



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Die Autonomie des Sports im Verhältnis zu den Vorgaben des Haushaltsrechts

Die Autonomie des Sports im Verhältnis zu den Vorgaben des Haushaltsrechts

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 011/24
Abschluss der Arbeit: 29.02.2024
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.	Grundsätze der Sportförderung	4
3.	Voraussetzungen für die Veranschlagung von Zuwendungen	5
3.1.	Erhebliches Bundesinteresse	6
3.1.1.	Finanzierungskompetenz	6
3.1.2.	Erheblichkeit	8
3.2.	Subsidiaritätsprinzip	9
4.	Zuwendungsverfahren	10
4.1.	Rolle der Bewilligungsbehörde	10
4.2.	Vorgaben gegenüber dem Empfänger	11
4.2.1.	Überlegungen im Schrifttum	12
4.2.2.	Behördliche Maßgaben zur Mittelverwendung	12
5.	Fazit	13

1. Fragestellung

Der Auftraggeber stellt verschiedene Einzelfragen im Zusammenhang mit der Autonomie des Sports. Unter Ziffer 4 erkundigt er sich, wie die Autonomie des Sports im Spannungsfeld mit den Grundsätzen des Haushaltsrechts zu betrachten ist. Dabei verweist er auf den Bericht des Bundesrechnungshofes (BRH) vom 26. Oktober 2023.¹

Die nachfolgenden Ausführungen befassen sich ausschließlich mit der vorstehenden Fragestellung und beschränken sich dabei auf die Ebene des Bundes. Die übrigen Teile des Auftrags sind Gegenstand einer gesonderten Bearbeitung.

2. Grundsätze der Sportförderung

Die Sportförderung in der Bundesrepublik Deutschland orientiert sich an den Grundsätzen der Autonomie des Sports, der Subsidiarität und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit.²

Der Grundsatz der **Autonomie des Sports** besagt, dass sich der Sport eigenständig organisiert und seine Angelegenheiten in eigener Verantwortung regelt.³ Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass die Autonomie des Sports ihre Grenzen in den „rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen“ habe, welche durch das Parlament festgelegt werden.⁴

Nach dem Grundsatz der **Subsidiarität** setzt staatliche Sportförderung voraus, „dass die Organisationen des Sports die zu fördernden, im Bundesinteresse liegenden Maßnahmen nicht oder nicht vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren können. Grundsätzlich liegt die Verantwortung der Finanzierung der Aufgaben des Sports bei seinen autonomen Organisationen.“⁵ Die staatliche Sportförderung soll deren finanzielle Mittel ergänzen, nicht jedoch ersetzen.⁶ Haring weist darauf

1 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) an das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) „Ausgewählte Aspekte der Reform der Spitzensportförderung – Potenzialorientierte Verbändeförderung“ vom 26. Oktober 2023, Gz.: VII 2 – 0001359, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/spitzensportfoerderung-volltext.pdf?__blob=publication-File&v=2, zuletzt abgerufen am 22. Februar 2024.

2 Zu diesen Grundsätzen vgl. Haring, Sportförderung in Deutschland – Eine vergleichende Analyse der Bundesländer, 2010, S. 35 f.; Bundesregierung, 15. Sportbericht vom 3. März 2023, S. 24 f., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/059/2005900.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. Februar 2024; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Einzelne Aspekte des Sports in Deutschland“, WD 10 - 3000 - 009/19 vom 19. Februar 2019, S. 5 ff., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/data.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. Februar 2024.

3 Haring, a.a.O. (Fußnote 2), S. 35; Bundesregierung, a.a.O. (Fußnote 2), S. 24.

4 Bundesregierung, a.a.O. (Fußnote 2), S. 24.

5 Bundesregierung, a.a.O. (Fußnote 2), S. 24, mit Verweis auf: Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI), Programm zur Förderung des Leistungssports sowie sonstiger zentraler Einrichtungen, Projekte und Maßnahmen des Sports auf nationaler und internationaler Ebene mit Rahmenrichtlinien, (Leistungssportprogramm) vom 28. September 2005, GMBL S. 1270, Abschnitt A, Ziffer 1, abrufbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_28092005_SP43730011.htm, zuletzt abgerufen am 26. Februar 2024.

