


AUSARBEITUNG

THEMA: **Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer
Umstellung von institutioneller auf projekt-
bezogene Förderung**

Fachbereich: IV **Haushalt und Finanzen**

Bearbeiter: 
Abschluß der Arbeit 14.06.1999

Reg.-Nr.: WF IV - 72/99

Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages oder eines seiner Organe wieder. Sie sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

1. Fragestellung

Zur prüfen ist, welche Folgen mit einer Umstellung von institutioneller auf projektbezogene Förderung für den Zuwendungsempfänger verbunden sein können und ob bzw. welche rechtlichen Grenzen der Zuwendungsgeber in diesem Zusammenhang zu beachten hat.

2. Grundlagen des Zuwendungsrechts

2.1 Rechtsgrundlagen

Das Zuwendungsrecht ist im Zuge der Haushaltsreform 1969 neu geregelt und durch die §§ 14, 26 Haushaltsgrundsätzegesetz¹⁾ (HGrG) für Bund und Länder vereinheitlicht worden. Für das geltende Zuwendungsrecht des Bundes sind insbesondere folgende Rechts- und Verwaltungsvorschriften maßgebend:

- Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung²⁾ (§§ 23, 24 Abs. 4, 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, 44 und 91 Abs. 1 Nr. 3 BHO);
- Jährliche Haushaltsgesetze mit Durchführungsbestimmungen und Haushaltsplan;
- Allgemeine Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes³⁾ (insbesondere §§ 28, 36, 39, 48 bis 49a VwVfG) und
- vorläufige Verwaltungsvorschriften zu §§ 23 und 44 BHO (Vorl.VV-BHO)⁴⁾ einschließlich der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen und projektbezogenen Zuwendung (ANBest-I bzw. ANBest-P).

Das Zuwendungsrecht ist im Schnittpunkt zwischen Haushalts- und Verwaltungsverfahrenrecht angesiedelt. Die Gewährung von Zuwendungen erfolgt im Regelfall durch begünstigenden Verwaltungsakt (Zuwendungsbescheid), ausnahmsweise im Wege des öffentlich-rechtlichen Vertrages. Sie unterliegt grundsätzlich denselben Maßstäben, die bei sonstigem ordnungsgemäßigem Verwaltungshandeln anzulegen sind. Hierzu gehören die allgemeinen Rechts- und Verwaltungsgrundsätze wie das Rechtsstaatsprinzip, der Gleichbehandlungsgrundsatz und die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes.

1) Vom 19.8.1969 (BGBl I S. 1273), zuletzt geändert durch Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 (BGBl I S. 3251).

2) Vom 19.8.1969 (BGBl I S. 1284), zuletzt geändert durch Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 (BGBl I S. 3251).

3) Vom 25.5.1996 (BGBl I S. 1253).

4) In der Fassung vom 16.9.1996 (GMBI 1996, S. 817 ff.).

Bei der Zuwendungsgewährung ist der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit auf den Veranschlagungsvorbehalt beschränkt. Hiernach ist es für die Gewährung von Zuwendungen ausreichend, wenn im gesetzlich festgestellten Haushaltsplan entsprechende Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen sind.⁵⁾ Einer weiteren gesetzlichen Ermächtigung bedarf es nicht, da die Zuwendungsgewährung ein begünstigendes Verwaltungshandeln darstellt, das zudem nur im Rahmen der gesetzlich zugelassenen Ziele öffentlicher Aufgabenerledigung zulässig ist.⁶⁾

2.2 Zuwendungsbegriff

Der Zuwendungsbegriff ist ein rein haushaltsrechtlicher Begriff. Nach den §§ 23, 44 Abs. 1 BHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften sind Zuwendungen Geldleistungen des Bundes ohne Gegenleistung an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke, die in Wahrnehmung staatlicher Aufgaben ohne Rechtsanspruch unter der Voraussetzung gewährt werden können, daß ein erhebliches Bundesinteresse an der Zweckerfüllung durch diese Stellen besteht, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.⁷⁾

