



Hochschule des Bundes
für öffentliche
Verwaltung

Modul 8

Zuwendungsrecht II

Das Zuwendungsverfahren

6. Auflage, 2020



RD a.D. Reinhard Müller
Sven Gumpert



MPA  Master of Public
Administration

Modul 8

Zuwendungsrecht II

Das Zuwendungsverfahren

6., 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

Abkürzungen	III
Glossar	V
1 Einführung	1
2 Die Prüfung des Finanzierungsplans oder der Vorkalkulation bei der Projektförderung	3
2.1 Der Finanzierungsplan.....	3
2.2 Die Vorkalkulation	4
2.2.1 Gemeinkosten	6
2.2.2 Kalkulatorische Kosten	7
2.3 Personalausgaben	8
2.4 Das Besserstellungsverbot.....	10
2.5 Personalkosten.....	15
2.6 Sachausgaben	16
2.7 Sachkosten, Materialkosten	16
2.8 Investitionsausgaben.....	17
2.9 Unteraufträge	18
2.10 Pauschalierung von Ausgaben oder Kosten	22
2.11 Hinweis auf subventionserhebliche Tatsachen.....	23
2.12 Ergebnisvermerk.....	25
2.13 Übungen zur Antragsprüfung	26
3 Die Entscheidung über den Antrag.....	28
3.1 Die unverbindliche Inaussichtstellung (letter of intent)	28
3.2 Die Zusicherung	29
3.3 Der Zuwendungsbescheid	29
3.4 Öffentlich-rechtlicher Vertrag	32
3.5 Privatrechtlicher Vertrag	32
3.6 Übungen zur Entscheidung über den Antrag.....	34
4 Bewirtschaftung der Zuwendung.....	35
4.1 Verbindlichkeit des Wirtschaftsplans	35
4.2 Abweichungsmöglichkeiten und -grenzen vom Finanzierungsplan.....	35
4.3 Änderungen im Zuwendungsverhältnis.....	36
4.3.1 Gesamtrechtsnachfolge	36
4.3.2 Änderung des Zuwendungsempfängers	36
4.3.3 Änderungen des Zuwendungsbescheids.....	37
4.4 Die Weiterleitung von Zuwendungen.....	39
4.5 Auszahlungsgrundsätze	39

4.6	Überwachung der Zuwendung.....	42
4.7	Zwischennachweise.....	43
4.8	Übungen zur Bewirtschaftung der Zuwendungen	44
5	Die Nachweisprüfung	46
5.1	Fristen zur Vorlage der Nachweise	46
5.2	Aufbau der Nachweise.....	47
5.3	Die Prüfung der Nachweise.....	48
5.4	Rücknahme und Widerruf von Zuwendungsbescheiden	52
5.5	Erstattung der Zuwendung.....	55
5.6	Übungen zur Nachweisprüfung.....	56
6	Lösungen zu den Übungen.....	57
6.1	Kapitel 2: Die Prüfung des Finanzierungsplans oder der Vorkalkulation bei der Projektförderung.....	57
6.2	Kapitel 3: Die Entscheidung über den Antrag	60
6.3	Kapitel 4: Bewirtschaftung der Zuwendung.....	61
6.4	Kapitel 5: Die Nachweisprüfung	63
	Hinweise zu den Autoren	66
	Abbildungsverzeichnis	67
	Tabellenverzeichnis	68
	Literaturverzeichnis	69

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung EU) Nr. 651/2014
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 Technologie
BNBest-Abruf	Besondere Nebenbestimmungen für den Abruf von Zuwendungen
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.)
FZJ	Forschungszentrum Jülich GmbH
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GSI	Gesellschaft für Schwerionenforschung mbH
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GWB	Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen
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
NKBF 98	Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis des Bundesministeriums für Bildung und Forschung an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben
Nr.	Nummer
RN	Randnummer
s.	siehe
S.	Satz
SubvG	Gesetz gegen missbräuchliche Inanspruchnahme von Subventionen (Subventionsgesetz)
UStR	Umsatzsteuerrichtlinien
VgV	Vergabeverordnung
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO
VOPr	Verordnung über Preise bei öffentlichen Aufträgen
VV-HB	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes
ZE	Zuwendungsempfänger

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 Zahlungsmittelebflüsse 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 Abruverfahren 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. 13 a 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 einzugehenden 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 führt die Inhalte des Studienbriefs Zuwendungsrecht I fort. Im Studienbrief Zuwendungsrecht I wurde zunächst der haushaltsrechtliche Begriff der Zuwendung erläutert. Dabei wurden u. a. die Unterschiede zum öffentlichen Auftrag und zum Subventionsbegriff herausgearbeitet, das Kriterium „Stellen außerhalb der Bundesverwaltung“ näher beleuchtet, das erhebliche Bundesinteresse thematisiert und die Subsidiarität der Zuwendung ausgeführt. Anschließend wurde auf die Rechtsgrundlagen des Zuwendungsrechts eingegangen, wobei deutlich wurde, dass diese von verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen bis zu Verwaltungsvorschriften reichen. Auch der durch das europäische Beihilferecht gesteckte Rahmen wurde bereits geschildert, dazu wird noch eine Konkretisierung anhand eines beispielhaft geschilderten Beihilferahmens in einem gesonderten Studienbrief erfolgen.

Nach der Abgrenzung des Zuwendungsbegriffs erfolgte eine Darstellung der Zuwendungsarten, der Finanzierungsformen und Finanzierungsarten. Diese Darstellung mündete in einige grundsätzliche Überlegungen zu der Frage der zuwendungsfähigen Ausgaben und Kosten.

Danach wurde die am Zuwendungsbegriff orientierte Betrachtungsweise verlassen und das Thema anhand einer prozessorientierten Vorgehensweise fortgeführt. Diese orientiert sich am Zuwendungsverfahren, beginnend mit der Veranschlagung von Zuwendungsmitteln im Haushaltsplan, fortgesetzt mit der Veröffentlichung von Fördermaßnahmen, der Beratung im Vorfeld der Antragstellung und schließlich der Antragstellung und anschließenden Antragsprüfung.

Bei der Antragsprüfung wurde behandelt, welche Antragsunterlagen zur Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit erforderlich sind, wie Zieldefinitionen in Zusammenarbeit mit der Antragstellerin oder dem Antragsteller erarbeitet werden, welche Kriterien bei dem Erfordernis der ordnungsgemäßen Geschäftsführung beachtet werden müssen und welche Prüfungen bei dem Wirtschaftsplan eines Zuwendungsempfängers anzustellen sind.

In Abb. 1.1 ist der Zuwendungskreislauf noch einmal dargestellt:

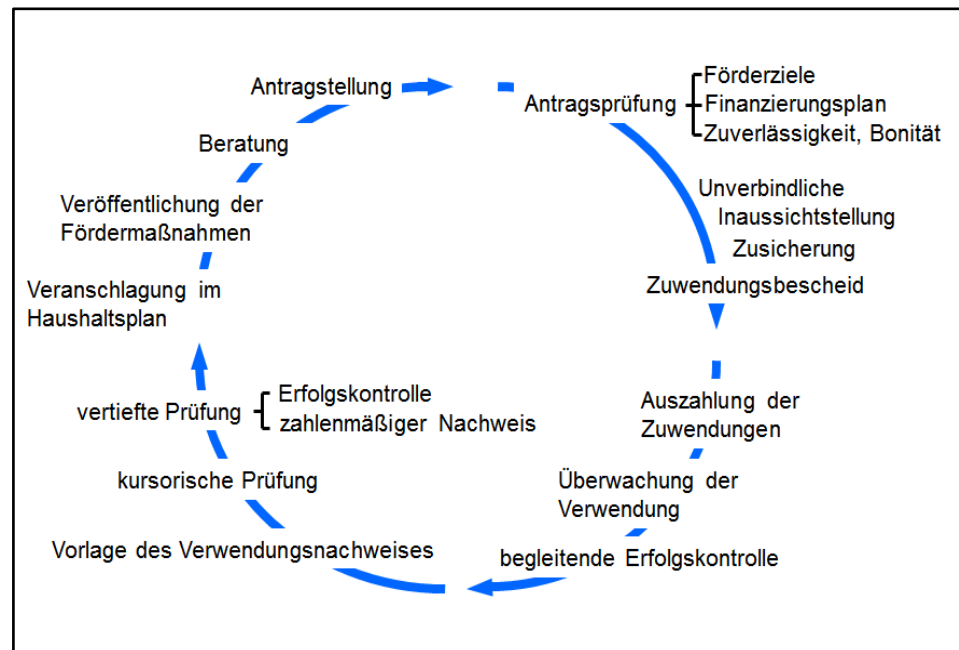


Abb. 1.1: Der Zuwendungskreislauf, Quelle: eigene Darstellung

Der nächste Schritt bei der Antragsprüfung ist die Prüfung eines Finanzierungsplans.

Sie sollten nach Durcharbeit des Studienbriefes wissen,

Lernziele

- ✓ welcher Unterschied zwischen einer Projektförderung auf Ausgabenbasis und einer Projektförderung auf Kostenbasis besteht,
- ✓ welche Ausgaben und welche Kosten zuwendungsfähig sind,
- ✓ was bei einzelnen Ausgabe- und Kostenarten zu beachten ist,
- ✓ welche Möglichkeiten es gibt, vor Bewilligung einer Zuwendung bereits mit einem Projekt zu beginnen,
- ✓ mit welchen Instrumenten die Bewilligung einer Zuwendung erteilt werden kann,
- ✓ wie verbindlich ein Finanzierungsplan bzw. eine Vorkalkulation ist und welche Änderungsmöglichkeiten bestehen,
- ✓ wie eine Zuwendung ausgezahlt wird und wie die zweckentsprechende Verwendung der Mittel überprüft wird,
- ✓ welche Arten von Nachweisen über die Verwendung der Zuwendung geführt werden müssen,
- ✓ welche Arten der Prüfung der Nachweise es gibt und
- ✓ was bei der Prüfung der Nachweise zu berücksichtigen ist.

2. Die Prüfung des Finanzierungsplans oder der Vorkalkulation bei der Projektförderung

2.1 Der Finanzierungsplan

Bei der Projektförderung ist dem Antrag ein **Finanzierungsplan** beizufügen. Bereits bei einer allgemeinen Betrachtung wurde in Band I (Nr. 7.1) darauf hingewiesen, dass der Finanzierungsplan in Nr. 3.2.1 VV-BHO zu § 44 definiert wird als „aufgegliederte Berechnung der mit dem **Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben** mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung“.

Über die Gliederung des Finanzierungsplans werden keine weiteren allgemeinen Festlegungen getroffen. Das obliegt den Förderrichtlinien. Allgemein kann die Systematik des kameralen Bundeshaushalts einen Anhaltspunkt bieten. Dort sind die Einnahmen und Ausgaben in Titeln nach der Ordnung des Gruppierungsplans gegliedert. Der Gruppierungsplan systematisiert die Einnahmen und Ausgaben nach ökonomischen Arten. Für die Ausgaben bedeutet das zunächst eine grobe Einteilung in Personalausgaben, sächlichen Verwaltungsausgaben und Investitionsausgaben. Das stellt eine erste grobe und praktikable Systematik für die Ausgaben im Finanzierungsplan dar, auf der eine feinere Einteilung aufbauen kann.

Gliederung

Wie tief der Finanzierungsplan gegliedert ist, ist auch für die Flexibilität des Zuwendungsempfängers beim Einsatz seiner Mittel von Bedeutung. Da nach den AN-Best-P dem Zuwendungsempfänger die Möglichkeit eingeräumt wird, einen Einzelansatz des Finanzierungsplans bis zu 20 % zu überschreiten, wenn dieser Überschreitung eine Einsparung bei anderen Positionen des Finanzierungsplans gegenübersteht, wird seine Flexibilität mit einer groben Einteilung des Finanzierungsplans erheblich größer.

Unter Ausgaben werden jegliche Zahlungsmittelabflüsse aus einem Betrieb innerhalb einer Rechnungsperiode verstanden. Dazu gehört sowohl eine Verringerung der Barbestände des Betriebes (Bargeldabfluss) als auch eine Verminderung der Guthaben des Betriebes bei Kreditinstituten (Buchgeldabfluss). Im Sinne des Zuwendungsrechts sind also die Zahlungsmittelabflüsse beim Zuwendungsempfänger zuwendungsfähig, die sich einem konkreten abgrenzbaren Vorhaben zuordnen lassen. Bezogen auf Personalausgaben und unter Einbeziehung des Wirtschaftlichkeitsgedankens aus Art. 114 Abs. 2 GG und des § 7 BHO bedeutet dies, dass alle Ausgaben, die zur Erreichung des Projektziels notwendig sind, in angemessener Höhe zuwendungsfähig sind.

Ausgaben

Die Einschätzung der zuwendungsfähigen Ausgaben erhält jedoch einen weiteren entscheidenden Aspekt, wenn es sich um institutionelle Zuwendungsempfänger handelt, die vom Bund außerdem Projektförderungen erhalten, und wenn es sich

um öffentlich-rechtliche Körperschaften handelt. Im ersten Fall käme es bei einer Abrechnung von Ausgaben für auch ohne das Projekt anfallende, hier aber dem Projekt zuzurechnende, Grundaussgaben bei der Projektförderung zu einer Doppelfinanzierung durch den Bund. Im zweiten Fall sind verfassungsrechtliche Finanzierungs-kompetenzen zu beachten. Art. 104a Abs. 1 GG, der sogenannte Lastenverteilungsgrundsatz, bestimmt, dass Bund und Länder jeweils die Ausgaben tragen, die sich aus der Durchführung ihrer Aufgaben ergeben. Diese Konnexität von Aufgabe und Ausgabe wird nur in einigen im Grundgesetz zugelassenen Fällen durchbrochen. Die Gemeinden bilden keine eigene staatliche Ebene, in der Finanzverfassung sind sie den Ländern zugeordnet. Das bedeutet, der Bund darf – außer in den verfassungsrechtlich zugelassenen Fällen – die Grundaussgaben von Ländern und Gemeinden nicht tragen, damit würde er in die Finanzierungs-kompetenz dieser Gebietskörperschaften eingreifen und verfassungswidrig handeln.

Grundaussgaben und projektbedingte zusätzl. Ausgaben

Das führt zu einer deutlichen Trennung der Grundaussgaben eines Antragstellers (die auch ohne das Projekt anfallen) und den durch das Projekt zusätzlich entstehenden Ausgaben, die grundsätzlich zuwendungsfähig sind. In der Praxis ist die Abgrenzungsproblematik nicht zu unterschätzen.

Es muss geprüft werden, ob eine Zuwendung auf Ausgaben- oder auf Kostenbasis gewährt werden kann. Maßgebend für die Wahl der breiteren Bemessungsgrundlage „Kosten“ (erfahrungsgemäß ist die Bemessungsgrundlage „Ausgaben“ um mindestens 50 % niedriger) ist nach Nr. 13 a VV zu § 44 BHO, dass Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft gewährt werden, insbesondere für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, und eine Bemessung der Zuwendung nach Ausgaben im Hinblick auf die Verrechnung von Gemeinkosten einschließlich kalkulatorischer Kosten nicht sinnvoll ist. Diese Voraussetzungen liegen sinngemäß aber auch dann vor, wenn andere Zuwendungsempfänger nicht überwiegend öffentlich oder vergleichbar grundfinanziert sind, sondern vom Markt leben und sich daher bei der Einwerbung von Projektmitteln wie ein gewerbliches Unternehmen verhalten müssen, um für die existentielle Absicherung als Institution Vorsorge zu treffen.

Die Zuwendung auf Ausgabenbasis ist nach der Systematik der VV-BHO zu § 44 der Regelfall. Die Bestimmungen sind also durchgehend „ausgabenorientiert“. Die Zuwendung auf Kostenbasis wird in VV Nr. 13 a als Sonderfall behandelt.

2.2 Die Vorkalkulation

Die Zuwendung kann – allerdings nur bei der Projektförderung – nach Kosten bemessen werden, wenn die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung verfährt, also nach Kosten kalkuliert. Dies ist durchgehend der Fall bei Zuwendungsempfängern der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere bei Forschungs- und Entwicklungsvorha-

ben (vgl. Nr. 13 a.1 VV zu § 44 BHO). Bei Zuwendungen an gewerbliche Unternehmen respektiert also die öffentliche Hand das dort übliche betriebswirtschaftliche Rechnungswesen, das kostenorientiert ist. Eine Umstellung der kaufmännischen Buchführung auf eine kameralistische Buchführung bei Projekten, die von der öffentlichen Hand mitfinanziert werden, wäre nicht zumutbar und müsste schon buchungstechnisch auf größte Schwierigkeiten stoßen. Daher kann die Zuwendung in diesen Fällen statt zur Deckung der zuwendungsfähigen Ausgaben zur Deckung der zuwendungsfähigen Kosten bewilligt werden.

Fraglich ist, ob gemeinnützige Körperschaften – darunter fallen häufig Krankenhäuser, Wohlfahrtspflegeeinrichtungen, Einrichtungen der Wissenschaft, Bildung und Kultur, wenn sie die Voraussetzungen dazu erfüllen – Projektförderung auf Kostenbasis erhalten können. Nach § 52 Abgabenordnung (AO) verfolgt eine Körperschaft gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern. Gemeinnützigkeit ist ein steuerbegünstigter Zweck und führt zu einer Steuerbegünstigung der Körperschaft. Übersteigen die Einnahmen einschließlich Umsatzsteuer aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben, die keine Zweckbetriebe sind, insgesamt nicht 35.000 Euro im Jahr, so unterliegen die diesen Geschäftsbetrieben zuzuordnenden Besteuerungsgrundlagen nicht der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer (§ 64 Abs. 3 AO). Auch in der umsatzsteuerlichen Behandlung genießen die gemeinnützigen Körperschaften Privilegien. Wenn die Körperschaft zur Erreichung ihrer gemeinnützigen Zwecke unternehmerisch tätig sein muss und die erbrachten Leistungen nicht nach § 4 UStG von der Umsatzsteuer befreit sind, dann unterliegen die Leistungen je nach Einzelfall oft einem ermäßigten Steuersatz von 7 %. Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit erfolgt durch das zuständige Finanzamt.

Gemeinnützige
Körperschaften

Gemeinnützige Unternehmen werden in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften, Genossenschaften und Eingetragenen Vereinen tätig. Die gGmbH z. B. unterliegt den Vorschriften des GmbH-Gesetzes sowie den Vorschriften des HGB. Der Buchstabe „g“ vor „GmbH“ soll auf die gemeinnützige Betätigung hinweisen und die gGmbH von den auf Gewinn zielenden, unternehmerisch tätigen GmbHs unterscheiden. Wenn sie ein kaufmännisches Rechnungswesen betreiben, dürften jedenfalls die in Unternehmensform (einschl. e. V.) betriebenen gemeinnützigen Körperschaften unter den sehr allgemein zu verstehenden Begriff des gewerblichen Betriebs oder Unternehmens im Sinne der Nr. 13 a.1 VV-BHO zu § 44 fallen. Damit können sie auf Kostenbasis gefördert werden.

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 (Abschreibung). Die Bemessung der Zuwendung auf Kostenbasis

Kosten

ermöglicht daher auch die Berücksichtigung von Gemeinkosten einschließlich kalkulatorischer Kosten (vgl. Nr. 13 a.1 VV zu § 44 BHO).

Das Verfahren bei Zuwendungen auf Kostenbasis ist im Einzelnen in Nr. 13 a VV zu § 44 BHO) und in den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis (ANBest-P-Kosten) geregelt.

Von der Systematik her entsprechen die Regelungen für Zuwendungen auf Kostenbasis den Bestimmungen für Zuwendungen auf Ausgabenbasis. Diese sind sinngemäß anzuwenden, soweit nicht in Nr. 13 a VV zu § 44 BHO etwas anderes bestimmt oder zugelassen ist (vgl. Nr. 13 a.2 VV zu § 44 BHO). An die Stelle des Wortes „Ausgaben“ tritt das Wort „Kosten“. Statt des Finanzierungsplans ist eine Vorkalkulation vorzulegen. Für die Ermittlung der Kosten sind die LSP maßgebend, also das Regelwerk, das sonst bei „öffentlichen Aufträgen“ zur Anwendung kommt. Ein Teil der in den LSP aufgeführten Kosten ist bei der Zuwendung auf Kostenbasis nicht zuwendungsfähig (vgl. Nr. 5.3 ANBest-P-Kosten). Dies gilt insbesondere für den kalkulatorischen Gewinn. Darin kommt die bei Zuwendung und öffentlichem Auftrag grundsätzlich unterschiedliche Interessenlage zum Ausdruck.

Generell gilt sowohl für Ausgaben als auch für Kosten: als zuwendungsfähig anerkannt werden dürfen nur solche Ausgaben und Kosten, die zur Erreichung des Zweckes notwendig sind in der angemessenen Höhe. Weitere Restriktionen können sich aus rechtlichen Begrenzungen ergeben, zum Beispiel aus dem noch zu behandelnden Besserstellungsverbot.

2.2.1 Gemeinkosten

Ausgaben und Kosten können durchaus identisch sein. Dieses ist z. B. bei monatlichen Lohnzahlungen der Fall, da dem Geldmittelabfluss ein wertmäßiger Verbrauch von Arbeitsleistungen in gleicher Höhe für den betreffenden Monat gegenübersteht. Die Einzelkosten, die auch direkte Kosten genannt werden, können dem Kostenträger unmittelbar zugerechnet werden. Bei der Zurechnung von Einzelkosten auf Kostenträger bleibt das Kostenverursachungsprinzip voll gewahrt. So kann genau ermittelt werden, welches Personal zu welchen Stundenanteilen in einem geförderten Projekt tätig war oder welches Material in einem Projekt verbraucht wurde.

