

SEBASTIAN KLUCKERT

Zuwendung und Gesetz

Jus Publicum



Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 275



Sebastian Kluckert

Zuwendung und Gesetz

insbesondere zu Grund und Grenzen
der Außenwirkung von Haushaltsgesetz
und Haushaltsplan

Mohr Siebeck

Sebastian Kluckert, geboren 1974; Studium der Betriebswirtschaftslehre; Diplom-Betriebswirt (BA); Studium der Rechtswissenschaft an der Freien Universität Berlin; Wissenschaftlicher Mitarbeiter; Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin; 2008 Promotion; Rechtsreferendariat; Rechtsanwalt; Wissenschaftlicher Assistent; 2016 Habilitation; Lehrstuhlvertretungen an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; seit April 2018 Universitätsprofessor an der Bergischen Universität Wuppertal.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT und der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung.

ISBN 978-3-16-155719-4 / eISBN 978-3-16-155720-0

DOI 10.1628/978-3-16-155720-0

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Stempel-Garamond gesetzt und von Gulde-Druck auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Für Daniela

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2016/2017 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Habilitationsschrift angenommen. Zentrales Anliegen der Monographie ist es, normative Steuerungspotentiale für die Vergabe von Subventionen und anderen Zuwendungen zu ergründen und vor allem im Haushaltsplan zu entdecken. Der in der Schrift entwickelte Ansatz ermöglicht und legitimiert eine Steuerung von Zuwendungen durch das Parlament über den Haushaltsplan mit verbindlicher Rechtswirkung im Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger.

Größter Dank gebührt meinem verehrten akademischen Lehrer, Herrn Universitätsprofessor Dr. Helge Sodan, der mich ermutigt hat, den Weg in die Wissenschaft einzuschlagen und angesichts der mit einer solchen Entscheidung verbundenen Unsicherheiten mit Gottvertrauen in die Zukunft zu blicken. Über die vielen Jahre als studentische Hilfskraft, Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Wissenschaftlicher Assistent an seinem Lehrstuhl hat er mich stets engagiert unterstützt und wohlwollend gefördert. Neben dem fachlichen Austausch blieben auch die vielen persönlichen Gespräche und das menschliche Miteinander immer angenehm und bereichernd. Besonders dankbar bin ich für die zur Anfertigung der Habilitationsschrift eingeräumten Freiheiten, die mir ein konzentriertes und zügiges Arbeiten ermöglichten.

Für die schnelle Anfertigung des Zweitgutachtens und für wertvolle Anregungen bedanke ich mich ganz herzlich bei Herrn Universitätsprofessor Dr. Markus Heintzen.

Dankbar bin ich ferner meinen beiden ehemaligen Kollegen am Lehrstuhl, Herrn Wissenschaftlichen Mitarbeiter Jann Ferlemann und Herrn Wissenschaftlichen Mitarbeiter Robert Wille, die mich mit fachlichem Rat und tatkräftiger Unterstützung begleiteten.

Die Veröffentlichung dieser Schrift wurde von dem Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT sowie der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung großzügig finanziell unterstützt. Beiden Einrichtungen schulde ich dafür meinen besonderen Dank.

Dem Geschäftsführer des Verlags Mohr Siebeck, Herrn Dr. Franz-Peter Gillig, danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit in die Reihe „Jus Publicum“.

Schließlich danke ich meinen Eltern, Guido und Heidi Kluckert, ohne deren bedingungslose Liebe so vieles in meinem Leben nicht möglich gewesen wäre.

Gewidmet ist dieses Buch meiner geliebten Frau Daniela. Sie hat mich stets uneingeschränkt über viele Jahre auf einem entbehnungsreichen Weg begleitet und für mein wissenschaftliches Vorankommen selbst auf vieles verzichtet. Ohne sie wäre alles nichts und ohne ihren Rückhalt, ihre Liebe und Fürsorge wäre auch diese Habilitationsschrift nicht entstanden.

Berlin, im November 2017

Sebastian Kluckert

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XXV

Einleitung	1
A. Ausgangsbetrachtung mit Gang der Untersuchung	1
B. Zuwendungsbegriff	6
C. Zuwendungsvergabe als verfassungsrechtlich zulässige Staatsaufgabe	13
D. Das System der Vergabe von Etatzuwendungen	17

Erster Teil:

Gesetzgeberische Bindungen der Leistungsverwaltung durch Zuwendungsgesetze

<i>Erstes Kapitel:</i> Bindungsgrade	45
A. Ansprüche/subjektive öffentliche Rechte	45
B. Förderermächtigungsgrundlagen	50
C. Aufgabenzuweisungsnormen	53
D. Programmsätze	63
<i>Zweites Kapitel:</i> Verhältnis zum Haushaltsgesetz und Haushaltsplan	66
A. Ausdrücklicher Haushaltsvorbehalt	66
B. Rechtsansprüche	70

Zweiter Teil:

Prädominanz der Etatzuwendungen

<i>Erstes Kapitel: Vorbehalt des Gesetzes</i>	75
A. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes als Rechtmäßigkeitsmaßstäbe	75
B. Subsidiarität des Vorbehalts des Gesetzes	79
C. Zum Geltungsbereich des Vorbehalts des Gesetzes	81
D. Charakteristika einer dem Vorbehalt des Gesetzes genügenden Norm	122
<i>Zweites Kapitel: Zum weitgehenden Ausfall des Vorbehalts des Gesetzes im Zuwendungsbereich</i>	125
A. Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte des Grundgesetzes	125
B. Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt des Unionsrechts (bei Eingriffen deutscher Staatsorgane in Unionsgrundrechte) ..	230
C. Gleichheitsgrundrechte und Vorbehalt des Gesetzes	261
D. Wesentlichkeitsvorbehalt	268
E. Unionsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlass von Gesetzen bei der Umsetzung von Richtlinien	275

Dritter Teil:

Materiellrechtliche Wirkungen von Haushaltsgesetz,
Haushaltsplan und Haushaltsordnung bei der Vergabe
von Zuwendungen – eine empirische Untersuchung

<i>Erstes Kapitel: Haushaltsplan (in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz)</i>	287
A. Bedeutung der parlamentarischen Willensäußerung zum Zuwendungszweck für die Rechtmäßigkeit von Zuwendungen .	287
B. Bedeutung der parlamentarischen Willensäußerung zur Höhe der verfügbaren Haushaltsmittel für die Rechtmäßigkeit von Zuwendungen	299
C. Außenwirkung von Erläuterungen	331

<i>Zweites Kapitel:</i> Haushaltsgesetz	338
A. Besserstellungsverbot	338
B. Widerrufs- und Erstattungsvorschriften in Haushaltsgesetzen der Länder	342
C. Aufhebung und Änderung von gesetzlichen Leistungsansprüchen	344
<i>Drittes Kapitel:</i> Haushaltsordnung	346
<i>Viertes Kapitel:</i> Fazit	352

Vierter Teil:

Grund und Grenzen der Außenwirkung
von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan

<i>Erstes Kapitel:</i> Die Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Gesetz als traditionelle Grundlage des deutschen Haushaltsrechts und ihre heutige staatsrechtliche Bedeutung	355
A. Historischer Ursprung – Die Budgettheorie von Paul Laband ..	355
B. Fortschreibung über die Verfassungsepochen	378
C. Heutige Bedeutung und Ablehnung eines materiellen Gesetzesbegriffs als Kategorie des Grundgesetzes	389
<i>Zweites Kapitel:</i> Haushaltsplanfeststellung als Akt funktionaler Gesetzgebung	396
A. Gesetzesqualität des Haushaltsplans	396
B. Verortung im System der Staatsfunktionen	398
C. Resümee	403
<i>Drittes Kapitel:</i> Kompetenz des Gesetzgebers zur Festlegung des rechtlichen Wirkungsbereichs seiner Gesetze	404

<i>Viertes Kapitel: Haushaltsgesetz und Außenwirkung</i>	408
A. Historische Aspekte und Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland	409
B. Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG) und Aufnahme materiellrechtlicher Vorschriften in das Haushaltsgesetz	412
C. Fazit	429
<i>Fünftes Kapitel: Haushaltsplan und Außenwirkung</i>	430
A. Der Haushaltstitel als Rechtssatz	431
B. Verhältnis zum Sachgesetz	432
C. Vergabe von Etatzuwendungen	440
D. Anwendungsfragen	457
<i>Sechstes Kapitel: Doppischer Haushaltsplan und Produkthaushalt</i> .	488
A. Doppischer Haushaltsplan	490
B. Produkthaushalt	494

Fünfter Teil:

Zusammenfassung in Leitsätzen

Zur Einleitung	501
<i>Zum Ersten Teil: Gesetzgeberische Bindungen der Leistungsverwaltung durch Zuwendungsgesetze</i>	506
<i>Zum Zweiten Teil: Prädominanz der Etatzuwendungen</i>	509
<i>Zum Dritten Teil: Materiellrechtliche Wirkungen von Haushaltsgesetz, Haushaltsplan und Haushaltsordnung bei der Vergabe von Zuwendungen – eine empirische Untersuchung</i>	432
<i>Zum Vierten Teil: Grund und Grenzen der Außenwirkung von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan</i>	539
Literaturverzeichnis	563
Register	603

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXV
Einleitung	1
A. Ausgangsbetrachtung mit Gang der Untersuchung	1
B. Zuwendungsbegriff	6
C. Zuwendungsvergabe als verfassungsrechtlich zulässige Staatsaufgabe	13
D. Das System der Vergabe von Etatzuwendungen	17
I. Die „anderweitige parlamentarische Willensäußerung“ im Haushaltsplan als verfassungsrechtliche Mindest- voraussetzung einer Zuwendung	18
II. Programmierung der Zuwendungsvergabe durch Richtlinien der Verwaltung	20
III. Die normative Ersatzfunktion des allgemeinen Gleichheitssatzes	26
1. Bedeutung der Zuwendungspraxis	26
2. Rechtswidrige und richtlinienwidrige Zuwendungspraxis	30
3. Rechtsfolgen/Anspruchsinhalte	32
a) Rechtsanspruch auf Teilhabe am Fördersystem	32
b) Verpflichtung der Behörde zur Versagung einer Zuwendung	34
c) Abwehr von Drittbegünstigungen	34
IV. Festlegung und Konkretisierung von Zuwendungszwecken	38
V. Begründung von Verwaltungsbefugnissen durch Verwaltungsakt	42

Erster Teil:

Gesetzgeberische Bindungen der Leistungsverwaltung
durch Zuwendungsgesetze

<i>Erstes Kapitel: Bindungsgrade</i>	45
A. Ansprüche/subjektive öffentliche Rechte	45
I. Ansprüche ohne Entscheidungsspielraum der Verwaltung (Rechtsansprüche)	47
1. Voraussetzungslose Rechtsansprüche zu Gunsten namentlich benannter Personen oder Einrichtungen (am Beispiel des Staatsvertrags)	47
2. Rechtsansprüche nach abstrakt-generellen Kriterien	49
II. Ansprüche mit Entscheidungsspielraum der Verwaltung	49
B. Förderermächtigungsgrundlagen	50
C. Aufgabenzuweisungsnormen	53
I. Aufgabenzuweisungsnormen und Zuwendungsvergabe	54
II. Exkurs: Aufgabenzuweisungsnormen als Eingriffsgrundlagen ..	55
D. Programmsätze	63
<i>Zweites Kapitel: Verhältnis zum Haushaltsgesetz und Haushaltsplan</i>	66
A. Ausdrücklicher Haushaltsvorbehalt	66
B. Rechtsansprüche	70

