

§§23,44

ZR

Zuwendungsrecht –
Theorie und Praxis

www.zuwendungsrecht.biz

Zuwendungsrecht
des Bundes
Praxislehrbuch

**Eine Einführung in das
Zuwendungsrecht des Bundes**

Impressum

© 2020 Sven Gumpert – Stand März 2020

Urheberrechtshinweis:

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb enger Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Rechteinhabers unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

ISBN-13: 978-3-00-065442-8

Einleitung

Als ich 2001 das erstmal mit dem Bereich der Förderung im Rahmen meiner beruflichen Tätigkeit in Kontakt kam, fiel mir bereits auf, dass im Bereich des Zuwendungsrechts, im Gegensatz zu vielen anderen Rechtsthemen im öffentlichen Recht, so gut wie keine nennenswerte Literatur zu finden war, anhand derer man sich selbst die Grundzüge des Zuwendungsrechts strukturiert und nachvollziehbar erschließen konnte.

Im Wesentlichen standen daher nur die Verwaltungsvorschriften zu den §§23 und 44 der Haushaltsordnung oder entsprechende Kommentierung zur Verfügung, anhand derer der Einstieg gelingen sollte.

Nach nunmehr fast 20 Jahren hat sich die Situation zwar etwas gebessert, allerdings bekomme ich im Rahmen meiner Lehrtätigkeit auch heute noch oft die Rückmeldung, dass es an einer ausreichenden Anzahl an verständlichen und gut strukturierten Lehrwerken fehlt.

Mit diesem Buch möchte ich daher helfen, die vorhandene Lücke zu schließen und ein Werk an die Hand zu geben welches ein Lehrbuch und Nachschalgewerk zugleich ist.

Dabei habe ich mich auf die Darstellung der Grundzüge des Zuwendungsrechts beschränkt und versucht praxisrelevante Themen vertieft darzustellen. Gerne nehme ich konstruktive Rückmeldungen unter feedback@zuwendungsrecht.biz entgegen und würde mich darüber sogar ausdrücklich freuen.

Wer daran interessiert ist, kann sich zudem gerne regelmäßig auf meiner Homepage unter www.zuwendungsrecht.biz informieren. Dort veröffentliche ich laufend Beiträge zu einzelnen Aspekten des Zuwendungsrechts des Bundes.

Hinweisen möchte ich noch darauf, dass ich aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen überwiegend verzichtet habe. Sämtliche geschlechtlichen Bezeichnungen gelten aber selbstverständlich gleichermaßen für beiderlei Geschlecht.

Inhalt

| | |
|--|------------|
| Abbildungsverzeichnis | VII |
| Abkürzungsverzeichnis | IX |
| Literaturverzeichnis | XI |
| §1 Rechtsvorschriften im Zuwendungsrecht | 2 |
| I. nationale Vorschriften..... | 2 |
| II. europarechtliche Vorschriften..... | 7 |
| §2 Die Zuwendung und ihre Voraussetzungen | 10 |
| I. Der Begriff der Zuwendungen | 10 |
| 1. Allgemeines | 10 |
| 2. Teildefinition des §23 BHO..... | 10 |
| 3. Negativkatalog der VV zu §23 BHO | 11 |
| II. Die Subsumtion | 11 |
| 1. Voraussetzungen nach §23 BHO (1.Schritt) | 11 |
| a) Leistung | 11 |
| b) Stellen..... | 13 |
| c) außerhalb der Bundesverwaltung | 15 |
| d) bestimmter Zwecke | 19 |
| Fazit: | 23 |
| 2. Die Negativabgrenzung (2.Schritt) | 23 |
| a) Sachleistungen (Nr. 1.2.1)..... | 24 |
| b) Leistungen mit Rechtsanspruch | 24 |
| c) Ersatz von Aufwendungen..... | 24 |
| d) Entgelte aufgrund von öffentlichen Aufträgen. | 25 |
| Umsatzsteuerpflicht von Zuwendungen | 28 |
| e) Satzungsgemäße Mitgliedsbeiträge | 34 |
| Fazit: | 34 |
| 3. Der Begriff der Zuwendung im Alltag und weitere Abgrenzungen | 34 |
| III. Zuwendungsarten | 40 |
| 1. Projektförderung | 41 |

