

Bundeshaushaltsordnung (BHO)

Kommentar

Bearbeitet von
Dr. Norbert Dittrich

Loseblattwerk mit 52. Aktualisierung 2017. Loseblatt. Rund 1562 S. Im Ordner

ISBN 978 3 8073 0030 6

Format (B x L): 14,6 x 20,6 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

8.2 Kein einheitliches Antragsmuster

Beim Bund gibt es in den VV – im Unterschied zu einigen Ländern – kein verbindliches Muster, wie ein Antrag auf Förderung auszusehen hat. Die einzelnen **Förderbereiche** sind zu **unterschiedlich**, um ein für alle gleiches Antragsmuster vorzugeben. Die Ressorts haben daher jeweils **eigene Antragsformulare entwickelt**.

8.3 Elektronisches Antragssystem „easy-Online“

Weit verbreitet ist inzwischen das **elektronische Antragssystem „easy-Online“** (www.foerderportal.bund.de/easyonline), das vom **BMBF** entwickelt wurde (als „**Einer für alle**“-Projekt) und allen Ressorts zum Anschluss offen steht. Mit diesem **Software-System** können elektronische Antragsformulare vor allem im Bereich der **Forschungs- und Innovationsförderung** ausgefüllt und ausgedruckt werden. Es gilt für alle Förderprogramme des BMBF und für einzelne Förderprogramme des BMWi, des BMUB, des BMEL, des BMFSFJ, des BMVI, des BIBB und des BAMF sowie für alle Förderprogramme der BLE und des BISp. Easy-Online unterstützt bei der Berechnung der gesamten Finanzierung und enthält Plausibilitätssowie Vollständigkeitsprüfungen. Der Antrag wird auch elektronisch als Datensatz erzeugt, so dass dieser von der fördernden Behörde direkt in die internen Datensysteme übernommen werden kann, sofern sie kompatibel sind. Es gibt unterschiedliche Formulare für Zuwendungen auf Ausgabenbasis und Zuwendungen auf Kostenbasis. Die Formulare sind zusammen mit Richtlinien, Merkblätter, Hinweisen und Nebenbestimmungen abrufbar aus dem **„Formularschrank“** unter www.foerderportal.bund.de.

Probleme können entstehen, wenn **Daten aus ressortinternen Informationssystemen** in easy-Online eingespeist werden sollen, zum Beispiel besondere Nebenbestimmungen. Diese müssen **umprogrammiert** werden, wenn handwerkliche Mängel vermieden werden sollen. Easy-Online ist also nicht wie „word“ verwendbar. Es bedarf **kompatibler Schnittstellen**.

8.4 Projektförder-Informationssystem „profi“ und „profi-Online“

Zur elektronischen **Bearbeitung der easy-Online-Anträge** steht das **Projektförder-Informationssystem „profi“** zur Verfügung, das ebenfalls im Auftrag des BMBF entwickelt worden ist. Das Projekt-Management liegt beim „**Informations-Service Projektförderung (IP)**“ im DLR, der auch die jeweiligen Handbücher herausgibt.

Bei „profi“ sind **zwei Bereiche zu unterscheiden**:

- **Verwaltungsintern: profi**

Diese interne Anwendung steht den **Bewilligungsbehörden** zur Verfügung. Sie können mit profi das **gesamte Förderverfahren** elektronisch **bearbeiten**, von der Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung und Erfolgskontrolle. Das Verfahren ist erläutert im **verwaltungsinternen profi-Handbuch**, das nur den Benutzerinnen und Benutzern in den Bewilligungsbehörden zugänglich ist.

- **Für Zuwendungsempfänger: profi-Online**

Für die **Zuwendungsempfänger** ist profi mit Online-Komponenten erweitert worden zu **„profi-Online“** (www.foerderportal.bund.de/profionline/). Da-

mit können die Zuwendungsempfänger formgebundene Vorgänge, zum Beispiel Zahlungsanforderungen, online abwickeln. Voraussetzung für die Nutzung ist mindestens ein laufendes Vorhaben. Die Freishaltung erfolgt vorhabenbezogen auf schriftlichen Antrag. Die wichtigsten Funktionen der Anwendung sind in einem Handbuch für Zuwendungsempfänger (**profi-Online Benutzerhandbuch**) erläutert.

8.5 Ermessen der Bewilligungsbehörde zum Inhalt des Antrags

Die Anforderungen an den Inhalt eines Förderantrags stehen weitgehend im Ermessen der Bewilligungsbehörde. Vom Sinn und Zweck des Förderantrags her muss er die **zur Beurteilung der Notwendigkeit der Zuwendung erforderlichen Angaben** enthalten. Dies setzt die VV Nr. 3.1 als selbstverständlich voraus. Dort ist lediglich klargestellt, dass auf Verlangen der Bewilligungsbehörde die Angaben **durch geeignete Unterlagen zu belegen** sind. Im Übrigen beschränkt sich **VV Nr. 3.2** auf die formale Anforderung, dass bei der Projektförderung ein Finanzierungsplan, bei der institutionellen Förderung ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan sowie eine Erklärung zur Vorsteuerabzugsberechtigung beizufügen sind. Der übrige Inhalt des Antrags ist davon abhängig, was die Bewilligungsbehörde im Einzelfall für erforderlich hält. Maßgebend dafür sind vor allem die **Förderziele**. Zum Teil wird der notwendige Inhalt von Anträgen in Förderrichtlinien festgelegt.

8.6 Wettbewerb im Antragsverfahren

Das Regelwerk enthält **keine Vorgabe**, auf welchem Wege Anträge auf Förderung zustande kommen. Das **Ausschreibungsgebot des § 55**, der bei Verträgen eine Vergabe im Wettbewerb verlangt, **gilt nicht** für Zuwendungen. Die Auswahl des Zuwendungsempfängers steht im **Ermessen** der Bewilligungsbehörde, wobei sie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit des § 7 zu beachten hat. Im Interesse einer wirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel, sollten auch Zuwendungen **nach Möglichkeit im Wettbewerb** vergeben werden (siehe Erläuterung 3.5 zu § 23, Abgrenzungsmerkmal 8). Für Wettbewerb im Antragsverfahren kommen folgende Möglichkeiten in Betracht:

8.7 Wettbewerb durch Förderrichtlinien

Das **übliche Instrument** zur Herstellung von Wettbewerb zwischen möglichen Zuwendungsempfängern ist die **Veröffentlichung** von Förderrichtlinien. Sie schaffen Transparenz nach außen und tragen dazu bei, dass unter den Antragstellern ein Wettbewerb um Fördermöglichkeiten entstehen kann (siehe Erläuterung 6.9.2). Förderrichtlinien sind unverzichtbar bei allen Förderprogrammen, die sich an einen großen Kreis möglicher Zuwendungsempfänger richten. Bei innovativen Projekten, mit denen Neuland betreten wird, hat sich ein **zweistufiges Wettbewerbsverfahren** bewährt (siehe Erläuterung 6.12.14).

8.8 Interessenbekundungsverfahren

Als weiteres Instrument für Wettbewerb kommt ein Interessenbekundungsverfahren in Betracht. Es hat sich in der Praxis herausgebildet und dient der **Ermittlung potentieller Partner für die Durchführung von Förderprogrammen**, zum

Beispiel Interessenbekundungsverfahren „Bürgerarbeit“ des BMAS vom 19. April 2010, www.bmas.de, Suchwort: Interessenbekundungsverfahren Bürgerarbeit, oder Interessenbekundungsverfahren „Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas“ des BMFSFJ vom 6. November 2014, www.bmfsfj.de, Suchwort: Interessenbekundungsverfahren Quereinstieg. Im Vordergrund steht der Ideenwettbewerb durch Vorlage von Konzepten zur Konkretisierung des Förderprogramms und die Einbindung aller relevanten Akteure. Damit entsteht **Wettbewerb bei der anschließenden Antragstellung** für die Förderung konkreter Projekte.

Ein weiterer Anwendungsfall sind Interessenbekundungsverfahren **vor Vergabe von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben** im Rahmen der Ressortforschung. Hier kann es sinnvoll sein, den Markt mit dem Ziel zu erkunden, ob ein Vorhaben entweder als **Vertrag** oder als **Zuwendung** vergeben werden soll (siehe Erläuterung 24.1 zu § 55).

