiten darstellen. Je nach Stufe ist demgemäß entweder der Verwaltungsrechtsweg oder der Zivilrechtsweg eröffnet.

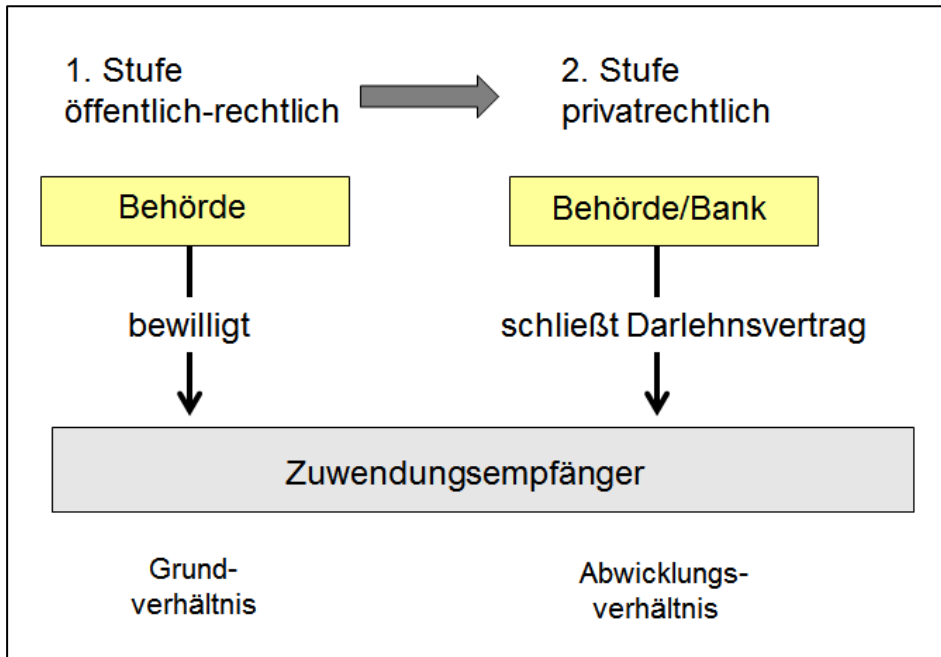


Abb. 5.2: Zweistufiges Verhältnis, Quelle: eigene Darstellung

Nicht rückzahlbare Zuwendungen, häufig als verlorene Zuschüsse bezeichnet, sind demgegenüber in ihrer Gesamtheit dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Auch die Auszahlung der Zuwendung gehört zum öffentlich-rechtlichen Handeln in Form des schlichten Verwaltungshandelns.

## 6. Finanzierungsarten

Vor Bewilligung einer Zuwendung ist zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und der Zuwendungsempfängerin oder des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.

### 6.1 Teilfinanzierung und Vollfinanzierung

Dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechend soll eine Zuwendung grundsätzlich zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt werden. Grundsätzlich muss von der Zuwendungsempfängerin oder von dem Zuwendungsempfänger erwartet werden, dass sie oder er für die Erfüllung eigener Aufgaben auch eigene Mittel einsetzt. Liegt der zu fördernde Zweck auch im Interesse von Dritten, sollen diese sich angemessen an den zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen. Damit ist aber auch eine Vollfinanzierung nicht ausgeschlossen. Eine Zuwendung darf ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zwecks kein oder ein nur geringes wirtschaftliches Interesse hat, das gegenüber dem Bundesinteresse nicht ins Gewicht fällt, oder wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist.

Bei der Teilfinanzierung sind drei Varianten möglich. So kann die Zuwendung bewilligt werden

- als Anteilfinanzierung nach einem bestimmten Vomhundertsatz oder Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben; die Zuwendung ist bei der Bewilligung auf einen Höchstbetrag zu begrenzen;
- oder als Fehlbedarfsfinanzierung zur Deckung des Fehlbedarfs, der insoweit verbleibt, als die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag; die Zuwendung ist bei der Bewilligung auf einen Höchstbetrag zu begrenzen;
- oder als Festbetragsfinanzierung mit einem festen Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben; dabei kann die Zuwendung auch auf das Vielfache eines Betrages festgesetzt werden, der sich für eine bestimmte Einheit ergibt (z. B. Förderung der Durchführung einer Tagung durch einen festen Betrag je Teilnehmerin bzw. Teilnehmer).



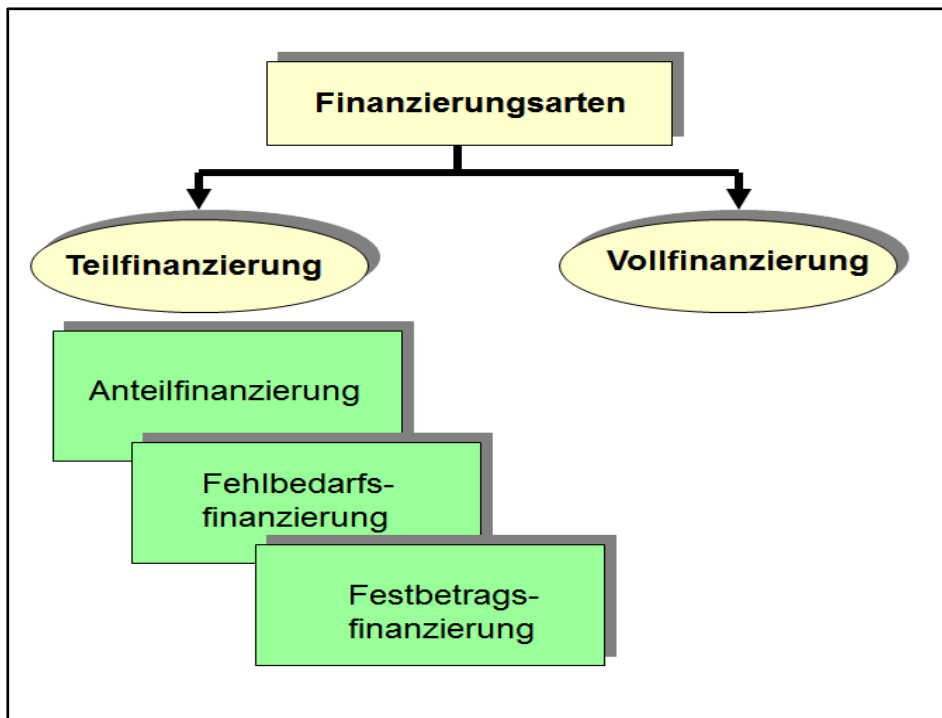


Abb. 6.1: Übersicht über die Finanzierungsarten, Quelle: eigene Darstellung

## 6.2 Anteilfinanzierung

Die Anteilfinanzierung kommt in Betracht, wenn die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger selbst nicht über genügend Mittel verfügt um den Zuwendungszweck komplett mit eigenen Mitteln zu erreichen. Sie kann aber auch dann zur Anwendung kommen, wenn die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger über so viel Eigenmittel verfügt, dass sie oder er – würde sie oder er die Prioritäten bei der Erfüllung seiner Aufgaben anders setzen – den Zuwendungszweck auch ausschließlich aus Eigenmitteln erreichen könnte. Das ist typisch der Fall bei Zuwendungen an Industrieunternehmen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben und Zuwendungen an finanzstarke Organisationen sowie bei Zuwendungen an Länder oder Gemeinden. Zuwendungen haben hier das Ziel, die Zuwendungsempfängerin oder den Zuwendungsempfänger durch finanzielle Anreize zu einer anderen Prioritätensetzung bei der Wahrnehmung ihrer oder seiner Aufgaben zu bewegen, z. B. ein Industrieunternehmen zu Investitionen zu veranlassen, die es aufgrund seiner Investitionsrechnung sonst noch nicht vornehmen würde.

Ein wesentlicher Vorteil der Anteilfinanzierung ist, dass von einer Verringerung der Ist-Ausgaben gegenüber den Soll-Ausgaben (bzw. der Ist-Kosten gegenüber den Soll-Kosten) sowohl Zuwendungsempfänger als auch Zuwendungsgeber profitieren. Damit beinhaltet die Anteilfinanzierung eine Anreizfunktion für eine

Vorteil

wirtschaftliche Durchführung des geförderten Projekts durch den Zuwendungsempfänger. Die Anteilfinanzierung ist heute zur häufigsten Finanzierungsart bei der Projektförderung durch den Bund geworden.

### 6.3 Fehlbedarfsfinanzierung

Da die Fehlbedarfsfinanzierung voraussetzt, dass die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger zunächst sämtliche Eigenmittel – notfalls unter Auflösung von Rücklagen oder unter Zurückstellung anderer Aufgaben – einsetzt, bevor sie oder er eine Zuwendung erhalten kann, scheidet sie in solchen Fällen aus. Bei finanzstarken Zuwendungsempfängerinnen oder Zuwendungsempfängern kann kein Fehlbedarf entstehen, wie ihn die Fehlbedarfsfinanzierung voraussetzt. Hier ist die Anteilfinanzierung die der Interessenlage am ehesten entsprechende Finanzierungsart. Sie motiviert auch besonders zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den Mitteln, weil die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger entsprechend ihrem oder seinem Finanzierungsanteil an Einsparungen beteiligt ist und daher ein Eigeninteresse hat, die Ausgaben niedrig zu halten. Durch die Festlegung eines Höchstbetrages können in diesen Fällen auch unabweisbare Ausgabenerhöhungen voll zu Lasten der Zuwendungsempfängerin oder des Zuwendungsempfängers gehen, weil sie oder er über die hierfür erforderlichen finanziellen Reserven verfügt.

#### Anwendungsfälle

Die Fehlbedarfsfinanzierung wird in der Regel dann angewandt, wenn die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger nur über geringe Eigenmittel verfügt. Auf den Gebieten der Jugend- und Sozialpolitik oder in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur und Sport handelt es sich häufig um finanzschwache Zuwendungsempfängerinnen oder Zuwendungsempfänger. Im Bereich der institutionellen Förderung ist die Fehlbedarfsfinanzierung die typische Finanzierungsart (vgl. z. B. die gemeinsame Förderung von Bund und Ländern für Großforschungseinrichtungen nach Art. 91 b GG).

### 6.4 Festbetragsfinanzierung

In Hinblick auf die Eigenart der Festbetragsfinanzierung, wonach Minderausgaben der Zuwendungsempfängerin oder des Zuwendungsempfängers nicht dem Zuwendungsgeber zu Gute kommen, darf diese Finanzierungsart nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen. Eine Festbetragsfinanzierung darf nicht erfolgen, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung mit nicht bestimmbareren späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Einsparungen zu rechnen ist.

Bei der Festbetragsfinanzierung kommen höhere Einnahmen oder Einsparungen dem Bund nicht zugute. Vorteil einer Festbetragsfinanzierung ist die damit verbundene Verwaltungsvereinfachung. Es wird ein anhand des Finanzierungsplans

errechneter Festbetrag bewilligt. Damit sind keine Nachweise über Ausgaben oder Kosten erforderlich, es genügt der Nachweis, dass der Zweck des Projekts erreicht wurde.

In der Praxis kommt die Festbetragsfinanzierung auch aus politischen Gründen in Betracht. In dem Festbetrag kommt zum Ausdruck, dass der Bund ein fest umgrenztes Engagement eingeht und sich an Mehrkosten nicht beteiligt. Der Bund bekundet mit einem Anerkennungsbeitrag sein Interesse an einem Projekt, z. B. einer Tagung, übernimmt aber keine größeren Finanzierungspflichten.

Häufig wird die Festbetragsfinanzierung bei der Förderung von Tagungen angewandt. Dabei kann ein fester Betrag für die Tagung oder ein bestimmter Betrag pro nachgewiesenen Teilnehmer einer Tagung bewilligt werden (so z. B. die Praxis bei der Förderung von Tagungen im Bereich der politischen Bildung). Ein Festbetrag pro Teilnehmer und Tag hat den Vorteil, dass die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger ein Interesse daran hat, Ausfälle bei den Teilnehmern zu vermeiden (z. B. durch eine Nachrückerliste) und nur Tagungen mit angemessener Teilnehmerzahl durchzuführen. Für den Verwendungsnachweis genügt dann der Nachweis, dass die Tagung im vorgesehenen Umfang stattgefunden hat und wie viele Personen tatsächlich teilgenommen haben.