Hiernach handelt es sich bei Zuwendungen des Bundes ausschließlich um Geldleistungen des Bundes, die er zur Erfüllung der Bundesaufgaben im Sinne der §§ 2 und 6 BHO i. V. m. Art. 104 a Abs. 1 GG an Stellen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung gewährt und die darüber hinaus folgende Merkmale aufweisen müssen:

- **Freiwilligkeit der Leistung;** Zuwendungen müssen den Charakter einer freiwilligen Geldleistung des Staates haben. Da der Bund Zuwendungen nur zur Erfüllung bestimmter Zwecke gewähren darf, muß er mindestens bei der erstmaligen Bewilligung in der Lage sein, selbständig und nach Belieben darüber zu entscheiden, welchen Zweck er durch die Zuwendung fördern, welchem Aufgabenträger er die Zweckerreichung überlassen und in welcher Höhe er Anreize für die Zweckerfüllung schaffen will.⁸⁾ Eine derartige Dispositionsfreiheit fehlt, wenn der Bund rechtliche Verpflichtungen zu erfüllen hat. Das ist der Fall, wenn der Leistungsempfänger dem Grund und der Höhe nach begründete Ansprüche aus Rechtsvorschriften (z.B. Kindergeld) hat oder wenn es sich um Entgeltzahlungen aufgrund eines öffentlichen Auftrags handelt. In beiden Fällen kann der Bund die Verwendung der Mittel nicht durch Auflagen und Bedingungen i.S.d. § 36 VwVfG beeinflussen.

5) Vgl. BVerwGE 6, 282, 287; BVerwG 17.3.1977 in: NJW 1997, 1838.

6) Vgl. BGHZ 47, 39.

7) So Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Abschn. B III, S. 1; Meinecke, M.: Rechtsfragen der Gewährung und Rückforderung von Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 BHO, S. 30 ff.

8) Vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Anmerkung 4 zu § 23 BHO, Meinecke, M. a.a.O.; Heuer/Domach, Kommentar zum Haushaltsrecht, Anmerkung 4 zu § 23 BHO.

- **Zweckgebundenheit und Zukunftsbezogenheit;** Zuwendungen müssen zweckgebunden und zukunftsbezogen gewährt werden. Es muß im Ermessen des Bundes liegen, den Verwendungszweck selbständig festzulegen. Dieses Kriterium fehlt, wenn der Bund lediglich Mitgliedsbeiträge oder Pflichtumlagen zahlt (vorl. VV Nr. 1.2 zu § 23 BHO). Das Merkmal der Zukunftsbezogenheit fehlt bei nachträglicher Kostenerstattung (z.B. Art. 91a Abs. 4, 104a Abs. 2 GG, §§ 662 ff. BGB). Gleiches gilt für den nachträglichen Ersatz von Aufwendungen. Aus dem Merkmal der Zukunftsbezogenheit folgt, daß Zuwendungen für bereits erbrachte Zwecke unterbleiben müssen (Verbot der Refinanzierung)⁹⁾.

- **Erhebliches Bundesinteresse;** die Veranschlagung und die Bewilligung von Zuwendungen setzen ein erhebliches Bundesinteresse voraus. Durch die Einschränkung "erheblich" ist klargestellt, daß nicht jedes Bundesinteresse ausreicht. Der Umstand, daß eine Förderung durch den Bund wünschenswert oder sinnvoll ist, rechtfertigt noch keine Zuwendung. Es müssen vielmehr besondere Gesichtspunkte hinzutreten. Ein erhebliches Interesse ist anzunehmen, wenn die Erfüllung des Zwecks der Aufgabenstellung und Zielsetzung des Bundes in besonderem Maße dienlich und dabei zu erwarten ist, daß mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt wird.¹⁰⁾ Wo die Grenze im einzelnen zu ziehen ist, hängt mitunter von politischen Wertungen ab.

Von den Zuwendungen unterscheiden sich Subventionen dadurch, daß sie auf Leistungen zugunsten der Wirtschaft beschränkt sind, auf die Subventionsgewährung Rechtsansprüche bestehen können und Verschonungssubventionen in Gestalt von Steuervergünstigungen keine Geldleistungen sind.

