



Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts¹

Vorbemerkung

Bürgerschaftliches Engagement ist ein wichtiger Bestandteil unserer Gesellschaft. Die Arbeit gemeinnütziger Einrichtungen und Organisationen hat in Deutschland eine große zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung. Zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements hat die Bundesregierung die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren durch verschiedene Maßnahmen, wie die Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts², weiter verbessert. Darüber hinaus unterstützt der Bund gemeinnützige Einrichtungen und Organisationen auch finanziell. Grundlage hierfür ist das staatliche Zuwendungsrecht, das aber nicht nur für gemeinnützige Organisationen große wirtschaftliche Bedeutung hat.³ Das staatliche Zuwendungsrecht entspricht nicht mehr den Anforderungen an ein modernes und zukunftsfähiges Recht.⁴ Es ist in seiner Ausgestaltung unübersichtlich und durch ein Übermaß an Bürokratie gekennzeichnet. Dadurch wird die Effektivität von Zuwendungen gemindert.

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Kerstin Piontkowski. Die Empfehlungen wurden von der AG "Reform des Zuwendungsrechts" erarbeitet und am 30. September 2009 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

² Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, BGBl. 2007 I S. 2332.

³ Insgesamt hat der Bund im Jahr 2000 Zuwendungen in Höhe von 10,2 Mrd. DM für die institutionelle Förderung und 29,7 Mrd. DM für Projektförderungen ausgegeben. (Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS vom 1. März 2000 „Zuwendungen des Bundes“, BT-Drucks. 14/2847). Im Bundeshaushalt 2009 sind nach Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen, Generalreferat für Aufstellung des Haushalts und des Finanzplans (Referat II A 1) für institutionelle Förderungen insgesamt 5,7 Mrd. € vorgesehen, hinzu kommen die Mittel für Projektförderungen.

⁴ Siehe Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements (DV 09/07) in NDV 2007, 199 ff.

Ebenso werden die eigenständige Aufgabenerfüllung der Zuwendungsempfänger und das Prüfungs- und Mitspracherecht der öffentlichen Zuwendungsgeber in ihrer Zielsetzung und Durchführung durch bürokratische Vorgaben erheblich erschwert. Durch eine Vereinfachung und Verbesserung des Zuwendungsrechts ließe sich der Verwaltungsaufwand für beide Seiten wesentlich verringern und zusätzlich ein Mehr an Rechtssicherheit und Gestaltungsfreiheit schaffen.

Diese Empfehlungen benennen grundsätzliche und praktische Schwierigkeiten. Sie machen zugleich konkrete Vorschläge für eine Reform des Zuwendungsrechts und zeigen perspektivisch wie die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern weiter verbessert werden sollte.

A. Entbürokratisierung der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und der Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest)

Die Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO enthalten umfangreiche Nebenbestimmungen, die Auflagen und Pflichten für den Zuwendungsempfänger beschreiben und in der Regel zu Bestandteilen des Zuwendungsbescheides erklärt werden. Sie sind einheitlich gegliedert und im Inhalt weitgehend ähnlich. Gleichwohl sind sie in aller Ausführlichkeit für institutionelle Zuwendungsempfänger (ANBest-I), für Projektförderung (ANBest-P), für Projektförderung an Gebietskörperschaften (ANBest-GK) und für Projektförderung auf Kostenbasis (ANBest-P-Kosten) gefasst. Die ANBest bilden kein straffes und rationales Regelwerk und stehen als Beispiel für eine überzogene Regelungsdichte im öffentlichen Zuwendungsrecht.

1. Der Deutsche Verein empfiehlt die ANBest zu vereinheitlichen und zu straffen.

Darüber hinaus wird im Folgenden auf ausgewählte Einzelregelungen eingegangen:

a) Verbindlichkeit des Finanzierungsplans

– Nr. 5.1. VV zu § 44 BHO, Nr. 1.2 ANBest-P –

Bei der Projektförderung ist der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Einzelansätze dürfen um bis zu 20 v.H. überschritten werden, soweit die Überschreitung durch Einsparungen bei anderen Ansätzen ausgeglichen werden kann. Beruht die Überschreitung auf behördliche Bedingungen oder Auflagen, sind innerhalb des Gesamtergebnisses auch weitergehende Abweichungen zulässig. In anderen Fällen droht allerdings der Entzug der Förderung. Dies ist für die Zuwendungsempfänger in ihrer Allgemeinheit und Absolutheit unzumutbar. Hier ist dringend eine größere Flexibilität erforderlich. Nach Einschätzung des Deutschen Vereins bedarf es hierfür keiner Anhebung der 20 %-Grenze in Nr. 1.2 ANBest-P. Eine höhere Flexibilisierung kann auch durch eine Beschränkung der Einzelansätze auf wenige Budgetlinien oder eine Pauschalisierung in den Einzelansätzen erreicht werden.

2. Der Deutsche Verein fordert die Bundesregierung auf, die Ausgestaltung der Finanzplanung für projektgeförderte Zuwendungsempfänger zu flexibilisieren, ohne dass dadurch die Verbindlichkeit und Transparenz des Finanzierungsplans verloren gehen. Dabei sollten insbesondere eine Beschränkung der Einzelansätze auf wenige Budgetlinien sowie eine stärkere Pauschalisierung in den Einzelansätzen geprüft werden.
3. Allerdings sollten auch Zuwendungsempfänger im eigenen Interesse unterjährige Kontrollen zur Einhaltung des Finanzierungsplans durchführen.

b) Beachtung von Vergabevorschriften

– Nr. 5.1. VV zu § 44 BHO, Nr. 3 ANBest-I/P –

Grundsätzlich sind nur der Staat und seine Untergliederungen (sog. klassische öffentliche Auftraggeber), nicht aber juristische Personen des Privatrechts an die Vergabevorschriften der VOB und VOL gebunden. Juristische Personen des Privatrechts werden erst durch Zuwendungsbescheide zur Einhaltung dieser Vorschriften verpflichtet. Für institutionelle und projektgeförderte Zuwendungsempfänger enthält Nr. 3 ANBest-I/P dazu zwei Regelungen. Einerseits sind nach der "Generalklausel" der Nr. 3.1 ANBest-I/P ab einer Zuwendungssumme von 100.000,- € die Vorschriften der VOB und VOL anzuwenden. Andererseits enthält Nr. 3.2 ANBest-I/P eine Bestimmung, wonach Verpflichtungen der Zuwendungsempfänger nach § 98 GWB und der Vergabeverordnung (VgV) die Abschnitte 2 ff. der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) unberührt bleiben. Diese Regelungen