Der größte Unterschied zwischen Ausgaben und Kosten besteht bei den Kosten, denen Ausgaben für das Projekt nur mittelbar, und den Kosten, denen jedenfalls in der aktuellen Rechnungsperiode gar keine Ausgaben gegenüberstehen. Es handelt sich um die in Nummer 13a VV-BHO zu § 44 ausdrücklich erwähnten Gemeinkosten und kalkulatorischen Kosten.

Unter Gemeinkosten sind solche Kosten zu verstehen, die keinem Produkt (bzw. keinem Projekt) als Kostenträger allein zugeordnet werden können (Englisch „Overheads“, neudeutsch „Overheadkosten“).

Beispiele: die Kosten der Infrastruktur, der Verwaltung, des Managements.

Gemeinkosten werden deshalb nach einem Schlüssel umgelegt. Damit kommen zu den jeweiligen Einzelkosten noch die in der Kostenrechnung mit bestimmten Prozentsätzen ermittelten Gemeinkosten als Personalgemeinkosten, Materialgemeinkosten und Verwaltungskosten hinzu.

2.2.2 Kalkulatorische Kosten

Im Bereich der Zuwendungen spielen nur zwei Kostenarten bei den kalkulatorischen Kosten eine Rolle: die Abschreibungen und die kalkulatorischen Zinsen.

Mit der Abschreibung wird die Wertminderung an Investitionsgütern erfasst, indem die Anschaffungsausgaben auf die Nutzungsdauer verteilt werden. Die Wertminderung kann durch Zeitablauf entstehen (z. B. bei Gebäuden) und wird dann ermittelt durch Verteilung der Anschaffungsausgaben auf die Nutzungsdauer. Zusätzlich kann das Ausmaß der Nutzung (z. B. Fahrleistung eines PKW) zu berücksichtigen sein.

Abschreibung

Die Verteilung der Abschreibung über die Jahre kann gleichmäßig (= linear) oder degressiv (= mit höherem Abschreibungssatz beginnend und dann schrittweise abnehmend, entsprechend dem tatsächlichen Wertverlauf) erfolgen. Nach den LSP ist nur die lineare Abschreibung von den Anschaffungs- oder Herstellkosten zulässig.

Während mithin bei der Gewährung einer Zuwendung auf Ausgabenbasis die Ausgaben für eine Investition anteilig vom Zuwendungsgeber getragen werden (mit Klärung der Frage, was mit dem Investitionsgegenstand nach der Projektdauer geschehen soll), wird bei der Gewährung einer Zuwendung auf Kostenbasis eine Investition für die Dauer der Nutzung im Projekt mit der monatlichen Abschreibung berücksichtigt.

Für die Berechnung der Abschreibung benötigt man die Anschaffungs- oder Herstellkosten (dazu gehören ggf. auch Kosten von der Aufstellung der Anlage bis zu Zöllen auf das Anlagegut) und die Nutzungsdauer. Für die Ermittlung der Nutzungsdauer gibt es bei gängigen Anlagegütern in den AfA-Tabellen¹ festgelegte Zeiträume. In den Fällen, in denen das Anlagegut in den AfA-Tabellen nicht enthalten ist oder es Gründe für eine Abweichung im Einzelfall gibt, ist eine Nutzungsdauer individuell zu ermitteln. Die Begründung für eine bestimmte Nutzungsdauer sollte aktenkundig gemacht werden.

¹ AfA (= Absetzung für Abnutzung) ist der steuerliche Begriff für Abschreibungen, AfA-Tabellen s. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuertemen/Betriebspruefung/AfA-Tabellen/afa-tabellen.html.

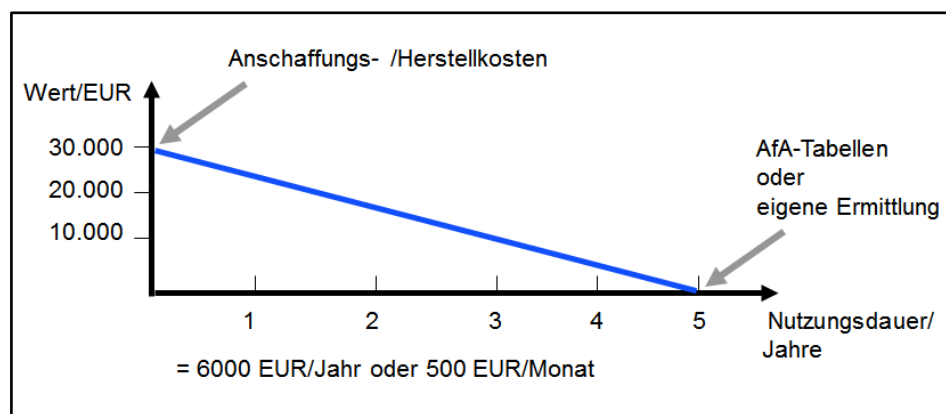


Abb. 2.1: Beispiel für die lineare Abschreibung, Quelle: eigene Darstellung

Kalkulatorische Zinsen

Kalkulatorische Zinsen sind Zinsen auf das durchschnittlich in der Investition gebundene Kapital. Im Zeitpunkt der Investition wird zunächst ein Kapital in Höhe der Anschaffungskosten gebunden. Dem Investor entgehen somit die Zinsen, die er mit diesem Kapitalbetrag alternativ (z. B. am Kapitalmarkt) erwirtschaften könnte. Kalkulatorische Zinsen sind nach den im Geschäftsbereich des BMBF geltenden Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (NKBF 98) in Höhe von 6 % des im Projekt gebundenen betrieblichen Kapitals zuwendungsfähig. Häufig tauchen allerdings die kalkulatorischen Zinsen in den Vorkalkulationen als besondere Positionen gar nicht auf, sondern sind in den Gemeinkosten enthalten. In den ANBest-P-Kosten, die anzuwenden sind, soweit nicht ressortspezifische Nebenbestimmungen in Abstimmung mit dem BMF erlassen wurden, sind kalkulatorische Zinsen als zuwendungsfähige Kosten nicht aufgeführt.

Außer den Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen sind weitere kalkulatorische Kosten nicht als zuwendungsfähige Kosten zugelassen.

2.3 Personalausgaben

Bei institutioneller Förderung ergeben sich die Personalausgaben aus den besetzten Stellen im Wirtschaftsplan. Sind im Wirtschaftsplan Stellen oberhalb TVöD ohne Angaben der Höhe des Entgelts ausgebracht, bedarf die Festsetzung der Vergütung in jedem Einzelfall der vorherigen Zustimmung der Bewilligungsbehörde (Nr. 1.3 ANBest-I). Bei Projektförderung handelt es sich bei den Personalausgaben begrifflich um die Bezüge und Personalnebenleistungen für die ganz oder anteilig im Projekt tätigen Personen.

Welche Personalausgaben bei Zuwendungen zur Projektförderung zuwendungsfähig sind, ist nicht explizit im Regelwerk definiert, sondern lässt sich nur aus Gedanken des Regelwerks ableiten. Aus Nr. 2.1 VV-BHO zu § 23 folgt, dass bei der Projektförderung Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben gewährt werden. Im Sinne

des Zuwendungsrechts sind also die Zahlungsmittelabflüsse beim Zuwendungsempfänger zuwendungsfähig, die sich einem konkreten abgrenzbaren Vorhaben zuordnen lassen. Bezogen auf Personalausgaben und unter Einbeziehung des Wirtschaftlichkeitsgedankens aus Art. 114 Abs. 2 GG und des § 7 BHO bedeutet dies, dass alle Ausgaben für Personal, das zur Erreichung des Projektziels notwendig ist, in angemessener Höhe zuwendungsfähig sind.

Das schließt nicht notwendigerweise die Zuwendungsfähigkeit der anteiligen Personalausgaben für Stammpersonal aus, das im Projekt tätig wird. Lediglich der Subsidiaritätsgedanke führt häufig dazu, dass der Zahlungsmittelabfluss für das auch ohne das Projekt vorhandene Personal nicht berücksichtigt wird, da man von dem eigenen Durchführungsinteresse und einer Mitfinanzierung durch den Zuwendungsempfänger ausgeht. Die Eigenbeteiligung des Zuwendungsempfängers kann aber auch auf anderem Weg erreicht werden, etwa durch eine angemessene Quote bei der Anteilfinanzierung.

Wie oben bereits dargelegt, ergibt sich für die Förderung von Projekten bei Ländern und Gemeinden aus der verfassungsrechtlichen Finanzierungskompetenz durch den Bund, dass Ausgaben von im Projekt tätigen Stammpersonal nicht in die zuwendungsfähigen Ausgaben eingehen dürfen, an denen sich der Bund beteiligt. Auch eine betriebswirtschaftlich geprägte Sichtweise ändert daran nichts. Nach Nr. 13 a.1 VV-BHO darf eine Förderung auf Kostenbasis nur an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft gewährt werden, nicht an andere öffentliche Hände, auch wenn diese nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung arbeiten.

Eine Einbeziehung der Personalausgaben für Stammpersonal wird in der Regel in den Fällen in Betracht kommen, in denen Zuwendungsempfänger sich allein aus staatlicher Projektförderung finanzieren. So gibt es im Bereich der Entwicklungshilfe so genannte Mittlerorganisationen, die Entwicklungsprojekte als Zuwendungsempfänger des Bundes organisieren und steuern, aber keine eigenfinanzierten dauerhaften Aufgaben wahrnehmen.

Es kann erforderlich sein, dass der Zuwendungsempfänger für einen im Vorhaben eingesetzten ständigen Bediensteten eine Ersatzkraft einstellen muss. Da die Ausgaben für das im Projekt tätige Stammpersonal nicht zu den durch das Projekt zusätzlich verursachten Ausgaben gehören und damit nicht zuwendungsfähig sind, stellt sich die Frage, ob die Bezüge für die Ersatzkraft anzuerkennen wären. Anstatt zum Stammpersonal gehörendes Personal im Projekt einzusetzen, könnte der Zuwendungsempfänger für diesen Zweck befristet Personal einstellen, womit sich die Frage der Zuwendungsfähigkeit nicht gestellt hätte. Wenn er Stammpersonal einsetzt – was durch die Nutzung der Erfahrung für das Projekt eher einen positiven Effekt haben dürfte – darf er dadurch nicht schlechter gestellt werden.

Ersatzkraft

Es ist deshalb gerechtfertigt, die Ausgaben für die Ersatzkraft als zuwendungsfähig anzuerkennen (so z. B. auch in den Hinweisen zu 0811 bis 0820 der Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis [AZA]² des BMBF geregelt).

Zusätzlich lässt das Bundesministerium der Finanzen zu, dass die Übertragbarkeit der Mittel unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 4 BHO nachträglich durch Einzelantrag hergestellt werden kann, wenn einem Zuwendungsbescheid ein Finanzierungsplan mit Vollzeitkräften zugrunde lag und die Mittel wegen Altersteilzeit beim Zuwendungsgeber nicht vollständig abfließen. Dabei muss im Einzelfall sichergestellt werden, dass die betreffenden Beschäftigten die Mittel erhalten (z. B. durch Einschaltung eines unabhängigen Treuhänders).

Bei der Beschäftigung von teilzeitbeschäftigten Projektmitarbeiterinnen oder -mitarbeitern sind nur die dem Projekt tatsächlich zugutekommenden Arbeitsleistungen zuwendungsfähig.

2.4 Das Besserstellungsverbot

Das Besserstellungsverbot befindet sich bereits seit 1988 in den Haushaltsgesetzen des Bundes. So bestimmt auch § 8 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2019 wieder: „Die in Absatz 1 genannten Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Entsprechendes gilt bei Zuwendungen zur Projektförderung, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden.“

Während in den Haushaltsgesetzen bis 2005 noch die Formulierung zu finden war, dass das Besserstellungsverbot bei Zuwendungen zur Projektförderung gilt, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers „überwiegend aus öffentlichen Mitteln“ bestritten werden, ist seit 2006 die oben zitierte Formulierung „überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand“ zu finden. Die zuwendungsrechtlichen Nebenbestimmungen hatten jedoch auch vor 2006 die Beschränkung „überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand“ beinhaltet. Es soll sichergestellt werden, dass eine Einrichtung, die insgesamt gesehen zu mehr als der Hälfte aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert wird und damit – vergleichbar einem institutionellen Zuwendungsempfänger – wirtschaftlich weitgehend durch Zuwendungsmittel abgesichert ist, ihre personalbezogenen Leistungen an den für die Bundesverwaltung geltenden Regelungen als Obergrenze ausrichtet.

² Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA) s. https://foerderportal.bund.de/easy/easy_index.php?auswahl=easy_formulare&formular=schrank=bmbf&menue=block.

Aus der Regelung im Haushaltsgesetz folgt: stellt der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten besser als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes, darf eine Zuwendung nicht bewilligt werden. Der Wortlaut des HG begrenzt also nicht die Höhe der Zuwendung auf die vergleichbaren Personalausgaben bei Anwendung des für den Bund geltenden Tarifvertrags, er verbietet eine Bewilligung, wenn das Personal besser gestellt wird. Außerdem liegt das Haushaltsgesetz verbindlich fest, dass Zuwendungen zur institutionellen Förderung oder zur Projektförderung an Zuwendungsempfänger, deren Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden, mit einer Auflage versehen werden müssen, die eine Besserstellung seiner Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter verbietet. Verstößt ein Zuwendungsempfänger gegen diese Auflage, ist dies nach § 49 Abs. 3 VwVfG ein Grund, der zum Widerruf führen kann.

Die Voraussetzung für die Anwendung des Besserstellungsverbots in der Projektförderung, dass die Gesamtausgaben überwiegend, d. h. zu mindestens 50 % aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden, wird am ehesten bei institutionellen Zuwendungsempfängern erfüllt sein, die zusätzlich eine Projektförderung erhalten, kommt jedoch auch bei einer Kumulation verschiedener Projektförderungen in Betracht. Bei überwiegend durch den Bund erfolgter institutioneller Förderung wird das Besserstellungsverbot bereits bei der Bewilligung der institutionellen Förderung geprüft worden sein, wenn das Bundesministerium der Finanzen nicht eine Ausnahme zugelassen hat.

Voraussetzung

Nach § 8 Abs. 2 Satz 3 Haushaltsgesetz 2017 (wie auch nach den HG der Vorjahre) kann das BMF „bei Vorliegen zwingender Gründe“ Ausnahmen vom Besserstellungsverbot zulassen. Nach Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kann ein zwingender Grund vor allem dann angenommen werden, wenn ohne eine Ausnahmegenehmigung die Aufgabe unwirtschaftlicher erfüllt würde (vgl. Niederschrift über die 61. Sitzung des Arbeitskreises der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ vom 02. bis 04.11.1988 in Münster).

Ausnahmen

Im Bereich der institutionellen Förderung des BMBF sind zahlreiche Ausnahmen für die Besoldung der Wissenschaftler durch das BMF genehmigt. Im Bereich der Projektförderung hat das BMF aufgrund der zunehmenden Zersplitterung der Tariflandschaft ebenfalls Ausnahmen zugelassen. Dabei sollten die Einrichtungen, die zu einer Anwendung des jeweiligen Landestarifrechts verpflichtet sind, vom Besserstellungsverbot ausgenommen werden.

Das Besserstellungsverbot umfasst sämtliche mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängenden Regelungen und Leistungen. Dazu gehören insbesondere:

Umfang

1. Vergütungen, Löhne, Beiträge zur zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung, jährliche Sonderzuwendungen und Urlaubsgeld,

2. Aufwandsentschädigungen, Zulagen, Beihilfen, Verpflegungszuschüsse, Trennungsgeld, Fahrtkostenzuschüsse, Wohnungsfürsorge, Personaldarlehen, Versicherungen,
3. Arbeitszeitregelungen, Erholungs- und Sonderurlaub,
4. Reisekosten, Gestellung von Dienstkraftfahrzeugen, Ausstattung der Dienstzimmer, Kantinenzuschüsse.

Für alle diese Leistungen gelten die Höchstgrenzen des TVöD. Jede darüber hinausgehende Leistung des Zuwendungsempfängers stellt einen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot dar.

Bei Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis gilt das Besserstellungsverbot nicht. Die Höhe der zuwendungsfähigen Kosten richtet sich nach den „Leitsätzen für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten“ (LSP). Nach VV 13a.3 zu § 44 BHO und Nr. 4 Abs. 2 der LSP sind nur solche Kosten zuwendungsfähig, die bei wirtschaftlicher Betriebsführung entstehen, was außergewöhnlich hohe Personalkosten ausschließt.

Da das Haushaltsgesetz die Exekutive bei der Bewilligung von Zuwendungen bindet, darf auch in den Fällen, in denen dem Besserstellungsverbot unterliegende Zuwendungsempfänger durch Tarifverträge verpflichtet sind, ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besser zu bezahlen als nach dem TVöD, keine Zuwendung bewilligt werden. Eine Beschränkung der zuwendungsfähigen Ausgaben auf die nach dem TVöD zulässigen Leistungen genügt hier nicht. Erst nach Erteilung einer Ausnahmegenehmigung durch den BMF wäre die Bewilligung einer Zuwendung möglich.

Sollen abweichende kollektivvertragliche Regelungen nach der bewilligten Förderung abgeschlossen werden, müssen die Vertragsparteien das Besserstellungsverbot beachten oder die Bewilligungsbehörde die Zustimmung des BMF einholen.

Anders verhält es sich, wenn ein Ressort sich entschließt, das Besserstellungsverbot auch für Zuwendungsempfänger anzuwenden, für die die Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 Haushaltsgesetz nicht zutreffen. Dann ergibt sich das Besserstellungsverbot aus einer ressortinternen Verwaltungsvorschrift, die als Regelung in den Zuwendungsbescheid oder seine Nebenbestimmungen eingestellt werden müsste und hinter höherrangiges Recht zurücktreten würde. Die Regelung des Besserstellungsverbots im Zuwendungsbescheid oder seinen Nebenbestimmungen hätte allerdings den Charakter einer Kappungsgrenze bei den zuwendungsfähigen Personalausgaben.

Ziel des Besserstellungsverbotes ist es, im Zuwendungsbereich die Personalkosten auf das notwendige Maß zu beschränken und für den Bundeshaushalt belastende Mehrausgaben bei den Zuwendungsempfängern zu vermeiden. Das Bes-

serstellungsverbot ist eine spezifische Ausprägung des u. a. in § 23 BHO verankerten Subsidiaritätsgrundsatzes. Als haushaltsrechtliche Regelung begründet das Besserstellungsverbot keinen Anspruch des Zuwendungsempfängers auf Gleichstellung seiner Beschäftigten mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des Bundes.

Da Hochschulen nicht überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert werden, fallen sie nicht unter das Besserstellungsverbot. Als Teile der Landesverwaltung erhalten sie Zuweisungen des Landes. Die nach der Föderalismusreform I in den Bundesländern unterschiedlich durchgeführten Veränderungen der Rechtsstellung der Hochschulen hat ihnen z. T. eine deutlich unabhängiger Stellung gegeben. Sollte Hochschulen dabei die Stellung von juristischen Personen eingeräumt worden sein, könnten sie als Stellen außerhalb der Landesverwaltung Zuwendungen aus dem Landeshaushalt erhalten. Am weitesten bei der Unabhängigkeit der Stellung der Hochschulen ist Nordrhein-Westfalen gegangen. Deshalb soll hier die derzeitige Situation in diesem Bundesland geschildert werden.

Hochschulen und
Besserstellungs-
verbot

Nach § 2 des Hochschulgesetzes NRW sind die Hochschulen vom Land getragene, rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Das Land stellt den Hochschulen nach § 5 Abs. 2 Hochschulgesetz NRW die Mittel in Form von Zuschüssen für den laufenden Betrieb und für Investitionen zur Verfügung. Nach § 4 der für die Hochschulen in NRW geltenden Wirtschaftsführungsverordnung NRW werden die Zuschüsse nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Hochschulgesetz den Hochschulen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes zugewiesen und überwiesen. Weiter wird in Abs. 1 Satz 3 des § 4 der Wirtschaftsführungsverordnung ausgeführt, dass auf andere vom Land zur Verfügung gestellten Mittel die §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften Anwendung finden. D. h. aber im Umkehrschluss, dass auf die Zuschüsse nach § 5 Abs. 2 Satz 1 des Hochschulgesetzes NRW diese (Zuwendungs-)Vorschriften keine Anwendung finden. Die Landesvorschriften selbst sehen damit die Zuschüsse des Landes nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Hochschulgesetz nicht als Zuwendungen an.

Damit käme das Besserstellungsverbot für die Hochschulen des Landes NRW nur zum Tragen, wenn sie überwiegend aus anderen Mitteln des Landes als den Zuschüssen nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Hochschulgesetz NRW oder aus Drittmitteln finanziert würden. Dies wird in der Regel nicht zutreffen, so dass entsprechend Ihrer Auffassung das Kreuz bei der Aussage „Antragsteller wird überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert“ nicht zu setzen ist.

Die Formulierung im Haushaltsgesetz stellt auf Zuwendungen der öffentlichen Hand ab und enthält als Maßstab die Entgelte für vergleichbare Bundesbedienstete. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass die Tariflandschaft im öffentlichen Bereich zersplittert ist. Die Frage ist, welches Tarifrecht gilt, wenn Bund und Länder gemeinsam Einrichtungen finanzieren.

Die Regelung im Haushaltsführungsschreiben des BMBF für das Jahr 2010 sieht vor, dass Einrichtungen, die von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden, das jeweilige Tarifrecht der Länder – bis zur Klärung des weiteren Vorgehens in Absprache mit dem BMF – anwenden können, ohne gegen das Besserstellungsverbot zu verstoßen. Voraussetzung dafür ist, dass interne Regelungen oder vertragliche Vereinbarungen der Zuwendungsgeber eine Anwendung des Tarifrechts der Länder vorsehen oder die Einrichtungen überwiegend von einem oder mehreren Ländern finanziert werden. In der Praxis werden die Einrichtungen damit mit den Hochschulen gleichgestellt, was förderpolitisch auch Sinn macht.