Interessenbekundungsverfahren zur Durchführung von Förderprogrammen sind zu unterscheiden von dem **Interessenbekundungsverfahren nach § 7 Abs. 2 Satz 2**, das ein Instrument zur Prüfung von Privatisierungsmöglichkeiten ist und in geeigneten Fällen vor der Vergabe öffentlicher Aufträge durchzuführen ist (siehe Erläuterung 21 zu § 7). Formal gelten daher bei Zuwendungen nicht die Vorgaben nach VV Nr. 3 (mit Anlage) zu § 7.

8.9 Sonstige Veröffentlichung von Fördermöglichkeiten

Soweit keine Förderrichtlinien vorhanden sind, lässt sich Wettbewerb auch dadurch herstellen, dass in geeigneter Form auf die bestehenden Fördermöglichkeiten hingewiesen wird. Das macht zum Beispiel das BMUB für Projekte von Verbänden im Umweltschutz und im Naturschutz durch „**Grundlegende Informationen** zur Verbändeförderung“ auf der **homepage** des Ministeriums. Danach sind Förderanträge unter Beachtung der genannten Voraussetzungen bis zu einem Stichtag bei den Bewilligungsbehörden einzureichen.

Zur Auswahl der Zuwendungsempfänger bei **Antragsüberhang** siehe Erläuterung 11.11.

8.10 Initiative von Seiten eines Antragstellers

Möglich ist auch, dass ein Antragsteller ohne Bezugnahme auf die Veröffentlichung von Fördermöglichkeiten einen Antrag auf Förderung seines Projekts stellt. Soweit es für die in Betracht kommenden Fördermittel ein Wettbewerbsverfahren gibt, ist er auf dieses zu verweisen. Ansonsten kann die Bewilligungsbehörde im Rahmen ihres **Ermessens** über den **Einzelantrag** entscheiden. Dabei ist auch zu prüfen, ob es andere Antragsteller geben könnte, die für das Projekt geeigneter sind.

8.11 Gezielte Auswahl durch die Bewilligungsbehörde

Soweit zur Herstellung von Wettbewerb nicht genügend Interessenten vorhanden sind, kann die Bewilligungsbehörde auch von sich aus die **Initiative ergreifen und gezielt auf mögliche Zuwendungsempfänger zugehen**. Das kommt zum Beispiel in Betracht, wenn in einem **Einzelfall** ein bestimmtes Projekt aus

Gründen der Akzeptanz von einer Stelle außerhalb der Bundesverwaltung als Zuwendung realisiert werden soll, aber zunächst unklar ist, wer für das Projekt fachlich geeignet und bereit ist, Eigenmittel einzusetzen. In einem solchen Fall ist es sachgerecht, gezielt auf mögliche Partner zuzugehen und mit ihnen die Eckwerte einer Zuwendung durchzusprechen. Auf dieser Grundlage erfolgt dann die Antragstellung.

9. Antragsunterlagen bei Projektförderung

Bei der Projektförderung besteht der Förderantrag aus **zwei Teilen**: Der Antragsteller muss mitteilen, **was er in der Sache machen will (Projektbeschreibung)** und **wie er sein Vorhaben finanzieren will (Finanzierungsplan)**. In VV Nr. 3.2.1 wird nur der Finanzierungsplan als notwendiger Bestandteil eines Antrags auf Projektförderung genannt. Die Projektbeschreibung wird als selbstverständlich vorausgesetzt.

Der **Struktur** des Antrags folgt der **Verwendungsnachweis**. Er ist ein **Spiegel des Antrags**. Der Projektbeschreibung entspricht der Sachbericht, dem Finanzierungsplan entspricht der zahlenmäßige Nachweis (siehe Erläuterung 49.5).

9.1 Projektbeschreibung

In der Projektbeschreibung ist der **fachliche Teil** des Vorhabens im Einzelnen darzustellen. Dazu gehören die Beschreibung des Vorhabens und der verfolgten Ziele sowie ein Zeitplan. Dabei sollte auch dargestellt werden, welchen Beitrag die Arbeitsziele des Projektes zu den Zielen des Förderprogramms leisten und wie die Ergebnisse genutzt werden sollen. Die Projektbeschreibung **entspricht der Leistungsbeschreibung** beim Vertrag. Die erforderlichen Angaben werden häufig durch Hinweise zum Antragsformular erläutert, zum Beispiel im Formularschrank des **BMBF** unter www.foerderportal.bund.de, Datei 0027.pdf oder durch die Richtlinien des **BMZ** für die „Förderung entwicklungsrelevanter Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern“, abrufbar unter www.bengo.engagement-global.de, Suchwort: BMZ-Förderung, Downloads.

Die Projektbeschreibung ist **Grundlage für** die Festlegung des **Zweckzwecks** und damit auch Grundlage für die Prüfung der **Erreichung des Zweckzwecks** und für die **Erfolgskontrolle** (siehe Erläuterung 57). Wichtig ist daher eine **hinreichend differenzierte Beschreibung** des Vorhabens sowie des Sach- und Personalaufwands (**fachliches Mengengerüst**), also z. B. die erforderliche Zahl und Qualität von Mitarbeitern. Wenn die Projektbeschreibung zu pauschal ist, wird der Sachbericht die gleichen Mängel aufweisen, denn der Verwendungsnachweis ist ein Spiegel des Antrags. Oft entsteht dann auch Unklarheit, ob die Ausgaben zweckentsprechend geleistet worden sind. Vor allem bei Forschungsvorhaben muss auf eine möglichst konkrete Formulierung der Projektbeschreibung (Leistungs-Soll) geachtet werden.

9.2 Finanzierungsplan

Der Finanzierungsplan stellt die zur Durchführung des Projekts notwendigen Ausgaben und ihre Finanzierung dar.

Zum Sprachgebrauch:

Nach den VV sind für den finanziellen Teil des Antrags folgende Begriffe zu verwenden:

- bei der **Projektförderung auf Ausgabenbasis:** **Finanzierungsplan** (VV Nr. 3.2.1)
- bei der **Projektförderung auf Kostenbasis:** **Vorkalkulation** (VV Nr. 13a.4)
- bei der **institutionellen Förderung:** **Haushalts- oder Wirtschaftsplan** (VV Nr. 3.2.2 und VV Nr. 3.4 zu § 23)

Der von den VV vorgegebene Sprachgebrauch wird nicht immer beachtet. So wird zum Teil der Begriff „**Kosten- und Finanzierungsplan**“ verwendet. Das ist eine **nicht sachgerechte** Vermischung von Ausgabenbasis und Kostenbasis (zur Vermischung der Begriffe siehe Erläuterung 10.3 zu § 7).

9.3 Zwei Teile des Finanzierungsplans: Ausgaben und Finanzierung der Ausgaben

Nach **VV Nr. 3.2.1** besteht der Finanzierungsplan aus **zwei Teilen**:

1. aufgegliederte Berechnung der mit dem **Zweck** zusammenhängenden **Ausgaben**
2. Übersicht über die beabsichtigte **Finanzierung der Ausgaben**.

Zum Begriff „**mit dem Zweck zusammenhängende Ausgaben**“ siehe Erläuterung 9.9.

9.4 Einzelansätze des Finanzierungsplans

Die **weitere Unterteilung** des Finanzierungsplans wird in den VV **nicht vorgegeben**. Aus **Nr. 1.2 ANBest-P** ergibt sich, dass der Finanzierungsplan in **Einzelansätze** zu gliedern ist. Was unter einem Einzelansatz zu verstehen ist, wird in den ANBest-P und in den VV **nicht definiert**. Hierüber entscheidet die Bewilligungsbehörde im Rahmen ihres **Ermessens**. Sie legt fest, **wie differenziert** die Gesamtausgaben in Einzelansätze aufgeteilt werden.

Definition:

Einzelansatz ist die im Finanzierungsplan **mit eigener Nummer, Zweckbestimmung und Betrag** ausgewiesene Ausgabenposition.

9.5 Überschreiten der Einzelansätze um bis zu 20 %

Die Einzelansätze dürfen nach **Nr. 1.2 ANBest-P** um bis zu 20% überschritten werden (siehe Erläuterung 9.10). Von der Unterteilung in Einzelansätze hängt daher die **finanzielle Flexibilität** des Zuwendungsempfängers bei der Projektdurchführung ab. Je mehr Einzelansätze umso geringer ist die absolute Höhe der Überschreitungsmöglichkeit. Dann muss häufiger die Zustimmung der Bewilligungsbehörde eingeholt werden, die bei einer Überschreitung um mehr als 20% vorher beteiligt werden muss.