Zweiter Teil:

Prädominanz der Etatzuwendungen

<i>Erstes Kapitel: Vorbehalt des Gesetzes</i>	75
A. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes als Rechtmäßigkeits- maßstäbe	75
I. Vorrang des Gesetzes	76
II. Vorbehalt des Gesetzes	77
B. Subsidiarität des Vorbehalts des Gesetzes	79

C. Zum Geltungsbereich des Vorbehalts des Gesetzes	81
I. Historischer Ursprung und klassischer Eingriffsvorbehalt	81
1. Erster Entwicklungsschritt: Eingriffsvorbehalt als Mitwirkungsbefugnis des Parlaments	81
2. Zweiter Entwicklungsschritt: Eingriffsvorbehalt als Beschränkung des Verwaltungshandelns	91
II. Lehren vom „Totalvorbehalt“ und generelle Ausdehnung des Vorbehaltsbereichs auf die Leistungsverwaltung	95
1. Entstehungsgeschichtlicher Überblick	96
2. Gegenwärtige Bedeutung	103
3. Forderung nach einer parlamentarischen Willensäußerung in Form des Haushaltsgesetzes kein Ausdruck eines „Totalvorbehalts“	108
a) Haushaltssatzungen der mittelbaren Staatsverwaltung	108
b) Ausschluss des Haushaltsgesetzes im Vorbehaltsbereich	109
III. Wesentlichkeitsvorbehalt (Wesentlichkeitstheorie)	110
IV. Auslöser des Vorbehaltsprinzips	119
D. Charakteristika einer dem Vorbehalt des Gesetzes genügenden Norm	122

*Zweites Kapitel: Zum weitgehenden Ausfall des Vorbehalts
des Gesetzes im Zuwendungsbereich*

A. Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte des Grundgesetzes	125
I. Eingriff bei Dritten (insbesondere Konkurrenten des Geförderten)	127
1. Schutzbereichsfragen	127
a) Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs	128
aa) Art. 12 Abs. 1 GG	128
bb) Art. 14 Abs. 1 GG	131
b) Schutz des immateriell-ideellen Wettbewerbs	132
c) Freiheitsrechtlicher Schutz vor Ungleichbehandlungen?	134
d) Drittbetroffenheit von Nichtwettbewerbern	139
2. Eingriffsdogmatik	140
a) Klassischer Eingriff	141
b) Erweiterter Eingriffsbegriff	143
c) Mittelbare Eingriffe	145
aa) Mittelbare Eingriffe als Zurechnungsproblematik	146
bb) Zurechnung über das Merkmal der Finalität	147
cc) Zurechnung über das Merkmal der Intensität	149

d) Modifizierung der Eingriffsdogmatik durch das Gebot der Staatsferne	159
aa) Besonderheiten im Bereich der Pressesubventionierung	159
bb) Überformung der Eingriffsvoraussetzungen durch das Gebot der Staatsferne	161
cc) Unterscheidung zwischen Gebot der Staatsferne und Neutralitätspflicht	164
dd) Politischer Wettbewerb und Staatsferne	166
ee) Bereichs- und segmentbezogene Differenzierungen	167
ff) (Verfassungs-)normexterne eingriffsmodifizierende Wirkungen des Gebots der Staatsferne	169
II. Eingriff beim Geförderten	171
1. Freiheitsgefährdungen	171
a) Freiheitsgefährdungen durch Abhängigkeit vom Staat	171
aa) Abhängigkeit von Anschlussförderung am Beispiel der Wohnungsbauförderung im Land Berlin	172
bb) Abhängigkeit vom Staat durch fehlenden Vertrauensschutz ..	173
(1) Vertrauensschutz bei Etatzuwendungen	174
(2) Vertrauensschutz beim Abbau von Steuervergünstigungen oder anderen gesetzlichen Abgabenverschonungstatbeständen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	182
(3) Vertrauensschutz beim Abbau gesetzlich vorgesehener Zuwendungen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	190
(4) Fazit	192
cc) Beispiele abhängigkeitsverstärkender Folgen fehlenden Vertrauensschutzes	194
dd) Duale Finanzierungsmodelle	196
b) Freiheitsgefährdungen durch Anpassungsdruck	197
c) Freiheitsgefährdungen durch belastende Nebenbestimmungen ...	199
aa) Besserstellungsverbot	200
bb) Auflage zur Anwendung des Vergaberechts	201
(1) Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung	203
(2) Widerruf des Zuwendungsbescheids und Rückforderung der Zuwendung	209
cc) Auszahlungsbedingung der Bestandskraft des Zuwendungsbescheids	210
(1) Geltendmachung eines höheren Zuwendungsbetrags	211
(2) Anfechtung von Nebenbestimmungen	212
d) Freiheitsgefährdungen durch staatliche Zuwendungskontrolle ...	215

2. Problematik des Grundrechtseingriffs	219
a) Eingriff durch Ablehnung einer Zuwendung	219
b) Eingriff durch positive Gewährung von Zuwendungen	222
aa) Ablehnung eines Grundrechtseingriffs	223
bb) Kritik im Schrifttum	225
c) Eingriff durch Zuwendungsabbau	228
B. Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt des Unionsrechts (bei Eingriffen deutscher Staatsorgane in Unionsgrundrechte) ..	230
I. Unionsrechtlicher Vorbehalt des Gesetzes (Art. 52 Abs. 1 Satz 1 EuGRC)	233
II. Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte	234
1. Auslegung und Anwendung des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 EuGRC	235
a) Enges Verständnis	235
b) Rechtssache Åkerberg Fransson	236
c) Korrekturen in nachfolgenden Entscheidungen (insbesondere Rechtssache Julian Hernández)	241
d) Fazit	244
2. Folgen für die deutsche Grundrechtsordnung	246
a) Unitarisierende Wirkung von Grundrechten im Mehrebenensystem	246
b) Innovationsgrad des Åkerberg-Fransson-Urteils	247
c) Getrennte oder parallele Grundrechtsordnungen?	250
d) Überlegungen zu der vom Europäischen Gerichtshof angenommenen Kollisionsregel	256
III. Grundrechtseingriff und Zuwendung	258
C. Gleichheitsgrundrechte und Vorbehalt des Gesetzes	261
D. Wesentlichkeitsvorbehalt	268
E. Unionsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlass von Gesetzen bei der Umsetzung von Richtlinien	275
I. Unionsrechtliche Anforderungen	275
II. Richtlinien der Europäischen Union und Zuwendungen am Beispiel der Richtlinie 2009/28/EG	280
III. Unionsrechtlicher Vorbehalt des Gesetzes?	282

Dritter Teil:

Materiellrechtliche Wirkungen von Haushaltsgesetz,
Haushaltsplan und Haushaltsordnung bei der Vergabe
von Zuwendungen – eine empirische Untersuchung

<i>Erstes Kapitel:</i> Haushaltsplan (in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz)	287
A. Bedeutung der parlamentarischen Willensäußerung zum Zweck für die Rechtmäßigkeit von Zuwendungen .	287
I. Zuwendungsgesetzliche Zweckbestimmung	287
II. Haushaltsplanmäßige Zweckbestimmung bei Etatzuwendungen	288
III. Die Zweckbestimmung des Haushaltstitels als rechtliche Grundvoraussetzung der Etatzuwendungsvergabe	289
IV. Die Zweckbestimmung des Haushaltstitels als Rechtferti- gungselement	293
1. Verhältnismäßigkeit/Zweck-Mittel-Relationen	294
2. Der Haushaltsplan als relevante Quelle des Zweckzwecks	296
V. Auslegung des Haushaltsplans hinsichtlich des Zweckzwecks	298
B. Bedeutung der parlamentarischen Willensäußerung zur Höhe der verfügbaren Haushaltsmittel für die Rechtmäßigkeit von Zuwendungen	299
I. Rechtsansprüche auf Zuwendungen	300
II. Rechtsansprüche aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Verwaltungspraxis	301
III. Gesetzliche Förderansprüche unter ausdrücklichem Haushaltsvorbehalt	302
IV. Gesetzliche Ansprüche auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Zuwendungsantrag und Förderermächtigungs- grundlagen mit Ermessen	305
V. Etatzuwendungen	309

1. Fehlende Haushaltsmittel und „Selbstbindung“ der Verwaltung	310
2. Fehlende Haushaltsmittel und Ermessensausübung	312
a) Einräumung des Ermessens durch den Haushaltsgesetzgeber? ...	314
b) Ermessensgrenzen	317
VI. Beseitigung von Drittbegünstigungen als Voraussetzung für die Neuverteilung von Haushaltsmitteln (positive Konkurrentenklage)	318
VII. Zuwendungsgewährung trotz Ablaufs des Haushaltsjahres oder Erschöpfung der Haushaltsmittel im Laufe eines Verwaltungs-, Widerspruchs- oder Klageverfahrens	321
1. Begründung von Rechtsansprüchen	321
2. Effektiver Rechtsschutz	324
3. Vorverlegung des für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkts	327
VIII. Zuwendungsversagung wegen Ablaufs des Haushaltsjahres oder Mittelerschöpfung im Laufe eines Verwaltungs-, Widerspruchs- oder Klageverfahrens	329
C. Außenwirkung von Erläuterungen	331
I. Einfache und verbindliche Erläuterungen	332
II. Überschneidungsbereich zwischen Zuwendungszweck und sachgegenständlichen Vergabebedingungen	333
III. Festlegung von Zuwendungsempfängern	334
1. Abstrakt-genereller Empfängerkreis	335
2. Konkrete Einzelempfänger	336
<i>Zweites Kapitel: Haushaltsgesetz</i>	338
A. Besserstellungsverbot	338
B. Widerrufs- und Erstattungsvorschriften in Haushaltsgesetzen der Länder	342
C. Aufhebung und Änderung von gesetzlichen Leistungsansprüchen	344
<i>Drittes Kapitel: Haushaltsordnung</i>	346
<i>Viertes Kapitel: Fazit</i>	352

Vierter Teil:

Grund und Grenzen der Außenwirkung von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan

<i>Erstes Kapitel:</i> Die Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Gesetz als traditionelle Grundlage des deutschen Haushaltsrechts und ihre heutige staatsrechtliche Bedeutung	355
A. Historischer Ursprung – Die Budgettheorie von Paul Laband ..	355
I. Dogmengeschichtlicher Hintergrund: Budgetkonflikte zwischen Regierung und Parlament	356
1. Verknüpfung einer etatfremden Sachfrage mit der Verabschiedung des Finanz- oder Haushaltsgesetzes (Streit um das Badische Pressegesetz von 1831)	356
2. Meinungsverschiedenheiten über Budgetfragen	359
a) Kurhessischer Budget- und Verfassungskonflikt (1850)	362
b) Preußischer Budget- und Verfassungskonflikt (1862–1866)	366
II. Das Gesetz im (nur) formellen Sinne als Verwaltungsakt ohne Rechtsregel	369
III. Staatsrechtliche Folgerungen für das konstitutionelle Budgetrecht	371
1. Verwaltungsmäßige Gebundenheit des Parlaments	372
2. Zuordnung zum Nicht-Recht	373
3. Zulässigkeit des budgetlosen Regiments	375
IV. Haushaltsübergreifende allgemeine Bedeutung (Organkompetenz)	376
B. Fortschreibung über die Verfassungsepochen	378
I. Weimarer Republik	379
II. Bonner Grundgesetz	385
C. Heutige Bedeutung und Ablehnung eines materiellen Gesetzesbegriffs als Kategorie des Grundgesetzes	389
<i>Zweites Kapitel:</i> Haushaltsplanfeststellung als Akt funktionaler Gesetzgebung	396
A. Gesetzesqualität des Haushaltsplans	396
B. Verortung im System der Staatsfunktionen	398
C. Resümee	403