erscheinen zu weitgehend. So werden insbesondere projektgeförderte Zuwendungsempfänger häufig nur anteilig, also nicht überwiegend öffentlich gemäß § 98 Nr. 5 GWB finanziert. Sie fallen damit nicht in den Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts im Sinne der Nr. 3.2 ANBest-I/P. Gleichwohl haben diese Zuwendungsempfänger nach Nr. 3.1 ANBest-P die VOB und VOL bei Auftragsvergaben anzuwenden. Darüber hinaus bestehen auch zwischen den einzelnen ANBest Unterschiede bei der Anwendung des Vergaberechts. So ist beispielsweise in Nr. 3 ANBest-P-Kosten – anders als in Nr. 3 ANBest-I/P – weder ein Hinweis auf die VOB/VOL noch auf das GWB enthalten. Diese Zuwendungsempfänger haben lediglich die Pflicht, bei Auftragsvergaben möglichst drei Angebote einzuholen. Eine Harmonisierung der ANBest im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Vergaberechts ist daher unabdingbar. Dabei ist darauf zu achten, dass durch diese Bindung eine schnelle und flexible Wirtschaftsführung des Zuwendungsempfängers nicht gefährdet wird. Der Zuwendungsempfänger hat selbst ein erhebliches Eigeninteresse an einer preisgünstigen Vergabe von Aufträgen und damit an einem wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zur Optimierung seiner Zielsetzungen. Seine Verwaltungsstruktur ist aber vielfach relativ klein; komplizierte Vergabeverfahren können daher in aller Regel nur mit erheblichem Aufwand abgewickelt werden.⁵ Wird das Ziel der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unabhängig von der Einhaltung vergaberechtlicher Anforderungen gewahrt, kann beispielsweise nach Ansicht des Deutschen Vereins nicht bereits jeder Verstoß gegen die formalen Prinzipien des Vergaberechts den Widerruf von staatlichen Zuwendungen rechtfertigen. In einigen Bundesländern ist der Widerruf des Zuwendungsbescheides für diese Fälle bereits eingeschränkt worden. So ist nach einem Runderlass des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums vom 18. Dezember 2003⁶ ein Widerruf des Zuwendungsbescheides nur dann angezeigt, wenn ein „schwerer Verstoß“ gegen die VOB/VOL vorliegt (Nr. 2 Satz 1); welche Verstöße in diesem Sinne „schwer“ sind, wird in dessen Nr. 3 regelbeispielhaft aufgezählt. Diese Regelung ist nach Einschätzung des Deutschen Vereins sachgerecht. Sie verhindert, dass kleine formale Fehler schwerwiegende finanzielle Folgen für die in aller Regel kleinen Zuwendungsempfänger nach sich ziehen. Es wird weitergehend empfohlen, auch auf Bundesebene folgende Modifizierungen vorzunehmen:

⁵ Siehe Papier des Deutschen Vereins „Probleme bei der Gewährung von Zuwendungen im sozialen Bereich und Überlegungen zu ihrer Verbesserung“, NDV 1986, 337 ff.

⁶ Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL/A), RdErl. d. Finanzministeriums vom 18. Dezember 2003 – I 1 – 0044 – 3/8 – (MBI. NRW. 2005 S. 1310), geändert durch RdErl. vom 16. August 2006 (MBI. NRW. 2006 S. 432).

4. Von der grundsätzlichen Bindung an die Vergabepraxis der öffentlichen Hand sollte nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn die Zuwendungsempfänger öffentliche Auftraggeber im Sinne des § 98 GWB sind und damit in den Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts fallen.
5. Ausnahmevorschriften sollten für Zuwendungsempfänger großzügiger und einheitlicher als bislang angewendet werden. So sollte der Regelungsinhalt von Nr. 3 ANBest-P-Kosten (Verpflichtung zur Einholung von drei Vergleichsangeboten) auch Eingang in die Förderbedingungen für institutionelle und projektgeförderte Zuwendungsempfänger finden.
6. Darüber hinaus wird empfohlen, den Rechtsgedanken der in Nordrhein-Westfalen bestehenden Regelung, nach der ein Widerruf des Zuwendungsbescheides nur bei schweren Verstößen gegen Vorschriften des Vergaberechts angezeigt ist, auch auf Bundesebene zu übernehmen. Dabei ist aus Gründen der Rechtssicherheit auch eine Übernahme der in Nordrhein-Westfalen geltenden Regelbeispiele für „schwere Verstöße“ zu prüfen.

c) Anpassung der Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers

– Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO, Nr. 5 ANBest-I/P –

Nach derzeitigem Recht besteht eine unverzügliche Anzeigepflicht für den Zuwendungsempfänger, wenn er weitere Zuwendungen bei anderen öffentlichen Stellen beantragt oder erhält, sich die für die Bewilligung maßgeblichen Umstände ändern oder wenn Fördermittel nicht innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Auszahlung verbraucht werden. Die Nichteinhaltung von Mitteilungspflichten kann zur Aufhebung des Zuwendungsbescheides führen. Diese Regelungen sind nach Auffassung des Deutschen Vereins praxisfern. Er teilt hier grundsätzlich die Einschätzung der Vertreter/in des Thüringer Rechnungshofes:⁷ „Diese detailversessenen Regelungen haben sich als völlig unpraktikabel herausgestellt. Eine Vielzahl von Zuwendungsempfängern hat ein 5- und höherstelliges Budget zu bewirtschaften und kann es demzufolge gar nicht ernst nehmen, bei Abweichungen in Höhe von 500,- € Mitteilung machen zu müssen.⁸ Als ebenso bürokratisch ist die Mitteilungspflicht bei Abweichungen von der Zweimonatsfrist zu bewerten. Auch angesichts dessen, dass die Nichteinhaltung der Mitteilungspflicht zur

⁷ Teich, V./Beck, P.: Plädoyer: Vereinfacht das Zuwendungsrecht und verbessert es!, in: DÖV 2006, 558 f. Der Autor ist Verwaltungsangestellter, die Autorin Rechnungsprüferin beim Thüringer Rechnungshof. Die Autoren geben in diesem Aufsatz ihre persönlichen Auffassungen wieder.

⁸ Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO, Nr. 5.1 i.V.m. Nr. 2.2 ANBest-P.