2.3 Abgrenzung der Zuwendungsarten

Das Zuwendungsrecht unterscheidet nach dem Zuwendungsobjekt zwischen Projektförderung und institutioneller Förderung.

Die Projektförderung ist auf die Förderung einzelner sachlich und zeitlich abgrenzbarer Vorhaben gerichtet. In der Regel beteiligt sich der Bund an den Personal- und Sachkosten des Zuwendungsempfängers (vorl. VV Nr. 2.1 zu § 23 BHO). Die Mittel für die Projektförderung sind eng an den Zweck des Projekts gebunden. Dadurch kann der Bund als Zuwendungsgeber seine konkreten Interessen durchsetzen und dabei regelmäßig unmittelbar Einfluß auf die konkrete Tätigkeit des Zuwendungsempfängers nehmen. Das geförderte Vorhaben ist zeitlich befristet und endet mit Abschluß des Projekts. Danach

⁹⁾ Vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Abschnitt B III, S. 14.

¹⁰⁾ Vgl. BVerwG 7.5.1975 in: DÖV 1975, S. 783.

ist es Sache des Zuwendungsempfängers, durch anderweitige Förderung die finanzielle Grundlage für die Fortsetzung seiner Projektarbeit zu sichern.

Bei der institutionellen Förderung knüpft der Bund an die satzungsmäßige Gesamtbetätigung der geförderten Einrichtung an. Der Bund beteiligt sich an der Deckung der Gesamtausgaben oder eines nicht abgrenzbaren Teils der Ausgaben des institutionellen Zuwendungsempfängers (§ 26 Abs. 3 Nr. 2 BHO, vorl.VV Nr. 2.2 zu § 23 BHO). Dabei ist das Interesse des Bundes darauf gerichtet, daß die Gesamtkapazität der geförderten Einrichtung entsprechend dem Finanzierungsanteil des Bundes für Projekte seines besonderen Interesse genutzt wird.

Die Aufgabenstellung der institutionell geförderten Einrichtungen ist häufig "staatsnah" und regelmäßig auf eine gewisse Dauer angelegt. In der Praxis läuft deshalb die institutionelle Förderung - trotz der Mittelbewilligung nur für ein Haushaltsjahr - oft längerfristig, wenn nicht auf eine Dauerförderung hinaus.¹¹⁾ Dadurch soll eine kontinuierliche Interessenwahrnehmung für den Bund gewährleistet und zugleich vermieden werden, daß der Bund die Aufgaben der geförderten Einrichtungen selbst wahrnimmt und dadurch der Behördenapparat des Bundes ausgeweitet oder neue Bundesbehörden errichtet werden müssen.

Die institutionelle Förderung setzt die Aufstellung eines Haushalts- oder Wirtschaftsplans einschließlich Organisations- und Stellenplan voraus. Bei dessen Genehmigung kann der Bund auf die Höhe der anteilig zu übernehmenden Personal- und Sachkosten des Zuwendungsempfängers regelmäßig größeren Einfluß nehmen als bei einer zeitlich begrenzten Projektförderung. Im Unterschied zum Finanzierungsplan als Grundlage der Projektförderung, der lediglich bezüglich des Gesamtergebnisses verbindlich ist, ist der Wirtschafts- oder Haushaltsplan grundsätzlich auch hinsichtlich der Einzelansätze verbindlich.¹²⁾ Gleiches gilt auch für den Stellenplan bezüglich der Anzahl und der Wertigkeit der Stellen. Auch gilt für die institutionelle Förderung generell das Besserstellungsverbot, wonach der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellen darf als vergleichbare Arbeitnehmer des Zuwendungsgebers. Bei der Projektförderung findet das Besserstellungsverbot nur bei überwiegendem Gewicht der Zuwendungen an der Gesamtfinanzierung Anwendung.

11) In der einschlägigen Kommentierung zum Zuwendungsrecht wird von einer faktischen Verpflichtung zur Förderung über einen längeren Zeitraum, wenn nicht auf Dauer, gesprochen. Vgl. BMF, Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 1994, S. 44; Bundesrechnungshof, Haushaltsausschuß-Drucksache 0052/14, vom 15.12.1998, S. 5; siehe auch Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Abschnitt C III S. 5 f.