Eine Besonderheit stellen die „Blaue Liste-Einrichtungen“³ (WGL) dar, für die der Bund eine Zuweisung an die jeweiligen Sitzländer leistet. Diese leiten die Mittel an die jeweilige Einrichtung in Form von Zuwendungen nach Landeshaushaltsrecht weiter. Da es sich hier nicht um Zuwendungen des Bundes handelt, findet das Besserstellungsverbot des Bundeshaushaltsgesetzes keine Anwendung. Vom BMBF ist eine damit faktisch bestehende Gleichstellung der WGL-Einrichtungen mit den von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Einrichtungen auch förderpolitisch beabsichtigt.

Entsprechend § 4 WissFG lässt auch § 8 Abs. 2 S. 4 und 5 HG 2017 zu, dass Zuwendungen nach Maßgabe des jährlichen Haushaltsgesetzes auch bewilligt werden können, wenn eine der in § 2 WissFG genannten Wissenschaftseinrichtung die bei ihr beschäftigten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch die Zahlung von Gehältern oder Gehaltsbestandteilen aus Mitteln, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden, besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Das gilt auch für sonstige im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigte, wenn diese im Rahmen der Planung, Vorbereitung, Durchführung, Auswertung oder Bewertung von Forschungsvorhaben einen wesentlichen Beitrag leisten.

Folgen der Nichtbeachtung des Besserstellungsverbot

Eine Nichtbeachtung des Besserstellungsverbot stellt einen Auflagenverstoß dar. Zudem liegt in diesen Fällen eine nicht zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung vor. Die aufgrund der Besserstellung anfallenden Mehrausgaben sind aus zuwendungsrechtlicher Sicht für die Erreichung des Zweckes nicht notwendig und folglich nicht zuwendungsfähig. Der Zuwendungsbescheid kann dementsprechend sowohl wegen zweckwidriger Verwendung der Zuwendung (§ 49 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG) als auch wegen Auflagenverstoß (§ 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG) – teilweise – widerrufen werden.

³ Die Bezeichnung „Blaue Liste“ für das Bund-Länder-Fördermodell geht zurück auf die Farbe einer Aktenanlage. Im Bundeshaushaltsplan wird der Begriff „Institute der Blauen Liste“ nach wie vor verwendet. Die ehemaligen „Blaue Liste“-Institute sind heute in der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.“, kurz „Leibniz-Gemeinschaft“ oder WGL zusammengefasst.

2.5 Personalkosten

Personalkosten setzen sich aus den Kosten für beim Zuwendungsempfänger beschäftigte und in dem geförderten Vorhaben eingesetzte Personen zusammen. Zu unterscheiden sind die Lohnkosten und die Personalnebenkosten. Bei den gesetzlichen Personalnebenkosten handelt es sich vor allem um die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall sowie um sonstige gesetzliche Entgelte wie die Beiträge für die Unfallversicherung. Tariflich und betrieblich freiwillig vereinbarte Personalnebenkosten sind unter anderem Urlaubsgeld und Sonderzahlungen (Gratifikationen, 13. Monatsgehalt).

In den Vor- und Nachkalkulationen dürfen Löhne, Gehälter und andere Personalkosten nach Art und Umfang nur insoweit berücksichtigt werden, als sie den Grundsätzen wirtschaftlicher Betriebsführung entsprechen (Nr. 23 LSP). Bei Löhnen, Gehältern und kalkulatorischem Unternehmerlohn sind zu unterscheiden:

- a) unmittelbar dem Kostenträger zurechenbare Kosten: Fertigungslöhne, Fertigungsgehälter und unmittelbar auf die Fertigung entfallender Unternehmerlohn (Unternehmerfertigungslohn),
- b) mittelbar dem Kostenträger zurechenbare Kosten: Hilfslohne, sonstige Gehälter und nicht unmittelbar auf die Fertigung entfallender Unternehmerlohn.

In Vor- und Nachkalkulationen sind die tariflichen oder, soweit sie angemessen sind, die mit den Arbeitnehmern vereinbarten Löhne und Gehälter einzusetzen.

Ein kalkulatorischer Unternehmerlohn ist unabhängig von den tatsächlichen Entnahmen des Unternehmers in der Höhe des durchschnittlichen Gehaltes eines Angestellten mit gleichwertiger Tätigkeit in einem Unternehmen gleichen Standorts, gleichen Geschäftszweiges und gleicher Bedeutung oder mit Hilfe eines anderen objektiven Leistungsmaßstabes zu bemessen. Die Größe des Betriebes, der Umsatz und die Zahl der in ihm tätigen Unternehmer sind zu berücksichtigen (Nr. 24 Abs. 2 und 3 LSP).

Kalkulatorischer
Unternehmerlohn

Als Sozialkosten dürfen die gesetzlichen und tariflichen Sozialaufwendungen in tatsächlicher Höhe und die zusätzlichen Sozialaufwendungen, soweit sie nach Art und Höhe betriebs- oder branchenüblich sind und dem Grundsatz wirtschaftlicher Betriebsführung entsprechen, angesetzt werden.

Eine sehr detaillierte Bestimmung zur Ermittlung der Personalkosten findet sich in den ANBest-P-Kosten im Abschnitt für die Pauschalierung der Kosten (Nr. 6.1.3 ANBest-P-Kosten). Danach werden Personalkosten aus den einkommen-/lohnsteuerepflichtigen Bruttolöhnen und -gehältern je Kalenderjahr ohne Arbeitgeber-Anteile zur Sozialversicherung und ohne umsatz- oder gewinnabhängige Zuschläge ermittelt. Soweit Geschäftsführer bzw. Vorstandsmitglieder

Personalkosten bei
Pauschalierung

o. ä. Leitungspersonal im Vorhaben tätig werden, dürfen hierfür nur Personaleinzelkosten von entsprechenden leitenden Mitarbeitern im Projekt (z. B. Projektleiter) verrechnet werden; dies gilt auch für ohne feste Entlohnung tätige Unternehmer. Aus der Division der ermittelten Jahreslöhne/-gehälter durch die theoretisch möglichen Jahresarbeitsstunden (ohne Abzug von Fehlzeiten) laut Tarifvertrag/Betriebsvereinbarung/Arbeitsvertrag ist ein Stundensatz zu bilden. Soweit die tatsächlich geleisteten Gesamtstunden über den tarifvertraglich/betrieblich/arbeitsvertraglich vereinbarten Gesamtstunden liegen, ergibt sich der Stundensatz durch Division des Jahresgehalts durch die tatsächlich geleisteten Stunden. An Personaleinzelkosten dürfen nur die direkt für das Vorhaben geleisteten und durch Zeitaufschreibungen erfassten Stunden (produktive Stunden) durch Multiplikation mit dem jahresbezogenen Stundensatz abgerechnet werden. Für Personen, die nicht ausschließlich für das Vorhaben eingesetzt werden, dürfen anteilmäßig nur die vorhabenbezogenen produktiven Stunden im Verhältnis zu den produktiv geleisteten Gesamtstunden abgerechnet werden.

Zu den direkt dem Vorhaben zurechenbaren Personalkosten (Personaleinzelkosten) kommen noch die Personalgemeinkosten,

das sind zum Beispiel die Kosten für die Personalgewinnung und die Personalverwaltung, die durch einen prozentualen Aufschlag auf die Einzelkosten berechnet werden.

2.6 Sachausgaben

Die Sachausgaben umfassen die Verbrauchsmittel und Geräte für ein Vorhaben. Die Zuordnung von beweglichen Sachen zu Sachausgaben oder Investitionsgütern ist in den öffentlichen Haushalten nach dem Gruppierungsplan unter anderem abhängig von der Nutzungsdauer der Sache und einer Wertgrenze für den Beschaffungsfall. Die Nutzungsdauer soll mehr als ein Jahr betragen; die Wertgrenze ist für die einzelnen Arten von Sachen besonders festgelegt. Nur bei Überschreitung dieser Wertgrenze gilt der Beschaffungsfall als Investition.

Pauschalierung von Ausgaben

Die Ausgaben müssen so differenziert dargestellt werden, dass eine umfassende Prüfung möglich ist. Soweit das Besserstellungsverbot gilt, sind Reisekosten nach den Bestimmungen des Bundes zu berechnen. Bei Mietausgaben, Ausgaben für Bücher, Porto, Telefon und sonstige Verbrauchsausgaben ist darauf zu achten, dass sie nicht zu den Grundaussgaben des Zuwendungsempfängers (ZE) gehören, da nur die zusätzlichen, projektbedingten Ausgaben zuwendungsfähig sind.

2.7 Sachkosten, Materialkosten

Entsprechend der Definition bei den Sachausgaben umfassen auch die Sacheinzelkosten die Verbrauchsmittel und Geräte für ein Vorhaben. Da hier allerdings Grundlage der Werteverzehr ist, sind Sie mit Ausgaben nur dann identisch, wenn

sie in derselben Rechnungsperiode beschafft wurden, in der sie auch verbraucht worden sind.

Nach den LSP sind im Bereich der Sachkosten Fertigungsstoffe sowie Hilfs- und Betriebsstoffe abzugrenzen. Fertigungsstoffe umfassen nach Nr. 11 LSP:

- a) Einsatz- und Fertigungsstoffe (Grundstoffe und Halbzeuge, die Bestandteile der Erzeugnisse werden),
- b) Zwischenerzeugnisse (Erzeugnisse, die sich in Zwischenstufen der Fertigung ergeben oder solche Teile für die eigenen Erzeugnisse, die im Sinne des Fertigungsprogramms nicht selbständige, absatzbestimmte Fertigungserzeugnisse darstellen) und
- c) auswärts bezogene Fertigerzeugnisse (vollständig fertige Erzeugnisse, die auf Grund eigener oder fremder Zeichnungen, Entwürfe oder dgl. von fremden Betrieben gefertigt, jedoch mit eigenen Erzeugnissen fertigungstechnisch verbunden werden).

Hilfsstoffe gehen als Nebenbestandteile in das Produkt ein. Betriebsstoffe sind Verbrauchsstoffe, die, ohne selbst in die Produkte direkt einzugehen zur Durchführung des Fertigungsprozesses benötigt werden,

z. B. Schmiermittel, Reparatur- und Büromaterial.

2.8 Investitionsausgaben

Investitionsgüter sind langlebige Gebrauchsgüter, die von der öffentlichen Hand oder von Unternehmen angeschafft werden, um sie zur Bereitstellung einer Dienstleistung oder zur Herstellung oder Weiterverarbeitung von Gütern zu verwenden. Im Gegensatz zu Roh-, Hilfs- oder Betriebsstoffen wandeln sich Investitionsgüter während des Produktionsprozesses nicht um oder gehen unter, sondern sie können dauerhaft immer wieder genutzt werden.

Zuwendungsfähig sind nur die notwendigen Ausgaben für Gegenstände, die ausschließlich zur Durchführung des geplanten Vorhabens zwingend erforderlich sind. Nicht zuwendungsfähig sind grundsätzlich Ausgaben für Gegenstände, die auch für den sonstigen regelmäßigen Geschäftsbetrieb erforderlich und deshalb der Grundausstattung zuzurechnen sind. Vergleichbare, im Geschäftsbereich der ausführenden Stelle des Antragstellers bereits vorhandene Gegenstände, sind einzusetzen. Sollte ausnahmsweise eine Nutzung der vorhandenen Ausstattung nicht möglich oder nicht wirtschaftlich sein, ist dies ausführlich zu begründen.

Der Zuwendungsempfänger hat sämtliche zur Erfüllung des Zweckes beschafften oder hergestellten Gegenstände zu inventarisieren, soweit der Anschaffungs- oder Herstellungswert 410 Euro übersteigt (Nr. 4.2 ANBest-P). Die

Inventarisierungspflicht

Wertgrenze entspricht der steuerlichen Abschreibungsgrenze für Wirtschaftsgüter und bemisst sich nach dem Nettowert, d. h. die Umsatzsteuer ist nicht zu berücksichtigen. Die Inventarisierung erfolgt in einer Inventarisierungsliste.

Nutzung nach dem Bewilligungszeitraum

Bei Investitionsausgaben beteiligt sich der Zuwendungsgeber in Höhe seines Finanzierungsanteils an der Beschaffung eines Anlageguts, das unter Umständen dem Zuwendungsempfänger auch über den Vorhabenzeitraum hinaus zur Nutzung zur Verfügung steht. Deshalb ist im Zuwendungsbescheid regelmäßig festzulegen, ob der Zuwendungsempfänger nach Ablauf der zeitlichen Bindung in der Verfügung über die inventarisierten Gegenstände frei wird oder wie er andernfalls zu verfahren hat (VV Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO).

Folgende Regelungen sind möglich:

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

Bei Projektförderung auf Kostenbasis gibt es den Begriff der Investitionskosten nicht. Investitionen werden im Bereich der kalkulatorischen Kosten über Abschreibungen erfasst.

2.9 Unteraufträge

Die Nebenbestimmungen enthalten alle eine allgemeine Verpflichtung des Zuwendungsempfängers zur wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendung. Daraus folgt bereits die Einhaltung eines Verfahrens bei der Beschaffung von Material und Anlagegütern, das die Auswahl des wirtschaftlichsten Anbieters ermöglicht. Zudem wird bei der Anteilfinanzierung jeder Zuwendungsempfänger an einem wettbewerblichen Verfahren der Beschaffung interessiert sein, da er von einem wirtschaftlichen Verfahren selbst profitiert.

Vergaberecht bei Unteraufträgen

Bei der Frage, ob Zuwendungsempfänger öffentliches Vergaberecht zu beachten haben, ist vor allem zu differenzieren ob die Zuwendungsempfänger zu dem

Kreis der öffentlichen Auftraggeber nach § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gehören oder ob sie bei ihrer Tätigkeit öffentliches Vergaberecht nicht zu beachten haben. Für öffentliche Auftraggeber gilt ausnahmslos, also auch bei durch Zuwendungen des Bundes ganz oder zum Teil finanzierten Projekten, dass sie Waren, Bau- und Dienstleistungen nach Maßgabe der Vergabevorschriften im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren beschaffen. Die klassischen öffentlichen Auftraggeber im Sinne des GWB sind Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen. Aber auch private Auftraggeber fallen unter den Begriff des öffentlichen Auftraggebers, wenn bestimmte Bedingungen in ihrer Aufgabenstellung, der Einflussnahme durch die öffentliche Hand und/oder der Finanzierung durch die öffentliche Hand erfüllt sind.

Gleich lautend ist in den allgemeinen Nebenbestimmungen zur institutionellen Förderung und zur Projektförderung vorgesehen, dass bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen der Abschnitt I der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Dienstleistungen die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellevergabeordnung - UVgO) anzuwenden ist, wenn die Zuwendung oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 100.000 Euro beträgt. Bei Projektförderungen sind zudem noch die Anwendung der §§ §§22, 28 Abs.1 Satz 3, 30, 38 Abs. 2-4, 44, 46 UVgO ausgenommen.

Die Ausweitung der Anwendung von Vergaberecht auf Zuwendungsempfänger, die eine Zuwendung mit einem Gesamtbetrag von über 100.000 € erhalten, ist nicht unproblematisch, da damit einem Zuwendungsempfänger, der nur einmalig oder nur gelegentlich eine Projektförderung erhält, zugemutet wird, bei seinem Personal ein Wissen vorzuhalten, das er für seinen normalen Betrieb nicht benötigt. Daraus folgert *Dittrich*, die derzeitige Fassung der Nr. 3.1 ANBest-P sei unvereinbar mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (*Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung, Nr. 42.4 zu § 44). Berücksichtigt man, dass – wie oben ausgeführt – der Zuwendungsempfänger ohnehin in der Regel ein Eigeninteresse an einer wirtschaftlichen Beschaffung haben wird und demgemäß auch kein sachlicher Grund für die Einhaltung des öffentlichen Vergaberechts ersichtlich ist, ist dieser Auffassung zuzustimmen.

Allerdings sind auch nach der Unterschwellenvergabeordnung erleichterte Verfahren möglich. So ist nach §8 Abs.4 Nr. 6 UVgO eine Verhandlungsvergabe auch ohne Teilnahmewettbewerb zulässig, wenn es sich um die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zur Erfüllung wissenschaftlich-technischer Fachaufgaben auf dem Gebiet von Forschung, Entwicklung und Untersuchung handelt, die nicht der Aufrechterhaltung des allgemeinen Dienstbetriebs und der Infrastruktur einer Dienststelle des Auftraggebers dienen.

Keine Bindung an
Vergaberecht bei
Kostenbasis

Für Zuwendungsempfänger im Rahmen der Projektförderung auf Kostenbasis gilt die Bindung an öffentliches Vergaberecht nicht. Nr. 3 der ANBest-P-Kosten legt lediglich fest, dass der Zuwendungsempfänger Aufträge nur an fachkundige und leistungsfähige Anbieter nach wettbewerblichen Gesichtspunkten zu wirtschaftlichen Bedingungen vergeben darf. Dabei sind „soweit möglich, [...] mindestens drei Angebote einzuholen“.

Daraus ergibt sich folgende Gesamtübersicht:

<p>Der Zuwendungsempfänger ist öffentlicher Auftraggeber (§ 98 ff. GWB)</p>	<p>Vergaberecht ist anzuwenden</p>
<p>Der Zuwendungsempfänger erhält eine Zuwendung (oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen) einen Gesamtbetrag von Zuwendungen von <u>mehr als</u> 100.000 Euro <u>und</u> wird</p> <p>a) institutionell zu weniger als 50 % gefördert</p>	<p>Bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ist die UVgO bei Aufträgen <u>unterhalb</u> des Schwellenwertes zu beachten.</p> <p>Auch bei Aufträgen <u>über</u> dem Schwellenwert sind „nur“ die Regeln der UVgO zu beachten. (Beachte Ausnahme gem. § 99 Nr. 4 GWB bei Tiefbaumaßnahmen, für die Errichtung von Krankenhäusern, Sport-, Erholungs- oder Freizeiteinrichtungen, Schul-, Hochschul- oder Verwaltungsgebäuden oder für damit in Verbindung stehende Dienstleistungen und Wettbewerbe.)</p> <p>Bei Bauleistungen ist Teil A, Abschnitt 1 der VOB/A zu beachten.</p>
<p>oder</p> <p>b) institutionell zu mehr als 50 % gefördert</p>	<p>Bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ist die UVgO bei Aufträgen <u>unterhalb</u> des Schwellenwertes zu beachten.</p> <p>Bei Aufträgen <u>über</u> dem Schwellenwert sind die Regeln des 4. Teils des</p>

	<p>GWB, der VgV und der VOF zu beachten.</p> <p>Bei Bauleistungen ist Teil A, Abschnitt 1 der VOB/A zu beachten.</p>
<p>oder</p> <p>c) im Projekt gefördert</p>	<p>Bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ist die UVgO bei Aufträgen <u>unterhalb</u> des Schwellenwertes zu beachten.</p> <p>Mit Ausnahme der §§ 22, 28 Abs.1 Satz 3, 30, 38 Abs. 2–4, 44, 46.</p> <p>Auch bei Aufträgen <u>über</u> dem Schwellenwert sind „nur“ die Regeln der UVgO zu beachten.</p> <p>(Beachte Ausnahme gem. § 99 Nr. 4 GWB bei Tiefbaumaßnahmen, für die Errichtung von Krankenhäusern, Sport-, Erholungs- oder Freizeiteinrichtungen, Schul-, Hochschul- oder Verwaltungsgebäuden oder für damit in Verbindung stehende Dienstleistungen und Wettbewerbe.)</p> <p>Bei Bauleistungen ist Teil A, Abschnitt 1 der VOB/A zu beachten</p>
<p>Das Projekt wird auf Kostenbasis gefördert</p>	<p>Keine Anwendung von Vergaberecht, aber „wettbewerbliches Verfahren“. Nach Möglichkeit drei Angebote.</p>

Tab. 2.1: Anwendbarkeit von Vergaberecht

Unabhängig von der Frage, ob vom Zuwendungsempfänger Vergaberecht einzuhalten ist oder nicht, ist in jedem Falle unter der Auftragsvergabe zu prüfen, ob die gewählte Projektstruktur sinnvoll und wirtschaftlich ist. Der Zuwendungsgeber hat auf den Unterauftragnehmer kein Zugriffsrecht, zwischen ihm und dem Unterauftragnehmer besteht kein Vertragsverhältnis. Es ist deshalb immer zu prüfen, ob der Zuwendungsempfänger die mit dem Unterauftrag vergebende Leistung nicht selbst erbringen kann oder ob der Zuwendungsgeber nicht selbst den Vertrag mit dem Auftragnehmer schließt.

2.10 Pauschalierung von Ausgaben oder Kosten

Nach Nr. 3.2 der VV-BHO zu § 44 sollen der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben, soweit dies möglich ist, feste Beträge zu Grunde gelegt werden. Diese Beträge können auch nach Vomhundertsätzen anderer zuwendungsfähiger Ausgaben bemessen werden. Eine Pauschalierung wird damit als anzustrebende Regelung festgelegt. Das dient der Vereinfachung beim Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger.

Für eine Bemessung von zuwendungsfähigen Ausgaben nach festen Beträgen kommen nach den bereits zitierten VV-BHO zu § 44 vor allem Projekte in Betracht,

- bei denen einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können, jedoch eine sachgerechte Pauschalierung dieser Ausgaben (z. B. als Vomhundertanteil von vorgesehenen Ausgaben) möglich ist oder
- bei denen – wie bei bestimmten Baumaßnahmen – für einzelne oder mehrere gleiche Teile der Maßnahme über die voraussichtlichen Ausgaben Richtwerte vorliegen oder festgelegt werden können. Die Bemessung von zuwendungsfähigen Ausgaben nach Richtwerten setzt – soweit bei der Maßnahme die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen ist – die Anerkennung der Richtwerte durch diese Verwaltung voraus.

