

Gerhard Vogt

---

### Zuwendungsrecht und Zuwendungspraxis: Die Sicht des Dritten Sektors

#### Bedeutung der Zuwendungen

Zuwendungen spielen in der Haushaltspraxis eine große Rolle. Über dieses Instrument, das in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder verankert ist, wickelt der Staat seine Fördermaßnahmen ab. Durch Zuwendungen werden die unterschiedlichsten Bereiche gefördert. Das geht von der Forschungsförderung bis zur Wirtschaftsförderung, von der Entwicklungshilfe bis zum Sport; auch Umwelt- und Naturschutz sowie Soziales, Kunst und Kultur erhalten Zuwendungen. Jahr für Jahr werden hohe Beträge in den Haushalten des Bundes und der Länder für Fördermaßnahmen bereitgestellt. Gefördert werden sowohl einzelne Projekte als auch die Tätigkeit bestimmter Institutionen. Das Zuwendungsrecht ist nur in geringem Umfang gesetzlich geregelt. Die Zuwendungspraxis wird von Verwaltungsvorschriften geprägt, welche bei der Durchführung der Förderverfahren zu beachten sind. Diese Verwaltungsvorschriften sind allgemein gehalten, sollen sie doch in allen Förderbereichen zur Anwendung kommen. So verwundert es nicht, dass diese Regelungen nicht überall passen, teilweise als wenig sachgerecht empfunden werden.

#### Unzufriedenheit mit dem Zuwendungsrecht im Dritten Sektor

Insbesondere im Dritten Sektor ist die Unzufriedenheit mit dem Zuwendungsrecht und mit der Durchführung der Förderverfahren groß. Vielfach wird die Auffassung vertreten, dass das Zuwendungsrecht unübersichtlich und durch ein Übermaß an Bürokratie gekennzeichnet sei. Eine Neudefinition des Verhältnisses von Staat und Drittem Sektor, der immer mehr öffentliche Aufgaben übernimmt, sei erforderlich. Die Zuwendungsnehmer dürften nicht länger als Bittsteller angesehen werden. Die das Zuwendungsrecht beherrschende Misstrauenskultur müsse überwunden und von einem partnerschaftlichen Umgang abgelöst werden. Kritik wird insbesondere am Ablauf der Förderverfahren geübt. Schwierigkeiten ergeben sich für die Zuwendungsempfänger aus dem Dritten Sektor beispielsweise dann, wenn sie von mehreren öffentlichen Stellen (Bund, Land, Kommunen) gefördert werden. Alle Förderer fragen exakt die gleichen Daten ab, jedoch in jeweils unterschiedlichen Verfahren und Formblättern. Auch der Nachweis der Mittelverwendung ist unterschiedlich ausgestaltet. Dementsprechend wird gefordert, die Förder- und Abrechnungsbestimmungen auf Bundes- und Landesebene aufeinander abzustimmen. Die Prüfung der Verwendungsnachweise sollte möglichst nur eine Instanz durchführen. Auch sollte ein möglichst einfaches elektronisches Antragsformular entwickelt werden, das von allen Förderern akzeptiert wird.

## **Verspätete Bewilligungen und mangelnde Abstimmungen**

Kritisch werden im Dritten Sektor die Auswirkungen des Jährlichkeitsprinzips, das für die öffentlichen Haushalte gilt, auf den Zuwendungsbereich gesehen. Die Zuwendungsgeber scheuen davor zurück, mehrjährige Bewilligungen auszusprechen. Jahresübergreifende Projekte werden deshalb in zwei Projekte aufgeteilt. Aufgrund der häufigen Verzögerungen bei der Bewilligung der Fördermittel müssen viele Projekte in der zweiten Jahreshälfte durchgeführt werden, während in den ersten drei Monaten des Jahres kaum etwas stattfindet. Hier muss die Bewilligung der Mittel zeitnäher ausgesprochen werden, der Zeitraum vom Haushaltsbeschluss des Parlaments bis zum Förderbescheid muss verkürzt werden. Auch wird beklagt, dass die verschiedenen Zuwendungsgeber sich bei gemeinsamer Förderung nicht abstimmen und auf der Anwendung ihrer jeweiligen Förderbestimmungen bestehen. Dabei ist vorgeschrieben, dass bei gemeinsamer Förderung die Bewilligung durch nur eine Behörde erfolgen soll und die Zuwendungsgeber über die Modalitäten der Förderung Einvernehmen herbeiführen sollen.