6 Haring, a.a.O. (Fußnote 2), S. 36.

hin, dass der Grundsatz der Subsidiarität „die Autonomie des Sports stärken“ solle. Diese sei bei einer vollumfänglichen staatlichen Finanzierung „nur schwer aufrecht zu erhalten“.⁷

Auch der Grundsatz der **partnerschaftlichen Zusammenarbeit** knüpft laut Haring an die prinzipielle Autonomie des Sports an.⁸ Die Bundesregierung führt diesbezüglich aus, dass eine effiziente Sportförderung „eine enge Abstimmung und partnerschaftliche Zusammenarbeit von Staat und den für den Sport verantwortlichen Organen und Organisationen“ voraussetze.⁹ Diese umfasse gemeinsame Konzepte bis hin zu konkreten Fördermaßnahmen.¹⁰

3. Voraussetzungen für die Veranschlagung von Zuwendungen

Im Rahmen der öffentlichen Sportförderung erhalten die Akteure des Sports neben anderen Formen der Unterstützung (wie etwa der Bereitstellung von Sportinfrastruktur), finanzielle Mittel durch Bund, Länder und Kommunen.¹¹ Diese Mittel sind aus haushaltsrechtlicher Sicht als Zuwendungen einzuordnen.¹²

Die Gewährung einer Zuwendung setzt zunächst deren **Veranschlagung im Haushaltsplan** voraus.¹³ Hierdurch gibt der Haushaltsgesetzgeber der Verwaltung den Rahmen für die Bewilligung der Mittel vor.¹⁴ Die Voraussetzungen für die Veranschlagung und Gewährung von Zuwendungen sind in § 14 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), §§ 23, 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sowie den Verwaltungsvorschriften (VV) zur BHO geregelt. § 23 BHO sieht für die Veranschlagung von Zuwendungen Folgendes vor:

„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. Zuwendungen auf Grundlage von Beschlüssen des Bundestages erfüllen grundsätzlich die in Satz 1 genannten Voraussetzungen.“

7 Haring, a.a.O. (Fußnote 2), S. 36, unter Verweis auf Heinemann, in: Lüschen/Rütten, Sportpolitik - sozialwissenschaftliche Analysen, 1996, 177-197.

8 Haring, a.a.O. (Fußnote 2), S. 36.

9 Bundesregierung, a.a.O. (Fußnote 2), S. 24.

10 Bundesregierung, a.a.O. (Fußnote 2), S. 24.

11 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, a.a.O. (Fußnote 2), S. 5 ff.

12 Für die Gewährung entsprechender Zuwendungen auf Bundesebene vgl. BMI, Leistungsportprogramm, a.a.O. (Fußnote 5), Abschnitt B.

13 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 44 BHO, Rn. 52.

14 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 22.

Nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BHO dürfen Zuwendungen nur unter den Voraussetzungen des § 23 BHO gewährt werden. Nach Satz 2 der Vorschrift ist dabei zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist.

Im Folgenden werden zunächst die gesetzlichen Voraussetzungen für die Veranschlagung von Zuwendungen nach § 23 BHO erörtert. Anschließend wird auf die Gewährung der Mittel im Rahmen des entsprechenden Verwaltungsverfahrens eingegangen (vgl. hierzu unter 4.). Dabei werden jeweils die Bezüge zur Sportförderung sowie zu den hierfür maßgeblichen Grundsätzen thematisiert.

3.1. Erhebliches Bundesinteresse

Aus § 23 Satz 1 Halbsatz 2 BHO ergibt sich als erste Veranschlagungsvoraussetzung, dass der Bund an der Zweckerfüllung durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ein erhebliches Interesse haben muss.