Aufhebung des Zuwendungsbescheids führen kann, werden besagte Bestimmungen nicht befolgt und in aller Regel auch nicht geahndet. Die Regelungen zur Mitteilungspflicht sollten generell überdacht werden.“ Es gibt aber auch andere Erfahrungen mit der Ahndung von nichtbeachteten Mitteilungspflichten unter den Mitgliedern des Deutschen Vereins, sodass insgesamt eine große Verunsicherung festzustellen ist. Der Deutsche Verein fordert daher:

7. Die Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers sind zu vereinfachen. Dabei ist der Umfang der Mitteilungspflichten stärker ins Verhältnis zur Höhe der Zuwendung zu setzen.

d) Ausdehnung der sogenannten Zweimonatsfrist

– Nr. 7.2 VV zu § 44 BHO, Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO, Nr. 1.5 ANBest-I und Nr. 1.4 ANBest-P –

Zuwendungen dürfen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden. Diese Regelung ist vielfach nicht praktikabel. Der stichtagsgetreue Verbrauch der Mittel ist in der Praxis oftmals schwierig. Um zu vermeiden, dass der Zuwendungsempfänger aufgrund vorzeitiger Mittelauszahlung Zinsen erwirtschaftet, wäre es ausreichend, wenn der Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis darlegt, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang er durch die vorzeitige Mittelauszahlung Zinsen erwirtschaftet hat. Dem Zuwendungsgeber bliebe dann die Möglichkeit, die Auskehrung dieses „Zinsgewinns“ zu verlangen. Vom Deutschen Verein wird daher vorgeschlagen:

8. Es sollte eine Neudefinition der „zeitnahen Verwendung“ der Mittel erfolgen. Dabei ist jenseits zeitlich festgebundener Ausgabenpositionen, wie z.B. Personalkosten, eine Ausdehnung der zweimonatigen Verwendungsfrist zu prüfen, um eine höhere Flexibilität für den Zuwendungsempfänger bei der Mittelverwendung zu erzielen.
9. Das sogenannte Abrufverfahren⁹, bei dem der Zuwendungsempfänger ermächtigt ist, die ihm bewilligte Zuwendung nach Bedarf bei der zuständigen Kasse abzurufen, sollte nicht nur in Ausnahmefällen, sondern vermehrt eingesetzt werden.

e) Praktikable Regelungen für die Verzinsung von Rückzahlungsansprüchen

⁹ Nr. 7.4 VV zu § 44 BHO.

– Nr. 8.5 bis 8.9 und 5.1 VV zu § 44 BHO, Nr. 9.4 und 9.5 ANBest-I, 8.4 und 8.5 ANBest-P

–

Hat der Zuwendungsgeber Rückforderungsansprüche festgestellt, so sind diese zu verzinsen. Häufig werden Rückzahlungsansprüche aber erst nach langjährigen Prüfungen geltend gemacht. Verzögerungen, die in den Verantwortungsbereich des Zuwendungsgebers fallen, dürfen jedoch nicht zu Lasten des Zuwendungsempfängers gehen. Zudem sind die jetzigen Regelungen sehr komplex und erfordern einen erheblichen Berechnungsaufwand. Auch wenn diese Zinsen Einnahmen für den jeweiligen Zuwendungsgeber darstellen, sollte bei deren Erhebung der dafür erforderliche Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe der zu erwartenden Einnahmen stehen. Aus diesem Grunde plädiert der Deutsche Verein auch hier für eine vereinfachte Verfahrensweise.

10. Länger dauernde Prüfungen oder Verzögerungen, die in den Verantwortungsbereich des Zuwendungsgebers fallen, dürfen nicht zu einer Belastung des rückzahlungspflichtigen Zuwendungsempfängers führen.
11. Es sollte geprüft werden, inwieweit die Regelung des Freistaates Bayern,¹⁰ nach der Zinsen nur zu erheben sind, wenn der Gesamtzinsanspruch mehr als 250,- € beträgt, auch auf Bundesebene übertragen werden kann.

B. Verlässliche Grundlagen für Förderungen schaffen

a) Bestandskraft des Zuwendungsbescheides

– Nr. 7.1 VV zu § 44 BHO –

Es ist zudem rechtlich bedenklich, wenn die Zuwendungen regelmäßig erst dann ausgezahlt werden sollen, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist.¹¹ Der Zuwendungsempfänger kann die Bestandskraft des Zuwendungsbescheides herbeiführen und damit die Auszahlung beschleunigen, wenn er erklärt, dass er auf einen Rechtsbehelf verzichtet. Ein Verwaltungsakt wird in dem Zeitpunkt wirksam, in dem er dem

¹⁰ Nr. 8.8 der Anlage 3 zu Art. 44 BayHO (VVK).

¹¹ Siehe Papier des Deutschen Vereins „Probleme bei der Gewährung von Zuwendungen im sozialen Bereich und Überlegungen zu ihrer Verbesserung“, NDV 1986, 337 ff.

Adressaten bekanntgegeben wird (§ 43 Abs. 1 VwVfG). Dies gilt auch für Zuwendungsbescheide als begünstigende Verwaltungsakte. Wird die Auszahlung der Zuwendung vom Ablauf der Widerspruchsfrist oder vom Rechtsmittelverzicht abhängig gemacht, dann wird dem Zuwendungsempfänger unzulässigerweise die Wahrnehmung seiner Rechte beschnitten und die zweckentsprechende zeitnahe Verfügbarkeit der Mittel möglicherweise nicht erreicht.¹²

12. Die Auszahlung der Zuwendung sollte zukünftig nicht mehr an die Bestandskraft des Zuwendungsbescheides gekoppelt werden.

b) Isolierte Anfechtung einzelner Nebenbestimmungen

Dem Zuwendungsbescheid als Verwaltungsakt ist grundsätzlich eine Rechtsmittelbelehrung beigefügt. Gleichwohl besteht bei den vielen Zuwendungsempfängern eine große Verunsicherung hinsichtlich der Folgen, die mit einer eventuellen Anfechtung des Bescheids verbunden sind, insbesondere wenn nur gegen einzelne Nebenbestimmungen vorgegangen werden soll. Aus Angst vor dem Verlust der gesamten Fördersumme wird in der Regel auf einen Widerspruch verzichtet. Dies ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass die Frage des gesonderten Rechtsschutzes gegen Nebenbestimmungen in der Vergangenheit zu den umstrittensten Bereichen des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts gehört hat. Obwohl die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zur Zulässigkeit der gesonderten Anfechtung von Nebenbestimmungen inzwischen gefestigt ist, fehlt das Vertrauen, trotz Widerspruchs gegen eine z.B. unverhältnismäßige Auflage mit dem Projekt beginnen und Gelder abrufen zu können, ohne dass daraus wirtschaftliche Nachteile beim Zuwendungsempfänger erwachsen.

13. Der Zuwendungsempfänger muss die Möglichkeit erhalten, die Rechtmäßigkeit des Zuwendungsbescheides und einzelner Nebenbestimmungen in einem Widerspruchverfahren prüfen zu lassen; auf die ihm zustehenden Möglichkeiten und deren Konsequenzen ist er hinzuweisen. Wirtschaftliche Nachteile dürfen ihm daraus nicht erwachsen.

¹² Siehe Papier des Deutschen Vereins „Probleme bei der Gewährung von Zuwendungen im sozialen Bereich und Überlegungen zu ihrer Verbesserung“, NDV 1986, 337 ff.

c) Zeitnahe Zuwendungsbescheide

– Nr. 4.1 VV zu § 44 BHO –

Einen reibungslosen Projektverlauf und den effektiven Einsatz von Fördermitteln können Zuwendungsempfänger nur dann gewährleisten, wenn sie ausreichend Zeit und die erforderliche finanzielle Sicherheit zur Vorbereitung des geplanten Vorhabens haben. Dies setzt insbesondere ein frühzeitiges Wissen darüber voraus, ob und in welchem Maß die finanzielle Förderung durch den Zuwendungsgeber erfolgen wird. Oftmals verzögert sich die Erteilung von Zuwendungsbescheiden jedoch, weil Bundes-, Landes- oder Kommunalhaushalte erst spät beschlossen werden. Dies führt bei den Zuwendungsempfängern zu erheblichen Verunsicherungen und verzögert die weiteren Planungen. Bei institutionellen Förderungen entsteht in diesen Fällen meist das Problem der Zwischenfinanzierung. Aber auch bei Projektförderungen können die notwendigen Vorkehrungen für den Projektbeginn dann nicht mehr rechtzeitig getroffen werden.