## **Unnötige Aufwände beim vorzeitigen Maßnahmebeginn**

Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Bei einem vorzeitigen Maßnahmebeginn wird nach traditioneller Ansicht unterstellt, dass der Antragsteller auf die Zuwendung nicht angewiesen ist und er die Maßnahme anderweitig finanzieren könnte. In der Praxis haben jedoch viele Projekte einen langen Vorlauf, so dass häufig eine Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns beantragt wird, um mit dem Vorhaben beginnen zu können. Diese Ausnahme wird in aller Regel zugelassen, so dass im Ergebnis nur unnötiger Aufwand für alle Beteiligten entsteht. Hier sind Vereinfachungen erforderlich.

## **Festbetragsfinanzierung als Regelfall**

Ein Wunsch der Zuwendungspraxis geht dahin, dass kleinere Zuwendungen regelmäßig im Wege der Festbetragsfinanzierung vergeben werden sollen. Durch die Festbetragsfinanzierung werden die Aufwände von Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern deutlich reduziert, und zwar insbesondere bei der Abrechnung der Förderung. Hingegen führt die sogenannte Fehlbedarfsfinanzierung dazu, dass die Motivation der Zuwendungsempfänger geringer wird, zusätzliche Mittel einzuwerben. Denn zusätzlich eingeworbene Mittel kommen dem Staatshaushalt und nicht den Zuwendungsempfängern zugute. Bei der Festbetragsfinanzierung tritt dieser Effekt nicht ein.

## **Förderfähige Ausgaben klar definieren**

Die Bewilligungsbehörden verfahren bei der Definition und Anerkennung von zuwendungsfähigen Ausgaben teilweise unterschiedlich. Ausgaben im Zusammenhang mit Krediten (für Zwischenfinanzierungen), Beratungs- und Steuerberatungskosten sowie Kosten für Wirtschaftsprüfer werden häufig nicht als förderfähig anerkannt. Auch müssen zum Teil erhebliche Summen für Miet- und Leasingkosten ausgegeben werden, weil der Kauf von Inventar

nicht genehmigt wird bzw. nicht als zuwendungsfähig angesehen wird. Konkrete, einheitliche Definitionen der zuwendungsfähigen Ausgaben würden die Planungssicherheit der Zuwendungsempfänger erhöhen. Um den Bedürfnissen der Zuwendungspraxis gerecht zu werden, sollten die vorstehend genannten Ausgabenpositionen im Regelfall anerkannt werden. Häufig werden auch Ausgaben des Zuwendungsempfängers, die mit dem Projekt zusammenhängen (Overheadkosten), von den Bewilligungsbehörden nicht anerkannt. Es geht hier um anteilige Personalausgaben, Sachausgaben, Bürokosten und Mieten. Auch diese Ausgaben sollten im Regelfall anerkannt werden, wobei mit Pauschalen gearbeitet werden sollte, um die Aufwände bei der Abrechnung zu verringern.

### **Belastende Rückforderungsregelungen**

Gelegentlich werden die Regelungen über die Rückforderung und Verzinsung von Fördermitteln als sehr weitgehend und die Zuwendungsempfänger belastend bezeichnet. Auch wird beklagt, dass die Bewilligungsbehörden erst nach Jahren die vorgelegten Verwendungsnachweise prüfen, woraus sich unter Umständen Rückforderungen ergeben. Prüfungen der Rechnungshöfe oder kommunaler Rechnungsprüfungsämter erfolgen zum Teil zeitlich noch später. Hier werden eine Bagatellgrenze für Rückforderungen, ein größeres Ermessen der Bewilligungsbehörden sowie der Verzicht auf die Rückforderung gefordert, wenn ein eventueller Rückforderungsgrund zeitlich weit zurückliegt.