<i>Drittes Kapitel: Kompetenz des Gesetzgebers zur Festlegung des rechtlichen Wirkungsbereichs seiner Gesetze</i>	404
<i>Viertes Kapitel: Haushaltsgesetz und Außenwirkung</i>	408
A. Historische Aspekte und Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland	409
B. Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG) und Aufnahme materiellrechtlicher Vorschriften in das Haushaltsgesetz	412
I. Entstehungsgeschichtliche Aspekte	413
II. Suche nach modernen Zwecken in Rechtsprechung und Lehre .	417
III. Zulässigkeit außenwirksamer Rechtsetzung im Haushaltsgesetz	419
C. Fazit	429
<i>Fünftes Kapitel: Haushaltsplan und Außenwirkung</i>	430
A. Der Haushaltstitel als Rechtssatz	431
B. Verhältnis zum Sachgesetz	432
I. Mußnugs These eines ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes der Subordination des Haushaltsplans unter das geltende Recht	433
II. Rechtsstaatliches Verbot der Abänderung und Aufhebung von Sachgesetzen durch den Haushaltsplan?	434
III. Vorrang des Sachgesetzes	436
1. Keine Änderung oder Aufhebung eines Sachgesetzes durch den Haushaltsplan (formelle Derogation)	436
2. Kollision zwischen Sachgesetz und Haushaltsgesetz (materielle Derogation)	438
C. Vergabe von Etatzuwendungen	440
I. Verfassungsrechtliche Restriktionen	441
1. „Feststellung“ des Haushaltsplans	442
2. Fehlende Veröffentlichung im Gesetzblatt	443
3. Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG)	445
4. Gesetzgebungsverfahren	446
5. Kompetenzordnung	447

II. Restriktionen aus § 3 Abs. 2 HGrG	447
1. Bindung von Bund und Ländern an die gemeinsamen Haushaltsgrundsätze	447
a) Vorrang des Sachgesetzes (§ 3 Abs. 2 HGrG)	448
b) Allgemeine Bindungswirkung des Haushaltsgrundsätzegesetzes .	448
2. Für die Haushaltsgesetzgebung verbindlicher Regelungsgehalt des § 3 Abs. 2 HGrG	452
a) Kein Verbot der Außenrechtsetzung	453
b) Zulässigkeit der Gewährung von Abwehransprüchen	455
D. Anwendungsfragen	457
I. Begründung eines Regel-Ausnahme-Prinzips zu Gunsten einer interorganschaftlichen Wirkung des Haushaltsplans	457
II. Regelungsmaterien bei Etatzuwendungen	458
1. Zuwendungszweck	458
2. Festlegung oder Ausschluss von Fördersachverhalten	460
3. Festlegung eines generellen Empfängerkreises	462
4. Festlegung weiterer, nicht den Zuwendungszweck konkretisierender Vergabebedingungen	463
5. Festlegung eines einzelnen Empfängers	464
6. Einräumung von Vergabeermessen	470
7. Haushaltsmittelhöhe und Ermessensausübung	472
8. Abwehransprüche aufgrund drittschützender Vergabebedingungen	473
III. Fachgerichtliche Kontrolle objektiv-rechtlicher Außenrechtssätze über Art. 3 Abs. 1 GG	474
IV. Kompetenzrechtliche Aspekte	477
1. Verwaltungskompetenz	477
2. Finanzierungszuständigkeit	479
3. Gesetzgebungskompetenz	480
4. Ausführung des Bundeshaushaltsplans durch die Länder gemäß Art. 83 GG?	482
V. Grundrechtseingriffe	485
<i>Sechstes Kapitel: Doppischer Haushaltsplan und Produkthaushalt</i> .	488
A. Doppischer Haushaltsplan	490
B. Produkthaushalt	494

Fünfter Teil:

Zusammenfassung in Leitsätzen

Zur Einleitung	501
<i>Zum Ersten Teil:</i> Gesetzgeberische Bindungen der Leistungsverwaltung durch Zuwendungsgesetze	506
<i>Zum Zweiten Teil:</i> Prädominanz der Etatzuwendungen	509
<i>Zum Dritten Teil:</i> Materiellrechtliche Wirkungen von Haushaltsgesetz, Haushaltsplan und Haushaltsordnung bei der Vergabe von Zuwendungen – eine empirische Untersuchung	432
<i>Zum Vierten Teil:</i> Grund und Grenzen der Außenwirkung von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan	539
Literaturverzeichnis	563
Register	603

Abkürzungsverzeichnis

1. BImSchVO	Erste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen)
a.A.	andere(r) Ansicht (Auffassung)
a.a.O.	am angegebenen Ort
abl.	ablehnend
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung; alte Folge
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFIG	Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei (Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz)
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
Alt.	Alternative
AMRabG	Gesetz über Rabatte für Arzneimittel
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
ASchulG	Gesetz über die Förderung Deutscher Auslandsschulen (Auslandsschulgesetz)
Aufl.	Auflage
AV	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	baurecht (Zeitschrift)

BaVerf 1818	Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden v. 22.8.1818
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
Bd.	Band; Bände
Begr.	Begründer(in)
Beschl.	Beschluss
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BFöV	Verordnung zur Durchführung der Berufsförderung von Soldatinnen und Soldaten (Berufsförderungsverordnung)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BK	Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BremHO	Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
Buchst.	Buchstabe(n)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DBA	Deutsche Bundesakte v. 8.6.1815
dens.	denselben
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselben
DJT	Deutscher Juristentag
DM	Deutsche Mark
DÖD	Der Öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)

Dreier, GG	Horst Dreier (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar; Bd. I: 3. Aufl. 2013; Bd. II: 3. Aufl. 2015; Bd. III: 2. Aufl. 2008
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EEG 2009	Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz) v. 25.10.2008
EEG 2014	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz) v. 21.7.2014
EEWärmeG	Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EnergieStG	Einkommensteuergesetz
Epping/Hillgruber, GG	Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, 2. Aufl. 2013
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungs- gerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden- Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union (früher: Gemeinschaften)
EuGRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e.V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	folgende
FFG	Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz)
FG	Finanzgericht
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
Fn.	Fußnote(n)
FS	Festschrift
GBI. BW	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GewArch.	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GKV	gesetzliche Krankenversicherung

GmbHR	GmbH-Rundschau (Zeitschrift)
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GS	Gedächtnisschrift
GVBl. Bln	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GVBl. NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Halbs.	Halbsatz
HdbStR II, IV, V, VI, VIII, IX	Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staats- rechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl.; Bd. II: 2004; Bd. IV: 2006; Bd. V: 2007; Bd. VI: 2008; Bd. VIII: 2010; Bd. IX: 2011
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
HFR	Höchstrichterliche Finanzrechtsprechung (Zeitschrift)
HG	Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans
HG NRW	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGR I, III, V	Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa; Bd. I: 2004; Bd. III: 2009; Bd. V: 2013
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HGrG-E	Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbJVBl	Hamburgisches Justizverwaltungsblatt
HRRS	Online-Zeitschrift für Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht
Hrsg.	Herausgeber(in)
insb.	insbesondere
InsO	Insolvenzordnung
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
Jarass/Pieroth, GG	Hans D. Jarass/Bodo Pieroth: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 14. Aufl. 2016
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JurA	Juristische Analysen (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
Kammerbeschl.	Kammerbeschluss
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)

KirchE	Entscheidungen in Kirchensachen seit 1946
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KJVVVG	Gesetz zur Verwaltungsvereinfachung in der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeverwaltungsvereinfachungsgesetz)
Knack/Henneke, VwVfG	Hans-Joachim Knack/Hans-Günter Henneke (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 10. Aufl. 2014
Kopp/Ramsauer, VwVfG	Ferdinand O. Kopp (Begr.)/Ulrich Ramsauer (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 18. Aufl. 2017
Kopp/Schenke, VwGO	Ferdinand O. Kopp (Begr.)/Wolf-Rüdiger Schenke (Hrsg.): Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar, 23. Aufl. 2017
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KuR	Kirche & Recht (Zeitschrift)
LAG	Landesarbeitsgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LHO Bln	Landeshaushaltsordnung Berlin
LHO BW	Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg
LHO Hmb	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg
LHO NRW	Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LPersVG RP	Landespersonalvertretungsgesetz Rheinland-Pfalz
LRG NRW	Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
LS	Leitsatz
LSG	Landessozialgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen
von Mangoldt/ Klein/Starck, GG	Hermann von Mangoldt (Begr.)/Friedrich Klein/ Christian Starck (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 3 Bände, 6. Aufl. 2010
Mann/Sennekamp/ Uechtritz, VwVfG	Thomas Mann/Christoph Sennekamp/Michael Uechtritz (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz – Großkommentar, 2014
Maunz/Dürig, GG	Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.)/Roman Herzog/ Rupert Scholz/Matthias Herdegen/Hans H. Klein (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, Loseblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MedR	Medizinrecht (Zeitschrift)
MinBlFin	Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
Mrd.	Milliarde(n)

von Münch/Kunig, GG	Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, 2 Bände, 6. Aufl. 2012
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NdsHG	Niedersächsisches Haushaltsgesetz
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OLG	Oberlandesgericht
o.V.	ohne Verfasser
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	– Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (bzw. des früheren Oberverwaltungs- gerichts Berlin) – Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen und des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts mit Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein- Westfalen und des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes
PersV	Die Personalvertretung (Zeitschrift)
PflegeVG	Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz)
PharmR	Pharma Recht (Zeitschrift)
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrVerf 1848	(oktroiierte) Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat v. 5.12.1848
PrVerf 1850	(revidierte) Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat v. 31.1.1850
PrVerf 1920	Verfassung des Freistaats Preußen v. 30.11.1920
PSchG BW	Gesetz für die Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulgesetz) des Landes Baden-Württemberg
qm	Quadratmeter

RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift)
RdL	Recht der Landwirtschaft (Zeitschrift)
REE	Recht der Erneuerbaren Energien (Zeitschrift)
resp.	respektive
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RHO	Reichshaushaltsordnung
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
Rs.	Rechtssache(n)
RsDE	Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen
RV 1871	Verfassung des Deutschen Reiches v. 16.4.1871
S.	Seite(n)
Sachs, GG	Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl. 2014
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerf 1920	Verfassung des Freistaates Sachsen v. 1.11.1920.
Schmidt-Bleibtreu/ Hofmann/Henneke, GG	Bruno Schmidt-Bleibtreu (Begr.)/Hans Hofmann/ Günter Henneke (Hrsg.): GG – Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014
SchulG Bln	Schulgesetz für das Land Berlin
SDSRV	Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes
SG	Sozialgericht
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)
SGB I	Erstes Buch Sozialgesetzbuch
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB V	Fünftes Buch Sozialgesetzbuch
SGB VIII	Achtes Buch Sozialgesetzbuch
SGB XI	Elftes Buch Sozialgesetzbuch
SGB XII	Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch
SGFFG	Gesetz zur Förderung der Schienenwege der öffentlichen nicht bundeseigenen Eisenbahnen für den Schienengüter- fernverkehr (Schienengüterfernverkehrsnetzförderungs- gesetz)
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
Sodan, GG	Helge Sodan (Hrsg.): Grundgesetz, 3. Aufl. 2015
Sodan/Ziekow, Grundkurs ÖR	Helge Sodan/Jan Ziekow: Grundkurs Öffentliches Recht – Staats- und Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016
Sodan/Ziekow, VwGO	Helge Sodan/Jan Ziekow (Hrsg.): Verwaltungsgerichts- ordnung – Großkommentar, 4. Aufl. 2014
sog.	so genannt

