



Sachstand

Einzelfrage zur Zuwendungsförderung durch den Bund

Einzelfrage zur Zuwendungsförderung durch den Bund

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 017/20
Abschluss der Arbeit: 20. Februar 2020
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Haushaltsrechtliche Voraussetzungen der Zuwendungsgewährung durch den Bund	4
2.1.	Finanzierungskompetenz des Bundes	4
2.2.	Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresses	5
2.3.	Zuwendungsarten	6
2.4.	Haushaltsvorbehalt	6

1. Fragestellung

Vorliegende Fragestellung zielt im Wesentlichen auf die (haushaltsrechtlichen) Voraussetzungen einer möglichen finanziellen Förderung von im Bereich der Kultur und Wissenschaft tätigen Vereinen/Einrichtungen durch den Bund.

2. Haushaltsrechtliche Voraussetzungen der Zuwendungsgewährung durch den Bund

Vorliegend kommt für eine finanzielle Förderung des Bundes das Instrument der Zuwendungen in Betracht. Zuwendungen stellen ein haushaltsrechtliches Förderinstrument dar. Den verbindlichen rechtlichen Rahmen für die Zuwendungen des Bundes und der Länder bilden die Vorschriften der §§ 14 und 26 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG)¹, denen die §§ 23 und 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO)² sowie die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften weitgehend wörtlich nachgebildet sind.³

Nach § 14 HGrG i.V.m. § 23 BHO ist unter einer Zuwendung eine öffentlich-rechtliche Geldleistung zu verstehen, die der Bund im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Finanzierungskompetenz an eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke unter den Voraussetzungen gewährt, dass

- an der Zweckerfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Bundesinteresse besteht,
- der Zweck ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt wird,
- der Empfänger vor der Bewilligungsentscheidung keinen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründeten Anspruch hat,⁴
- kein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet und
- der Haushaltsgesetzgeber die Zuwendungsmittel bereitstellt.

2.1. Finanzierungskompetenz des Bundes

Nach den §§ 2 und 6 HGrG, die die bundesstaatliche Finanzverfassung zur Lastentragung gemäß Art. 104a GG (Konnexitätsgrundsatz) konkretisieren, darf der Bundeshaushalt nur Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes enthalten. Daraus ergibt sich, dass es sich bei dem mit der Zuwendung verfolgten Zweck um eine Aufgabe des Bundes

1 Vom 19.8.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 14.8.2017, BGBl. I S. 3122.

2 Vom 19.8.1969, BGBl. I S. 1284, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 14.8.2017, BGBl. I S. 3122.

3 Vgl. Mayer, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltrecht, Stand März 2013, § 44 BHO Rn 58.

4 Keine Zuwendung im Sinne dieser Negativabgrenzung sind insbesondere Sachleistungen, Leistungen aufgrund von anspruchsbegründenden Rechtsvorschriften (z. B. Gesetz, Staatsvertrag, völkerrechtliches Abkommen) Ersatz von Aufwendungen, Entgelte aufgrund von öffentlichen Aufträgen, satzungsgemäße Mitgliedsbeiträge einschließlich Pflichtumlagen. Vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Erg.-Lfg. Juni 2007, § 23 BHO Rn 4.

handeln muss.⁵ Eine Finanzierungskompetenz besteht grundsätzlich nur, soweit eine Verwaltungskompetenz gegeben ist.⁶ Welche Aufgaben Bund und Länder zu erfüllen haben, bestimmt sich nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 30, 70 GG).

2.2. Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresses

Die Veranschlagung und Bewilligung von Zuwendungen setzen neben der Finanzierungskompetenz 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.⁷ Es müssen vielmehr besondere Gesichtspunkte hinzutreten⁸. 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.⁹ Wo die Grenze im Einzelnen zu ziehen ist, hängt mitunter von politischen Wertungen ab.

