

I. Förderungsfom**a. Mehrjährige Bewilligungen**

Das in der Verfassung verankerte Prinzip der Jährlichkeit der öffentlichen Haushalte kann zu Problemen im Zuwendungsbereich führen. Die Zuwendungsgeber vermeiden es häufig, mehrjährige Bewilligungen auszusprechen. Diese dem Jährlichkeitsprinzip geschuldete Kurzatmigkeit der Förderung ist nicht sachgerecht, es muss zu mehr überjährigen Bewilligungen kommen und dem Zuwendungsempfänger sollten Optionen eröffnet werden, nicht verbrauchte Restmittel ins Folgejahr übertragen zu können.

b. Vorrang der Festbetragsfinanzierung

In den Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 2.2.3 zu § 44 BHO wird die Festbetragsfinanzierung lediglich als eine von drei in Frage kommenden Finanzierungsarten zur Teilfinanzierung aufgeführt und bestimmt, wann diese Finanzierungsart nicht gewählt werden darf. Ein Vorrang der Festbetragsfinanzierung wird nicht festgelegt. Wegen der unbestrittenen Aufwandsreduzierung der Festbetragsfinanzierung (keine Auswirkungen von Änderungen der Finanzierung, Anreize für die Einwerbung zusätzlicher Mittel; Vereinfachung beim Nachweis der Verwendung usw.) sollte der Vorrang dieser Finanzierungsart eingeführt werden und für kleinere Förderungen bis zu einer Förderhöhe von 100 T€ generell als Standard vorgeschrieben werden.

c. Bildung von Rückstellungen und Rücklagen

Im Bund wie bei den meisten Ländern ist bei der institutionellen Förderung die Bildung von Rückstellungen nur zulässig, soweit sie gesetzlich vorgeschrieben ist; die Bildung von Rücklagen ist verboten (Nr. 1.7 ANBest-I). Rückstellungen werden für konkrete Risiken gebildet, bei denen ernsthaft damit gerechnet werden muss, dass die Risiken auch eintreten. Rücklagen sind bereits erzielte Überschüsse aus wirtschaftlicher Tätigkeit, die für bestimmte künftige Zwecke reserviert sind. Hinter dem zuwendungsrechtlichen Verbot der Rücklagenbildung steht die Sorge, dass der institutionell geförderte Zuwendungsempfänger entgegen dem Subsidiaritätsprinzip und Nr. 1.2 ANBest-I nicht alle eigenen Mittel als Deckungsmittel für alle Ausgaben einsetzt, sondern sich ein finanzielles Polster verschafft.

Für den gemeinnützigen Bereich trifft § 62 der Abgabenordnung bereits detaillierte einschränkende Regelungen über die Zuführung von Mitteln zu einer Rücklage. In § 62 Abs. 1 Nr. 1 Abgabenordnung wird die Bildung zweckgebundener Rücklagen (Projektrücklagen für die Realisierung eines größeren Projekts, Betriebsmittelrücklagen) geregelt. Die Bildung einer Betriebsmittelrücklagen dient dazu, Schwankungen auf der Einnahmeseite auszugleichen und es damit der Einrichtung zu ermöglichen, ihre steuerbegünstigten, satzungsmäßigen Zwecke nachhaltig zu erfüllen. In § 62 Abs. 1 Nr. 2 Abgabenordnung wird die Bildung von Rücklagen für die Wiederbeschaffung geregelt, es geht hier um die beabsichtigte Wiederbeschaffung von Wirtschaftsgütern wie zum Beispiel Fahrzeuge, für

deren Anschaffung die laufenden Einnahmen nicht ausreichen. Zweckgebundene Rücklagen ebenso wie Wiederbeschaffungsrücklagen sind unverzüglich aufzulösen, sobald der Grund für die Rücklagenbildung entfallen ist. Schließlich regelt § 62 Abs. 1 Nr. 3 Abgabenordnung den Umfang, in dem Mittel einer freien Rücklage zugeführt werden dürfen. Diese Rücklagenbildungen im Umfang gemäß der Abgabenordnung sollten auch zuwendungsrechtlich zulässig sein. Insbesondere in den jüngsten Krisensituationen Corona-Pandemie und Hochwasserkatstrophen wurde die existenzsichernde Notwendigkeit der Bildung von Rücklagen wiederholt aufgezeigt. Letztendlich wird hierdurch auch die Nachhaltigkeit in der Vergangenheit gewährter Fördermittel sichergestellt.

