

# Bericht

nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

an den Regierenden Bürgermeister von Berlin,

die Senatsverwaltung für Finanzen,

die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration,  
Vielfalt und Antidiskriminierung,

die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt

sowie die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

**zur Vereinfachung und Optimierung im Zuwendungsrecht**

Beschluss des

Großen Kollegiums vom 7. Oktober 2024

## **Impressum**

Herausgeber: Rechnungshof von Berlin  
Alt-Moabit 101 c/d  
10559 Berlin

Telefon: 030 88613-0

Telefax: 030 88613-120

Internet: [www.berlin.de/rechnungshof](http://www.berlin.de/rechnungshof)

E-Mail: [Poststelle@rh.berlin.de](mailto:Poststelle@rh.berlin.de)  
(Kein Zugang für qualifiziert elektronisch signierte Dokumente)

Der vorliegende Bericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Rechnungshofgesetz durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,

Vizepräsident Django Peter Schubert,

Direktor bei dem Rechnungshof Martin Jammer,

Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank und

Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel

am 7. Oktober 2024 beschlossen worden.

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1 Einleitung</b>	<b>8</b>
<b>2 Ausgangslage</b>	<b>9</b>
2.1 Zuwendungen	9
2.2 Finanzielle Bedeutung der Zuwendung	11
<b>3 Reformen</b>	<b>14</b>
3.1 Reformen in Nordrhein-Westfalen	14
3.2 Reformen im Freistaat Sachsen	15
3.3 Reformen in Sachsen-Anhalt	17
3.4 Reformen der Europäischen Kommission	18
<b>4 Zuwendungen in der Haushaltssystematik</b>	<b>19</b>
<b>5 Beendigung quasi-institutioneller Zuwendungen</b>	<b>21</b>
<b>6 Vorrang der Festbetragsfinanzierung</b>	<b>22</b>
<b>7 Standardeinheitenkosten und Pauschalierung zuwendungsfähiger Ausgaben</b>	<b>24</b>
<b>8 Besserstellungsverbot</b>	<b>25</b>
8.1 Konkretisierung des Besserstellungsverbots	26
8.2 Prüfung des Besserstellungsverbots	26
<b>9 Entkopplung des Zuwendungsrechts vom Vergaberecht</b>	<b>28</b>

<b>10</b>	<b>Baumaßnahmen</b>	<b>31</b>
10.1	Beteiligung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung	31
10.2	Vertiefte Verwendungsnachweisprüfung bei Baumaßnahmen	32
<b>11</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>33</b>

### **Ansichtenverzeichnis**

Ansicht 1:	Bewilligte Zuwendungen in den Jahren 2009 bis 2022	12
Ansicht 2:	Verteilung nach Zuwendungsgeber im Jahr 2022	13
Ansicht 3:	Verteilung nach Zuwendungsgeber (Bezirke) im Jahr 2022	14

## Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AWV	Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung
BHO	Bundeshaushaltsordnung
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HtR	Haushaltstechnische Richtlinien
LHO	Landeshaushaltsordnung
Rn.	Randnummer(n)
RZBau	Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung)

VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-BayHO	Verwaltungsvorschriften zur Bayerischen Haushaltsordnung
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Sächsischen Haushaltsordnung
ZE	Zuwendungsempfängerin(nen) und Zuwendungsempfänger
ZG	Zuwendungsgeber

## 1 Einleitung

Die Berliner Verwaltung steht vor großen Herausforderungen. Die finanziellen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren verschlechtert. Aufgrund des demografischen Wandels wird der Personalmangel weiter zunehmen. Die Dichte und Komplexität der zu beachtenden Regelwerke hat zugenommen. Zugleich besteht ein Mangel an Fachpersonal. Immer weniger Personal steht umfangreicheren und komplexeren Regelungen gegenüber, die angewendet und vollzogen werden müssen. Dies beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit der Berliner Verwaltung und erfordert Maßnahmen der Gegensteuerung.

Die aufgezeigten Entwicklungen betreffen in besonderem Maße auch den Zuwendungsbereich und das dort bestehende Regelwerk.

Die Verwaltung ist bei der Gewährung von Zuwendungen in der Pflicht, den Zweck der Zuwendung präzise zu definieren, den notwendigen Bedarf der Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger (ZE) festzustellen, auf die zweckentsprechende sowie wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu bestehen und diese zu überprüfen. Hierfür ist im Laufe der Zeit ein ausdifferenziertes und hochkomplexes Regelwerk entstanden.

Diese Regelungsdichte des Zuwendungsrechts – insbesondere die Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (AV LHO) mit den Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest-P und ANBest-I) – stehen in der Kritik der Überregulierung. Zum einen werden erhebliche Verwaltungsressourcen für die Bewilligung und Überwachung der Zuwendungen gebunden. Zum anderen sehen sich die ZE durch zuwendungsrechtliche Vorgaben überfordert, eingeeengt und fremdbestimmt.<sup>1</sup>

Das sehr umfangreiche und komplexe Regelwerk im Bereich der Zuwendungen macht die Bearbeitung von Zuwendungsanträgen und Nachweisen der Verwendung (Kontrolle der Zuwendungsmittel) extrem komplex für die Antragstellenden und die Bewilligungsbehörden und verursacht hohe externe und interne Kosten. Zum Teil konterkariert die hohe Regelungsdichte im Bereich der Zuwendungen die wichtigen, mit den Zuwendungen verfolgten Ziele, weil die Ressourcen sehr stark auf das

---

<sup>1</sup> vgl. Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 83. Lief. (Stand: September 2024), § 44 BHO Rn. 69



Verfahren konzentriert werden und die Verwirklichung der mit der Förderung verfolgten Ziele dabei bisweilen aus dem Fokus gerät.

Aber auch langwierige Verfahren, hoher Antrags- und Abwicklungsaufwand führen zu sinkender Attraktivität von Förderprogrammen für deren Adressaten. Eine Chance, diese Problematik zu durchbrechen, sieht der Rechnungshof darin, Zuwendungsrecht und einzelne Richtlinien verstärkt auf eine Digitalisierungsfähigkeit auszurichten und Förderverfahren in der Folge Schritt für Schritt zu digitalisieren. Dies würde Verwaltungsressourcen freisetzen, Verfahren beschleunigen, die Transparenz erhöhen und die Attraktivität von Förderprogrammen für potenzielle ZE erhöhen.

Der Rechnungshof hat diese Entwicklung zum Anlass genommen, die Vereinfachung und Optimierung des Regelwerks für Zuwendungen im Land Berlin aufgrund seiner Prüfungserfahrungen zu unterstützen. Er unterbreitet deshalb mit diesem Beratungsbericht Vorschläge, wie die Regelungen für Bewilligungsstellen und ZE verschlankt und vereinfacht werden können, ohne die Wirksamkeit des Zuwendungsverfahrens zu beeinträchtigen. Ziel ist es, eine hohe Effektivität des Zuwendungsverfahrens zu erreichen und dabei zu einer höheren Effizienz (Verfahrenswirtschaftlichkeit) zu gelangen.

Im Rahmen seines beratenden Ansatzes sieht es der Rechnungshof verstärkt als wesentliche Aufgabe an, die Berliner Verwaltung aufgrund seiner Prüfungserfahrung bei der notwendigen Modernisierung der Verwaltung und der Optimierung von Vorschriften zu unterstützen.

## **2 Ausgangslage**

### **2.1 Zuwendungen**

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen gemäß § 23 LHO nur veranschlagt werden, wenn Berlin an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Dazu gehören zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt

oder unbedingt rückzahlbare Leistungen.<sup>2</sup> Die Bewilligung der Leistungen liegt im Ermessen der bewilligenden Behörden.<sup>3</sup>

Nähere Regelungen ergeben sich zudem aus den Ausführungsvorschriften zur LHO, insbesondere zu § 44 LHO. Sie enthalten u. a. Vorschriften zur Antragstellung, zur Bewilligung und Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid, zur Auszahlung, zur Überwachung der Verwendung, zum Verwendungsnachweis und seiner Prüfung. Ergänzend zum allgemeinen Zuwendungsrecht können sich zusätzliche Regelungen aus den speziellen Förderfachgebieten ergeben. Hierzu gehören Fachgesetze oder auch fachspezifische Verwaltungsvorschriften der zuständigen Senatsverwaltungen.