12) Vgl. § 8 Entwurf des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1999, BT-Drs. 14/300.

Insgesamt ist die institutionelle Förderung im Vergleich zur Projektförderung durch eine stärkere formale Bindung bei der Verwendung der Mittel gekennzeichnet, die in der längerfristig angelegten stärkeren finanziellen Absicherung des Zuwendungsempfängers begründet ist. Diese ist das Ergebnis einer jahrelang geübten staatlichen Förderpraxis.

3. Umstellung von institutioneller auf projektbezogene Förderung

3.1 Notwendigkeit der Überprüfung der Zuwendungspraxis

Nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Notwendigkeit von Ausgaben sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 6, 7 BHO) hat die Bundesverwaltung die Daueraufgabe, regelmäßig zu prüfen, inwieweit die institutionelle Förderung abgebaut oder auf Projektförderung umgestellt werden kann.¹³⁾ Die Überprüfung der Zuwendungspraxis zielt insbesondere darauf ab, die mit einer institutionellen Förderung i.d.R. verbundene längerfristige Belastung des Bundeshaushalts nicht weiter auszuweiten oder möglichst zu vermindern sowie Besitzstandsdenken und Mitnahmeeffekte auf der Empfängerseite zu verhindern.

Die Erreichung dieser Ziele setzt voraus, daß jeweils im konkreten Einzelfall bei der Folgebewilligung einer institutionellen Förderung sorgfältig und kritisch geprüft wird, ob ein erhebliches Bundesinteresse für die zu fördernde Aufgabe fortbesteht. Hierbei sind neben einer kontinuierlichen Aufgabenkritik auch aktuelle Entwicklungen zu berücksichtigen, die zu einer geänderten Beurteilung der Interessenlage des Bundes und entsprechend diesem Interesse zur Verlagerung des Gewichts bei einzelnen Förderungsvorhaben führen können. Auch das eigene Leistungsvermögen des Zuwendungsempfängers ist stärker zu berücksichtigen. Soweit sich der Zuwendungsempfänger durch Spenden oder Beiträge ausreichenden Handlungsspielraum verschaffen kann, kommt eine zusätzliche Förderung aus dem Bundeshaushalt nicht in Betracht. Dasselbe muß gelten, wenn Zuwendungsempfänger im Vertrauen auf die jahrelang geübte staatliche Förderpraxis davon absehen, Möglichkeiten, andere Einnahmen zu erzielen, nicht oder nur unzureichend ausschöpfen. Schließlich ist die Frage zu stellen, ob die Mittelbereitstellung überhaupt eine effektive Förderung verspricht oder ob lediglich Mitnahmeeffekte ausgelöst werden oder ob wirtschaftspolitische Gründe im Einzelfall ausnahmsweise eine befristete verstärkte Förderung rechtfertigen.

Soweit sich aus der Überprüfung Änderungsbedarf hinsichtlich der Zuwendungsart und -höhe ergibt, ist dies zeitnah aufzugreifen und in angemessener Form gegenüber dem Zuwendungsempfänger durchzusetzen. Kommt nur noch eine Umstellung auf Projektförde-

¹³⁾ Heuer/Domach, Kommentar zum Haushaltsrecht, Rd.Nr. 3 u. 7 zu § 44 BHO; Bundesrechnungshof, Haushaltsausschuß-Drucksache 0052/14, vom 15.12.1998, S. 4 ff.

rung in Betracht, sind der Zuwendungszweck für das geförderte Vorhaben präzise darzulegen, die damit zusammenhängenden Ausgaben konkret zu ermitteln und das erhebliche Interesse des Bundes darzulegen, diese Ausgaben ganz oder teilweise zu finanzieren. Fehlt ein erhebliches Bundesinteresse, scheidet auch eine entsprechende Projektförderung aus. Ausnahmsweise könnte im Einzelfall eine Projektförderung auch dann hingenommen werden, wenn dies für einen Ausstieg aus einer institutionellen Förderung erforderlich ist.¹⁴⁾ Voraussetzung hierbei sollte allerdings eine feste zeitliche Begrenzung sein, um die endgültige Beendigung der Förderung sicherzustellen.