14. Im Interesse einer ausreichenden Planungssicherheit sollten Zuwendungsbescheide so rechtzeitig ausgestellt werden, dass sich der Zuwendungsempfänger hinreichend auf die Förderung einstellen kann. Das heißt, dass bei institutionellen Zuwendungen der Zuwendungsbescheid dem Zuwendungsempfänger vor Abschluss des Haushaltsjahres zugehen sollte. Bei Projektförderungen sollte kein vorläufiger Maßnahmebeginn erforderlich werden, sondern der Zuwendungsbescheid rechtzeitig vorliegen.
15. Vom Wirksamwerden des Haushaltsbeschlusses bis zur Bewilligung des Zuwendungsbescheides sollten nicht mehr als zwei Monate liegen.

C. Erleichterung für die Förderung mehrjähriger Projekte

a) Flexiblere Handhabung des Jährlichkeitsprinzips

– §§ 1, 11 und 12 Abs. 1 BHO –

Öffentliche Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger sind an den Grundsatz der Jährlichkeit gebunden, das heißt alle Ausgaben sind bis zum Ende des Jahres zu tätigen. Jahresübergreifende Projekte müssen deshalb haushaltstechnisch in zwei Projekte aufgeteilt werden, um dieser Bedingung Rechnung zu tragen. Diese Wirkung des

Jährlichkeitsprinzips erscheint nach Ansicht des Deutschen Vereins jedoch lebensfern. Für Zuwendungsempfänger ist nicht das Kalenderjahr maßgeblich, sondern der Zeitraum des geförderten Vorhabens insgesamt. Vom Deutschen Verein wird deshalb empfohlen:

16. Zuwendungsbewilligungen sollten über den gesamten Projektzeitraum erfolgen. Bei mehrjährigen Bewilligungen, denen entsprechende Verpflichtungsermächtigungen zugrunde liegen müssen, sollte die Übertragbarkeit der Mittel vermehrt ermöglicht werden. Ferner könnte beispielsweise die Möglichkeit der Selbstbewirtschaftung der Mittel nach § 15 Abs. 2 BHO ausgeweitet werden. Der Bund praktiziert dies schon länger im Bereich der Kulturförderung, z.B. durch den Fonds Soziokultur, Fonds Darstellende Kunst, Literaturfonds u.a.

b) Vorzeitiger Maßnahmebeginn bei wiederkehrenden Leistungen

– Nr. 1.3 VV zu § 44 BHO –

Die Auflage, dass Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen worden sind, kann häufig von den Sachzwängen her nicht erfüllt werden. Viele bereits laufende geförderte Maßnahmen setzen eine langfristige Planung voraus und erfordern frühzeitige rechtsverbindliche Dispositionen, die mitunter schon im vorausgehenden Haushaltsjahr getroffen werden müssen. Ansonsten muss der Zuwendungsgeber rechtzeitig die Einstellung der Förderung mitteilen, um Fehldispositionen des Zuwendungsempfängers zu vermeiden.

17. Zuwendungsgeber sollten unter Nutzung der etatrechtlichen Möglichkeiten den vorzeitigen Beginn jährlich wiederkehrender Fördermaßnahmen generell zulassen, wenn eine Änderung der Förderung dem Grunde nach nicht eingetreten ist.

D. Wirtschaftliches Handeln des Zuwendungsempfängers ermöglichen

a) Vermehrte Festbetragsfinanzierung

– Nr. 2.2.3 VV zu § 44 BHO –

Die momentan verbreitete Form der Fehlbedarfsfinanzierung¹³ sollte ersetzt werden, da mit ihr falsche ökonomische Anreize gesetzt werden. Bei dieser Finanzierungsart werden jene Projektträger „bestraft“, die mehr Einnahmen erzielen oder zusätzliche Drittmittel akquirieren. Denn eigene erwirtschaftete Mittel führen hier sofort zu einer Kürzung des errechneten Fehlbedarfs und im Zweifel insoweit zur Rückzahlung der Zuwendung.¹⁴ Leistung und Erfolg werden dadurch diskreditiert. Grundgedanke der Festbetragsfinanzierung ist es dagegen, das Vorhaben mit einem bestimmten, im Voraus festgesetzten Betrag zu fördern und für den Fall, dass das Vorhaben kostengünstiger zu realisieren ist, die Mittel beim Zuwendungsempfänger zu belassen. Die Festbetragsfinanzierung veranlasst den Zuwendungsempfänger damit, weitere Drittmittel einzuwerben. Eine Festbetragsfinanzierung sollte deshalb insbesondere dann gewährt werden, wenn diese Finanzierungsart die Ausweitung des Projektes begünstigt sowie die Akquisition weiterer ergänzender Finanzierungsmittel unterstützt. Für den Zuwendungsgeber bedeutet dies, dass er sich im Vorfeld sehr genau überlegen muss, ob der vorgelegte Finanzierungsplan realistisch ist und welchen Betrag er zur Finanzierung des konkreten Projektes zur Verfügung stellen will. Entlastet wird er im Gegenzug bei der Prüfung des Verwendungsnachweises; er muss dann nicht mehr im Einzelnen prüfen, ob der Finanzierungsplan eingehalten wurde.¹⁵ Insofern führt ein vermehrter Einsatz der Festbetragsfinanzierung letztlich auch zu einer Verwaltungsvereinfachung und zu einer Entlastung der Exekutive.

18. Die Fehlbedarfsfinanzierung sollte so weit wie möglich durch die Festbetragsfinanzierung ersetzt werden.

b) Bildung von Rücklagen ermöglichen

– Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO, Nr. 1.8. ANBest-I –

Das generelle Verbot, Rücklagen zu bilden, ist bei der institutionellen Förderung nicht gerechtfertigt. Gerade diese Zuwendungsform birgt verschiedene Risiken für die Geschäftsführung von gemeinnützigen Organisationen, beispielsweise durch steuerliche Außenprüfungen. Jeder normale Betrieb arbeitet mit Rücklagen und Rückstellungen. Auch das Steuerrecht lässt im Rahmen der Gemeinnützigkeitsanerkennung die Bildung von Rücklagen – in eingeschränktem Umfang – zu. Daran sollte sich auch das

¹³ Nr. 2.2.2 VV zu § 44 BHO.