SportFG LSA	Gesetz über die Förderung des Sports im Land Sachsen-Anhalt (Sportfördergesetz)
Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG	Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 8. Aufl. 2014
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StGH DR	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
StipG	Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz)
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Tn.	Textnummer(n)
TzBfG	Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz)
u.a.	und andere, unter anderem
Urt.	Urteil
v.	vom
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
verb.	verbunden(e)
Verf.	Verfasser
Verf BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
Verf KfH 1831	Verfassungsurkunde für das Kurfürstentum Hessen v. 5.1.1831
Verf LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
Verf MV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Verf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
Verf RP	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Verf SH	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
Verf SL	Verfassung des Saarlandes
Verf TH	Verfassung des Freistaats Thüringen
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHE	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
VergabeR	Vergaberecht (Zeitschrift)
Verw.	Die Verwaltung (Zeitschrift)
VerwArch.	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGHE	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs

vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VV	Allgemeine Verwaltungsvorschriften (zur Haushaltsordnung)
VvB	Verfassung von Berlin
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfG Bln	Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung
WiB	Wirtschaftsrechtliche Beratung (Zeitschrift)
WissR	Wissenschaftsrecht (Zeitschrift)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Beilage zur Zeitschrift Gewerbearchiv)
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs v. 11.8.1919 (Weimarer Reichsverfassung)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfJ	Zentralblatt für Jugendrecht
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZHG	Zeitschrift des Vereins für hessische Geschichte
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUM-RD	ZUM Rechtsprechungsdienst
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht

Einleitung

A. Ausgangsbetrachtung mit Gang der Untersuchung

Die Vergabe von Subventionen und anderen Zuwendungen¹ wird in Rechtsprechung und Lehre vielfach als „gesetzesfreie“ Staatstätigkeit beschrieben.² Wenn das „Gesetz, das in der Regel selbst ein Parlamentsgesetz ist oder auf ein solches zurückzuführen ist, praktisch die zentrale Steuerungsressource für jede Form staatlichen Handelns, also auch der Leistungsbewirkung“³, darstellt, dann kann offensichtlich ein Bereich staatlicher Tätigkeit weitgehend ohne diese Steuerungsressource auskommen, sodass es möglich erscheint, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in diesem Bereich als „gesetzesfrei“ zu charakterisieren. Bei der Zuwendungsvergabe handelt es sich auch nicht um einen Randbereich der Staatstätigkeit. Dies bestätigt allein ein Blick auf das finanzielle Volumen⁴,

¹ Siehe zum Zuwendungsbegriff dieser Schrift unten S. 6 ff.

² Vgl. VerfGH Berlin, LVerfGE 1, 131 (139); VGH Bayern, Beschl. v. 18.2.2010, Az. 4 ZB 09.943, juris Rn. 5; OVG Nordrhein-Westfalen, OVG 52, 136 (140); OVG Sachsen-Anhalt, NVwZ-RR 2004, 465 (LS 1); *M. Ibler*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 86 Rn. 43 ff. m.w.N. (Stand: Mai 2008); *J.A. Kämmerer*, in: HdbStR V, § 124 Rn. 31. Siehe auch Bundesministerium der Finanzen, 26. Subventionsbericht, 2017, S. 32 (Tn. 59): „Rechtsgrundlage der Finanzhilfen sind überwiegend von der Exekutive erlassene Regelungen.“

³ *H.M. Heinig*, *Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit*, 2008, S. 460.

⁴ Nimmt man den 26. Subventionsbericht der Bundesregierung zum Ausgangspunkt, so weist dieser für das Jahr 2016 Finanzhilfen in Höhe von 5,9 Mrd. Euro bei einem Soll von 7,5 Mrd. Euro aus (Bundesministerium der Finanzen, 26. Subventionsbericht, 2017, S. 7). 58 der 70 im Bericht aufgeführten Finanzhilfen (ca. 83 Prozent) entfallen auf den Bereich der „gesetzesfreien“ Vergabe (vgl. a.a.O., S. 32 [Tn. 59]). Unter Finanzhilfen werden Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verstanden, die privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen (a.a.O., S. 10 [Tn. 9]). Der dem Bericht zugrundeliegende Subventionsbegriff konzentriert sich somit auf Leistungen für *private Unternehmen und Wirtschaftszweige*, wobei auch mittelbar wirkende Hilfen berücksichtigt werden, die „bestimmte Güter und Leistungen für private Haushalte unmittelbar verbilligen, aber mittelbar der privaten Wirtschaft zugerechnet werden können“ (a.a.O., S. 10 [Tn. 10]). Dem Bericht liegt damit ein sehr enger Subventionsbegriff zugrunde. Die Länder verausgabten für Finanzhilfen im Jahr 2016 weitere 7,7 Mrd. Euro, die Gemeinden noch einmal weitere 2,8 Mrd. Euro (vgl. die Angaben unter: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/377406/umfrage/gesamtvolumen-der-subventionen-in-deutschland-nach-gebietskoerperschaften>). Mit der generellen Einschränkung auf Hilfen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige werden in den Subventionsberichten von Bund und Ländern *weite Bereiche ihrer Haushalte nicht*

den Einwirkungsgrad staatlicher Verhaltenslenkung mittels Begünstigung auf die Gesellschaft, die mit dieser Lenkung einhergehenden Freiheitsgefährdungen bei Konkurrenten und Geförderten („goldene Zügel“)⁵ sowie die in der Jurisprudenz geführten, Bibliotheken füllenden Auseinandersetzungen zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von staatlichen Leistungen. Der in der Lehre seit langem beklagte fehlende oder mangelnde Einfluss des Parlaments auf nicht zu vernachlässigende Teile der Leistungsverwaltung⁶ führt zu nicht unbeträchtlichen Folgen im Staat-Bürger-Verhältnis: Mangels einfachgesetzlicher normativer Anknüpfungspunkte ist eine zufriedenstellende gerichtliche Kontrolle bei begünstigenden Akten „meist nicht möglich“⁷. Der Rückgriff auf die eine subjektive Rechtsposition vermittelnden Grundrechte kompensiert nur wenig, denn originäre Leistungsansprüche vermitteln sie fast nie, und als Abwehrrechte sind die Grundrechte zwar nicht „unvermögend“⁸, aber historisch, funktional und strukturell auch nicht gerade darauf ausgelegt, leistungsvermittelte Freiheitsbeschränkungen zu erfassen. Eine gewisse Abmilderung des normativen Steuerungs- und gerichtlichen Kontrolldefizits gelingt bei „gesetzesfrei“ vergebenen Begünstigungen lediglich über den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG in der Figur der „Selbstbindung“ der Verwaltung an ihre Verwaltungspraxis.

Genau genommen fehlt allerdings nicht der Einfluss des Parlaments auf die Vergabe von Zuwendungen, sondern es handelt sich vielmehr um einen nicht geltend gemachten Einfluss bzw. um Fälle einer fehlenden *Einflussnahme*. Um dies zu verdeutlichen, wird im Ersten Teil dargelegt werden, welche gesetzgeberischen Bindungen der Leistungsverwaltung durch Zuwendungsgesetze erzeugt werden können. Mittels verschiedener Bindungsgrade kann das Parlament die Exekutive auch im Bereich der Zuwendungsvergabe an der kurzen oder langen

erfasst, die nach anderen Subventionsabgrenzungen den Subventionen zugerechnet werden können (vgl. a.a.O., S. 10 [Tn. 14]), wie beispielsweise Zuwendungen in den Bereichen Wissenschaft, Kultur, Soziales, Sport oder Gesellschaftspolitik. Eine wirtschaftswissenschaftliche Studie errechnet unter Verwendung eines weiten Subventionsbegriffs für das Jahr 2001 direkte Finanzhilfen aus den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von ca. 101 Mrd. Euro, wobei ca. 70,6 Mrd. Euro auf Länder und Gemeinden entfallen (*A. Boss/A. Rosenschon*, Subventionen in Deutschland, 2002, S. 25). Subventionen werden hier umfassend definiert als „selektive Vergünstigungen, die Bund, Länder, Gemeinden und andere staatliche Einrichtungen zugunsten ausgewählter Produktionszweige und letztlich bestimmter Personengruppen gewähren“ (*A. Boss/A. Rosenschon*, a.a.O., Buchdeckel). Umfasst sind von dieser Definition auch Finanzhilfen in den Bereichen Theater, Museen, Sport und Freiheit (vgl. *A. Boss/A. Rosenschon*, a.a.O., S. 19). Wie hoch der Anteil der nicht auf gesetzlicher Grundlage vergebenen Finanzhilfen ist, wird in der Studie nicht ausgewiesen.

⁵ Siehe unten S. 127 ff., 171 ff.

⁶ Vgl. *H.-J. Papier*, VVDStRL 42 (1984), 273.

⁷ *K. Vogel*, VVDStRL 42 (1984), 269 (271).

⁸ So noch *O. Depenheuer*, Staatliche Finanzierung und Planung im Krankenhauswesen, 1986, S. 194. Vgl. *F. Wollenschläger*, Verteilungsverfahren, 2010, S. 49 ff.

Leine führen. Ferner wird hier beleuchtet, in welchem Verhältnis das Zuwendungs-gesetz als Sachgesetz zum Haushaltsgesetz bzw. Haushaltsplan steht.

Ein zentrales Schlachtfeld, auf dem mit den Waffen der juristischen Argumentation für die Erzwingung einer stärkeren parlamentarischen Einflussnahme auf die Leistungsverwaltung – teilweise auf die Leistungsverwaltung insgesamt, teilweise beschränkt auf die Vergabe von Zuwendungen an Unternehmen (Wirtschaftssubventionen) – gekämpft wurde und wird, ist der Vorbehalt des Gesetzes. Der Eingriffs- und Leistungsverwaltung gleichermaßen umfassende Totalvorbehalt beherrschte lange Zeit die rechtswissenschaftliche Diskussion. Während ein Totalvorbehalt in der die Staats- und Verwaltungspraxis maßgeblich prägenden höchstrichterlichen Rechtsprechung zu keinem Zeitpunkt Anerkennung fand, ist mit der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie ein von Rechtsprechung und weiten Teilen der Lehre gleichermaßen gebilligter Ansatz entstanden, welcher aber wiederum in der Rechtsprechung nicht dazu genutzt wurde, im Bereich der Vergabe von Subventionen und anderen Zuwendungen den Vorbehalt des Gesetzes messbar auszudehnen und auf diese Weise das Feld der normativ programmierten gesetzesakzessorischen Verwaltung zu erweitern. Ebenso wenig setzten sich in der Lehre ausgearbeitete Konzepte durch, welche die Verwaltung selbst zum autonomen Normgeber erheben⁹. Danach soll Verwaltungsvorschriften, welche bei Zuwendungen die Ermessensausübung steuern, eine für das Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger maßgebliche normative Kraft zukommen. Dies würde zwar nicht das vielfach behauptete Legitimationsproblem beseitigen, aber wenigstens eine unmittelbare gerichtliche Kontrolle der Anwendung *geschriebener Regeln* in Form von Verwaltungsvorschriften ermöglichen. Die Anwendung von Verwaltungsvorschriften durch Gerichte schließt die Rechtsprechung zwar aus, praktiziert sie aber dennoch vielfach durch die Hintertür der antizipierten Verwaltungspraxis, welche wiederum für Art. 3 Abs. 1 GG den maßgeblichen Bezugspunkt bildet. Lediglich das Unionsrecht, welches in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs bei der Umsetzung von Richtlinien den Mitgliedstaaten – entgegen dem Wortlaut des Art. 288 Abs. 3 AEUV – nicht die Wahl der Form und der Mittel überlässt und im Ergebnis eine Umsetzung durch Gesetz erfordert, hat zumindest in den unionsrechtlich determinierten Förderbereichen einer „gesetzesfreien“ Leistungsverwaltung weitgehend einen Riegel vorgeschoben. Ob die Charta der Grundrechte der Europäischen Union über ihren Gesetzesvorbehalt (Art. 52 Abs. 1 Satz 1 EuGRC) neue Impulse hinsichtlich der Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit geben wird, bleibt abzuwarten. Zudem stellt die Eingriffsdogmatik eine wichtige Stellschraube dar, mit welcher jederzeit das Verhältnis zwischen „gesetzesfreier“ und gesetzesakzessorischer

⁹ Vgl. zur autonomen Rechtsetzung der Verwaltung F. Ossenbühl, in: HdbStR V, § 104.

