



Sachstand

Zuwendungen im Sinne des § 23 der Bundeshaushaltsordnung Rechtliche Rahmenbedingungen

Zuwendungen im Sinne des § 23 der Bundeshaushaltsordnung
Rechtliche Rahmenbedingungen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 044/23
Abschluss der Arbeit: 21.06.2023
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.	Zuwendungsrecht	4
3.	Veranschlagungsvoraussetzungen	5
3.1.	Erhebliches Bundesinteresse	5
3.2.	Subsidiaritätsgrundsatz	5
3.3.	Sonstige Veranschlagungsgrundsätze und haushaltstechnische Vorgaben	6

1. Fragestellung

Gebeten wird um eine Darstellung, welche rechtlichen Voraussetzungen, insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Subsidiarität für die Veranschlagung von Zuwendungen im Sinne des § 23 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)¹ erfüllt sein müssen. Hierzu wird zunächst der Zweck des Zuwendungsrechts erläutert (dazu nachfolgend 2.) und anschließend die Voraussetzungen für die Veranschlagung von Zuwendungen bei der Aufstellung des Haushaltsplans dargestellt (dazu nachfolgend 3.).

2. Zuwendungsrecht

Das staatliche Zuwendungsrecht hat die finanzielle Unterstützung von nicht staatlichen Maßnahmen und Institutionen außerhalb der Staatsverwaltungen unter Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien und haushaltsrechtlicher Grundsätze zum Gegenstand, zu der der Bund als Zuwendungsgeber dem Grunde und der Höhe nach nicht gesetzlich verpflichtet ist, an deren Durchführung bzw. Tätigkeit er aber dennoch ein erhebliches Interesse hat.² Zuwendungen dienen demnach einem öffentlichen Zweck, den der Haushaltsgesetzgeber mit der Mittelbereitstellung im Haushaltsplan festlegt. Es handelt sich mithin um eine politisch motivierte Zweckfestlegung und ist Ausdruck eines politischen Gestaltungswillens.³

Der Haushaltsplan dient nach § 2 S. 1 BHO der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig ist. Durch die Festlegung von Ausgabezweck und Ausgabehöhe der Haushaltsmittel im Haushaltsplan (Veranschlagung) trifft der Haushaltsgesetzgeber eine Grundentscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Gestaltungsfunktion). Auf diese Weise spiegelt sich in der Verteilung der Haushaltsmittel das politische Programm der von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierung in Zahlen wider. Den Zusammenhang zwischen Aufgaben und Ausgaben verdeutlicht § 2 S. 1 BHO, indem er den Finanzbedarf (Summe der Ausgaben) von der Erfüllung der Staatsaufgaben abhängig macht (Akzessorietät der Staatsausgaben zu den Staatsaufgaben). Über beide Parameter, die Aufgaben wie die Ausgaben, wird politisch entschieden. In der rechtsstaatlichen Demokratie durch den Fach- und Haushaltsgesetzgeber, der dazu vom Volk durch allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen legitimiert ist.⁴ Der Haushaltsplan ist damit der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen.⁵

1 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030) geändert worden ist.

2 Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 1. Auflage 2017, A. Grundlagen, Rn. 1.

3 Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 1. Auflage 2017, A. Grundlagen, Rn. 7.

4 Gröpl BHO/Gröpl, 2. Aufl. 2019, BHO § 2 Rn. 5, 6.

5 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, juris, Rn. 107.

3. Veranschlagungsvoraussetzungen

Zuwendungen im Sinne des § 23 BHO dürfen unter den materiellen Voraussetzungen eines erheblichen Bundesinteresses und des Subsidiaritätsgrundsatzes bei der Aufstellung des Haushaltsplans veranschlagt werden. Im Hinblick auf den weiten dem Haushaltsgesetzgeber verbleibenden Einschätzungsspielraum kommt diesen Voraussetzungen kaum eine praktische rechtliche, sondern allenfalls eine politische Bedeutung zu.⁶