3.2 Umstellungsfolgen für den Zuwendungsempfänger

Im Rahmen der institutionellen Förderung wird die satzungsmäßige Aufgabenbetätigung des Zuwendungsempfängers und damit die Institution als solche gefördert. Die Förderung, deren Anteil an der Gesamtfinanzierung der Institution i.d.R. weit über 50 v.H. liegt, bildet die finanzielle Grundlage für den Geschäftsbetrieb der Institution. Eine Umstellung von institutioneller auf projektbezogene Förderung derselben Institution bedeutet im Regelfall eine Kürzung der Zuwendungsmittel. Erfolgt die Umstellung abrupt und ist die Mittelkürzung erheblich, kann dies den Entzug der finanziellen Basis des Zuwendungsempfängers bedeuten und dazu führen, daß er seine längerfristigen Verpflichtungen aus Kredit-, Miet- und insbesondere Arbeitsverträgen nicht erfüllen kann.

Ein besonderes Problem stellen im Zusammenhang mit der Kürzung der Zuwendungsmittel die Verpflichtungen aus längerfristigen Arbeitsverträgen dar. Zum einen kann eine längerfristige bzw. dauerhafte Beschäftigung aus fachlichen Gründen, z.B. zur Wahrung der Kontinuität und Qualität der Aufgabenerledigung, geboten sein. Zum anderen läßt das Arbeitsrecht arbeitsvertragliche Vorkehrungen in Gestalt der Befristung von Arbeitsverhältnissen für den Fall der Kürzung oder des Wegfalls der Zuwendungen grundsätzlich nicht zu.¹⁵⁾ So ist nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts die Abhängigkeit des Arbeitgebers von institutioneller Förderung kein sachlicher Grund, der die Befristung des Arbeitsverhältnisses zu rechtfertigen vermöchte.¹⁶⁾ Liegen längerfristige arbeitsrechtliche Bindungen vor, so kommen für die Beendigung von Arbeitsverhältnissen infolge der umstellungsbedingten Zuwendungskürzung lediglich betriebsbedingte Kündigungen¹⁷⁾ in Betracht, bei denen allerdings Kündigungsfristen und der allgemeine

14) Vgl. Bundesrechnungshof, Haushaltsausschuß-Drucksache 0052/14, vom 15.12.1998, S. 9.

15) Vgl. dazu Plander, H., Drittfinanzierte Arbeitsverträge und deren betriebsbedingte Kündigung, in: DB 1982, S. 1216; Schmidt/Trenk-Hinterberger, Grundzüge des Arbeitsrechts, 2. Auflage 1994, S. 176 ff.

16) Vgl. BAG 8.4.1992, AP Nr. 146 zu 620 BGB; anders bei Projektförderung, BAG 28.5.1996 - 7 AZR 25/85 in: NZA 24/1986, S. 823.

17) BAG 20.2.1986 - 2 AZR 212/85 in: NZA 24/1986, S. 823.

und der besondere Kündigungsschutz zu beachten sind. Insofern kann sich der Zuwendungsempfänger aus arbeitsrechtlichen Gründen nicht abrupt an die veränderte Finanzsituation anpassen mit der Folge, daß die vergütungsrechtlichen Folgen der bestehenden Arbeitsverhältnisse im Sinne eines Unternehmerrisikos bei ihm verbleiben und dessen Existenz in Frage stellen können. Hinzu kommt, daß die Bildung von Rücklagen und Rückstellungen im Rahmen der institutionellen Förderung generell unzulässig ist.¹⁸⁾

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob bzw. welche rechtlichen Grenzen zu beachten sind, wenn die institutionelle Förderung durch eine Projektförderung ersetzt wird und damit eine Kürzung der Zuwendungsmittel für den Zuwendungsempfänger verbunden ist.