Eine **Einschränkung** der 20% ist **nicht zulässig** (siehe Erläuterung 4.2).

9.6 Festlegen der Einzelansätze

Eine zu **weitgehende Unterteilung** in Einzelansätze ist zu **vermeiden**. Sie erschwert die Bewirtschaftung und widerspricht dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung. Es gilt, einen **angemessenen Kompromiss** zu finden zwischen **Transparenz** für die Bewilligungsbehörde und ausreichender **Flexibilität** für den Zuwendungsempfänger. Er ist wie folgt möglich:

Einzelne Ausgabearten werden zu **größeren Einzelansätzen** zusammengefasst. Der Zuwendungsempfänger muss aber die Berechnung der **Einzelansätze näher erläutern**. Dadurch erhält die Bewilligungsbehörde die für die Beurteilung der Notwendigkeit erforderliche Transparenz.

Bei **Baumaßnahmen** sind die Einzelansätze in der Regel die „**Kostengruppen nach DIN 276**“, die im „Kostenprüfblatt“ und im zahlenmäßigen Nachweis summarisch angegeben werden. (Im Baubereich wird durchgängig von „Kosten“ gesprochen, obwohl in der Regel „Ausgaben“ gemeint sind.) Bei Beschaffungen können die in einer **Beschaffungsliste** je Gegenstand genannten Nummern zum Einzelansatz erklärt werden.

9.7 Beispiel für einen Finanzierungsplan

Der Finanzierungsplan für die **Tagung** einer wissenschaftlichen Gesellschaft könnte wie folgt aussehen:

1.	Ausgaben	
1.1	Personalausgaben (für zusätzliches Personal)	25 700 €
1.2	Honorare und Reisen der Dozenten	7 200 €
1.3	Miete der Tagungsräume	6 100 €
1.4	Druck des Tagungsberichts	14 500 €
1.5	Sonstige Sachausgaben	4 900 €
	Insgesamt:	58 400 €
2.	Finanzierung der Ausgaben	
2.1	Eigenmittel	9 800 €
2.2	Teilnehmergebühren	18 000 €
2.3	Zuwendung Land	15 300 €
2.4	Zuwendung Bund	15 300 €
	Insgesamt:	58 400 €

(Fortsetzung Seite 72.1)

9.8 Geltungsdauer des Finanzierungsplans

Im Finanzierungsplan sind alle Ausgaben darzustellen, die **während des Projektdurchführungszeitraums** = Bewilligungszeitraum (siehe Erläuterung 36) notwendig sind. Erfasst werden also die Ausgaben von Projektbeginn bis Projektende.

Bei **überjährigen Projekten** reicht es aus, wenn die Ausgaben in **einem** Finanzierungsplan dargestellt werden. Für die Mittelbewirtschaftung ist es erforderlich, dass der Antragsteller angibt, in welcher Höhe er Zuwendungen für die einzelnen Kalenderjahre erwartet. Die **Jahresraten** werden in **den Zuwendungsbescheid** aufgenommen und sind als **Festlegung bei dem jeweiligen Haushaltstitel** zu buchen. Änderungen der Jahresraten bedürfen der Zustimmung der Bewilligungsbehörde.

Bei mehrjähriger Laufzeit eines Projektes wird **zum Teil** eine **getrennte Darstellung** wie folgt verlangt:

- ein Finanzierungsplan für den gesamten Zeitraum (= **Gesamtfinanzierungsplan**) und
- zusätzlich **Finanzierungspläne für die einzelnen Kalenderjahre** (so zum Beispiel beim BMBF).

Die VV verlangen keine getrennte Darstellung. Sie hat den Vorteil, dass die Bewilligungsbehörde einen **detaillierten Überblick** über den **voraussichtlichen Mittelabfluss** erhält. In diesem Fall sind die Einzelansätze der jährlichen Finanzierungspläne verbindlich und maßgebend für die Flexibilität in Höhe von 20 % im Sinne der Nr. 1.2 ANBest-P. Die Bewilligungsbehörde kann aber im Zuwendungsbescheid oder nachträglich zulassen, dass sich die 20 % auf die Einzelansätze des Gesamtfinanzierungsplans beziehen.

Maßgebend für die **Darstellung der Ausgaben** in den einzelnen Finanzierungsplänen ist der **Mittelabfluss beim Zuwendungsempfänger**.

Das gilt auch für Ausgaben, die zu Beginn des Kalenderjahres geleistet werden, für die aber die Zuwendung mit einer Verwendungsfrist von sechs Wochen oder zwei Monaten bereits am Ende des Vorjahres ausgezahlt wird. Für die **Darstellung der Höhe der Zuwendung** im Finanzierungsplan ist der **Mittelabfluss im Bundshaushalt** maßgebend. Wird die Zuwendung vor Ablauf des Haushaltsjahres ausgezahlt, ist der Mittelabfluss für dieses Kalenderjahr zu erfassen, auch wenn der Zuwendungsempfänger sie erst zu Beginn des Folgejahres verwendet. Endet der Bewilligungszeitraum für das Projekt im neuen Jahr innerhalb der Verwendungsfrist, bedarf es für die „Überlappung“ keiner Verpflichtungsermächtigung (siehe Erläuterung 37.1 und 40.14).

9.9 Zum Begriff „mit dem Zweck zusammenhängende Ausgaben“

Nach VV Nr. 3.2.1 sind im Finanzierungsplan die **„mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben“** darzustellen. Der Antragsteller hat **alle Ausgaben** anzugeben, **die aus seiner Sicht** zur Durchführung des Projekts **notwendig** sind. Über den tatsächlichen Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben entscheidet die Bewilligungsbehörde bei der Antragsprüfung. Zum Begriff der zuwendungsfähigen Ausgaben siehe Erläuterung 27.

Soweit der Zuwendungsempfänger im Finanzierungsplan **höhere Ausgaben** genannt hat, als von der Bewilligungsbehörde anerkannt werden, sind sie **nicht zuwendungsfähig** und werden **nicht in den** für verbindlich erklärten **Finanzierungsplan aufgenommen**. Wenn z. B. ein Zuwendungsempfänger **Ausgaben für zu teure Geräte** oder **zu hohe Personalausgaben** in den Finanzierungsplan aufnimmt, sind die den tatsächlichen Bedarf übersteigenden Beträge nicht zuwendungsfähig. Der Zuwendungsempfänger darf diese Ausgaben bei einer **Fehlbedarfsfinanzierung auch nicht aus Eigenmitteln** oder sonstigen Mitteln leisten. Das wäre mit dem Subsidiaritätsgrundsatz unvereinbar, denn es werden Eigenmittel ausgegeben, die bei wirtschaftlichem Verhalten die Zuwendung verringern. Das Gleiche gilt bei **Ausgaben für Reisen**, die **über das BRKG** hinausgehen, wenn das Besserstellungsverbot gilt. Auch diese dürfen nicht aus dem Finanzierungsplan herausgenommen und vom Zuwendungsempfänger allein finanziert werden. Das wäre eine Umgehung des Besserstellungsverbots und eine sachlich nicht gerechtfertigte **Verkürzung seiner Eigenmittel**. Ausgaben, die nach Entscheidung der Bewilligungsbehörde zur Erreichung des Zuwendungszwecks nicht notwendig sind, darf der Zuwendungsempfänger nach dem Subsidiaritätsgrundsatz überhaupt nicht leisten.

Eine **Ausnahme** ist **nur bei der Anteilfinanzierung** zulässig, wenn es sich um Zuwendungen an finanzstarke Zuwendungsempfänger handelt (siehe Erläuterung 24.9). Hier ist der Zuwendungsempfänger nicht zum Einsatz sämtlicher Eigenmittel verpflichtet. Die Zuwendung hat Anreizfunktion und wird nach einer Interessenquote festgelegt. Der Zuwendungsempfänger kann daher **aus** den verbleibenden **Eigenmitteln** auch einen **höheren Standard finanzieren**.

