

ZUWENDUNGSRECHT

DVS - Dritter Bundesweiter OG Workshop

Arnstadt - 14. – 15. März 2019

Themen



- Zuwendungsbegriff
- Rechtsgrundlagen
- Vorzeitiger Vorhabenbeginn

Moderator:
Werner Kölling
Diplom-Verwaltungswirt (FH)

Ausgangssituation

Zuwendungsbegriff

Die EU hat viele gute Ideen:

Zur Umsetzung braucht sie

Geld ...

... und die Bürger.

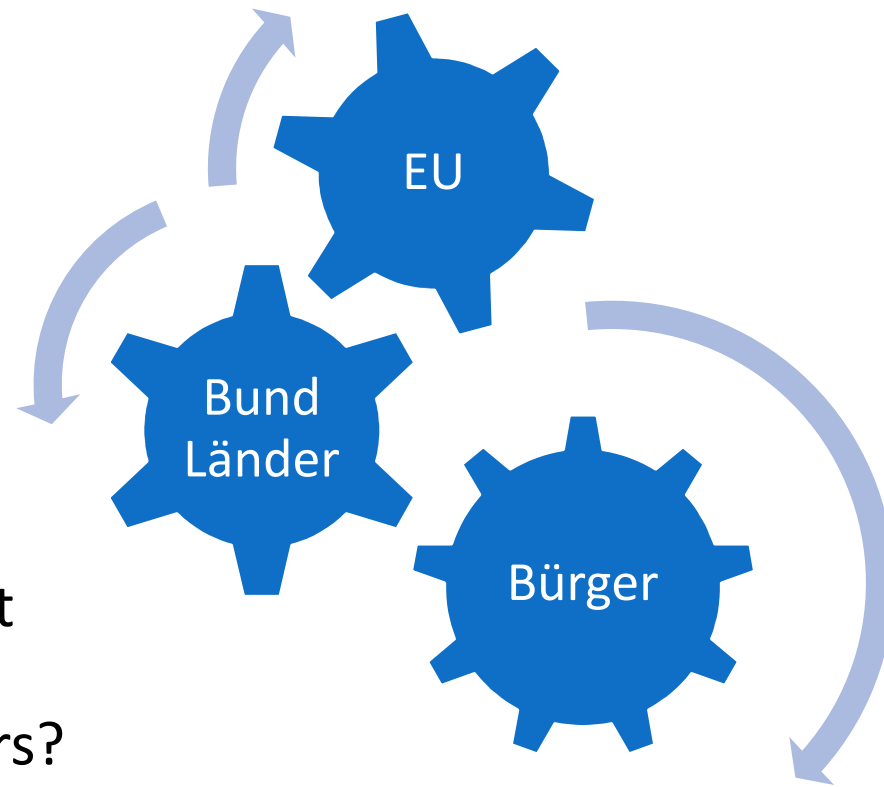


Ausgangssituation

Wie werden die Prozesse gestaltet,

Zuwendungsbegriff

mit welchen Mitteln nimmt die EU Einfluss auf die Entscheidungen des Bürgers?

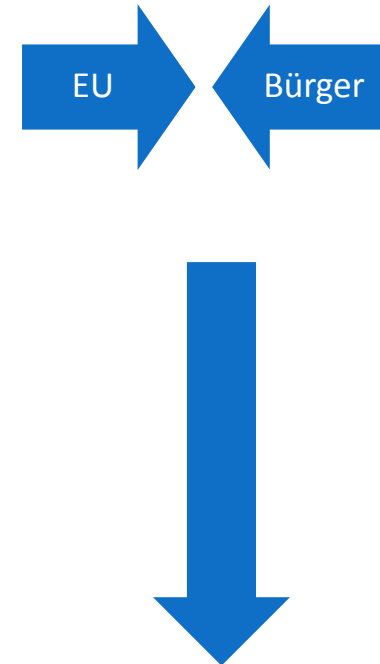


Ausgangssituation

Welche Möglichkeiten bestehen?

Zuwendungs-begriff

- Privatrechtlich
 - Vertrag
- Öffentlich-rechtlich
 - Gesetzliches Gebot oder Verbot
 - Gesetzlicher Anspruch auf Geldleistung
- Zuwendung