Verwaltung grundsätzlich und im Einzelfall austariert werden kann. Dies gilt sowohl für die Grundrechte des Grundgesetzes (und der Landesverfassungen) als auch für die Unionsgrundrechte, die mangels festgefahrener Pfade auch hinsichtlich der Eingriffsdogmatik gegenwärtig das größere Entwicklungspotential aufweisen. Der weitgehende Ausfall des Rechtmäßigkeitsmaßstabs des Vorbehalts des Gesetzes wird als Grund für die Prädominanz der „gesetzesfreien“ Zuwendungen, die wegen ihrer Veranschlagung im Haushaltsplan als Etatzuwendungen bezeichnet werden, im Zweiten Teil identifiziert und näher untersucht werden.

Wenn man sich, wie es die Lehre in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder getan hat, auf die Suche nach normativen Steuerungspotentialen für die Vergabe von Subventionen und anderen Zuwendungen begibt, muss noch einmal die Eingangsaussage kritisch hinterfragt werden, dass es hier einen Bereich „gesetzesfreier“ Staatstätigkeit geben soll. So wird bekanntermaßen für die Vergabe von Geldleistungen, die nicht in einem speziellen Sachgesetz vorgesehen sind, wenigstens eine Grundlage in dem gesetzlich festgestellten Haushaltsplan verlangt. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan wären doch aber die naheliegendsten Anknüpfungspunkte für parlamentarische Einflussnahme, denn insofern ist ein Tätigwerden des Parlaments schon wegen des Vollständigkeitsgrundsatzes (vgl. für den Bund: Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 GG) zwingend erforderlich. Dass vor allem der Haushaltsplan für Rechtsprechung und Lehre heute immer noch der wohl fernliegendste Träger einer im Verwaltungsrechtsverhältnis beachtlichen Regelung ist, ist einfach zu erklären. Der Haushaltsplan entfaltet nach traditioneller Ansicht keine Außenwirkung, womit die den Organbereich von Parlament und Regierung (einschließlich der ihr unterstellten Verwaltung) übersteigende rechtliche Wirkung einer Regelung im Staat-Bürger-Verhältnis gemeint ist. Eine Außenwirkung hält man für ausgeschlossen, weil das den Haushaltsplan feststellende Haushaltsgesetz ein Gesetz „nur im formellen Sinne“, nicht aber auch Gesetz im materiellen Sinne sei. Dieser sog. dualistische Gesetzesbegriff gibt vor, eine eigenständige Erklärung für die fehlende Außenwirkung von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan liefern zu können. Die Standarderklärung vieler Lehrbücher müsste wohl deutlich länger ausfallen, wenn der dualistische Gesetzesbegriff staatsrechtlich irrelevant wäre.

Als die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer auf ihrer Tagung im Jahr 1983 die Möglichkeiten der „Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht“ auslotete und diesbezüglich eine sehr verhaltene Bilanz zog,¹⁰ beruhte diese Ernüchterung doch weitgehend auf dem Dogma, dass sich das Haushaltsrecht, jedenfalls der Haushaltsplan, auf die Setzung von Innenrecht beschränken müsse. Die strikte Trennung von Innen- und Außenrecht wurde 65 Jahre nach dem Untergang der konstitutionellen Monarchie noch als ein un-

¹⁰ Vgl. die Aussprache (VVDStRL 42 [1984], 266 ff.).

umstößliches Dogma erachtet. Mit *Markus Heintzen* kann daher festgestellt werden, dass der „Staatshaushalt und sein Verfassungsrecht [...] eine respektable, inzwischen wohl aber auch belastende Tradition“ haben.¹¹ Fragezeichen sind erlaubt vor dem Hintergrund, dass die „Struktur des Haushalts(verfassungs)rechts“ in ihren „wesentlichen Elementen seit dem Frühkonstitutionalismus mehr oder weniger unverändert geblieben“¹² ist. Wenn jüngst im Schrifttum in Bezug auf die wachsende Staatsverschuldung formuliert wird, durch die „grundlegende Änderung der Rolle des Parlaments im parlamentarischen Regierungssystem kommt die ursprüngliche Begrenzungswirkung des parlamentarischen Gesetzgebungs- und Budgetrechts nicht mehr zum Tragen“,¹³ könnte leicht abgewandelt gefragt werden, ob denn die ursprüngliche Begrenzung des Wirkungsbereichs des Haushaltsgesetzgebers heute noch verfassungsrechtlich abgesichert ist.

Zweifel daran können an einzelnen Äußerungen in der Lehre festgemacht werden. *Michael Rodi* stellt in seiner im Jahr 2000 veröffentlichten Habilitationsschrift fest, dass „Ableitungen aus der kategorialen Unterscheidung von Innen- und Außenrecht oder der Gegenüberstellung von Gesetzen im formellen und im materiellen Sinne“ zu kurz griffen, um die „These, daß der Haushaltsplan außerhalb des Organkreises von Legislative und Exekutive keine Rechtswirkungen entfalte“, zu stützen.¹⁴ Als Rechtswirkungen außerhalb der staatlichen Sphäre werden von ihm aber nur mittelbare Außenwirkungen thematisiert, die vom staatlichen Binnenrecht auf die Rechtsunterworfenen ausgehen können.¹⁵ *Christoph Gröpl* vertritt in seiner ein Jahr später veröffentlichten Habilitationsschrift unter Hinweis auf veränderte Verfassungsstrukturen die Ansicht, „Rechtscharakter und Rechtswirkungen sind für jede haushaltsrechtliche Vorschrift gesondert im Wege der Auslegung zu ermitteln. Insoweit braucht der apriorischen Unterscheidung zwischen Außen- und Innenrecht keine weitere dogmatische Bedeutung beigemessen zu werden“.¹⁶ Er hält sich dabei jedoch hinsichtlich des Haushaltsplans etwas bedeckt. Ähnlich formuliert *Ulrich Bergmoser*, dass sich die Normbefehle des Haushaltsrechts „zwar in erster Linie an die Exekutive selbst richten, aber [...] nicht länger pauschal auf eine ‚Innenwirkung‘ reduziert werden dürfen“.¹⁷ Andere Aussagen in der Literatur

¹¹ *M. Heintzen*, in: HdbStR V, § 120 Rn. 7.

¹² *K. von Lewinski*, DÖV 2015, 406 (407 f.).

¹³ *K. von Lewinski*, DÖV 2015, 406 (410).

¹⁴ *M. Rodi*, Die Subventionsrechtsordnung, 2000, S. 518. Mit dem Verweis auf im Einzelnen nicht vertiefte „Vorgaben der Verfassung“, aus welchen sich Art und Ausmaß der möglichen Rechtswirkungen des Haushaltsgesetzes ergeben, lässt *Rodi* die Frage der Außenwirkung des Haushaltsplans letztlich offen.

¹⁵ Vgl. *M. Rodi*, Die Subventionsrechtsordnung, 2000, S. 519 f.

¹⁶ *C. Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 43 f.

¹⁷ *U. Bergmoser*, Zweckgerechte Vitalisierung des Budgetrechts der Legislative, 2011, S. 161 f.

erfolgen unter Beobachtung der Praxis der Rechtsanwendung. Vielfach wird nämlich – wie die Untersuchung im Dritten Teil bestätigen wird – dem Haushaltsrecht, insbesondere auch den Aussagen des Haushaltsplans, von Rechtsprechung und Lehre im Bereich der Zuwendungsvergabe eine normative Kraft zugesprochen, die sich nicht auf staatliche Innenrechtsverhältnisse beschränkt, sondern sich auf Außenrechtsverhältnisse erstreckt. So schreibt *Hans D. Jarass* unter zutreffender Würdigung der Rechtsprechung: „Die Feststellung des Haushaltsplanes ist allerdings für Dritte insoweit bedeutsam, als eine Subventionsvergabe ohne entsprechende Grundlage im Haushaltsplan auch im Außenverhältnis rechtswidrig ist“.¹⁸ Bezüglich der Rechtspraxis bringen *Martin Morlok* und *Lothar Michael* die Lage auf den Punkt mit der Feststellung, der Haushaltsplan sei „quasi in die Rolle eines materiellen Gesetzes hineingewachsen“.¹⁹

Die in dieser Schrift angestellte Untersuchung wird daher im Vierten Teil eine Fragestellung aufgreifen, die das Bundesverfassungsgericht ziemlich genau vor 50 Jahren in seinem Urteil vom 19.7.1966 bereits aufgeworfen hat. In dieser Entscheidung wurde mit der Anerkennung des Haushaltstitels als Rechtsatz ein alter Zopf der aus dem Zeitalter des Konstitutionalismus geerbten *Laband'schen* Budgettheorie abgeschnitten. Das Gericht warf mit der Zuordnung des Haushaltsplans zur Sphäre des parlamentarisch gesetzten Rechts zugleich die Frage auf, ob die zur zweckentsprechenden Verausgabung „ermächtigenden Vorschriften Wirkungen nur im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung entfalten und ob sie auch heute noch als Gesetz im formellen Sinn oder als *materielle Rechtssätze* anzusehen sind“.²⁰ Es ließ damals diese Frage „dahingestellt bleiben“ und verfolgte den Gedankengang in seiner nachfolgenden Judikatur nicht mehr weiter. Eine Befugnis zur Außenrechtsetzung im Haushaltsplan würde den Haushaltsgesetzgeber in die Lage versetzen, die Vergabe von Etatzuwendungen in größerem Maße als bisher zu steuern und normativ zu begleiten.²¹

B. Zuwendungsbegriff

Die Annäherung an den in dieser Arbeit verwendeten Zuwendungsbegriff soll zunächst mit dem Hinweis beginnen, dass die bekannteste Erscheinungsform einer Zuwendung die staatliche Subvention ist. Mit dem hier verwendeten Begriff der Zuwendung werden folglich bestimmte Formen staatlicher Leistungsverwal-

¹⁸ *H.D. Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 110 Rn. 16.

¹⁹ *M. Morlok/L. Michael*, *Staatsorganisationsrecht*, 3. Aufl. 2017, Rn. 650.

²⁰ BVerfGE 20, 56 (92) – Hervorhebungen durch Verf.