| | |
|---|-----------|
| 2. Institutionelle Förderung | 44 |
| IV. Die Voraussetzungen zur Veranschlagung und Bewilligung bei der Haushaltsaufstellung..... | 45 |
| 1. Die Voraussetzungen der Veranschlagung..... | 48 |
| 2. Die Voraussetzungen für eine Gewährung | 52 |
| a) Finanzierungskompetenz des Bundes | 52 |
| b) Erhebliches Bundesinteresse | 54 |
| c) Subsidiaritätsprinzip | 55 |
| d) Haushaltsrechtliche Ermächtigung..... | 59 |
| §3 Die Bewilligung von Zuwendungen..... | 62 |
| I. Finanzierungsform..... | 62 |
| II. Ordnungsgemäße Geschäftsführung und Bonität..... | 64 |
| Persönliche und finanzielle Zuverlässigkeit..... | 64 |
| Organisatorische Zuverlässigkeit | 67 |
| Zuwendungen für Baumaßnahmen und Beschaffungen.... | 68 |
| Sicherheit der Gesamtfinanzierung | 68 |
| III. Vorzeitiger Maßnahmebeginn | 70 |
| Ziel des Verbots..... | 70 |
| Definition des Beginns..... | 71 |
| Möglichkeit der Ausnahme vom Verbot..... | 73 |
| Zuständigkeit für die Erteilung der Ausnahme | 74 |
| IV. Zuwendungen von mehreren Stellen | 76 |
| V. Vorherige Zielbestimmung..... | 76 |
| §4 Finanzierungsarten und Höhe der Zuwendung..... | 77 |
| I. Finanzierungsarten..... | 77 |
| Teilfinanzierung | 78 |
| Anteilsfinanzierung | 78 |
| Fehlbedarfsfinanzierung | 80 |
| Festbetragsfinanzierung | 81 |
| Vollfinanzierung | 83 |
| II. Anteilige Beteiligung Dritter | 84 |

| | |
|--|------------|
| Inhalt | III |
| III. Zuwendungsfähige Ausgaben | 84 |
| a) nicht Anerkennungsfähig | 86 |
| b) Betriebswirtschaftliche und kamerale Auffassung | 90 |
| c) Ausgabenarten | 92 |
| IV. Finanzierungsmittel/Deckungsmittel | 93 |
| a) Der Finanzierungsplan im Antrag | 97 |
| b) Der Haushalts-/Wirtschaftsplan im Antrag | 99 |
| §5 Das Antragsverfahren | 100 |
| I. Der Antrag | 100 |
| a) Aufrufe (Calls) | 100 |
| b) Zuständigkeit | 101 |
| c) Form | 101 |
| d) Inhalt | 102 |
| II. Der Antragsprüfvermerk | 103 |
| Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung | 104 |
| Beteiligung anderer Dienststellen | 112 |
| III. Elektronische Form | 113 |
| IV. Strafbarkeit nach §264 Strafgesetzbuch | 113 |
| § 6 Die Bewilligungsentscheidung | 119 |
| I. Form der Bewilligungsentscheidung | 119 |
| 1. Der Ablehnungsbescheid | 120 |
| 2. Der Bewilligungsbescheid | 121 |
| 3. Der Zuwendungsvertrag | 127 |
| II. Die Nebenbestimmungen | 131 |
| 1. Allgemeine Nebenbestimmungen | 131 |
| 2. Besondere Nebenbestimmungen | 142 |
| III. Zuwendungen für Baumaßnahmen | 147 |
| IV. Die Weiterleitung von Zuwendungen | 148 |
| a) Weiterleitung in öffentlich-rechtlicher Form: | 150 |
| b) Weiterleitung in privatrechtlicher Form | 151 |
| V. Veränderung des Zuwendungsbescheides | 153 |

| | |
|---|------------|
| VI. Veränderung des Zuwendungsvertrages | 154 |
| §7 Zuwendungen auf Kostenbasis | 155 |
| Voraussetzungen..... | 156 |
| Besonderheiten bei Kostenbasis..... | 156 |
| Zuwendungsfähige Kosten | 157 |
| Bemessung der Zuwendung..... | 157 |
| Nebenbestimmungen | 158 |
| Anwendbarkeit der Verwaltungsvorschriften | 158 |
| Verwendungsnachweisprüfung bei Kostenbasis..... | 158 |
| §8 Die Durchführungsphase | 160 |
| I. Auszahlung der Zuwendung..... | 160 |
| Arten der Mittelauszahlung..... | 161 |
| II. Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften | 166 |
| §9 Aufhebung, Erstattung und Verzinsung | 169 |
| I. Aufhebung von Zuwendungsbescheiden | 170 |
| Beurteilung der Rechtmäßigkeit/Rechtswidrigkeit..... | 170 |
| Zeitpunkt der Beurteilung | 171 |
| Wirkung der Aufhebung..... | 172 |
| Verwaltungsvorschriften zur Ermessenausübung..... | 173 |
| Verjährung des Aufhebungsanspruches | 174 |
| I.1 Rücknahme von Zuwendungsbescheiden | 175 |
| I.2 Widerruf von Zuwendungsbescheiden | 179 |
| II. Befristung/Eintritt einer auflösenden Bedingung | 182 |
| III. Erstattungsanspruch nach §49a VwVfG | 182 |
| IV. Verzinsung..... | 183 |
| V. Der vorläufige Zuwendungsbescheid | 185 |
| VI. Überwachung der Verwendung..... | 186 |
| 1. Umfang | 187 |
| 2. Zuwendungsdatenbank | 188 |
| §10 Der Nachweis der Verwendung..... | 189 |
| I. Bestandteile des Verwendungsnachweises | 189 |