Pauschale

Nach der Definition im Duden ist die Pauschale ein Geldbetrag, durch den eine Leistung, die sich aus verschiedenen Einzelposten zusammensetzt, ohne Spezifizierung (nach ihrem Durchschnittswert) abgegolten wird. Pauschalierungen ermöglichen demgemäß eine Vereinfachung beim Antragsteller und dem Antragsbearbeiter sowie beim Nachweis über die Verwendung der Mittel. Das setzt allerdings eine konsequente Umsetzung im Sinne des oben definierten Begriffes voraus. In der Praxis sind auch Handhabungen vorzufinden, wie so genannte „Antragspauschalen“, bei denen zwar eine pauschale Angabe im Antrag zugelassen wird, bei der Abrechnung im Verwendungsnachweis jedoch einzelne Positionen nachgewiesen werden müssen.

Für Pauschalen gilt dabei das, was für andere Ausgabenpositionen des Finanzierungsplans auch gilt: Sie müssen zur Erreichung des Zuwendungszwecks notwendig und angemessen sein. Für die Beurteilung der Angemessenheit sind die Grundlagen der Pauschale von Bedeutung. Zur Entwicklung einer Pauschale muss zunächst festgelegt werden, welche Ausgabenpositionen förderfähig sind. Aus diesen Ausgaben können dann durch die Auswertung einer Vielzahl von Fällen Durchschnittswerte ermittelt werden.

Z. B. dürfen nach den Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA) des BMBF Ausgaben für Verbrauchsmaterial, Rohmaterial, Geschäftsbedarf, Literatur, Druckarbeiten und für die Anmeldung und Erteilung eines Schutzrechtes (Patentanwalt und

Patentamt) im Finanzierungsplan mit bis zu 10 % der Gesamtsumme der Personalausgaben zusammengefasst als Sachausgaben veranschlagt werden, sofern diese Ausgaben nicht bzw. nur mit erheblichem Verwaltungsaufwand im Einzelnen aufgeschlüsselt werden können. Die Abrechnung erfolgt allerdings über den Nachweis der Einzelpositionen.

Hochschulen und Universitätskliniken können für Forschungsvorhaben eine Projektpauschale in Höhe von 20 Prozent der Zuwendung pauschal beantragen. Die Projektpauschale wird für die direkte Projektförderung von Forschungsvorhaben an Hochschulen gewährt, die unter die Fördertitel in Kapitel 3002 bis 3004 des Bundeshaushaltsplans fallen, und unterstützt die Finanzierung der durch das jeweilige Forschungsvorhaben verursachten „indirekten Projektausgaben“. Für die Ausgaben, die unter die Projektpauschale fallen, ist kein Einzelnachweis erforderlich. Die Hochschulen müssen jedoch im Verwendungsnachweis eine Erklärung über die zweckentsprechende Verwendung der Projektpauschale abgeben⁴.

Projektpauschale für Hochschulen

Im Bereich der Projektförderung auf Kostenbasis ist eine Pauschalierungsmöglichkeit vorgesehen. Im Zuwendungsbescheid kann auf Antrag des Zuwendungsempfängers eine pauschalierte Abrechnung zugelassen werden. In diesen Fällen sind mit einer Pauschale von 20 % der Personaleinzelkosten die Personalneben- und -gemeinkosten, die Abschreibungen auf sonstige genutzte Anlagen des FE-Bereichs, die Kosten innerbetrieblicher Leistungen (soweit nicht Rechnerkosten oder Dienstleistungen Dritter), die Verwaltungsgemeinkosten und die kalkulatorischen Zinsen abgegolten.

Pauschalierung bei Kostenbasis

2.11 Hinweis auf subventionserhebliche Tatsachen

Wenn eine Zuwendung auch den Tatbestand der Subvention erfüllt, ist zu beachten, dass der Antragsteller auf die subventionserheblichen Tatsachen hingewiesen wird.

Subvention im Sinne des § 264 Abs. 7 StGB ist

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.

⁴ Zur Projektpauschale s. BT-Drucksache 17/4162, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/041/1704162.pdf> (07.10.2011).

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

- einem Subventionsgeber über subventionserhebliche Tatsachen für sich oder einen anderen unrichtige oder unvollständige Angaben macht, die für ihn oder den anderen vorteilhaft sind,
- einen Gegenstand oder eine Geldleistung, deren Verwendung durch Rechtsvorschriften oder durch den Subventionsgeber im Hinblick auf eine Subvention beschränkt ist, entgegen der Verwendungsbeschränkung verwendet,
- 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.

§ 264 Abs. 8 StGB in Verbindung mit § 2 SubvG legt eine Pflicht des Subventionsgebers fest, dem Subventionsnehmer vor der Gewährung der Subvention die subventionserheblichen Tatsachen zu bezeichnen. Aus beiden Vorschriften ergibt sich, dass dem Zuwendungsempfänger konkret und auf das jeweilige Förderprogramm bezogen mitgeteilt werden muss, welche Tatsachen in Zusammenhang mit dem Verwendungszweck, nach den Rechtsvorschriften, nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO, nach den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid oder den Bestimmungen im Zuwendungsvertrag und nach besonderen Verwaltungsvorschriften, Richtlinien oder sonstigen Zuwendungsvoraussetzungen für die Bewilligung, Gewährung, Rückforderung, Weitergewährung oder das Belassen der Zuwendung von Bedeutung sind. Dabei müssen die auf den konkreten Förderfall bezogenen Tatsachen vollständig und abschließend aufgeführt werden, die für die

- Erteilung der Förderbewilligung und die
- Belassung der Fördermittel nach Verwendungsnachweisprüfung
- zur Verwirklichung des Förderzwecks (Bundesinteresses)

maßgeblich sind. Abstrakte Beschreibungen in Förderrichtlinien, pauschale Verweise und nicht-abschließende Aufzählungen genügen nicht. Die Mitteilung muss jeweils einzelfallbezogen sein.

Es handelt sich insbesondere um Tatsachen

- mit Bedeutung zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung,
- die Gegenstand der Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen, Vermögensübersichten oder Gutachten, des Finanzierungsplans, des Haushalts- oder Wirtschaftsplans, etwaiger Übersichten und Überleitungsrechnungen oder sonstiger nach Nrn. 3.1 und 3.2 dem Antrag beizufügender Unterlagen sind,
- von denen nach Verwaltungsverfahrenrecht (insbesondere §§ 48, 49, 49 a VwVfG) oder anderen Rechtsvorschriften die Erstattung der Zuwendung abhängig ist,

- die sich auf die Art und Weise der Verwendung eines aus der Zuwendung beschafften Gegenstandes beziehen (§ 3 Abs. 2 SubvG),
- die durch Scheingeschäfte oder Scheinhandlungen verdeckt werden, sowie Rechtsgeschäfte oder Handlungen unter Missbrauch von Gestaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit einer beantragten Zuwendung.

Dabei ist der Antragsteller auf die Strafbarkeit des Subventionsbetrugs nach § 264 StGB hinzuweisen. Der Antragsteller hat in dem Antrag oder in anderer Weise vor der Bewilligung zu versichern, dass ihm die genannten Tatsachen als subventionserheblich und die Strafbarkeit eines Subventionsbetruges nach § 264 StGB bekannt sind.

2.12 Ergebnisvermerk

Nach Nr. 3.3 VV-BHO zu § 44 ist das Ergebnis der Antragsprüfung in einem Vermerk festzuhalten. Auf folgende Punkte ist hierbei insbesondere einzugehen:

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

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

- Angaben zu entsprechenden früheren oder sonst korrespondierenden Zuwendungen,
- die Feststellung, dass die in Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere in Förderrichtlinien, enthaltenen Zuwendungsvoraussetzungen und sonstigen Vorgaben erfüllt sind,
- die Begründung für ein etwaiges Ausschöpfen einer ggf. in Förderrichtlinien festgelegten Höchstgrenze,
- Begründungen für von der Planung des Antragstellers abweichende Vorstellungen der Behörde,
- Begründung zur Höhe evtl. möglicher Finanzierungsbeiträge Dritter,
- Ergebnis der Abstimmung mit anderen Zuwendungsgebern bei gemeinsamer Förderung.

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

2.13 Übungen zur Antragsprüfung

Übung 2.1:

Ihnen liegen Anträge folgender Institutionen auf Gewährung einer Projektförderung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens zur Erforschung des EHEC-Erregers vor:

- a) Fa. Pharmatec GmbH,
- b) Universität Regensburg,
- c) Healthprotect e. V., Köln,
- d) gemeinnütziges Forschungsinstitut Dr. Wetter gGmbH.

Alle beantragen eine Förderung auf der Basis zuwendungsfähiger Kosten. Welche der Institutionen könnte(n) eine Förderung auf Kostenbasis erhalten?

Übung 2.2:

Eine zu 95 % aus dem Bundeshaushalt institutionell geförderte Stiftung führt für den Bund ein Projekt durch. Dafür wird eigens ein Mitarbeiter eingestellt, der ein Entgelt nach dem TVöD und zusätzlich einen Kantinenzuschuss in Höhe von 3,50 EUR am Tag erhält. Außerdem wird eine ständige Mitarbeiterin für eineinhalb Jahre zu 100 % in dem Projekt tätig. Für diese Mitarbeiterin muss eine Ersatzkraft eingestellt werden, da sonst der Geschäftsbetrieb nicht aufrecht erhalten werden kann.

- a) Prüfen Sie, ob der Stiftung eine Zuwendung zur Projektförderung gewährt werden darf.
- b) Ist das Entgelt für den für das Projekt eingestellten Mitarbeiter zuwendungsfähig?
- c) Sind die Ausgaben für die Ersatzkraft zuwendungsfähig?

Übung 2.3:

Im Finanzierungsplan eines auf Ausgabenbasis geförderten Forschungsprojekts sind Ausgaben für eine Anlage enthalten, die zur Durchführung des Projekts erforderlich ist. Die Ausgaben werden sich auf ca. 100.000 EUR belaufen (mittlerer Marktpreis). Die Abschreibungsdauer für Anlagen dieses Typs beläuft sich auf acht Jahre, die Nutzungsdauer im Projekt beträgt zwei Jahre.

Welche Regelungen könnten im Zuwendungsbescheid getroffen werden, um den Bund im Verhältnis seines Zuwendungsanteils am Restwert der Anlage zu beteiligen?

Übung 2.4:

Ein Antragsteller in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins beabsichtigt, im Rahmen eines Forschungsprojekts zwei Unteraufträge im Wert von zusammen 110.000 EUR zu vergeben. Die Summe der zuwendungsfähigen Ausgaben beläuft sich auf 320.000 EUR, die mögliche und auch beantragte Förderquote beträgt 50 %. Die Förderung soll auf Ausgabenbasis erfolgen.

Muss im Fall der Bewilligung mit einer Förderquote von 50 % der Zuwendungsempfänger das Vergaberecht beachten?

3. Die Entscheidung über den Antrag

3.1 Die unverbindliche Inaussichtstellung (letter of intent)

In der Förderpraxis hat sich ein Instrument herausgebildet, das es ermöglichen soll, mit einem Vorhaben zu beginnen, obwohl einzelne Voraussetzungen für die Bewilligung noch nicht abschließend geprüft sind und der Antragsteller den Vorhabenbeginn nicht länger aufschieben kann.

So kann es zum Beispiel in der landwirtschaftlichen Forschung vorkommen, dass das Vorhaben mit der Aussaat eines bestimmten Saatgutes verbunden ist, der Antrag jedoch zum Zeitpunkt der Aussaat noch nicht abschließend geprüft ist. Trotz des Fehlens der abschließenden Prüfung liegt es im gemeinsamen Interesse des Zuwendungsgebers und des Zuwendungsempfängers, mit dem Vorhaben bereits zu beginnen.

Die Inaussichtstellung beinhaltet keine Regelung des Zuwendungsverhältnisses und stellt keinen Verwaltungsakt dar. Die Bewilligungsbehörde erklärt ihre Absicht, eine Zuwendung zu gewähren,

- wenn die weitere Prüfung positiv ausfällt und
 - ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen;
- sie ist aber bei Gewährung der Zuwendung an den Beginn des Bewilligungszeitraums gebunden.

Die unverbindliche Inaussichtstellung kommt insbesondere in Frage, wenn einzelne Voraussetzungen für eine Bewilligung nicht kurzfristig erfüllbar sind (z. B. weil zur Beurteilung erforderliche Antragsunterlagen noch mit erheblichem Zeitaufwand geändert oder ergänzt werden müssen oder die bewilligende Stelle überlastet ist), d. h.

- die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen und/oder
- es ist noch nicht definitiv gewährleistet, dass ausreichend Bundesmittel zur Verfügung stehen,
- der Antragsteller kann den Vorhabenbeginn nicht länger aufschieben, weil ihm unzumutbare Nachteile entstehen würden.

Auch im Fall der vorläufigen Haushaltsführung finden vorläufige Inaussichtstellungen Anwendung. In der Praxis sind Inaussichtstellungen in den Fällen von geringer Bedeutung, in denen die Zuwendungsempfänger (ZE) nicht in der Lage sind, ein Vorhaben vorzufinanzieren.

Der Zuwendungsempfänger beginnt ein Vorhaben, für das ihm eine unverbindliche Inaussichtstellung gegeben wurde, auf eigenes Risiko. Der materielle Gehalt der unverbindlichen Inaussichtstellung besteht in der Zustimmung zu einem vorzeitigen Maßnahmebeginn und der Möglichkeit, die Bewilligung für einen bereits begonnenen Vorhabenzeitraum auszusprechen.

3.2 Die Zusicherung

Die **Zusicherung** wird in § 38 VwVfG definiert als die von der zuständigen Behörde erteilte Zusage, einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen. Nach § 38 -Abs.1 und 2 VwVfG sind auf die Zusicherung die wesentlichen Regelungen, die für Verwaltungsakte gelten, entsprechend anzuwenden.

Die Wirksamkeit der Zusicherung setzt voraus:

- den Bindungswillen der Behörde,
- die Zuständigkeit der Behörde,
- die Einhaltung der Schriftform.

Fehlt eines dieser drei Merkmale, so liegt keine wirksame Zusicherung vor. Ändert sich nach der Zusicherung die Sach- und Rechtslage derart, dass die Behörde bei Kenntnis der nachträglich eingetretenen Änderung die Zusicherung nicht gegeben hätte, ist die Behörde an die Zusicherung nicht mehr gebunden (§ 38 Abs. 3 VwVfG).

Nach § 38 Abs. 2 VwVfG sind die Vorschriften über Unwirksamkeit, Heilung von Mängeln, Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten für die Zusicherung entsprechend anwendbar. Es besteht damit eine rechtliche Bindungswirkung bereits in diesem Stadium des Verwaltungsverfahrens. Diese Bindungswirkung besteht allerdings unter dem Vorbehalt einer wesentlichen Änderung der Sach- und Rechtslage nach Abgabe der Zusicherung.

3.3 Der Zuwendungsbescheid

Zuwendungen werden i. d. R. durch begünstigenden Verwaltungsakt in Form eines schriftlichen Zuwendungsbescheids bewilligt. Kernstück des Zuwendungsbescheids ist die Bewilligung der Zuwendung, durch die der Zuwendungsempfänger einen Leistungsanspruch gegen die Bewilligungsbehörde erlangt. Andererseits ist er verpflichtet, die Zuwendung zweckentsprechend zu verwenden und die allgemeinen und besonderen Nebenbestimmungen zu erfüllen. Der Zuwendungsbescheid ist als Verwaltungsakt gemäß § 39 VwVfG schriftlich zu begründen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erken-

nen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. Wenn die erforderliche Begründung im Zuwendungsbescheid fehlt, unrichtig oder unvollständig ist, ist der Verwaltungsakt fehlerhaft. Der Zuwendungsbescheid gründet sich auch auf den schriftlichen Förderantrag, ggf. mit Änderungen und Ergänzungen sowie auf Vorbescheide des Zuwendungsgebers. Die Begründungspflicht gilt auch für ohne Einvernehmen mit dem Antragsteller reduzierte Ansätze des Finanzierungsplans bzw. der Vorkalkulation.

Inhalte des Zuwendungsbescheids

Die Bestandteile des Zuwendungsbescheids ergeben sich aus Nr. 4.2 VV-BHO zu § 44:

- Genaue Bezeichnung des Zuwendungsempfängers
- Art und Höhe der Zuwendung
- Genaue Bezeichnung des Zweckes

Die Bezeichnung des Zweckes muss so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass sie auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Kontrolle des Erfolgs des Vorhabens oder des Förderprogramms dienen kann. Der Zweck ist gegebenenfalls durch Erläuterungen zu präzisieren.

- Ggf. die Angabe, wie lange diese für den Zweck gebunden sind, wenn mit Hilfe der Zuwendung Gegenstände erworben oder hergestellt werden.
- Werden Gegenstände erworben oder hergestellt, so ist regelmäßig festzulegen, ob der Empfänger nach Ablauf der zeitlichen Bindung in der Verfügung über beschaffte Gegenstände frei wird oder wie er andernfalls zu verfahren hat.

So kann der Empfänger beispielsweise verpflichtet werden, auf Verlangen für den Zweck nicht mehr benötigte Gegenstände dem Bund oder einem Dritten zu übereignen, zu veräußern oder deren Restwert abzugelten.

Für den Fall der Veräußerung kann die Bewilligungsbehörde ihre Einwilligung mit weiteren Auflagen verbinden.

Sie kann beispielsweise verlangen, dass ein bestimmter Mindestlös erzielt wird.

- Bei der Bewilligung kann die Behörde ferner auferlegen, dass der Empfänger während der zeitlichen Bindung bestimmte Verfügungen über beschaffte Gegenstände vornimmt,

beispielsweise nicht mehr für den Zweck benötigte Gegenstände dem Bund oder einem Dritten übereignet.

- Finanzierungsform, Finanzierungsart und Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben
- Bewilligungszeitraum
Dieser kann bei Zuwendungen zur Projektförderung über das laufende Haushaltsjahr hinausgehen, soweit hierfür eine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorhanden ist (Verpflichtungsermächtigungen).
- bei Förderung desselben Zwecks durch mehrere Stellen die ausdrückliche Benennung der Stelle, gegenüber der der Verwendungsnachweis zu erbringen ist.
- Anzuwendende Nebenbestimmungen und etwaige Abweichungen
beizufügen sind die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I), zur Projektförderung (ANBest-P), zur Projektförderung an Gebietskörperschaften (ANBest-Gk) und zur Projektförderung auf Kostenbasis (ANBest-P-Kosten) entsprechend den Anlagen 1 bis 4 zu den VV-BHO zu § 44. Sie sind unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen (Nr. 5.1 VV-BHO zu § 44).
- Rechtsbehelfsbelehrung

Im Falle der Festbetragsfinanzierung und der Bemessung von zuwendungsfähigen Ausgaben eines Vorhabens auf der Grundlage fester Beträge sind die Regelungen der ANBest-P und der ANBest-Gk über den zahlenmäßigen Nachweis den Erfordernissen des Einzelfalles anzupassen (Nr. 5.4.1 VV-BHO zu § 44). Bei Projektförderung an Gebietskörperschaften, deren Zweck innerhalb von drei Jahren erreicht wird, ist nach Nr. 5.5 VV-BHO zu § 44 in der Regel kein Zwischennachweis erforderlich. Erstreckt sich der Förderzeitraum über mehr als drei Jahre, entscheidet die Bewilligungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen, ob auf die Vorlage von Zwischennachweisen verzichtet wird.

Anpassungen der ANBest im Einzelfall

Über die Allgemeinen Nebenbestimmungen hinaus soll je nach Art, Zweck und Höhe der Zuwendung sowie nach Lage des einzelnen Falles im Zuwendungsbescheid eine dingliche Sicherung eines etwaigen Erstattungsanspruchs regelmäßig vorgesehen werden, wenn aus nicht rückzahlbaren Zuwendungen Grundstücke oder Rechte erworben werden (Nr. 5.6 VV-BHO zu § 44). Das gilt nicht für Gebietskörperschaften.

Regelungen über die ANBest hinaus

Außerdem soll der Zuwendungsbescheid nach Nr. 5.6 VV-BHO zu § 44 weitere, die Allgemeinen Nebenbestimmungen ergänzende, Regelungen beinhalten:

- bei bedingt oder unbedingt rückzahlbaren Zuwendungen die Rückzahlung und Verzinsung sowie die Sicherung des Erstattungsanspruchs,
- die Einräumung von Benutzungsrechten an Schutzrechten, die Übertragung von Schutzrechten auf den Bund oder seine angemessene Beteiligung an den Erträgen aus diesen Rechten,
- bei Zuwendungen für Forschungs- und sonstige wissenschaftliche Arbeiten die Nutzbarmachung der Ergebnisse für die Allgemeinheit, z. B. durch Veröffentlichung,

- die Beteiligung fachtechnischer Dienststellen,
- Besonderheiten hinsichtlich des Verwendungsnachweises; dabei kann die Bewilligungsbehörde die Auszahlung eines Restbetrages von der Vorlage des Verwendungsnachweises abhängig machen,
- bei institutioneller Förderung die entsprechende Anwendung haushaltsrechtlicher Vorschriften des Bundes.

Haushaltsvorbehalt

Aus den jährlichen Haushaltsführungsroundschreiben des BMF ergibt sich zusätzlich die Verpflichtung, in allen Zuwendungsbescheiden vorzusehen, dass die Gewährung der Bundeszuwendung unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit der veranschlagten Haushaltsmittel steht. Zusätzlich ist in die Zuwendungsbescheide bei institutionellen Förderungen oder sich wiederholenden Projektförderungen der Hinweis aufzunehmen, dass aus den gewährten Zuwendungen nicht auf eine künftige Förderung im bisherigen Umfang geschlossen werden kann.