¹⁴ Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO, Nr. 2.2. ANBest-I und Nr. 2.1.2 ANBest-P.

¹⁵ Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO, Nr. 1.2 ANBest-P.

Zuwendungsrecht orientieren. Das haushaltsrechtliche Verbot der Rücklagenbildung will verhindern, dass sich Zuwendungsempfänger finanzielle Reserven auf Kosten öffentlicher Zuschüsse anlegen. Dieses Anliegen ist grundsätzlich nachvollziehbar. Gleichwohl kann der Eingang von Spenden das Bilden von Rücklagen erfordern.¹⁶ Einige Länder lassen daher die Bildung von Rücklagen zu, soweit sie gesetzlich vorgeschrieben sind.¹⁷ Nach Einschätzung des Deutschen Vereins sind die Regelungen der Nr. 1.8 der ANBest-I zur Rücklagenbildung zu überdenken. Es wird deshalb vorgeschlagen:

19. Das Verbot, Rücklagen zu bilden, sollte für institutionelle Zuwendungsempfänger gelockert werden. Es wird angeraten, die haushaltsrechtlichen Regelungen zur Rücklagenbildung für gemeinnützige Organisationen mit den steuerrechtlichen Vorschriften des § 58 der Abgabenordnung (AO) zu harmonisieren. Im Gegenzug müssten die Zuwendungsempfänger verpflichtet werden, dem Transparenzgebot Rechnung zu tragen und die Rücklagenbildung entsprechend kenntlich zu machen.

c) Lockerung des sogenannten „Besserstellungsverbotes“

– Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO, Nr. 1.3 ANBest-I/P –

Nach Nr. 1.3 ANBest-I/P dürfen Zuwendungsempfänger, soweit sie dem sogenannten Besserstellungsverbot unterliegen, ihre Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Beschäftigte des Bundes. Die Obergrenze ist der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), soweit für den Zuwendungsempfänger nicht abweichende tarifliche Regelungen gelten und diese vom Bund als Ausnahmeregelung gebilligt worden sind. Das Besserstellungsverbot gilt für sämtliche mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängende Regelungen und Leistungen. Damit besteht eine erhebliche Regelungsdichte, die zu zuwendungsrechtlich unsystematischen Ergebnissen führt und in ihrer Wirkung zweifelhaft erscheint. So gilt das Besserstellungsverbot beispielsweise nicht bei Zuwendungen auf Kostenbasis. Hier wird davon ausgegangen, dass Personalkosten bei gewerblich orientierten Unternehmen immer dann zuwendungsfähig sind, wenn sie bei wirtschaftlicher Betriebsführung anfallen. Dieser allgemeine Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gilt selbstverständlich nicht nur für gewerblich orientierte Unternehmen, sondern für alle Zuwendungsempfänger in gleichem Maß. Zudem bietet eine völlige Übernahme der Vergütungsregeln des öffentlichen Dienstes nicht mehr die erforderliche Flexibilität.

¹⁶ Siehe Punkt E. Bürgerschaftliches Engagement und Spenden würdigen, b.) Keine Anrechnung von zweckgebundenen Spenden auf die Zuwendung, Seite 18.

¹⁷ Beispielsweise Nr. 1.7 ANBest-I zu VV Nr. 5.1 zu § 44 ThürLHO

Zuwendungsempfängern gelingt es immer weniger, für zeitlich befristete Projekte qualifiziertes Personal zu den in der öffentlichen Verwaltung vorgegebenen Tarifen zu gewinnen. Auch das BVerwG hat in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1999¹⁸ ausgeführt, dass ein Zuwendungsempfänger nicht gehindert ist, seinen Bediensteten höhere Entgelte als im öffentlichen Dienst zu zahlen, dass aber für die geförderten Projekte zuwendungsfähig nur Entgelte in Höhe des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes seien. Eine Anpassung der Regelungen zum Besserstellungsverbot ist daher insbesondere bei der Projektförderung dringend geboten. Hier sollte das Besserstellungsverbot allein darauf abstellen, dass bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben nur die Vergütungen berücksichtigt werden, die für vergleichbare Beschäftigte des öffentlichen Dienstes gezahlt werden. Darüber hinaus gehende Zahlungen sind aus den sonstigen Mitteln des Zuwendungsempfängers zu bestreiten. Im Sinne einer förderpolitisch gewollten Vereinfachung und Flexibilisierung zuwendungsrechtlicher Bedingungen wird deshalb vorgeschlagen:

20. Das Besserstellungsverbot sollte gelockert werden, damit eine leistungsgerechtere Entlohnung möglich wird. Nummer 1.3 der ANBest-I/P könnte wie folgt geändert werde: *„Der Zuwendungsempfänger darf **aus der Zuwendung** seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Bedienstete des öffentlichen Dienstes.“*

d) Zeitgemäße Definition zuwendungsfähiger Ausgaben

– Nr. 2.3, Nr. 3.3.2, Nr. 4.2.4 VV zu § 44 BHO –

Immer wieder tauchen unterschiedliche Praktiken und Anerkennungen auf im Hinblick auf die Definition von zuwendungsfähigen Ausgaben. Bund, Länder und Kommunen haben unterschiedliche Festlegungen, was sie für zuwendungsfähig halten. Dies führt insbesondere dann zu Problemen, wenn Zuwendungsempfänger aus unterschiedlichen öffentlichen Haushalten Förderungen erhalten. So ergeben sich immer wieder Unsicherheiten bei der Frage, in welchem Umfang Personal- und Betriebskosten (Overheadkosten) eines Zuwendungsempfängers auf dessen jeweilige Projekte anrechenbar sind. Ebenso sind die gesetzlich vorgeschriebene Versicherungen¹⁹ nicht

¹⁸ BVerwG, Beschluss vom 3. Mai 1999 – 3 B 91/98.

¹⁹ Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO Nr. 1.4. ANBest-I.

immer ausreichend für die Durchführung geförderter Vorhaben; weitere Versicherungen²⁰ sollten zuwendungsfähig sein. Auch bei der Anrechnung von Kredit- und Beratungskosten wäre eine Flexibilisierung gerade im Hinblick auf mehr Transparenz von Finanzkreisläufen wünschenswert. Darüber hinaus führt auch die Anrechnung von Reise- und Fahrtkosten immer wieder zu Differenzen zwischen Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern. Die Regelungen des öffentlichen Reisekostenrechts sind sehr komplex. Die zuvor genannten Fälle zeigen beispielhaft, welche erheblichen Unsicherheiten bei der Anerkennung von zuwendungsfähigen Ausgaben gegenwärtig noch bestehen. Der Deutsche Verein empfiehlt daher:

21. Es sollten einheitliche und einfach verständliche Regelungen für die zuwendungsfähigen Ausgaben geschaffen werden. Dabei sind insbesondere für die genannten Probleme und für die Bemessung der zuwendungsfähigen Personalkosten²¹ Lösungen zu finden.
22. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, eine konkrete Beschreibung sowie verständliche Erläuterungen und Beispielfälle von zuwendungsfähigen Ausgaben im Internet einzustellen, damit auch kleine Zuwendungsempfänger die Möglichkeit haben, sich im Vorfeld einer Förderung zu informieren.