Anwendungsfälle

## 6.5 Übungen zu den Finanzierungsarten

Erläutern Sie, welche Finanzierungsart – unter Berücksichtigung der Interessenlage – in den folgenden Fällen jeweils in Betracht kommt und welche Vorteile und Nachteile mit der jeweils gewählten Finanzierungsart verbunden sind.

Fall 1:

Die Firma BASF will ein neuartiges Pflanzenschutzmittel entwickeln, das gegenüber den bisher auf dem Markt befindlichen Produkten deutlich weniger schädliche Nebenwirkungen aufweist. Die Gesamtkosten für das Forschungsvorhaben werden auf 3 Mio. € geschätzt. Aus strategischen Gründen würde die Fa. BASF jedoch dieses Projekt bei Finanzierung komplett mit eigenen Mitteln erst in ca. vier Jahren in Angriff nehmen. Das Interesse des Bundes an zeitnaher Forschung auf diesem Gebiet kommt in einem Förderprogramm zum Ausdruck.

Fall 2:

Die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e. V. – bekannt für ihre hohe Kompetenz in der Durchführung qualifizierter Fachkongresse – will einen internationalen Kongress über die volkswirtschaftliche Bedeutung des Waldes durchführen. Geschätzte Gesamtausgaben: 70.000 € Die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e. V. kann zur Finanzierung der Ausgaben wie folgt beitragen:

eigene Mittel: 5.000 €  
Einnahmen aus Kongressgebühren: 10.000 €

Die Schutzgemeinschaft verfügt nur über geringe Eigenmittel.

Fall 3:

Für die Durchführung eines Kongresses zu Offshore-Windparks in der Lübecker Bucht hat die Arbeitsgemeinschaft Windenergie Nord eine Förderung in Höhe von 30.000 € beantragt. Die Gesamtkosten werden sich nach dem Finanzierungsplan auf 50.000 € belaufen. Es werden 30.000 € per Festbetragsfinanzierung bewilligt und nach Durchführung des Kongresses auch gezahlt.

Die tatsächlichen Kosten für den Kongress betragen aber statt der geplanten 50.000 € nur 42.000 €. Muss die Arbeitsgemeinschaft Windenergie Nord 8.000 € erstatten?

## 7. Grundsätzliches zu zuwendungsfähigen Ausgaben oder Kosten

### 7.1 Zuwendungsfähige Ausgaben

Welche Ausgaben zuwendungsfähig sind, ist zunächst von der Zuwendungsart abhängig. Bei der institutionellen Förderung werden die gesamten oder ein nicht abgegrenzter Teil der Ausgaben durch Zuwendungen gedeckt. Der bei Antragstellung vorzulegende Haushalts- oder Wirtschaftsplan muss alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthalten (Nr. 3.4 VV-BHO zu § 23) und soll in der Form dem Bundeshaushaltsplan entsprechen und nach den für diesen geltenden Grundsätzen aufgestellt sein (Nr. 3.4.1 VV-BHO zu § 23). Damit umfasst ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan eines institutionellen Zuwendungsempfängers neben dessen Einnahmen auch dessen komplette Personalausgaben (mit Stellenplan), sächlichen Verwaltungsausgaben, Transferausgaben und Investitionsausgaben.

Bei der Projektförderung ist dem Antrag ein Finanzierungsplan beizufügen. Der wird in Nr. 3.2.1 VV-BHO zu § 44 definiert als „aufgegliederte Berechnung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung“. Damit ist eine Abgrenzung dahingehend vorgenommen worden, dass zuwendungsfähige Ausgaben nur die sind, die zur Erreichung des Zuwendungszwecks notwendig sind. Das heißt, die auch ohne das geförderte Projekt beim Zuwendungsempfänger anfallenden Ausgaben, die Grundaussagen, gehören nicht dazu. Außerdem weist der Rechtsrahmen der VV-BHO in Nr. 3.2.3 darauf hin, dass die Vorsteuer bei Vorsteuerabzugsberechtigten nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben gehört. Aus dem subsidiären Charakter der Zuwendung des Bundes folgt, dass nur die bei wirtschaftlicher Durchführung des Projekts entstehenden Ausgaben zuwendungsfähig sind.

Finanzierungsplan

Eine besondere Restriktion ergibt sich für die Personalausgaben aus dem Besserstellungsverbot des § 8 HG. Danach dürfen Zuwendungen zur institutionellen Förderung nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Für Zuwendungen zur Projektförderung gilt dies nur, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden. Das Besserstellungsverbot ist in den Allgemeinen Nebenbestimmungen sowohl zur institutionellen Förderung als auch zur Projektförderung als Auflage weitergegeben worden. Es wird hier dahingehend konkretisiert, dass der Zuwendungsempfänger keine höheren Vergütungen als nach dem TVöD sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen gewähren darf.

Besserstellungsverbot

Wäre der Antragsteller durch eine Bindung an einen anderen Tarifvertrag daran gehindert, dieser Auflage zu folgen, dürfte die Zuwendung nicht bewilligt werden, es sei denn, das Bundesministerium der Finanzen hätte wegen zwingender Gründe eine Ausnahmen zugelassen, was § 8 Abs. 2 HG 2017 (gleichlautende Vorschriften enthielten auch die Haushaltsgesetze der Vorjahre) ermöglicht. Näheres zum Besserstellungsverbot wird in Kapitel 2.4 des Studienbriefs Zuwendungsrecht II ausgeführt.

## 7.2 Zuwendungsfähige Kosten

Bei Projektförderung können Zuwendungen an gewerbliche Unternehmen, insbesondere für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, anstatt zur Deckung der zuwendungsfähigen Ausgaben zur Deckung der zuwendungsfähigen Kosten des Zuwendungsempfängers bewilligt werden, wenn eine Bemessung der Zuwendung nach Ausgaben im Hinblick auf die Verrechnung von Gemeinkosten einschließlich kalkulatorischer Kosten nicht sinnvoll ist (Nr. 13a.1 VV-BHO zu § 44). Die Voraussetzungen sind damit,

- es muss sich um ein gewerbliches Unternehmen handeln und
- dieses muss über ein zur Ermittlung von Gemeinkosten und kalkulatorischen Kosten geeignetes Rechnungswesen verfügen.

Auch wenn beide Tatbestandsmerkmale gegeben sind, ist die Entscheidung, ob Ausgaben- oder Kostenbasis gewählt wird, eine Ermessensentscheidung. Mit der dem klassischen kameralistischen Rechnungswesen widersprechenden Möglichkeit, statt zuwendungsfähiger Ausgaben zuwendungsfähige Kosten anzuerkennen, kommt der Staat den Unternehmen entgegen. Ein kameralistischer Nachweis von Ausgaben bei Projekten, die von der öffentlichen Hand mitfinanziert werden, würde in einem kaufmännischen Rechnungswesen buchungstechnisch auf große Schwierigkeiten stoßen.

Kosten

Kosten sind der in Geld bewertete Güterverzehr zur Erbringung einer unternehmerischen Leistung (vgl. Nr. 4 Abs.1 der „Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten“ [LSP]). Im Unterschied zu Ausgaben können Kosten auch dann anfallen, wenn kein Zahlungsvorgang stattfindet, z. B. bei kalkulatorischen Kosten wie Abschreibungen. Die Bemessung der Zuwendung auf Kostenbasis ermöglicht ausdrücklich nach dem Wortlaut der Nr. 13a.1 VV-BHO zu § 44 auch die Berücksichtigung von Gemeinkosten einschließlich kalkulatorischer Kosten.

Zuwendungsfähige  
Kosten

Zu den zuwendungsfähigen Kosten wird in den VV-BHO zu § 44 weit mehr ausgeführt als zu den zuwendungsfähigen Ausgaben. Zuwendungsfähige Kosten sind die nach Maßgabe der ANBest-P-Kosten dem Vorhaben zuzurechnenden Selbstkosten des Zuwendungsempfängers, die bei wirtschaftlicher Betriebsführung im Bewilligungszeitraum anfallen und die nachgewiesen werden. An die Stelle des Finanzierungsplans beim Antrag auf Gewährung einer Zuwendung auf Ausgabenbasis tritt bei der Kostenbasis eine Vorkalkulation. Bei der Kalkulation

der zuwendungsfähigen Kosten sind die Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten – LSP – (Anlage zur Verordnung PR Nr. 30/53 vom 21. November 1953 – Bundesanzeiger Nr. 244 vom 18. Dezember 1953) in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden.

Der eigentliche Anwendungsbereich der LSP ist nach der VOPr die Kalkulation von Selbstkostenpreisen bei öffentlichen Aufträgen. Deshalb bedarf eine Kalkulation auf der Basis der LSP für Zuwendungszwecke einer Korrektur. Wegen der unterschiedlichen Interessenlagen eines Bewerbers um einen Auftrag und eines Antragstellers auf die Gewährung einer Zuwendung ist der kalkulatorische Gewinn nicht zuwendungsfähig. Diesem Gedanken folgend sind auch einige weitere, nach den LSP den Selbstkosten an sich zurechenbare Kosten nicht zuwendungsfähig, so die Vertriebskosten einschließlich Werbekosten, die Gewerbesteuer, die Kosten der freien Forschung und Entwicklung, die Kosten für Einzelwagnisse und der Zinsanteil in den Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen (Nr. 5.3 ANBest-P-Kosten).

Kalkulation der  
Kosten

Im Vergleich zwischen Ausgaben- und Kostenbasis sind die signifikantesten Unterschiede, dass Investitionen im Rahmen eines Projekts bei Ausgaben in voller Höhe zuwendungsfähig sind (was die Festlegung ihrer Verwendung nach Projektende erforderlich macht), bei Kostenbasis jedoch nur mit ihren anteiligen Abschreibungsbeträgen während der Nutzung im Rahmen des Projekts Berücksichtigung finden. Bei Ausgabenbasis spielen Gemeinkosten keine Rolle, während diese Kosten bei der Kostenbasis dazu führen, dass sie erheblich breiter ist als die Ausgabenbasis.

Das ist die systematische Betrachtungsweise. Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass nach einigen Richtlinien auch bei Ausgaben zur Deckung sogenannter „Overheads“ ein pauschaler Zuschlag der für das Vorhaben angesetzten Personalausgaben veranschlagt und abrechnet werden darf und Hochschulen seit 2011 für bestimmte, vom BMBF geförderte Forschungsvorhaben eine sogenannte Projektpauschale erhalten. Auf diese Berücksichtigung von „Gemeinkosten“ im Zusammenhang mit Ausgaben wird im Einzelnen in Kapitel 2.10 „Pauschalierung von Ausgaben oder Kosten“ im Studienbrief Zuwendungsrecht II eingegangen.

## 8. Das Zuwendungsverfahren

Der folgende Abschnitt orientiert sich am Ablauf des Zuwendungsverfahrens. Die Darstellung des Zuwendungsverfahrens orientiert sich wiederum an den Grundfunktionen des Handelns der öffentlichen Verwaltung. Jedes planerische Handeln vollzieht sich in den Grundfunktionen

- Zielsetzung,
- Planung,
- Vollzug und
- Kontrolle.

Diese Grundfunktionen werden bei der Darstellung des Zuwendungsverfahrens differenzierter aufgeteilt. Es ergibt sich damit folgender Kreislauf der sich an dem kybernetischen Regelkreis, einem geschlossenen Rückkopplungssystem orientiert.