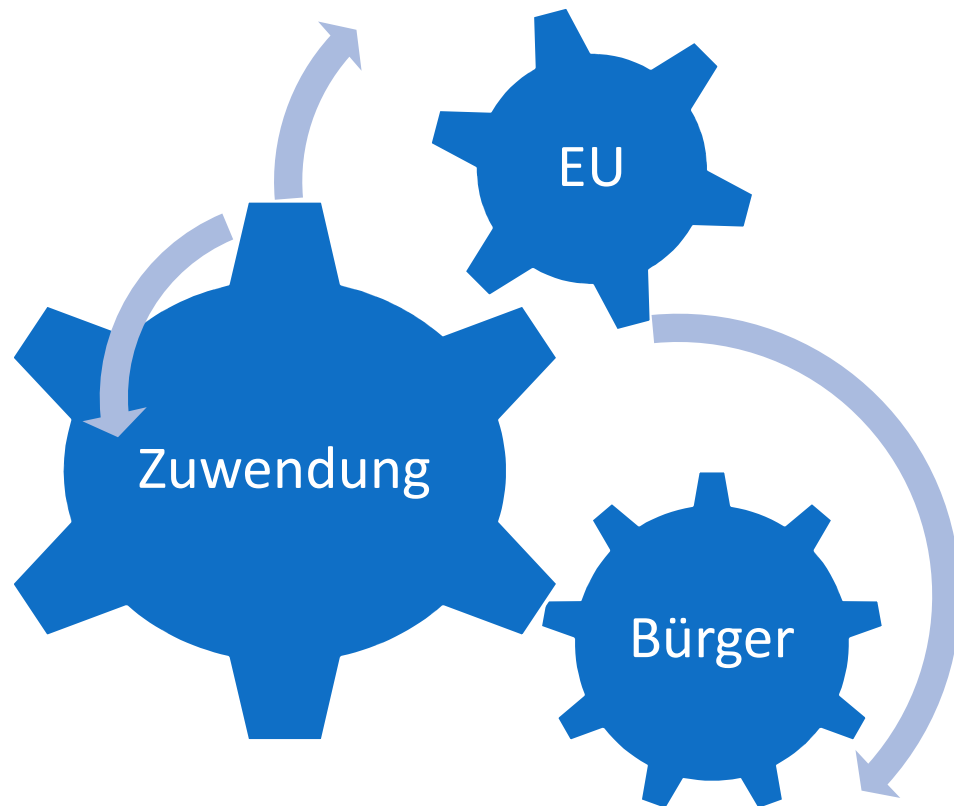


Ausgangssituation

Die Einflussnahme auf den
Bürger erfolgt in vielen
Bereichen

Zuwendungsbegriff

mit Hilfe
von Zuwendungen



Ausgangssituation



Welche Akteure sind an dem Prozess beteiligt?

Zuwendungsbegriff

- Europäische Union
- Bundesrepublik Deutschland
- Das jeweilige Bundesland
- Natürliche oder juristische Personen, als Maßnahmeträger.

Ausgangssituation



Für das Verhältnis von europäischem und nationalem Recht sind zwei Grundsätze von Bedeutung:

1. Anwendungsvorrang des EU-Rechts
2. Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 EU-Vertrag

Das bedeutet, für den Einsatz der EU-Mittel ist das **Zuwendungsrecht der Bundesländer** anzuwenden.

Zuwendungsbegriff

Ausgangssituation



Zuwendungsbegriff

Zuwendungsrecht unterliegt
– als Bestandteil des Haushaltsrechts –
der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes.

Der Bund hat diesen Rahmen mit dem
Haushaltsgrundsätzegesetz 1969 geschaffen.

Auf dieser Basis haben Bund und Länder in den folgenden
Jahren Regelungen zum Zuwendungsrecht in ihren
Haushaltsordnungen erarbeitet.

Ausgangssituation



Zuwendungsbegriff

Die Regelungen in den Haushaltsgesetzen des Bundes und der Länder sind weitgehend identisch.

In den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften haben sich jedoch im Verlauf der Jahre deutliche Unterschiede entwickelt.

Deshalb haben wir weder auf europäischer noch auf deutscher Ebene ein einheitliches Verfahrensrecht für den Einsatz der Zuwendungen aus EU-Mitteln.

ZUWENDUNGSRECHT

Zuwendungsbegriff

Bewertung

Zuwendungsbe­griff

Ist der Begriff

„Zuwendung“

in der gesellschaftlichen Betrachtung stigmatisiert ?

- Vergleich mit Hartz IV

...wenn nicht, warum ?



Bewertung

Zuwendungsbegriff

Ist eine Zuwendung ein Geschenk ?
oder
ein Geschenk eine Zuwendung ?



Eine Zuwendung, durch die jemand aus seinem Vermögen einen anderen bereichert, ist Schenkung, wenn beide Teile darüber einig sind, dass die Zuwendung unentgeltlich erfolgt. § 516 BGB

Was unterscheidet

- die **Schenkung** nach § 516 BGB
- von der **Zuwendung** nach § 23 LHO

Bewertung

Zuwendungs-
begriff

Wie schätzen Sie die
(gesellschafts-) politische Bewertung
des Instruments „Zuwendung“ ein ?