3.1.1. Finanzierungskompetenz

Für das Vorliegen eines Bundesinteresses wird zunächst verlangt, dass der Bund für die zu fördernde Aufgabe die **Finanzierungskompetenz** besitzt.¹⁵ Diesbezüglich wird auf das Grundgesetz (GG) verwiesen.¹⁶ Hinsichtlich der Finanzierungskompetenz bestimmt Art. 104a Abs. 1 GG, dass der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Daraus folgt, dass die Finanzierungskompetenz grundsätzlich an die Aufgabenkompetenz anknüpft. Dieser Grundsatz wird als Konnexitätsprinzip¹⁷ bezeichnet. Eine Finanzierungskompetenz besteht danach grundsätzlich nur, soweit eine **Verwaltungskompetenz** gegeben ist.¹⁸

Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Die Länder führen nicht nur die Landesgesetze, sondern auch die Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheit aus (Art. 83, 84 GG). Die Verwaltungskompetenzen des Bundes sind im Wesentlichen in den Art. 86 ff. GG geregelt.¹⁹

Für den Sport finden sich dort keine ausdrücklichen Regelungen, sodass die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz für diesen Bereich prinzipiell bei den Ländern liegt.²⁰ Eine

15 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 24 mit weiteren Nachweisen; im Ergebnis ebenso Nebel, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, 42. EL 2007, § 23 BHO, Rn. 3.

16 Hugo/Sandfort, a.a.O. (Fußnote 15), § 23 BHO, Rn. 24.

17 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 102. EL August 2023, Art. 104a, Rn. 21.

18 Vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, § 104a, Rn. 4.

19 Keilmann, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, 2. Auflage, 42. EL Juni 2007, Art. 104a, Rn. 11.

20 Heinemann, a.a.O. (Fußnote 7), S. 181.

Zuständigkeit des Bundes wird hier jedoch bei solchen Angelegenheiten angenommen, „die über die Belange einzelner Länder hinausgehen“.²¹

Grundsätzlich ist anerkannt, dass neben den ausdrücklich im Grundgesetz geregelten Verwaltungskompetenzen weitere – **ungeschriebene** – **Verwaltungskompetenzen** bestehen, aus denen sich gemäß Art. 104a Abs. 1 GG entsprechende Finanzierungskompetenzen ergeben.²² Diese können sich aus der Natur der Sache, kraft Sachzusammenhangs und als Annexkompetenz ergeben.²³ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat eine Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache allerdings nur unter engen Voraussetzungen anerkannt.²⁴ Sie komme nur für Aufgaben in Betracht, die der partikulären Zuständigkeit der Länder a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und die ihrer Art nach begriffsnotwendig unter Ausschluss anderer Möglichkeiten nur vom Bund in sachgerechter Weise wahrgenommen werden können.²⁵

Auf Grundlage der vorstehend dargestellten Rechtsprechung des BVerfG haben Bund und Länder den Entwurf einer „Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern“²⁶ (Stand 1971) erarbeitet, welches in der Praxis als sog. „**Flurbereinigungsabkommen**“ bezeichnet wird.²⁷ Obwohl die Vereinbarung von den Ländern nicht unterzeichnet wurde, dient sie auch gegenwärtig noch als „Orientierungsrahmen“ für die (Mit-) Finanzierungskompetenzen des Bundes.²⁸ Danach kann der Bund Aufgaben unter anderem in den Bereichen „gesamtstaatliche Repräsentation“ sowie „Auslandsbeziehungen“ und „nichtstaatliche zentrale Organisationen“ finanzieren.²⁹

Entsprechend begründet das BMI das Bestehen eines Bundesinteresses im Bereich der Sportförderung. In seinem Leistungssportprogramm verweist es insoweit „auf die mit der Ausübung des Spitzensports verbundene **gesamtstaatliche Repräsentation** der Bundesrepublik Deutschland im

21 Heinemann, a.a.O. (Fußnote 7), S. 181 f.

22 Vgl. im Einzelnen Hugo/Sandfort, a.a.O. (Fußnote 15), § 23 BHO, Rn. 24; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a, Rn. 13; kritisch: Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 10 f.

23 Hugo/Sandfort, a.a.O. (Fußnote 15), § 23 BHO, Rn. 24.

24 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Leitsatz (letzter Absatz), Rn. 118 f.

25 BVerfG, a.a.O. (Fußnote 24), Rn. 118.

26 Abgedruckt bei Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 36. EL Juli 1999, Anhang zu Art. 104a, Anlage 1.

27 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF), Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 92, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanz-Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte.pdf?blob=publication-File&v=7>, zuletzt abgerufen am 26. Februar 2024.