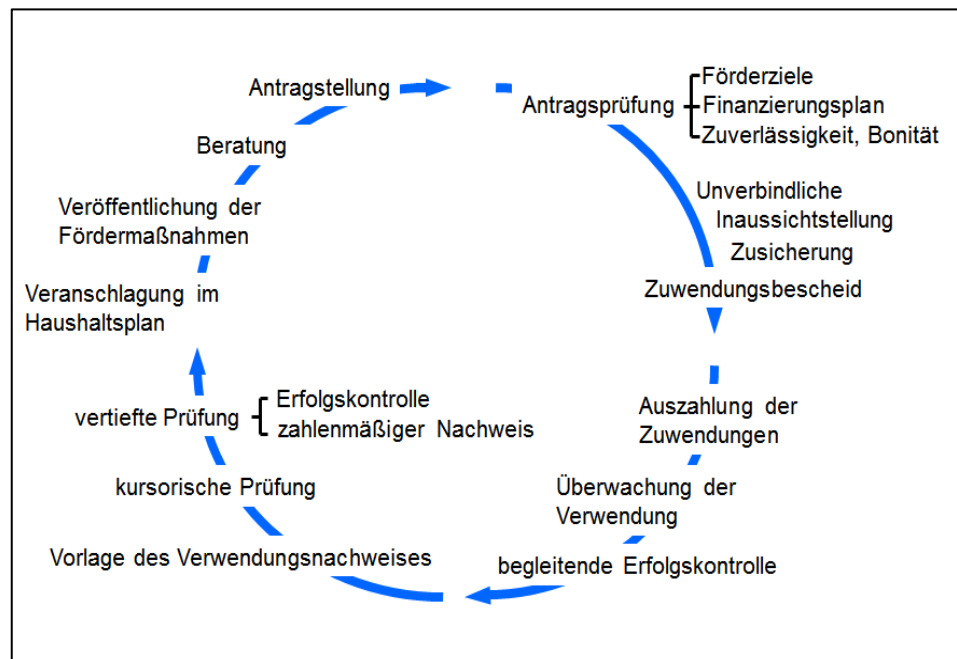


Abb. 8.1: Der Zuwendungskreislauf, Quelle: eigene Darstellung

Das Verfahren beginnt mit der Veranschlagung im Haushaltsplan. Diese Veranschlagung ist, wie bereits erläutert wurde, die Voraussetzung für die Bewilligung einer Zuwendung. Allerdings geht der Veranschlagung im Haushaltsplan bereits ein politischer Willensbildungsprozess und dessen operative Umsetzung im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens in den jeweiligen Ressortministerien und den weiteren, an der Aufstellung des Haushaltsplans beteiligten Stellen voraus. An die Veranschlagung des Haushaltsplans schließt sich die Veröffentlichung der Fördermaßnahme in Form einer Förderrichtlinie an. Von den aufgrund



dieser Förderrichtlinie interessierten Stellen sind danach Anfragen an die Bewilligungsbehörde zu bearbeiten. Diese Anfragen sind zumeist fachlicher Natur und entziehen sich damit einer allgemeinen abstrakten Darstellung. Danach erfolgt die Antragstellung. Hier wird zu erörtern sein, welche Anforderungen ein Antrag auf Bewilligung einer Zuwendung erfüllen muss.

Es folgt die Entscheidungsphase. Zunächst wird der Antrag geprüft, wobei die zu erreichenden Ziele festgelegt werden müssen, ein Wirtschafts- oder Finanzierungsplan und die Ordnungsmäßigkeit in Geschäftsführung sowie die Bonität des Antragstellers zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung zu prüfen sind. Von dem Ergebnis dieser Prüfung hängt die Entscheidung ab, die im positiven Fall in Form eines begünstigenden Verwaltungsaktes ergeht. Zu dieser Entscheidung kann es auch bereits Vorstufen geben wie eine unverbindliche Inaussichtstellung oder eine Zusicherung nach § 38 VwVfG.

Nach der Entscheidung über den Antrag erfolgt die Durchführung des Vorhabens bzw. die Bewirtschaftungsperiode des Haushalts- oder Wirtschaftsplans eines institutionellen Zuwendungsempfängers. Die Zuwendung wird ausgezahlt und die Verwendung der Mittel wird begleitend geprüft. Dabei erfolgt auch eine begleitende Erfolgskontrolle um Abweichungen von den Zielen festzustellen und darauf zu reagieren.

Schließlich muss in der Kontrollphase der Nachweis über die Zielerreichung und die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel erfolgen. Hierzu sind im Zuwendungsrecht Zwischen- und Verwendungsnachweise als Instrumente vorgesehen. Die Prüfung der Nachweise erfolgt lückenlos in Form einer kursorischen Prüfung und – soweit vom Bundesrechnungshof zugelassen – einer stichprobenweise erfolgenden vertieften Prüfung. Im Folgenden werden die Phasen des Zuwendungskreislaufs detailliert dargestellt.

## 8.1 Die Planung von Zuwendungen

### 8.1.1 Förderprogramme

Die Überlegung, welche Einrichtungen oder Maßnahmen durch den Bund über Zuwendungen ganz oder zum Teil finanziert werden sollen, wird durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bestimmt. Dieser Grundsatz umfasst auch die Prüfung, ob eine Aufgabe durchgeführt werden muss und ob sie durch die staatliche Stelle durchgeführt werden muss (Nr. 1 VV-BHO zu § 7). Notwendige Vorüberlegungen für so genannte Förderprogramme sind damit (Nr. 2.1 VV-BHO zu § 7):

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Festlegung der Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,

Vorüberlegungen

- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Zeitplan für die Durchführung,
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

In Förderprogrammen werden Förderungen des Bundes bekannt gemacht. Es werden die Fördermöglichkeiten dargelegt, der Empfängerkreis definiert und die Förderbedingungen erklärt. Ein einheitliches Muster gibt es dafür nicht. Als Begriff im Zuwendungsrecht gibt es nur den der Förderrichtlinie, die etwas Ähnliches darstellt, allerdings mit einer stärkeren Schwerpunktsetzung bei dem Förderverfahren. Jedenfalls wird eine politische Absicht zur Gewährung staatlicher Förderungen in ausführlicherer Schriftform dargelegt und in geeigneten Medien veröffentlicht. Einen umfassenden und aktuellen Überblick über die Förderprogramme des Bundes, der Länder und der Europäischen Union gibt die Förderdatenbank des Bundes im Internet (<http://www.foerderdatenbank.de>), die neben Förderungen des Bundes auch solche der Länder und der EU beinhaltet.

Besonders wichtig ist die Festlegung der Ziele im Förderprogramm. Ein Element der Erfolgskontrolle ist die Zielerreichungskontrolle, bei der durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt wird, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Bei institutioneller Förderung ist grundsätzlich eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Bei Projektförderung wäre eine umfassende – begleitende und abschließende – Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle für jeden Einzelfall zu aufwändig. Diese umfangreiche Erfolgskontrolle ist bei Zuwendungen zur Projektförderung deshalb nur für Förderprogramme vorgesehen.

Über Förderprogramme ist der Bundesrechnungshof gem. § 102 Abs. 1 Nr. 1 BHO unverzüglich zu unterrichten.

### **8.1.2 Die Veranschlagung von Zuwendungen**

Für die Veranschlagung von Zuwendungen im Bundeshaushaltsplan gelten die allgemeinen Veranschlagungsregeln des Haushaltsrechts. Nach § 6 BHO dürfen nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen berücksichtigt werden, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Für die Aufgabe muss also verfassungsrechtlich der Bund zuständig sein und sie muss im Sinne der Wirtschaftlichkeit notwendig sein. Aus § 23 BHO folgt weiter, dass ein erhebliches Bundesinteresse an der Erfüllung der Aufgabe durch die Stelle außerhalb der Bundesverwaltung bestehen muss. Außerdem muss die Zuwendung im

Grunde und der Höhe nach notwendig sein, damit das Bundesinteresse befriedigt wird.

Im Sinne des Wirtschaftlichkeitsprinzips ergibt sich aus den VV-BHO zu § 23 folgende Priorisierung:

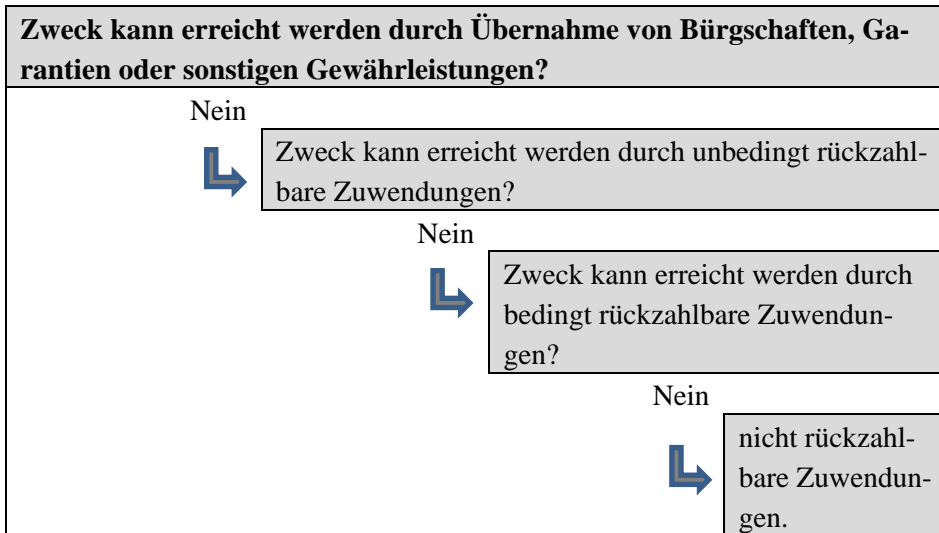


Abb. 8.2: Aus den VV-BHO zu § 23 folgende Priorisierung

Auf Anregung des Bundesrechnungshofs ist in den VV-BHO festgelegt, dass Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen übergeordneter Ziele – insbesondere Förderprogramme –, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, nur veranschlagt werden sollen, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen zu Baumaßnahmen, größeren Beschaffungen und größeren Entwicklungsvorhaben sind getrennt von den übrigen Zuwendungsmitteln zu veranschlagen, wenn die hierfür vorgesehenen Zuwendungen mehr als insgesamt 500 000 Euro betragen. Wenn insgesamt mehr als 50 vom Hundert der Kosten durch Zuwendungen von Bund, Ländern und Gemeinden gedeckt werden, dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen und für größere Beschaffungen und größere Entwicklungsvorhaben nur veranschlagt werden, wenn die Voraussetzungen des §§ 24 Abs. 1 und 2 BHO vorliegen.

Um die Mittelbindung für die Folgejahre gering zu halten, sollen Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn es erforderlich ist, dass sich der Bund gegenüber dem Zuwendungsempfänger rechtlich verpflichtet, in künftigen Haushaltsjahren Zuwendungen zu gewähren. In der Praxis sind Verpflichtungsermächtigungen bei Zuwendungstiteln häufig, die durchschnittliche Dauer der vom BMBF geförderten Forschungsprojekte beträgt drei Jahre. Ein Verzicht auf Verpflichtungsermächtigungen würde dazu führen, dass

Verpflichtungsermächtigungen

jedes Jahr der jeweilige Jahresbedarf neu zu bewilligen wäre. Für den Zuwendungsgeber bedeutet das einen zusätzlichen Aufwand und für den Zuwendungsempfänger Unsicherheiten bezüglich der Fortführung seiner Vorarbeiten.

### Institutionelle Förderung

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen erst veranschlagt werden, wenn der Zuwendungsempfänger einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorgelegt hat. Kann der endgültige Haushalts- oder Wirtschaftsplan nicht rechtzeitig vorgelegt werden, ist ein vorläufiger Haushalts- oder Wirtschaftsplan der Veranschlagung zu Grunde zu legen. Werden für denselben Zweck Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen von mehreren Stellen des Bundes oder sowohl vom Bund als auch von Ländern veranschlagt, sollen die Zuwendungsgeber Einvernehmen über die für diese Veranschlagung geltenden Grundsätze herbeiführen.

Ausgaben für Zuwendungen zur institutionellen Förderung mit einer Bundeszuwendung bis zu 25 Mio. € zu den Betriebsausgaben im Einzelfall sind in Sammeltiteln mit übergeordneter Zweckbestimmung zu veranschlagen, soweit die Aufgaben 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. Die Sammeltitel sind in Titelgruppen zusammenzufassen. Eine gesonderte Veranschlagung in einer Titelgruppe mit Titeln der Obergruppen 68 und 89 ist vorzusehen, soweit die Zuwendungen des Bundes zu den Betriebsausgaben ein Volumen von 25 Mio. € überschreiten.