Das Zuwendungsrecht differenziert zwei Arten von Zuwendungen: Die Projektförderung, bei der die Ausgaben für ein bestimmtes Projekt gedeckt werden, und die institutionelle Förderung, bei der die Organisation als solche gefördert wird.<sup>4</sup>

Außerdem kann zwischen Voll- und Teilfinanzierung differenziert werden. Eine Vollfinanzierung kommt dabei nur zur Anwendung, wenn der Zweck der Zuwendung nur bei vollständiger Übernahme der Kosten erfüllt werden kann oder die ZE kein wirtschaftliches Interesse an der Erreichung dieses Zwecks haben. Der Regelfall für die Zuwendung ist daher die Teilfinanzierung. Die Teilfinanzierung kann in Anteilfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung oder Festbetragsfinanzierung unterteilt werden. Die Anteilfinanzierung wird nach einem Prozentsatz der zuwendungsfähigen Ausgaben berechnet und begrenzt die Zuwendung auf einen Höchstbetrag, der bei Verminderung der Gesamtausgaben weiter nach unten korrigiert wird. Dieser kann aber nicht erhöht werden, es sei denn, das Projekt wird ausgeweitet. Die Fehlbedarfsfinanzierung stellt eine Finanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben in der Höhe dar, in der diese nicht durch die ZE mit Eigen- oder Fremdmitteln selbst finanziert werden können. Auch sie ist der Höhe nach zu begrenzen.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Nr. 1.1 AV § 23 LHO

<sup>3</sup> vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 1. Aufl. 2017, A. Grundlagen, Rn. 151, zitiert nach beck-online

<sup>4</sup> Nr. 2 AV § 23 LHO

<sup>5</sup> Nr. 2 ff. AV § 44 LHO

Die Festbetragsfinanzierung setzt einen festen Betrag für die ZE fest. Dieser ist entweder konkret bestimmt oder konkret bestimmbar, indem ein Fixbetrag für bestimmte Einheiten festgelegt wird. Diese Form der Finanzierung ist nicht anzuwenden, wenn mit weiteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Einsparungen zugunsten der ZE zu rechnen ist.<sup>6</sup>

Keine Zuwendungen im haushaltsrechtlichen Sinn dagegen sind Sachleistungen, Leistungen aufgrund von Rechtsvorschriften, Aufwendungsersatz, Entgelte aufgrund von Verträgen<sup>7</sup> und Mitgliedsbeiträge<sup>8</sup> sowie Spenden und ähnliche Beträge, die dem Empfänger aus bestimmtem Anlass, jedoch ohne die Verpflichtung, sie zur Erfüllung bestimmter Zwecke zu verwenden, gezahlt werden.<sup>9</sup>

## **2.2      Finanzielle Bedeutung der Zuwendung**

Ausweislich der Zuwendungsdatenbank hat das Land Berlin einschließlich der Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin im Jahr 2022 Zuwendungen im Umfang von 2,26 Mrd. € bewilligt, davon den weit überwiegenden Anteil (1,63 Mrd. €) als Projektförderung. Zuwendungen sind damit von erheblicher finanzieller Bedeutung und ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Erfüllung von Aufgaben außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung.

Die von der Senatsverwaltung für Finanzen bereitgestellten Auswertungen der Zuwendungsdatenbank Berlin geben Aufschluss über das Volumen der seit 2009 jährlich bewilligten Zuwendungsbeträge.

---

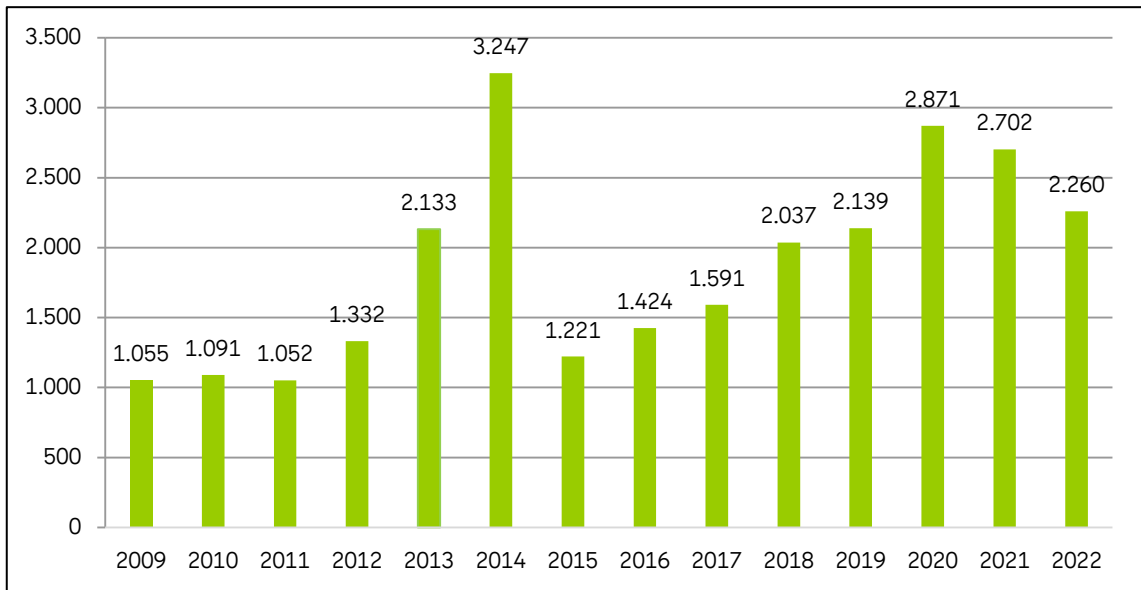
<sup>6</sup> Nr. 2.2.3 AV § 44 LHO

<sup>7</sup> Nr. 1.2.4 AV § 23 LHO

<sup>8</sup> Nr. 1.2.5 AV § 23 LHO

<sup>9</sup> Nr. 1.2.6 AV § 23 LHO

**Ansicht 1: Bewilligte Zuwendungen in den Jahren 2009 bis 2022 (in Mio. €)**

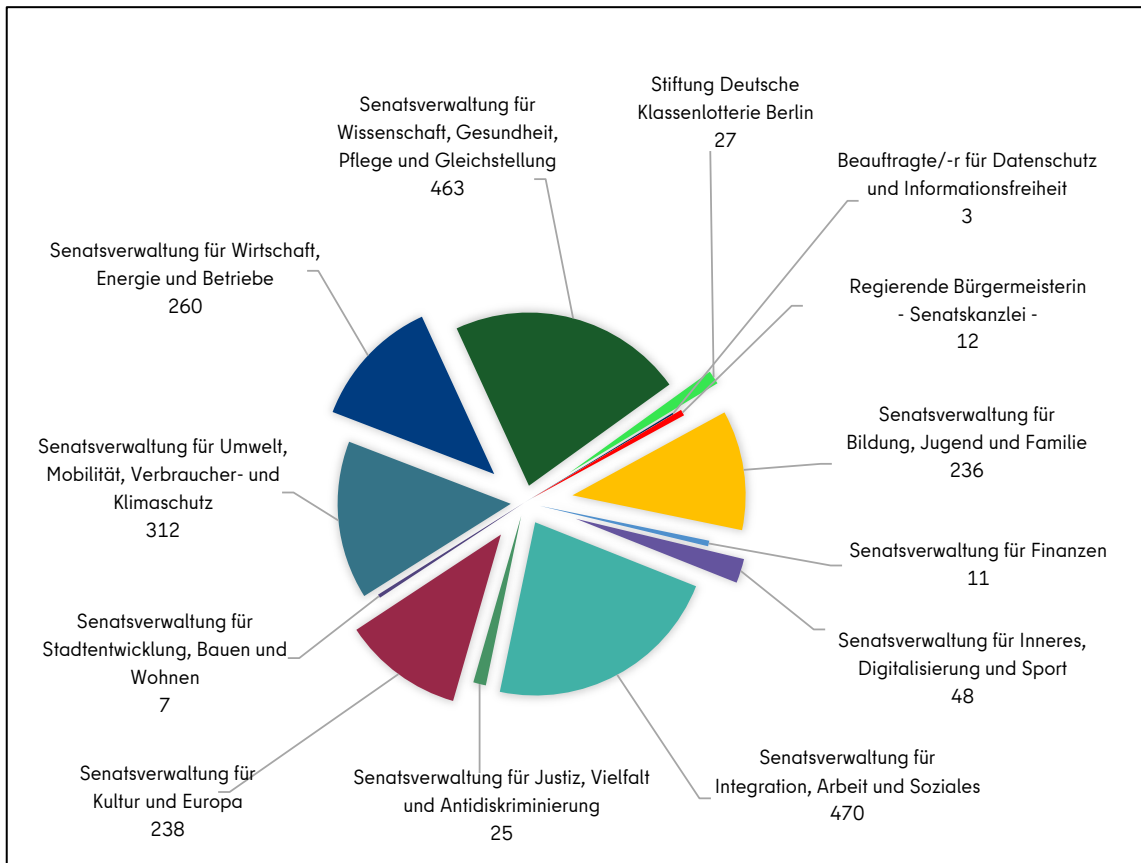


Quelle: Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen auf Basis der Zuwendungsdatenbank

Die Ansicht 1 verdeutlicht, dass im Zeitraum 2018 bis 2022 jährlich jeweils Zuwendungen von mehr als 2 Mrd. € bewilligt wurden. Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2022 wurden Zuwendungen von jährlich 1,9 Mrd. € bewilligt.