3.3 Zulässigkeit und rechtliche Grenzen umstellungsbedingter Zuwendungskürzung

Zuwendungen sind freiwillige staatliche Leistungen aufgrund von Haushaltsgesetzen, auf die der Zuwendungsempfänger keinen Rechtsanspruch hat. Der Schutz des institutionell geförderten Zuwendungsempfängers erschöpft sich deshalb hinsichtlich der Fortgeltung der institutionellen Förderung im Grundsatz des Vertrauensschutzes.¹⁹⁾

3.3.1 Kein Bestandsschutz der Institution

In der Rechtsprechung²⁰⁾ und Literatur²¹⁾ ist als Grundsatz des Zuwendungsrechts anerkannt, daß die bloße Tatsache einer jahrelangen institutionellen Förderung in bestimmtem Umfang kein schutzwürdiges Vertrauen und keinen Anspruch auf Weitergewährung

18) Vgl. Nr. 1.8 ANBest-I, Anlage zur vorl. VV Nr. 5.1 zu § 44 Abs. 1 BHO. Ausnahmen hiervon sind mit Einwilligung des BMF möglich. In der Praxis scheitert allerdings eine solche Einwilligung an dem Erfordernis der genauen Quantifizierung der Existenzgefährdung der Institution wegen fehlender empirischer Datenbasis. Vgl. dazu Münder, J., Die Übernahme sozialstaatlicher Aufgaben durch freie Träger - eine Falle für den freien Träger?, 1994.

19) Außerdem hat der Zuwendungsempfänger bei der Ablehnung der Weitergewährung der institutionellen Förderung in bisheriger Höhe einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung durch die Verwaltung, die grundrechtliche Schranken des Verwaltungsermessens zu berücksichtigen hat. Von Bedeutung ist hierbei insbesondere das aus Art. 3 GG folgende Verbot der herausgreifenden willkürlichen Zuwendungskürzung. Vgl. dazu BVerfGE 78, 249 (277 f.); Neumann, V., Die institutionelle Förderung als Instrument der Sozialplanung und Steuerung der Leistungserbringer, in: Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbandes, Bd. 43/1997, S. 14 f. mit weiteren Nachweisen.

20) BGH 21./22.5.1975, DÖV 1975, S. 823 f.; VGH Mannheim, 12.6.1990, NVwZ 1991, S. 1199; OVG Lüneburg, 26.11.1996, NJW 1977, S. 773; VG Köln, 17.8.1994, RsDE 29 (1995), S. 108 (112); VG Braunschweig, 16.8.1995, in: Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Abschnitt J 9, S. 5 f.

21) Gubelt, M., in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 4. Auflage, München 1992, Rd.Nr. 72 zu Art. 3 GG; Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Abschnitt C III, S. 3 u. 5; Piduch, E., Bundeshaushaltsrecht, Rd.Nr. 5 zu § 23; Trenk-Hinterberger, P., Die Rechtsstellung der Leistungserbringer als Zuwendungsempfänger, in: Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbandes, Bd. 43/1997, S. 82; Neumann, V., Die institutionelle Förderung als Instrument der Sozialplanung und Steuerung der Leistungserbringer, in: Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbandes Bd.

der Zuwendung begründet. Dieser Grundsatz liegt im Wesen der Zuwendungen begründet. Zuwendungen werden regelmäßig befristet für ein Haushaltsjahr auf der Grundlage des gesetzlich festgestellten Haushaltsplans bewilligt. Da sie nicht auf einer Eigenleistung des Zuwendungsempfängers beruhen und auch nicht seiner Existenzsicherung, sondern dem öffentlichen Interesse dienen, berührt der Wegfall bzw. die Kürzung der Zuwendungsmittel verfassungsrechtlich geschützte Eigentumspositionen des Zuwendungsempfängers nicht.²²⁾ Der Zuwendungsempfänger muß vielmehr mit dem Fortfall der Zuwendung wegen der Begrenztheit der Haushaltsmittel und des möglichen Wechsels förderpolitischer Zielsetzungen rechnen.²³⁾ Dies gilt selbst dann, wenn zusätzlich zur langjährigen institutionellen Förderung besondere Umstände hinzutreten, aus denen sich ein Vertrauenstatbestand zugunsten des Zuwendungsempfängers ergeben kann. In diesem Fall hat der Zuwendungsempfänger lediglich einen Anspruch auf einen allmählichen Abbau der institutionellen Förderung.²⁴⁾ Die Fortführung der institutionellen Förderung im bisherigen Umfang ist aber ausgeschlossen. Sie würde zudem auf einen gleichheitswidrigen Bestandsschutz bisheriger Zuwendungsempfänger hinauslaufen.²⁵⁾