3.4 Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Nach § 54 VwVfG kann ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts auch durch Vertrag begründet werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, kann die Bewilligungsbehörde auch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde. Auch die VV-BHO zu § 44 lassen in Nr. 4.3 zu, dass die Bewilligungsbehörde, anstatt einen Zuwendungsbescheid zu erlassen, ausnahmsweise einen Zuwendungsvertrag mit dem Zuwendungsempfänger schließen kann. Hierbei gelten die Vorschriften für Zuwendungen durch Bescheid sinngemäß.

Schwierig ist die Abgrenzung von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Vertrag. Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag wird dann angenommen, wenn sich der Vertrag auf einen Sachverhalt bezieht, der sich nach Maßgabe öffentlich-rechtlicher Vorschriften beurteilt (*Detterbeck*, RN 1278 unter Hinweis auf BVerwGE 94, 202 [204]; 92, 56 [58]; 42, 331 [332]; BGHZ 119, 93 [96 f.]).

Schließt die Behörde mit dem Zuwendungsempfänger einen öffentlich-rechtlichen Vertrag anstatt einen Bewilligungsbescheid zu erlassen, liegt ein sogenannter subordinationsrechtlicher Vertrag nach § 54 Satz 2 VwVfG vor.

3.5 Privatrechtlicher Vertrag

Nicht rückzahlbare Zuwendungen werden von den Bewilligungsbehörden immer öffentlich-rechtlich gewährt. Allerdings kann ausnahmsweise auch die Vergabe von Zuwendungen durch privatrechtliche Verträge infrage kommen.

Zuwendungen an
Empfänger im
Ausland

Ein Fall, in dem die Bewilligungsbehörde nur durch privatrechtlichen Vertrag Zuwendungen gewähren kann, ist die Vergabe von Zuwendungen an Empfänger im Ausland.

So werden zum Beispiel im Rahmen der Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland Vorhaben durch privatrechtliche Verträge gefördert, da öffentlich-rechtliches Handeln Hoheitsrechte des Staates voraussetzt. Das Auswärtige Amt hat für die Gewährung von Zuwendungen an ausländische Empfänger einen Standardvertragstext entworfen, der die Regelungen eines Zuwendungsbescheids und der Nebenbestimmungen beinhaltet.

Ein anderer Fall ist die Weiterleitung von Zuwendungen durch die Erstempfänger. Die Bewilligungsbehörde kann im Zuwendungsbescheid vorsehen, dass der Zuwendungsempfänger als Erstempfänger die Zuwendung ganz oder teilweise weiterleiten kann. Die Mittel können vom Erstempfänger in öffentlich-rechtlicher oder in privatrechtlicher Form weitergeleitet werden. Die Weiterleitung in öffentlich-rechtlicher Form durch juristische Personen des privaten Rechts setzt eine Beleihung voraus.

Weiterleitung von
Zuwendungen durch
Vertrag

Dem Erstempfänger ist aufzuerlegen, in dem privatrechtlichen Vertrag mit den Letztempfängern insbesondere zu regeln:

- die Art und Höhe der Zuwendung,
- den Zweck und die Dauer der Zweckbindung von aus der Zuwendung beschafften Gegenständen,
- die Finanzierungsart und den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben,
- den Bewilligungszeitraum,
- die Abwicklung der Maßnahme und die Prüfung der Verwendung der Zuwendung entsprechend den Nrn. 1 bis 7 ANBest-P; die in Betracht kommenden Bestimmungen sind dem Inhalt nach unmittelbar in den Vertrag zu übernehmen; das entsprechend Nr. 7.1 ANBest-P für den Erstempfänger vorzusehende Prüfungsrecht ist auch für die Bewilligungsbehörde (einschließlich für einen von ihr Beauftragten) auszubedingen,
- die Anerkennung der Gründe für einen Rücktritt vom Vertrag, der Rückzahlungsverpflichtungen und der sonstigen Rückzahlungsregelungen durch den Letztempfänger,
- die Verzinsung von Rückzahlungsansprüchen.

Bei der Gewährung von Zuwendungen in Form der Zweistufentheorie (s. Studienbrief Zuwendungsrecht I) wird in der zweiten Stufe, dem Abwicklungsverhältnis, ein privatrechtlicher Darlehensvertrag geschlossen, nachdem in der ersten Stufe öffentlich-rechtlich über das Grundverhältnis, also über die Bewilligung oder Nichtbewilligung, entschieden wurde.

3.6 Übungen zur Entscheidung über den Antrag

Übung 3.1:

Ein Bundesministerium beabsichtigt, einem Projektträger in der Rechtsform einer GmbH die Möglichkeit zu geben, selbst Zuwendungen an Zuwendungsempfänger zu bewilligen. Beurteilen Sie, ob dieses Vorhaben zulässig ist und in welcher Rechtsform der Projektträger die Zuwendungen bewilligen dürfte.

Übung 3.2:

Ihnen liegt ein Antrag auf Förderung eines Forschungsvorhabens vor. Das Vorhaben entspricht den Kriterien einer Förderrichtlinie Ihres Ministeriums. Der Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr ist noch nicht verabschiedet. Eine Verzögerung des Vorhabenbeginns bis zur voraussichtlichen Verabschiedung des Haushaltsplans würde nach der derzeitigen Marktlage zu einer erheblichen Verteuerung der Kosten der im Vorhaben benötigten Rohstoffe führen. Gibt es eine Möglichkeit, dass der Antragsteller mit dem Vorhaben während der vorläufigen Haushaltsführung bereits beginnen kann?

Übung 3.3:

Ein Projekt wird vom Bund und vom Land Baden-Württemberg gemeinsam gefördert. Was muss im Zuwendungsbescheid in diesem Zusammenhang geregelt werden?

4. Bewirtschaftung der Zuwendung

4.1 Verbindlichkeit des Wirtschaftsplans

Der Haushalts- oder Wirtschaftsplan eines institutionell geförderten Zuwendungsempfängers ist hinsichtlich der Einzelansätze verbindlich, soweit die Bewilligungsbehörde nicht etwas anderes bestimmt oder zugelassen hat; dies kann auch im Haushalts- oder Wirtschaftsplan selbst zum Ausdruck kommen. Auf Möglichkeiten der Deckungsfähigkeit in Wirtschaftsplänen wurde in Nummer 8.2.4 des ersten Studienbriefs zum Zuwendungsrecht bereits eingegangen.

Nach dem Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen an die obersten Bundesbehörden aus dem Jahr 1973 i. d. F. vom 08.10.1993 (zitiert in Schriftenreihe des BWV, Bd. 10, Stuttgart 2004, S. 88) zur Bewirtschaftung von Stellenplänen dürfen Tarifbeschäftigte nur eingestellt werden, wenn besetzbare Stellen der in Betracht kommenden Entgeltgruppen zur Verfügung stehen oder das BMF Abweichungen vom Stellenplan nach den im Rundschreiben dargelegten Grundsätzen allgemein oder im Einzelfall zugestimmt hat. Soweit institutionell geförderte Zuwendungsempfänger ihre Stellenpläne nach Maßgabe dieser Bestimmungen bewirtschaften, wird davon auszugehen sein, dass die Verbindlichkeit gewahrt ist (Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Schriftenreihe des BWV, Bd. 10, Stuttgart 2004, S. 89). Die Verbindlichkeit des Stellenplans ist eine mit dem Zuwendungsbescheid erteilte Auflage. Sind im Wirtschaftsplan Stellen ohne Angaben zur Höhe der Entgelte ausgebracht (z. B. S, ÜT, AT ohne Angabe einer Besoldungsgruppe), bedarf die Festsetzung der Entgelte in jedem Einzelfall der vorherigen Zustimmung der Bewilligungsbehörde. Das Gleiche gilt für außertariflich entsprechend den Besoldungsgruppen W 2 oder W 3 bewertete Stellen (Nr. 1.3 ANBest-I).

4.2 Abweichungsmöglichkeiten und -grenzen vom Finanzierungsplan

Die ANBest-P sehen vor, dass der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich ist. Es wird aber gleichzeitig zugelassen, dass die Einzelansätze um bis zu 20 vom Hundert überschritten werden dürfen, soweit die Überschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann (Nr. 1.2 ANBest-P, Nr. 1.2 ANBest-P-Gk, Nr. 1.2 ANBest-P-Kosten). Damit ist ein Teil der für einige Kapitel des Bundeshaushalts geltenden Flexibilisierungsregelungen des § 5 Haushaltsgesetz auf die Zuwendungsempfänger im Rahmen der Projektförderung übertragen worden.

Beruhet die Überschreitung eines Einzelansatzes auf behördlichen Bedingungen oder Auflagen, insbesondere im Rahmen des baurechtlichen Verfahrens, sind innerhalb des Gesamtergebnisses des Finanzierungsplans auch weitergehende Abweichungen zulässig.

Über die in den ANBest-P hinausgehende Überschreitungen eines Einzeleinsatzes eines Finanzierungsplans bedürfen der vorherigen Zustimmung der Bewilligungsbehörde. Es handelt sich dann um eine so genannte Aufstockung (s. Nr. 4.3.3 unten).

4.3 Änderungen im Zuwendungsverhältnis

4.3.1 Gesamtrechtsnachfolge

Bei der Gesamtrechtsnachfolge geht das Vermögen einschließlich der damit verbundenen Rechte und Verpflichtungen einer Gesellschaft als Ganzes auf den Gesamtrechtsnachfolger über. Erfüllt der Rechtsnachfolger die Voraussetzungen für die Förderung in gleichem Maße wie der ursprüngliche Zuwendungsempfänger, ist keine Änderung erforderlich. Der Rechtsnachfolger tritt in die Rechte und Pflichten aus dem Zuwendungsbescheid und den Nebenbestimmungen ein. Auch ohne die Notwendigkeit von Änderungen ist zu empfehlen, zur Klarstellung in einem Bescheid an den Rechtsnachfolger festzustellen, dass er in Rechte und Pflichten aus dem Zuwendungsbescheid eingetreten ist.

Ein anderer Fall ist gegeben, wenn der Gesamtrechtsnachfolger die Voraussetzungen für die Gewährung der Zuwendung nicht in gleichem Maße erfüllt wie der ursprüngliche Zuwendungsempfänger.

Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn ein kleines oder mittleres Unternehmen mit einem Unternehmen, das diese Definition nicht erfüllt, verschmolzen wird.

In diesem Fall könnte der Gesamtrechtsnachfolger möglicherweise nicht mehr mit der Förderquote des ursprünglichen Zuwendungsempfängers gefördert werden. Der Zuwendungsbescheid ist zu widerrufen und an den Gesamtrechtsnachfolger ist ein neuer Zuwendungsbescheid zu erlassen.

Wird nur die Rechtsform ohne Verlust der Identität gewechselt, z. B. durch Umwandlung einer AG in eine GmbH oder umgekehrt, so tritt keine Gesamtrechtsnachfolge ein, weil der Träger der Rechte und Pflichten derselbe bleibt.

4.3.2 Änderung des Zuwendungsempfängers

Adressat des Zuwendungsbescheids ist ein konkreter Zuwendungsempfänger. Nur diesem wird die Zuwendung gewährt, er ist im Gegenzug zur Erfüllung des Zuwendungszwecks verpflichtet. Führt ein Zuwendungsempfänger ein Vorhaben

nicht zu Ende und will eine andere Rechtsperson es fortführen, bedarf das in jedem Fall der Zustimmung der Bewilligungsbehörde.

Beispielsweise ist denkbar, dass der Projektleiter beim Zuwendungsempfänger Hochschule A, Prof. P, zur Hochschule B wechselt und beide Hochschulen sich einig sind, dass die Hochschule B das Vorhaben fortführen soll. Oder die C-GmbH hat kein Interesse mehr an dem Geschäftsbereich, der das Vorhaben ausführt. Sie veräußert den Geschäftsbereich an die K-AG, die das Vorhaben fortführen möchte.

Voraussetzung für eine Weiterförderung ist in dieser Fallgruppe, dass der neue Zuwendungsempfänger

- in der Lage ist, den Zuwendungszweck zu erfüllen,
- eine ordnungsgemäße Geschäftsführung und die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel nachweisen kann,
- den geforderten Eigenanteil aufbringen kann,
- bestehende besondere Fördervoraussetzungen (z. B. für Großunternehmen oder für Unternehmen im ausländischen Mehrheitsbesitz) erfüllen kann.

Auch wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist die Bewilligung an einen neuen Zuwendungsempfänger nicht zwingend. Im Rahmen des Ermessens ist unter Berücksichtigung zuwendungsrechtlicher bzw. fachlicher Aspekte zu entscheiden, ob das Vorhaben weiter gefördert werden soll. So stellt sich z. B. die Frage, ob der neue Zuwendungsempfänger einen wesentlich höheren Zuwendungsbedarf hat, in welchem Umfang sich die Positionen des Finanzierungsplans bzw. der Vorkalkulation ändern und ob die bisherige Finanzierungsart/Förderquote verändert werden muss.

Die Rechtsperson, die zur Fortführung des Vorhabens bereit ist, muss einen förmlichen Zuwendungsantrag vorlegen. Um einen nahtlosen Übergang zu gewährleisten sollte die Bewilligungsbehörde die Neubewilligung von folgenden, verbindlich durch den bisherigen und den neuen Zuwendungsempfänger bestätigten Punkten abhängig machen: der neue Zuwendungsempfänger hat

- alle zur Fortführung notwendigen Unterlagen, Daten und Gegenstände etc. empfangen (damit die fachliche Kontinuität des Vorhabens gewahrt bleibt),
- das Recht erhalten, die bisher erzielten Ergebnisse bei der Fortführung des Vorhabens zu verwenden.

4.3.3 Änderungen des Zuwendungsbescheids

Die Bestandskraft des Zuwendungsbescheids bindet sowohl den Zuwendungsgeber als auch den Zuwendungsempfänger. Das schließt jedoch Änderungen am Zuwendungsbescheid nicht aus. Ausdrücklich lässt Nr. 5.3 VV-BHO zu § 44 zu, dass die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid auch nach Bekanntgabe ändern darf. So darf die Bewilligungsbehörde:

- bei institutioneller Förderung die Verwendung von Mitteln eines Ansatzes des Haushalts- oder Wirtschaftsplans für Zwecke eines anderen Ansatzes zulassen,
- bei Projektförderung im Einzelfall eine Überschreitung der Einzelansätze des Finanzierungsplans um mehr als 20 vom Hundert zulassen, soweit die Überschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann,
- bei Vorliegen besonderer Umstände Fristen für die Vorlage der Verwendungsnachweise abweichend von den Allgemeinen Nebenbestimmungen festlegen sowie die Vorlage reproduzierter Belege zulassen (die Vorlage reproduzierter Belege kommt in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger zur Aufbewahrung seiner Belege Bild oder Datenträger – ausgenommen Fotokopien als Bildträger von Originalbelegen – verwendet),
- in Einzelfällen Ausnahmen von den Nrn. 2 bis 6 ANBest-I, Nrn. 2 bis 5 ANBest-P und ANBest-Gk, Nrn. 2 bis 4 und 6 ANBest-P-Kosten sowie Nrn. 1 und 2 ANBest-Bau zulassen.

Systematisch unterscheidet das Regelwerk des BMBF die Aufstockung und die Anschlusszuwendung (siehe Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis [AZA]).

Aufstockungen

Aufstockungen sind danach grundsätzlich alle den Zuwendungsempfänger begünstigenden Änderungen während des Bewilligungszeitraums der Zuwendung. Sie können z. B. Thema, Bewilligungszeitraum, Betrag, Arbeitsprogramm der Zuwendung betreffen.

Die Bewilligungsbehörde kann im Rahmen ihres Ermessens den Zweck der Zuwendung auf Antrag des Zuwendungsempfängers im Rahmen der Zweckbestimmung auch nachträglich ändern. Sie kann auch die Verwendung von Mitteln eines Ansatzes des Wirtschaftsplans oder des Finanzierungsplans für Zwecke eines anderen Ansatzes zulassen (VV Nr. 5.3.1 und 5.3.2 VV-BHO zu § 44). Dies ist aber nur erforderlich, wenn bei der institutionellen Förderung bei der Bewilligung zugelassene Deckungsfähigkeiten überschritten werden bzw. bei der Projektförderung die Überschreitung eines Ansatzes über 20 v. H. (Nr. 1.2 ANBest-P) hinausgeht.

Sollten die erforderlichen Änderungen den Kern der Aufgabenstellung, Finanzierungsart, Förderquote oder grundlegende Nebenbestimmungen verändern, müsste nach der Auffassung des BMBF das bestehende Zuwendungsverhältnis beendet werden. Die Förderung kann dann nur durch die Begründung eines neuen Zuwendungsverhältnisses fortgesetzt werden.

Anschlusszuwendungen begründen ein neues Zuwendungsverhältnis und lassen die vorangegangene Zuwendung einschließlich eventueller Aufstockungen unberührt. Ihre Laufzeit beginnt als neue Zuwendung in der Regel erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraums der Erstzuwendung.

Anschluss-
zuwendungen

4.4 Die Weiterleitung von Zuwendungen

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

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

Problematisch ist bei der Weiterleitung von Zuwendungsmitteln, dass die Bewilligungsbehörde zu den Letztempfängern der Zuwendung in keinem Rechtsverhältnis steht. Deshalb muss in allen Fällen der Erstempfänger verpflichtet werden, gegenüber dem Letztempfänger auch ein Prüfungsrecht für die Bewilligungsbehörde (einschließlich für von ihr Beauftragte) auszubedingen sowie der Bewilligungsbehörde auf Verlangen etwaige Erstattungsansprüche gegen den Letztempfänger abzutreten.

4.5 Auszahlungsgrundsätze

Nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Diesem haushaltsrechtlichen Grundsatz entspricht die Subsidiarität der Zuwendung.

Die Zuwendungen sollen regelmäßig erst ausgezahlt werden, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist. Ein Bescheid wird bestandskräftig (und damit gegebenenfalls auch vollstreckbar), wenn entweder die Widerspruchsfrist abgelaufen ist oder eingelegte Rechtsbehelfe endgültig negativ entschieden wurden.

Auszahlung bei
Bestandskraft

Herbeiführung der Bestandskraft Der Zuwendungsempfänger kann die Bestandskraft des Zuwendungsbescheides herbeiführen und damit die Auszahlung beschleunigen, wenn er erklärt, dass er auf einen Rechtsbehelf verzichtet. Den Zuwendungsbescheiden werden häufig bereits entsprechend vorgefertigte und vom Empfänger zu unterschreibende Erklärungen beigelegt.

Die Subsidiarität der Zuwendung führt dazu, dass die Zuwendung bei Anteil- oder Festbetragsfinanzierung jeweils anteilig mit etwaigen Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber und den vorgesehenen eigenen und sonstigen Mitteln des Zuwendungsempfängers in Anspruch genommen werden darf. Bei Fehlbedarfsfinanzierung darf die Inanspruchnahme der Mittel erst erfolgen, wenn die vorgesehenen eigenen und sonstigen Mittel des Zuwendungsempfängers verbraucht sind. Wird ein zu deckender Fehlbedarf anteilig durch mehrere Zuwendungsgeber finanziert, so darf die Zuwendung jeweils nur anteilig mit den Zuwendungen der anderen Zuwendungsgeber angefordert werden.

Abrufverfahren Nach Nr. 7.4 VV-BHO zu § 44 sollen die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger grundsätzlich ermächtigt werden, die ihnen bewilligten Zuwendungen nach Bedarf bei der zuständigen Kasse abzurufen (Abrufverfahren) soweit der jährliche Zuwendungsbetrag über 500.000 Euro liegt oder es sich nicht um eine einmalige Auszahlung der Zuwendung handelt. In diesem Fall können die Bundesmittel unmittelbar oder mittelbar über eine Bundeskasse abgerufen werden. Das hierbei zu beachtende Verfahren hat das BMF in den „Richtlinien zur Auszahlung von Bundesmitteln an Zuwendungsempfänger und an Bundesmittel verwaltende Stellen außerhalb der Bundesverwaltung im Abrufverfahren (Abrufverfahren)“ geregelt (Abrufverfahren: https://www.kkr.bund.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Vorschriften/Zahlungsverkehr/Abruf/Rds_IIA2_H2074-09-10007_Abrufverfahren_01-2018.pdf;jsessionid=9189A18F009F51A80301C35DF574596F.live4401?__blob=publication-File&v=1).

Im Rahmen des unmittelbaren Abrufverfahrens werden die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger ermächtigt, sich durch selbständigen Geldabruf über ein Landeszentralbankkonto der zuständigen Bundeskasse mit den erforderlichen Bundesmitteln zu versorgen. Der Zuwendungsempfänger darf Bundesmittel nur am Tage des Bedarfs und nur insoweit in Anspruch nehmen, als sie für fällige Zahlungen benötigt werden. Hierdurch werden Zinsverluste für den Bund vermieden. Vorteilhaft bei diesem Verfahren ist zudem der durch den selbständigen Mittelabruf geringere Verwaltungsaufwand. Die Anwendung des Abrufverfahrens durch den Zuwendungsempfänger ist durch eine entsprechende Nebenbestimmung im Zuwendungsbescheid oder durch eine vertragliche Vereinbarung festzulegen. Beim unmittelbaren Abruf durch den Zuwendungsempfänger bei der Bundeskasse überwacht der Titelverwalter im HKR-Verfahren die Aus-

zahlungen im Abrufverfahren und prüft, ob der Zuwendungsempfänger die Abrufbeträge bedarfsgerecht, das heißt erst am Tage des Bedarfs und nur insoweit abgerufen hat, als sie für fällige Zahlungen benötigt wurden.

Mit Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen ist das mittelbare Abrufverfahren zulässig. Danach dürfen Zuwendungsempfänger Zuwendungen über ein anderes automatisiertes Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes abrufen.

Das Abrufverfahren dient einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln. Die Gefahr, dass der Zuwendungsempfänger das Abrufverfahren missbrauchen könnte, hat der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse als eher gering angesehen (Bemerkungen BRH Nr. 72.2/2001).