3.1. Erhebliches Bundesinteresse

Ein Bundesinteresse liegt vor, wenn die zu fördernde Maßnahme der Aufgabenstellung und den Zielsetzungen des Bundes dienlich ist. Auch muss der Bund für die zu fördernde Maßnahme eine Finanzierungskompetenz besitzen.⁷ Bezugsobjekt des Interesses ist die Erfüllung eines bestimmten Zwecks und dass dieser bestimmte Zweck durch Private erfüllt wird. Ziel ist es, Aufgaben im Allgemeininteresse primär Privaten zu überlassen. Die Erfüllung des Zwecks muss der Aufgabenstellung und Zielsetzung des Bundes in besonderem Maße dienlich sein und dabei ist zu erwarten, dass ein optimaler Erfolg mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln erzielt wird.⁸

3.2. Subsidiaritätsgrundsatz

Durch den Subsidiaritätsgrundsatz wird das erhebliche Bundesinteresse an der Zweckerfüllung mit der eigenen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers verknüpft. Nur wenn es am Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers und seiner finanziellen Leistungsfähigkeit mangelt, das erhebliche Bundesinteresse aber die Erfüllung des Förderzwecks verlangt, entstehen Wechselwirkungen, die sich auf Grund, Art und Höhe der Zuwendung sowie die zu wählende Finanzierungsart auswirken. Je geringer das eigenwirtschaftliche Interesse des Zuwendungsempfängers im Vergleich zum Bundesinteresse ist, umso stärker tritt der Grundsatz der Subsidiarität zurück.⁹ Zuwendungen dürfen dabei nur veranschlagt werden, wenn das angestrebte Ziel ohne staatliche Geldleistung nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt werden kann.¹⁰

Weiterhin darf das Interesse des Bundes an der Erfüllung des Zwecks ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden können. Dabei hat der Bund einen weiten Einschätzungsspielraum. Zuwendungen sind danach nur zu veranschlagen, wenn und soweit das Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers und sonstige Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen, um den mit der Zuwendung letztlich verfolgten materiellen Zweck zu erfüllen. Daraus lässt sich ein Grundsatz der Teil- vor der Vollfinanzierung sowie ein Vorrang von Bürgschaften,

6 Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 23 Rn. 26.

7 Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 23 BHO, Rn. 24.

8 Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 23 Rn. 27-31.

9 Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 23 BHO, Rn. 25.

10 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 53. Erg.-Lfg. Mai 2020, § 23 Rn. 1.

Garantien und rückzahlbaren Zuschüssen ableiten.¹¹ Zuwendungen dürfen damit nur unter Berücksichtigung der eigenen Leistungsfähigkeit des Empfängers gewährt werden.¹²

Daraus folgt beispielsweise, dass Vollfinanzierungen auf Ausnahmefälle beschränkt sind, der Einsatz eigener Mittel mit Fehlbedarfsfinanzierung vorrangig einzusetzen ist, rückzahlbare Zuwendungen der Vorzug zu geben ist und Bürgschaften oder sonstige Gewährleistungen eingesetzt werden können. Für die Veranschlagung und Bewilligung von Zuwendungen ist letztlich nicht der Mittelbedarf des Zuwendungsempfängers, sondern das Maß des Bundesinteresses an der Zweckerfüllung bestimmend.¹³

Insgesamt ist damit für eine Veranschlagung das Maß des Bundesinteresses entscheidend, das aber dem weiten Einschätzungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers unterliegt. Dies gilt auch für die Frage, ob bei bestehenden Vorgaben des Ordnungsrechts weiterhin ein erhebliches Bundesinteresse vorliegt und in welcher Art oder Höhe Zuwendungen dann veranschlagt werden.

3.3. Sonstige Veranschlagungsgrundsätze und haushaltstechnische Vorgaben

Weiterhin gilt insbesondere der in § 17 Abs. 1 BHO normierte Grundsatz der Einzelveranschlagung, der in § 17 Abs. 4 BHO normierte Grundsatz, nach dem Ausgaben und Verpflichtungsermächtigung für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden sollen, das in § 15 Abs. 1 BHO normierte Bruttoprinzip, die getrennte Veranschlagung für Zuwendungen bei Baumaßnahmen, größeren Beschaffungen sowie Entwicklungsvorhaben, das Omnibusprinzip und das Erfordernis hinreichend bestimmter Zielformulierungen.¹⁴

11 Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 23 Rn. 32, 33.

12 Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 23 BHO, Rn. 5, 22.

13 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 53. Erg.-Lfg. Mai 2020, § 23 Rn. 3.

14 Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 23 Rn. 34 – 41.