d. Drittmittel dürfen keine Zuwendungskürzung bewirken

Bei der Anteil- wie der Fehlbedarfsfinanzierung ermäßigte sich bis vor kurzem die Zuwendung grundsätzlich, wenn neue Deckungsmittel hinzugetreten sind oder sich die ursprünglich eingeplanten Deckungsmittel erhöhten. Zuwendungsgeberseitig wurde erkannt, dass diese Regelung zuwendungsempfängerseitig eine geringe Motivation zur Einwerbung weiterer Drittmittel bewirkte. Das Einwerben von zweckgebundenen Spenden während der Laufzeit des Projekts wird nun von der Anwendung der Nr. 2 ANBest-P ausgenommen, nur für nicht zweckgebundene Spenden kommt es weiterhin zu einer teilweisen Ermäßigung der Zuwendung. Auch nicht zweckgebundene Spenden und sonstige Drittmittel sollten als Deckungsmittel wie zweckgebundene Spenden von dieser Regelung ausgenommen werden.

II. Eigenleistungen anerkennen

a. Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement

Die VV zu § 44 BHO enthalten aktuell keine Regelung für die Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements, sei es als Eigenanteil auf der Einnahmeseite oder als fiktiv zuwendungsfähige Ausgabe auf der Ausgabenseite.

In den gemeinnützigen Organisationen des Sports werden Leistungen größtenteils durch ehrenamtliches Engagement unserer Vereinsmitglieder erbracht. Eine Anerkennung dieser Leistungen als zuwendungsfähige Ausgaben und Mittel zur Eigenanteilsfinanzierung wäre sachgerecht und würde für Sportvereine eine finanzielle Entlastung bewirken. Insbesondere kleine finanzschwache Vereine könnten hierdurch der Zugang zu fördermittelfinanzierten Projekten neu geebnet werden.

b. Anerkennung Overhead-Ausgaben

In den VV zu § 44 BHO finden sich ferner keine Bestimmungen über die Anerkennung von Gemeinkosten (Ausgaben für den Overhead). Dazu gehören insbesondere Ausgaben für die Bereitstellung von Räumen, für die Büroausstattung sowie für Verbrauchsmaterialien. Eine Behandlung dieser Ausgaben als zuwendungsfähige Ausgaben und Abrechnung in Form von Pauschalen (ohne Pflicht zum Einzelnachweis) würde beiderseits - für die Zuwendungsgeber und die Zuwendungsempfänger - eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung ermöglichen.

III. Besserstellungsverbot

a. Vereinfachungen ermöglichen

Die Vorschriften des Bundes und sämtlicher Bundesländer enthalten das Verbot der Besserstellung. Der nach wie vor überzeugende Grundgedanke des Besserstellungsverbots ist, dass die Vergütung, welche der Staat seinen Bediensteten zahlt, als angemessen anzusehen ist und der Zuwendungsempfänger keine darüberhinausgehenden Zahlungen und sonstige Vergünstigungen leisten darf. Zum Thema Besserstellung ergeben sich in der Förderpraxis jedoch immer wieder Zweifels- und Streitfragen, die enorme Kräfte binden. Hauptsächlich begründet sich dies damit, dass die Tätigkeiten im gemeinnützigen Sport oftmals nicht vergleichbar mit den Tätigkeiten der Bediensteten im öffentlichen Dienst sind. Bei der Umsetzung des Besserstellungsverbot sollte zukünftig deshalb die Maxime „Gleiches gleich behandeln und Ungleiches ungleich behandeln“ berücksichtigt werden. Dies erleichtert unseren Organisationen als Arbeitgeber insbesondere die Akquise des erforderlichen Fachpersonals auf dem aktuell angebotsdominierten Arbeitskräftemarkt. Zusätzlich sollte das Besserstellungsverbot (vereinfachend für kleine Vereine) erst ab einer Fördermittelsumme in Höhe von über 100 T€ anwendungspflichtig sein.