### **Probleme mit dem Besserstellungsverbot**

Zuwendungsempfänger dürfen ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Beschäftigte der öffentlichen Hand. Die Obergrenze ist der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD). Das Besserstellungsverbot gilt für sämtliche mit dem Beschäftigungsverhältnis zusammenhängende Regelungen und Leistungen. Damit besteht eine erhebliche Regelungsdichte, die in ihrer Wirkung zweifelhaft erscheint. Von den Praktikern des Dritten Sektors wird argumentiert, dass die Beschäftigungsbedingungen bei Zuwendungsempfängern heute nicht mehr direkt mit dem Referenzbereich „Beschäftigte der öffentlichen Hand“ vergleichbar seien. Besserstellungen in Teilbereichen könnten Nachteile an anderer Stelle gegenüberstellen. Überdies werde es für Zuwendungsempfänger in bestimmten Bereichen schwierig, für zeitlich befristete Projekte qualifiziertes Personal zu den in der öffentlichen Verwaltung vorgegebenen Tarifen zu gewinnen. Das Besserstellungsverbot sollte gelockert werden, um den unterschiedlichen Verhältnissen bei den Zuwendungsempfängern Rechnung tragen zu können und eine leistungsgerechte Entlohnung zu ermöglichen.

### **Versicherungen, Rücklagen und Auftragsvergabe**

Es wird kritisiert, dass bei der institutionellen Förderung Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen nur versichert werden dürfen, soweit eine Versicherung gesetzlich vorgeschrieben ist oder ein Vertragspartner den Abschluss einer Versicherung als zwingende Voraussetzung für den Vertragsabschluss fordert. Diese Regelung wird den Erfordernissen der Praxis nicht gerecht. Auch das generelle Verbot, Rücklagen bei der institutionellen För-

derung zu bilden, ist nicht gerechtfertigt. Es bestehen verschiedene Risiken für die Geschäftsführung von gemeinnützigen Organisationen, beispielsweise durch steuerliche Außenprüfungen. Jeder normale Betrieb arbeitet mit Rücklagen und Rückstellungen. Das Steuerrecht lässt im Rahmen der Anerkennung der Gemeinnützigkeit die Bildung von Rücklagen – in eingeschränktem Umfang – zu. Daran sollte sich auch das Zuwendungsrecht orientieren. Vielfach werden auch die Regelungen für die Vergabe von Aufträgen von kleineren Zuwendungsempfängern als zu kompliziert angesehen. Weiterhin wird kritisiert, dass der zu erbringende zahlenmäßige Nachweis so umfänglich und ausdifferenziert ist, dass er zum Teil nur mit hohem personellem Aufwand erstellt werden kann.

### **Verbesserung der Kommunikation**

Es sind jedoch nicht immer nur die Regelungen des Zuwendungsrechts, die für Unzufriedenheit im Dritten Sektor sorgen. Häufig nutzen die Bewilligungsbehörden die vorhandenen rechtlichen Spielräume nicht oder sind mit den Besonderheiten des geförderten Bereichs nicht ausreichend vertraut. Vor diesem Hintergrund sollte ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen Fördergebern und Förderempfängern erwogen werden. Auch sollten in verstärktem Umfang Schulungen für Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger angeboten werden. Informationsdefizite auf Seiten der Zuwendungsempfänger sollten durch eine bessere Beratung ausgeglichen werden.

*Der Beitrag ist erstmals erschienen in der „AWV Informationen“ (Heft 1, Januar/ Februar 2017).*

### **Autor**

**Gerhard Vogt** ist Direktor beim Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen a.D. und Leiter der Projektgruppe „Zuwendungspraxis“ der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV e.V.).

**Kontakt über Dr. Petra Pfisterer:** [pfisterer@awv-net.de](mailto:pfisterer@awv-net.de)

### **Redaktion**

#### **BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

[newsletter@b-b-e.de](mailto:newsletter@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)