| | |
|---|------------|
| Inhalt | V |
| II. Prüfung der Verwendung..... | 192 |
| zuständige Stelle | 192 |
| Prüfungsschritte..... | 193 |
| III. Fristen für die Vorlage | 198 |
| Fristbeginn | 198 |
| Fristberechnung/ -ende | 199 |
| §11 Die Erfolgskontrolle | 200 |
| Vorgaben der Nr.11a VV zu §44BHO | 203 |
| Einzelmaßnahmen..... | 203 |
| Förderbereiche | 204 |
| Institutionelle Förderung | 205 |
| Umsetzung..... | 205 |
| §12 Abweichungen von den VV/Förderrichtlinien | 206 |
| I. Fälle geringer finanzieller Bedeutung..... | 206 |
| II. Abweichungen in anderen Fällen | 207 |
| Förderrichtlinien | 207 |
| Rechtsnormcharakter | 208 |
| Stichwortverzeichnis..... | 210 |
| Anlagen..... | 216 |
| Anlagen zu § 44 BHO (ANBest-P/-I/-GK/-P-Kosten)..... | 216 |
| Anlage 1 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO (ANBest-I) | 216 |
| Anlage 2 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO (ANBest-P)..... | 223 |
| Anlage 3 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO (ANBest-Gk) | 231 |
| Anlage 4 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO (ANBest-P-Kosten) .. | 237 |
| Anlage zu VV Nr. 3.2 zu § 34 BHO | 245 |
| Anlage zur VV Nr. 1.2.4 zu §23 (Abgrenzung ö. Auftrag) | 248 |
| Anlage für Förderrichtlinie | 249 |
| Anlage Vertretungsübersicht | 254 |
| Anlage Muster-Finanzierungsplan..... | 256 |
| Muster Antragsprüfvermerk..... | 258 |