e) Angemessene Erfolgskontrollen ermöglichen

– Nr. 11a VV zu § 44 BHO –

Nach der neuen Nr. 11a VV zu § 44 BHO ist bei allen Zuwendungen zusätzlich zur Prüfung der Verwendung eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Bei der Projektförderung genügt danach in aller Regel eine Zielerreichungskontrolle. Bei institutioneller Förderung und Projektförderung mit übergeordneter Zielsetzung wird dagegen eine dreistufige Erfolgskontrolle durchgeführt, die eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle enthält. Auch nach Ansicht des Deutschen Vereins bedarf es neben der Finanzkontrolle grundsätzlich auch einer qualifizierten Erfolgskontrolle. Allerdings muss diese Erfolgskontrolle ihrerseits auch dem Gebot der Wirtschaftlichkeit entsprechen. Die durch Nr. 11a VV zu § 44 BHO neu geschaffenen Strukturen erscheinen äußerst anspruchsvoll. Viele Bearbeiter/innen sind in der Praxis damit überfordert, zwischen

²⁰ Wie z.B. erweiterte Vermögensschadenhaftpflichtversicherungen.

²¹ Siehe Punkt D. Wirtschaftliches Handeln des Zuwendungsempfängers ermöglichen, c.) Lockerung des sogenannten „Besserstellungsverbot“, Empfehlung Nr. 20, S. 13.

der Erreichung des Zuwendungszwecks und dem Erfolg der Fördermaßnahme zu unterscheiden. Zwar kann es auch nach Ansicht des Deutschen Vereins kein allgemein verwendbares Muster für eine Erfolgskontrolle geben, weil Aufbau und Inhalt der Erfolgskontrolle wesentlich von den Gegebenheiten des jeweiligen Vorhabens abhängig sind. Gleichwohl möchte der Deutsche Verein hier auf folgende Punkte hinweisen:

23. Eine Erfolgskontrolle kann im Prinzip nur ordnungsgemäß und zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen durchgeführt werden, wenn sie bereits bei der Zielbestimmung bedacht und planerisch mit angelegt worden ist. Erforderliche Messgrößen zur Erfolgskontrolle sind im Interesse der Planungssicherheit bereits im Zuwendungsbescheid festzulegen.
24. Dabei ist sicherzustellen, dass aufgrund einer vorgeschriebenen Erfolgskontrolle die Zuwendung nicht zu einem umsatzsteuerpflichtigen Leistungsaustausch wird.

f) Verwendungsbestätigung des Zuwendungsempfängers

– Nr. 10 VV und 5.1 VV zu § 44 BHO, Nr. 7 ANBest-I und Nr. 6 ANBest-P –

Nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) haben Bund und Länder in ihren Haushaltsordnungen festzulegen, wie die zweckentsprechende Verwendung nachzuweisen ist. Die gesetzliche Verpflichtung ist durch generelle Regelungen in den VV zur BHO sowie in den ANBest noch weiter konkretisiert worden. Danach besteht der Verwendungsnachweis aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. Der zahlenmäßige Nachweis erfordert eine detaillierte Aufgliederung der Einnahmen und Ausgaben: „In dem zahlenmäßigen Nachweis sind die Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Folge und voneinander getrennt entsprechend der Gliederung des Finanzplans auszuweisen. Der Nachweis muss alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (Zuwendungen, Leistungen Dritter, eigene Mittel) und Ausgaben enthalten. Dem Nachweis ist eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste). Aus der Belegliste müssen Tag, Empfänger/Einzahler sowie Grund und Einzelbetrag jeder Zahlung ersichtlich sein.“²² Dies ist eine deutliche Verschärfung gegenüber der bis 2006 geltenden Zulässigkeit des sog. einfachen Verwendungsnachweises, bei dem die summarische Angabe von Einnahmen und Ausgaben ausreichend war. Der Nachweis ist nach der Neuregelung so umfänglich und ausdifferenziert, dass er zum Teil nur mit hohem

²² Nr. 6.2.2 ANBest-P.

personellem Aufwand erbracht werden kann, was dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung widerspricht. Neben der Verpflichtung, die ordnungsgemäße Mittelverwendung nachzuweisen, sollte es deshalb auch zugelassen werden, dass der Zuwendungsempfänger in geeigneten Fällen lediglich bestätigt, dass die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde, ergänzt um die summarische Angabe der Gesamteinnahmen und der Gesamtausgaben. Für die Zuwendungsempfänger bedeutet dies eine Verwaltungsvereinfachung und damit eine Verminderung ihres Verwaltungsaufwands. Ebenso wenig werden durch den Vorschlag die Prüfungsmöglichkeiten der Bewilligungsbehörden und des Rechnungshofs grundsätzlich tangiert oder eine wirksame Wahrnehmung der Prüfungsrechte eingeschränkt. Die konkrete Prüfung der Verwendung der Zuwendung durch örtliche Erhebungen ist im Bedarfsfall weiterhin möglich. Die Originalbelege sind bereits jetzt für Kontrollzwecke beim Zuwendungsempfänger aufzubewahren. Darüber hinaus kann eine ordnungsgemäße Buchführung bei den Zuwendungsempfängern auch weiterhin vorausgesetzt werden, da Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden dürfen, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.²³ Der Deutsche Verein empfiehlt deshalb:

25. Zur Verwaltungsvereinfachung und zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes sollte entsprechend des Gesetzentwurfs des Bundesrates zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrGÄndG) vom 21. November 2007²⁴ neben dem Verwendungsnachweis auch eine Verwendungsbestätigung für staatliche Förderungen zugelassen werden.
26. Um eine allgemeine Einführung der Verwendungsbestätigung in die ANBest bzw. VV zu § 44 Bundes- und Landeshaushaltsordnungen zu ermöglichen, sollte die Regelung des § 26 Abs. 1 Satz 2 HGrG wie folgt ergänzt werden: *„Dabei ist zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung nachzuweisen **oder zu bestätigen** ist.“*

E. Bürgerschaftliches Engagement und Spenden würdigen

²³ Nr.1.2 VV zu § 44 BHO.