Von welchen Faktoren ist die Bewertung abhängig ?

Vergleich der Systeme

Zuwendungsbegriff

Private Erwerbswirtschaft

- Gewinnstreben ist das bestimmende Prinzip
- Die Höhe der verfügbaren Einnahmen bestimmt die Höhe der Ausgaben
- Einnahmen werden für eine Gegenleistung erzielt (Entgelt)

Öffentliche Finanzwirtschaft

- Gemeinwohl bestimmt das Handeln
- Die Höhe der notwendigen Ausgaben bestimmt die Höhe der Einnahmen
- Einnahmen werden aufgrund hoheitlicher Festsetzung erzielt (Opfer)

Vergleich der Systeme

Zuwendungsbegriff

Privatrecht

- Das Handeln betrifft Individualinteressen
- Gleichordnungsverhältnis (Vertrag)
- Die Verfassung garantiert grundsätzlich Freiheit
- Fazit: Im privaten Recht ist alles erlaubt, was nicht ausdrücklich verboten ist

Öffentliches Recht

- Das Handeln betrifft gemeinschaftl. Interessen
- Unterordnungsverhältnis (Bescheid)
- Handeln ist an Gesetze gebunden
- Fazit: Im öffentlichen Recht ist alles verboten, was nicht ausdrücklich erlaubt ist

Praktische Folgen

Zuwendungsbegriff

Privatperson prüft,

- ob gegen ein Gesetz verstoßen wird
- und verfährt im übrigen nach freiem Belieben.

Behörde prüft,

- ob das Parlament Mittel - für diesen Zweck – bereitgestellt hat
- Notwendigkeit
- Wirtschaftlichkeit
- Gleichbehandlungsgrundsatz
- . . .

§ 23 LHO



Legaldefinition des Zuwendungsbegriffes:

Zuwendungsbegriff

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendung) .

Wirkungsprinzip der Zuwendung

Zuwendungsbegriff

(Dienst)stelle des Landes

- Verfolgt Ziele, die im Interesse des Landes liegen
- Verfügt über Landesmittel
- Gewährt eine Zuwendung

Stelle außerhalb des Landes

- Verfolgt Ziele, die mit denen des Landes teilweise übereinstimmen
- Bedarf finanzieller Hilfe oder Anreize
- Führt Aufgaben oder Maßnahmen durch
(die sich für das Gemeinwohl positiv auswirken)

Gründe für das Instrument „Zuwendung“

Zuwendungsbegriff

- **Eigentumsrechtliche Schranken**
Nur der Eigentümer darf über eine Sache verfügen, der Staat kann ihn also nur dazu animieren.
- **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit**
ZE setzt Eigenmittel ein und
führt die Maßnahme in eigener Regie aus.
- **Akzeptanz in der Bevölkerung**
Private Stellen (Vereine, Selbsthilfeeinrichtungen) können bestimmte Zielgruppen besser erreichen, als staatliche Stellen

ZUWENDUNGSRECHT

Rechtsgrundlagen

§ 23 LHO - Voraussetzungen

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendung)

dürfen nur veranschlagt werden, wenn

- das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat,
- das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann

Was ist „Landesinteresse“ ?

Ein „unbestimmter Rechtsbegriff“.

Es gibt also keine allgemeinverbindliche Definition.

Letztlich eine politische Entscheidung des Landtages.

In einem rechtsstaatlichen Verfahren, werden durch

- ein demokratisch gewähltes Parlament
- in Form eines Gesetzes (HH-Plan) Vorgaben für die Exekutive erstellt.

Was ist „Landesinteresse“ ?

Rechtsgrundlagen

Der HH-Plan enthält Angaben zur

- Zweckbestimmung (= Ziel, das erreicht werden soll.)
- Höhe der möglichen Ausgaben
- Erläuterungen.

Für EU-Mittel werden die Vorgaben der EU in den HH-Plan des Landes übernommen,

d. h. das Land macht sich die Ziele der EU zu eigen.

Was ist „Landesinteresse“ ?

Die Angaben des HH-Planes bedürfen, um den Ansprüchen einer operationellen Steuerung zu entsprechen, einer Konkretisierung.

Diese wird regelmäßig in Form von Richtlinien durch die Ministerien erstellt.

Sie haben keine Außenwirkung, führen aber zu einer Selbstbindung der Verwaltung (Art. 3 GG).

Was ist „Landesinteresse“ ?

Die Außenwirkung gegenüber dem ZE wird durch den Zuwendungsbescheid der Bewilligungsbehörde hergestellt.

Dabei handelt es sich um einen Verwaltungsakt.