3.3.2 Auslauffinanzierung bei Vorliegen eines Vertrauenstatbestandes

Nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes ist das Vertrauen des Zuwendungsempfängers auf die Fortführung der institutionellen Förderung im bisherigen Umfang allgemein nur dann schutzwürdig, wenn der Zuwendungsgeber nach den gesamten Umständen einen konkreten Anlaß dazu gegeben hat und der Zuwendungsempfänger im Vertrauen auf das bisherige Verhalten des Zuwendungsgebers Dispositionen getroffen hat mit der Folge, daß sich für ihn erhebliche Nachteile ergeben, wenn der Zuwendungsgeber sich entgegen seinen Erwartungen anders verhält.²⁶⁾

Für die Beurteilung der Frage, ob und in welchem Umfang ein schutzwürdiges Vertrauen des Zuwendungsempfängers angenommen werden kann, kommt es naturgemäß entscheidend auf die Umstände des Einzelfalles an, so daß hier nur grundsätzliche Hinweise gegeben werden können.

43/1997, S. 22; wohl auch Lacher, B., Die haushaltsrechtlichen Regelungen für staatliche Zuwendungen, DÖV 2/1990, S. 64.

22) OVG Lüneburg, 23.10.1968, OVG 25, 331 (338).

23) BGH 21./22.5.1975, DÖV 1975, S. 823 f.; OVG Lüneburg, 26.11.1996, NJW 1997, 773 f.; VG Köln, 17.8.1994, RsDE 29 (1995), S. 108 (112); VG Braunschweig, 16.8.1995 in: Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Abschnitt J I 9, S. 5 f.

24) OVG Lüneburg, 26.11.1976, NJW 1977, S. 773 f.

25) BVerfGE 75, 40 (72).

26) Vgl. dazu BVerwG NVwZ-RR 1989, 567 (568); Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20 Abschn. 7 Rd.Nr. 26; Trenk-Hinterberger, P., Die institutionelle Förderung als Instrument der Sozialplanung und Steuerung der Leistungserbringer, in: Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. 43/1997, S. 83 f.

Umstände dafür, daß aus der Sicht des Zuwendungsempfängers die Fortsetzung der institutionellen Förderung in bisheriger Höhe auch in der Zukunft zu erwarten ist, könnten darin liegen, daß der Zuwendungsgeber dem Zuwendungsempfänger entsprechende Zusagen gemacht, die Tätigkeit des Zuwendungsempfängers selbst ins Leben gerufen oder sonst veranlaßt oder in der Öffentlichkeit durch Stellungnahmen eine begründete Erwartung darauf gemacht hat.²⁷⁾ Von Bedeutung können des weiteren auch das mehrmalige vorbehaltlose Praktizieren eines vertrauensfördernden Verhaltens, auf das sich der Zuwendungsempfänger eingerichtet hat, die Dauer und der Umfang der bisherigen Zuwendungsgewährung, das Vorliegen unklarer zeitlicher Begrenzungen und sonstiger Vorbehalte sowie die Gründe für den Wegfall der Förderung sein.

Für das o.g. zweite Kriterium ist erforderlich, daß die berechtigte Zukunftserwartung den Zuwendungsempfänger zur Vornahme von Verbindlichkeiten bewogen hat, die er weiterhin zu erfüllen hat (insbesondere Verbindlichkeiten aus laufenden Arbeitsverhältnissen). Diese Kausalität muß vom Zuwendungsempfänger konkret dargelegt werden. Dies dürfte allgemein umso leichter sein, je höher der Anteil von Zuwendungsmitteln an der Gesamtfinanzierung der Institution ist.²⁸⁾

Schließlich ist das Vorliegen eines erheblichen Nachteils beim Zuwendungsempfänger infolge der Verbindlichkeiten erforderlich, die im berechtigten Vertrauen auf das bisherige Verhalten des Zuwendungsgebers eingegangen wurden. Hierbei stellen insbesondere die Folgekosten aus fortwirkenden Verträgen einen derartigen erheblichen Nachteil dar. Voraussetzung für die Berücksichtigung eines solchen Schadens ist allerdings, daß der Zuwendungsempfänger Verbindlichkeiten nur in einem solchen Umfang eingegangen ist, wie es im Hinblick auf das Verhalten des Zuwendungsgebers gerechtfertigt erscheint.