Die Senatsverwaltungen und die Bezirke treten vielfach als Zuwendungsgeber (ZG) auf. Dies zeigt z. B. die Verteilung der ZG im Jahr 2022 (vgl. Ansichten 2 und 3).

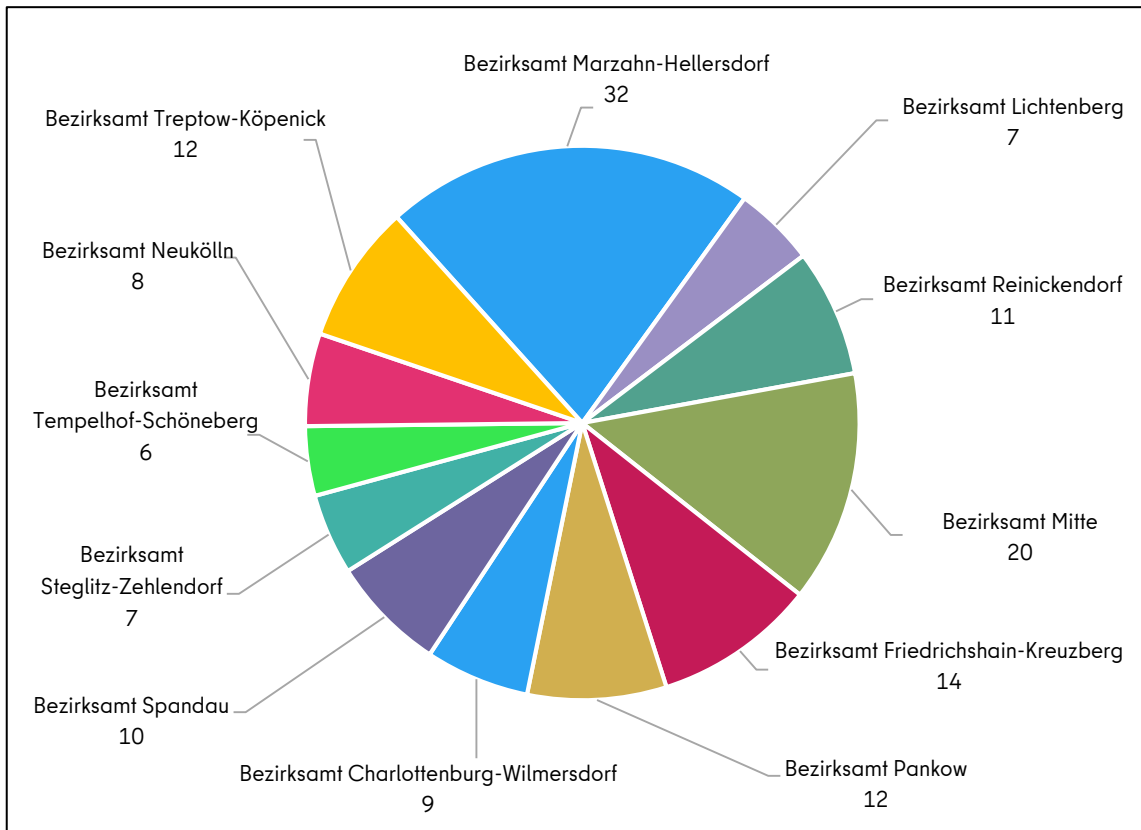
**Ansicht 2: Verteilung nach Zuwendungsgeber im Jahr 2022 (in Mio. €)**



**Gesamt: 2.112 Mio. €**

Quelle: Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen auf Basis der Zuwendungsdatenbank

### Ansicht 3: Verteilung nach Zuwendungsgeber (Bezirke) im Jahr 2022 (in Mio. €)



**Gesamt: 148 Mio. €**

Quelle: Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen auf Basis der Zuwendungsdatenbank

## 3 Reformen

In der jüngeren Vergangenheit gab es in mehreren Bundesländern und der Europäischen Kommission wiederholt Bestrebungen, das Zuwendungsrecht zu vereinfachen. Beispielhaft werden die Reformen in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie in der Europäischen Union dargestellt.

### 3.1 Reformen in Nordrhein-Westfalen

Eine von der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV) getragene Projektgruppe hat die Förderpraxis in Bund und Ländern untersucht und 2018 ein Impulspapier „Modernisierung der Zuwendungspraxis für den Dritten Sektor“

vorgelegt.<sup>10</sup> Die Anregungen aus diesem Impulspapier wurden in Nordrhein-Westfalen von einer Initiative aus dem Dritten Sektor (Nonprofit-Bereich) aufgegriffen und im Oktober 2018 mit einem Positionspapier an die dortige Landesregierung und den Landtag herangetragen. Das vorgenannte Positionspapier zur Reform der Förderpraxis in Nordrhein-Westfalen enthielt zahlreiche Vorschläge, u. a. zu Problemen, die sich aus dem Jährlichkeitsprinzip des Haushaltsrechts, wie Erleichterungen bei vorzeitigem Maßnahmenbeginn oder der Zuständigkeit verschiedener Ministerien für Fördermaßnahmen, z. B. unterschiedliche Auslegung von Vorschriften, ergeben.<sup>11</sup>

Der Landtag reagierte mit einem Entschließungsantrag zum Bürokratieabbau bei der Kulturförderung. Das Finanzministerium erwog im Rahmen der Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung auch Änderungen im Bereich des § 44 LHO. Dies betraf die Vorschriften zur Vergabe von Aufträgen durch die ZE. Es sollten - bei einer Fördersumme von über 100.000 € - höhere Betragsgrenzen vorgesehen werden, unterhalb derer die ZE die Vorschriften des öffentlichen Vergaberechts nicht mehr anzuwenden hätten. In Zukunft würde es dann genügen, drei Angebote einzuholen, um dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen. Außerdem wurde die Einführung von Beleglisten für den Verwendungsnachweis erwogen.<sup>12</sup>

Dem wurde zwischenzeitlich in den aktuell geltenden Verwaltungsvorschriften Rechnung getragen.<sup>13</sup>

### **3.2 Reformen im Freistaat Sachsen**

Die sächsische Staatsregierung hat mit Kabinettsbeschluss vom 15. Mai 2018 eine Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren eingesetzt. In ihrem Abschlussbericht hat die Kommission ein Gesamtpaket von

---

<sup>10</sup> abrufbar unter: [www.awv-net.de/upload/pdf/Zuwendungspraxis/AWV-Impulspapier-Modernisierung-der-Zuwendungspraxis-fr-den-Dritten-Sektor.pdf](http://www.awv-net.de/upload/pdf/Zuwendungspraxis/AWV-Impulspapier-Modernisierung-der-Zuwendungspraxis-fr-den-Dritten-Sektor.pdf), zuletzt abgerufen am 25. September 2024

<sup>11</sup> vgl. Bode/Vogt, Modernisierung des Zuwendungsrechts, Kulturpolitische Mitteilungen II/2019, S. 46 f.

<sup>12</sup> vgl. Bode/Vogt, Modernisierung des Zuwendungsrechts, Kulturpolitische Mitteilungen II/2019, S. 47

<sup>13</sup> vgl. VV Nr. 3 in Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 LHO (ANBest-P) und vgl. VV Nr. 6.4 in Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 LHO (ANBest-P)

ineinandergreifenden Maßnahmen zur Vereinfachung des Zuwendungsrechts vorgeschlagen.<sup>14</sup> Diese betreffen:

- Vorhabenbeginn mit Antragstellung bis zu einer bestimmten Wertgrenze
- Bagatellgrenzen für Bewilligungen zur Vermeidung von unverhältnismäßigem Aufwand für die Antragsbearbeitung
- auflösende Bedingung für die Bewilligung nach einem Jahr ohne Vorhabenbeginn
- Entkoppelung von Vergaberecht und Zuwendungsrecht
- Vorrang der Festbetragsfinanzierung bei kleinen Zuwendungen
- Einführung einheitlicher Pauschalen/Pauschalsätze für die Personalkosten, sächliche Personalnebenkosten und Planungskosten
- Vereinfachungen bei der Prüfung zur Einhaltung des Besserstellungsverbots für Personalausgaben/-kosten durch Einführung von Personalkostenpauschalen sowie
- Vorschlag eines Regelauszahlungsverfahrens, wonach die einzelnen Teile der Gesamtzuwendung je nach Stand der Maßnahme ausbezahlt werden sollen<sup>15</sup>

Das sächsische Kabinett hat in seiner Sitzung am 4. Juni 2019 auf Grundlage des von der Kommission vorgelegten Berichts erste Schritte zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren beschlossen. Unter anderem werden Vergaberecht und Zuwendungsrecht getrennt, sodass die Auflage zur Einhaltung des öffentlichen Vergaberechts im Förderbescheid künftig entfällt.<sup>16</sup>

Im Mai 2022 erschien der Bericht der Förderkommission II im Freistaat Sachsen. In Abgrenzung zur Förderkommission I sind die Empfehlungen der Förderkommission II zur Konsolidierung der Programmlandschaft in erster Linie an Politik und Verwaltung des Freistaates gerichtet. Die Förderkommission II empfahl, bei der Richtliniengestaltung umzusteuern, sodass die wechselseitige Anpassung von

---

<sup>14</sup> Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, abrufbar unter: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/33320>, zuletzt abgerufen am 25. September 2024

<sup>15</sup> vgl. Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, a. a. O., Rn. 3 ff.