Die Erläuterungen zum Geldansatz und zur Verpflichtungsermächtigung der Sammeltitel sind grundsätzlich hinsichtlich der Ausgabenansätze und der Verpflichtungsermächtigungen für die einzelnen Zuwendungsempfänger durch Haushaltsvermerk für verbindlich zu erklären. In den Erläuterungen zum Titel für die Betriebsausgaben sind alle Zuwendungen (ohne Projektförderung) aufzuführen, die der einzelne Empfänger aus dem Bundeshaushalt erhält.

### Projektförderung

Ausgaben für Zuwendungen zur Projektförderung können ebenfalls unter übergeordneten Zweckbestimmungen zusammen veranschlagt werden.

Bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern/Einrichtungen gemäß § 26 Abs. 3 BHO sind – soweit die Zuwendungen des Bundes den Betrag von 2,5 Mio. € im Haushaltsjahr überschreiten – Übersichten über die Wirtschaftspläne am Ende des Kapitels aufzunehmen. Stellenübersichten sind – soweit die Zuwendungen des Bundes den Betrag von 2,5 Mio. € im Haushaltsjahr überschreiten – am Ende des „Personalhaushalts“ aufzunehmen.

### 8.1.3 Förderrichtlinien

Der Begriff der Förderrichtlinie taucht in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO nur zweimal auf. Zum einen wird sie in Nummer 12.4 als mögliche Bezugnahme bei den erforderlichen Regelungen für die Weiterleitung von Zuwendungen genannt und zum anderen wird in Nummer 15.2 darauf hingewiesen, dass für den Erlass von Förderrichtlinien, die vom Inhalt der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO abweichen oder diese ergänzen, das Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen herzustellen und der Bundesrechnungshof anzuhören ist. Aus der Systematik zu Nummer 15.2 VV-BHO zu § 44 folgt, dass es sich auch bei den Förderrichtlinien um Verwaltungsvorschriften handelt.

Da die Förderrichtlinien veröffentlicht werden, weichen sie in der Zielsetzung allerdings von typischen Verwaltungsvorschriften ab. Sie regeln nicht nur für die Mitarbeiter der Verwaltung den Ablauf des Verfahrens und die Ermessensausübung, sondern machen die Fördermöglichkeiten nach außen bekannt. Durch die Veröffentlichung führen Sie zu einer noch deutlicheren Selbstbindung der Verwaltung, da jede Abweichung von den Förderrichtlinien transparent nachvollziehbar ist.

Für die Verwaltung schaffen Förderrichtlinien eine Dokumentation, die auch bei wechselnden Bearbeitern zu einer einheitlichen Handhabung führt. Sie reduzieren den Verwaltungsaufwand, da sie die Ermessensausübung steuern und Regelungen treffen, die allgemein nicht bestehen. So ist etwa der Begriff der zuwendungsfähigen Ausgaben in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften sehr wenig geregelt. Hier ist eine genauere Regelung sowohl für den Bearbeiter in der Verwaltung als auch für den Antragsteller sehr hilfreich.

Da Förderrichtlinien das Bundesinteresse an einer bestimmten Förderung bereits allgemein definieren, erleichtern sie die Prüfung, ob die mit einem Vorhaben konkret verfolgten Ziele den übergeordneten Zielen dienen. Damit erleichtern sie die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle.

Darüber hinaus schaffen Förderrichtlinien einen Wettbewerb zwischen Antragstellern. Damit kann eine Auswahl getroffen werden sowohl bezüglich der Effektivität, d. h. welches Vorhaben das erhebliche Bundesinteresse optimal befriedigt, als auch bezüglich der Effizienz, d. h. welcher Antragsteller ein gleich gelagertes Vorhaben mit geringeren Ausgaben und/oder einer höheren Eigenbeteiligung durchführt.

Förderrichtlinien werden vom zuständigen Fachressort (Nr. 15.2 VV-BHO zu § 44) ggf. in Abstimmung mit fachlich ebenfalls befassten Ressorts entworfen. Vor Erlass der Förderrichtlinien ist die Zustimmung des BMF einzuholen, der BRH hat nach § 103 Abs. 1 BHO das Recht zur Stellungnahme.

Zuständigkeit

Grundsätze für Förderrichtlinien	<p>Das Bundesministerium der Finanzen hat Grundsätze für Förderrichtlinien erlassen (Grundsätze für Förderrichtlinien <a href="http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_20091983_IIA3H13611683.htm">http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_20091983_IIA3H13611683.htm</a> [Stand 01.04. 2015]). Dort werden die notwendigen Inhalte aufgeführt wie Zweck, Rechtsgrundlage, Gegenstand der Förderung, Zuwendungsempfänger, Zuwendungsvoraussetzungen, Art und Umfang, Höhe der Zuwendungen, Sonstige Zuwendungsbestimmungen, Verfahren. Ein besonderer Stellenwert kommt dabei der Definition des Zweckes und dem Gegenstand der Förderung sowie der Regelung des Verfahrens zu. Die Festlegung des Zweckes ist für die Prüfung, ob an der Durchführung eines konkreten Vorhabens ein erhebliches Bundesinteresse besteht sehr hilfreich, da sie dieses Interesse für einen bestimmten Förderbereich bereits allgemein formuliert. Bezüglich des Verfahrens kann geregelt werden, wie ein Antrag einzureichen ist und welche Anlagen ihm beizufügen sind. Dazu finden sich in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO nur unzureichende Festlegungen, auf die bei der Schilderung des Antragsverfahrens noch einzugehen sein wird. Die Festlegung von Form und Inhalt von Anträgen sowie der notwendigen Anlagen schafft Rechtsklarheit und strafft das Verfahren. In vielen Fällen werden hier bestimmte Vordrucke vorgeschrieben oder sogar elektronische Antragsverfahren angeboten, wie zum Beispiel das elektronische Antrags- und Angebotssystem Easy, das ermöglicht, dass die Formulare für die Beantragung von Fördermitteln am PC ausgefüllt und ausgedruckt werden (Hinweise zu Easy und Downloads für verschiedene Förderanträge siehe <a href="https://foerderportal.bund.de/easyonline/">https://foerderportal.bund.de/easyonline/</a> [Stand Juni 2017]).</p>
Charakter von Förderrichtlinien	<p>Unter Förderrichtlinien sind veröffentlichte Verwaltungsvorschriften zu verstehen, die häufig im Bundesanzeiger, im Gemeinsamen Ministerialblatt und – zum Teil zusätzlich – im Internet bekannt gemacht werden. Soweit ein Fachressort lediglich interne zusätzliche besondere Verwaltungsvorschriften zur Bearbeitung von Zuwendungsanträgen erlässt, handelt es sich begrifflich nicht um Förderrichtlinien. Allein um eine gleiche Behandlung der Antragsteller zu gewährleisten und die Förderziele für die Bearbeiter in den Verwaltungen festzulegen, wird auch ohne Förderrichtlinien, die – wie oben erwähnt – der Beteiligung des Finanzministeriums und des Bundesrechnungshofs bedürfen, eine interne Regelung des Verfahrens im allgemeinen erforderlich sein. Dies kann in Form von Verwaltungsvorschriften vom Ministerium erfolgen oder durch die antragsbearbeitenden Behörden.</p>

02.06.2017 - 30.09.2017

## Bekanntmachung

Richtlinie zur Förderung von Projekten zum Thema "Immer vor Ort – mobile medizintechnische Lösungen für eine patientenfreundliche Gesundheitsversorgung".  
Bundesanzeiger vom 02.06.2017

### 1 Förderziel und Zweck

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) will mit dem Fachprogramm Medizintechnik die medizintechnische Forschung und Entwicklung (FuE) stärken und zugleich die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Branche am Standort Deutschland ausbauen...

### 8 Geltungsdauer

Diese Richtlinie tritt am Tag nach der Veröffentlichung im Bundesanzeiger in Kraft und ist bis einschließlich 31. Dezember 2022 gültig.

Berlin, den 17. Mai 2017

Bundesministerium für Bildung und Forschung

Im Auftrag  
Dr. Obele

Abb. 8.3: Beispiel für eine Förderrichtlinie, Quelle: <https://www.bmbf.de/foerderung/bekanntmachung-1370>.

#### 8.1.4 Die Organisation des Zuwendungsverfahrens

Da es sich bei der Entscheidung über die Gewährung einer Zuwendung um eine Entscheidung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts handelt, wird sie durch Behörden getroffen. Dies sind bei der bundesunmittelbaren Verwaltung die Bundesministerien und die ihnen nachgeordneten Behörden. Da die ministeriellen Kernaufgaben in der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen liegen, wozu insbesondere die strategische Gestaltung und Koordination von Politikfeldern, die Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen, die internationale Zusammenarbeit, die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sowie die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich gehören, gehören Einzelfallentscheidungen wie die Prüfung von Zuwendungsanträgen und die Entscheidung über die Gewährung von Zuwendungen nicht dazu (§ 3 Abs. 1 GGO, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/geschaeftsordnung-bundesministerien/geschaeftsordnung-bundesministerien-node.html>).

In der Praxis bedienen sich deshalb die Bundesministerien häufig bei der Umsetzung ihrer FuE-Programme so genannter Projektträger. Die Projektträger werden von den Bundesministerien beauftragt, die Projektbegleitung und -abwick-

Projektträger

lung verantwortlich durchzuführen. Sie sind in der Regel bei Forschungseinrichtungen und anderen Organisationen angesiedelt und setzen die Projekte fachlich und organisatorisch um. Zu ihren Hauptaufgaben gehören die fachliche und administrative Beratung der Antragsteller, die Vorbereitung von Förderentscheidungen sowie Projektbegleitung und Erfolgskontrolle. Daneben beraten Projektträger die Fachreferate in den Ministerien in fachlichen Fragen, unterstützen sie bei der Konzeption von Förderprogrammen und Förderinitiativen, auch auf europäischer und internationaler Ebene, und bereiten die Ergebnisse der Projektförderung mit auf. Dabei arbeiten Fachleute aus den unterschiedlichsten wissenschaftlichen und technischen Bereichen mit Administratoren und Administratorinnen zusammen.

Für die Beauftragung von Projektträgern spricht auch die in Art. 5 Abs. 3 GG verankerte Freiheit der Wissenschaft, die vor allem im Gedanken der Selbstverwaltung der Wissenschaft verkörpert ist. Insbesondere bei Forschungseinrichtungen angesiedelte Projektträger, die durch Wissenschaftler und Wissenschaftsorganisationen getragen werden und die die Verteilung der Fördermittel nach wissenschaftsadäquaten Gesichtspunkten organisieren, verkörpern die wissenschaftliche Selbstverwaltung. Im Sinne des Art. 5 Abs. 3 GG erlangt der Staat durch die Beauftragung von Projektträgern eine größere Neutralität in Bezug auf wissenschaftliche Meinungen und Methoden<sup>13</sup>.

Hier sind nur beispielhaft die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung beauftragten Projektträger alphabetisch aufgeführt:

- Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto von Guericke“ e. V. (AiF)
- Deutsches Elektronen-Synchrotron DESY
- Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. – Projektträger im DLR
- Forschungszentrum Jülich GmbH (FZJ)
- Gesellschaft für Schwerionenforschung mbH (GSI)
- Projektträger Karlsruhe im Karlsruher Institut für Technologie (KIT)
- VDI Technologiezentrum GmbH
- VDI/VDE Innovation + Technik GmbH

Verwaltungshelfer  
oder Beliehene

Da es sich um private Organisationen handelt, werden sie entweder als Verwaltungshelfer tätig, d. h. sie nehmen Aufgaben der technischen Durchführung des Verfahrens wahr, treffen aber nicht die Entscheidungen, oder sie sind für die Wahrnehmung von öffentlich-rechtlichen Entscheidungen beliehen worden. Die

---

<sup>13</sup> Vergleiche zu diesem Gedanken: Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen – Unzulänglichkeiten der derzeitigen Rechtslage und Plädoyer für ein Wissenschaftsförderungsgesetz, *Felix Streiter*, Vortrag in Speyer am 11.10.2007 (Bearbeitungsstand: 31.8.2007), [http://www.hfv-speyer.de/kruecken/pdf-Dateien/Manuskript Streiter.pdf](http://www.hfv-speyer.de/kruecken/pdf-Dateien/Manuskript%20Streiter.pdf).