IV. Prozessverbesserungen

a. Vorzeitiger Maßnahmenbeginn

Durch das Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns bei der Projektförderung soll verhindert werden, dass Fakten geschaffen werden, die Druck auf die Behörden auszuüben die Förderung zu bewilligen. Diese althergebrachte Vorschrift geht davon aus, dass die Antragstellenden bei vorzeitigem Beginn auf die Zuwendung nicht angewiesen sind und die Maßnahme anderweitig finanzieren können, wenn sie gleichwohl mit ihr beginnen. Auch sollen die Antragstellenden davor geschützt werden, finanzielle Risiken einzugehen. Das Verbot hat in vielen Zusammenhängen, zum Beispiel bei großen Bauprojekten, nach wie vor seine Berechtigung und schützt die Entscheidungsfreiheit des Zuwendungsgebers. Die Vorschrift sollte jedoch aktualisiert werden, um dem heutigen Stand der Dinge gerecht zu werden. Hierzu sollten Ausnahmetatbestände, wie z.B. wenn der sofortige Beginn aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen geboten ist, ermöglicht werden. Für Projektförderungen bis zur Höhe von 100 T€ sollte der vorzeitige Maßnahmenbeginn automatisch ab dem Datum der Antragstellung gewährt werden.

b. Mehr Flexibilität beim Finanzierungsplan

Für die Projektförderung des Bundes gilt (Nr. 1.2 ANBest-P), dass der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich ist. Die Einzelansätze dürfen um bis zu 20 v.H. überschritten werden, soweit die Überschreitung durch Einsparung bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann. Der hierdurch verursachte Zeitaufwand für die erforderliche Beantragung und Genehmigung der Umwidmungen ist immens und unwirtschaftlich. Abhilfe könnte eine Erhöhung Umwidmungsgrenze von 20% auf 50% bewirken und der Entfall der Anzeigepflicht von Umwidmungen bei kleinen Projektförderungen bis zur Höhe von 100 T€.

c. Mittelabrufe

Die Mittelverwendungsfrist sollte von 6 Wochen auf 6 Monate verlängert werden. Grundsätzlich sollten maximal 4 Mittelabrufe pro Jahr erfolgen. Für Kleinprojekte bis zu einem Fördervolumen von 100.000 EUR gilt die Sonderregelung, dass die Zuwendung zu Beginn des Bewilligungszeitraums zu 50% abgerufen werden kann, in der Projektmitte zu 40% und zu 10% nach erfolgter Prüfung des Verwendungsnachweises. Vorfinanzierungen durch die Zuwendungsnehmer sind grundsätzlich zu vermeiden, sind aber bei Bedarf möglich. Hierdurch sparen sowohl Zuwendungsgeber als auch Zuwendungsnehmer enorme Ressourcen ein.

d. Weiterleitungsvereinbarungen

In Zeiten zunehmender Anzahl von Kooperationen innerhalb der zuwendungsfinanzierten Projekte, steigt parallel die Anzahl der zivilrechtlichen Weiterleitungsvereinbarungen zwischen den Erst- und Letztempfängern von Zuwendungen. Die haftungsrechtliche Eigenverantwortung für die Ordnungsmäßigkeit der Eigenbewirtschaftung sollte dabei klar und vollumfänglich beim Letztempfänger verbleiben. Dementsprechend ist der Erstempfänger von der aktuellen Pflicht zur vertieften Prüfung der Verwendungsnachweise des Letztempfängers zu entbinden. Oftmals mangelt es bei den Zuwendungsempfängern außerdem am hierfür notwendigen Personal und dem erforderlichen Know-how. Eine kursorische Prüfungspflicht ist – analog zur Prüfung des Verwendungsnachweises des Erstempfängers – auch hierbei ausreichend und vereinfacht Kooperationen mit Projektpartnern, die als Letztempfänger fungieren.