28 Vgl. im Einzelnen Hugo/Sandfort, a.a.O. (Fußnote 15), § 23 BHO, Rn. 24; Keilmann, a.a.O. (Fußnote 22), Art. 104a, Rn. 14; BMF, a.a.O. (Fußnote 25), dort als „wichtige Leitschnur für die Staatspraxis“ bezeichnet; kritisch Kloepfer, a.a.O. (Fußnote 22), § 3, Rn. 10 f. mit weiteren Nachweisen.

29 Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 5 des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens.

In- und Ausland³⁰ Weitere Anknüpfungspunkte für das Bundesinteresse sind laut dem Leistungssportprogramm „Internationale Sportbeziehungen und EU-Angelegenheiten des Sports“ sowie „Zentrale Einrichtungen, Projekte und Maßnahmen des Sports“.³¹

Bei Zugrundelegung der vorstehend genannten Grundsätze zu den ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen des Bundes sowie dem weiterhin als „Orientierungsrahmen“ herangezogenen Entwurf des Flurbereinigungsabkommens lässt sich eine Finanzierungskompetenz des Bundes für die genannten Bereiche bejahen.

3.1.2. Erheblichkeit

Liegt eine Finanzierungskompetenz des Bundes für die zu fördernden Maßnahmen vor, setzt die Veranschlagung von Mitteln weiterhin voraus, dass das Bundesinteresse „erheblich“ ist.³² Hier von wird ausgegangen, „wenn die Erfüllung des Zwecks der Aufgabenstellung und der Zielsetzung des Bundes in besonderem Maße dienlich und dabei zu erwarten ist, dass mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt wird“.³³

Weiterhin muss das erhebliche Bundesinteresse auch darauf gerichtet sein, dass der verfolgte Zweck nicht durch eigene Behörden, sondern gerade von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erfüllt wird.³⁴ Dies kommt unter anderem dann in Betracht, wenn die Einschaltung externer Stellen zweckmäßiger oder wirtschaftlicher erscheint.³⁵ Anerkannt ist weiterhin, dass sich der Bund **in bestimmten Politikfeldern zurückhält und sich auf die Unterstützung von Institutionen beschränkt**.³⁶ Beispielfhaft werden hier die Bereiche „Forschung, Wissenschaft, Kultur und Soziales“ genannt.³⁷ Vorliegend spricht insbesondere die bereits beschriebene Autonomie des Sports für eine Erfüllung der verfolgten Zwecke durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, wie etwa durch vom Bund geförderte Verbände. Zudem dürfte die Sachnähe der geförderten Stellen dafür sprechen, dass deren Tätigwerden zweckmäßiger und wirtschaftlicher ist als eine Zweckerfüllung durch den Bund.

30 BMI, Leistungssportprogramm, a.a.O. (Fußnote 5), Abschnitt A, Nr. 2.1.; ebenso: BMI, Nationale Sportpolitik, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sport/nationale-sportpolitik/nationale-sportpolitik-node.html>, zuletzt abgerufen am 26. Februar 2024.

31 BMI, Leistungssportprogramm, a.a.O. (Fußnote 5), Abschnitt A, Nr. 2.2. und 2.3.

32 Hugo/Sandfort, a.a.O. (Fußnote 15), 23 BHO, Rn 24; Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 23 BHO, Rn. 31.

33 Hugo/Sandfort, a.a.O. (Fußnote 15), § 23 BHO, Ziffer 24; Rossi, a.a.O. (Fußnote 32), § 23 BHO, Rn. 31, jeweils unter Bezugnahme auf Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 7. Mai 1975, DÖV 1975, S. 783 ff.

34 Hugo/Sandfort, a.a.O. (Fußnote 15), § 23 BHO, Ziffer 24; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, § 23 BHO, Rn. 3.