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Vielzahl der Vorschriften

Abbildung 2 - nationale haushaltsrechtliche Vorschriften

Abbildung 3 - grundlegende nationale Vorschriften des
Zuwendungsrechts

Abbildung 4 - Übersicht nationale und europäischen
Rechtsvorschriften

Abbildung 5 - mittelbare Bundesverwaltung

Abbildung 6 - Zweck-Ziel-System

Abbildung 7 - Quelle: Bundeshaushaltsplan 2019 Kap 0635

Abbildung 8 - Prüfschema Zuwendung

Abbildung 9 - Haushaltskreislauf

Abbildung 10 - Finanzierungskompetenz

Abbildung 11 - Subsidiaritätsprinzip

Abbildung 12 - Wechselwirkung des Subsidiaritätsprinzips

Abbildung 13 - Prüfschema für die Gewährung

Abbildung 14 - Finanzierungsformen

Abbildung 15 - Rangfolge Finanzierungsformen

Abbildung 16 - Zuständigkeit Vorzeitiger Maßnahmebeginn

Abbildung 17 - Finanzierungsüberarten

Abbildung 18 - Übersicht Teilfinanzierungsarten

Abbildung 19 - Übersicht Finanzierungsarten

Abbildung 20 - Abgrenzung von Ausgaben

Abbildung 21 - Finanzierungsplan

Abbildung 22 - Anwendung Besserstellungsverbot

Abbildung 23 - Übersicht Nebenbestimmungen

Abbildung 24 - Beteiligung der Bauverwaltung

Abbildung 25 - Weiterleitung in öfftl.-rechtl. Form

Abbildung 26 - Weiterleitung in zivil-rechtl. Form

Abbildung 27 - Beispiel Berechnung Verwendungsfrist

Abbildung 28 - Arten der Aufhebung eines Bescheides

Abbildung 29 - Wirkung der Aufhebung

Abbildung 30 - Muster einer Belegliste

Abbildung 31 - Berechnung Frist

Abbildung 32 - Prozess der Förderentscheidung

Abbildung 33 - Ziel-Zweck-System

Abbildung 34 - SMART Grundsätze

Abbildung 35 - System der Erfolgskontrolle

Abbildung 36 - Fälle geringer finanzielle Bedeutung

Abbildung 37 - Ablauf Förderrichtlinie

Abkürzungsverzeichnis

| | | |
|-------------------|-------|--|
| Abs. | ..... | Absatz |
| AEUV | ..... | Vertrag über die Arbeitsweise in der europäischen Union |
| AG | ..... | Aktiengesellschaft |
| AGVO | ..... | Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung |
| AH-GF | ..... | Allgemeine Hinweise zum Gruppierungsplan |
| ANBest | ..... | Allgemeine Nebenbestimmungen |
| Art. | ..... | Artikel |
| BAG | ..... | Bundesarbeitsgericht |
| BeckOK | ..... | Beck Onlinekommentar |
| BeckRS | ..... | Beck Rechtsprechung |
| BFH | ..... | Bundesfinanzhof |
| BGB | ..... | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBI | ..... | Bundesgesetzblatt |
| BHO | ..... | Bundeshaushaltsordnung, Bundeshaushaltsordnung |
| BMBF | ..... | Bundesministerium für Bildung und Forschung |
| BMF | ..... | Bundesministerium der Finanzen |
| BMU | ..... | Bundesministerium für Umwelt |
| BMWi | ..... | Bundesministerium für Wirtschaft |
| BNBest | ..... | Besondere Nebenbestimmungen |
| BStBl. | ..... | Bundessteuerblatt |
| Bundesanzeiger AT | ..... | Bundesanzeiger Allgemeiner Teil |
| BVerwG | ..... | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | ..... | Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung |
| bzw. | ..... | beziehungsweise |
| e.V. | ..... | eingetragener Verein |
| EEG | ..... | Erneuerbaren Energiegesetz |
| EFRE | ..... | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EGV | ..... | Vertrag der Europäischen Gemeinschaft |
| ELER | ..... | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| ESF | ..... | Europäischer Sozialfonds |
| etc. | ..... | etcetera |
| ff. | ..... | fort folgend |
| FinSt-HZ | ..... | Finanzstatut für Forschungseinrichtungen der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e.V. |
| GG | ..... | Grundgesetz |
| GmbH | ..... | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GMBI | ..... | Gemeinsames Ministerialblatt |
| GWB | ..... | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| HGrG | ..... | Haushaltsgrundsätzegesetz, Haushaltsgrundsätzegesetz |
| HRB | ..... | Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes |
| KfW | ..... | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| KMU | ..... | Kleinere und mittlere Unternehmen |
| LSP | ..... | Leistsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten |
| NBest-Bau | ..... | Nebenbestimmungen Bau |

| | |
|--------|--|
| NKBF | Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis des BMBF an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| RdNr. | Randnummer |
| S. | Seite |
| SGFFG | Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz |
| sog. | sogenannten |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| SubvG | Subventionsgesetz des Bundes |
| TOP | Tagesordnungspunkt |
| TVöD | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst |
| u.ä. | und ähnliches, und ähnliches |
| UStAE | Umsatzsteueranwendungserlass |
| UVgO | Unterschwelvenvergabeverordnung |
| v.g. | vorgenannte |
| VgV | Vergabeverordnung |
| VV | Verwaltungsvorschriften |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| WissFG | Wissenschaftsfreiheitsgesetz |
| z.B. | zum Beispiel |
| ZBau | Baufachliche Ergänzungsbestimmungen |

Literaturverzeichnis

- Aulbert, Imke. *staatliche Zuwendungen an Kommunen*. Baden-Baden, 2010.
- Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann. *Vergabeverordnung -VgV-*. München: Beck Verlag oHG, 2019.
- Dittrich, Dr. Norbert. *Bundshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht*. rehm, eine Marke der Verlagsgruppe Hüthig, Jehle Rehm GmbH, 2017 (53. Aktualisierung).
- Dölling/Duttge/König/Rössner. *Gesamtes Strafrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2017.
- Fehling/Kastner/Störmer. *Verwaltungsrecht*. NOMOS Verlag, 2016.
- Fischer, Thomas. *Strafgesetzbuch*. München: Beck Verlag oHG, 2008.
- Gabriel/Mertens/Prieß/Stein. *Beck Onlinekommentar Vergaberecht*. München: Beck Verlag oHG, 2019.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. München: C.H. Beck-Verlag OHG, Lose Blattsammlung (2019).
- Kindhäuser/Neumann/Paeffgen. *Strafgesetzbuch*. NOMOS Verlag, 5. Auflage (2017).
- Kommission, Europäische. 2020. https://ec.europa.eu/germany/eu-funding/grants_de#Ueberblick (Zugriff am 30. 03 2020).
- Maurer / Waldhoff. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: C.H. Beck oHG, 2017 (19. Auflage).
- Mauz/Dürig/Schwarz. *Grundgesetz*. München: C.H. Beck Verlag OHG, 2019.
- Mayer, Volker. *Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden*. Regensburg: Walhalla u. Praetoria Verlag GmbH & Co KG, 2019.
- Mehlitz. *Beck'scher Vergaberechtskommentar*. Herausgeber: Burgi/Dreher. Bd. 2. München: Beck-Verlag oHG, 2019.
- Momsen/Laudien. *Beck Onlinekommentar StGB*. München: Beck Verlag oHG, 2019.