Im Fall der Teilnahme am Abrufverfahren sind die Besonderen Nebenbestimmungen für den Abruf von Zuwendungen (BNBest-Abruf) zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen. Danach darf der Zuwendungsempfänger Bundesmittel erst am Tage des Bedarfs und nur insoweit abrufen, als sie für fällige Zahlungen benötigt werden. Nur bei einem Abruf am Tage des Bedarfs handelt es sich um eine „alsbaldige“ Verwendung der Zuwendung.

Erfolgt keine Teilnahme am Abrufverfahren dürfen die Zuwendungen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich alsbald nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden (Anforderungsverfahren). Der Zeitraum, für den die voraussichtlich notwendigen Bundesmittel im Voraus abgerufen werden dürfen, ist im Zuwendungsbescheid festzulegen. Diese Frist darf jedoch nicht länger sein als sechs Wochen.

Anforderungsverfahren

Die Frist für die alsbaldige Verwendung der Mittel wird durch das Ende des jeweiligen Haushaltsjahres nicht begrenzt. Der Zuwendungsempfänger hat aufgrund der Nebenbestimmungen einen Rechtsanspruch darauf, z. B. am 15. Dezember die für den bei der Bewilligung festgelegten Zeitraum für die Begleichung von fälligen Zahlungen erforderlichen Mittel zu erhalten. Voraussetzung hierbei ist allerdings, dass der Rechtsgrund für die Zahlung innerhalb des Bewilligungszeitraums entstanden ist (Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, Bd. 10 der Schriftenreihe des BWV, S. 57).

Die Bewilligungsbehörde kann die Auszahlung eines Restbetrages von der Vorlage des Verwendungsnachweises abhängig machen (Nr. 5.6.6 VV-BHO zu § 44). Die Einhaltung einer Schlussrate dient zum einen der Vermeidung von Überzahlungen und Rückforderungen, zum anderen ist sie ein Druckmittel zur rechtzeitigen Vorlage des Verwendungsnachweises. Voraussetzung ist eine entsprechende Regelung im Zuwendungsbescheid. Der Zuwendungsempfänger muss allerdings bei dieser Option in der Lage sein, den Restbetrag vorzufinanzieren.

Auszahlung bei Kostenbasis

Für die Projektförderung auf Kostenbasis regeln die ANBest-P-Kosten in Nr. 1.3 „Die Anforderung der Zuwendung richtet sich nach den anfallenden Kosten [...]“. Dieser Formulierung ist eine Vorauszahlung für einen bestimmten Zeitraum nicht zu entnehmen, allenfalls „anfallenden“ lässt auf die zukünftigen und nicht auf die bereits angefallenen Kosten schließen. Aus der in Nr. 4.5 ANBest-P-Kosten ausgeführten Verpflichtung des Zuwendungsempfängers, unverzüglich der Bewilligungsbehörde anzuzeigen, wenn die angeforderten oder ausgezahlten, sich nicht auf kalkulatorische Kosten beziehenden Beträge nicht alsbald nach der Auszahlung verbraucht werden können, wird aber klar, dass auch im Fall der Projektförderung auf Kostenbasis eine Vorauszahlung für einen im Bescheid zu definierenden Zeitraum, der längstens sechs Wochen betragen darf, vorgesehen ist.

4.6 Überwachung der Zuwendung

VV Nr. 9.1 zu § 44 BHO verlangt von der Bewilligungsbehörde, sich entsprechend der Bedeutung des Projekts laufend – ggf. durch örtliche Erhebungen – über Art und Umfang der Aktivitäten zu unterrichten.

Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers

Mit der Pflicht der Bewilligungsbehörde, sich laufend über den Stand des Projekts zu unterrichten, korrespondiert die Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers. Der Zuwendungsempfänger ist nach den Nebenbestimmungen (Nr. 5 ANBest-I, Nr. 5 ANBest-P, Nr. 5 ANBest-Gk, Nr. 4 ANBest-P-Kosten) verpflichtet, unverzüglich der Bewilligungsbehörde anzuzeigen, wenn

- er nach Vorlage des Finanzierungsplans – auch nach Vorlage des Verwendungsnachweises – weitere Zuwendungen für denselben Zweck bei anderen öffentlichen Stellen beantragt oder von ihnen erhält oder wenn er – ggf. weitere – Mittel von Dritten erhält,
- der Verwendungszweck oder sonstige für die Bewilligung der Zuwendung maßgebliche Umstände sich ändern oder wegfallen,
- sich herausstellt, dass der Verwendungszweck nicht oder mit der bewilligten Zuwendung nicht zu erreichen ist,
- die angeforderten oder ausgezahlten, sich nicht auf kalkulatorische Kosten beziehenden Beträge nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung verbraucht werden können,
- zu inventarisierende Gegenstände innerhalb der zeitlichen Bindung nicht mehr entsprechend dem Verwendungszweck verwendet oder nicht mehr benötigt werden,
- ein Insolvenzverfahren über sein Vermögen beantragt oder eröffnet wird.

Bei einer Förderung auf Kostenbasis zusätzlich, wenn

- sich gegenüber der Vorkalkulation eine Ermäßigung um mehr als 7,5 vom Hundert der Gesamtkosten oder um mehr als 10 000 Euro oder sich eine Änderung der Finanzierung um mehr als 10 000 Euro ergibt,
- Sonderbetriebsmittel vor Beendigung des Vorhabens nicht mehr entsprechend dem Verwendungszweck verwendet oder nicht mehr benötigt werden.

Die laufende Beobachtung des Vorhabens ist von der begleitenden Erfolgskontrolle zu unterscheiden. Die Erfolgskontrolle ist als systematisches Prüfungsverfahren in Nr. 2.2 VV-BHO zu § 7 vorgeschrieben. Das Instrument der Erfolgskontrolle dient dazu, auch bereits während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden bzw. ob die Zielerreichung noch realistisch erscheint und ob die Maßnahme wirtschaftlich durchgeführt wird (VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO). Vorgeschrieben sind begleitende Erfolgskontrollen bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken und in sonstigen geeigneten Fällen. Für die begleitende Erfolgskontrolle sind entweder individuell festzulegende Zeiträume oder Zeitpunkte vorzusehen, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind. Damit können zum einen Informationen geliefert werden, auf deren Basis Entscheidungen über die Fortführung, Korrektur oder Einstellung einer bestimmten Fördermaßnahme oder eines Programms getroffen werden können und zum anderen können die Ergebnisse einer Erfolgskontrolle bei der Planung ähnlicher Maßnahmen verwendet werden.

Begleitende
Erfolgskontrolle

Durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlichen Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) ist festzustellen, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Im Wege der Wirkungskontrolle ist zu ermitteln, ob die Maßnahme für die Zielerreichung nach wie vor geeignet ist bzw. ob die Zielerreichung überhaupt auf die Maßnahme zurückzuführen ist. Es sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahmen zu ermitteln.

Zum Zweck der Überwachung 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 – nach Vorgabe der zuständigen obersten Bundesbehörde für ihren Geschäftsbereich auch zentral – auszuwerten. Mit Hilfe der zentralen Zuwendungsdatenbank können die zuwendungsgebenden Stellen überprüfen, ob eine antragstellende Einrichtung bereits von anderer Seite Zuwendungen erhalten hat. So sollen Mehrfachförderungen vermieden, Transparenz geschaffen und die Erstellung des jährlichen Zuwendungsberichts dadurch vereinfacht werden.

Zuwendungs-
datenbank

4.7 Zwischennachweise

Nach § 44 Abs. 1 S. 2 und 3 BHO ist bei der Bewilligung von Zuwendungen zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Außerdem ist ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle oder ihrer Beauftragten festzulegen.

Ist der Zuwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres erfüllt, ist nach Ablauf des Haushaltsjahres über die in diesem Jahr erhaltenen Beträge ein Zwischennachweis zu führen. Der Zwischennachweis muss bei Projektförderung innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres (Nr. 6.1 ANBest-P, Nr. 7.1 ANBest-P-Kosten) vorgelegt werden, bei Zuwendungen an Gebietskörperschaften nur auf Verlangen der Bewilligungsbehörde (Nr. 6.1 ANBest-Gk).

Der Zwischennachweis besteht aus dem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis, in dem Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans summarisch zusammenzustellen sind.

Auf die Nachweise wird im nächsten Kapitel eingegangen werden.

4.8 Übungen zur Bewirtschaftung der Zuwendungen

Übung 4.1:

Dem Deutschen Handballbund ist für ein Projekt zur taktischen Langzeitanalyse eine Projektförderung bewilligt worden. Das Projekt hat eine Laufzeit vom 01.07.2017 bis zum 31.09.2018. Es ist eine Beteiligung des Bundes in Höhe von 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, höchstens jedoch bis zu einer Höhe von 160.000 EUR zugesagt worden. Der Zuwendungsbescheid mit den AN-Best-P wird am 24.06.2017 zugestellt. Am 29.06.2017 beantragt der Deutsche Handballbund die Auszahlung eines Teilbetrages in Höhe von 20.000 EUR. Dies entspricht nach Angaben des Handballbundes dem für voraussichtliche Zahlungen benötigten Zuwendungsbetrag für einen Sechs-Wochen-Zeitraum in den Monaten Juli und August 2017.

Dürfen Sie diesen Betrag zur Zahlung anweisen? Begründen Sie Ihre Antwort.

Übung 4.2:

Ein Projekt, das ein kleines Unternehmen mit 35 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchführt, wird – da es sich um ein KMU handelt – mit einem Anteil von 60 % an den zuwendungsfähigen Kosten vom BMBF gefördert. Während der Laufzeit des Projekts wird das Unternehmen von der Fa. Meyer AG übernommen. Die Fa. Meyer AG möchte das Projekt fortführen, erfüllt die Kriterien für ein KMU jedoch nicht und könnte demgemäß nach der Förderrichtlinie nur mit 40 % der zuwendungsfähigen Kosten gefördert werden.

Schildern Sie, was die Bewilligungsbehörde in diesem Fall tun müsste.

Übung 4.3:

Bei der Universität X wird ein Forschungsprojekt mit einem Volumen laut Finanzierungsplan in Höhe von 120.000 EUR gefördert. Während des Vorhabens wechselt der Physiker P, der in dem Projekt eine Teilaufgabe übernehmen sollte, zu einer anderen Hochschule. Deshalb vergibt die Universität X die in dem Projekt vorgesehene Aufgabe des P an ein externes Forschungsinstitut als

Auftrag. Es entstehen durch den Auftrag Ausgaben in Höhe von 22.000 EUR.
Die Einsparung bei den Personalausgaben durch den Weggang des P betragen ebenfalls 22.000 EUR.
Darf die Universität X die Änderungen ohne Einwilligung der Bewilligungsbehörde vornehmen?

5. Die Nachweisprüfung

5.1 Fristen zur Vorlage der Nachweise

Verwendungsnachweis Bei der institutionellen Förderung ist die Verwendung der Zuwendung innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushalts- oder Wirtschaftsjahres nachzuweisen (Verwendungsnachweis, Nr. 7.1 ANBest-I).

Zwischennachweis Im Fall der Projektförderung ist die Verwendung der Zuwendung innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Nr. 6.1 ANBest-P, Nr. 7.1 ANBest-P-Kosten). Auf die Frist für die Vorlage eines Zwischennachweises wurde bereits eingegangen.

Gebietskörperschaften Ist Empfänger der Projektförderung eine Gebietskörperschaft, endet die Frist für die Vorlage des Verwendungsnachweises nach einem Jahr nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch nach einem Jahr nach Ablauf des Bewilligungszeitraums. Ein Zwischennachweis ist nur auf Verlangen der Bewilligungsbehörde vorzulegen (Nr. 6.1 ANBest-Gk).

Die Einhaltung der Fristen für die Vorlage der Nachweise gehört zu den Auflagen, die der Zuwendungsempfänger zu erfüllen hat. Die Nebenbestimmungen zu allen Zuwendungsarten nennen als Widerrufs- und damit Erstattungsgrund, dass „Auflagen nicht oder nicht innerhalb einer gesetzten Frist erfüllt, insbesondere der vorgeschriebene Verwendungsnachweis nicht rechtzeitig vorlegt“ wird (Nr. 9.3.2 ANBest-I, Nr. 8.3.2 ANBest-P, Nr. 8.3.2 ANBest-Gk, Nr. 9.3.2 ANBest-P-Kosten).

Der Frist für die Vorlage des Zwischennachweises stehen auf Seiten der Bewilligungsbehörde Fristen gegenüber, innerhalb derer bestimmte Prüfungstätigkeiten abgeschlossen sein müssen.

So hat die Bewilligungsbehörde oder die sonst zuständige 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 (kursorische Prüfung, Nr. 11.1 VV-BHO zu § 44).

Ob eine vertiefte Prüfung für alle Nachweise durchgeführt werden muss oder eine stichprobenweise Auswahl der Nachweise genügt, bestimmt sich danach, ob ein Stichprobenverfahren nach Anhörung des Bundesrechnungshofs eingeführt wurde. Die vertiefte Prüfung ist innerhalb von neun Monaten nach Eingang der

Nachweise abzuschließen. Abweichungen von dem Zeitraum von neun Monaten sind nur bei Einschaltung externer Prüfungsstellen oder in besonders zu begründenden Ausnahmefällen zulässig (Nr. 11.4 VV-BHO zu § 44).

Auf die unterschiedliche Tiefe der Prüfungen bei der kursorischen und der vertieften Prüfung soll später eingegangen werden.

5.2 Aufbau der Nachweise

Bei allen Arten der Zuwendung besteht nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen der Zwischen- und Verwendungsnachweis aus dem Sachbericht und dem zahlenmäßigen Nachweis.

Im Sachbericht ist die Tätigkeit des Zuwendungsempfängers (bei der institutionellen Förderung) bzw. die Verwendung der Zuwendung (bei der Projektförderung) sowie das erzielte Ergebnis im abgelaufenen Haushalts- oder Wirtschaftsjahr darzustellen und den vorgegebenen Zielen gegenüberzustellen.

Sachbericht

Im Sachbericht ist auf die wichtigsten Positionen des zahlenmäßigen Nachweises einzugehen. Ferner ist die Notwendigkeit und Angemessenheit der geleisteten Arbeit zu erläutern. Tätigkeits-, Lage-, Abschluss- und Prüfungsberichte und etwaige Veröffentlichungen sind beizufügen.

Mit dem Sachbericht soll Auskunft über das erzielte fachliche Ergebnis gegeben werden. Er soll der Bewilligungsbehörde die Prüfung ermöglichen, was zur Erfüllung des Zuwendungszwecks unternommen wurde und ob der angestrebte Erfolg als erfüllt anzusehen ist. Um eine angemessene Prüfung der Unterlagen zu ermöglichen, sollten die Sachberichte über den nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen geforderten Inhalt hinaus die wichtigsten Positionen des zahlenmäßigen Nachweises zur Aufgabenerfüllung in Beziehung setzen. Dabei sollte die Notwendigkeit und Angemessenheit der geleisteten Ausgaben für die Zweckerreichung erläutert werden. Ferner sollte das erzielte Ergebnis in Bezug auf die beabsichtigten Ziele anhand von Zielparametern dargestellt werden (Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, Bd. 10 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, S. 65).

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

Der zahlenmäßige
Nachweis

Bei der institutionellen Förderung besteht der zahlenmäßige Nachweis für den Fall, dass der Zuwendungsempfänger nach Einnahmen und Ausgaben bucht, aus der Jahresrechnung. Diese muss alle Einnahmen und Ausgaben des abgelaufenen

Haushaltsjahres in der Gliederung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans enthalten sowie das Vermögen und die Schulden zu Beginn und Ende des Haushaltsjahres ausweisen.

Bei kaufmännischer doppelter Buchführung des Zuwendungsempfängers besteht der zahlenmäßige Nachweis aus dem Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, bei Kapitalgesellschaften auch Anhang und Lagebericht zum Jahresabschluss) sowie auf Verlangen der Bewilligungsbehörde einer Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben. In der Überleitungsrechnung sind die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben nach den Ansätzen des Haushalts- oder Wirtschaftsplans abzurechnen. Werden neben der institutionellen Förderung auch Zuwendungen zur Projektförderung bewilligt, so sind im zahlenmäßigen Nachweis die im abgelaufenen Haushaltsjahr gewährten Zuwendungen zur Projektförderung einzeln nachrichtlich anzugeben (Nr. 7.3 ANBest-I).

Bei Projektförderung auf Ausgabenbasis sind in dem zahlenmäßigen Nachweis die Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Folge und voneinander getrennt entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans auszuweisen. Der Nachweis muss alle mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen (Zuwendungen, Leistungen Dritter, eigene Mittel) und Ausgaben enthalten. Soweit der Zuwendungsempfänger die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug nach § 15 des Umsatzsteuergesetzes hat, dürfen nur die Entgelte (Preise ohne Umsatzsteuer) berücksichtigt werden. Im Nachweis ist zu bestätigen, dass die Ausgaben notwendig waren, dass wirtschaftlich und sparsam verfahren worden ist und die Angaben mit den Büchern und gegebenenfalls den Belegen übereinstimmen (Nr. 6.2.2 ANBest-P, Nr. 6.4 ANBest-Gk).

Nachkalkulation

Bei Projektförderung auf Kostenbasis besteht der zahlenmäßige Nachweis aus einer Nachkalkulation und einem Nachweis über die Finanzierung des Vorhabens. Die Nachkalkulation ist in derselben Form wie die Vorkalkulation zu gliedern. Im Falle einer pauschalierten Abrechnung nach Nr. 6 ist der Nachkalkulation eine Übersicht über die abgerechneten Personalkosten mit den Stundennachweisen (Nr. 6.1.3 ANBest-P-Kosten) beizufügen.

5.3 Die Prüfung der Nachweise

Die Nebenbestimmungen sehen alle umfangreiche Prüfungsrechte der Bewilligungsbehörde vor. Diese hat das Recht, Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anzufordern sowie die Verwendung der Zuwendung durch örtliche Erhebungen zu prüfen oder durch Beauftragte prüfen zu lassen. Dem steht eine Auskunftspflicht des Zuwendungsempfängers gegenüber. Er hat die erforderlichen Unterlagen bereitzuhalten und die notwendigen Auskünfte zu erteilen. In den Fällen der Weiterleitung von Bundesmitteln durch den Erstempfänger hat dieser die Prüfungsrechte der Bewilligungsbehörde auch dem Dritten gegenüber auszubedingen.

Die Verwaltung hat im Zuge einer Förmlichkeits- und Vollständigkeitsprüfung festzustellen, ob der Nachweis den gestellten Anforderungen entspricht (Nr. 11.1.1 VV-BHO zu § 44) und die Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises insoweit bejaht werden kann. Dabei ist insbesondere zu untersuchen, ob die o. g. Unterlagen rechtzeitig, vollständig und in der vorgeschriebenen Form vorgelegt wurden. Ein häufiger Fehler ist die Fristüberschreitung, der mit der Einbehaltung einer angemessenen Schlussauszahlung bis zur Vorlage des Verwendungsnachweises entgegengewirkt werden kann.

Förmlichkeits- und Vollständigkeitsprüfung

Die Bewilligungsbehörde oder die für die Prüfung des Verwendungsnachweises nach Nr. 1.4 VV-BHO zu § 44 zuständige oder sonst beauftragte Stelle hat 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 (kursorische Prüfung).

Kursorische Prüfung

Die enge zeitliche Vorgabe für die kursorische Prüfung ist auch im Hinblick auf die Jahresfrist nach § 48 Abs. 4 sowie § 49 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 48 Abs. 4 VwVfG von Bedeutung. Die Jahresfrist beginnt allerdings erst mit der vollständigen, uneingeschränkten und zweifelsfreien Ermittlung aller relevanten Tatsachen zu laufen (BVerwGE 112, 360–365; BVerwGE 70, 356 sowie VV Nr. 8.4 zu § 44 BHO). Voraussetzung für den Fristbeginn ist demnach die positive Kenntnisnahme der für die Aufhebung eines Zuwendungsbescheids maßgeblichen Gründe (BVerwGE 112, 360–365; BVerwGE 70, 356 sowie VV Nr. 8.4 zu § 44 BHO).

Der „nicht sehr aussagekräftige“ (*Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung, Nr. 54.1 zu § 44 BHO) Begriff „kursorische“ Prüfung stammt aus den Bemerkungen des BRH. Vom Wort ausgehend bedeutet kursorisch im Verfassungsbeschwerdeverfahren eine überschlägige Beurteilung der Sach- und Rechtslage (*BVerfG*, 2 BvR 2109/99 vom 27.11.2000, 1). Der Duden definiert kursorisch als „fortlaufend; von einem zum andern rasch fortschreitend, nicht auf Einzelheiten eingehend“ (<http://www.duden.de/rechtschreibung/kursorisch>).

Die VV-BHO ergänzen jedoch den Begriff „kursorisch“ durch „[Es ist] festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind“. Das wäre im Rahmen einer nur oberflächlichen Prüfung nicht möglich. Da auf die „Angaben im Nachweis“ abgestellt wird, brauchen diese nicht hinterfragt zu werden, müssen aber eingehend daraufhin beurteilt werden, ob sich Anhaltspunkte für einen Erstattungsanspruch ergeben. Dabei müssen alle Angaben geprüft werden, aus denen sich Erstattungsansprüche ergeben könnten. Diese „Schlüssigkeitsprüfung“ umfasst mindestens eine Prüfung folgender Punkte:

- Ist der Zuwendungszweck nach den Angaben im Sachbericht erreicht worden, liegt also eine zweckentsprechende Verwendung vor?

- Ist nach den Angaben im zahlenmäßigen Nachweis der Finanzierungsplan eingehalten worden? Sind Minderausgaben entstanden oder hat sich die Finanzierung geändert?