Er legt die Rechte und Pflichten des Landes und des ZE im Einzelfall fest...

... und drückt damit konkret das Landesinteresse an einem bestimmten Projekt aus.

Was bedeutet „Nachrangigkeit/Notwendigkeit“

§ 23 LHO:

„...das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“

Auch hier handelt es sich letztlich eine politische Entscheidung des Landtages, indem für einen bestimmten Zweck (Ziel) Zuwendungen im HH-Plan zur Verfügung gestellt werden.

Was bedeutet „Nachrangigkeit/Notwendigkeit“

Für das operationelle Verfahren, d.h. die Entscheidung

- ob jemand gefördert wird - Auswahlverfahren
- in welcher Höhe - Bemessung der Zuwendung

sind landeseinheitliche Regelungen erforderlich (Richtlinien).

Sie regeln insbesondere,

- ob die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller von Bedeutung ist oder das Anreizprinzip gilt (Förderungsprinzip).
- Es einen Regelzuschussatz gibt oder im Einzelfall differenziert wird.
- Wie sich Drittmittel auf die Förderung auswirken.

Was bedeutet „Nachrangigkeit/Notwendigkeit“

Die Außerwirkung wird auch hier durch den Zuwendungsbescheid der Bewilligungsbehörde gegenüber dem Bürger hergestellt.

Der Bescheid enthält im Zusammenwirken mit den allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest) Regelungen zur finanziellen Steuerung.

Unklar ist zur Zeit noch, welche Auswirkungen sich durch die aktuelle Rechtsprechung des BVerwG auf das Verwaltungsverfahren ergeben.

Förderungsprinzip

- Nach der finanzielle Leistungsfähigkeit des ZE

Zuwendung wird nur gewährt, wenn/soweit der Antragsteller nicht über ausreichend eigene Mittel oder Drittmittel verfügt.

Alternative dazu = heute der Hauptanwendungsfall

- Anreizförderung

Zuwendung animiert den Antragsteller, seine Mittel für Vorhaben einzusetzen, die im Interesse des Landes stehen.

D. h. die finanzielle Leistungsfähigkeit hat keinen Einfluss.

Voraussetzungen nach § 23 LHO

		<u>Landesinteresse</u>	<u>Notwendigkeit</u>	
Rechtsgrundlagen	Landtag	Ziel/Zweck	Grundsatz	HH-Plan.
	L-Reg.	Konkretisierung		Richtlinien
	BewBeh.	Maßnahme	Antragsteller	Z-Bescheid

ZUWENDUNGSRECHT

Vorzeitiger Vorhabenbeginn

Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns

Vorzeitiger Vorhabenbeginn

Die Regelung in den VV zu § 44 LHO lautet:

„Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind.“

Das besagt zunächst, das Verbot

- gilt nur für die Projektförderung.
- gilt nicht für den Antragsteller, sondern für die Behörde.

Rechtsfolgen bei Verstößen

Vorzeitiger Vorhabenbeginn

Welche Bedeutung hat ein Verstoß gegen diese Regelung?



Angenommen, bei der Prüfung des Verw. Nachweises stellt sich heraus, dass vorzeitig begonnen wurde.

Rechtsfolgen bei Verstößen

Vorzeitiger Vorhabenbeginn

- Es handelt sich nicht um eine formelle, sondern um eine materielle Fördervoraussetzung.
- Der Zuwendungsbescheid ist rechtswidrig.
- Die Behörde hat bei Verstößen nur eingeschränktes Ermessen (hat regelmäßig den Bescheid aufzuheben).
- Die Zuwendungsempfänger haben oftmals kein Unrechtsbewusstsein.

Intention der Regelung

Vorzeitiger Vorhabenbeginn

- Mit dem vorzeitigen Beginn gibt der Antragsteller zu erkennen, dass er in der Lage bzw. bereit ist, das Projekt auch ohne Zuwendung durchzuführen.

Er zerstört damit die Vermutung, dass eine Förderung **notwendig** ist.

- Das Land will **Einfluss auf die Durchführung** des Projektes nehmen.
- Der ZE soll vor finanziellen Nachteilen geschützt werden.

Ergänzende Hinweise

Vorzeitiger Vorhabenbeginn

- Vorhabenbeginn ist nicht der Baubeginn, sondern der Abschluss eines der Ausführung zuzuordnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrages.
- Auch der Beginn untergeordneter Teilleistungen führt zum Förderungsverbot für das Gesamtprojekt.
Beispiel: Abschluss eines Bauleitungsvertrages.
- Sonderregelung nur für Planung, Bodenuntersuchungen und Grunderwerb.
- Andere Ausnahmen müssen ausdrücklich vorab zugelassen werden.