<sup>16</sup> abrufbar unter: <https://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/225908>, zuletzt abgerufen am 25. September 2024



inhaltlichen und technischen Anforderungen bei der Digitalisierung des Förderwesens erfolgt. Die technischen Anforderungen und Parameter im Förderportal Sachsen sowie in den Bearbeitungssystemen müssen bereits bei der Richtlinienerstellung mitgedacht und die Richtlinien entsprechend ausgestaltet werden.<sup>17</sup>

### **3.3 Reformen in Sachsen-Anhalt**

Sachsen-Anhalt hat mit seinem Zuwendungsrechtsergänzungserlass ergänzende Regelungen im Zusammenhang mit den Verwaltungsvorschriften zu § 23 und § 44 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt erlassen.<sup>18</sup>

Der vorgenannte Erlass regelt u. a. in Ziffer 4 die Pauschalierung zuwendungsfähiger Ausgaben, insbesondere der zuwendungsfähigen Personalausgaben. Mit der Anwendung der Personalausgabenpauschalen erübrigt sich die Überprüfung des Besserstellungsverbots.<sup>19</sup>

Ziffer 6.3 des Erlasses sieht die Belegliste als Verfahrensvereinfachung beim Verwendungsnachweis vor. In Abschnitt 3 des Erlasses werden Erleichterungen bei der Gewährung von Zuwendungen bei Förderfällen von geringer finanzieller Bedeutung ermöglicht.

Nach Abschnitt 5 des Erlasses können besonders vertrauenswürdige ZE an das Abrufverfahren angeschlossen werden und Mittel selbst abrufen.

---

<sup>17</sup> Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie, S. 1, 47, abrufbar unter: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/40072/documents/61499>, zuletzt abgerufen am 25. September 2024

<sup>18</sup> Ergänzende Regelungen im Zusammenhang mit den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (Zuwendungsrechtsergänzungserlass), MBl. LSA 2016, 383, zuletzt geändert durch Runderlass des Ministeriums für Finanzen vom 28. September 2022, MBl. LSA 2022, 510

<sup>19</sup> Ziffer 9 letzter Absatz Zuwendungsrechtsergänzungserlass

### 3.4 Reformen der Europäischen Kommission

Für Förderprogramme stellt die Europäische Kommission, nicht zuletzt auch auf Empfehlung des Europäischen Rechnungshofs, den Mitgliedsstaaten vereinfachte Kostenoptionen in Form von Pauschalfinanzierungen, Standardeinheitskosten und Pauschalbeträgen zur Verfügung. Aus Sicht des Europäischen Rechnungshofs verringere sich dadurch die Fehlerwahrscheinlichkeit und der Verwaltungsaufwand für Projektträger.<sup>20</sup>

Werden vereinfachte Kostenoptionen (simplified cost options) verwendet, werden die förderfähigen Kosten gemäß einer vordefinierten Methode berechnet, die u. a. auf Leistungen und Ergebnissen des Vorhabens basieren.<sup>21</sup> Vereinfachte Kostenoptionen sollen nur bei Zuschüssen und rückzahlbaren Unterstützungen angewendet werden. Sie werden von der Kommission für bestimmte Fälle empfohlen, z. B. wenn die tatsächlichen Kosten schwierig zu überprüfen und nachzuweisen sind.<sup>22</sup>

Einzelheiten für die Umsetzung der Kostenoptionen müssen im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben von den Mitgliedsländern festgelegt werden. Die Kommission hat dazu Leitlinien erlassen.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> vgl. Europäische Kommission, EGESIF\_14-0017 Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen, Ziffer 1.2.1., abrufbar unter:  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/information/publications/guidelines/2014/guidance-on-simplified-cost-options-scops-flat-rate-financing-standard-scales-of-unit-costs-lump-sums](https://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/publications/guidelines/2014/guidance-on-simplified-cost-options-scops-flat-rate-financing-standard-scales-of-unit-costs-lump-sums),  
zuletzt abgerufen am 26. September 2024

<sup>21</sup> Bekanntmachung der Kommission – Leitlinien für die Anwendung Vereinfachter Kostenoptionen im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) – Überarbeitete Fassung (2021/C 200/01), Ziffer 1.2

<sup>22</sup> Bekanntmachung der Kommission – Leitlinien für die Anwendung Vereinfachter Kostenoptionen im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) – Überarbeitete Fassung (2021/C 200/01), Ziffer 2.1

<sup>23</sup> Bekanntmachung der Kommission – Leitlinien für die Anwendung Vereinfachter Kostenoptionen im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) – Überarbeitete Fassung (2021/C 200/01)

## 4 Zuwendungen in der Haushaltssystematik

Zuwendungen werden weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung gesondert nachgewiesen, sondern sind innerhalb der Hauptgruppen 6 und 8 in den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse enthalten. Auch auf Titelebene werden Zuwendungen weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung gesondert ausgewiesen. Erst durch einen Rückgriff auf die Titelerläuterungen kann im Einzelfall darauf geschlossen werden, dass es sich um Zuwendungen handelt. Obwohl Zuwendungen im Jahr 2022 mit 2,26 Mrd. € immerhin rd. 6 % des Landeshaushalts von rd. 37,9 Mrd. € ausmachten, verfügt Berlin insoweit über keine validen Haushaltsdaten.

Diese Informationslücke wird weder durch die Transparenz- noch durch die Zuwendungsdatenbank des Landes Berlin geschlossen. Die Transparenzdatenbank enthält die Namen sämtlicher juristischer Personen, die Zuwendungen erhalten oder erhalten möchten.<sup>24</sup> In der Zuwendungsdatenbank werden die von den Behörden bewilligten Zuwendungen an juristische Personen rückwirkend zum 30. Juni eines jeden Jahres für die letzten fünf Jahre veröffentlicht.<sup>25</sup> Die Datenbanken liefern damit weder Plandaten noch bilden sie Zahlungsströme ab.

Die Grundsätze für die Gliederung des Haushaltsplans in Einzelpläne, Kapitel und Titel nach § 13 Abs. 2 und 3 LHO werden durch die Haushaltstechnischen Richtlinien (HtR) normiert<sup>26</sup>, die hierbei den bundeseinheitlichen Gruppierungsplan und den darauf aufbauenden Titelkatalog des Landes zugrunde legen. Die Zuständigkeit für den Gruppierungsplan liegt beim vom Bund und den Ländern errichteten Standardisierungsgremium nach § 49a Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG), dem sogenannten § 49a-Gremium.<sup>27</sup> Die vom § 49a-Gremium zu erarbeitenden Standards gelten nicht unmittelbar. Um Rechtsverbindlichkeit zu erlangen, werden sie gemäß § 49a

---

<sup>24</sup> <https://www.berlin.de/buergeraktiv/informieren/transparenz/>

<sup>25</sup> <https://www.berlin.de/sen/finanzen/service/zuwendungsdatenbank/>

<sup>26</sup> Haushaltstechnische Richtlinien (HtR) vom 24. November 2020, Anlage 1, 0 Vorbemerkungen

<sup>27</sup> vgl. Lewinski/Burdat, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Aufl. 2013, § 49a HGrG Rn. 1; Kußmaul/Meyering, in: Gröpl (Hrsg.), Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, vor § 70 BHO Rn. 109, zitiert nach beck-online

Abs. 1 Satz 4 HGrG jeweils durch Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder - in Berlin durch die HfR - umgesetzt.

Zuweisungen sind nach der Begriffsdefinition des Gruppierungsplans bzw. der darauf aufbauenden HfR einmalige oder laufende Geldleistungen innerhalb des öffentlichen Bereichs. Zuschüsse sind demgegenüber Geldleistungen zwischen dem öffentlichen Bereich und den sonstigen Bereichen.<sup>28</sup> Sowohl Zuweisungen als auch Zuschüsse sind in den Hauptgruppen 6 und 8 nachzuweisen.<sup>29</sup> Zuwendungen werden im Ergebnis nach dem bundeseinheitlichen Gruppierungsplan nicht gesondert ausgewiesen. Berlin hat keine Möglichkeit, aus eigenem Recht eine Änderung des bundeseinheitlichen Gruppierungsplans unmittelbar mit dem Ziel zu bewirken, Zuwendungen gesondert auszuweisen.