35 Hugo/Sandfort, a.a.O. (Fußnote 15), § 23 BHO, Ziffer 24; Nebel, a.a.O. (Fußnote 34), § 23 BHO, Rn. 3.

36 Hugo/Sandfort, a.a.O. (Fußnote 15), § 23 BHO, Ziffer 24; Nebel, a.a.O. (Fußnote 34), § 23 BHO, Rn. 3.

37 Nebel, a.a.O. (Fußnote 34), § 23 BHO, Rn. 3.

3.2. Subsidiaritätsprinzip

In der Formulierung in § 23 Satz 1 BHO, nach der ein erhebliches Interesse an der Erfüllung eines bestimmten Zwecks durch eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung gegeben sein muss, „das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“, kommt das Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck.³⁸ Dieses Prinzip „kann als Ausdruck eines allgemeinen gesellschaftspolitischen Grundsatzes gewertet werden, wonach der Staat nur dann intervenieren soll, wenn ein aus seiner Sicht erstrebenswertes Ziel nicht anders erreicht werden kann.“³⁹

Zuwendungen sind demnach nur dann 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.“⁴⁰ Aus dem Subsidiaritätsprinzip werden zudem ein „Grundsatz der Teil- vor der Vollfinanzierung“ sowie ein „Vorrang von Bürgschaften, Garantien und rückzahlbaren Zuschüssen“ abgeleitet.⁴¹ In den genannten Vorgaben kommt der Grundsatz der **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** (§§ 6 und 7 BHO) zum Ausdruck.⁴²

Das Subsidiaritätsprinzip ist auch in dem Leistungssportprogramm des BMI niedergelegt. Dort heißt es:

„Eine Förderung setzt in der Regel voraus, dass der jeweilige Zuwendungsempfänger die notwendigen Mittel trotz Ausschöpfung seiner Finanzierungsmöglichkeiten nicht aufbringen kann. Das Bundesministerium des Innern geht bei seiner Förderung deshalb davon aus, dass die Organisationen des Sports die bestehenden Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Eigenkapitalausstattung, z.B. durch Kooperation mit der Wirtschaft und den Medien, ausschöpfen.“⁴³

Im Rahmen des in der Fragestellung in Bezug genommenen Berichts⁴⁴ geht der BRH auf das genannte Erfordernis der Ausschöpfung eigener Finanzierungsmöglichkeiten durch die Zuwendungsempfänger ein. Im Hinblick auf die Umsetzung der potenzialorientierten Förderung kritisiert er, dass die „finanzielle Leistungsfähigkeit der Verbände [...] bei der Bemessung der

38 Von Lewinski/Burdat, Bundeshaushaltsordnung, 2013, § 23 BHO, Rn. 20.

39 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, § 23 BHO, Rn. 3.

40 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 23 BHO, Rn. 33.

41 Rossi, a.a.O. (Fußnote 40), § 23 BHO, Rn. 33.

42 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Ziffer 25; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, § 23 BHO, Rn. 3; Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, Rn. 118.

43 BMI, Leistungssportprogramm, a.a.O. (Fußnote 5), Abschnitt A, Nr. 1.; entsprechend auch: BMI, Förderung des Spitzensports, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sport/nationale-sportpolitik/foerderung-spitzen-sport/foerderung-spitzen-sport-node.html>, zuletzt abgerufen am 27. Februar 2024.

44 BRH, a.a.O. (Fußnote 1).

Förderhöhe, entgegen dem zuwendungsrechtlichen Grundsatz der Subsidiarität (§ 23 BHO), unberücksichtigt bleibe.⁴⁵

4. Zuwendungsverfahren

Nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BHO dürfen Zuwendungen nur unter den vorstehend dargestellten Voraussetzungen des § 23 gewährt werden. Dabei ist zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist (§ 44 Abs. 1 Satz 2 BHO). Das Bewilligungsverfahren wird indes nicht in § 44 BHO, sondern in hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (Nr. 3 bis 15 VV-BHO) geregelt, welche zum Teil „grundrechtlich und rechtsstaatlich determiniert sind.“⁴⁶ Es handelt sich um ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 1 Abs. 1, § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), sodass die Vorschriften des VwVfG Anwendung finden, sofern keine spezialgesetzlichen Vorschriften zu beachten sind (vgl. hierzu § 2 VwVfG).⁴⁷

Das Leistungssportprogramm des BMI enthält in Abschnitt B Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Zuwendungen.⁴⁸ Darin wird eingangs auf VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO Bezug genommen, wonach das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) für einzelne Zuwendungsbereiche abweichende Verwaltungsvorschriften (zum Beispiel Förderrichtlinien) zu VV Nr. 1 bis 13a zu § 44 BHO erlassen kann.