- Müller / Richter / Ziekow. *Handbuch Zuwendungsrecht*. München: Verlag C.H. Beck oHG, 2017.
- Partsch, Christoph J. „Die Anzeigepflicht nach § 6 SubvG Subventionengesetz.“ *Neue Juristische Wochenzeitschrift - NJW*, Heft 38 1996: 2492, 2493.
- Pielow, Johann-Christian Prof. Dr. *Beck Onlinekommentar zum Gewerberecht*. München: C.H. Beck Verlag OHG, 2019.
- Scheller (Präsident des Bundesrechnungshofes), Kay, Hrsg. *Kommentar zum Haushaltsrecht*. Bd. 2. 3 Bde. Köln: Wolters Kluwer Deutschland GmbH, 2018.
- Scheller, Kay. *Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsrecht*. Herausgeber: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Bonn, 2016 (2. überarb. Auflage).
- Schmidt, Krämer/. *Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis online*. Rehm Verlag, 2019.
- Westermeier / Wiesner. *Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen*. Heidelber, München, Landsberg, Frechen, Hamburg: R. v. Decker, eine Marke der Verlagsgruppe Hüthing Jehle Rehm GmbH, 2012.
- www.bundesrechnungshof.de/. 15. 03 2018.
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle/leitsatzsammlung/04-zuwendungen-zuweisungen-zuschuesse/2018-leitsatz-04-08-verbindlichkeit-von-spendenzusagen-dritter?searchterm=Spenden> (Zugriff am 08. 07 2019).
- www.foerderdatenbank.de. 21.. Mai 2020.
<http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/sche.html?get=views;document&doc=2650> (Zugriff am 21.. Mai 2020).
- Ziekow / Völlink/Ziekow. *GWB*. München: C.H. Beck Verlag OHG, 2018 (3. Auflage).

§1 Rechtsvorschriften im Zuwendungsrecht

Im Zuwendungsrecht gibt eine Vielzahl an Rechtsvorschriften und Regelungen, was dazu führt, dass es sich dem Neuling zunächst als sehr unüberschaubar darstellt. Dies hat seinen Grund vor allem darin, dass aufgrund der zum Teil sehr vielschichtigen und unterschiedlichen Bereiche, in denen Zuwendungen gewährt werden, jeweils ergänzende oder von den grundsätzlichen Regelungen abweichende Vorgaben Anwendung finden.



Abbildung 1 - Vielzahl der Vorschriften

Für ein besseres Verständnis des Zuwendungsrechts ist es daher von Vorteil sich zunächst die wichtigsten Grundlagen und Regelungen zu erschließen und zu systematisieren und nach ihrer jeweiligen Herkunft und Hierarchie zu ordnen.

I. nationale Vorschriften

Das Zuwendungsrecht ist Teil des öffentlichen Haushaltsrechts, weshalb sich seine rechtlichen Grundlagen in weiten Teilen auch aus diesem Rechtsgebiet herleiten. Seine Quelle hat das öffentliche Haushaltsrecht wiederum aus dem 10. Abschnitt des Grundgesetzes, welcher mit der Überschrift „Das Finanzwesen“ betitelt ist.

In den dortigen Artikel 104a bis 115, wird das Finanzwesen in der Bundesrepublik Deutschland von seinen verfassungsrechtlichen Grundlagen her festgelegt.

Dabei wird beginnend mit Art. 104a bis Art. 109 das **Finanzverfassungsrecht** und in den Artikeln 110 bis Art. 115 das **Haushaltsverfassungsrecht** behandelt.

Im 10. Abschnitt wird also bestimmt, wie der Bund und die Länder im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland ihr Finanzwesen organisieren können und sollen und in welchem Maße dafür gesetzliche Regelungen zu beschließen sind bzw. beschlossen werden können.

Nach Art. 109 Abs.1 GG sind dabei der Bund und die Länder voneinander unabhängig und selbstständig, was bedeutet, dass jeder für sich seine Regelungen so treffen könnte, wie er es für richtig und zweckmäßig erachtet.

- 3 So sehr diese Freiheit und Möglichkeit der Individualität die Chance eröffnet, die Vorschriften auf die jeweiligen Gegebenheiten der einzelnen Bundesländer bzw. des Bundes abzustimmen, wurde im Grundgesetz aber auch die Notwendigkeit erkannt, ein gewisses Maß an Einheitlichkeit festzulegen.