Das erhebliche Interesse des Bundes muss zudem darin bestehen, dass der angestrebte Zweck nicht durch eigene Verwaltungsbehörden, sondern gerade von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erfüllt wird. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn geeignete Behörden fehlen, die Einschaltung externer Stellen im Hinblick auf den dort vorhandenen Sachverstand oder aufgrund der Sachnähe wirtschaftlicher oder zweckmäßiger erscheint oder sich der Staat in bestimmten Politikfeldern zurücknimmt und sich auf die Unterstützung von Institutionen z. B. in den Bereichen Bildung, Forschung, Wissenschaft, Kultur und Soziales beschränkt.¹⁰

Schließlich ist dem in § 14 HGrG verankerten Subsidiaritätsgrundsatz Rechnung zu tragen. Hiernach ist für die Veranschlagung und Bewilligung von Zuwendungen nicht der Mittelbedarf des Zuwendungsempfängers bestimmend, sondern das Maß des Bundesinteresses an der Zweckerfüllung.¹¹ Erforderlich ist daher, dass der Finanzierungsanteil des Bundes in einem angemessenen Verhältnis zu dem Bundesinteresse steht.

5 Vgl. Hugo/Sandfort, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand August 2015, § 23 BHO Rn 24 m. w. N.

6 Vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl. München 2009 Art. 104a Rn 12.

7 Vgl. Hugo/Sandfort, a.a.O. § 23 BHO Rn 24.

8 Vgl. Dittrich, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, § 23 BHO Rn 4.1.3.

9 Vgl. Urteil des BVerwG vom 7.5.1975, in: DÖV 1975, S. 783.

10 Vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Erg.-Lfg. Juni 2007, § 23 BHO Rn 3.

11 Vgl. Hugo/Sandfort, a.a.O., § 23 BHO Rn 24.

2.3. 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 Zuwendungsgeber an den Personal- und Sachkosten des Zuwendungsempfängers¹². Die Mittel für die Projektförderung sind eng an den Zweck des Projektes gebunden. Das geförderte Vorhaben ist zeitlich befristet und endet mit Abschluss des Projekts.

Bei der institutionellen Förderung knüpft der Zuwendungsgeber an die satzungsmäßige Gesamtbetätigung der geförderten Einrichtung an. Der Zuwendungsgeber beteiligt sich an der Deckung der Gesamtausgaben oder eines nicht abgrenzbaren Teils der Ausgaben des institutionellen Zuwendungsempfängers¹³.

Die institutionelle Förderung setzt die Aufstellung eines Haushalts- oder Wirtschaftsplans einschließlich Organisations- und Stellenplan voraus. Bei dessen Genehmigung¹⁴ kann der Zuwendungsgeber 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 verbindlich¹⁵. Gleiches gilt auch für den Stellenplan bezüglich der Anzahl und der Wertigkeit der Stellen.

2.4. Haushaltsvorbehalt

Die Gewährung von Zuwendungen steht unter dem Vorbehalt der Mittelbewilligung durch den Haushaltsgesetzgeber. Die bewilligten Mittelansätze im gesetzlich festgestellten Haushaltsplan bilden die Rechtsgrundlage für den Erlass des Verwaltungsaktes in Gestalt des Zusendungsbescheides durch die Exekutive zugunsten der Zuwendungsempfänger.

* * * *

12 Vgl. Nr. 2.1 der VV-BHO zu § 23 BHO.

13 Vgl. Nr. 2.2 der VV BHO zu § 23 BHO.

14 Im Falle einer gemeinsamen Finanzierung eines institutionellen Zuwendungsempfängers durch Bund und Länder bedarf es einer Verständigung der Beteiligten auf die Veranschlagungsgrundsätze in Gestalt von Festlegungen hinsichtlich der Form des Wirtschaftsplans, der Höhe der jeweiligen Zuwendungen, der Stellenausstattung etc. Vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Erg.-Lfg. Juni 2007, § 23 BHO Rn 7.

15 Vgl. § 8 Haushaltsgesetz 2020 vom 21.12.2019, BGBl. I S. 2890.