Die „mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben“ **entsprechen, wenn sie in voller Höhe anerkannt werden, den zuwendungsfähigen Ausgaben**. Sie sind dann auch **identisch mit den Gesamtausgaben für den Zuwendungszweck** im Sinne von Nr. 2.1 ANBest-P (siehe Erläuterung 28.3). Für diese Auslegung spricht die **Systematik des Regelwerks**. Der Begriff „mit dem Zuwendungszweck zusammenhängende Ausgaben“ wird auch in **Nr. 1.2 ANBest-P** verwendet, und zwar eindeutig im Sinne von „zuwendungsfähigen Ausgaben“. Auch die vergleichbare Formulierung der VV für Zuwendungen auf Kostenbasis spricht für diese Auslegung. Nach **VV Nr. 13a.4** umfasst die **Vorkalkulation**, die dem Finanzierungsplan bei Zuwendungen auf Ausgabenbasis entspricht, die **„voraussichtlich zuwendungsfähigen Kosten“**.

Zum Verhältnis der zuwendungsfähigen Ausgaben zu den **Gesamtausgaben für das Projekt** siehe Erläuterung 28.

9.10 Bedeutung des Finanzierungsplans

Der von der Bewilligungsbehörde anerkannte Finanzierungsplan legt den **finanziellen Handlungsrahmen** des Zuwendungsempfängers fest, und zwar in folgender Weise:

- **Verbindlichkeit des Gesamtergebnisses**

Nach **Nr. 1.2 Satz 2 ANBest-P** ist der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Das Gesamtergebnis umfasst:

- die **Gesamtausgaben** (1. Teil des Finanzierungsplans)
- die **Finanzierung der Ausgaben** (2. Teil des Finanzierungsplans).

Die **Gesamtausgaben** sind als **Obergrenze verbindlich**. Sie legen die Höhe der **zuwendungsfähigen Ausgaben** fest. Höhere Ausgaben sind nicht zuwendungsfähig. Soweit die **Gesamtausgaben überschritten** werden müssen, um den **Zuwendungszweck zu erreichen**, und eine Reduzierung des Zuwendungszwecks nicht in Betracht kommt, muss grundsätzlich der Zuwendungsempfänger die Mehrausgaben tragen. Er ist zur zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung verpflichtet. Dies verlangt eine Projektdurchführung in vollem Umfang. Er muss also das Projekt aus Eigenmitteln zu Ende führen. Bei der Fehlbedarfsfinanzierung ist aber faktisch oft eine Nachbewilligung erforderlich (zur Nachbewilligung bei den unterschiedlichen Finanzierungsarten siehe Erläuterung 46.7).

Verbindlich ist auch die **Finanzierung der Ausgaben**. Der Zuwendungsempfänger muss die genannten **Eigenmittel erbringen**. Er muss auch sicherstellen, dass **vorgesehene Drittmittel** (zum Beispiel Teilnehmerbeiträge oder Spenden) tatsächlich eingehen. Der Zuwendungsgeber ist seinerseits zur Zahlung der bewilligten Zuwendung verpflichtet.

- **Verbindlichkeit der Einzelansätze mit 20% Flexibilität**

Auch die Einzelansätze des Finanzierungsplans sind nach Nr. 1.2 ANBest-P verbindlich. Ausgaben sind **nur zuwendungsfähig**, wenn sie durch die Zweckbestimmung und den Betrag eines **Einzelansatzes gedeckt** sind. Allerdings dürfen die Einzelansätze nach **Nr. 1.2 Satz 3 ANBest-P** um bis zu 20 % überschritten werden, **soweit Einsparung** bei anderen Einzelansätzen erfolgt (siehe Erläuterung 9.5). Die Einsparung kann „gestückelt“ werden.

Eine **weitere Voraussetzung** für die Überschreitung eines Einzelansatzes nennt Nr. 1.2 ANBest-P nicht. Diese folgt aber aus der Verpflichtung des Zuwendungsempfängers **nach Nr. 1.1 ANBest-P**, die Zuwendung **wirtschaftlich und sparsam** zu verwenden. Der Zuwendungsempfänger darf einen Einzelansatz nur überschreiten, wenn die Mehrausgabe an dieser Stelle **zur Erreichung des Zweckungszwecks notwendig** ist. Die Tatsache, dass bei einem Einzelansatz Minderausgaben entstehen, reicht allein nicht aus, um die Überschreitung eines anderen Einzelansatzes zu rechtfertigen. **Vorrang** hat nach dem Minimalprinzip die **Absenkung der im Finanzierungsplan veranschlagten Gesamtausgaben**, die dann nach Nr. 2.1 ANBest-P zu einer Verringerung der Zuwendung führt.

Die Überschreitung eines Einzelansatzes um **mehr als 20 %** ist **in Sonderfällen** nach Nr. 1.2 Satz 4 ANBest-P zulässig. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, ist eine Überschreitung um mehr als 20 % nur mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde nach VV Nr. 5.3.2 zu § 44 möglich. Wird ein Einzelansatz **ohne Zustimmung** der Bewilligungsbehörde um mehr als 20 % überschritten, ist dies eine **nicht zuwendungsfähige Ausgabe**. Damit liegt grundsätzlich eine nicht zweckentsprechende Verwendung vor, soweit nicht die Bewilligungsbehörde von der Möglichkeit einer nachträglichen Anerkennung zweckentsprechender Verwendung Gebrauch macht (siehe Erläuterung 47).

10. Antragsunterlagen bei institutioneller Förderung

Institutionelle Förderungen sind typischerweise Dauerförderungen. Die fachliche Zielsetzung ist daher aus bisheriger Förderung dem Grunde nach bekannt.

Der Förderantrag besteht daher **in der Regel zunächst nur** aus der **Vorlage des Entwurfs des Haushalts- oder Wirtschaftsplans**, der den Anforderungen der VV Nr. 3.4 zu § 23 entsprechen muss. Zur Gliederung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans siehe Erläuterung 6.1 zu § 23, Abgrenzungsmerkmal 4. Der **fachliche Teil**, z. B. das Jahresarbeitsprogramm, wird **üblicherweise nachgereicht**. Hierüber wird in den Gremien des institutionell geförderten Zuwendungsempfängers entschieden, in denen der Zuwendungsgeber in der Regel vertreten ist. Der fachliche Teil muss die **Förderziele für das jeweilige Haushaltsjahr konkretisieren**, denn sie sind die Grundlage für die Höhe der zu bewilligenden Zuwendung und für die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle, die auch bei der institutionellen Förderung nach VV Nr. 11a.3 durchzuführen ist. Bei einem Erstantrag sind detaillierte Unterlagen über die Zielsetzung und die Arbeit der Institution von vornherein beizufügen.

Der **Zeitpunkt für die Antragstellung** liegt bei der institutionellen Förderung wesentlich früher als bei der Projektförderung. Der Antrag muss **bereits bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts** gestellt werden. Nach VV Nr. 3.4 zu § 23 dürfen Ausgaben für eine institutionelle Förderung erst veranschlagt werden, wenn der Zuwendungsempfänger einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorgelegt hat. Als institutionelle Förderung darf eine Zuwendung nur bewilligt werden, wenn der Bundeshaushalt hierzu **ausdrücklich ermächtigt**.

Soweit der Zuwendungsempfänger nach den Regeln der **kaufmännischen doppelten Buchführung** bucht, kann der Haushalts- oder Wirtschaftsplan nach VV Nr. 3.4.2 dem jeweiligen **Kontenplan** entsprechen. **Beizufügen** ist aber eine **Überleitungsrechnung** auf Einnahmen und Ausgaben, soweit sie für die Bemessung der Zuwendung erforderlich ist. Die Überleitungsrechnung ist eine „**Übersetzung**“ aus der Sprache der Betriebswirtschaft in die Sprache der Kameralistik. Über die Notwendigkeit der Überleitungsrechnung entscheiden Fachressort und BMF im Einzelfall. Zur Überleitungsrechnung im Einzelnen siehe Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D VI 5 und E I 3.1.2.2.1.

11. Antragsprüfung

Die Bewilligungsbehörde trifft ihre Entscheidung auf der Grundlage des Antrags. Das erfordert eine **gründliche Prüfung** der Antragsunterlagen. Der Antrag ist fachlich und verwaltungsmäßig zu prüfen. Im **Vordergrund** steht die Prüfung der **Notwendigkeit** der Zuwendung, vor allem die Festlegung des **Zweckes**, der **Umfang** der zuwendungsfähigen Ausgaben und die **Höhe** der Zuwendung.