Aufgrund der intensiven Finanzverflechtungen zwischen dem Bund und den Ländern besteht nämlich die Notwendigkeit, dass diese ihre haushaltsrechtlichen Vorschriften miteinander in den Grundzügen abstimmen, um so eine möglichst hohe Kompatibilität zum Nutzen aller Beteiligten zu erreichen.

Folglich wurde in Art. 109 Abs.4 festgeschrieben, dass durch Bundesgesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze des Haushaltsrechts festlegen können.

- 4 Dies ist mit dem Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969¹ in der aktuellen Fassung vom 14. August 2017² (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) dann auch geschehen. Nach § 1 Satz 2 HGrG sind der Bund und die Länder demnach verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach den Grundsätzen des HGrG zu regeln. Diese Regelungen finden sich für den Bund in der Bundeshaushaltsordnung bzw. für die Länder in den Landeshaushaltsordnungen, welche inhaltlich in weiten Teilen aufgrund v.g. Bestimmungen deckungsgleich sind.

¹ BGBl. I S. 1273

² BGBl. I S. 3122

Als Ergebnis dieser übereinstimmenden Systematisierung gilt dies auch für die Vorschriften, welche die Veranschlagung und Gewährung von Zuwendungen regeln. Gerade der Bereich der Zuwendungen ist jedoch auf der anderen Seite ein Paradebeispiel für die Notwendigkeit der Angleichung und Abstimmung haushaltsrechtlicher Vorschriften, da in diesem Bereich oft Bund und Länder übergreifend agiert wird.

Grundsätzlich legt § 14 HGrG für Zuwendungen fest:

(HGrG) §14 Zuwendungen

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung des Bundes oder des Landes zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund oder das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Entsprechend der v. g. Verpflichtungs- und Angleichungswirkung 5
des Haushaltsgrundsätzegesetzes haben diese Vorgaben des §14 des HGrG ihren (fast) wortgleichen Einzug in §23 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) gehalten.

(BHO) §23 Zuwendungen

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Bezogen auf die Gewährung, Abwicklung und den Nachweis von Zuwendungen im Bereich des Bundes, ist somit vor allem die Bundeshaushaltsordnung die maßgebliche Rechtsvorschrift, welche es zu beachten gilt.

Weitere gesetzliche Grundlage ist neben der Bundeshaushaltsordnung 6
dann auch das jährlich durch den Bundestag beschlossene Haushaltsgesetz, welches weitere Regelungen trifft und zudem mit dem als Anlage beigefügten Haushaltsplan die maßgebliche Grundlage für das finanzielle Handeln des Bundes darstellt.

Diese beiden Gesetze werden dann für die Verwaltung noch entsprechend der Normenhierarchie durch die allgemeinen Verwal-

tungsvorschriften des Bundesfinanzministers zur Bundeshaushaltsordnung sowie einzelner Erlasse des Bundesfinanzministeriums und durch Erlasse der jeweiligen Ressortministerien ergänzt.

Mithin ergibt sich bei den **grundlegenden** nationalen haushaltsrechtlichen Vorschriften im Zuwendungsrecht folgende Zusammenstellung:

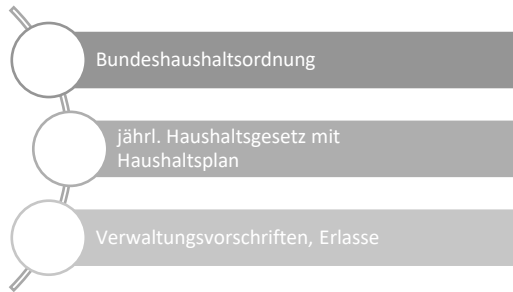


Abbildung 2 - nationale haushaltsrechtliche Vorschriften

- 7 Hinsichtlich des Normencharakters als auch der Wirkung der v. g. Gesetze und Vorschriften gilt es an dieser Stelle bereits auf einige Besonderheiten hinzuweisen.

So sind sowohl die Bundeshaushaltsordnung als auch das Haushaltsgesetz beides Gesetze die auf dem nach dem Grundgesetz bzw. den verfassungsrechtlichen Vorschriften der Länder vorgeschriebenen Weg zustande gekommen sind. Allerdings entfalten sie keine unmittelbare Außenwirkung.

Man spricht in diesen Fällen auch von den sog. „formellen Gesetzen“ oder auch „Parlamentsgesetzen“.

- 8 Mithin sind die Bundeshaushaltsordnung, als auch das Haushaltsgesetz nur für die Verwaltung bindend. Eine Außenwirkung auf die Bürger oder juristischen Personen außerhalb der Verwaltung entsteht jedoch nicht.

Gleiches gilt auch für Verwaltungsvorschriften, welche vom Bundesministerium der Finanzen zur Bundeshaushaltsordnung erlassen worden sind. Folglich binden diese nur die Verwaltung und stellen keine eigene Anspruchsgrundlage für Personen außerhalb der Bundesverwaltung dar.