Liegen die vorgenannten Voraussetzungen für einen schutzwürdigen Vertrauenstatbestand vor, so bedeutet dies lediglich, daß das Vertrauen des Zuwendungsempfängers nur insoweit geschützt wird, als die Zuwendungsgewährung lediglich nicht abrupt enden darf, sondern als Auslauffinanzierung für einen angemessenen Zeitraum, längstens bis zur Beendigung der eingegangenen Verbindlichkeiten, erfolgen muß.²⁹⁾ Der Zuwendungsgeber hat hierbei die Pflicht, durch möglichst frühzeitige Aufklärung dafür

27) Vgl. VGH Mannheim, 12.6.1990, NVwZ 1991, S. 1199 f.; OVG Lüneburg, 26.11.1996, NJW 1997, S. 733 f.

28) Vgl. Neumann, V., Die institutionelle Förderung als Instrument der Sozialplanung und Steuerung der Leistungsempfänger, in: Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbandes, Bd. 43/1997, S. 22 f.

29) OVG Lüneburg, 26.11.1976, NJW 1977, S. 773 f.

zu sorgen, daß sich der Zuwendungsempfänger rechtzeitig auf eine Kürzung der Zuwendung einstellen kann.³⁰⁾

Für die Umstellung von der institutionellen auf die projektbezogene Förderung würde dies - bei Vorliegen der o.g. Voraussetzungen - bedeuten, daß nach rechtzeitiger Ankündigung der Umstellung durch den Zuwendungsgeber die notwendigen umstellungsbedingten Folgekosten des Zuwendungsempfängers bis zur Anpassung seines Geschäftsbetriebs an die neue Finanzlage unter Berücksichtigung der Projektfördermittel kompensiert werden müßten.


4. Ergebnis

Nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Notwendigkeit von Ausgaben sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist die Bundesverwaltung verpflichtet zu prüfen, inwieweit die institutionelle Förderung abgebaut oder auf Projektförderung umgestellt werden kann. Kommt im Ergebnis der Überprüfung nur noch eine Projektförderung des bisher institutionell geförderten Zuwendungsempfängers in Betracht, ist die Umstellung auf die projektbezogene Förderung zeitnah aufzugreifen und in angemessener Form gegenüber dem Zuwendungsempfänger durchzusetzen.

Zuwendungen sind freiwillige staatliche Geldleistungen aufgrund des gesetzlich festgestellten Haushaltsplans, auf die der Zuwendungsempfänger keinen Rechtsanspruch hat. Sein Schutz hinsichtlich der Fortgeltung der institutionellen Förderung erschöpft sich deshalb im Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Die bloße Tatsache einer jahrelang gewährten institutionellen Förderung begründet noch kein schutzwürdiges Vertrauen in die Weitergewährung, sofern nicht besondere Umstände wie etwa eine Zusage oder die Veranlassung der Tätigkeit des Zuwendungsempfängers durch den Zuwendungsgeber hinzutreten. Hierbei kommt es entscheidend auf die Umstände des Einzelfalls an.

Liegt ein Vertrauenstatbestand zugunsten des Zuwendungsempfängers vor, steht ihm in engen Grenzen ein Anspruch auf Auslauffinanzierung zu. Er beschränkt sich im Falle der Umstellung der Zuwendungsart auf die Kompensation der umstellungsbedingten Folgekosten aus fortwirkenden Vertragsverpflichtungen, die der Zuwendungsempfänger im berechtigten Vertrauen auf die bisherige institutionelle Förderung eingegangen ist. Hierbei sind die Mittel der Projektförderung entsprechend zu berücksichtigen.

 ³⁰⁾ Vgl. BGH 21./22.5.1975, NJW 1975, S. 824.