Grundlegende Vorgaben der BHO sowie der diesbezüglichen VV sind jedoch trotz der genannten Abweichungsmöglichkeit zu beachten. So stellt Nr. 7.7 der genannten Rahmenrichtlinien zum Leistungssportprogramm des BMI klar, dass für die Bewilligung, Auszahlung und Abrechnung der Zuwendung sowie für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung und die gegebenenfalls erforderliche Aufhebung des Bewilligungsbescheides und die Rückforderung der gewährten Zuwendung die **§§ 23, 44 BHO, die hierzu erlassenen VV sowie die §§ 48 bis 49a VwVfG gelten** sollen, soweit in den vorstehenden Regelungen keine Abweichungen zugelassen werden.

4.1. Rolle der Bewilligungsbehörde

Im Rahmen des dargestellten Zuwendungsverfahrens kommt der Bewilligungsbehörde eine zentrale Funktion zu.⁴⁹ Ihre Aufgabe besteht darin, anhand des Förderkonzeptes, der Förderrichtlinie sowie den übrigen zuwendungsrechtlichen Vorgaben konkrete Fördermaßnahmen auszuwählen, ihre Umsetzung zu überwachen und die erzielten Ergebnisse auszuwerten.⁵⁰

45 BRH, a.a.O. (Fußnote 1), S. 21.

46 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 44 BHO, Rn. 61.

47 Rossi, a.a.O. (Fußnote 46), § 44 BHO, Rn. 61.

48 BMI, Leistungssportprogramm, a.a.O. (Fußnote 5), Abschnitt B.

49 Vgl. hierzu auch BMI, Leistungssportprogramm, a.a.O. (Fußnote 5), Abschnitt B. Nr. 7.

50 Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dezember 2015, § 44 BHO, Rn. 289.

Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die Entscheidung über die Förderung auf verwaltungsfremde Dritte delegiert werden darf.⁵¹ Im Rahmen des bereits erwähnten Berichts⁵² thematisiert der BRH die Rolle des Deutschen Olympischen Sportbunds (DOSB) bei der potenzialorientierten Verbändeförderung.⁵³ Er führt aus, dass es in Förderbereichen, bei denen die Verwaltung an ihre fachlichen Grenzen stoße, unvermeidlich sein könne, fachliche Einschätzungen auf verwaltungsfremde Dritte zu delegieren.⁵⁴ Vor dem Hintergrund der Autonomie des Sports hält es der BRH für angemessen, dass der DOSB und die Verbände ihre sportfachlichen Schwerpunkte, Ziele und Bedarfe zunächst in Eigenregie definieren.⁵⁵ Die auf diese Weise ermittelten und sportfachlich geprüften Bedarfe der einzelnen Verbände können als Grundlage für die Förderentscheidungen des BMI herangezogen werden.⁵⁶ **Über diese fachliche Beratung hinaus dürfen Dritte jedoch keinen Einfluss auf die Förderentscheidung nehmen.**⁵⁷ Die beschriebenen Grenzen werden nach Ansicht des BRH durch das von ihm geprüfte Konzept der Verbändeförderung überschritten. Hierzu wird in dem Bericht ausgeführt:

„Er [der DOSB] ist nicht mehr nur Interessenvertreter der geförderten Verbände und sportfachlicher Berater des BMI, er entscheidet nunmehr gemeinsam mit dem BMI, wie die Verbände gefördert werden. Als Garant einer neutralen und unparteiischen Entscheidungsfindung muss die Verwaltung jedoch von ungebührlicher äußerer Einflussnahme durch Interessenvertreter frei bleiben. Sie kann zwar zu fachlichen Fragen die Einschätzung Außenstehender einholen, muss dabei aber stets sicherstellen, dass die Entscheidung über die Förderung allein bei ihr verbleibt.“⁵⁸

Vor diesem Hintergrund spricht sich der BRH dafür aus, dass das BMI zukünftig in eigener Verantwortung über die Förderung der Verbände entscheidet.⁵⁹

4.2. Vorgaben gegenüber dem Empfänger

Im Hinblick auf den Grundsatz der Autonomie des Sports stellt sich weiterhin die Frage, inwieweit der Staat im Rahmen des Zuwendungsverfahrens durch rechtlich bindende Vorgaben Einfluss auf die Mittelverwendung nehmen kann, beziehungsweise muss.