e. Digitalisierung der Prozesse

Antragsstellung, Mittelabrufe und Verwendungsnachweisführung als Kernelemente der Förderverfahrens sind zu digitalisieren und zu vereinheitlichen. Die Vielzahl von verschiedenen uneinheitlichen Prozessen (je nach Zuwendungsgeber) erschwert die fehlerlose Abwicklung durch die Zuwendungsempfänger und verunsichert diese zusätzlich. Ferner ist die Einführung einer bundesweiten Förderplattform begrüßenswert, um das Nebeneinander von inhaltlich identischen Förderprojekten zu verhindern und damit für alle Beteiligten einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Fördermittel sicherstellen zu können.

V. Mindset

a. Ermessens- und Ausnahmeregelungen

Seitens der Zuwendungsgeber erhalten die Zuwendungsempfänger teilweise Mitteilungen und Informationen, die auf konträren Rechtsauffassungen basieren. Insbesondere unterscheiden sich oftmals die Beurteilungen der fördernden Ministerien und den beauftragten Verwaltungsbehörden (BVA). Folgen hiervon sind, das Entstehen von Rechtsunsicherheiten bei den Zuwendungsempfängern und erforderlich beiderseitige Mehrarbeiten durch die erforderliche Anpassung bzw. Neuerstellung von z.B. Antragsunterlagen. Eine frühzeitige Einbeziehung der Verwaltungsbehörden kann hier Abhilfe leisten

b. Abstimmung der Ansprechpartner bei den Zuwendungsgebern verbessern

Seitens der Zuwendungsgeber erhalten die Zuwendungsempfänger teilweise Mitteilungen und Informationen, die auf konträren Rechtsauffassungen basieren. Insbesondere unterscheiden sich oftmals die Beurteilungen der fördernden Ministerien und den beauftragten Verwaltungsbehörden (BVA). Folgen hiervon sind, das Entstehen von Rechtsunsicherheiten bei den Zuwendungsempfängern und erforderlich beiderseitige Mehrarbeiten durch die erforderliche Anpassung bzw. Neuerstellung von z.B. Antragsunterlagen. Eine frühzeitige Einbeziehung der Verwaltungsbehörden kann hier Abhilfe leisten.

c. Einstellungen ändern

Vereinzelt ist festzustellen, dass ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber den Zuwendungsempfängern herrscht und die beantragenden Organisationen in die Rolle eines Bittstellers gedrängt werden. Diesem Blickwinkel ist entgegenzutreten und durch den Blickwinkel einer gemeinsamen effektiven Zielerreichung von Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger zu ersetzen. Eine Maßnahme diesem teilweise vorhandenen Misstrauen entgegenzutreten, könnte die Veranstaltung von gemeinsamen Kommunikationsveranstaltungen zwischen der Behördenseite und der Empfängerseite sein. Derartige Gesprächsrunden gibt es in einigen Bundesländern bereits zwischen Einrichtungen des Dritten Sektors und den dort für die Bewilligung zuständigen Stellen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die gemeinnützigen Organisationen nicht nur die zuwendungsrechtlichen Vorgaben zu beachten haben, sondern vielfältige weitere internen und externen Prüfungsprozessen unterliegen. Insbesondere die Finanzämter überwachen ihr Finanzgebaren sehr genau, so dass gesteigertes Misstrauen der Bewilligungsstellen gegen die Einrichtungen des Dritten Sektors vor diesem Hintergrund nicht angebracht ist.

Abschließend möchten wir darauf hinweisen, dass zur Umsetzung der von uns aufgezeigten Impulse und Hinweise nach unserer Auffassung keine zwingenden gesetzlichen Anpassungen erforderlich sind, sondern diese vereinfachend mittels

Änderung der jeweiligen aktuellen Verwaltungsvorschriften zur BHO herbeigeführt werden können.