



Dokumentation

Voraussetzungen staatlicher Fördermittelvergabe

Voraussetzungen staatlicher Fördermittelvergabe

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 148/19
Abschluss der Arbeit: 10. Juli 2019
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Die Dokumentation stellt Materialien zur Neutralitätspflicht von Empfängern staatlicher Zuwendungen zusammen. Ferner wird das Verfahren der Vergabe und der Kontrolle von Zuwendungen dargestellt.¹ Da eine Bewertung von Einzelfällen durch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages nicht vorgenommen werden kann, können nur allgemeine Ausführungen erfolgen.

2. Rechtliche Anforderungen für staatliche Zuwendungen

Einen Überblick über die verfassungsrechtlichen Maßstäbe sowie die haushaltsrechtlichen und verwaltungsverfahrenrechtlichen Anforderungen bei der Fördermittelvergabe gibt die Ausarbeitung der

Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger, WD 3 - 3000 - 117/18

Anlage 1.

Nach der Ausarbeitung lassen sich aus dem Demokratieprinzip, dem Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien sowie der Meinungsfreiheit folgende relevante Kriterien für die Fördermittelvergabe ableiten: die Bedeutung der Förderung für den Meinungs- und Willensbildungsprozess, die Wahlrelevanz, die Staatsnähe des Fördermittelempfängers sowie die Art und der Umfang der Förderung. Zudem müssten ein legitimierender Grund für die Förderung und eine parteipolitische Neutralität bestehen. Je stärker sich ein Fördermittelempfänger einer bestimmten politischen Strömung verpflichtet sehe und diese aktiv unterstützte, desto größer sei die Gefahr eines Konflikts mit der Chancengleichheit der Parteien. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Förderung seien deshalb umso höher, je näher der Empfänger den von einer bestimmten Partei vertretenen Zielen stehe und diese fördere. Gleiches gelte für Fördermittelempfänger, die sich bewusst gegen eine bestimmte Partei wendeten.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Fördermittelvergabe an Initiativen gegen Extremismus wird zudem auf die Ausarbeitung der

Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Verfassungsrechtliche Grenzen der finanziellen Förderung von Initiativen gegen Rechtsextremismus, WD 3 - 3000 - 193/15

Anlage 2

verwiesen. Die Ausarbeitung beleuchtet unter anderem die Auswahl der geförderten Aktionen und Projekte im Lichte der Meinungsfreiheit sowie der Betätigungsfreiheit und Chancengleichheit

1 Vertiefte Informationen zur Vergabe und Kontrolle von Zuwendungen enthält der Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. Aufl. 2016, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/2004-bwv-band-10-pruefung-der-vergabe-und-bewirtschaftung-von-zuwendungen> (Stand: 8. Juli 2019).

politischer Parteien. Die Ausarbeitung kommt zu dem Schluss, dass nur solche Projekte und Aktionen gefördert werden dürften, die die Gewähr für eine sachliche und ausgewogene Auseinandersetzung mit den bekämpften Auffassungen böten. Auch die staatliche Auswahl der geförderten Projekte selbst müsse ausgewogen sein. Eine auf die Grundwerte der Verfassung ausgerichtete „Meinungsförderung“ dürfe nicht einseitig auf die Abwehr von Bedrohungen aus einer bestimmten Richtung ausgerichtet sein. Die Förderung müsse sich in angemessenem Umfang auf Projekte gegen relevante extremistische Strömungen verschiedener Richtungen verteilen. Eine Gewichtung nach Maßgabe des Gefahrenpotentials für die freiheitliche demokratische Grundordnung erscheine gleichwohl zulässig. Es verstehe sich bei alledem von selbst, dass der Staat keine Initiativen fördern dürfe, die selbst extremistische Tendenzen zeigten.

Aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien folge, dass die Förderung von Initiativen, die sich gegen bestimmte Parteien richten, nur aus besonders gewichtigen Gründen in Betracht komme. Ein solcher Grund könne das Verfassungsprinzip der wehrhaften Demokratie sein. Die Förderung sei nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die geförderten Aktionen der sachlichen Erörterung von verfassungswidrigen Zielsetzungen und Betätigungen der Partei dienten. Unzulässig sei eine Förderung von Aktionen, die sich gegen Parteien richteten, bei denen eine Verfassungswidrigkeit nicht nahe liege. Problematisch sei deswegen die Förderung von Aktionen gegen sogenannte populistische Parteien, deren Verfassungswidrigkeit nicht ernsthaft erwogen werde. Dem Staat sei es zwar unbenommen, die Verbreitung von Wertvorstellungen zu fördern, auf denen die freiheitliche demokratische Grundordnung beruhe. Solche Aktionen dürften sich aber nicht gezielt gegen bestimmte Parteien richten, die nicht als verfassungswidrig erachtet würden.