²⁴ Entwurf des Bundesrates eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrGÄndG) vom 21. November 2007 (BT-Drucks. 16/7252).

a) Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements als Eigenmittel

– Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO, Nr. 1.2, Nr. 2 ANBest-I/P –

Das zeitliche Engagement in Organisationen (sog. Zeitspende) wird weder in den VV zu § 44 BHO noch in den ANBest im Zuwendungsverfahren des Bundes als Eigenleistung anerkannt. Das heißt: Bürgerschaftliches Engagement wird in der Bundesförderung vielfach nicht honoriert. In einigen Bundesländern hingegen kann es als Eigenmittel in den Kosten- und Finanzierungsplan der beantragten Förderung eingestellt werden.²⁵ So können beispielsweise in Nordrhein-Westfalen²⁶ im Kulturbereich die im Rahmen Bürgerschaftlichen Engagements erbrachten Arbeitsleistungen bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben eines geförderten Vorhabens pauschal mit 10,- € pro geleisteter Arbeitsstunde angesetzt werden. Bei Arbeitsleistungen, die eine besondere fachliche Qualifikation erfordern, kann das zuständige Ministerium auf Vorschlag der Bewilligungsbehörde im Einzelfall einen höheren Betrag anerkennen. Die Höhe der pauschal ermittelten Ausgaben für bürgerschaftliches Engagement darf 15 v.H. der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben jedoch nicht überschreiten. Bürgerschaftliches Engagement erfährt damit eine deutliche Anerkennung. Zum einen werden damit jene Organisationen gestärkt, die an Stelle von finanziellen Mitteln die Engagementzeit ihrer Mitglieder einbringen. Zum anderen wird mit diesem Verfahren deutlich gemacht, dass durch bürgerschaftliches Engagement relevante Werte produziert werden.²⁷

27. Die Anerkennung von Bürgerschaftlichem Engagement als Eigenmittel des Zuwendungsempfängers sollte verbindlich in die Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO und in den entsprechenden Regelungen auf Landes- und Kommunalebene eingeführt werden. Eine solche Regelung könnte zugleich eine Vorbildwirkung für andere Zuwendungsgeber haben.

²⁵ Ähnlich auch der Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Drucks. 14/8900, S. 308.

²⁶ Richtlinie des Landes Nordrhein-Westfalen zur Berücksichtigung von Bürgerschaftlichem Engagement im Rahmen von Zuwendungen im Kulturbereich (RdErl. des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport vom 15. März 2005 – VI.1-03.0).

²⁷ Bürgerschaftlich engagierte Menschen wenden im Bundesdurchschnitt monatlich 16,2 Stunden für ihre freiwillig geleistete „Arbeit“ auf. Durch Hochrechnung lassen sich so die gesamten jährlich in Deutschland im Rahmen bürgerschaftlichen Engagements geleisteten Arbeitsstunden ermitteln: über 4,6 Mrd. Stunden pro Jahr. Bürgerschaftlich Engagierte leisten damit im Vergleich zu den bezahlten Erwerbstätigenstunden 7,5 % der Gesamtarbeitsstunden in Deutschland. Bei einem willkürlich angenommenen Stundenlohn von 7,50 € tragen engagierte Bürger jährlich eine Arbeitsleistung im Wert von nahezu 35 Mrd. € zum Gemeinwesen bei. Gemessen am Volkseinkommen der Bundesrepublik ist dies ein Anteil von 2 %. (Prognos AG/AMB Generali Holding AG, Engagementatlas 2009, S. 39).

b) Keine Anrechnung von zweckgebundenen Spenden auf die Zuwendung

– Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO, Nr. 1.2, Nr. 2 ANBest-I/P –

Nach derzeitigem Recht ermäßigen sich Zuwendungen immer dann, wenn neue Deckungsmittel, wie z.B. Spenden, hinzukommen. Damit soll sichergestellt werden, dass öffentliche Haushalte nicht über Gebühr belastet werden. Gleichwohl steht dieses Verfahren oftmals im Widerspruch zur eigentlichen Intention der beim Zuwendungsempfänger eingegangenen Spenden. Spenden an gemeinnützige Organisationen sind eine freiwillige Zusatz-Förderung der Bürger/innen, um den finanziellen Spielraum des Spendenempfängers zu erhöhen. Sie dienen nicht dem Zweck, die öffentlichen Haushalte des Zuwendungsgebers zu entlasten. Nach Auffassung des Deutschen Vereins sollte bei der Anrechnung von Spenden auf die Zuwendung der erkennbare Spenderwille im Vordergrund stehen.²⁸ Um weiterhin einen Anreiz für potenzielle Spender zu gewährleisten, sollte als Grundsatz gelten:

28. Maßgeblich dafür, ob eine Spende bei der Zuwendungsförderung zuwendungsmindernd abgesetzt werden kann, ist allein der Spenderwille. Bei institutioneller Förderung dürfen Spenden, die zweckgebunden anderen als den geförderten Aktivitäten des Trägers zufließen, nicht zu einer Reduzierung der Zuwendung führen.
29. In den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder sollte geregelt werden, dass dem Spenderwillen Rechnung zu tragen ist.²⁹ Dazu könnte die Vorschrift des § 8 BHO/LHO wie folgt ergänzt werden: *„Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen nur beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben ist, **die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden oder Ausnahmen im Haushaltsplan zugelassen worden sind.**“*
30. Zuwendungsempfänger, die zusätzlich Spenden erhalten, legen hierüber gesondert Rechnung.

²⁸ Siehe Papier des Deutschen Vereins „Probleme bei der Gewährung von Zuwendungen im sozialen Bereich und Überlegungen zu ihrer Verbesserung“, NDV 1986, 337 ff.

²⁹ In den meisten Landeshaushaltsordnungen ist dies bereits geschehen, wie beispielsweise in § 8 der LHO von Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

F. Klarheit im Umsatzsteuerrecht schaffen

Zunehmend geraten als Zuwendung gedachte Finanzierungen der öffentlichen Hand in den Verdacht, verdeckte Entgelte zu sein. Im Ergebnis droht die Belegung der Zuschüsse mit Umsatzsteuer. Inzwischen folgt auch der Bundesfinanzhof (BFH)³⁰ nicht mehr dem Wortlaut der Vorschrift der Umsatzsteuerrichtlinie (UStR) Abschnitt 150 Absatz 8 Satz 1, wonach Zuwendungen aus öffentlichen Kassen, die ausschließlich auf Grundlage des Haushaltsrechts und den dazu erlassenen allgemeinen Nebenbestimmungen vergeben werden, grundsätzlich nichtsteuerbare „echte Zuschüsse“ sind. Vielmehr kann nach Auffassung des Senats eine durch einen Haushaltsbeschluss gedeckte Ausgabe der öffentlichen Hand oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit einer Gegenleistung des Empfängers in unmittelbarem Zusammenhang stehen, sodass ein umsatzsteuerpflichtiger Leistungsaustausch vorliegt. Für die Beteiligten sind die Grenzlinien zwischen Auftrag und Zuschuss damit kaum noch erkennbar. Darüber hinaus widerspricht die Rechtsprechung des BFH der EuGH-Entscheidung „VNLTO“³¹, aus der sich ergibt, dass eine Vereinigung keine Leistungstätigkeit im Sinne des Mehrwertsteuerrechts ausführt, soweit sie allgemeine Interessen der Mitglieder wahrnimmt.³² Dadurch entsteht weitere Rechtsunsicherheit bei den Zuwendungsempfängern wie auch bei den Zuwendungsgebern. Die Bundesregierung ist deshalb aufgefordert, diesen Konflikt zeitnah zu lösen und die gebotene Rechtssicherheit herzustellen.