11.1 Bedeutung der Antragsprüfung

Die Antragsprüfung ist der **wichtigste Teil des gesamten Zuwendungsverfahrens**. Das folgt aus der **grundsätzlichen Interessenlage**: Der **Antragsteller** will im Zweifel eine **möglichst hohe Förderung** erreichen. Aufgabe der **Bewilligungsbehörde** ist es, nur **im notwendigen Umfang** zu fördern. Der Antragsteller wird einen aus seiner Sicht optimalen Wirtschaftsplan oder Finanzierungsplan vorlegen. Vor allem bei Positionen, die er nur schwer einschätzen kann, wird er einen Risikozuschlag einplanen. Daher muss die Bewilligungsbehörde

als Interessenwahrer des Steuerzahlers vor allem beim Wirtschaftsplan oder Finanzierungsplan ausreichende Transparenz verlangen. Ansätze, die sie nicht nachvollziehen kann, sind zu hinterfragen (siehe Erläuterung 11.5).

Die für die Antragsprüfung aufgewendete **Zeit ist gut investiert**. Ausgaben, die als zuwendungsfähig anerkannt sind, werden in der Regel auch geleistet. Klarheit und sachgerechte Strukturen, die bei der Antragsprüfung geschaffen werden, unterstützen das gesamte weitere Verfahren. Umgekehrt wirken sich Mängel und Versäumnisse bei der Antragsprüfung bis hin zur Prüfung des Verwendungsnachweises belastend aus. Sie sind später nur mit deutlich höherem Arbeitsaufwand zu beheben. Eine sorgfältige Antragsprüfung **prägt die gesamte Zusammenarbeit** zwischen Bewilligungsbehörde und Zuwendungsempfänger. Wenn der Antragsteller merkt, dass sein Antrag konkret und kritisch geprüft wird, zieht er daraus in der Regel Schlüsse für die Zukunft. Ihm wird die Notwendigkeit deutlich, bei der weiteren Abwicklung der Förderung oder bei einer Anschlussförderung sorgfältig zu verfahren.

11.2 Ermessen, die große Herausforderung

Die Bewilligungsbehörde **kann** fördern, **muss aber nicht** fördern. Sie hat Ermessen auf der Rechtsfolgende. Verbunden damit sind **weite Beurteilungsspielräume** auf der Voraussetzungseite. **Zentrale unbestimmte Rechtsbegriffe** des Zuwendungsrechts sind im Regelwerk **nicht definiert**. Sie werden als elbsterklärend zugrunde gelegt wie zum Beispiel „erhebliches Bundesinteresse“, „zuwendungsfähige Ausgaben“ oder „Bewilligungszeitraum“. Erst recht fehlt eine Anleitung, wie mit diesen Begriffen konkret umzugehen ist. Der Handlungsrahmen, der sich aus der Zweckbestimmung des Haushaltstitels und aus etwaigen Förderrichtlinien ergibt, ist in der Regel ebenfalls weit gesteckt. Die Bewilligungsbehörde hat daher insgesamt einen **weiten Beurteilungs- und Ermessensspielraum**. Dieser wird vor allem bei der Antragsprüfung konkretisiert. Hier entscheidet die Bewilligungsbehörde über die Eckwerte der Förderung, insbesondere über:

- die Projektbeschreibung, also **was** gefördert wird,
- das **erhebliche Bundesinteresse**,
- die Höhe der **zuwendungsfähigen Ausgaben**,
- die **Finanzierungsart** und damit über die Höhe der notwendigen Eigenmittel und die **Höhe der Zuwendung**,
- den **Bewilligungszeitraum**.

Es gibt **zwei Möglichkeiten**, mit diesen weiten Ermessensspielräumen umzugehen. Sie können als **Herausforderung** erlebt werden, die **Freude** macht und die **Chance zum Gestalten** gibt („o ja!“). Sie können aber auch als **Überforderung** erlebt werden, die **Angst** macht („oje!“). Der **Mensch** hat also für das Gelingen der Fördertätigkeit **große Bedeutung**.

Ermessen und Regress:

Zum Teil besteht in der Praxis die Sorge, Fehler bei der Ermessensausübung könnten schnell zum Regress führen und die persönliche Haftung für entstandene Schäden zur Folge haben. Diese Sorge ist unbegründet. Der **Verfasser** hat in der langen Zeit seines Berufslebens **keinen einzigen Fall erlebt**, in dem jemand

im Zuwendungsbereich **aus Gründen grober Fahrlässigkeit** bei der Wahrnehmung seines Ermessens Schadensersatz hat leisten müssen. Die Gefahr eines Regresses ist äußerst gering. Auch der **BRH** prüft die Ermessensausübung mit **Behutsamkeit und Augenmaß**. Der BRH kann nur prüfen, ob die Verwaltung mit dem Ermessen verantwortungsvoll umgegangen ist und die **Grenzen des Ermessens eingehalten** worden sind. Der BRH kann nicht seine Wertung an die Stelle des Ermessens der Verwaltung setzen. Gerade im Zuwendungsbereich gilt das **Selbstverständnis des BRH**, dass es nicht seine Hauptaufgabe ist, mögliche Regressansprüche aufzudecken, sondern dass es darum geht, die Verwaltung durch überzeugende Fehleranalyse und kluge Lösungsvorschläge zum Besseren zu verändern (siehe Erläuterung 4 zu § 98). Und das ist auch richtig so. Denn es wäre äußerst schädlich, wenn in einem Aufgabengebiet, das vom Engagement für die Sache und von der Bereitschaft zum Gestalten lebt, aus Angst vor persönlichen Sanktionen die Freude am Gestalten genommen würde. Die Folge wäre bürokratische Enge und kleinliche Regelauslegung. Statt Kreativität, die zum Gelingen der Fördertätigkeit unverzichtbar ist, wäre das vorrangige Ziel, keine Fehler zu machen. Das wäre in hohem Maße unwirtschaftlich (siehe auch Erläuterung 7 zu § 7). Diese Sicht stellt nicht in Frage, dass auch Gestaltungsfreude eine solide handwerkliche Basis braucht und angemessene Rechenschaft über die Verwendung von Steuergeldern erforderlich ist.

11.3 Mach, was vernünftig ist: Gestalte!

Die **innere Haltung** beim Umgang mit den Ermessensspielräumen sollte sein, das zu tun, was in der Sache vernünftig ist. Es gilt, die Ermessensspielräume als **Chance zum Gestalten** zu nutzen (zustimmend Mayer in: Engels/Eibelshäuser, KHR, RN 82 zu § 44 BHO). Fördermittel sind dazu da, **die Welt zum Besseren hin zu verändern**. Die entscheidende Frage muss sein: „**Was sollte im konkreten Fall vernünftigerweise geschehen? Und wo steht, dass das, was in der Sache vernünftig ist, nicht sein darf?**“. Diese Sichtweise ist zwar im Zuwendungsrecht nicht ausdrücklich vorgegeben. Sie folgt aber im Wege sachgerechter Auslegung aus dem Gesamtzusammenhang des Regelwerks und aus dem **Gebot der Wirtschaftlichkeit des § 7 Abs. 1 BHO** (siehe Erläuterung 2.1 zu § 7). Wirtschaftlichkeit im Zuwendungsrecht heißt, **sorgsam** mit den Fördermitteln umzugehen und den **bestmöglichen Nutzen** zu erzielen. In aller Regel lässt das Zuwendungsrecht hinreichend Raum für angemessene Auslegung und sachgerechte Lösungen. Die Verwaltungsvorschriften und Nebenbestimmungen können die Vielfalt der Förderfälle gar nicht abstrakt regeln. Sie setzen daher nur einen weiten Rahmen, der durch Entscheidungen im Einzelfall auszufüllen ist. Das Regelwerk vertraut auf die Sachkunde und Verantwortungsbereitschaft der Menschen, die über Fördergelder entscheiden. Beim Gestalten ist es stets auch sinnvoll, den Grundsatz im Blick zu haben: „**Verhalte Dich so, wie wenn Du eigenes Geld ausgibst!**“

11.4 Freude am Gestalten

Gestalten setzt **erfahrene und motivierte** Mitarbeiter voraus, die **Freude an ihrer Arbeit** haben (zur zentralen Bedeutung der Motivation im öffentlichen Dienst siehe Erläuterung 8.6 zu § 7). Nur dann werden sie bereit sein, die Herausforderung anzunehmen, die mit der Ausübung von Ermessen verbunden ist, und die Gestaltungsspielräume sachgerecht und verantwortlich nutzen.