Rechtsgrundlage für die Beleihung von Befugnissen zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen ist § 44 Abs. 3 BHO. Die Verleihung und Entziehung der Befugnis obliegt dem zuständigen Bundesministerium, die Verleihung bedarf jedoch der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen (§ 44 Abs. 3 Satz 2 BHO). Beliehen werden können juristische Personen des privaten Rechts, die in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts als Zuwendungsempfänger Zuwendungen weiterleiten oder als Treuhänder des Bundes Zuwendungen gewähren sollen. Voraussetzung für die Beleihung einer juristischen Person des Privatrechts ist der Abschluss eines zivilrechtlichen Geschäftsbesorgungsvertrages, dem i. d. R. ein Vergabeverfahren voranzugehen hat (Nr. 20.1 VV-BHO zu § 44).

### **8.1.5 Beratung im Vorfeld der Antragstellung**

Allgemein formulierte Förderrichtlinien geben den Interessenten zwar Hinweise, können aber nicht jeden individuellen Informationsbedarf decken. So ist vor jeder Antragstellung abzuwägen, ob grundsätzlich Aussicht auf eine Förderung besteht und welche Finanzierungsart, Förderquote und Bemessungsgrundlage ggf. in Betracht kommt. Im antragsabhängigen Verwaltungsverfahren erörtert die Behörde, soweit erforderlich, bereits vor Stellung eines Antrags mit dem zukünftigen Antragsteller, welche Nachweise und Unterlagen von ihm zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden kann (§ 25 Abs. 2 Satz 1 VwVfG).

Im Forschungsbereich kann vor Antragstellung die Vorlage von Arbeitsskizzen verlangt werden, wenn sie zur Vorauswahl förderfähiger Vorhaben dient. Eine derartige Arbeitsskizze enthält eine kurze Beschreibung der Aufgabenstellung, das Ergebnis von Informationsrecherchen (Datenbanken und Literatur) zum Stand der Wissenschaft und Technik mit dem Ziel der Darstellung

- vorhandener Erkenntnisse beim Interessenten und bei Dritten,
- ob das Vorhabenziel bereits derzeit Gegenstand von Forschungen/Entwicklungen/Untersuchungen ist,
- der eigenen Einschätzung der Anwendungsmöglichkeiten und des
- geschätzten Gesamtaufwands.

Die Arbeitsskizze wird von der Bewilligungsbehörde bzw. vom Projektträger bewertet. Danach wird dem Förderinteressenten entweder empfohlen, einen förmlichen Antrag vorzulegen oder bei fehlender Aussicht auf Förderung von einer förmlichen Antragstellung abzusehen.

## **8.2 Antragsprüfung**

### **8.2.1 Notwendige Angaben/Unterlagen**

Das auf die Gewährung einer Zuwendung angelegte Verwaltungsverfahren ist ein antragsabhängiges Verfahren. Ohne einen Antrag könnte die Behörde keine

	<p>Kenntnis darüber erlangen, ob die Institution auf Dauer oder im Rahmen eines Projektes einen Zweck erfüllen will, an dem der Bund ein erhebliches Interesse hat.</p>
Schriftlicher Antrag	<p>Der Antrag muss schriftlich gestellt werden (Nr. 3.1 VV-BHO zu § 44) und unterschrieben sein. Die Übermittlung elektronischer Dokumente sowie das Ersetzen der Schriftform durch die elektronische Form ist nach Maßgabe der für die elektronische Kommunikation geltenden Vorschriften des VwVfG (insbes. §§ 3a, 37 und 41) zulässig. Nach § 3a VwVfG kann eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist, durch die elektronische Form ersetzt werden. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen.</p>
Bestandteile des Antrags	<p>Nach den VV-BHO sind dem Antrag „insbesondere“ beizufügen (Nr. 3.2.1 und 3.2.3 VV-BHO zu § 44):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• bei Projektförderung ein Finanzierungsplan mit Darstellung der Eigenmittel, Drittmittel, erwarteten eigenen Einnahmen des Zuwendungsempfängers,</li><li>• bei institutioneller Förderung (Nr. 2.2 zu § 23) ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan und gegebenenfalls eine Überleitungsrechnung (Nr. 3.4 zu § 23),</li><li>• eine Erklärung, dass das Projekt noch nicht begonnen wurde,</li><li>• eine Erklärung, ob der Zuwendungsempfänger zum Vorsteuerabzug berechtigt ist.</li></ul> <p>Die Beschreibung der Aufgaben und Ziele der Einrichtung oder des Projekts und ein zur Erreichung dieser dienender Maßnahmenkatalog sind die grundlegend wichtigen Inhalte des Antrags. Der Antrag bildet die Grundlage für die Entscheidung, ob und unter welchen Bedingungen und Auflagen eine Zuwendung gewährt werden kann. Deshalb muss er die zur Beurteilung der Angemessenheit und Notwendigkeit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Gesamtziel des Vorhabens,</li><li>• Bezug des Vorhabens zu den förderpolitischen Zielen (z. B. Förderprogramm),</li><li>• Ablaufplanung.</li></ul>
Verwaltungsverfahren	<p>Da das Verfahren auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist, handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 9 VwVfG). Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen (§ 24 VwVfG). Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind (§ 25 VwVfG). Die Behörde bedient sich der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Ermittlung des Sachverhalts für erforderlich hält (§ 26 Abs. 1 VwVfG). Dazu ist sie auf Auskünfte und Unterlagen der Antragstellerin bzw.</p>

des Antragstellers angewiesen. Die in den VV-BHO aufgeführten Anlagen zum Antrag sind nur beispielhaft zu verstehen, die Behörde kann nach pflichtgemäßem Ermessen weitere Angaben anfordern.

In Förderrichtlinien sind häufig bestimmte Formen für den Antrag und für die antragsbegründenden Unterlagen vorgesehen. Dabei kommen zunehmend elektronische Verfahren zur Anwendung. In der Forschungsförderung des Bundes, aber auch in anderen Zuwendungsbereichen wird häufig das elektronische Antragsystem „easy“ (elektronisches Antragsystem) angewandt, mit dessen Hilfe die Formulare am PC ausgefüllt und ausgedruckt werden können (weitere Informationen zu easy: <https://foerderportal.bund.de/easyonline/> [Stand Juni 2017]). Dabei übernimmt die Software auch die Berechnung der gesamten Finanzierung sowie Plausibilitäts- und Vollständigkeitsprüfungen.

Mit den wenigen Angaben, die die VV-BHO dazu machen, ist die Form eines Finanzierungsplans nicht einheitlich vorgegeben. Insbesondere wie weit die Ausgaben aufzugliedern sind, ist eine Entscheidung der den Antrag bearbeitenden Stelle. Dabei ist zu beachten, dass nach Nummer 1.2 ANBest-P der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses zwar verbindlich ist, die Einzelsätze aber um bis zu 20 vom Hundert überschritten werden dürfen, soweit die Überschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelsätzen ausgeglichen werden kann. Diese in den Nebenbestimmungen zugelassene Deckungsfähigkeit gibt dem Zuwendungsempfänger umso größere Freiheiten, je geringer die Aufgliederung der Ausgabepositionen ist. Bei einer Förderung auf der Bemessungsgrundlage Kosten tritt an Stelle des Finanzierungsplans die Vorkalkulation (Nr. 13a.4 VV-BHO zu § 44). Die Vorkalkulation ist – wie der Finanzierungsplan – hinsichtlich der Gesamtkosten als Höchstbetrag verbindlich.

Finanzierungsplan/  
Vorkalkulation

Der einem Antrag auf institutionelle Förderung beizufügende Haushalts- oder Wirtschaftsplan soll in der Form dem Bundeshaushaltsplan entsprechen und nach den für diesen geltenden Grundsätzen aufgestellt sein. Er muss alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sowie einen Organisations- und Stellenplan enthalten. Soweit sich dies nicht schon aus den Bilanzen oder dem Haushalts- oder Wirtschaftsplan ergibt, ist eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden sowie über die voraussichtlich einzugehenden Verpflichtungen zu Lasten künftiger Jahre als Anlage beizufügen. Wird nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung gebucht, kann der Haushalts- oder Wirtschaftsplan dem jeweiligen Kontenplan entsprechen. Eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben ist beizufügen, soweit sie für die Bemessung der Zuwendung erforderlich ist (Nr. 3.4 VV-BHO zu § 23).

Haushalts- oder  
Wirtschaftsplan

Die Erklärung, ob der Zuwendungsempfänger vorsteuerabzugsberechtigt ist, ist für die Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben von Bedeutung. Ein Vorsteuerabzugsberechtigter kann die Umsatzsteuer, die ihm von seinen Lieferanten für Waren oder Leistungen berechnet wurde, von seiner Umsatzsteuerschuld ge-

Erklärung zur  
Vorsteuerabzugs-  
berechtigung

genüber dem Finanzamt abziehen. Das bedeutet, dass die Ausgaben für vom vorsteuerabzugsberechtigten Zuwendungsempfänger im Rahmen des Projekts beschaffte Güter und Dienstleistungen nur netto, d. h. ohne Umsatzsteuer als zuwendungsfähig anerkannt werden dürfen. Die an seine Lieferanten gezahlte Umsatzsteuer (Vorsteuer) ist für den vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmer nur ein durchlaufender Posten.

Auf das Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns wurde oben unter 2.4 bereits hingewiesen. Der Antragsteller muss ausdrücklich erklären, dass das Vorhaben nicht begonnen wurde.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt Fälle beanstandet, 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. So wurden Zuwendungen ohne formellen Antrag, ohne Vorlage näherer Angaben zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung, aufgrund unzulänglicher Vorhabenbeschreibungen, nicht ausgeglichener Finanzierungspläne oder unzureichender Begründung für einzelne Ausgabe- oder Kostenarten bewilligt (Bd. 10 der Schriftenreihe des BWV, S. 48).

### 8.2.2 Zieldefinition

Bei allen Zuwendungen ist von der zuständigen obersten Bundesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Die 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.

Um den Erfolg der geförderten Maßnahme oder der institutionell geförderten Aufgabe feststellen zu können, muss die Maßnahme oder Aufgabe zunächst hinreichend genau definiert werden. Es geht darum, dass bestimmte Ergebnisse in einer definierten Zeit und mit vorgegebenen Ressourcen erzielt werden. Im Projektmanagement werden die Kriterien, die an ein Ziel zu stellen sind, im Allgemeinen wie folgt dargestellt:

- Ziele müssen spezifisch, eindeutig und positiv beschrieben sein.
- Die Zielerreichung sollte messbar sein.
- Für das Projektteam sollte es attraktiv sein, das Projektziel zu erreichen.
- Das Ziel muss realistischer Weise erreichbar sein.
- Das Ziel muss terminiert sein.

Die mit einer Zuwendung zu erreichenden Ziele ergeben sich letztlich aus dem die Forderung begründenden Titel des Bundeshaushaltsplans. Die Zweckbestimmungen der Zuwendungstitel sind allerdings in der Regel sehr allgemein. Eine klarere Darstellung bieten bereits die Erläuterungen zu den Titeln. Dort ist häufig die allgemein gehaltene Zweckbestimmung genauer dargestellt. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen

683 20 Kommunikationssysteme, IT-Sicherheit  
-169

60 000

Erläuterungen:	
Bezeichnung	1 000 €
1. Photonische Kommunikationsnetze.....	10 000
2. Mobile Kommunikationsnetze.....	12 000
3. Netzbasierte Dienste.....	12 000
4. IT-Sicherheit.....	14 000
5. Neue Technologiefelder.....	8 000
6. Übrige Querschnittsaktivitäten und Projektmanagement.....	4 000
Zusammen.....	60 000

Neue Netztechnologien und Dienste treiben nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung voran, sondern sind auch zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen unverzichtbar. Dazu zählen insbesondere Forschungen zur Sicherung im Verkehr für eine sichere Kommunikation im Internet und zur Energieeffizienz in Kommunikationsnetzen.