²¹ Vgl. *U. Bergmoser*, *Zweckgerechte Vitalisierung des Budgetrechts der Legislative*, 2011, S. 162, 166 f., 179.

tung bezeichnet. Die Leistung besteht in einer zweckbezogenen und zielgerichteten finanziellen Förderung. Mit dem Begriff der Subvention werden allerdings vielfach Wirtschaftsförderungsmaßnahmen ausdrücklich bezeichnet oder assoziiert. Als Oberbegriff soll die Zuwendung sowohl Wirtschaftssubventionen als auch Förderleistungen in anderen Lebensbereichen (z.B. Kultur, Wissenschaft und Sozialwesen) erfassen. Als Zuwendungen werden in dieser Arbeit direkte Geldleistungen bezeichnet, die von einem Träger öffentlicher Verwaltung wenigstens zum Teil ohne eine marktmäßige Gegenleistung zur Erreichung eines bestimmten im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks an außerhalb des Verwaltungsträgers stehende natürliche oder juristische Personen des Privatrechts vergeben werden. Der Zweck einer Zuwendung besteht in der Einwirkung auf einen gesellschaftlichen Prozess, der ohne die Zuwendung vermutlich anders ablaufen würde.²² Ausdrücklich geht es mit dieser Begrifflichkeit nicht um die Entwicklung eines allgemeinen Zuwendungsbegriffs.²³ Die vorstehende Definition

²² Vgl. *M. Froch/C. Gusy*, *VerwArch.* 81 (1990), 512 (513). Vgl. zur Unterscheidung zwischen primärem und sekundärem Zuwendungszweck *W. Berg*, *GewArch.* 1999, 1 f.; *M. Rodi*, *Die Subventionsrechtsordnung*, 2000, S. 714 f.; *J. Ziekow*, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 4. Aufl. 2016, § 6 Rn. 12; ferner *M. Elicker*, *ThürVBl.* 2006, 149 (151).

²³ Sachbereichsspezifische Subventions- und Zuwendungsbegriffe sind in verschiedenen Gesetzen zu finden: Das WTO-Subventionierungsübereinkommen (Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen [ABl. EG 1994 Nr. L 336/156]) enthält in Art. 1 und 2 einen komplizierten Subventionsbegriff. Im Kern ist danach von einer Subvention auszugehen, wenn von einer Regierung oder einer öffentlichen Körperschaft eine finanzielle Beihilfe geleistet oder irgendeine Form der Einkommens- oder Preisstützung vorgenommen wird, welche einen Vorteil gewährt, der spezifisch für ein Unternehmen, einen Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen bestimmt ist. Dieses weite Kernverständnis wird durch weitere Definitionen präzisiert und eingengt, welche dazu dienen, die beschriebenen allgemeinen Subventionsmerkmale näher zu erschließen (vgl. *M. Herdegen*, *Internationales Wirtschaftsrecht*, 11. Aufl. 2017, § 10 Rn. 81 ff.). § 264 Abs. 7 StGB definiert den Begriff der Subvention „im Sinne dieser Vorschrift“ als eine aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landesrecht vergebene Leistung, die zur Förderung der Wirtschaft und wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung an Betriebe oder Unternehmen gewährt wird, alternativ als Leistung aus öffentlichen Mitteln nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften (heute: Europäischen Union), die wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird. Auf die vorstehende Definition des § 264 Abs. 7 StGB verweist § 1 Abs. 1 des Gesetzes gegen mißbräuchliche Inanspruchnahme von Subventionen (Subventionsgesetz), das selbst keine eigenständige Bestimmung seines Subventionsbegriffs vornimmt. § 12 StWG umreißt den Berichtsgegenstand des Subventionsberichts der Bundesregierung. Der Berichtspflicht unterfallen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. „Der Subventionsbegriff des Bundes konzentriert sich entsprechend dem gesetzlichen Auftrag auf Leistungen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige“ (Bundesministerium der Finanzen, 26. Subventionsbericht, 2017, S. 10 [Tn. 10]). Eine gesetzliche Definition der Zuwendung enthält § 14 HGrG. Zuwendungen sind danach Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung des Bundes oder des Landes zur Erfüllung bestimmter Zwecke (inhaltsgleich für die Bundesebene: § 23 BHO). Diese Definition ist weitgehend deckungsgleich mit dem im Rahmen dieser Arbeit verwendeten Begriff. Allerdings umfasst der Zuwendungsbegriff des § 14 HGrG und § 23 BHO keine gesetzlich vorgesehenen Förderleistungen (*E. Krämer*, *DÖV* 1990, 546 [552]) oder enger keine

ist allein an den Bedürfnissen des hier gewählten Untersuchungsgegenstandes ausgerichtet.²⁴

Der Begriff der Zuwendung ist als Typus zu verstehen.²⁵ Die Zuordnung zu einem Typus erfolgt nicht primär durch Subsumtion eines Sachverhalts unter eine definierte Merkmalskette. „Ob ein bestimmter Sachverhalt dem Typus zuzuordnen ist oder nicht, das kann also nicht allein danach entschieden werden, ob er alle in ihm gewöhnlich anzutreffenden Merkmale enthält. Vielmehr kommt es darauf an, ob die als ‚typisch‘ angesehenen Merkmale in solcher Zahl und Stärke vorhanden sind, daß der Sachverhalt ‚im ganzen‘ dem Erscheinungsbild des Typus entspricht. Der Typus wird nicht definiert, sondern beschrieben. Unter die Typenbeschreibung kann man nicht subsumieren, man kann aber mit ihrer Hilfe beurteilen, ob eine Erscheinung dem Typus zugeordnet werden kann oder nicht.“²⁶ Auch Kritiker der Figur des Typusbegriffs räumen ein, dass der Typus als (wissenschaftlicher) Darstellungs- und Ordnungsbegriff verwendbar ist.²⁷ Da der Zuwendungsbegriff hier nicht dazu dient, die Frage der Anwendbarkeit eines bestimmten Rechtssatzes (einschließlich seiner Voraussetzungen und Rechtsfolge) zu ermitteln, bestehen gegen sein Verständnis als Typus zur „Erfassung eines komplexen sozialen

Geldleistungen, auf die ein Anspruch besteht (*T. Publ*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S.397), wie sich allerdings nicht aus der Definition selbst, sondern nur aus dem weiteren Kontext der Vorschrift erschließt.

Vgl. zu Subventions- und Zuwendungsdefinitionen in Rechtsprechung und Literatur: BVerfGE 72, 175 (193): „Es handelt sich [bei einer staatlichen Subvention] um eine freiwillige finanzielle Zuwendung des Staates, mit deren Hilfe er ein bestimmtes Verhalten der Bürger fördert, das ihm aus wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitischen Gründen erwünscht ist“; BVerwG, DVBl. 1959, 573 (574); VGH Baden-Württemberg, NJW 1978, 2050 (2051); OVG Nordrhein-Westfalen, NJW 1991, 61; A. Bleckmann, Subventionsrecht, 1978, S. 9 ff.; M. Bungenberg/M. Motzkus, WiVerw 2013, 73 (94 ff.); D. Ehlers, DVBl. 2014, 1 (2 f.); M. Froch/C. Gusy, VerwArch. 81 (1990), 512 (513); C. Gusy, JA 1991, 286 (287 ff.); G. Haverkate, NVwZ 1988, 769 (773); J. Hey, StuW 1998, 298 (299 ff.); H.P. Ipsen, DVBl. 1956, 461 (462 f.); J.A. Kämmerer, in: HdbStR V, § 124 Rn. 5 f.; E. Krämer, DÖV 1990, 546 ff. (zu § 23 BHO); J. Kühling/S. el-Barudi, Jura 2006, 672 f.; W. Löwer, JA 1977, 319 (320); V. Neumann, SDSRV 43 (1998), 7 (9 f.); G. Rinck/E. Schwarck, Wirtschaftsrecht, 6. Aufl. 1986, Rn. 892 f.; M. Rodi, Die Subventionsrechtsordnung, 2000, S. 32 ff.; J. Ruthig/S. Storr, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2015, Rn. 750 ff.; P.J. Tettinger, GewArch. 1981, 105; P. Trenk-Hinterberger, SDSRV 43 (1998), 33 (34 ff.); R.J. Wabnitz, in: J. Münder/R. Wiesner/T. Meysen (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilferecht, 2. Aufl. 2011, Nr. 5.3 Rn. 2; J. Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2016, § 6 Rn. 2 ff.

²⁴ Vgl. A. Bleckmann, Subventionsrecht, 1978, S. 11; J. Hey, StuW 1998, 298 (299).

²⁵ Siehe zur Lehre vom Typus die Nachweise bei H. Sodan, Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, 1997, S. 63 (Fn. 286).

²⁶ K. Larenz/C.W. Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 42; vgl. H. Sodan, Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, 1997, S. 63 ff.; J. Taupitz, Die Standesordnung der freien Berufe, 1991, S. 23 ff.

²⁷ B. Rütters/C. Fischer/A. Birk, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, 9. Aufl. 2016, Rn. 934.

Phänomens²⁸ keine Bedenken. Die hier in Bezug genommenen Zuwendungen zeichnen sich im Kern dadurch aus, dass staatliche Stellen Finanzmittel des Staates verausgaben, um aus wirtschafts-, sozial-, arbeitsmarkt-, kultur- oder gesellschaftspolitisch motivierten Gründen gestaltend auf gesellschaftliche Prozesse einzuwirken.²⁹

Zuwendungen sind zunächst von Entgelten zu unterscheiden. Entgelte werden von staatlichen Stellen als Gegenleistung für eine auf dem Markt gekaufte Leistung bezahlt. Eine private Gegenleistung kann auch in der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen (z.B. dem Betrieb einer Kindertagesstätte) liegen.³⁰ Gerade im Sozialbereich ist daher zu untersuchen, ob ein öffentlicher Verwaltungsträger private Aktivitäten fördert oder ein Entgelt aufbringt, das für von ihm beschaffte Drittleistungen zu entrichten ist, wobei hier auch Mischfinanzierungsformen aus Leistungsentgelt und Förderleistung („Sozialsubvention“³¹) im Rahmen sog. dualer Finanzierungsmodelle zu beobachten sind.³² Allerdings kann in der vom Zuwendungsempfänger geschuldeten Zweckerfüllung, d.h. in dem Umstand, dass er die Zuwendung nicht für beliebige Zwecke verwenden oder sogar verschleudern darf, noch keine Entgeltlichkeit im Sinne einer Gegenleistung erblickt werden.³³ Ferner sind Zuwendungen in Gestalt von Sozialsubventionen als sozialpolitisch motivierte Gesellschaftsgestaltung von Sozialleistungen zu unterscheiden. Soziale Transferleistungen, die sich in einer rein konsumtiven Zwecksetzung erschöpfen, unmittelbar der aktuellen oder langfristigen Sicherung eines individuellen Lebensbedarfs, insbesondere der Erhaltung und Sicherung der physischen Existenz dienen und nur die finanzielle Situation des Empfängers allgemein aufbessern sollen, ohne ihn zu einem Verhalten zu veranlassen oder für ein Verhalten zu belohnen, stellen keine Zuwendungen dar.³⁴ Der Bereich reiner Sozialleistungen ist danach eng zu zie-

²⁸ J. Taupitz, Die Standesordnung der freien Berufe, 1991, S. 29. Vgl. H. Sodan, Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, 1997, S. 65 f.

²⁹ Die Aufzählung der Motive ist nicht abschließend.

³⁰ Vgl. D. Ehlers, DVBl. 2014, 1 (2).