Der Sachstand

Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Finanzielle Förderung von Initiativen gegen „Extremismus“, WD 3 - 3000 - 286/18

Anlage 3

befasst sich unter anderem mit der Frage, wann Publikationen von Fördermittelempfängern als staatliche Äußerung zu werten sind und welche staatlichen Pflichten in Bezug auf die Gebote der Neutralität und Sachlichkeit sich aus dieser Wertung ergeben.

3. Gewährung von Zuwendungen und ihre Kontrolle

3.1. Gewährung von Zuwendungen

Bei der Vergabe von Zuwendungen durch den Bund sind die §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)² und die Verwaltungsvorschriften (VV) zur BHO mit ihren Anlagen, insbesondere

² Vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I)³ und den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P)⁴, zu beachten. Darüber hinaus kann gemäß Nr. 15.2 VV zu § 44 BHO das jeweils zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen nach Anhörung des Bundesrechnungshofs Förderrichtlinien erlassen, die die Verwaltungsvorschriften ergänzen oder modifizieren.

§ 23 BHO regelt die Voraussetzungen für die Veranschlagung von Zuwendungen im Haushaltsplan. Danach dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (sog. Zuwendungen) 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. Zu den wesentlichen Merkmalen einer Zuwendung gehört damit, dass die Gewährung einer Zuwendung stets an einen vom jeweiligen Zuwendungsempfänger zu erfüllenden Zweck gebunden ist.

Hinsichtlich des Zuwendungszwecks wird zwischen der Projektförderung und der institutionellen Förderung unterschieden. Die Projektförderung betrifft gemäß Nr. 2.1 VV zu § 23 BHO Leistungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben. Die Förderung umfasst auf diesem Gebiet regelmäßig die Personal- und Sachkosten des Zuwendungsempfängers.⁵ Die institutionelle Förderung betrifft hingegen nach Nr. 2.2 VV zu § 23 BHO Leistungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers. Zu den Unterschieden wird in der Literatur ausgeführt: „Die wichtigsten Unterschiede zwischen den Förderungsformen bestehen darin, dass es sich bei der Projektförderung um Zuwendungen für einzelne, inhaltlich und zeitlich abgegrenzte Vorhaben handelt, während die institutionelle Förderung einer gesamten Institution zugutekommt, allerdings auch einen verbindlichen Haushalts- oder Wirtschaftsplan einschließlich Organisation und Stellenplan voraussetzt. Diesen sachlichen Unterschieden entspricht, dass die zuwendungsfinanzierten Ausgaben des Projekthaushalts bei der Projektförderung vom Gesamthaushalt abgegrenzt werden müssen, während die Zuwendung bei der institutionellen Förderung die Institution als solche fördert und prinzipiell alle Ausgaben deckt. Damit zusammenhängend besteht bei der Projektförderung eine enge Zweckbindung der Mittel, um den Einfluss des Zuwendungsgebers zu sichern, während bei der institutionellen Förderung mit der engen Zweckbindung ein solch starker Einfluss des Zuwendungsgebers fehlt.“⁶

§ 44 Abs. 1 BHO regelt die tatsächliche Gewährung von Zuwendungen. Danach ist bei der Gewährung von Zuwendungen zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Außerdem ist ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle oder ihrer

3 Anlage 1 zu Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO.

4 Anlage 2 zu Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO.

5 Rossi, in: Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 44 BHO Rn. 29.

6 Rossi, in: Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 44 BHO Rn. 31.

Beauftragten festzulegen. Zuwendungen werden üblicherweise durch Verwaltungsakt bewilligt.⁷ Rechtsgrundlage für die Auszahlung ist der Zuwendungsbescheid.⁸ Der Bescheid muss gemäß Nr. 4.2 VV zu § 44 BHO insbesondere detaillierte Angaben zum Zweck der Zuwendung enthalten. Die Bezeichnung des Zwecks muss nach Nr. 4.2.3 VV zu § 44 BHO so eindeutig festgelegt werden, dass sie als Grundlage für eine begleitende und abschließende Kontrolle dienen kann.