Auf der Grundlage des Förderprogrammes "IKT 2020" werden folgende Schwerpunkte gefördert:

1. Neue Konzepte und Standards für mobile und photonische Netze,
2. Sicherung von IKT-Systemen gegen äußere Einwirkungen,
3. Netzgestützte Anwendungen und Dienste in Verkehr, Medizin und Produktion.

Abb. 8.4: Titel zur Projektförderung im Bundeshaushaltsplan, Quelle: Bundeshaushaltsplan

Im Beispiel verweisen die Erläuterungen des Titels auf das dahinterliegende Förderprogramm. Weitere Anhaltspunkte zu Veranschlagung im Haushaltsplan lassen sich häufig noch der Entstehung der Titel entnehmen. Das können zum Beispiel Koalitionsvereinbarungen, Parlamentsbeschlüsse, Beratungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und Beschlüsse der Bundesregierung sein.

### 8.2.3 Ordnungsgemäße Geschäftsführung

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 (Nr. 1.2 Satz 1 VV-BHO zu § 44). 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 (Nr. 1.2 Satz 2 VV-BHO zu § 44 BHO). Durch diese besondere Bewilligungsvoraussetzung soll die Nachhaltigkeit des Fördervorhabens unterstützt und gesichert werden.

Kriterien für die ordnungsgemäße Geschäftsführung

Der unbestimmten Rechtsbegriff „ordnungsgemäße Geschäftsführung“ umfasst nach Auffassung des BVA in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern (Bundesverwaltungsamt, 2011 [[https://www.bva.bund.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Behoerden/Beratung/Orgportal/20131018\\_Broschuere\\_Ordnungsgemaesse\\_Geschaefsfuehrung.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=3](https://www.bva.bund.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Behoerden/Beratung/Orgportal/20131018_Broschuere_Ordnungsgemaesse_Geschaefsfuehrung.pdf?__blob=publication-File&v=3)]) folgende Kriterien:

- Vier-Augen-Prinzip/Mehr-Augen-Prinzip,  
d. h. mindestens zwei nicht von der Zahlung begünstigte Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter müssen an einem Zahlungsvorgang beteiligt sein und sich für die Richtigkeit verbürgen. Diese Beteiligung muss – üblicherweise durch Abzeichnen des Belegs – dokumentiert werden.
- Sichererer Zahlungsverkehr,  
d. h. Zahlungen dürfen nur durch Personen vorgenommen werden, die hierzu bevollmächtigt sind (Bankvollmacht), die bestehenden Vollmachten wurden konform zu internen Vorschriften erteilt und im Bereich des baren Zahlungsverkehrs erfolgt eine physische Sicherung der Kasse einschließlich einer Begrenzung der Bargeldhöchstbestände sowie der zugangsberechtigten Personen.
- Geordnete Buchführung  
Eine Buchführung ist dann ordnungsgemäß, wenn sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann (vgl. § 238 Abs. 1 S. 2 Handelsgesetzbuch [HGB] und § 145 Abs. 1 Abgabenordnung [AO]). Ein bestimmtes Buchführungssystem ist weder im Handels- noch im Steuerrecht vorgeschrieben, einige Mindestanforderungen muss jedoch jedes Buchführungssystem erfüllen:
  - a. vollständige, richtige, zeitnahe und geordnete Erfassung sämtlicher Geschäftsvorfälle,
  - b. Wirtschaftlichkeit, d. h. der Aufwand, der für die Buchhaltung betrieben wird, muss in vernünftiger Relation zum Aussagegehalt des Buchungswerkes stehen,
  - c. systematischer Aufbau der Buchführung,
  - d. Vollständigkeit der Bücher, Konten und Belege,
  - e. Belegprinzip, keine Buchung ohne Beleg,
  - f. Klarheit und Übersichtlichkeit,
  - g. Eintragungen in einer lebendigen Sprache.

Weitere rechtliche Anforderungen (Handelsrecht, Steuerrecht etc.) sind insbesondere dann zu berücksichtigen, wenn der Zuwendungsempfänger seinen Jahresabschluss aufgrund Rechtspflicht oder freiwillig in Form einer Bilanz inklusive Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) erstellt.

- Bonität/Wirtschaftlicher Umgang mit Finanzmitteln, d. h. Plausibilitätsprüfung der Jahresabschlüsse, Betrachtung der Entwicklung des Eigenkapitals sowie Betrachtung der Entwicklung von Gewinn/Verlust im Prüfzeitraum. Es wird dabei ein besonderes Augenmerk auf die Bonität des Zuwendungsempfängers gelegt, also darauf, ob Anzeichen für ein (rapides) Herunterwirtschaften, für Zahlungsschwierigkeiten oder gar eine Überschuldung zu erkennen sind.
- Einhaltung der Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid.

Im Rahmen der Bonitätsprüfung ist die Bewilligungsbehörde verpflichtet, die wirtschaftliche Leistungskraft der Zuwendungsempfängerin oder des Zuwendungsempfängers sowohl in persönlicher als auch in finanzieller Hinsicht zu beurteilen. Die grundsätzliche Fragestellung ist dabei, ob der Antragsteller in der Lage ist, seinen Eigenanteil an dem geförderten Projekt während der gesamten Vorhabendauer zu erbringen. Bei der erstmaligen Förderung von bisher nicht bekannten Antragstellern ist in der Regel eine umfassende Prüfung erforderlich. Hierbei kann es angezeigt sein, sich folgende Unterlagen von der Zuwendungsempfängerin oder vom Zuwendungsempfänger vorlegen zu lassen:

Bonitätsprüfung

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

Ergeben sich im Rahmen der Bonitätsprüfung Anhaltspunkte dafür, dass sich die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger nicht an die geltenden rechtlichen Bestimmungen hält oder die darauf hindeuten, dass die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger seinen Eigenanteil nicht aufbringen kann, 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.

Sicherung der Gesamtfianzierung Zur Sicherung der Gesamtfinanzierung hat die Bewilligungsbehörde 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 (Nr. 3.3 i.V.m. 3.3.5 VV-BHO zu § 44).

### **8.2.4 Der Wirtschaftsplan bei institutioneller Förderung**

Entsprechend der Ordnung des Bundeshaushalts Es wurde bereits darauf eingegangen, dass der Wirtschaftsplan eines Zuwendungsempfängers nach Möglichkeit entsprechend der Ordnung des Bundeshaushaltsplans aufgebaut sein soll. Bei Zuwendungsempfängern, die nach dem System der kameralistischen Buchführung arbeiten, bedeutet dies, dass – soweit möglich und sinnvoll – auch die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes und der Gruppierungsplan angewandt werden. Aus beidem ergibt sich eine Einteilung in Titel. Ein Titel besteht aus einer Titelnummer, einer Zweckbestimmung und einem Haushaltsansatz. Bei den Einnahmen ergibt sich der Haushaltsansatz aus der Schätzung anhand der Ergebnisse der Vorjahre, hochgerechnet unter Berücksichtigung erwarteter Änderungen auf das aktuelle Jahr. Bei den Ausgaben sind die Einzelansätze auf der Basis der Vorjahresansätze nach dem voraussichtlichen kassenmäßigen Bedarf festzustellen. Es gilt der Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit, d. h. Ansätze dürfen nicht allgemein geschätzt, sondern müssen in jedem Einzelfall möglichst exakt und mit genauer Begründung nachvollziehbar ermittelt werden. Jeder Ansatz des Wirtschaftsplans muss notwendig sein, um die Aufgaben des Zuwendungsempfängers zu erfüllen, und in angemessener Höhe veranschlagt sein.

Auf der ersten Seite der Haushalts- oder Wirtschaftspläne ist anzugeben, durch welche Organe der Zuwendungsempfänger/Einrichtungen gemäß § 26 Abs. 3 BHO die jeweiligen Entwürfe (einschließlich Organisations- und Stellenpläne) beschlossen worden sind (Nr. 11.5 HRB).

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind vor der Veranschlagung der Ansätze im Wirtschaftsplan angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Haushalts- oder Wirtschaftsplan eines institutionell geförderten Zuwendungsempfängers ist hinsichtlich der Einzelansätze verbindlich, soweit die Bewilligungsbehörde nicht etwas anderes bestimmt oder zulässt. Bei der Antragsprüfung ist es deshalb notwendig festzustellen, wieweit der Einrichtung durch den Zuwendungsbescheid oder den Haushalts-/Wirtschaftsplan Möglichkeiten zur Deckung von Ausgabeansätzen aus Einsparungen bei anderen Ausgabeansätzen und zur zeitlichen Übertragung von Ansätzen in das Folgejahr eingeräumt werden sollen.

Deckungsfähigkeiten Das BMF hat sich mit Schreiben vom 26. Februar 1998 damit einverstanden erklärt, die Deckungsfähigkeiten gemäß § 5 HG auf die Wirtschaftspläne der insti-



tionell 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.

Bei den Helmholtz-Zentren z. B. sind nach § 6 FinSt-HZ Personal- und Sachausgaben, Ausgaben für Zuschüsse an Dritte sowie Investitionsausgaben grundsätzlich gegenseitig deckungsfähig. Einsparungen bei den Investitionsausgaben können jedoch nur bis zu 30 % der veranschlagten, nicht bereits verstärkten laufenden Investitionen für Personal- und Sachausgaben sowie für Ausgaben für Zuschüsse an Dritte verwendet werden. Abweichungen von Programmen/Programmanteilen innerhalb eines Zentrums dürfen 20 % der dem jeweiligen Zentrum bewilligten Kosten des betreffenden Programms /Programmanteils (Anhang zum Wirtschaftsplan) nicht überschreiten.

Die Übertragbarkeit von Ausgaben ist nach § 7 FinSt-HZ bei Investitionen sowie bei zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Mitteln zugelassen.

Bei anderen institutionell geförderten Forschungseinrichtungen ergeben sich Abweichungen von der Verbindlichkeit der Einzelansätze der Wirtschaftspläne aus den Wirtschaftsplänen selbst.

Mit dem Wirtschaftsplan wird auch der Stellenplan vorgelegt. 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 (Tarifbeschäftigte) nur eingestellt werden, wenn besetzbare Stellen der in Betracht kommenden Vergütungsgruppen (Entgeltgruppen) zur Verfügung stehen oder das BMF Abweichungen vom Stellenplan nach den im Rundschreiben dargelegten Grundsätzen allgemein oder im Einzelfall zugestimmt hat.

Die der institutionellen Förderung dienenden Zuwendungen sind meist zu einem erheblichen Teil zur Deckung von Personalausgaben des Empfängers bestimmt. Damit ist die Frage, ob die Einrichtung in allen ihren Bereichen zweckmäßig organisiert ist und nicht mehr als nur das bei optimaler Rationalisierung der Arbeit nach Aufgabenstellung und Beschäftigungsmöglichkeiten erforderliche Personal unterhält, besonders wichtig. Bei diesen Prüfungen – besonders bei den „großen“ Zuwendungsempfängern – wird es den Beauftragten der Bewilligungsbehörde

nur begrenzt möglich sein, zur Beurteilung dieser Frage die notwendigen eingehenden Bestandsaufnahmen hinsichtlich Organisation und Personal vorzunehmen und daraus ggf. Prüfungsfeststellungen abzuleiten. Zumindest in einzelnen Bereichen sollten jedoch nach den Methoden der Organisationsprüfung Untersuchungen der Personal- und Aufgabenentwicklung, in kleineren, leichter überschaubaren Arbeitsbereichen auch Einzeluntersuchungen angeregt werden. Ob besonders die „großen“ institutionell geförderten Einrichtungen in Bezug auf Organisation und Personalausstattung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit beachten, kann auch daran beurteilt werden, ob sie selbst – z. B. durch Revisionsstellen oder eigene Organisationsreferate – wenigstens in Teilbereichen einschlägige Untersuchungen angestellt oder externe Berater eingeschaltet haben.