Für eine überzeugende Fördertätigkeit kommt es also entscheidend darauf an, die **Freude am Gestalten** zu **entdecken**. Dies kommt sowohl der Sache als auch den handelnden Menschen zugute. **Angst**, Fehler zu machen, führt dagegen zu einer engen Haltung („Hoch lebe der Vorgang“) und ist **keine gute Basis** für sachgerechte Lösungen. Fehlt die Freude am Gestalten, besteht oft auch die Gefahr, dass ohne nähere Prüfung **nach Antrag entschieden** wird und die Höhe der noch verfügbaren Haushaltsmittel zum wesentlichen Maßstab wird.

Gestaltungsfreudiges Umfeld:

Die Bereitschaft, die Gestaltungsspielräume im Interesse der Sache zu nutzen, braucht Rahmenbedingungen, die Gestaltungsfreude fördern. Erforderlich ist ein **gestaltungsfreudiges Umfeld**. Verantwortlich dafür sind zum einen die Vorgesetzten, aber auch die Mitarbeiter untereinander. Es gilt, im Miteinander ein Arbeitsklima zu schaffen, das Wertschätzung für gutes Gestalten unterstützt. Ein **einfaches Mittel** dafür, das immer noch zu wenig genutzt wird, ist das **Lob: das Positive sehen und es aussprechen** (siehe auch Erläuterung 8.6 zu § 7). Das gilt nicht nur für Vorgesetzte, sondern **auch im Team untereinander**.

11.5 Fragen stellen

Das **wichtigste Instrument** für die Antragsprüfung ist das Fragenstellen. Alle Positionen, die nicht hinreichend erläutert und damit nicht nachvollziehbar sind, müssen hinterfragt werden. Die Bewilligungsbehörde muss den **Anspruch** haben, **überzeugt zu werden**. Das Fragenstellen ist ein **einfaches und bewährtes Mittel, um „gegenzuhalten“**. In Zeiten des E-Mail-Verkehrs ist es ohne zu großen Aufwand praktikierbar. Dabei muss allerdings **vermieden** werden, den Antragsteller durch ein Übermaß an Fragen zu **„drangsalieren“**. Es ist durchaus zulässig, Positionen, die nicht näher begründet sind, aber plausibel erscheinen, ohne Nachfrage als sachgerecht anzuerkennen, denn sonst kann die Antragsprüfung oft nicht in angemessener Zeit und mit vertretbarem Aufwand erledigt werden.

Fragenstellen ist vor allem auch dann wichtig, wenn Mitarbeiter **neu im Bewilligungsgeschäft** sind und noch kein ausreichendes Erfahrungswissen haben. In solchen Fällen kann durchaus unter Hinweis auf die gegebene Personalsituation um ergänzende Begründung gebeten werden. Hilfreich ist in der Regel auch der **interne Austausch** mit Kolleginnen und Kollegen, die in vergleichbaren Bereichen tätig sind.

11.6 Umfang der Antragsprüfung

Der Umfang der Antragsprüfung hängt von den Umständen des **Einzelfalls** ab. Dabei kommt es darauf an, ob es sich um eine **erstmalige Förderung** oder um eine **Anschlussförderung** handelt. Wichtig sind die **bisherigen Erfahrungen**

mit dem Zuwendungsempfänger. Wenn Mängel aufgetreten sind, ist besondere Sorgfalt erforderlich. Soweit Förderrichtlinien mit konkreten Vorgaben vorhanden sind, kann sich die Prüfung im Wesentlichen auf diese Kriterien beschränken.

Wenn die Antragsunterlagen zu pauschal und nicht aussagekräftig genug sind, ist eine **Nachbesserung** zu verlangen. Die Bewilligungsbehörde kann die Vorlage aller **Unterlagen** fordern, die sie für notwendig hält (VV Nr. 3.1). Soweit die Projektbeschreibung dem Förderziel nicht voll entspricht, kann die Bewilligungsbehörde **inhaltliche Änderungen** oder Ergänzungen verlangen. Der fachliche Teil der Förderung ist also vom Grundsatz her genauso gestaltungsfähig wie die Leistungsbeschreibung bei einem Vertrag.

Bei der **fachlichen Prüfung** des Antrags bedarf das in der Projektbeschreibung darzustellende Mengengerüst sorgfältiger Prüfung. Das **fachliche Mengengerüst** ist **entscheidend** für den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben. Vor allem hier sind Nachfragen erforderlich, wenn der Antrag keine ausreichenden Erläuterungen enthält. Soweit ein Vorhaben zur fachlichen Beurteilung besonderen wissenschaftlich-technischen Sachverstand erfordert, über den die Bewilligungsbehörde nicht verfügt, sind **andere Dienststellen** oder **externe Gutachter** heranzuziehen. Die hierfür erforderlichen Ausgaben sind bei dem jeweiligen Projekttitel mitzuveranschlagen (so die jährlichen Rundschreiben des BMF zur Aufstellung des Haushalts).

Bei der **institutionellen Förderung** liegt der **Schwerpunkt** der Antragsprüfung bei der **Verhandlung des Wirtschaftsplans**. Hier geht es darum, die geltend gemachten Ansätze zu hinterfragen und die **Einhaltung des vorgegebenen Plafonds** durch Kürzungen und Umschichtungen sicherzustellen. Dabei ist auch zu prüfen, ob der Wirtschaftsplan entsprechend VV Nr. 3.4.1 zu § 23 BHO der Form nach dem Bundeshaushalt entspricht. **Inhaltliche Grundlage** ist das **Jahresarbeitsprogramm**, auf dessen Ausgestaltung die fachlich zuständigen Ressorts zur Wahrung des Bundesinteresses frühzeitig Einfluss nehmen müssen. Die Bewilligung erfolgt dann auf der Grundlage des Ergebnisses der Wirtschaftsplanverhandlungen und des Jahresarbeitsprogramms, in der Regel in der Struktur des Zuwendungsbescheids des Vorjahres.

11.7 Begründung des erheblichen Bundesinteresses

Die Begründung des erheblichen Bundesinteresses gehört zum **Pflichtprogramm** der Antragsprüfung. Hierzu muss zumindest in kurzer Form stets etwas gesagt werden. Das folgt **unmittelbar aus § 44 Abs. 1**, denn dieser verweist für die Bewilligung einer Zuwendung auf die **Voraussetzungen des § 23**. Dazu gehört das erhebliche Bundesinteresse. Diese generelle Voraussetzung, die für die Veranschlagung von Zuwendungen abstrakt vorliegen muss, ist daher auch im konkreten Fall bei der Bewilligung zu begründen. In den Vordrucken für den Vermerk zur Antragsprüfung, die von den Ressorts entwickelt worden sind, gehört die Begründung des erheblichen Bundesinteresses zu den **Pflichtfeldern, die nicht übersprungen werden können**.

Die **VV** enthalten **keine Definition** des erheblichen Bundesinteresses. Hier gelten die gleichen Erwägungen, die abstrakt für die Begriffsbestimmung in § 23

gelten (siehe Erläuterung 5.1 zu § 23). Es müssen also **zwei Voraussetzungen** begründet werden:

- Das handelnde Ressort muss im konkreten Fall eine **Finanzierungskompetenz** im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG haben. Zu begründen sind also die Bundesaufgabe und die Ressortzuständigkeit.
- Das **Interesse** des Bundes an der konkreten Maßnahme muss **erheblich** sein. Nicht jedes Bundesinteresse reicht aus.

Zu begründen ist vor allem, für welche Ressortaufgaben das Projekt konkret Bedeutung hat und wie seine Ergebnisse im Rahmen der Gesetzgebung, bei politischen Programmen oder für die Realisierung von Fachaufgaben umgesetzt werden sollen. Dabei soll nach VV Nr. 3.3.6 auf die **förderpolitischen Ziele** und die **Arbeitsziele** des Projektes eingegangen werden. Nur wenn der Bezug des Vorhabens zu den Programmzielen und die Arbeitsziele im Zeitpunkt der Bewilligung möglichst konkret dargestellt werden, ist eine **ausreichende Grundlage** für die nach VV Nr. 11a erforderliche **Erfolgskontrolle** gegeben (siehe Erläuterung 57.5 und Erläuterung 8.4 zu § 23).