Ergeben sich Hinweise auf einen Rückforderungsanspruch, ist in die vertiefte Prüfung überzugehen und der Anspruch unverzüglich geltend zu machen.

Vertiefte Prüfung

Die vertiefte Prüfung ist bei der institutionellen Förderung in jedem Fall vorzunehmen. Bei Zuwendungen zur Projektförderung soll für die vertiefte Prüfung regelmäßig aus den eingegangenen Nachweisen nach einer nach Anhörung des Bundesrechnungshofs zu treffenden Regelung eine stichprobenweise Auswahl von zu prüfenden Nachweisen getroffen werden.

Stichprobenverfahren

Für die Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens nennt Nr. 11.1.3 VV-BHO zu § 44 folgende nicht abschließende Kriterien:

- Mindestanteil an Förderfällen und am Fördervolumen,
- besondere Berücksichtigung von Erstbewilligungen an einen Zuwendungsempfänger,
- Mindestprüfungsturnus bei weiteren Bewilligungen an einen Zuwendungsempfänger,
- Berücksichtigung von Erkenntnissen aus vorangegangenen Nachweisprüfungen.

Prüfungsinhalte

Bereits aus dem Zuwendungsbegriff ergeben sich die wesentlichen Prüfungsinhalte:

- Ist der mit der Zuwendung verfolgte Zweck erreicht worden?
- Ist die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachgewiesen worden?
- Ist die Zuwendung wirtschaftlich verwendet worden?⁵
- Sind der Wirtschaftsplan, der Organisationsplan und der Stellenplan eingehalten worden?
- Sind vorrangig eigene Mittel des Zuwendungsempfängers bzw. Drittmittel zur Finanzierung eingesetzt worden?

Aus der Auffächerung dieser grundsätzlichen Fragestellungen ergeben sich sehr viel komplexere Prüfungsschemata. Eines aber wird deutlich: Ziel der zuwendungsrechtlichen Prüfung ist im Kern die zweckentsprechende, bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel nach haushaltsrechtlichen Regeln.

In der fachlichen Ergebnisprüfung ist anhand des Sachberichts zu untersuchen, ob der mit der Zuwendung verfolgte Zweck erreicht und der angestrebte Erfolg erzielt wurde. Die geförderten Zwecke sind bei der institutionellen Förderung aus

⁵ Sparsamkeit wird entsprechend der h. M. als Element der Wirtschaftlichkeit (Minimalprinzip) betrachtet.

der Satzung, den Jahresprogrammen oder ähnlichen Unterlagen der Einrichtung – bei Einrichtungen der Forschung z. B. aus einem Forschungsplan – zu erkennen, bei der Projektförderung ist er in der Bewilligung definiert worden. Nach Ermittlung dieses „Solls“ kann festgestellt werden, inwieweit die einzelnen Aufgaben begonnen, fortgesetzt oder abgeschlossen worden sind.

Die fachliche Prüfung hat der rechnerischen Prüfung voranzugehen, um besonders bei laufenden und Anschlussvorhaben auf etwaige Fehlentwicklungen rasch reagieren zu können und weil sie eine wichtige Grundlage für die rechnerische Prüfung darstellt. Von der fachlichen Prüfung hängt das finanziell ausschlaggebende Mengengerüst ab, d. h. die zentralen Fragen nach der Notwendigkeit und Angemessenheit der geleisteten Ausgaben oder abzurechnenden Kosten sind von der fachlichen Vorgabe abhängig.

Da nach Nr. 11.1.2 VV-BHO zu § 44 im Rahmen der vertieften Prüfung festzustellen ist, ob „die Zuwendung nach den Angaben im Zwischen- oder Verwendungsnachweis und gegebenenfalls den Belegen und Verträgen über die Vergabe von Aufträgen zweckentsprechend verwendet worden ist“, kann sich auch die vertiefte Prüfung auf die Angaben im Nachweis (mit der vorzulegenden Belegliste) beschränken. Es können aber auch Belege und Verträge angefordert werden. Hier ist mithin eine Stichprobe innerhalb der Stichprobe möglich.

Im Rahmen der vertieften Prüfung ist von der Bewilligungsbehörde oder der an ihrer Stelle den Verwendungsnachweis bearbeitenden Stelle zu prüfen, ob örtliche Erhebungen durchzuführen sind. Die Zuwendungsempfänger haben dies nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen (Nr. 8.1 ANBest-I, Nrn. 7.1 ANBest-P/Gk, Nr. 8.1 ANBest-P-Kosten) zu dulden und die erforderlichen Unterlagen bereitzuhalten sowie die notwendigen Auskünfte zu erteilen. Der Bundesrechnungshof hat in seine Bemerkungen 2003 (BT-Drucksache 15/2020, Nr. 3.6.2.3) verstärkte Vor-Ort-Prüfungen bei den Zuwendungsempfängern empfohlen. Als Kriterien für die Auswahl der Prüffälle bieten sich nach Ansicht des BRH neben konkreten Anlässen wie dem Verdacht auf Unregelmäßigkeiten u. a. neue oder langjährige Förderungen an.

Mit der – begleitenden und abschließenden – Erfolgskontrolle soll ausgehend von der Planung festgestellt werden, Erfolgskontrolle

- ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden,
- ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und
- ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

Bei institutioneller Förderung ist grundsätzlich eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Für die Projektförderung gilt eine abgestufte Erfolgskontrolle (Nr. 11 VV-BHO zu § 44).

Nach dem abgestuften Verfahren ist jede Einzelmaßnahme – bei Stichprobenverfahren die ausgewählten Fälle – daraufhin zu untersuchen, ob das 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 durchzuführen.

Zuwendungen dürfen für denselben Zuwendungsempfänger nicht neu bewilligt werden, wenn die Prüfung der vorgelegten Nachweise Anhaltspunkte bietet, die der Bewilligung entgegenstehen. Zuwendungen dürfen nicht ausgezahlt werden, wenn die Prüfung der vorgelegten Nachweise Anhaltspunkte bietet, die der Auszahlung entgegenstehen. In diesen Fällen ist die Rücknahme oder der Widerruf unverzüglich zu prüfen (Nr. 11.4 VV-BHO zu § 44).

Nach Nr. 11.2 VV-BHO sind Umfang und Ergebnis der Prüfung in einem Vermerk (Prüfungsvermerk) niederzulegen. Der Vermerk soll sich auf Feststellungen von wesentlicher Bedeutung beschränken.

5.4 Rücknahme und Widerruf von Zuwendungsbescheiden

Rücknahme

Die Rücknahme rechtswidriger Zuwendungsbescheide richtet sich nach § 48 VwVfG. Sie kommt insbesondere in Betracht, wenn bei Erteilung des Zuwendungsbescheides das geltende Recht unrichtig angewendet wurde oder bei der Entscheidung von einem Sachverhalt ausgegangen worden ist, der sich als unrichtig erweist und somit die Förderentscheidung von Anfang an rechtswidrig war. Die Rücknahme ist aber nicht zulässig, wenn der ZE auf den Bestand des Zuwendungsbescheides vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Das Ermessen zur Rücknahme wird durch Nr. 8.2.2 VV-BHO zu § 44 interpretiert. Dort wird ausgeführt „Die Bewilligungsbehörde hat regelmäßig einen Zuwendungsbescheid nach § 48 VwVfG mit Wirkung für die Vergangenheit ganz oder teilweise unverzüglich zurückzunehmen und die Zuwendung, auch wenn sie bereits verwendet worden ist, zurückzufordern, insbesondere soweit der Zuwendungsempfänger den Zuwendungsbescheid durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren. Dies ist anzunehmen, wenn bei richtigen oder vollständigen Angaben der Zuwendungsbescheid nicht ergangen oder die Zuwendung in geringerer Höhe bewilligt worden wäre“.

Widerruf

Der Widerruf rechtmäßiger Zuwendungsbescheide richtet sich nach § 49 Abs. 3 VwVfG. Ein Widerruf ist ganz oder teilweise und auch mit Wirkung für die Vergangenheit möglich und setzt voraus, dass die Leistung nicht, nicht alsbald oder nicht mehr dem Zuwendungszweck entsprechend verwendet wird (Nr. 1) oder mit der Zuwendung verbundene Auflagen nicht oder nicht fristgerecht erfüllt werden (Nr. 2).

§ 49 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG enthält damit drei Fallgruppen der nicht zweckentsprechenden Verwendung:

- die Zuwendung wird nicht dem Zuwendungszweck entsprechend verwendet,
- die Zuwendung wurde nicht alsbald nach der Auszahlung zweckentsprechend verwendet (eine alsbaldige Verwendung liegt vor, wenn die Zuwendung innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen verbraucht wird, s. Nr. 8.2.5 VV-BHO zu § 44),
- aus der Zuwendung beschaffte Gegenstände werden während der zeitlichen Bindung nicht oder nicht mehr zweckentsprechend verwendet.

Für die dritte Fallgruppe führt Nr. 8.2.4 VV-BHO zu § 44 aus, dass der Zuwendungsbescheid in der Regel entsprechend dem auf die Gegenstände entfallenden Zuwendungsbetrag zu widerrufen ist. Bei der Entscheidung über den Umfang des Widerrufs soll die Zeit der zweckentsprechenden Verwendung angemessen berücksichtigt werden. Die Bewilligungsbehörde kann von einem Widerruf des Zuwendungsbescheids absehen, wenn

- der Zuwendungsempfänger nachweist, dass die Gegenstände für den Zuwendungszweck nicht mehr geeignet sind und ein vermögenswerter Vorteil nicht mehr gezogen werden kann,
- die Gegenstände mit Einwilligung der Bewilligungsbehörde für andere förderungsfähige Zwecke verwendet werden,
- seit der Anschaffung oder Fertigstellung der Gegenstände bei Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten 25 Jahre, im Übrigen zehn Jahre vergangen sind, sofern nicht ohnehin bereits vorher die Frist der zeitlichen Bindung abgelaufen ist.

Für die Nichterfüllung von Auflagen als weitere Voraussetzung für den Widerruf nach § 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG kommt jeder Verstoß gegen die umfangreichen Allgemeinen Nebenbestimmungen in Betracht,

zum Beispiel eine unwirtschaftliche Verwendung der Zuwendung oder ein Verstoß gegen die Pflicht zur rechtzeitigen Vorlage des Verwendungsnachweises.

Weitere Auflagen können sich aus den Besonderen Nebenbestimmungen zu dem Zuwendungsbescheid ergeben.

Nach § 49 Abs. 3 VwVfG steht der Widerruf eines Zuwendungsbescheids sowohl hinsichtlich des Umfangs des Widerrufs (ganz oder teilweise) wie auch für das Wirksamwerden (für die Vergangenheit oder für die Zukunft) im Ermessen der zuständigen Behörde.

Die Ausübung des Ermessens muss sich am Zweck der Ermächtigung orientieren und darf die gesetzlichen Grenzen des Ermessens nicht überschreiten (§ 40 VwVfG). Nach Nr. 8.3 VV-BHO zu § 40 hat die Bewilligungsbehörde bei der

Ermessensausübung

Ausübung ihres Ermessens die Besonderheiten des Einzelfalles, u. a. auch die Zeitdauer der zweckentsprechenden Verwendung sowie die Interessen des Zuwendungsempfängers und die öffentlichen Interessen gleichermaßen zu berücksichtigen. Das öffentliche Interesse wird im Interesse einer wirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsmitteln (s. Art. 114 Abs. 2 G, § 7 BHO) i. d. R. darin bestehen, nicht ordnungsgemäß verwendete Gelder zurückzuerhalten. Für den Zuwendungsempfänger kann berücksichtigt werden, dass er den Verwendungszweck wenigstens teilweise erfüllt hat und/oder inwieweit ihm die Erfüllung des Verwendungszwecks wirtschaftlich noch zugemutet werden kann (*Dittrich*, Nr. 59.3.1 zu § 44 unter Hinweis auf OVG Lüneburg, NVwZ 1985, 120). Dabei ist seitens der zuständigen Behörde das Ausmaß des Verstoßes gegen den Verwendungszweck oder gegen Auflagen zu berücksichtigen.

Eingeschränktes Ermessen sehen die VV-BHO zu § 44 bei nicht oder nicht mehr zweckentsprechender Verwendung. Hier hat die Bewilligungsbehörde nach VV Nr. 8.2.3 und 8.2.4 den Zuwendungsbescheid regelmäßig mit Wirkung für die Vergangenheit zu widerrufen. Trotz der ermessenslenkenden Formulierungen in den VV-BHO zu § 44 stellen diese in Nr. 8.3 selbst fest, dass „die Bewilligungsbehörde bei der Ausübung ihres Ermessens die Besonderheiten des Einzelfalles, u. a. auch die Zeitdauer der zweckentsprechenden Verwendung, sowie die Interessen des Zuwendungsempfängers und die öffentlichen Interessen gleichermaßen zu berücksichtigen [hat]“.

Nicht alsbaldige
Verwendung

Ein besonderer Fall liegt vor, wenn Zuwendungen nicht alsbald nach der Auszahlung für den vorgesehenen Zweck verwendet werden. Da es sich um einen Auflagenverstoß handelt, kann der Zuwendungsbescheid widerrufen werden. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird hier jedoch häufig dazu führen, dass von einem Widerruf abgesehen wird. Für diesen Fall eröffnet § 49 a Abs. 4 VwVfG die Möglichkeit, von einem Widerruf abzusehen und nur Zinsen zu verlangen (isolierter Zinsanspruch). Der Zinsanspruch entsteht bei nicht alsbaldigem Mitteleinsatz in dem Zeitpunkt, zu dem die Leistung ausgezahlt wurde und reicht bis zum Zeitpunkt der zweckentsprechenden Verwendung (Nr. 8.5 ANBest-P) und wird mit Erlass des ihn festsetzenden Zahlungsbescheids oder des darin genannten Zeitpunkts fällig. Der Zweck der Regelung besteht darin, den Vorteil abzuschöpfen, den der Zuwendungsempfänger daraus gezogen hat oder hätte ziehen können, dass er die Mittel zinsbringend eingesetzt oder Zinsen für eine sonst notwendige Darlehensaufnahme vermieden hat. Gleichzeitig wird der Nachteil ausgeglichen, der dem Zuwendungsgeber dadurch entstanden ist, dass er in dem maßgebenden Zeitraum die Mittel nicht selbst zinsbringend oder anderweitig fördernd einsetzen konnte.

Rücknahme und Widerruf des Zuwendungsbescheides müssen grundsätzlich innerhalb eines Jahres erfolgen (§ 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG und § 49 Abs. 2 Satz 2 VwVfG). Die Frist beginnt, wenn einem zuständigen Amtsverwalter der Behörde

die Tatsachen, die die Rücknahme oder den Widerruf rechtfertigen, vollständig bekannt sind (BVerwGE 70, 356).

Ist eine im Bescheid enthaltene Befristung (§36 Abs.2 Nr.1 VwVfG) wirksam geworden oder eine (aufschiebende oder auflösende) Bedingung (§36 Abs.2 Nr. 2 VwVfG) eingetreten, ist der Zuwendungsbescheid kraft Gesetzes insoweit unwirksam geworden. Nach der VV Nr. 8.2.1 zu §44 BHO ist ein solcher Fall z.B. in einer nachträglichen Ermäßigung der Ausgaben oder Änderung der Finanzierung nach Nr. 2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen zu sehen. Diese Auffassung ist jedoch durch die aktuellere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes überholt. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichtes liegt gerade in diesem Fall kein Eintritt einer auflösenden Bedingung vor (BVerwG, Urt. v. 16.6.2015 – 10 C 15/14 (VGH München) – NVwZ 2015, 1764) Beim in der Praxis durchaus häufig vorkommenden Fall der nachträglich Ermäßigung der Ausgaben, ist der Bescheid vielmehr nach §49 Abs.3 Nr.1 VwVfG teilweise zu widerrufen, da die Mittel aufgrund der Ausgabenreduzierung nicht zweckentsprechend eingesetzt wurden.

Unwirksamkeit des
Zuwendungsbeschei-
des

5.5 Erstattung der Zuwendung

Soweit ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden oder eine im Zuwendungsbescheid enthaltene Befristung wirksam geworden oder infolge des Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist, sind bereits erbrachte Leistungen zu erstatten (§ 49a Abs. 1 VwVfG). Ein Ermessen der Behörde besteht hier nicht mehr, der Erstattungsanspruch ist durch schriftlichen Verwaltungsakt geltend zu machen.

Der zu erstattende Betrag ist vom Eintritt der Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes an mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz jährlich zu verzinsen. (§ 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG). Diese zunächst zwingend erscheinende Verpflichtung wird durch Satz 2 des § 49a Abs. 3 VwVfG relativiert, nach dem von der Geltendmachung des Zinsanspruchs insbesondere dann abgesehen werden kann, wenn der Begünstigte

Verzinsung

- die Umstände, die zur Rücknahme, zum Widerruf oder zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben, nicht zu vertreten hat und
- den zu erstattenden Betrag innerhalb der von der Behörde festgesetzten Frist leistet.

5.6 Übungen zur Nachweisprüfung

Übung 5.1:

Im Juni 2017 wird Ihnen von der Universität B ein Zwischennachweis für eine Projektförderung vorgelegt. Es handelt sich um ein Forschungsprojekt mit einer Laufzeit vom 01.09.2016 bis zum 31.08.2018.

1. Erläutern Sie den Begriff Zwischennachweis und begründen Sie, wann ein Zwischennachweis erforderlich ist.
2. Ist der Zwischennachweis fristgemäß vorgelegt worden?
3. Welche Folgen ergäben sich, wenn er nicht fristgemäß vorgelegt worden wäre?
4. Aus welchen Teilen besteht ein Zwischennachweis?
5. Erläutern Sie die Prüfungen, die die Bewilligungsbehörde oder die für die Prüfung des Zwischennachweises zuständige Stelle vornehmen müssen.

Übung 5.2:

Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises bei einer Projektförderung stellt sich heraus, dass aufgrund des Finanzierungsplans ein Zuwendungsbetrag in Höhe von 50 % von 244.000 EUR, mithin 122.000 EUR, ausgezahlt wurde. Nach dem zahlenmäßigen Nachweis betrugen die zuwendungsfähigen Ausgaben jedoch nur 210.000 EUR. Schildern Sie, was zu veranlassen ist.

Übung 5.3:

Bei der zweiten Zahlungsanforderung im Rahmen eines dreijährigen Projekts beantragt ein Zuwendungsempfänger einen Bedarf für die nächsten sechs Wochen in Höhe von 50.000 EUR beim Zuwendungsgeber. Der Betrag wird auch ausgezahlt, durch eine Verzögerung bei der Durchführung des Projekts werden in dem Sechswochenzeitraum jedoch nur 20.000 EUR an Bundesmitteln benötigt. Erst bei der Prüfung des Verwendungsnachweises stellt sich heraus, dass der nicht benötigte Kassenbestand von 30.000 EUR bis zum Projektende beim Zuwendungsempfänger verblieben ist. Erläutern Sie, was zu veranlassen ist.

6. Lösungen zu den Übungen

6.1 Kapitel 2: Die Prüfung des Finanzierungsplans oder der Vorkalkulation bei der Projektförderung

Übung 2.1:

Ihnen liegen Anträge folgender Institutionen auf Gewährung einer Projektförderung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens zur Erforschung des EHEC-Erregers vor:

- a) Fa. Pharmatec GmbH*
- b) Universität Regensburg*
- c) Healthprotect e. V., Köln*
- d) Gemeinnütziges Forschungsinstitut Dr. Wetter gGmbH*

Alle beantragen eine Förderung auf der Basis zuwendungsfähiger Kosten. Welche der Institutionen könnte(n) eine Förderung auf Kostenbasis erhalten?

Nach Nr. 13 a VV-BHO zu § 44 können bei Projektförderungen 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.

Im Fall a) handelt es sich bei dem Antragsteller um eine GmbH, nach der Rechtsform also eindeutig ein gewerbliches Unternehmen. Vorausgesetzt, das Rechnungswesen lässt eine Verrechnung von Gemeinkosten einschließlich kalkulatorischer Kosten zu, könnte eine Projektförderung auf Kostenbasis erfolgen.

Im Fall b) handelt es sich um die Universität Regensburg. Universitäten werden aus öffentlichen Haushalten grundfinanziert, sie gehören mit ihren Kernaufgaben nicht zum Bereich der gewerblichen Unternehmen. Damit kann die Universität Regensburg grundsätzlich nicht auf Kostenbasis gefördert werden. Allerdings können Hochschulen auch gewerbliche Unternehmen sein, wenn sie Forschungsaufträge am Markt anbieten und damit in Konkurrenz zu privaten Anbietern treten. Die Hochschulen haben deshalb einen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Teil zu trennen. Zwischen beiden Teilen darf es keine Querfinanzierung geben. Mit ihrem wirtschaftlichen Teil wiederum könnte die Hochschule auf Kostenbasis gefördert werden.

Im Fall c) handelt es sich um einen eingetragenen Verein. Diese Rechtsform schließt eine wirtschaftliche Tätigkeit nicht aus. Wenn es sich um einen Verein handelt, dessen Tätigkeit auf Gewinnerzielung am Markt ausgerichtet ist und dieser Verein über ein Rechnungswesen verfügt, dass eine Verrechnung von Gemeinkosten einschließlich kalkulatorischer Kosten zulässt, könnte eine Förderung auf Kostenbasis erfolgen.

Im Fall d) liegt ein gemeinnütziges Unternehmen vor. Die Gemeinnützigkeit gibt dem Unternehmen bestimmte steuerliche Privilegien. Es bleibt jedoch in seiner Struktur ein Unternehmen und fällt unter den sehr allgemein zu verstehenden Begriff des gewerblichen Betriebs oder Unternehmens im Sinne der Nr. 13 a.1 VV-BHO zu § 44. Damit kann das gemeinnützige Forschungsinstitut auf Kostenbasis gefördert werden.