Zunehmend findet die institutionelle Förderung outputorientiert in Form der Programmförderung statt. Nach dem Wechsel von der inputorientierten Bewirtschaftung einzelner Titel und Ausgaben zu einem outputorientierten Budget orientiert sich die Finanzierung grundsätzlich am Output des Zuwendungsempfängers, z. B. den durch Zielvereinbarung qualitativ und quantitativ projizierten wissenschaftlichen Leistungen. Für die Zuwendungsempfänger ist mit der Bereitstellung der Mittel in dieser Form der Haushaltsvollzug mit weniger strikten haushaltsrechtlichen Bindungen versehen. Die damit verbundene stärkere Eigenverantwortung bei der Mittelbewirtschaftung soll zu einer wirtschaftlicheren und sparsameren und stärker zielorientierten Mittelbewirtschaftung führen.

Der Haushalts- oder Wirtschaftsplan eines Zuwendungsempfängers bedarf der Billigung durch das zuständige Bundesministerium und das Bundesministerium der Finanzen. Solange dies nicht geschehen ist, sind die dafür in den Bundeshaushalt eingestellten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen kraft Gesetzes gesperrt (§ 8 Abs. 1 HG 2015, gleichlautend Haushaltsgesetze der Vorjahre).

### 8.2.5 Übungen zur Antragsprüfung

- 8.1 Nennen Sie die wesentlichen Inhalte, die Förderrichtlinien aufweisen müssen.
- 8.2 Gehen Sie auf die wesentlichen Unterschiede zwischen einem Projektträger ein, der als Verwaltungshelfer für den Bund tätig ist, und einem Projektträger, der beliehen worden ist.
- 8.3 Nennen Sie die Kriterien für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung beim Antragsteller.

## 9. Lösungen zu den Übungen

### 9.1 Kapitel 2: Der haushaltsrechtliche Zuwendungsbegriff

#### Übung 2.1:

*An einem Lehrstuhl der Universität der Bundeswehr in München soll in Kooperation mit einer Moskauer Hochschule ein Forschungsprojekt durchgeführt werden, das nach den Richtlinien des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zur Förderung von Aktivitäten im Rahmen des „Deutsch-Russischen Jahres der Bildung, Wissenschaft und Innovation“ im Rahmen der Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung förderbar ist.*

*Prüfen Sie, ob eine Zuwendung an die Hochschule gewährt werden dürfte.*

Nach § 23 BHO ist die Zuwendung eine Ausgabe und/oder Verpflichtungsermächtigung an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Verfügung eines bestimmten Zwecks, an dessen Erfüllung der Bund ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Die Hochschule der Bundeswehr ist ein Teil der Bundesverwaltung. Nach den Vorbemerkungen zu Kap. 1413 des Bundeshaushalts 2017 sind die beiden Universitäten der Bundeswehr organisatorisch in die Streitkräftebasis eingegliedert. Es handelt sich also nicht um Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die Zuwendungsempfänger sein können. Sie können nur Zuweisungen im haushaltsrechtlichen Sinne erhalten.

#### Übung 2.2:

*Auf der Grundlage des Art. 91 b GG trifft der BMBF eine Vereinbarung mit einem Bundesland für den Hochschulbereich. In dieser Vereinbarung wird der Bund ermächtigt, Projekte im Bereich der Demenzforschung an Hochschulen anteilig zu fördern. Im Rahmen der Vereinbarung soll der Bund auch das Recht bekommen, sich an Forschungsbauten von Hochschulen der Länder zu beteiligen. Beurteilen Sie, ob es sich bei den Leistungen des Bundes im Rahmen der Bundes-Länder-Vereinbarung um Zuwendungen handelt.*

Die Gewährung von Zuwendungen durch den Bund setzt stets die verfassungsrechtliche Kompetenz für die Aufgabe voraus, die mit der Zuwendung wahrgenommen wird. Mangels Ermächtigung im Grundgesetz für den Bund ist die Forschungsförderung eine Angelegenheit der Länder. Nach dem Konnexitätsgrundsatz des Artikels 104 a Abs. 1 GG liegt damit auch die Finanzierungskompetenz grundsätzlich bei den Ländern und nicht beim Bund. Art. 91 b Abs. 1 Nr. 2 GG eröffnet die Möglichkeit, dass Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen zusammenwirken können bei der Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen. Dies ist im vorliegenden Fall erfolgt.

*Übung 2.3:*

*Professor Paul Laner stellt einen Antrag auf Förderung eines Forschungsvorhabens, das er im Rahmen der Forschungstätigkeit seines Lehrstuhls durchführen will. Gegenstand des Forschungsprojektes ist die Untersuchung der Wirkung von Weizenbier auf die Mikroorganismen in der Umgebung von Biergärten. Es soll im Zeitraum 01.07. ds. Js. – 31.10. ds. Js. durchgeführt werden. Nach einer Förderrichtlinie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit besteht ein Interesse des Bundes an dem Forschungsgegenstand.*

*Der Professor legt über die Hochschulverwaltung folgenden Finanzierungsplan vor:*

<b>1. Personalausgaben insgesamt:</b>		<b>38.000 €</b>
davon	für eigene Arbeit	10.000 €
	für 2 eigens für das Projekt einzu- stellende wiss. Mitarbeiter	28.000 €
<b>2. Sachausgaben insgesamt</b>		<b>7.000 €</b>
davon	Verbrauchsmaterial	2.000 €
	Telefon, Porto	1.000 €
	Technische Hilfsmittel	2.000 €
	Reisekosten	2.000 €
<b>3. Mehrwertsteuer:</b>		<b>8.550 €</b>
<b>Gesamtausgaben:</b>		<b>53.550 €</b>
<b>Eigenmittel:</b>		<b>keine</b>
<b>Damit nicht gedeckter Bedarf:</b>		<b>53.550 €</b>

*Die Untersuchung ist auch für ein gesetzgeberisches Vorhaben des Ressorts von großem Interesse. Für diesen Zweck sollten die Ergebnisse vor Abschluss des Gesetzgebungsvorhabens nicht veröffentlicht werden.*

*Prüfen und begründen Sie,*

- a) *ob eine Zuwendung oder ein öffentlicher Auftrag infrage kommt und*
  - b) *welche Unterschiede sich bei der Anerkennung einzelner Positionen des Finanzierungsplans abhängig von der Gewährung einer Zuwendung oder der Erteilung eines öffentlichen Auftrags ergeben würden.*
- a) Der Sachverhalt ist sehr offen. Für eine Zuwendung spricht, dass Professor Paul Laner das Projekt im Rahmen der Forschungstätigkeit seines Lehrstuhls durchführen will. Er hat also ein unmittelbares eigenes Interesse an der Durchführung, das sich mit dem Interesse des Bundes nach einer Förderrichtlinie deckt.

Für den öffentlichen Auftrag spricht, dass der Bund ein Interesse an der Nutzung des Ergebnisses für ein gesetzgeberisches Vorhaben des BMU hat und aus diesem Grund die Ergebnisse vor Abschluss des Gesetzgebungsvorhabens nicht veröffentlicht werden sollen. Das Recht auf exklusive Nutzung des Ergebnisses kann der Bund nur durch einen öffentlichen Auftrag erhalten.

Der Bund kann allerdings auch eine Zuwendung mit der Auflage verbinden, dass das Ergebnis veröffentlicht werden muss. Dann kann er es auch nutzen, Verfügungsberechtigt über das Ergebnis bleibt aber die Hochschule.

Ein Problem für die Vergabe eines öffentlichen Auftrags liegt in dem eingeschlagenen Verfahren. Die Initiative geht hier von Professor Paul Laner aus, nicht vom Bund in Form einer öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung oder einer Aufforderung zur Abgabe eines Angebots. Die Idee des Paul Laner jetzt aufzugreifen und daraus ein Vergabeverfahren herzuleiten, dürfte bei der geistigen Urheberschaft problematisch sein.

- b) Professor Paul Laner nimmt in den Antrag für eigene Arbeit 10.000 EUR auf. Da bei der Bewilligung einer Zuwendung vom eigenen Interesse an der Durchführung und nicht von der Absicht der Gewinnerzielung ausgegangen wird, kommt ein Honorar für den Professor nicht in Betracht. Für die Aufgaben seines Lehrstuhls wird er von der Universität grundfinanziert, durch das geförderte Vorhaben entstehen in seiner Person keine zusätzlichen Ausgaben. Bei den Sachausgaben stellt sich die Frage, ob Telefon und Porto nicht zu den Grundaussgaben der Hochschule gehören, die auch ohne das Projekt anfallen würden. Für alle weiteren Positionen der Sachausgaben stellt sich die Frage, ob sie notwendig und angemessen für das Vorhaben sind. Bei der Zuwendung würde die Umsatzsteuer auf den Gesamtbetrag der Ausgaben entfallen, wogegen beim öffentlichen Auftrag der gesamte Auftragswert der Umsatzsteuer unterliegen würde.

#### *Übung 2.4:*

*Zur Umsetzung der Programme des Kinder- und Jugendplans schaltete das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sogenannte Regiestellen ein. Sie sollten auf der Grundlage eines von ihnen selbst entwickelten detaillierten Konzeptes die Programme organisatorisch und technisch verwalten sowie Fördermittel an einzelne Zuwendungsempfänger weiterleiten. Das Bundesministerium vergab den Betrieb der Regiestellen im Wettbewerb.*

*Nach einer öffentlichen Ausschreibung beauftragte das Bundesministerium eine Arbeitsgemeinschaft in Form einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts mit dem Betrieb einer Regiestelle. Der Auftragswert lag bei 3,3 Mio. Euro. Die in der Ausschreibung vorgesehene und im Umfang des Angebotes enthaltene Leistung „Weiterleiten von Fördermitteln“ wurde nicht in den Vertrag aufgenommen. Stattdessen bewilligte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend der Arbeitsgemeinschaft Zuwendungen in Höhe von 55,3 Mio. Euro mit dem Zweck, die Mittel vollständig und in Form privatrechtlicher Verträge in eigenem Namen an Zuwendungsempfänger weiterzuleiten.*

*Beurteilen Sie die geschilderte Bewilligung der Zuwendungen an die Arbeitsgemeinschaft unter dem Aspekt der Interessenlage des Bundes und der Zuwendungsempfängerin.*

Die Leistung „Weiterleiten von Fördermitteln“ war zunächst in der Ausschreibung vorgesehen und im Umfang des Angebotes enthalten. Die Bewerber hatten

ihre Angebote auf dieser Grundlage abgegeben, sie haben also an dieser Leistung ein wirtschaftliches Interesse gehabt.

Eine Zuwendung darf nur bewilligt werden, wenn der Zuwendungsempfänger ein eigenes inhaltliches Interesse an der Erfüllung der vom Bund geförderten Aufgabe hat. Es war jedoch vorrangiges Ziel der Arbeitsgemeinschaft, mit der Umsetzung der Förderprogramme Einnahmen zu erwirtschaften. Es lag somit ein Leistungsaustausch vor. Das Bundesministerium hätte deshalb an die Arbeitsgemeinschaft keine Zuwendung vergeben dürfen, das richtige Instrument wäre ein Auftrag gewesen.

## 9.2 Kapitel 6: Finanzierungsarten

*Übung:*

*Erläutern Sie, welche Finanzierungsart – unter Berücksichtigung der Interessenlage – in den folgenden Fällen jeweils in Betracht kommt und welche Vorteile und Nachteile mit der jeweils gewählten Finanzierungsart verbunden sind.*

*Fall 1:*

*Die Firma BASF will ein neuartiges Pflanzenschutzmittel entwickeln, das gegenüber den bisher auf dem Markt befindlichen Produkten deutlich weniger schädliche Nebenwirkungen aufweist. Die Gesamtkosten für das Forschungsvorhaben werden auf 3 Mio. € geschätzt. Aus strategischen Gründen würde die Fa. BASF jedoch dieses Projekt bei Finanzierung komplett mit eigenen Mitteln erst in ca. vier Jahren in Angriff nehmen. Das Interesse des Bundes an zeitnaher Forschung auf diesem Gebiet kommt in einem Förderprogramm zum Ausdruck.*

Nach dem Subsidiaritätsprinzip bei der Gewährung von Zuwendungen stellt sich die Frage, ob die Fa. BASF überhaupt eine Zuwendung bekommen dürfte. Von ihrer Finanzlage wäre sie sicher in der Lage, das Projekt mit eigenen Mitteln durchzuführen. Allerdings würde ihr betriebswirtschaftliches Kalkül erst zu einer Durchführung zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt führen. Wenn der Bund mit der Gewährung der Zuwendung die Prioritäten bei der Fa. BASF verändern kann, ist dies mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar. Ohne die Zuwendung würde das Projekt nicht – wie im erheblichen Bundesinteresse liegend – zeitnah durchgeführt werden.