Soweit Förderrichtlinien vorhanden sind, **reicht es aus**, wenn das konkrete Projekt als einschlägig im Sinne der Förderrichtlinie dargestellt wird und deutlich wird, welchen Beitrag das Projekt zur Erreichung der Programmziele leistet. Wenn die **Voraussetzungen der Förderrichtlinie erfüllt** sind, ist zugleich das erhebliche Bundesinteresse gegeben, denn die Finanzierungskompetenz des Bundes ist in solchen Fällen bereits mit der Entscheidung über das Förderprogramm bejaht worden, und zwar nach Anhörung des BRH, der nach VV Nr. 15.2 beim Erlass von Förderrichtlinien zu beteiligen ist.

11.8 Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung

Bei der Antragsprüfung ist über die „**Notwendigkeit und Angemessenheit**“ der Zuwendung zu entscheiden. Diese beiden Begriffe werden in VV Nr. 3.3 verwendet, die bestimmt, dass auf diese Kriterien im **Vermerk über die Antragsprüfung** eingegangen werden soll. Die Begriffe Notwendigkeit und Angemessenheit werden ohne Erklärung nebeneinander verwendet. Sie sind **wie folgt zu verstehen**: Die „Angemessenheit“ ist stets gegeben, wenn die Bewilligungsbehörde die Zuwendung für notwendig hält. Der Hinweis auf die Angemessenheit stellt lediglich klar, dass bei der Prüfung der Notwendigkeit **nicht das unterste mögliche Niveau** entscheidend ist, dass es also nicht allein darum geht, „die Not zu wenden“. Notwendig heißt: **möglichst wenig, aber der Sache angemessen**. Der konkrete Maßstab hängt ab von den **Umständen des Einzelfalls**. Diese **verändern sich**, so wie das Leben sich ständig verändert. In diesem Sinne sind der Grundsatz der Notwendigkeit des § 6 und das Minimalprinzip des § 7 bei Ermessensentscheidungen anzuwenden (siehe Erläuterung 7.3 bis 7.5 zu § 6 und Erläuterung 2.6 zu § 7). Der Gesichtspunkt der Angemessenheit kann sogar dazu führen, dass die Bewilligungsbehörde von sich aus eine Erhöhung der Ansätze vorschlägt (siehe Erläuterung 11.9). Entscheidend ist, was bei einem verantwortlichen Umgang mit Steuergeldern von der Sache vernünftigerweise an Förderung erfolgen sollte. Wird die Notwendigkeit in diesem Sinne bejaht, bedarf es keiner weiteren Ausführungen zur Angemessenheit.

Maßgebend für das notwendige und angemessene Niveau der Förderung ist das **Förderziel**. Davon hängt vor allem die Höhe der **zuwendungsfähigen Ausgaben** ab. Das sind alle Ausgaben, die zur Durchführung der geförderten Maßnahme **notwendig** sind (siehe Erläuterung 27.1).

11.9 Beratungsfunktion der Bewilligungsbehörde

Antragsprüfung heißt nicht nur kritische Prüfung und Kürzung der vom Antragsteller geltend gemachten Ansätze. Die Bewilligungsbehörde hat auch eine Beratungsfunktion, insbesondere bei Antragstellern, die zum ersten Mal eine Förderung beantragen. Antragsteller und Bewilligungsbehörde haben ein **gemeinsames Interesse am Erfolg** der geförderten Maßnahme. Daher ist es Aufgabe der Bewilligungsbehörde, Sorge dafür zu tragen, dass die Maßnahme in einem Umfang realisiert wird, die dem erheblichen Bundesinteresse entspricht. Dazu kann auch gehören, dass die Bewilligungsbehörde **über die Ansätze im Antrag hinaus** geht und von sich aus eine Erhöhung vorschlägt, damit mehr in der Sache geschieht und dem Bundesinteresse voll entsprochen wird. „Notwendigkeit“ der Zuwendung heißt eben nicht nur möglichst wenig, sondern auch der Sache angemessen.

Für Förderbereiche mit besonderem Beratungsbedarf haben die Ressorts **Förderberatungsstellen** eingerichtet. So ist die Förderberatung „Forschung und Innovation“ des Bundes ressortübergreifend beim Projektträger des Forschungszentrums Jülich konzentriert mit der Geschäftsstelle in Berlin (www.foerderinfo.bund.de). Das BMZ finanziert die „Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit“ (bengo – www.bengo.engagement-global.de) mit Sitz in Bonn. Die Beratungsstellen geben Auskunft über Konditionen von Förderprogrammen und Verfahrenswege und beraten in allen Phasen eines Projekts. Das Beratungsangebot richtet sich vor allem an „Förderneulinge“. Einen Überblick über die Förderprogramme von Bund, Ländern und EU-Kommission gibt die **Förderdatenbank des Bundes** (www.foerderdatenbank.de).

11.10 Besprechung zum Antrag

Falls ein Antrag eine Vielzahl von Fragen aufwirft, empfiehlt es sich häufig, den Antrag in einer Besprechung mit dem Antragsteller im Einzelnen zu erörtern. Dabei kann die Bewilligungsbehörde ihre **Erfahrungen einbringen** und ihrer **Beratungsfunktion** gerecht werden. Für beide Seiten hat das den Vorteil, dass ein umfangreicher Schriftwechsel vermieden wird. Für die Bewilligungsbehörde hat es den weiteren Vorteil, dass der Antragsteller einen überarbeiteten, bewilligungsreifen Antrag vorlegt, der unverändert zur Grundlage des Zuwendungsbescheids gemacht werden kann.

11.11 Auswahl bei Antragsüberhang

Liegen mehr Anträge vor, als Fördermittel verfügbar sind, ist nach der **Förderwürdigkeit der Projekte** zu entscheiden. Zu einem Antragsüberhang kann es vor allem kommen, wenn Förderprogramme veröffentlicht werden und ein Wettbewerb um die Fördermöglichkeit entsteht (siehe Erläuterung 8.6). Die **Auswahlkriterien** ergeben sich aus dem **Förderziel**. Maßgebend für die Auswahl sind vor allem: die fachliche Qualität, die Höhe der notwendigen Ausga-

ben und die Eigenbeteiligung des Antragstellers. Bei gleicher Förderwürdigkeit kann nach der **Reihenfolge des Eingangs** der Anträge entschieden werden.

11.12 Vermerk über das Ergebnis der Antragsprüfung

Das Ergebnis der Antragsprüfung ist nach **VV Nr. 3.3** zu vermerken.

● Bedeutung des Ergebnisvermerks

Ziel ist die **Transparenz der Förderentscheidung**. Gerade weil bei Zuwendungen ein weiter Auslegungsspielraum besteht, ist es erforderlich, die wesentlichen Gründe der Entscheidung nachvollziehbar zu machen. Die Bewilligungsbehörde ist dadurch gehalten, zunächst **intern** Rechenschaft zu geben. Dies erhöht erfahrungsgemäß die Sorgfalt bei der Ausübung des Ermessens und ist auch für interne **Mitzeichnungen** erforderlich, insbesondere durch den Beauftragten für den Haushalt. Im Außenverhältnis ist der Ergebnisvermerk vor allem für die **Prüfung durch den BRH** unverzichtbar.

● Inhalt des Ergebnisvermerks

Die inhaltlichen Anforderungen ergeben sich aus **VV Nr. 3.3**. Ein verbindliches **Muster** für den Ergebnisvermerk gibt es beim Bund **nicht**. Die Bewilligungsbehörden haben in der Regel eigene Formulare entwickelt.

Nach VV Nr. 3.3 soll in dem Vermerk insbesondere auf die „**Notwendigkeit und Angemessenheit**“ der Zuwendung eingegangen werden (siehe Erläuterung 11.8). Weiterhin soll nach VV Nr. 3.3 **zusätzlich** zur Notwendigkeit und Angemessenheit auf die in VV Nr. 3.3.1 bis 3.3.6 genannten Punkte eingegangen werden („**sowie**“). Hier handelt es sich um eine **redaktionelle Ungenauigkeit**. Das „sowie“ ist, bezogen auf VV Nr. 3.3.2 (zuwendungsfähige Ausgaben), Nr. 3.3.3 (Finanzierungsart) und Nr. 3.3.6 (förderpolitische Ziele), als „**insbesondere**“ zu verstehen. Diese drei Punkte sind nämlich bereits wichtige Kriterien für die Notwendigkeit der Zuwendung.