Der bundeseinheitliche Gruppierungsplan findet seine berlinspezifische Ausprägung im Titelkatalog. Der überwiegende Teil der Titel wird zentral von der Senatsverwaltung für Finanzen verbindlich für alle Verwaltungen vorgegeben (Festtitel). Alle Festtitel sind mit ihrer fünfstelligen Titelkennzahl und ihrer Bezeichnung im Titelkatalog aufgeführt. Er enthält bislang keine Festtitel für Zuwendungen. Es verbleibt daher die Möglichkeit einer Revision des Titelkatalogs mit dem Ziel, separate Titel für Zuwendungen zu schaffen. Mit ihnen könnten künftig landeseinheitlich Zuwendungen in der Haushaltsplanung und in der Haushaltsrechnung gesondert und transparent ausgewiesen werden.

**Der Rechnungshof empfiehlt, Ausgabemittel für Zuwendungen im Interesse eines verbesserten fiskalischen Gesamtüberblicks und zur Erleichterung der Steuerung durch den Haushaltsgesetzgeber künftig im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung in gesonderten Titeln nachzuweisen.**

---

<sup>28</sup> Nr. 3.1 HfR

<sup>29</sup> Nr. 1 der Anlage 1 HfR, Fußnote 1

## 5 Beendigung quasi-institutioneller Zuwendungen

Institutionelle Förderungen erstrecken sich über längere Zeiträume, sind auf eine gewisse Dauer angelegt und beziehen sich immer auf den gesamten Teil der Ausgaben des ZE.<sup>30</sup> Die Zuwendung knüpft hier an die satzungsgemäße Gesamtbetätigung der geförderten Einrichtung an.<sup>31</sup> Projektförderungen sind demgegenüber dem Grunde nach auf kürzere Zeiträume angelegt, denn sie decken die Ausgaben für einzelne abgegrenzte Vorhaben.<sup>32</sup>

Der Bundesrechnungshof beanstandete den Widerspruch zwischen der veranschlagten Projektförderung und der tatsächlichen institutionellen Förderung von zwei Einrichtungen für die Stilllegung und den Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen. Damit fehle die Ermächtigung des Parlaments für die institutionelle Förderung.<sup>33</sup>

Auch im Haushaltsplan des Landes Berlin werden seit Jahren Mittel für Projektförderungen wiederkehrend für dieselben ZE veranschlagt und bewilligt. Diesen Veranschlagungen liegen vielfach längerfristige Förderbedarfe zugrunde. Soweit von einer verstetigten, d. h. auf Dauer angelegten Projektförderung dieser Einrichtungen als „quasi-institutionelle Zuwendung“<sup>34</sup> auszugehen ist, dient die Umstellung auf eine institutionelle Zuwendung der Haushaltswahrheit und der Verwaltungsvereinfachung.

Die Erhöhung einer bestehenden institutionellen Förderung oder die Aufnahme von neuen Zuwendungsempfängern in diese ist grundsätzlich nach den HtR durch entsprechende Rückführung der Förderungshöhe bei anderen oder durch

---

<sup>30</sup> Nr. 2.2 AV § 23 LHO

<sup>31</sup> Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, WD 4 - 3000 - 017/20, S. 6, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/690754/bf4e60778e18b71d38aa76c73c8a4e90/WD-4-017-20-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 25. September 2024

<sup>32</sup> Nr. 2.1 AV § 23 LHO

<sup>33</sup> Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2023, Nr. 20, Institutionelle Förderung des Rückbaus seit 20 Jahren nicht ordnungsgemäß im Bundeshaushalt abgebildet, abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/hauptband-2023/20-volltext.html>, zuletzt abgerufen am 25. September 2024

<sup>34</sup> vgl. Rossi, in: Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 23 BHO Rn. 40

Ausscheiden von anderen Empfängern im finanziell gleichen Maße auszugleichen.<sup>35</sup> Damit wird dem Omnibus-Prinzip<sup>36</sup> Rechnung getragen. Der Begriff leitet sich aus dem Sinnbild eines vollbesetzten Busses ab, in den neue Fahrgäste nur einsteigen können, wenn zuvor andere Fahrgäste aussteigen. Allerdings gilt dies durch die Formulierung „grundsätzlich“ nicht absolut. Eine Abweichung erscheint – wie auch beim Bund<sup>37</sup> – im Einzelfall nicht per se ausgeschlossen, zumal die Umwidmung von „quasi-institutionellen Projektförderungen“ hin zu institutionellen Förderungen keine zusätzlichen Ausgaben begründet.

**Der Rechnungshof empfiehlt, bei längerfristigen Förderbedarfen anstelle von fortgesetzten Projektförderungen institutionelle Zuwendungen zu gewähren.**

## 6 Vorrang der Festbetragsfinanzierung

Festbetrags-, Anteil- und Fehlbedarfsfinanzierung stehen in Berlin gegenwärtig grundsätzlich gleichrangig nebeneinander und haben jeweils ihren klassischen Anwendungsbereich.<sup>38</sup>

In anderen Bundesländern ist der Vorrang der Festbetragsfinanzierung bis zu bestimmten Wertgrenzen hingegen etabliert:

- In Hessen sollen Zuwendungen bis 5.000 € stets als Festbeträge bewilligt werden, ansonsten in geeigneten Fällen. Abweichend kommt eine Festbetragsfinanzierung nicht in Betracht, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit nicht bestimmbareren späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Einsparungen zu rechnen ist.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Nr. 13.3 Abs. 3 HfR

<sup>36</sup> vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, 170. Ergänzung (Stand: März 2024), C III, Nr. 4.3, Rn. 33

<sup>37</sup> Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 081/22, Das Omnibus-Prinzip im Zuwendungsrecht und seine Ausnahmen, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/910512/6d6de8c680bcfe9e34f7fe1ce3a19bf3/WD-4-081-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 25. September 2024

<sup>38</sup> Nr. 2.1 AV § 44 LHO

<sup>39</sup> Nr. 2.2.3 Satz 1 VV § 44 Verwaltungsvorschriften zur Hessischen Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) vom 8. Februar 2023

- In Niedersachsen kommt die Festbetragsfinanzierung bei Projektförderungen insbesondere dann in Betracht, wenn der Zuwendungsbetrag unter 25.000 € liegt. Von einer solchen ist abzusehen, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit nachträglichen Finanzierungsbeihilfen Dritter oder mit Ermäßigungen der zuwendungsfähigen Ausgaben zu rechnen ist bzw. wenn das Land mehr als 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben finanziert.<sup>40</sup>
- Nach der Allgemeinen Richtlinie zur Förderung von Projekten und Einrichtungen auf dem Gebiet der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen wird die Förderung grundsätzlich in Form einer Festbetragsfinanzierung gewährt, wenn die Zuwendungshöhe bis zu 50.000 € beträgt und die Zuwendung des Landes nicht mehr als 80 % der grundsätzlich zuwendungsfähigen Ausgaben ausmacht.<sup>41</sup>

Die Festbetragsfinanzierung entlastet die Bewilligungsstellen von Folgeanpassungen bei Änderungen der zuwendungsfähigen (Gesamt-)Ausgaben, die bei Anteil- und Fehlbedarfsfinanzierung häufiger vorkommen und Ressourcen der Verwaltung binden. Festbeträge führen auch zu einer größeren finanziellen Flexibilität bei der Umsetzung der Maßnahme und zu einer erheblichen Reduzierung der Mitteilungspflichten für getätigte Ausgaben bei den ZE. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte daher bis zu einer betragsmäßig zu definierenden Zuwendungshöhe (Schwellenwert) ein Vorrang der Festbetragsfinanzierung in die AV LHO aufgenommen werden.

**Der Rechnungshof empfiehlt, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung einen Vorrang der Festbetragsfinanzierung bei betragsmäßig geringen Förderungen in die AV LHO aufzunehmen.**

---

<sup>40</sup> Abschnitt 25, Nr. 2.2.3 VV § 44 LHO Niedersachsen

<sup>41</sup> Nr. 6.1 a) der Allgemeinen Förderrichtlinie von Projekten und Einrichtungen auf dem Gebiet der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen

## 7      **Standardeinheitskosten und Pauschalierung zuwendungsfähiger Ausgaben**

Die AV zu den §§ 23 und 44 LHO definieren weder Standardeinheitskosten noch Pauschalsätze. Sie enthalten auch keine allgemein gültigen Regelungen darüber, welche Ausgabearten einer Standardisierung bzw. einer Pauschalierung dem Grunde nach zugänglich sind und nach welchem Rechenmodell sie errechnet werden. Die Senatsverwaltungen werden zudem in Nr. 15.3 AV § 44 LHO bzw. Anlage 3 zu AV § 44 LHO („Grundsätze für Förderrichtlinien“) nicht verpflichtet, bei Erlass von Förderrichtlinien die Möglichkeit der Verwendung von Standardeinheitskosten oder Pauschalsätzen zu prüfen.