51 Vgl. hierzu allgemein: Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dezember 2015, § 44 BHO, Ziffer 323 ff.

52 BRH, a.a.O. (Fußnote 1).

53 BRH, a.a.O. (Fußnote 1), S. 4, 14 bis 17.

54 BRH, a.a.O. (Fußnote 1), S. 15.

55 BRH, a.a.O. (Fußnote 1), S. 15.

56 BRH, a.a.O. (Fußnote 1), S. 15.

57 BRH, a.a.O. (Fußnote 1), S. 15.

58 BRH, a.a.O. (Fußnote 1), S. 4.

59 BRH, a.a.O. (Fußnote 1), S. 4.

4.2.1. Überlegungen im Schrifttum

Grundlegende Überlegungen zur Sportförderung und den sich daraus ergebenden Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme finden sich bei Heinemann.⁶⁰ Er vertritt die Auffassung, dass die Autonomie des Sports durch eine externe Finanzierung gefährdet werden könne.⁶¹ Insofern ergebe sich ein „**Spannungsverhältnis**“ **zwischen der Autonomie des Sports und dem Einflusspotential des Staates**.⁶² Der Umfang der staatlichen Einflussmöglichkeiten ergebe sich aus der Abhängigkeit des Vereins beziehungsweise Verbandes von der Förderung.⁶³ Zudem weist Heinemann darauf hin, dass die staatliche Unterstützung des Sports „immer mehr an einen genau definierten Zweck gebunden“ werde.⁶⁴ Mithin wird in den genannten Ausführungen die Gefahr thematisiert, dass der Sport durch die Sportförderung an einem „goldenen Zügel“ geführt werden könnte.⁶⁵

4.2.2. Behördliche Maßgaben zur Mittelverwendung

Im Hinblick auf die vorstehenden Erwägungen ist aus haushaltsrechtlicher Sicht zu berücksichtigen, dass die Gewährung von Zuwendungen die Sicherstellung eines staatlichen Einflusses auf die Mittelverwendung erforderlich macht.

Nebel führt diesbezüglich aus, dass sich die Bewilligung einer Zuwendung „im Rahmen der durch den Haushaltsplan festgelegten Zweckbestimmung halten und diese ggf. konkretisieren“ müsse.⁶⁶ Der Zuwendungszweck sei im Zuwendungsbescheid möglichst präzise zu beschreiben.⁶⁷ Bedeutung komme dieser Vorgabe sowohl im Hinblick auf die spätere Verwendungs- und Erfolgskontrolle als auch im Falle einer Rückforderung wegen zweckwidriger Verwendung der Mittel zu.⁶⁸ Für die genannten Erwägungen spricht unter anderem § 44 Abs. 1 Satz 2 BHO. Danach ist bei der Gewährung der Mittel „zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist.“ Dies setzt eine eindeutige Festlegung des Zuwendungszwecks durch die Bewilligungsbehörde voraus.

Diese Vorgabe wird auch in den VV zu § 44 BHO beschrieben. Danach muss die Bezeichnung des Zuwendungszwecks im Zuwendungsbescheid „so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass sie auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Kontrolle des Erfolgs des

60 Heinemann, a.a.O. (Fußnote 7).

61 Heinemann, a.a.O. (Fußnote 7), S. 177.

62 Heinemann, a.a.O. (Fußnote 7), S. 178.

63 Heinemann, a.a.O. (Fußnote 7), S. 194.

64 Heinemann, a.a.O. (Fußnote 7), S. 195.

65 In dieser Weise fasst Haring (a.a.O., Fußnote 2, S. 36) die genannten Überlegungen Heinemanns zusammen.

66 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 53. EL Mai 2020, § 44 BHO, Rn. 4.