3.2. Kontrolle und Rückforderung von Zuwendungen

Die Bewilligungsbehörde ist verpflichtet, die Verwendung der Zuwendungen zu überwachen.⁹ Sie muss auf eine zweckentsprechende Mittelverwendung achten und darauf hinwirken, dass das Förderziel erreicht wird. Die Bewilligungsbehörde ist nach Nr. 8 ANBest-I bzw. Nr. 7 ANBest-P berechtigt, Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anzufordern sowie die Verwendung der Zuwendung durch örtliche Erhebungen zu prüfen oder durch Beauftragte prüfen zu lassen. Zum Zweck der Überwachung führt der Bund gemäß Nr. 9 VV zu § 44 BHO zudem eine Zuwendungsdatenbank.

Im Mittelpunkt des Überwachungs- sowie des späteren Prüfungsverfahrens steht der Verwendungsnachweis, den die Empfänger gemäß Nr. 10.1 VV zu § 44 BHO beibringen müssen.¹⁰ Mit dem Verwendungsnachweis ist insbesondere die Einhaltung des Zweckes der Zuwendung zu belegen. Gemäß Nr. 10.2 VV zu § 44 BHO muss der Nachweis aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis bestehen. Das Nähere ist in Nr. 7 ANBest-I und Nr. 6 ANBest-P festgelegt. So gelten etwa für die Projektförderung nach Nr. 6.2.2 ANBest-P folgende Vorgaben: „In dem zahlenmäßigen Nachweis sind die Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Folge und voneinander getrennt entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans auszuweisen. Der Nachweis muss alle mit dem Zweck der Zuwendung zusammenhängenden Einnahmen (Zuwendungen, Leistungen Dritter, eigene Mittel) und Ausgaben enthalten. Dem Nachweis ist eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste). Aus der Belegliste müssen Tag, Empfänger/Einzahler sowie Grund und Einzelbetrag jeder Zahlung ersichtlich sein.“ Die Frist für die Vorlage des Verwendungsnachweises beträgt bei der institutionellen Förderung nach Nr. 7.1 ANBest-I sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres und bei der Projektförderung nach Nr. 6.1 ANBest-P sechs Monate nach Beendigung des Projekts. Bei mehrjährigen Projektförderungen sind Zwischennachweise zu erbringen.

Innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Verwendungs- oder Zwischennachweises wird gemäß Nr. 11.1 VV zu § 44 BHO cursorisch geprüft, ob sich Anhaltspunkte für eine mögliche Rückforderung der Zuwendung ergeben. In der anschließenden vertieften Prüfung wird festgestellt, ob der Nachweis den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entspricht und ob die Zuwendungen zweckentsprechend verwendet wurden.

7 Von Lewinski/Burdat, in: dieselben, BHO, 1. Aufl. 2013, § 44 Rn. 12.

8 Vgl. Nr. 4.1 VV zu § 44 BHO.

9 Rossi, in: Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 44 BHO Rn. 75.

10 Rossi, in: Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 44 BHO Rn. 78.

Zudem ist bei allen Zuwendungen von der zuständigen obersten Bundesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle eine Erfolgskontrolle nach Maßgabe von Nr. 11a VV zu § 44 BHO durchzuführen. Zuwendungen unterliegen außerdem nach den §§ 88 ff. BHO der Prüfung des Bundesrechnungshofs. Nach § 91 Abs. 2 BHO erstreckt sich die Prüfung auf die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Zuwendungen. Sie kann sich auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Empfängers erstrecken, soweit es der Bundesrechnungshof für seine Prüfung für notwendig hält.

Die Rücknahme bzw. der Widerruf von Zuwendungen richtet sich nach den §§ 48 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Wurde der Zuwendungsbescheid rechtswidrig erteilt, so muss nach Nr. 8.2.2 VV zu § 44 BHO die Bewilligungsbehörde regelmäßig den Bescheid nach § 48 VwVfG mit Wirkung für die Vergangenheit ganz oder teilweise zurücknehmen und die Zuwendung, auch wenn sie bereits verwendet worden ist, zurückfordern. Dies gilt insbesondere, soweit der Zuwendungsempfänger den Zuwendungsbescheid durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren und wenn bei richtigen oder vollständigen Angaben der Zuwendungsbescheid nicht ergangen oder die Zuwendung in geringerer Höhe bewilligt worden wäre. Für die Rückforderung rechtmäßig erteilter Zuwendungen gilt Nr. 8.2.3 VV zu § 44 BHO. Danach muss die Bewilligungsbehörde regelmäßig einen rechtmäßigen Zuwendungsbescheid nach § 49 Abs. 3 VwVfG mit Wirkung auch für die Vergangenheit ganz oder teilweise widerrufen und die Zuwendung, auch wenn sie bereits verwendet worden ist, zurückzufordern, soweit sie nicht oder nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwendet wird bzw. wurde.

* * *