Im Gegensatz zu den AV LHO enthalten Ausführungsvorschriften zu Haushaltsordnungen anderer Bundesländer grundsätzlich Regelungen zu Standardeinheitskosten, Pauschalen und deren Verwendung, Begriffsdefinitionen zu Pauschalsätzen bzw. den Appell, Pauschalen verstärkt zu nutzen.<sup>42</sup> Beispielsweise ist darin normiert, dass bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben die vereinfachten Kostenoptionen zur Anwendung kommen sollten, die sich an den Leitlinien der Europäischen Union orientieren (simplified cost options).<sup>43</sup>

Die zuwendungsfähigen Ausgaben eines Vorhabens können gemäß einer vordefinierten Methode errechnet werden, z. B. durch einen ermittelten Referenzbetrag pro Einheit als Standardeinheitskosten oder unter Anwendung eines Prozentsatzes (Pauschalsatz).

Standardeinheitskosten und eine Pauschalierung zuwendungsfähiger Ausgaben können - deren sachgerechte Bestimmung vorausgesetzt - zentrale Elemente zur Vereinfachung des Zuwendungsrechts sein, denn sie

- reduzieren den Verwaltungsaufwand, da detaillierte Nachweise und Einzelabrechnungen entfallen mit der Folge einer schnelleren Bearbeitung und geringerer Fehleranfälligkeit,

---

<sup>42</sup> vgl. VwV § 44 SÄHO sowie Ergänzende Regelungen im Zusammenhang mit den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (Zuwendungsrechtsergänzungserlass)

<sup>43</sup> Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen: Pauschalfinanzierungen, Standardeinheitskosten, Pauschalbeträge (gemäß Art. 67 und 68, 68a und 68b der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 und Art. 19 der Verordnung (EU) Nr. 1299/2013), ABl. C 200/1 vom 27. Mai 2021



- bieten eine klare Kalkulationsgrundlage und erleichtern die Budgetplanung,
- lenken den Fokus stärker auf die Ergebnisse und Ziele des Projekts anstatt auf die detaillierte Abrechnung der tatsächlichen Ausgaben und
- sind eine deutliche Vereinfachung, sowohl im Bewilligungs- als auch im Abrechnungsverfahren, und reduzieren die Fehlerquote, da detaillierte Abrechnungen und Prüfungen entfallen.

Zudem sollten Personalkostenpauschalen durch Verwaltungsvorschriften verbindlich für die bewilligenden Behörden eingeführt werden. So können Personalkostenpauschalen u. a. nach der Qualifikation, nach der Funktion und Berufserfahrung differenziert werden und konkrete Sätze ermittelt werden.<sup>44</sup>

**Der Rechnungshof empfiehlt, in Nr. 15.3 AV § 44 LHO und Anlage 3 zu AV § 44 LHO zu regeln, dass die Bewilligungsstellen beim Erlass von Förderrichtlinien zu prüfen haben, ob Pauschalen angewendet werden können, sowie in den AV LHO ein einheitliches Verfahren zur Ermittlung von Standardeinheitskosten und Pauschalen vorzusehen.**

## **8 Besserstellungsverbot**

Für die institutionelle Förderung gilt gemäß Nr. 1.4 ANBest-I ein umfassendes Besserstellungsverbot mit der Folge, dass die Beschäftigten der Institution unabhängig von der Höhe der Förderung nicht bessergestellt werden dürfen als vergleichbare Beschäftigte im öffentlichen Dienst.<sup>45</sup> Für die Projektförderung gilt ein solches Besserstellungsverbot nur, wenn die Gesamtausgaben für das Projekt überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden.<sup>46</sup>

Das Besserstellungsverbot beruht im Wesentlichen auf der Überlegung, dass der Staat seine Bediensteten ausreichend besoldet und es daher den ZE möglich und zumutbar ist, ihre Aufgaben mit einem Besoldungsniveau wahrzunehmen, das dem des Staates entspricht. Zur Wahrung des auch im Zuwendungsrecht geltenden

---

<sup>44</sup> vgl. Nr. 4.2 Zuwendungsrechtsergänzungserlass

<sup>45</sup> Nr. 1.3 ANBest-I

<sup>46</sup> Nr. 1.3 ANBest-P

Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 2 LHO) soll deshalb der Gesamtaufwand der ZE und damit der Zuwendungsbedarf verringert werden.<sup>47</sup>

Das Besserstellungsverbot steht nach Auffassung des Rechnungshofs nicht zur Disposition, es bedarf indes der rechtlichen Konturierung und einer Minimierung des daraus resultierenden Verwaltungsaufwands.

### **8.1 Konkretisierung des Besserstellungsverbots**

Die AV LHO regeln nicht, ob sich die Prüfung des Besserstellungsverbots bei Projektförderungen an den Gesamtpersonalausgaben für sämtliche Mitarbeitenden der ZE orientiert oder an den Personalausgaben für jeden einzelnen Mitarbeiter für das konkret geförderte Projekt.

Die Rechtsprechung ist zu dieser Frage nur eingeschränkt ergiebig. Die Entscheidungen im Einzelfall werden mit ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften der Bewilligungsstelle begründet, die durch den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Gebot des Vertrauensschutzes (Art. 20 GG) begründet werden.<sup>48</sup> Daher ist eine Normkonkretisierung geboten, entweder in den AV LHO, in den HfR oder in einem Haushaltsgesetz, wie der Bund es geregelt hat.<sup>49</sup>

**Der Rechnungshof empfiehlt, ausdrücklich zu regeln, dass Maßstab für die Prüfung des Besserstellungsverbots allein die Vergütung der konkret im Projekt beschäftigten Angestellten ist.**

### **8.2 Prüfung des Besserstellungsverbots**

Die Bewilligungsbehörde ist nach jetziger Rechtslage gehalten, bei der Antragsprüfung und bei der Prüfung des Verwendungsnachweises sich davon zu überzeugen, dass ZE das Besserstellungsverbot einhalten werden bzw. eingehalten haben. Dies umfasst nicht nur einen Vergleich des Arbeitsentgelts, sondern auch von Lohnnebenleistungen (z. B. Firmenticket, JobRad), vermögenswirksamen Leistungen

---

<sup>47</sup> vgl. VGH München, Urteil vom 25. Februar 1998 - 19 B 94.3076, BeckRS 1998, 17973

<sup>48</sup> VG Lüneburg, Urteil vom 27. Juli 2016 - 5 A 224/14 -; OVG Lüneburg, Beschluss vom 9. Juli 2013 - 8 LA 102/12 -, zitiert nach juris

<sup>49</sup> § 8 Abs. 2 Satz 3 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024

und personalbezogenen Sachausgaben (z. B. Essensgutscheine, Firmenwagen).<sup>50</sup> Diese vergleichende Prüfung verlangt in materieller Hinsicht vertiefte Kenntnisse bei der Sachbearbeitung sowohl des TV-L als auch des Tarifrechts des ZE.

Abweichende tarifvertragliche Regelungen, zu deren Einhaltung ZE verpflichtet sind, begründen keinen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot. Eine Bindungspflicht an tarifvertragliche Regelungen ergibt sich für ZE aus § 3 des Tarifvertragsgesetzes. Bei einer festgestellten Tarifgebundenheit ist die Höhe der zuwendungsfähigen Personalausgaben aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus auf die Höhe der an vergleichbare Landesbedienstete gewährten Leistungen zu begrenzen („Kappungsgrenze“), da eine akzeptierte Besserstellung nicht zu höheren Zuwendungen führen darf.

Verwaltungsvereinfachend wäre es, wenn insbesondere im Hinblick auf das Antragsverfahren und die erforderlichen Nachweispflichten der ZE die Anwendung des TVöD und des TV-L als gleichwertig angesehen werden würden. Liegt bereits eine Bewertung nach TVöD vor (z. B. weil der ZE an den TVöD gebunden ist oder bereits eine Bundes-Zuwendung beantragt hat), bedürfte es keiner Vergleichsbewertung nach TV-L mehr.

Sofern eine Ausnahme vom Besserstellungsverbot im Einzelfall zugelassen wird für ZE, bei denen keine Tarifbindung besteht und die höhere Leistungen im Vergleich zu Beschäftigten des ZG gewähren, sollte die Höhe der zuwendungsfähigen Personalausgaben ebenfalls auf die Höhe der an vergleichbare Beschäftigte des ZG gewährten Leistungen begrenzt werden („Kappung“).

In geeigneten Fällen, z. B. wenn mehrere vergleichbare ZE bedacht werden, käme zudem die Festlegung von Personalkostenpauschalen für typische Arbeitsgebiete in Betracht.

**Der Rechnungshof empfiehlt, dass insbesondere die Anwendung des TVöD im Zuwendungsverfahren als grundsätzlich gleichwertig anerkannt wird. In geeigneten Fällen soll geprüft werden, ob Personalkostenpauschalen zum Einsatz kommen, dann kann auf die Prüfung des Besserstellungsverbots verzichtet werden.**

---

<sup>50</sup> vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, 170. Ergänzung (Stand: März 2024), D XI, Nr. 8.2.2, Rn. 105

## 9 Entkopplung des Zuwendungsrechts vom Vergaberecht

Nach Nr. 3 ANBest-P und ANBest-I sind bei der Vergabe von Aufträgen mit einem Gesamtbetrag der Zuwendung von mehr als 100.000 € die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A), Abschnitt 1, sowie die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) anzuwenden. Die ZG sind nach Nr. 5 AV § 44 LHO verpflichtet, den ZE die ANBest-P bzw. ANBest-I aufzuerlegen. Auf diese Weise wird das Zuwendungsrecht mit vergaberechtlichen Fragen gekoppelt. Ausnahmen können zugelassen werden, sofern Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Vergabe von Aufträgen durch vergleichbare eigene Vergaberegeln der ZE ausreichend gesichert sind oder wenn die Gesamtausgaben bzw. das Projekt nicht überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden, soweit keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen.