31. Die bestehende und bewährte Differenzierung zwischen einem nicht umsatzsteuerbaren Zuschuss und einem steuerbaren Leistungsaustausch (Abschnitt 150 Abs. 8 UStR) sollte erhalten bleiben. Die Abgrenzung zwischen steuerbarem Leistungsaustausch und Zuschuss sollte im Umsatzsteuerrecht jedoch klarer gefasst werden.

G. Kompatibilität mit dem europäischen Beihilferecht herstellen

³⁰ BFH, Urteil vom 27. November 2008 – V R 8/07.

³¹ EuGH, Urteil vom 12. Februar 2009 – C-515/07.

³² Lippross, O.-G.: Umsatzsteuerliche Folgen der Auslagerung kirchlicher Aufgaben auf eine kirchlich finanzierte Vereinigung, DStR 2009, 781 ff.

Zusätzliche Probleme ergeben sich auch durch das Aufeinandertreffen von deutschem Recht mit dem europäischen Beihilferecht. So muss bei der Formulierung des Zweckes eine den beihilferechtlichen Erfordernissen und insbesondere den sog. „Altmark-Trans-Kriterien“³³ genügende Konkretisierung der Gemeinwohlverpflichtungen erzielt werden. Gleichzeitig ist diese aber zur Vermeidung der Umsatzsteuerpflicht so allgemein zu halten, dass kein steuerbarer Leistungsaustausch vorliegt. Zwar reichen nach dem Schreiben des Bundesfinanzministeriums (BMF) vom 15. August 2006³⁴ die in den ANBest-P bzw. ANBest-I normierten Auflagen für die Annahme eines (steuerbaren) Leistungsaustauschverhältnisses nicht aus. Zur Erfüllung der beihilfenrechtlichen Vorgaben wird jedoch regelmäßig die Aufnahme *besonderer* Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheid erforderlich sein.³⁵ In diesem Fall bedarf es der Prüfung im Einzelfall, ob aufgrund zusätzlicher Bedingungen oder Auflagen oder sonstiger Umstände ein steuerbarer Leistungsaustausch begründet worden ist.³⁶ Dieser Umstand führt zu weiterer Verunsicherung auf Seiten der Zuwendungsempfänger wie auch der Zuwendungsgeber. Es bedarf insoweit einer besseren Abstimmung des nationalen Rechts mit den europäischen Vorgaben.

32. Die Bundesregierung sollte ihre Kompetenzen nutzen, um eine Kompatibilität zwischen dem deutschen Zuwendungsrecht und den europäischen Rechtsvorgaben und insbesondere dem Beihilferecht herzustellen.

H. Kommunikation zwischen Zuwendungsgebern und Zuwendungsnehmern verbessern

a) Schulung intensivieren

³³ EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00, Altmark Trans“: Voraussetzung für zulässige Zuwendungen (keine Beihilfen): Das begünstigte Unternehmen muss mit der Erfüllung klar definierter gemeinwohlorientierter Verpflichtungen betraut sein. Die Parameter zur Berechnung des Ausgleiches sind vorher objektiv und transparent aufzustellen. Der Ausgleich darf keinesfalls höher sein als die Kosten, die bei der Erfüllung der gemeinwohlorientierten Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns entstanden sind. Falls das zu betrauende Unternehmen nicht im Zuge eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge ausgewählt wurde, ist die Höhe des Ausgleichs anhand der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte (wobei wiederum die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn zu berücksichtigen sind).

³⁴ BMF, Schreiben vom 15. August 2006, IV A 5 – S 7200 – 56/06.

³⁵ Leitfaden des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen: EG-Beihilfenrechtskonforme Finanzierung von kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge, S. 37.

³⁶ BMF, Schreiben vom 15. August 2006, IV A 5 – S 7200 – 56/06.

Durch die hohe Komplexität des Zuwendungsrechts fehlt häufig die notwendige Kenntnis über Möglichkeiten und Grenzen der Zuwendungsförderung. Dies gilt insbesondere für kleinere Zuwendungsempfänger. Eine bessere Schulung von Zuwendungsempfängern und Zuwendungsgebern bietet daher einen wichtigen Lösungsansatz. Beide Seiten wissen zu wenig, wo die Probleme der jeweils anderen liegen.³⁷ Gemeinsame Schulungen von Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern könnten hier Abhilfe schaffen. Dadurch könnten Zuwendungsgeber noch stärker mit den tatsächlichen Problemen von Zuwendungsempfängern vertraut gemacht werden und praxisgerechte Entscheidungen treffen. Der Deutsche Verein bietet hierzu seine Unterstützung an und empfiehlt:

33. Mitarbeiter/innen von Zuwendungsempfängern und Zuwendungsgebern sollten fortwährend und umfassend geschult werden, um die Spielräume des Zuwendungsrechts besser zu erkennen und zu nutzen. Erfolgreich erscheinen dafür gemeinsame Schulungen. Die Schulungen sollten von staatlichen oder auch zivilgesellschaftlichen Institutionen vorgenommen werden.

b) Verbesserung der Beratungs- und Informationsmöglichkeiten

Informationsdefizite auf Seiten der Zuwendungsempfänger sollten durch eine bessere Beratung und durch genaue, auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnittene Informationen ausgeglichen werden. Hier sind die staatlichen Stellen gefordert, Angebote zu machen.³⁸ Durch eine entsprechende Aufklärung und Beratung der Zuwendungsempfänger könnten die durch die Unübersichtlichkeit des Rechtsgebietes begründete mangelnde Rechtsrealisierung ausgeglichen werden. Eine entsprechende Bundesregelung könnte zugleich eine Vorbildwirkung für andere Zuwendungsgeber haben.

34. Bundesbehörden sollten in Anlehnung an die §§ 13 bis 15 SGB I zu Aufklärung, Beratung und Auskunft der Zuwendungsempfänger sowie derjenigen, die an einer öffentlichen Förderung interessiert sind, gesetzlich verpflichtet werden.

³⁷ Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Drucks. 14/8900, S. 305.

³⁸ Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Drucks. 14/8900, S. 306.

I. Fazit

Die vorangestellten Ausführungen zeigen deutlich den Reformbedarf im Zuwendungsrecht auf. Zugleich werden erste Anregungen für eine Reform gemacht. Nach Ansicht des Deutschen Vereins lässt sich mit den hier entwickelten Vorschlägen das Zuwendungsrecht vereinfachen und verbessern. Dadurch kann der Verwaltungsaufwand für Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger wesentlich verringert und zugleich ein Mehr an Rechtssicherheit und Gestaltungsfreiheit geschaffen werden. Der Deutsche Verein fordert die Bundesregierung deshalb auf, das Zuwendungsrecht zu entbürokratisieren und zu modernisieren. Er bietet ihr an, sie bei diesem Reformprozess zu unterstützen.