Übung 2.2:

Eine zu 95 % aus dem Bundeshaushalt institutionell geförderte Stiftung führt für den Bund ein Projekt durch. Dafür wird eigens ein Mitarbeiter eingestellt, der ein Entgelt nach dem TVöD und zusätzlich einen Kantinenzuschuss in Höhe von 3,50 EUR am Tag erhält. Außerdem wird eine ständige Mitarbeiterin für 1 1/2 Jahre zu 100 % in dem Projekt tätig. Für diese Mitarbeiterin muss eine Ersatzkraft eingestellt werden, da sonst der Geschäftsbetrieb nicht aufrecht erhalten werden kann.

- a) *Prüfen Sie, ob der Stiftung eine Zuwendung zur Projektförderung gewährt werden darf.*

Problematisch könnte in diesem Zusammenhang sein, dass die Stiftung bereits zu 95 % institutionell durch den Bund gefördert wird. Eine institutionelle Förderung schließt jedoch nicht aus, dass zusätzlich eine Projektförderung erfolgen darf. Allerdings ist dabei die Abgrenzung zwischen den Grundaussgaben und den durch das Projekt verursachten zusätzlichen Ausgaben besonders wichtig, um eine Doppelfinanzierung zu vermeiden.

- b) *Ist das Entgelt für den für das Projekt eingestellten Mitarbeiter zuwendungsfähig?*

Dem § 8 Absatz 2 HG folgend ist in Nr. 1.3 ANBest-P bestimmt, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellen darf als vergleichbare Bundesbedienstete, wenn seine Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden. Im vorliegenden Fall wird die Antragstellerin zu 95 % aus dem Bundeshaushalt institutionell gefördert und soll darüber hinaus eine Projektförderung erhalten. Die Voraussetzungen für die Geltung des Besserstellungsverbots sind damit erfüllt. Der Mitarbeiter erhält auch ein Entgelt nach dem TVöD. Gemäß der Auflage der Nr. 1.3 ANBest-P darf die Antragstellerin dem eigens für das Projekt eingestellten Mitarbeiter den Kantinenzuschuss in Höhe von 3,50 € am Tag allerdings nicht zahlen, da er im TVöD nicht vorgesehen ist.

- c) *Sind die Ausgaben für die Ersatzkraft zuwendungsfähig?*

Die Personalausgaben für die in dem Projekt tätige Mitarbeiterin sind nicht zuwendungsfähig, da sie zum Stammpersonal gehört, ihre Ausgaben also auch ohne das Projekt entstehen würden und im vorliegenden Fall auch noch durch den Bund institutionell gefördert sind. Hier wird allerdings für die Mitarbeiterin aus zwingenden Gründen eine Ersatzkraft eingestellt. Dieser Fall ist so zu sehen, als würde statt der Mitarbeiterin eigens für das Projekt eine Person zusätzlich eingestellt werden. Die Personalausgaben für die Er-

satzkraft würden ohne das Projekt nicht anfallen. Demgemäß ist es gerechtfertigt, die Personalausgaben für die Ersatzkraft als zuwendungsfähige Ausgaben anzuerkennen.

Übung 2.3:

Im Finanzierungsplan eines auf Ausgabenbasis geförderten Forschungsprojekts sind Ausgaben für eine Anlage enthalten, die zur Durchführung des Projekts erforderlich ist. Die Ausgaben werden sich auf ca. 100.000 EUR belaufen (mittlerer Marktpreis). Die Abschreibungsdauer für Anlagen dieses Typs beläuft sich auf acht Jahre, die Nutzungsdauer im Projekt beträgt zwei Jahre.

Welche Regelungen könnten im Zuwendungsbescheid getroffen werden, um den Bund im Verhältnis seines Zuwendungsanteils am Restwert der Anlage zu beteiligen?

Nr. 4.2.3 VV-BHO zu § 44 verpflichtet den Zuwendungsgeber bei der Bewilligung festzulegen, ob der Zuwendungsempfänger nach Ablauf der zeitlichen Bindung in der Verfügung über beschaffte Gegenstände frei wird oder wie er andernfalls zu verfahren hat. Als Möglichkeiten werden beispielhaft aufgeführt, den Zuwendungsempfänger zu verpflichten, für den Verwendungszweck nicht mehr benötigte Gegenstände zu veräußern oder deren Restwert abzugelten. Beide Möglichkeiten würden dazu führen, dass der Bund am Restwert der Anlage beteiligt wird. Im Fall der Veräußerung sollte verlangt werden, dass ein Mindesterloß in Höhe des zu diesem Zeitpunkt geltenden Marktwertes erzielt wird.

Übung 2.4:

Ein Antragsteller in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins beabsichtigt, im Rahmen eines Forschungsprojekts zwei Unteraufträge im Wert von zusammen 110.000 EUR zu vergeben. Die Summe der zuwendungsfähigen Ausgaben beläuft sich auf 320.000 EUR, die mögliche und auch beantragte Förderquote beträgt 50 %. Die Förderung soll auf Ausgabenbasis erfolgen.

Muss im Fall der Bewilligung mit einer Förderquote von 50 % der Zuwendungsempfänger das Vergaberecht beachten?

Nr. 3.1 ANBest-P sieht eine Anwendung der Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) vor, wenn die Zuwendung oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 100.000 € beträgt. Bei einer Förderquote von 50 % an zuwendungsfähigen Ausgaben von 320.000 € würde sich der Zuwendungsbetrag auf 160.000 € belaufen. Damit ist die Voraussetzung der Nr. 3.1 ANBest-P erfüllt. Der Zuwendungsempfänger muss sich an die Vorgaben der Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) halten.

6.2 Kapitel 3: Die Entscheidung über den Antrag

Übung 3.1:

Ein Bundesministerium beabsichtigt, einem Projektträger in der Rechtsform einer GmbH die Möglichkeit zu geben, selbst Zuwendungen an Zuwendungsempfänger zu bewilligen. Beurteilen Sie, ob dieses Vorhaben zulässig ist und in welcher Rechtsform der Projektträger die Zuwendungen bewilligen dürfte.

Im vorliegenden Fall soll die Weiterleitung von Zuwendungen durch den Projektträger gestattet werden. Die Weiterleitung von Zuwendungen ist nach Nr. 12 VV-BHO zu § 44 zulässig. Nach Nr. 12.2 VV-BHO zu § 44 können die Mittel vom Erstempfänger in öffentlich-rechtlicher oder in privatrechtlicher Form weitergeleitet werden. Allerdings setzt die Weiterleitung in öffentlich-rechtlicher Form durch juristische Personen des privaten Rechts eine Beleihung voraus. Der Projektträger in der Rechtsform einer GmbH kann deshalb die Zuwendung in privatrechtlicher Form weiterleiten. Nach Beleihung gemäß § 44 Abs. 3 BHO dürfte er auch die Zuwendungen in öffentlich-rechtlicher Form weiterleiten.

Übung 3.2:

Ihnen liegt ein Antrag auf Förderung eines Forschungsvorhabens vor. Das Vorhaben entspricht den Kriterien einer Förderrichtlinie Ihres Ministeriums. Der Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr ist noch nicht verabschiedet. Eine Verzögerung des Vorhabenbeginns bis zur voraussichtlichen Verabschiedung des Haushaltsplans würde nach der derzeitigen Marktlage zu einer erheblichen Verteuerung der Kosten der im Vorhaben benötigten Rohstoffe führen. Gibt es eine Möglichkeit, dass der Antragsteller mit dem Vorhaben während der vorläufigen Haushaltsführung bereits beginnen kann?

Bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes und damit des gesamten Haushaltsplans gilt die vorläufige Haushaltsführung nach Art. 111 GG. Die Ermächtigungen des Artikels 111 Abs. 1 Buchstaben a) bis c) GG erlauben die Bewilligung neuer Projektförderungen nicht. Da mithin eine Bewilligung noch nicht möglich ist und das Vorhaben vor der Bewilligung der Zuwendung nicht begonnen werden darf (Nr. 1.3 Satz 1 VV-BHO zu § 44) muss nach einer Möglichkeit gesucht werden, den Beginn des Vorhabens vor der Bewilligung bereits zuzulassen. Nr. 13 Satz 2 VV-BHO zu § 44 lässt zu, dass die Bewilligungsbehörde im Einzelfall Ausnahmen zulassen kann. Bei dieser Ermessensentscheidung ist zu berücksichtigen, dass eine Verzögerung des Vorhabenbeginns bis zur voraussichtlichen Verabschiedung des Haushaltsplans voraussichtlich zu einer erheblichen Verteuerung der Kosten der im Vorhaben benötigten Rohstoffe führen würde. Damit sprechen sowohl das Interesse des Zuwendungsempfängers als auch Gründe der Wirtschaftlichkeit für einen vorzeitigen Vorhabenbeginn. Der vorzeitige Vorhabenbeginn kann auch in Form der unverbindlichen Inaussichtstellung erfolgen. Wichtig ist, dass der Antragsteller damit keinen Anspruch auf eine Bewilligung erhält. Er beginnt auf eigenes Risiko.

Übung 3.3:

Ein Projekt wird vom Bund und vom Land Baden-Württemberg gemeinsam gefördert. Was muss im Zuwendungsbescheid in diesem Zusammenhang geregelt werden?

Nach Nr. 1.4 VV-BHO zu § 44 sollte in geeigneten Fällen die Bewilligung durch nur eine Behörde erfolgen. Unterschiedliche Finanzierungsarten der Zuwendungsgeber sollen ausgeschlossen werden. Kann nicht vermieden werden, dass neben einer Anteilfinanzierung eine Fehlbedarfsfinanzierung vorgesehen wird, so ist im Hinblick auf eine mögliche Anspruchskonkurrenz zu prüfen, ob und ggf. inwieweit Nr. 2 der vom Zuwendungsempfänger anzuwendenden Allgemeinen Nebenbestimmungen einer ergänzenden Regelung bedarf. Die Zuwendungsgeber sollten Einvernehmen herbeiführen über:

- die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben,
- die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen (Nr. 2),
- Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid (Nr. 5),
- die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung (dabei ist festzulegen, dass nur eine fachliche zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen ist),
- den Verwendungsnachweis und seine Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen (beträgt die Zuwendung des Bundes mehr als 100 000 Euro, ist der Bundesrechnungshof vorher zu hören, in jedem Fall ist er zu unterrichten).

6.3 Kapitel 4: Bewirtschaftung der Zuwendung

Übung 4.1:

Dem Deutschen Handballbund ist für ein Projekt zur taktischen Langzeitanalyse eine Projektförderung bewilligt worden. Das Projekt hat eine Laufzeit vom 01.07.2017 bis zum 31.09.2018. Es ist eine Beteiligung des Bundes in Höhe von 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, höchstens jedoch bis zu einer Höhe von 160.000 EUR zugesagt worden. Der Zuwendungsbescheid mit den ANBest-P wird am 24.06.2017 zugestellt. Am 29.06.2017 beantragt der Deutsche Handballbund die Auszahlung eines Teilbetrages in Höhe von 20.000 EUR. Dies entspricht nach Angaben des Handballbundes dem für voraussichtliche Zahlungen benötigten Zuwendungsbetrag für einen Sechs-Wochen-Zeitraum in den Monaten Juli und August 2017.

Dürfen Sie diesen Betrag zur Zahlung anweisen? Begründen Sie Ihre Antwort.

Nach Nr. 1.4 ANBest-P darauf die Zuwendung nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb der im Zuwendungsbescheid festgelegten Frist für fällige Zahlungen benötigt wird. Diese Frist darf keinen Zeitraum von mehr als sechs Wochen umfassen. Laut Sachverhalt handelt es sich um einen Sechs-Wochen-Zeitraum in den Monaten Juli und August 2017.

Nach Nr. 7.1 VV-BHO zu § 44 sollen die Zuwendungen regelmäßig erst ausgezahlt werden, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist. Der

Zuwendungsbescheid wird am 24.06.2017 zugestellt. Die Rechtsmittelfrist umfasst nach § 70 VwGO den Zeitraum von einem Monat nach Bekanntgabe des Zuwendungsbescheids. Damit ist der Bescheid zum Zeitpunkt der Anforderung des Teilbetrages für den Sechs-Wochen-Zeitraum in den Monaten Juli und August 2017 noch nicht bestandskräftig. Die Auszahlung kann beschleunigt werden, wenn der Zuwendungsempfänger erklärt, dass er auf einen Rechtsbehelf verzichtet. Bis zur Bestandskraft sollte die Zahlung nicht angewiesen werden.

Übung 4.2:

Ein Projekt, das ein kleines Unternehmen mit 35 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchführt, wird – da es sich um ein KMU handelt – mit einem Anteil von 60 % an den zuwendungsfähigen Kosten vom BMBF gefördert. Während der Laufzeit des Projekts wird das Unternehmen von der Fa. Meyer AG übernommen. Die Fa. Meyer AG möchte das Projekt fortführen, erfüllt die Kriterien für ein KMU jedoch nicht und könnte demgemäß nach der Förderrichtlinie nur mit 40 % der zuwendungsfähigen Kosten gefördert werden.

Schildern Sie, was die Bewilligungsbehörde in diesem Fall tun müsste.

Es kann hier dahingestellt bleiben, ob es sich um eine Gesamtrechtsnachfolge handelt oder ob ein Unterschied in der Person des Zuwendungsempfängers vorliegt. Auf jeden Fall haben sich die Voraussetzungen für die Gewährung der Zuwendung geändert, da an die Firma Meyer AG die Zuwendung nicht mehr mit der gleichen Förderquote bewilligt werden dürfte. Damit ist Zuwendung an das KMU mit Wirkung für die Zukunft zu widerrufen und ein neuer Zuwendungsbescheid für die Firma Meyer AG zu erstellen.

Übung 4.3:

Bei der Universität X wird ein Forschungsprojekt mit einem Volumen laut Finanzierungsplan in Höhe von 120.000 EUR gefördert. Während des Vorhabens wechselt der Physiker P, der in dem Projekt eine Teilaufgabe übernehmen sollte, zu einer anderen Hochschule. Deshalb vergibt die Universität X die in dem Projekt vorgesehene Aufgabe des P an ein externes Forschungsinstitut als Auftrag. Es entstehen durch den Auftrag Ausgaben in Höhe von 22.000 EUR. Die Einsparung bei den Personalausgaben durch den Weggang des P betragen ebenfalls 22.000 EUR.

Darf die Universität X die Änderungen ohne Einwilligung der Bewilligungsbehörde vornehmen?

Es ist davon auszugehen, dass die Universität X auf Ausgabenbasis gefördert wird. Nach Nr. 1.2 ANBest-P ist der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Die Einzelansätze dürfen um bis zu 20 vom 100 überschritten werden, soweit die Überschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann. Im vorliegenden Fall ist jedoch eine im Finanzierungsplan gar nicht vorgesehene Ausgabe geleistet worden. Dies darf der Zuwendungsempfänger ohne Zustimmung der Bewilligungs-

behörde nicht. Es hätte einen Änderungsbescheid geben müssen, der diese Veränderung zulässt. Mithin liegt ein Verstoß gegen eine Auflage vor, damit käme ein Widerruf in Betracht (Ermessensentscheidung).

6.4 Kapitel 5: Die Nachweisprüfung

Übung 5.1:

Im Juni 2017 wird Ihnen von der Universität B ein Zwischennachweis für eine Projektförderung vorgelegt. Es handelt sich um ein Forschungsprojekt mit einer Laufzeit vom 01.09.2016 bis zum 31.08.2018.

1. *Erläutern Sie den Begriff Zwischennachweis und begründen Sie, wann ein Zwischennachweis erforderlich ist.*

Ein Zwischennachweis ist zu führen, wenn der Verwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres erfüllt ist. Er umfasst die in diesem Jahr erhaltenen Beträge.

2. *Ist der Zwischennachweis fristgemäß vorgelegt worden?*

Der Zwischennachweis ist innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres der für die Prüfung zuständigen Stelle vorzulegen. Im vorliegenden Fall müsste der Zwischennachweis für das Jahr 2016 mithin zum 30. April 2017 vorgelegt werden. Da er erst im Juni 2017 eingereicht wird, ist das eindeutig zu spät.

3. *Welche Folgen ergäben sich, wenn er nicht fristgemäß vorgelegt worden wäre?*

Die Vorlagefrist für den Zwischennachweis ergibt sich aus Nr. 6.1 AN-Best-P. Die Nichteinhaltung der Frist ist demgemäß ein Auflagenverstoß. Das ist nach § 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG eine Tatbestandsvoraussetzung für den Widerruf (Ermessensentscheidung).

4. *Aus welchen Teilen besteht ein Zwischennachweis?*

Der Zwischennachweis besteht aus dem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis, in dem Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans summarisch zusammenzustellen sind.

5. *Erläutern Sie die Prüfungen, die die Bewilligungsbehörde oder die für die Prüfung des Zwischennachweises zuständige Stelle vornehmen müssen.*

Die Bewilligungsbehörde oder sonst beauftragte Stelle hat 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 (kursorische Prüfung). In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen. 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.

Gegebenenfalls sind Ergänzungen oder Erläuterungen zu verlangen und örtliche Erhebungen durchzuführen. Die Prüfung der Angaben in dem Zwischennachweis sowie der Belege kann auf Stichproben beschränkt werden. Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk (Prüfungsvermerk) niederzulegen.

Übung 5.2:

Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises bei einer Projektförderung stellt sich heraus, dass aufgrund des Finanzierungsplans ein Zuwendungsbetrag in Höhe von 50 % von 244.000 EUR, mithin 122.000 EUR, ausgezahlt wurde. Nach dem zahlenmäßigen Nachweis betrugen die zuwendungsfähigen Ausgaben jedoch nur 210.000 EUR. Schildern Sie, was zu veranlassen ist.

Ermäßigen sich nach der Bewilligung die in dem Finanzierungsplan veranschlagten Gesamtausgaben, so ermäßigt sich die Zuwendung bei Anteilfinanzierung anteilig mit etwaigen Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber und den vorgesehenen eigenen und sonstigen Mitteln des Zuwendungsempfängers (Nr. 2.1 ANBest-P). Bei dieser Bestimmung ging das Bundesministerium der Finanzen davon aus, dass es sich um eine Bestimmung handelt, nach der der Wegfall einer Vergünstigung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt und damit eine Bedingung im Sinne von § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG sei. Dieser Auffassung steht jedoch mittlerweile die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entgegen, nach der diese Bestimmung keine Bedingung im Sinne des §36 Abs.2 Nr. 2 VwVfG darstellt (BVerwG, Urt. v. 16.6.2015 – 10 C 15/14 (VGH München) – NVwZ 2015, 1764; BeckRS 2015, 50280). Ein Rückforderungsanspruch ergibt sich jedoch aus §49 Abs.3 Nr.1 VwVfG, da die Mittel aufgrund der Ausgabenreduzierung nicht zweckentsprechend eingesetzt wurden. Daher sind nur 50 % von 210.000 € mithin 105.000 € als Zuwendung auszuführen. Da bereits 122.000 € ausgezahlt wurden, ist der Zuwendungsbescheid zum Teil zu widerrufen und der Differenzbetrag in Höhe von 17.000 € vom Zuwendungsempfänger zurückzufordern.

Übung 5.3:

Bei der zweiten Zahlungsanforderung im Rahmen eines dreijährigen Projekts beantragt ein Zuwendungsempfänger einen Bedarf für die nächsten sechs Wochen in Höhe von 50.000 EUR beim Zuwendungsgeber. Der Betrag wird auch ausgezahlt, durch eine Verzögerung bei der Durchführung des Projekts werden in dem Sechswochenzeitraum jedoch nur 20.000 EUR an Bundesmitteln benötigt. Erst bei der Prüfung des Verwendungsnachweises stellt sich heraus, dass der nicht benötigte Kassenbestand von 30.000 EUR bis zum Projektende beim Zuwendungsempfänger verblieben ist.

Erläutern Sie, was zu veranlassen ist.

Nach Nr. 5.4 ANBest-P besteht eine Verpflichtung des Zuwendungsempfängers, der Bewilligungsbehörde unverzüglich anzuzeigen, wenn die ausgezahlten Beträge nicht innerhalb des im Bewilligungsbescheid festgelegten Zeitraums nach der Auszahlung verbraucht werden können. Dieser Mitteilungspflicht ist der Zuweisungsempfänger nicht nachgekommen, was als Auflagenverstoß zu einem Widerruf des Zuwendungsbescheids führen kann. Anstelle des Widerrufs kann die Bewilligungsbehörde auch den isolierten Zinsanspruch geltend machen. Danach können, wenn Zuwendungen nicht alsbald nach der Auszahlung zur Erfüllung des Zuwendungszwecks verwendet werden, für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB jährlich verlangt werden, ohne dass der Zuwendungsbescheid zurückgenommen oder widerrufen wird (§ 49a Abs. 4 VwVfG, Nr. 8.5. ANBest-P). Davon unberührt bleibt die Rückforderung der 30.000 EUR, wenn sie nicht mehr für Projektzwecke genutzt werden.

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. 1.1: Der Zuwendungskreislauf	2
Abb. 2.1: Beispiel für die lineare Abschreibung	8

Tabellenverzeichnis

Tab. 2.1: Anwendbarkeit von Vergaberecht.....	21
-----------------------------------------------	----

Literaturverzeichnis

Bundesrechnungshof. Schriftenreihe des BWV, Band 10. Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich. 2. überarbeitete Auflage, 2016. Abgerufen von <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/2004-bwv-band-10-pruefung-der-vergabe-und-bewirtschaftung-von-zuwendungen>.

Bundesregierung. Subventionsbericht der Bundesregierung. Abgerufen von https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Subventionspolitik/2017-08-23-subventionsbericht-26.html.

Detterbeck, Steffen. Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler. 5. Auflage, München, 2006.

Dittrich, Norbert. Bundeshaushaltsordnung. Kommentar. Loseblattsammlung, Stand 52. Aktualisierung 2017.



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