Die geltenden Berliner Regelungen zur Beachtung des Vergaberechts durch ZE sind kleinteilig und belasten sowohl die ZE als auch die Verwaltung (bei der Verwendungsnachweisprüfung) mit erheblicher Bürokratie. Es ist dringend notwendig, in angemessenem Umfang zu Vereinfachungen für die ZE bei der Verwendung der Zuwendungsmittel zu gelangen und die Verwaltung bei der Verwendungsnachweisprüfung zu entlasten.

Das Zuwendungsrecht und das Vergaberecht sind grundsätzlich eigenständige Rechtsgebiete, wenngleich beide ihren Ursprung im Haushaltsrecht haben und das Ziel vereint, mit den staatlichen Mitteln sparsam und wirtschaftlich umzugehen.<sup>51</sup> Soweit ZE nicht aufgrund anderer Rechtsvorschriften unmittelbar verpflichtet sind, öffentliches Vergaberecht anzuwenden, ist die Anwendung des Vergaberechts für die ZE nicht zwingend.

Das Vergabeverfahren unterliegt dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.<sup>52</sup> Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ist demnach Anlass für die Existenz des Vergaberechts und beherrscht daher das gesamte Verfahren, also sowohl den Prozess als auch das Ergebnis.<sup>53</sup> Daher ist immer die Verhältnismäßigkeit zwischen dem teils immens

---

<sup>51</sup> vgl. Fandrey, in: Gabriel/Krohn/Neun, Handbuch des Vergaberechts, 3. Aufl. 2021, § 9 „Die Grundzüge vergaberechtlicher Einflüsse auf das Zuwendungsrecht“ Rn. 8, zitiert nach beck-online

<sup>52</sup> § 97 Abs. 1 Satz 2 GWB, § 2 Abs. 1 Satz 2 UVgO

<sup>53</sup> vgl. Weiner, in: Gabriel/Krohn/Neun, Handbuch des Vergaberechts, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 37

durch das Vergabeverfahren produzierten Verwaltungsaufwand und dem Wert des Beschaffungsgegenstandes und der Bedeutung des Beschaffungsziels im Blick zu behalten.<sup>54</sup> Insbesondere ZE, die ohne jegliche Vorerfahrungen umfangreiche Vergabeverfahren aufgrund von zuwendungsrechtlichen Bestimmungen für Kleinstaufträge führen, sind überfordert.

Die ANBest-P und ANBest-I stellen bei der Anwendung des öffentlichen Vergaberechts auf den Zuwendungsbetrag und nicht auf den Auftragswert der Vergabe ab. Es ist ökonomisch wenig sinnvoll, allein aufgrund einer hohen Zuwendungssumme Kleinstaufträge formell dem öffentlichen Vergaberecht zu unterwerfen. Dies führt zu einer unverhältnismäßigen Belastung und erhöht auch den administrativen Aufwand für kleinere Projekte erheblich.

In der Literatur wird vorgeschlagen, dass das Vergaberecht nur dann zur Anwendung kommen soll, wenn die Gesamtausgaben der ZE überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert werden und diese Aufträge in einem Gesamtwert von mehr als 100.000 € vergeben.<sup>55</sup> Erst bei Vorliegen dieser Voraussetzungen sollen die ZE bei Einzelaufträgen ab 30.000 € (ohne Umsatzsteuer) das öffentliche Vergaberecht beachten müssen. Aber auch diese in sich ausdifferenzierte Ansicht führt noch nicht zu einer Verwaltungsvereinfachung. Bei mehrjährigen Förderungen ist bereits schwierig zu bestimmen, ob sich die ZE in jedem Jahr überwiegend durch öffentliche Gelder finanzieren. Dies kann nur anhand des Rechenergebnisses für das jeweilige Geschäftsjahr der ZE bestimmt werden, sodass eine ex-post Betrachtung entscheidend ist, obwohl die Zuwendung nach einer ex-ante Betrachtung ausgereicht wurde. Zudem bedarf es bei doppisch buchenden Einrichtungen einer Überleitungsrechnung, um zu bestimmen, ob die ZE überwiegend öffentlich finanziert werden.

---

<sup>54</sup> vgl. Weiner, in: Gabriel/Krohn/Neun, Handbuch des Vergaberechts, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 40

<sup>55</sup> vgl. Dittrich, Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht, 65. Lief. (Stand: Juli 2023), § 44 BHO Rn. 42.2

Die Regelungen anderer Bundesländer sind teils bedeutend einfacher gehalten. Die Länder Baden-Württemberg<sup>56</sup>, Bayern<sup>57</sup> und Sachsen-Anhalt<sup>58</sup> stellen in Abhängigkeit von Wertgrenzen auf den Auftragswert ab, definieren teils Wertgrenzen für Direktaufträge und lassen im Übrigen die Einholung von drei Angeboten ab 5.000 € bzw. bis 100.000 € genügen. Die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern<sup>59</sup>, Sachsen<sup>60</sup> und Schleswig-Holstein<sup>61</sup> stellen auf den Zuwendungsbetrag ab, definieren aber gleichfalls Wertgrenzen für Direktaufträge und fordern auch lediglich die Einholung von drei Angeboten ab 100.000 €. Unabhängig davon, ob der Zuwendungsbetrag oder die Auftragssumme der Maßstab ist, sehen einige Bundesländer zudem vor, dass die Maßnahme überwiegend mit Zuwendungen finanziert sein muss, bevor Regelungen für Vergaben überhaupt greifen.

Die Rechtslage in Bayern, wonach Auftragnehmer fachlich und personell in der Lage sein müssen, den zu vergebenden Auftrag auszuführen und zwischen den Anbietern zu wechseln, beugt zudem Korruption vor und dient dem Wettbewerb.<sup>62</sup>

**Der Rechnungshof empfiehlt, das Vergabeverfahren bei Zuwendungen (AV LHO mit Nr. 3 ANBest-P und ANBest-I) zu vereinfachen. Es sollte festgelegt werden, dass bei Auftragssummen bis 5.000 € (ohne Umsatzsteuer) eine Direktvergabe möglich ist und es bei Auftragssummen über 5.000 € bis 100.000 € (ohne Umsatzsteuer) ausreicht, dass der ZE drei Angebote einholt.**

---

<sup>56</sup> Nr. 3 ANBest-P, 28. Juli 2022, Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 LHO Baden-Württemberg, zitiert nach Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis

<sup>57</sup> Nr. 3 ANBest-P, 1. Januar 2024, Anlage 2 zu VV Nr. 5.1 zu Art. 44 BayHO, zitiert nach Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis

<sup>58</sup> Nr. 3 ANBest-P, 22. Mai 2023, Anlage 2 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO Sachsen-Anhalt, zitiert nach Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis

<sup>59</sup> Nr. 3 ANBest-P, Oktober 2023, Anlage 2 zu VV zu § 44 LHO Mecklenburg-Vorpommern, zitiert nach Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis

<sup>60</sup> Nr. 3 ANBest-P, 1. Januar 2024, Anlage 2 zur VwV zu § 44 SÄHO, zitiert nach Krämer/Schmidt Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis

<sup>61</sup> Nr. 3 ANBest-P, 19. Dezember 2022, Anlage 2 zu VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO Schleswig-Holstein, zitiert nach Krämer/Schmidt Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis

<sup>62</sup> Nr. 3 ANBest-P, 1. Januar 2024, Anlage 2 zu VV Nr. 5.1 zu Art. 44 BayHO, zitiert nach Krämer/Schmidt Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis

## **10 Baumaßnahmen**

### **10.1 Beteiligung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung**

Bei der Ausführung und Abrechnung der mit Zuwendungen geförderten Baumaßnahmen ist nach Nr. 3.4 AV § 23 LHO und Nr. 6.2 AV § 44 LHO die für entsprechende Baumaßnahmen Berlins zuständige Senatsverwaltung zu beteiligen. Der Umfang der Beteiligung soll den Erfordernissen des Einzelfalls unter Berücksichtigung der Höhe der Zuwendung, ihres Anteils an den Gesamtkosten, der Bedeutung der Baumaßnahme und der Besonderheiten der ZE entsprechen.