Lediglich über Art.3 GG entsteht bei den Verwaltungsvorschriften zur Gewährung von Zuwendungen ein verwaltungsgerichtlich einklagbarer Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung.

Nach der Nr. 15.5 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu §44 BHO gelten die VV zu §44 BHO für den Bund als Zuwendungsgeber zudem auch dann, wenn bei einer kapitalmäßigen Beteiligung des Bundes an dem Zuwendungsempfänger (Nr. 1.2 zu § 65 BHO) die Bewilligungsbehörde in einem Aufsichtsorgan des Zuwendungsempfängers vertreten ist.

Da die Gewährung von Zuwendungen zu einem wesentlichen Teil jedoch auch eine nach außen gerichteter Wirkung entfaltet, sind weitere rechtliche Vorschriften notwendig, welche sich mit diesem nach außen hin gerichtetem Teil des zuwendungsrechtlichen Verfahrens befassen. Also die Vorschriften, die das Verfahren der Verwaltung gegenüber den Personen regeln, welche die Zuwendungen erhalten. 9

Mangels spezialgesetzlicher Regelungen findet dabei das allgemeine Verfahrensrecht Anwendung, welches im Grundsatz für die Verwaltung vorgesehen ist. Für die allgemeine Verwaltung ist dies das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Folglich ergibt sich somit bei den grundlegenden nationalen Regelungen folgendes Bild:

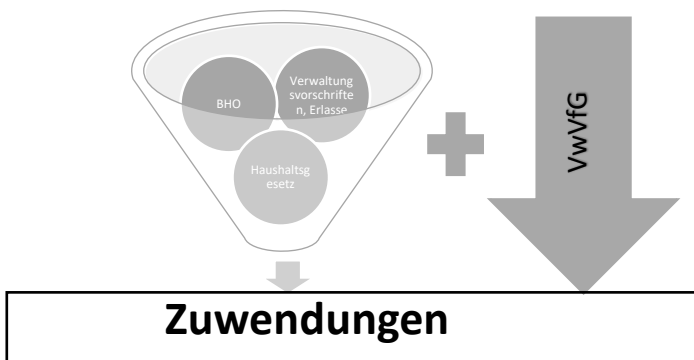


Abbildung 3 - grundlegende nationale Vorschriften des Zuwendungsrechts

Der Vollständigkeit halber sei jedoch erwähnt, dass einzelne Fachgesetze spezielle Regelungen für die Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen treffen können. So z.B. das Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz (SGFFG), welches die För-

derung von Ersatzinvestitionen der öffentlichen, nicht bundeseigenen Eisenbahninfrastruktur, im Bereich des Schienengüterfernverkehrs vorsieht.

II. europarechtliche Vorschriften

- 10** Aufgrund der mittlerweile nicht mehr wegzudenkenden europarechtlichen Verflechtungen, die auch im Bereich der öffentlichen Haushalte des Bundes und der Länder sowie aufgrund des gemeinsamen europäischen Marktes der europäischen Mitgliedsstaaten und des damit verbundenen Wettbewerbsrechtes untereinander bestehen, sind das deutsche Haushaltsrecht und vor allem das Zuwendungsrecht maßgeblich auch durch europarechtliche Bezüge geprägt.

Diese Entwicklung hat zur Folge, dass im Laufe der Jahre die Menge an europarechtlichen Vorschriften im Bereich der Zuwendungsgewährung sehr umfangreich geworden ist. Grund dafür ist nicht zuletzt auch die inzwischen sehr erhebliche Summe an EU-Geldern, welche, gerade in Zeiten leerer Kassen, gerne durch die Mitgliedsstaaten angenommen werden. So betragen die EU Mittel, die den Mitgliedsstaaten allein in der Förderphase 2014 bis 2020 für die Strukturfonds ESF und EFRE sowie weitere Kohäsionsmittel zur Verfügung gestellt werden rd. 28 Mrd. Euro³.

- 11** Vor allem die sog. ESI-Strukturfonds wie der europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) der europäische Sozialfonds (ESF) und der europäische Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) stellen den jeweiligen Nationalstaaten regelmäßig erhebliche Summen in Höhe mehrerer Milliarden Euro jährlich zur Verfügung.

Entsprechend der europarechtlichen Gegebenheiten richtet sich die Vergabe dieser Mittel grundsätzlich nach dem jeweiligen nationalen Recht der Mitgliedsstaaten. Daher sind bei der Gewährung der v. g. Mittel in Form von Zuwendungen die Grundsätze des nationalen Haushaltsrechts maßgeblich. Diese werden dann ledig-

³ Quelle: https://ec.europa.eu/germany/eu-funding/grants_de#Ueberblick; abgerufen am 30.03.2020

lich zum Teil durch Vorschriften des europäischen Haushaltsrechts (wie die europäische Haushaltsordnung⁴) sowie weiterer EU Verordnungen wie z.B. der ESI-Strukturfondsverordnung⁵ ergänzt oder modifiziert.