Als Finanzierungsart kommt die Fehlbedarfsfinanzierung nicht in Betracht, da ein Fehlbedarf bei der Finanzlage des Unternehmens nicht auszumachen wäre. Die Anteilfinanzierung mit ihrem Wirtschaftlichkeitsanreiz beim Zuwendungsempfänger ist hier sehr vorteilhaft, da gerade Unternehmen mit einem effektiven Controlling eine strikte Kostenkontrolle durchführen, um auch ihren Eigenanteil möglichst gering zu halten. Dies führt durch Verminderung der Gesamtkosten auch beim Zuwendungsgeber zu geringeren Ausgaben. Eine Festbetragsfinanzierung hätte diesen Wirtschaftlichkeitsanreiz nicht und böte lediglich den Vorteil der einfacheren Verwendungsprüfung.

*Fall 2:*

*Die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e. V. – bekannt für ihre hohe Kompetenz in der Durchführung qualifizierter Fachkongresse – will einen internationalen Kongress über die volkswirtschaftliche Bedeutung des Waldes durchführen. Geschätzte Gesamtausgaben: 70.000 €. Die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e. V. kann zur Finanzierung der Ausgaben wie folgt beitragen:*

*eigene Mittel: 5.000 €*

*Einnahmen aus Kongressgebühren: 10.000 €*

*Die Schutzgemeinschaft verfügt nur über geringe Eigenmittel.*

Die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e. V. verfügt über geringe Eigenmittel und ungewisse Drittmittel, die von der Anzahl der Teilnehmerinnen oder Teilnehmer an dem Kongress abhängen. Der letzte Punkt führt dazu, dass sich ein Anteil bei der Anteilfinanzierung nur unsicher ermitteln lässt. Der Zuwendungsempfänger würde eine größere Sicherheit mit der Fehlbedarfsfinanzierung erlangen, was für diese Finanzierungsart spricht.

*Fall 3:*

*Für die Durchführung eines Kongresses zu Offshore-Windparks in der Lübecker Bucht hat die Arbeitsgemeinschaft Windenergie Nord eine Förderung in Höhe von 30.000 € beantragt. Die Gesamtkosten werden sich nach dem Finanzierungsplan auf 50.000 € belaufen. Es werden 30.000 € per Festbetragsfinanzierung bewilligt und nach Durchführung des Kongresses auch gezahlt.*

*Die tatsächlichen Kosten für den Kongress betragen aber statt der geplanten 50.000 € nur 42.000 €. Muss die Arbeitsgemeinschaft Windenergie Nord 8.000 € erstatten?*

Bei der Festbetragsfinanzierung beteiligt sich der Zuwendungsgeber mit einem festen Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben. Ist nachgewiesen, dass der Zweck der Zuwendung erreicht wurde, muss der zugesagte Betrag in voller Höhe ausgezahlt werden. Die Arbeitsgemeinschaft Windenergie Nord muss den überzahlten Betrag nicht erstatten. Auf das Risiko der Festbetragsfinanzierung weist auch die Formulierung in Nr. 2.2.1 VV-BHO zu § 44 hin: „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“.

### 9.3 Kapitel 8: Das Zuwendungsverfahren

*Übung 8.1:*

*Nennen Sie die wesentlichen Inhalte, die Förderrichtlinien aufweisen müssen.*

Förderrichtlinien sollten enthalten:

- den Zuwendungszweck,
- die Rechtsgrundlage,
- den Gegenstand der Förderung,
- den Kreis der Zuwendungsempfänger,
- die Zuwendungsvoraussetzungen,

- Art und Umfang sowie Höhe der Zuwendungen,
- sonstige Zuwendungsbestimmungen,
- das Verfahren und
- das In-Kraft-Treten.

Näheres regeln die Grundsätze für Förderrichtlinien des BMF, [http://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/bsvwvbund\\_20091983\\_IIA3H13611683.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/bsvwvbund_20091983_IIA3H13611683.htm).

*Übung 8.2:*

*Gehen Sie auf die wesentlichen Unterschiede zwischen einem Projektträger ein, der als Verwaltungshelfer für den Bund tätig ist, und einem Projektträger, der beliehen worden ist.*

Verwaltungshelfer nehmen als Auftragnehmer des Bundes Aufgaben der technischen Durchführung des Verfahrens wahr, treffen aber nicht die Entscheidungen. Beliehene Projektträger dürfen im Rahmen der Beleihung öffentlich-rechtliche Entscheidungen mit Wirkung nach außen selbst treffen. Die Rechtsgrundlage für die Beleihung von Befugnissen zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen ist § 44 Abs. 3 BHO. Beliehen werden können juristische Personen des privaten Rechts, die in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts als Zuwendungsempfänger Zuwendungen weiterleiten oder als Treuhänder des Bundes Zuwendungen gewähren sollen.

*Übung 8.3:*

*Nennen Sie die Kriterien für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung beim Antragsteller.*

Merkmale des unbestimmten Rechtsbegriffs „ordnungsgemäße Geschäftsführung“ sind:

- Vier-Augen-Prinzip/Mehr-Augen-Prinzip bei Zahlungsvorgängen;
- sichererer Zahlungsverkehr durch Personen mit Bankvollmacht;
- geordnete Buchführung mit
  - a. vollständiger, richtiger, zeitnaher und geordneter Erfassung sämtlicher Geschäftsvorfälle,
  - b. Wirtschaftlichkeit, d. h., der Aufwand, der für die Buchhaltung betrieben wird, muss in vernünftiger Relation zum Aussagegehalt des Buchungswerkes stehen,
  - c. systematischer Aufbau der Buchführung,
  - d. Vollständigkeit der Bücher, Konten und Belege,
  - e. Belegprinzip, keine Buchung ohne Beleg,
  - f. Klarheit und Übersichtlichkeit,
  - g. Eintragungen in einer lebendigen Sprache;
- ggf. weitere rechtliche Anforderungen an die Buchführung nach Handelsrecht, Steuerrecht etc.;
- Bonität/Wirtschaftlicher Umgang mit Finanzmitteln.



## Hinweise zu den Autoren

*Reinhard Müller* war nach einer mehrjährigen Tätigkeit im gehobenen Dienst in einer Kommunalverwaltung und einem Fortbildungsstudium an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Ostwestfalen-Lippe seit 1982 und bis 31.01.2015 als hauptamtlich Lehrender am Zentralbereich der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung tätig. Er lehrte – nach dem Aufstieg in den höheren Dienst – zuletzt als Regierungsdirektor in den Studienbereichen Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung und Öffentliche Finanzwirtschaft im gemeinsamen Grundstudium und im Hauptstudium am Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung. Daneben übt er seit vielen Jahren Beratungs- und Fortbildungstätigkeiten im Haushalts- und Zuwendungsrecht aus.

*Sven Gumpert* ist Beauftragter für den Haushalt beim Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW und Leiter des Bereiches „Haushalt, Controlling und Beteiligungsmanagement“ und als Dozent an der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung tätig und war lange Jahre im Bereich des Zuwendungsrechts in verschiedenen Ministerien mit der Konzeptionierung, Einführung und Umsetzung von Förderprogrammen befasst. Zudem leitete er im Geschäftsbereich des Umwelt- und Landwirtschaftsministeriums NRW viele Jahre den Bereich zur Abwicklung von EU und nationalfinanzierten Förderprogrammen.

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1: Goethe-Institut in München, Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) in Bonn, Quellen: <a href="http://www.goethe.de/uun/adr/deu/aiz/deindex.htm">http://www.goethe.de/uun/adr/deu/aiz/deindex.htm</a> ; <a href="http://www.daad.de/portrait/kontakt/08983.de.html">http://www.daad.de/portrait/kontakt/08983.de.html</a> .....	3
Abb. 2.2: DLR-Standort Bonn, Quelle: <a href="http://www.dlr.de/dlr/desktopdefault.aspx/tabid-10253">http://www.dlr.de/dlr/desktopdefault.aspx/tabid-10253</a> .....	4
Abb. 2.3: Titel zur Projektförderung im Bundeshaushaltsplan, Quelle: Bundeshaushaltsplan .....	6
Abb. 2.4: Veranschlagung der institutionellen Förderung des Goethe-Instituts e. V. im Bundeshaushaltsplan, Quelle: Bundeshaushaltsplan .....	7
Abb. 3.1: erlaubte Beihilfen nach Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV, Quelle: eigene Darstellung .....	32
Abb. 4.1: Zuwendungsarten, Quelle: eigene Darstellung .....	33
Abb. 4.2: Beispiel für die Darstellung eines Wirtschaftsplans im Bundeshaushaltsplan, Quelle: Bundeshaushaltsplan .....	34
Abb. 5.1: Finanzierungsformen, Quelle: eigene Darstellung .....	36
Abb. 5.2: zweistufiges Verhältnis, Quelle: eigene Darstellung .....	37
Abb. 6.1: Übersicht über die Finanzierungsarten, Quelle: eigene Darstellung .....	39
Abb. 8.1: Der Zuwendungskreislauf, Quelle: eigene Darstellung .....	46
Abb. 8.2: Aus den VV-BHO zu § 23 folgende Priorisierung .....	49
Abb. 8.3: Beispiel für eine Förderrichtlinie, Quelle: <a href="http://www.bafa.de/bafa/de/weitere_aufgaben/pmsf/richtlinie/foerderrichtlinie_pmsf.pdf">http://www.bafa.de/bafa/de/weitere_aufgaben/pmsf/richtlinie/foerderrichtlinie_pmsf.pdf</a> .....	53
Abb. 8.4: Titel zur Projektförderung im Bundeshaushaltsplan, Quelle: Bundeshaushaltsplan .....	59

## **Tabellenverzeichnis**

Tab. 2.1: Gegenüberstellung Öffentlicher Auftrag – Zuwendung.....	13
Tab. 2.2: Gegenüberstellung Subvention – Zuwendung .....	14

## Literaturverzeichnis

Bundesrechnungshof. Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Abgerufen von: [https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2006-bemerkungen-gesamtbericht-pdf/at\\_download/file](https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2006-bemerkungen-gesamtbericht-pdf/at_download/file).

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern. Stuttgart 2007.

Bundesregierung. Subventionsbericht der Bundesregierung. Abgerufen von: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Subventionspolitik/2017-08-23-subventionsbericht-26.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Subventionspolitik/2017-08-23-subventionsbericht-26.html)*Detterbeck, Steffen*. Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler. 5. Aufl., München, 2006.

*Dittrich, Norbert*. Bundeshaushaltsordnung. Kommentar. Loseblattsammlung, Stand April 2011.

*Heimann, Hans Markus*. Studienbrief Allgemeines Verwaltungsrecht. 4. Aufl. 2014.

*Heuer, Ernst*. Kommentar zum Haushaltsrecht. Loseblattsammlung, Stand Juli 2011.

*Huber, Peter M.* Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. Tübingen 1991.

*Krämer, Erwin/Schmidt, Jürgen*. Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis. Textsammlung, Kommentar und Rechtsprechungssammlung zum Recht der Zuwendungen und Subventionen der öffentlichen Hand. Loseblattsammlung, Stand Juli 2011.

*Maurer, Hartmut*. Allgemeines Verwaltungsrecht. 15. Aufl. 2004.

*v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.). Das Bonner Grundgesetz. 4. Aufl. 2000.

*Piduch, Erwin A.* Bundeshaushaltsrecht. Kommentar. Loseblattsammlung, Stand Juli 2011.

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Schriftenreihe des BWV, Band 10. Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich. 1. Aufl., 2004.



Bildnachweis:

Titel: Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe/Tobias Helfrich – Bundesrat 2006 – Deutscher Bundestag/Lichtblick/Achim Melde – Bundeskanzleramt/Bernd Kühler – Schloss Bellevue/Bernd Kühler



**Impressum:**

Hochschule des Bundes  
für öffentliche Verwaltung  
Willy-Brandt-Straße 1, 50321 Brühl