³¹ Vgl. P. Trenk-Hinterberger, SDSRV 43 (1998), 33 (34 f.); R.J. Wabnitz, in: J. Münder/R. Wiesner/T. Meysen (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilferecht, 2. Aufl. 2011, Nr. 5.3 Rn. 2.

³² Vgl. J. Münder, in: ders./R. Wiesner/T. Meysen (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilferecht, 2. Aufl. 2011, Nr. 5.2 Rn. 1 ff. Siehe zur dualen Finanzierung unten S. 196 f. sowie U. Degener-Hencke, in: S. Huster/M. Kaltenborn (Hrsg.), Krankenhausrecht, 1. Aufl. 2010, § 5 Rn. 42 ff.; O. Depenheuer, Staatliche Finanzierung und Planung im Krankenhauswesen, 1986, S. 31, 64 f.; K.F. Gärditz WissR 47 (2014), 321 (330 ff.); V. Neumann, SDSRV 43 (1998), 7 (7 f., 20 f., 29 f.).

³³ Anders S. Rixen, SDSRV 60 (2001), 69 (80 f.) hinsichtlich einer vergaberechtlichen Einordnung.

³⁴ Vgl. W. Berg, GewArch. 1999, 1; A. Hamann, DVBl. 1963, 486 (492); G. Haverkate, NVwZ 1988, 769 (773 f.); J. Hey, StuW 1998, 298 (300); J. Kühling/S. el-Barudi, Jura 2006, 672; G. Lübke-Wolff, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988, S. 218; V. Neumann, SDSRV 43 (1998), 7 (9); P. Trenk-Hinterberger, SDSRV 43 (1998), 33 (36).

hen; im Zweifel ist von einer Zuwendung auszugehen. Die Abgrenzung schließt indessen nicht aus, das einzelne Aussagen dieser Arbeit auf Sozialleistungen übertragbar sein mögen.

Mit der hier vorgenommenen Abgrenzung werden nur Leistungsbeziehungen zwischen einem Träger öffentlicher Verwaltung und Privaten in Bezug genommen, wobei zu den juristischen Personen des Privatrechts auch solche gehören, deren Anteile ganz oder teilweise von der öffentlichen Hand gehalten werden. Leistungsbeziehungen zwischen dem Bund, Ländern und Gemeinden werden folglich nicht näher untersucht, wobei dennoch einzelne Fragestellungen und Ergebnisse der Untersuchung, welche die parlamentarische Steuerung der Mittelvergabe betreffen, auf diese Beziehungen übertragen werden können. Der Zuwendungsbegriff dieser Arbeit umfasst in Abweichung von § 14 HGrG und § 23 BHO auch solche Förderleistungen, die aufgrund von Zuwendungsgesetzen vergeben werden und auf die ein Rechtsanspruch besteht; er ist somit nicht auf freiwillige Leistungen der Verwaltung beschränkt. Nur auf haushaltsrechtlicher Grundlage vergebene freiwillige Zuwendungen werden als Etatzuwendungen bezeichnet. Sie bilden den Hauptbezugspunkt der Untersuchung.

Keine Zuwendungen im vorstehenden Sinne sind Steuervergünstigungen oder andere gesetzliche Abgabenverschonungstatbestände, die verbreitet als Verschonungssubventionen bezeichnet werden. Sie weisen zwar viele Parallelen zu den direkten Zuwendungen auf, sollen insbesondere auch ein bestimmtes Verhalten Privater aus den vorstehend genannten Motiven veranlassen („Steuern durch Steuern“),³⁵ das der Staat nicht im Wege des Ge- oder Verbots vorschreiben möchte oder vorschreiben darf. Da Abgabenverschonungstatbestände wegen des Vorrangs des Gesetzes immer eines hinreichend bestimmten Gesetzes bedürfen,³⁶ das den Entlastungstatbestand festlegt, sind sie kein primärer Betrachtungsgegenstand der das Verhältnis von Zuwendung und Gesetz beleuchtenden nachfolgenden Untersuchung. Bei Steuer- und Abgabensubventionen teilt sich der Abgabenschuldige die Subvention durch Erfüllung des entlastenden Tatbestandes selbst zu.³⁷ Es handelt sich nicht um direkte staatliche Mittelzuteilungen aufgrund einer behördlichen Vergabeentscheidung, sondern um einen gesetzlich angeordneten staatlichen Einnahmeverzicht durch Min-

³⁵ Vgl. grundlegend *R. Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005; ferner *P. Kirchhof*, Der Anspruch auf ein einfaches, maßvolles und gerechtes Steuerrecht und die gegenwärtige Steuerrechtswirklichkeit, 2002, S. 13 ff. – „Der Steuerpflichtige ist bereit, sein Verhalten wesentlich zu verändern und in Form und Inhalt zu binden, wenn dadurch eine Steuerersparnis erreichbar ist. Gelegentlich scheinen Gepflogenheiten des Verbiegens und Verbeugens vor dem Geßler-Hut eines unzulänglichen Steuerrechts fast zu einem Totalverlust der Freiheit zu führen“ (a.a.O., S. 15); *dens.*; AöR 128 (2003), 1 (46 ff.); *G. Morgenthaler*, in: FS Isensee, 2007, S. 911 f.; *A. Musil*, Der Staat 46 (2007), 420 ff.; *M. Rodi*, ZUR 2016, 531 (532 ff.); *R. Seer*, GmbHR 2009, 225 (235); *F. Shirvani*, in: FS Papier, 2013, S. 625 f.

³⁶ Vgl. unten S. 182.

³⁷ *P. Kirchhof*, in: FS Selmer, 2004, S. 745 (751); vgl. *dens.*, AöR 128 (2003), 1 (49).

Register

- Abgabenverschonungstatbestände 10, 182 ff.
- Abwägungsprämissen 184, 189
- Abwehrrechte 52, 455, 473
- Ansprüche 45 ff.
 - ermessensfehlerfreie Entscheidung 46, 305 ff., 312 ff., 322
 - Rechtsansprüche
- Äquivalent, funktionales 60, 143, 147
- Aufgabenzuweisungsnorm 53 ff.
 - (als) Eingriffsgrundlage 55 ff.
- Außenwirkung
 - gesetzgeberische Freiheit 404 ff.
 - Haushaltsgesetz 338 ff., 408 ff.
 - Haushaltsordnung 346 ff.
 - Haushaltsplan 287 ff., 430 ff., 491, 496
 - Regel-Ausnahme-Prinzip 457, 459
 - Restriktionen aus HGrG 447 ff.
 - Vergabe von Etatzuwendungen 440 ff.
 - Vorbehalt des Gesetzes 123
- Auslegung
 - Auslegungsregeln 406, 426, 432, 438, 440, 454
 - Ausnahmenvorschriften 427
 - Normzweck unklar/weggefallen 422 ff.
 - teleologische 421
 - teleologische Reduktion 455
 - Verfassungsinterpretation 422
- Auslöser des Vorbehaltsprinzips 119 ff.
 - Gesetzesvorbehalt, grundrechtlicher 126
- Ausschüsse (Bundestag) 425
- Axiom 62, 369, 373

- Badisches Pressegesetz 356 ff.
- Bebauungsplan 421
- Bedingungsverbot 357, 358, 411, 413 ff., 427

- Beleihung 347
- Beobachtungspflichten 420
- Bepackungsverbot 358, 410, 412 ff., 445
 - Entstehungsgeschichte 413 ff.
 - moderne Zwecke 417 ff.
 - zeitliches 428, 436
- Besserstellungsverbot 200, 338 ff.
- Bestandskraft
 - Auszahlungsbedingung 210 ff.
 - formelle 213
 - materielle 213
 - Nebenbestimmungen 206
- Beurteilungszeitpunkt
 - mittelbarer Eingriff 156
 - (bei) Veränderung der Sach- und Rechtslage 324 ff., 327 ff.
 - Vorverlagerung 327 ff.
- Bewerberlage 37, 52, 475
- Bindungsgrade 45 ff.
 - Ansprüche 45 ff., 70
 - Aufgabenzuweisungsnormen 53 ff.
 - Förderermächtigungsgrundlagen 50 ff.
 - Programmsätze 63 ff.
- Budgethoheit 400
- Budgetkonflikte 356 ff.
 - Baden 356 ff.
 - Kurfürstentum Hessen 362 ff.
 - Preußen 356 ff.
- budgetlose Haushaltswirtschaft 360, 367, 375
- Budgettheorie (Laband) 355 ff.
 - dogmengeschichtlicher Hintergrund 356 ff.
- Budgetverweigerung 373
- Bundesexekution 365
- Bundesintervention 365
- Bundesoberbehörde, selbständige 485
- Bundesrat 418, 426, 428
- Bundesrat (Deutsches Reich) 410

- Bundesrecht bricht Landesrecht 358
- Bundesversammlung 358, 365
- Bundesverwaltungsamt 485

- Charta siehe Unionsgrundrechte

- Derogation 436, 438 ff.
- Diskriminierungsverbote, sekundärrechtliche 249
- Doppik 489, 490 ff.
 - Begriff 489
 - Erfolgsplan 491
 - Erläuterungen 491
 - Finanzplan 490
 - Realsubventionen 493
 - Ressourcenorientierung 12, 489, 493
 - Zuwendungsabbildung 492
- Drittbegünstigungen
 - Abwehr 34 ff., 473
 - Gleichheitssatz 34 ff.
- Drittbenachteiligungen
 - Eigentumsfreiheit 131
 - immateriell-ideeller Wettbewerb 132 ff.
 - Nichtwettbewerber 139
 - Wettbewerbsfreiheit 128 ff.
- Duale Finanzierung 196

- Eigenprogrammierung 317
- Eigentumsfreiheit 131
- Eingriff
 - (durch) Ablehnung einer Zuwendung 219 ff., 229
 - Äquivalent, funktionales 60, 143, 147
 - Bagatellgrenzen 141, 142, 146
 - derivativer Leistungsanspruch 221
 - Eingriffsschwellen 141, 142, 143, 146, 150 ff., 163
 - Einwilligung 225
 - Ermächtigungsgrundlage im Haushaltsplan 485 ff.
 - erweiterter Eingriffsbegriff 143
 - Freiheitsgefährdungen siehe Freiheitsgefährdungen
 - (durch) Gewährung einer Zuwendung 222 ff.
 - klassischer Eingriffsbegriff 141
 - mittelbarer siehe Eingriff, mittelbarer
 - Nebenbestimmungen 226, 227, 261
 - originärer Leistungsanspruch 219 ff.
 - saldierende Gesamtbetrachtung 224, 227
 - (durch) Unterlassen 219
 - volenti non fit iniuria 223, 225
 - (durch) Zuwendungsabbau 228
- Eingriff, mittelbarer 147 ff.
 - Entscheidungszeitpunkt 156
 - Finalität 147 ff.
 - Intensität 149 ff.
 - Kausalität 155
 - Pressesubventionierung 159 ff.
 - Staatsferne 161 ff.
 - (durch) Ungleichbehandlung 154
 - Zurechnungsproblematik 146 ff.
- Einspeisevergütung 192
- Einzelfallgesetz 394, 465
- Empfänger siehe Zuwendungsempfänger
- Entscheidungszeitpunkt siehe Beurteilungszeitpunkt
- Enumerationsprinzip 376
- Erfolgsplan 491
- Erläuterungen (Haushaltstitel)
 - Änderung Sachgesetz 437
 - Außenwirkung 331 ff., 463
 - Doppik 491
 - einfache 332
 - Festlegung von Zuwendungsempfängern 334 ff., 462, 469
 - verbindliche 332, 464, 470, 484
 - Verweis auf Förderrichtlinien 464
 - Zuwendungszweckkonkretisierung 461
- Ermessen
 - Eigenprogrammierung 317, 471
 - Einräumung 313, 314 ff., 470 ff.
 - Erfüllung durch Ablehnung 322
 - Grenzen 317
 - Haushaltsmittel 312 ff.
- Erneuerbare-Energien-Gesetz 192, 281, 308
- Erschöpfung von Haushaltsmitteln
 - Ablauf Haushaltsjahr 321 ff., 329 ff.
 - Art. 3 GG-Ansprüche 34, 301
 - Erledigung 325
 - Ermessensansprüche 305 ff.
 - Etatzuwendungen 309 ff., 472