Eine Betrachtung der Erfordernisse des Einzelfalls unter Berücksichtigung der Höhe der Zuwendung, ihres Anteils an den Gesamtkosten, der Bedeutung der Baumaßnahme und der Besonderheiten der ZE ist ohne weitere Differenzierung aufwendig und kann zu sehr unterschiedlichen Verfahrensweisen führen. Das bindet Personal und kann Ungleichbehandlungen begründen.

Der Bund sieht im Unterschied zu den AV LHO in Nr. 6.1 VV § 44 BHO vor, dass von einer Beteiligung abgesehen werden darf, wenn die für eine Baumaßnahme insgesamt vorgesehenen Zuwendungen 6 Mio. € nicht übersteigen. Eine Regelung analog des Bundes würde der Entlastung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung durch den Wegfall kleinteiliger Einzelfälle dienen und wäre risikoorientierter.

Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Absehen von der Beteiligung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung unterhalb eines bestimmten Werts nicht bedeutet, dass Maßnahmen unterhalb der angedachten Wertgrenze von 6 Mio. € baufachlich ungeprüft bleiben. Vielmehr liegt die Verantwortung für die baufachliche Prüfung unterhalb der Wertgrenze bei der zuwendungsgebenden Verwaltung selbst. Sie hat in diesen Fällen den notwendigen baufachlichen Prüfsachverständigen entweder selbst vorzuhalten oder für die baufachliche Prüfung auf von ihr zu beauftragende verwaltungsexterne Fachleute (Architekten bzw. Bauingenieure) zurückzugreifen. Außerdem erscheint es dem Rechnungshof denkbar, zum Zweck der Bürokratieentlastung einen unteren Schwellenwert festzulegen, bis zu dessen Erreichen gar keine baufachliche Prüfung erforderlich ist. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte dieser Schwellenwert aber nicht höher als 50.000 € (Brutto-Baukosten) sein.

In den ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO finden sich bereits Betragsgrenzen bezüglich vereinfachter Verfahren. Die AV zu § 24 LHO der Allgemeinen Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (ABau) bezieht sich dabei auf die „Gesamtkosten“ einer Baumaßnahme und legt die Grenze für die baufachliche Prüfung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung bei 10 Mio. € Gesamtkosten fest. Allerdings werden laut ABau Zuwendungen von vereinfachten Verfahren ausdrücklich ausgenommen. Es wäre daher in Nr. 6.2 AV § 44 LHO und Nr. 3.4 AV § 23 LHO sowie in der ABau klarzustellen, dass bei Zuwendungen zu Baumaßnahmen bis 50.000 € (Brutto-Baukosten) gar keine baufachliche Prüfung stattfindet und die baufachliche Prüfung bei Zuwendungen zu Baumaßnahmen mit Gesamtkosten bis 10 Mio. € und einem Zuwendungsbetrag bis maximal 6 Mio. € durch die zuwendungsgebende Verwaltung sicherzustellen ist. Eine baufachliche Prüfung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung würde erst ab einem Zuwendungsbetrag über 6 Mio. € oder - unabhängig vom Zuwendungsbetrag - bei Gesamtkosten über 10 Mio. € verpflichtend vorgesehen sein.

**Der Rechnungshof empfiehlt, in Nr. 6.2 AV § 44 LHO und Nr. 3.4 AV § 23 LHO (sowie in der Folge auch in der ABau) vorzusehen, dass eine Beteiligung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung im Vorfeld der Vergabe von Zuwendungen für Baumaßnahmen (baufachliche Prüfung der Planungsunterlagen durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung) erst ab einer Zuwendungshöhe für Baumaßnahmen über 6 Mio. € oder - unabhängig vom Zuwendungsbetrag - bei Gesamtkosten über 10 Mio. € verpflichtend vorgesehen ist.**

## **10.2 Vertiefte Verwendungsnachweisprüfung bei Baumaßnahmen**

Nach Nr. 11.2 AV § 44 LHO obliegt bei Zuwendungen die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung insgesamt und ohne Einschränkungen, d. h. nicht nur in baufachlicher Sicht, der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung. Andere Länder und der Bund haben der Bauverwaltung nur den baufachlichen Teil der vertieften Verwendungsnachweisprüfung (baufachliche Prüfung) zugewiesen (Nr. 9 RZBau).<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (RZBau), 4. Aufl., Stand: November 2006, redaktionell überarbeitet August 2015



Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs erstreckt sich die vertiefte Prüfung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung in der Praxis aber nur auf baufachliche Aspekte. Die Vorschriftenlage und die gelebte Verwaltungspraxis stimmen nicht überein. Umgekehrt können sich die ZG darauf berufen, dass sie bei Zuwendungen zu Baumaßnahmen für die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung nicht zuständig sind. Es kann zu Prüfungsausfällen kommen.

**Der Rechnungshof empfiehlt, einen unteren Schwellenwert für baufachliche Prüfungen von 50.000 € (Brutto-Baukosten) einzuführen, abhängig von der Umsetzung der vorstehenden Empfehlung zur betragsabhängigen Zulassung einer baufachlichen Prüfung durch die ZG in Nr. 11.2 AV § 44 LHO vorzusehen, dass für Zuwendungen bis 50.000 € (Brutto-Baukosten) der Verwendungsnachweis nicht in baufachlicher Hinsicht geprüft wird und die vertiefte baufachliche Prüfung des Verwendungsnachweises bei Zuwendungsbeträgen bis einschließlich 6 Mio. € (und Gesamtkosten bis einschließlich 10 Mio. €) auch durch die ZG erfolgen kann, wenn die für Bauen zuständige Senatsverwaltung in der Bewilligungsphase nicht beteiligt war.**

## **11 Empfehlungen**

Zusammenfassend empfiehlt der Rechnungshof,

- a) Ausgabemittel für Zuwendungen im Interesse eines verbesserten fiskalischen Gesamtüberblicks und zur Erleichterung der Steuerung durch den Haushaltsgesetzgeber künftig im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung in gesonderten Titeln nachzuweisen,
- b) bei längerfristigen Förderbedarfen anstelle von fortgesetzten Projektförderungen institutionelle Zuwendungen zu gewähren,
- c) bis zu einer betragsmäßig zu definierenden Höhe von Zuwendungen einen Vorrang für die Festbetragsfinanzierung in die AV LHO aufzunehmen,
- d) in den AV LHO ein einheitliches Verfahren zur Ermittlung von Standardeinheitskosten und Pauschalen vorzusehen,
- e) in Nr. 15.3 AV § 44 LHO und Anlage 3 zu AV § 44 LHO zu regeln, dass die Bewilligungsstellen beim Erlass von Förderrichtlinien zu prüfen haben, ob Pauschalen angewendet werden können,

- f) ausdrücklich zu regeln, dass Maßstab für die Prüfung des Besserstellungsverbots allein die Vergütung der konkret im Projekt beschäftigten Angestellten ist,
- g) dass insbesondere die Anwendung des TVöD im Zuwendungsverfahren als grundsätzlich gleichwertig anerkannt wird,
- h) dass in geeigneten Fällen geprüft wird, ob Personalkostenpauschalen zum Einsatz kommen, wobei dann auf die Prüfung des Besserstellungsverbots verzichtet werden kann,
- i) die Vergabe von Zuwendungen im Zuwendungsrecht (AV LHO mit ANBest-P und ANBest-I) dahingehend zu vereinfachen, dass bei Auftragssummen bis 5.000 € (ohne Umsatzsteuer) eine Direktvergabe möglich ist und bei Auftragssummen über 5.000 € bis 100.000 € (ohne Umsatzsteuer) die Einholung von drei Angeboten ausreichend ist,
- j) in Nr. 6.2 AV § 44 LHO und Nr. 3.4 AV § 23 LHO (sowie in der Folge auch in der ABau) vorzusehen, dass eine Beteiligung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung im Vorfeld der Vergabe von Zuwendungen für Baumaßnahmen (baufachliche Prüfung der Planungsunterlagen durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung) erst ab einer Zuwendungshöhe für Baumaßnahmen über 6 Mio. € oder - unabhängig vom Zuwendungsbetrag - bei Gesamtkosten über 10 Mio. € verpflichtend vorgesehen ist, und
- k) einen unteren Schwellenwert für baufachliche Prüfungen von 50.000 € (Brutto-Baukosten) einzuführen, abhängig von der Umsetzung der vorstehenden Empfehlung zur betragsabhängigen Zulassung einer baufachlichen Prüfung durch die ZG in Nr. 11.2 AV § 44 LHO vorzusehen, dass für Zuwendungen bis 50.000 € (Brutto-Baukosten) der Verwendungsnachweis nicht in baufachlicher Hinsicht geprüft wird und die vertiefte baufachliche Prüfung des Verwendungsnachweises bei Zuwendungsbeträgen bis einschließlich 6 Mio. € (und Gesamtkosten bis einschließlich 10 Mio. €) auch durch die ZG erfolgen kann, wenn die für Bauen zuständige Senatsverwaltung in der Bewilligungsphase nicht beteiligt war.

Klingen

Schubert

Jammer

Jank

Finkel