Neben den Einflüssen des EU Haushaltsrecht strahlt aber auch das europäische Wettbewerbsrecht durch seine Regelungen der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise in der europäischen Union (AEUV) unmittelbar auf die nationale Zuwendungsgewährung aus und prägt dieses nachhaltig. Und zwar dabei unabhängig, ob die dazu veranschlagten Mittel allein aus den nationalen Haushalten oder aus den v. g. Fonds der EU stammen. **12**

So sieht der Art. 107 f. AEUV vor, dass jegliche aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen (somit auch Zuwendungen) gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Art. 107 AEUV erlegt den Nationalstaaten somit ein direktes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für die Gewährung auch für Zuwendungen auf.

Zwar sieht der Art. 107 AEUV noch weitere Tatbestandsmerkmale dafür vor, wann überhaupt eine Beihilfe im Sinne dieses Verbotes vorliegt, jedoch kann an dieser Stelle festgestellt werden, dass die Gewährung von Zuwendungen in vielen Fällen eine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 107 AEUV darstellen und somit grundsätzlich verboten sind. Es sei denn, dass Ausnahmeregelungen die Gewährung doch erlauben. **13**

Solche Ausnahmeregelungen finden sich im Art. 107 Abs.2 und 3 AEUV selbst, aber auch in anderen Vorschriften wie z.B. in der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), in der De-Minimis-Verordnung, dem DAWI-Beschluss und einigen weiteren europäischen Vorschriften, welche die Gewährung von Zuwendungen als Ausnahmen erlauben. **14**

⁴ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des europäischen Parlaments und europäischen Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (Amtsblatt L193 vom 30. Juli 2018)

⁵ z.B. ESI Strukturfondsverordnung für den EFRE, ESF und weitere (Verordnung (EU) 1303/2013 vom 17.12.2013)

Mithin bewegt man sich im Bereich der Zuwendungsgewährung in einem Ausnahmebereich, was dazu führt, dass die Verwaltung sich stets bei der Zuwendungsgewährung als erstes Fragen muss, ob die Gewährung der Zuwendungsmittel überhaupt mit Art. 107 AEUV und dem darin niedergelegten europäischen Beihilfeverbot vereinbar ist.

Die voran dargestellten grundsätzlichen nationalen Vorschriften werden somit noch um die europäischen Vorschriften des Haushaltsrechts sowie des Wettbewerbsrechts ergänzt.

Insgesamt lässt sich somit folgende Bild über die grundlegenden Rechtsvorschriften des Zuwendungsrechts zeichnen:

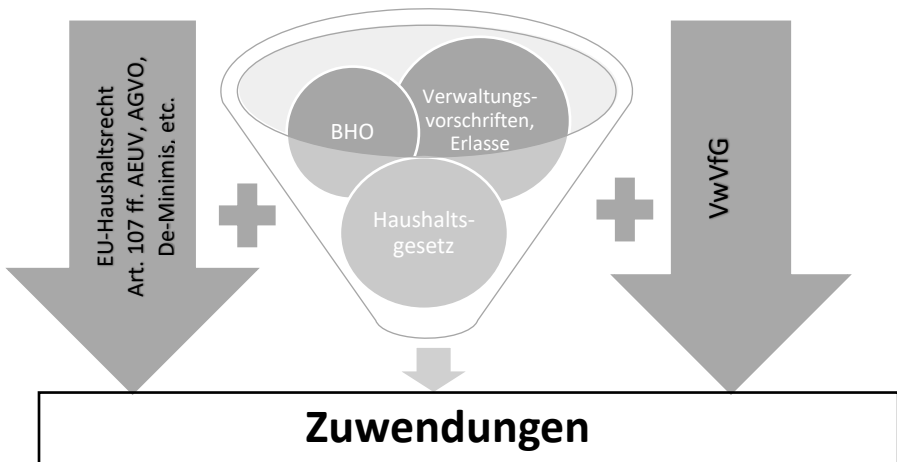


Abbildung 4 - Übersicht nationale und europäischen Rechtsvorschriften

- 15 Bezüglich der Hierarchie der nationalen zu den EU Normen zueinander ist zu beachten, dass den europäischen Vorschriften lediglich in der **Anwendung** ein Vorrang im Vergleich zu den nationalen Vorschriften eingeräumt werden muss. Hinsichtlich der **Geltung** die europäischen und nationalen Vorschriften stehen diese jedoch gleichberechtigt nebeneinander⁶.

⁶ So auch Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, Teil A Rdnr. 37