

04/05 Zuwendungen (Zuweisungen; Zuschüsse)

Bewilligung von Projektförderungen an institutionelle Zuwendungsempfänger des Bundes

Leitsätze

(1) Soweit institutionellen Zuwendungsempfängern zusätzlich Projektförderungen zur Verfügung gestellt werden, sind die unterschiedlichen Zuwendungsarten klar voneinander abzugrenzen. Eine „kalte“ Ausweitung der institutionellen Förderung ist zu vermeiden.

(2) Um einer Doppelförderung vorzubeugen und aus Transparenzgründen ist es in diesen Fällen erforderlich, alle mit dem Projekt zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben im Finanzierungsplan vollständig auszuweisen. Dabei sind eventuelle Deckungsbeiträge aus der institutionellen Förderung, also die Inanspruchnahme von im Wirtschaftsplan veranschlagten Ausgabeansätzen, nachrichtlich darzustellen.

(3) Als Finanzierungsart für die Projektförderung kommt hierbei vorrangig eine Fehlbedarfsfinanzierung in Betracht.

(4) Zur gezielten Ausrichtung von Fördermaßnahmen am erheblichen Bundesinteresse und mit Blick auf die bei Projektförderungen stärker ausgeprägten Steuerungs- und Evaluationsmöglichkeiten für den Zuwendungsgeber sollte geprüft werden, ob in geeigneten Fällen die institutionelle Förderung eines Zuwendungsempfängers zugunsten einer gezielten Förderung einzelner Projekte abgeschmolzen werden kann.

Hintergründe

(1) Nach den im Jahr 2011 getroffenen Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhielten institutionelle Zuwendungsempfänger des Bundes im Haushaltsjahr 2010 zusätzlich Projektförderungen in einer Größenordnung von über 400 Mio. Euro. Die Projektmittel wurden dabei weit überwiegend von den jeweils für die institutionelle Förderung zuständigen Ressorts bewilligt. Teilweise verzichteten die Zuwendungsgeber in diesen Fällen auf eine klare Abgrenzung der unter-

schiedlichen Zuwendungsarten. In einer solchen Zuwendungspraxis sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr einer „kalten“ Ausweitung der institutionellen Förderung. Dies ist insbesondere mit Blick auf das Gebot der Haushaltsklarheit und das Budgetrecht des Parlaments zu vermeiden.

(2) Nach VV Nr. 3.2.1 zu § 44 BHO gehört zum zwingenden Bestandteil eines Projektantrages die Vorlage eines Finanzierungsplanes, in dem alle mit dem Zweckszweck zusammenhängenden Ausgaben und die beabsichtigte Finanzierung darzulegen sind. Dies gilt auch für Projektförderungen, die zusätzlich neben einer bereits bestehenden institutionellen Förderung gewährt werden. Folglich sind auch in solchen Fällen die Gesamtausgaben eines Projekts zu ermitteln und deren Finanzierung zu erläutern. Aus Gründen der Transparenz und zur Vorbeugung von Doppelförderungen ist die finanzielle Verzahnung zwischen institutioneller Förderung einerseits und Projektförderung andererseits im Finanzierungsplan deutlich zu machen. Dabei sind evtl. Deckungsbeiträge aus der institutionellen Förderung, also die Inanspruchnahme von im Wirtschaftsplan veranschlagten Ausgabeansätzen, nachrichtlich darzustellen.

(3) Die parallele Förderung eines institutionellen Zuwendungsempfängers mit Projektmitteln bietet die Möglichkeit, dessen Infrastruktur und Know-how für die Realisierung eines im erheblichen Bundesinteresse liegenden zusätzlichen Projektes effektiv zu nutzen. Bei einer solchen Konstellation ist regelmäßig zu berücksichtigen, dass die Grundfinanzierung des Zuwendungsempfängers bereits durch die institutionelle Förderung abgesichert ist. Vor diesem Hintergrund kommt für eine zusätzliche Projektförderung als Finanzierungsart vorrangig eine Fehlbearbeitungsfinanzierung in Betracht.

(4) Nach VV Nr. 2.2 zu § 23 BHO dienen Zuwendungen im Rahmen von institutionellen Förderungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers. Gegenstand der Förderung ist also nicht ein einzelnes abgegrenztes Vorhaben, sondern die Institution als solche. Institutionelle Förderungen sind regelmäßig auf eine gewisse Dauer angelegt. Im Gegensatz hierzu beziehen sich Projektförderungen auf zeitlich und inhaltlich abgegrenzte Einzelvorhaben. Einer institutionellen Förderung liegt eine eher globale Zweckbestimmung – die Unterstützung der Einrichtung als solche – zu Grunde. Demgegenüber ist bei Projektförderungen jeweils im Einzelfall zu entscheiden, welche konkreten Maßnahmen die Zuwendungsempfänger mit welchem Mitteleinsatz und mit welcher Zielsetzung realisieren sollen. Die da-

raus für den Zuwendungsgeber resultierenden Steuerungs- und Evaluationsmöglichkeiten lassen es zu, die Fördermaßnahmen zielgenau am Bundesinteresse auszurichten sowie deren Erfolg zu bewerten. In geeigneten Fällen sollte daher angestrebt werden, die institutionellen Fördermittel eines Zuwendungsempfängers stärker an dessen administrativen Kernfunktionen auszurichten (Grundfinanzierung) und die darüber hinaus gehende Finanzierung aller einem einzelnen Projekt direkt zurechenbaren Ausgaben über Projektförderungen sicherzustellen.

Anmerkungen

Das Bundesministerium der Finanzen hat unter Hinweis auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes die obersten Bundesbehörden mit Schreiben vom 8. März 2012¹ gebeten, *„bei der jährlichen Prüfung des erheblichen Bundesinteresses an einer Förderung mit Zuwendungen verstärkt darauf zu achten, dass hinsichtlich der Zuwendungsart eine eindeutige Zuordnung der klar zu definierenden Aufgaben des Zuwendungsempfängers erfolgt, um eine ‚kalte‘ Ausweitung der institutionellen Förderung oder ggf. Doppelförderung zu vermeiden“*. Bei Bestandsfällen bat es zudem um Prüfung, *„ob eine Verlagerung der institutionellen Förderung oder Teilen davon zur Projektförderung möglich ist“*.

Des Weiteren hat sich die Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht“ der obersten Bundesbehörden in ihrer Sitzung vom 29. August 2012 mit dieser Thematik befasst und Folgendes in einer Erklärung zu Protokoll gegeben:

„Erhält ein institutioneller Zuwendungsempfänger Mittel zur Projektförderung, sind alle mit dem Projekt zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben im Finanzierungsplan (VV Nr. 3.2.1 zu § 44 BHO) darzustellen. Dies gilt auch für einen aus der institutionellen Förderung finanzierten Anteil, der nachrichtlich darzustellen ist, sowie die zur Projektfinanzierung im Wirtschaftsplan bereit stehenden Ausgaben.“

¹ Vgl. Schreiben vom 8. März 2012, II A 3 – H 1360/10/10017:004, DOK 2012/0196795.