67 Nebel, a.a.O. (Fußnote 66), Rn. 4.

68 Nebel, a.a.O. (Fußnote 66), Rn. 4.

Vorhabens oder des Förderprogramms dienen kann. Der Zuwendungszweck ist gegebenenfalls durch Erläuterungen zu präzisieren.“⁶⁹ Hieran anknüpfend wird in dem Leistungssportprogramm des BMI ausgeführt, dass die Zuwendungsempfänger „die Regelungen des Haushaltsrechts, insbesondere allgemein die Zweckbestimmung und bei der Förderung des Sportstättenbaus die Zweckbindungsfristen, einzuhalten [haben], die der Bewilligung zugrunde liegen.“⁷⁰

Der Zuwendungsempfänger darf die Zuwendung nur zur Erfüllung des Verwendungszwecks verwenden.⁷¹ Andernfalls kommt eine Aufhebung des Bewilligungsbescheides und Rückforderung der gewährten Mittel in Betracht. Nach § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwVfG kann ein solcher Bescheid unter anderem dann widerrufen werden, „wenn die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird“. Zwar liegt die Entscheidung im Ermessen der Bewilligungsbehörde. Liegen Widerrufsgründe vor, zwingt jedoch der Grundsatz der **Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit** in der Regel zur Aufhebung des Bewilligungsbescheides, „wenn nicht außergewöhnliche Umstände eine andere Entscheidung möglich erscheinen lassen (intendiertes Ermessen)“.⁷²

Die Zuwendungsempfänger können somit nicht frei darüber entscheiden, für welche Zwecke sie die gewährten Mittel verwenden, sondern sind diesbezüglich an den im Zuwendungsbescheid festgelegten Zweck gebunden. Insofern ist ein entsprechender staatlicher Einfluss auf die Adressaten der Förderung nicht nur möglich, sondern darüber hinaus auf Grund von zuwendungsrechtlichen Vorgaben geboten.

5. Fazit

Festzuhalten bleibt somit, dass sich die Sportförderung an den Grundsätzen der Autonomie des Sports und den damit im Zusammenhang stehenden Grundsätzen der Subsidiarität und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit orientiert (vgl. hierzu unter 2.). Aus haushaltsrechtlicher Sicht ist indes zu beachten, dass eine Veranschlagung von Zuwendungen nur unter den Voraussetzungen des § 23 BHO erfolgen darf (vgl. hierzu unter 3.).

Erforderlich ist daher das Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresses an der Zweckerfüllung durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, was eine Finanzierungskompetenz des Bundes voraussetzt (vgl. hierzu unter 3.1.).

Weiterhin gibt das Zuwendungsrecht – insoweit übereinstimmend mit den vorstehend genannten Prinzipien der Sportförderung – die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips vor (vgl. hierzu unter 3.2.).

Im Rahmen des Zuwendungsverfahrens (vgl. hierzu unter 4.) muss die Förderentscheidung allein bei der zuständigen Behörde verbleiben. Dritte (insbesondere Verbände im Bereich des Sports)

69 VV Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO.

70 BMI, Leistungssportprogramm, a.a.O. (Fußnote 5), Abschnitt B, Nr. 7.5.

71 Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dezember 2014, § 44 BHO, Rn. 179.

72 Mayer, a.a.O. (Fußnote 71), § 44 BHO, Rn. 248; entsprechend auch: VV Nr. 8.2.3 zu § 44 BHO.

dürfen nur fachlich beratend in die Entscheidungsfindung einbezogen werden (vgl. hierzu unter 4.1.).

Aus den Vorgaben des Zuwendungsrechts folgt schließlich, dass die geförderten Organisationen nicht frei über die Verwendung der ihnen gewährten Mittel entscheiden können, sondern an den im Zuwendungsbescheid festgelegten Zweck gebunden sind. Ein entsprechender staatlicher Einfluss auf die Mittelverwendung ist daher nicht nur möglich, sondern auch rechtlich geboten (vgl. hierzu unter 4.2.).