Der **Umfang** der erforderlichen Ausführungen im Ergebnisvermerk **hängt ab vom Einzelfall**. Maßstab ist, dass ein **Außenstehender**, der die Ermessensentscheidung nachvollziehen will, die **wesentlichen Gesichtspunkte** dem Vorgang **entnehmen** kann. Selbstverständliche Punkte oder Punkte, die sich bereits aus anderen Unterlagen (Antrag, Zuwendungsbescheid oder Förderrichtlinien) ergeben, bedürfen keiner Erläuterung. So braucht z. B. die Finanzierungsart nicht begründet zu werden, wenn sie bereits in Förderrichtlinien festgelegt ist.

Wichtig sind vor allem Ausführungen zu den **zuwendungsfähigen Ausgaben** und zur **Höhe der Förderung**. Soweit in Förderrichtlinien eine Höchstgrenze für die Förderung genannt ist („bis zu“), muss begründet werden, warum im konkreten Fall der Höchstsatz ausgeschöpft wird. Zu erläutern sind auch das **erhebliche Bundesinteresse** sowie die **förderpolitischen Ziele** und die **Arbeitsziele** (siehe Erläuterung 11.7).

12. Bonität des Antragstellers

Vor der Bewilligung einer Zuwendung ist nach VV Nr. 1.2 die so genannte **Bonitätsprüfung** erforderlich. Sie soll sicherstellen, dass Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine **zweckentsprechende Verwendung gesichert erscheint**. VV Nr. 1.2 entspricht § 97 Abs. 4 GWB, der die

Vergabe öffentlicher Aufträge an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen verlangt (siehe Erläuterung 31 zu § 55). Gegenstand der Bonitätsprüfung sind:

12.1 Finanzielle und persönliche Zuverlässigkeit

Der Antragsteller muss in der Lage sein, seinen **Eigenanteil zu finanzieren**. Er darf **nicht überschuldet** sein. Hierüber können folgende **Unterlagen** Auskunft geben:

- Jahresabschluss für die beiden letzten Jahre, der von einem Wirtschaftsprüfer bestätigt ist,
- Auszug aus dem Handels-/Vereinsregister,
- Auskunft der Hausbank (insbesondere zu Kreditinanspruchnahme, Kreditrisicherheiten, Umsätzen auf den Geschäftskonten),
- Auskunft einer Wirtschaftsauskunftei.

Der Antragsteller muss auch die **persönliche Zuverlässigkeit** für eine zweckentsprechende Verwendung haben. Er muss sich an das geltende Recht halten. Hierüber können folgende **Unterlagen** Auskunft geben:

- Bescheinigung der Berufsgenossenschaft oder Erklärung des Antragstellers über die ordnungsgemäße Zahlung der Beiträge zur Sozialversicherung,
- Erklärung des Antragstellers, dass er keine Steuerschulden hat (unter Angabe der ESt-Nummer) und dass er keine Arbeitskräfte illegal beschäftigt.

12.2 Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung

Der Antragsteller muss **fachlich und verwaltungsmäßig** in der Lage sein, die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendung sicherzustellen. Erforderlich sind eine geordnete Buchführung und ausreichend qualifiziertes Personal. Die **Buchführung** ist entsprechend § 238 Abs. 1 HGB und § 145 Abs. 1 AO **ordnungsgemäß**, wenn sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die finanzielle Lage des Antragstellers vermitteln kann. Zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung gehört **auch** die rechtzeitige Vorlage des **Verwendungsnachweises**. Hier kann die Vorerfahrung anderer Zuwendungsgeber Aufschluss geben.

12.3 Umfang der Bonitätsprüfung

Die Bonitätsprüfung ist eine **Prognose über künftiges Verhalten**. Der notwendige Umfang der Prüfung hängt ab vom **Anlass im Einzelfall**. Bei erstmaliger Förderung mit bisher nicht bekanntem Antragsteller ist in der Regel eine umfassende Prüfung erforderlich, vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen. Bei Antragstellern, die als solide bekannt sind, ist eine Bonitätsprüfung entbehrlich. Das gilt auch bei einer Anschlussförderung, wenn positive Erfahrungen vorliegen und die maßgebenden Umstände sich nicht verändert haben.

13. Sicherung der Gesamtfinanzierung

Nach VV Nr. 1.2 ist eine Förderung nur zulässig, wenn die Gesamtfinanzierung des Vorhabens gesichert ist. Eine **Anfinanzierung** ist **unzulässig**. Hierfür sind

zwei Gründe maßgebend. Zum einen soll der Gefahr begegnet werden, dass das Projekt nicht zu Ende geführt werden kann und eine „**Förderruine**“ entsteht. Zum anderen soll ein **Zwang zur Nachbewilligung** verhindert werden. Das gilt vor allem bei einer Fehlbedarfsfinanzierung, bei der der Zuwendungsempfänger alle verfügbaren Eigenmittel eingesetzt hat.

Bei der Antragsprüfung sind daher die Sicherung der Gesamtfinanzierung (VV Nr. 3.3.4) und die finanzielle Auswirkung auf künftige Haushaltsjahre (VV Nr. 3.3.5) zu bewerten. Zu prüfen ist, ob die vom Zuwendungsempfänger **im Finanzierungsplan dargestellte Finanzierung** der Ausgaben **realistisch** ist. Es muss hinreichend gesichert erscheinen, dass die vorgesehenen Eigenmittel und Mittel Dritter tatsächlich zur Verfügung stehen. Bei Einnahmen aus dem Projekt, z. B. Teilnehmergebühren, muss die geschätzte Höhe plausibel sein. Bei Investitionen muss **auch** die Finanzierung der **Folgekosten** gesichert sein. Gleiches gilt für Pilotprojekte und Demonstrationsvorhaben, die in den Dauerbetrieb überführt werden sollen. Gerade hier besteht oft die Neigung zu einer Anschubfinanzierung, ohne dass die Finanzierung für die Folgejahre gesichert ist.

14. **Eigenmittel des Zuwendungsempfängers**

Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz hat der Zuwendungsempfänger einen **möglichst hohen Anteil** an Eigenmitteln einzusetzen (siehe Erläuterung 6.1 zu § 23). Die Eigenmittel sind im Finanzierungsplan im Teil „Finanzierung der Ausgaben“ darzustellen.

14.1 **Begriff der Eigenmittel**

Die VV enthalten keine Definition der Eigenmittel. **Zu unterscheiden** ist zwischen einer Auslegung im **engeren** und im **weiteren Sinne**. Hier geht es um dieselben Abgrenzungsgesichtspunkte wie beim Begriff der zuwendungsfähigen Ausgaben (kameralistische oder betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise, siehe Erläuterung 27.2 und 27.3):

Bei einer **kameralistischen Betrachtungsweise** sind Eigenmittel **alle Geldbeträge** des Zuwendungsempfängers, die er zur Finanzierung der Maßnahme einsetzt. Hierzu gehören **auch Bankdarlehen**, die der Zuwendungsempfänger aufnimmt, denn er muss Tilgung und Zinsen aus Eigenmitteln zahlen (siehe Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht D IV, RN 2). Der **Wert von Sachen**, z. B. der Wert der vorhandenen Infrastruktur, die der Zuwendungsempfänger für ein Projekt einsetzt, sind **bei enger Auslegung keine Eigenmittel**, denn es findet **kein zusätzlicher Zahlungsvorgang** statt.

Bei einer **betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise**, die kostenorientiert ist, können auch diese Leistungen als **Eigenmittel** und dementsprechend auch als zuwendungsfähige Ausgaben in den Finanzierungsplan aufgenommen werden (siehe Erläuterung 27.3). Das Gleiche gilt für den **Wert unbarer Eigenleistungen**, die der Zuwendungsempfänger zur Durchführung eines Projekts erbringt (siehe Erläuterung 27.4). **Soweit förderpolitisch gewollt**, kann der Wert dieser Leistungen als Teil der Eigenmittel anerkannt werden.