- Förderermächtigungsgrundlagen 305 ff.
- Fortsetzungsfeststellungsklage 325
- Konkurrentenklage 318 ff.
- kontingentierte Rechte 318 ff.
- (im) Laufe eines Verfahrens 321 ff., 329 ff.
- Rechtsansprüche 300
- Haushaltsvorbehalt, ausdrücklicher 302 ff., 473
- Zuwendungsversagung 329 ff.
- Erstattungsvorschriften 342 ff., 347
- Etatzuwendungen
 - Außenrechtsetzung 430 ff., 440 ff., 457 ff., 491, 496
 - Erschöpfung von Haushaltsmitteln siehe Erschöpfung von Haushaltsmitteln
 - Förderrichtlinien 20 ff., 464
 - Grundrechtseingriff 122, 485 ff.
 - Kompetenzordnung siehe Kompetenzordnung
 - Legitimationsgrundlage 314
 - Mindestvoraussetzungen 18 ff.
 - Notfälle 19
 - parlamentarische Willensäußerung 18 ff., 314
 - Teilhabeanspruch 32 ff.
 - Vergabesystem 17 ff.
 - Vertrauensschutz 174 ff.
 - Zuwendungszweck 38 ff., 288, 289 ff., 296, 298, 334, 458 ff.
- Europäisches Parlament 233
- Europarechtsfreundlichkeit 231

- Finalität 147 ff.
- Finanzgesetz 357, 413
- Finanzierungszuständigkeit 479
 - Konnexitätsprinzip 479
- Finanzplan 490
- Förderaufträge 14
- Förderermächtigungsgrundlagen 51 ff.
 - Haushaltsmittel 305 ff.
 - Willkürverbot 51
- Förderrichtlinien 20 ff.
 - antizipierte Verwaltungspraxis 23, 30
 - Außenwirkung 23, 464
 - Eigenprogrammierung 21
 - (als) Mittel der EU-Richtlinienumsetzung 278, 281
 - rückwirkende Änderung 194
 - Transformation in Verwaltungsakt 25
 - Verweis in Titelerläuterung 464
 - Zuwendungszweck 40
- Fortsetzungsfeststellungsklage 325
- Freiheit-und-Eigentum-Formel 83 ff., 376, 380
- Freiheitsgefährdungen 171 ff.
 - Abhängigkeit vom Staat 171 ff.
 - Anpassungsdruck 198
 - Nebenbestimmungen
 - Zuwendungskontrolle 215 ff.

- Gemeinwohlbindung 15, 140
- Gemeinwohlkonkretisierung 206, 296
- Gesetz im engeren Sinne 392
- Gesetz im formellen Sinne 86, 369 ff.
 - Haushaltsplanfeststellung 372
 - Kontinuitätskette 387
 - (als) Nichtrecht 370, 373 ff., 388
 - (als) Verwaltungsakt 370, 372, 382, 384, 386
- Gesetz im materiellen Sinne 84 ff., 123, 369, 378, 380, 384, 388, 389
 - Systemisierungskategorie 385, 386, 390
 - verfassungsrechtliche Bedeutungslosigkeit 389
- Zusammenfassungsfunktion 391
- Gesetz im weiteren Sinne 392
- Gesetzesbegriff
 - dualistischer 4, 355
 - Gesetzgebung als Staatsfunktion 394
 - Grundgesetz 385 ff., 389 ff.
 - Konstitutionalismus 369 ff.
 - Weimarer Republik 379 ff.
- Gesetzesvorbehalt, grundrechtlicher 124 ff.
 - Funktionen 126
 - Unionsgrundrechte 230 ff., 234
- Gesetzeszweckwegfall 419 ff.
- Gesetzgebung
 - Haushaltsplanfeststellung 396 ff., 399
 - Staatsfunktion 394
- Gesetzgebungskompetenz 480 ff.
- Gestaltungsaufträge 14, 402

- Gewaltenteilung
 - Einzelpersonengesetz 466 ff.
 - funktionale Aufteilung 399
 - Funktionsübertretung 395
 - grundrechtsschützende Funktion 467
 - Kernbereich 394, 466, 468
- Gewaltverhältnis, besonderes 374
- Gleichheitsgewährleistung, freiheitsrechtliche 137 ff.
- Gleichheitssatz, allgemeiner 26 ff.
 - Abwehr von Drittbegünstigungen 34 ff.
 - derivativer Leistungsanspruch 222
 - Fachgerichte 474 ff.
 - (keine) Gleichheit im Unrecht 31, 35, 37
 - haushaltsrechtswidrige Förderpraxis 310 ff.
 - modale Rechtsfolgenstruktur 33
 - neue Formel 134
 - normative Ersatzfunktion 26 ff.
 - objektiv-rechtliche Außenrechtssätze 474 ff.
 - Rechtsanwendungsgleichheit 476
 - Selbstbindung 28, 33, 301, 310 ff., 460
 - Verhältnismäßigkeit 134
 - Verteilungsentscheidungen 37, 52, 475
 - Vorbehalt des Gesetzes 261 ff.
 - Wesentlichkeitstheorie 113
 - Wettbewerbsgleichheit 135
 - Willkürverbot 51, 475 ff.
 - Zuwendungspraxis 26 ff.
- Gleichheitssätze, besondere
 - freiheitsrechtliche Gleichheitsgewährleistung 137 ff.
 - Vorbehalt des Gesetzes 264 ff.
 - Wesentlichkeitstheorie 113
- Grundfreiheiten 248
- Grundrechtsverzicht 223, 226
- Grundrechtsvoraussetzungen 219

- Haushalt, konstitutioneller
 - Bedingungsverbot 357, 358, 411, 413 ff., 427
 - Bepackungsverbot 358, 410, 414, 428
 - Bindung der Regierung 359
 - budgetlose Haushaltswirtschaft 360, 367, 375
 - Budgetverweigerung 373
 - Finanzgesetz 357
 - Haushaltsgesetz 357
 - Steuerbewilligung 357
 - verwaltungsmäßige Gebundenheit 372, 383
- Haushaltsgesetz
 - Aufhebung von Leistungsansprüchen 334
 - Außenwirkung 338 ff., 408 ff.
 - Bepackungsverbot 412 ff.
 - Einspruchsgesetz 428
 - Zustimmungsgesetz 428
- Haushaltsgrundsätze
 - Einzelveranschlagung 331, 495
 - Jährlichkeit 194
 - Spezialität 331, 491, 493, 495
 - Subsidiarität 339, 350
 - Vollständigkeit des Haushaltsplans 478
 - Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit 203, 215, 339
- Haushaltsgrundsätzegesetz 447 ff.
- Haushaltsmittelhöhe
 - Ermessensansprüche 305 ff.
 - Ermessensausübung 312 ff., 472
 - Erschöpfung siehe Erschöpfung von Haushaltsmitteln
 - Etatzuwendungen 309 ff., 472
 - Festlegung im Haushaltsplan 299 ff.
 - Förderermächtigungsgrundlagen 305 ff.
 - Haushaltsvorbehalt, ausdrücklicher 302 ff., 473
 - Rechtsansprüche 300
- Haushaltsordnung
 - §§ 23, 44 BHO 349
 - Außenwirkung 346 ff.
- Haushaltsplan
 - Art. 3 GG-Ansprüche 301
 - Außenwirkung 287 ff., 430 ff., 452 ff., 457, 491, 496
 - Auslegung 298, 332, 461
 - Bepackungsverbot 445
 - Derogation, formelle 436
 - Derogation, materielle 438 ff.
 - doppischer siehe Doppik
 - Erläuterungen siehe Erläuterungen

- Ermessensausübung 305 ff., 312 ff., 471, 472
- Ermessenseinräumung 470
- Feststellung siehe Haushaltsplanfeststellung
- Gesetzgebungsverfahren 446
- Grundrechtseingriff 122, 485 ff.
- Haushaltsmittelhöhe 299 ff., 472
- Kollisionsregel 439
- Legitimationsgrundlage 314
- Produkthaushalt siehe Produkthaushalt
- Rechtsansprüche 300
- Rechtssatz 431
- Sozialgestaltung 15, 402
- Verhältnis zum Sachgesetz 432 ff., 436 ff., 458
- Verkündung 397, 437, 443 ff.
- Vorrang des Sachgesetzes 436 ff.
- Zweckbindung 39, 296 ff., 458 ff.
- Haushaltsplanfeststellung
 - Akt funktionaler Gesetzgebung 396 ff., 398 ff.
 - „Feststellung“ 442
 - staatsleitender Akt 384, 388, 396, 399
 - Verwaltungsakt in Gesetzesform 370, 372, 382, 386
- Haushaltssatzung 108
- Haushaltsvorbehalt, ausdrücklicher 66 ff.
 - Erschöpfung von Haushaltsmitteln 302 ff., 435, 473
 - Haushaltsüberwachungsliste 435
 - Reichweite 68 ff.
- Hebelwirkung 357
- Heeresreform 366, 369

- Identitätskontrolle siehe Verfassungsidentitätskontrolle
- Impermeabilitätstheorie 374, 376, 381
- Indemnität 368
- Informationshandeln, staatliches 55 ff., 261
- Initiativrecht 356
- Initiativzuwendungen 175, 178
- Intensität 149 ff.
- Interorganverhältnis 289, 457, 459, 464, 469

- kameraler Haushaltsplan
 - Gliederung 11, 437
- Kameralistik 488
- Kausalität 155
- Kollisionsregel 254, 256 ff., 438 ff., 450, 452
- Kompetenzordnung
 - Finanzierungszuständigkeit 479
 - Gesetzgebungskompetenz 480 ff.
 - Verwaltungskompetenz 477 ff., 482 ff.
- Kompetenzpräsumtion 379
- Kompetenztitelkatalog 16
- Konkurrenten 127, 128
- Konnexitätsprinzip 479
- Konstitutionalismus
 - Eingriffsvorbehalt 81 ff.
 - Freiheit-und-Eigentum-Formel 83 ff., 376
 - Spezialvorbehalte 85 ff., 377
 - Haushalt siehe Haushalt, konstitutioneller
 - monarchisches Prinzip 82, 377
 - Volkssouveränität 82, 377
- Kontingentererschöpfung siehe Erschöpfung von Haushaltsmitteln
- Konvergenz der Grundrechtsordnungen 231
- Krankenhausfinanzierung 197
- Kreuzberg-Urteil 91
- Kurhessischer Budgetkonflikt 362 ff.

- landständige Verfassung 83
- Leistungsanspruch, derivativer 221
- Leistungsanspruch, originärer
 - Eingriff durch Leistungsveragung 219
 - Existenzminimum 220, 221
 - Mindestgewährleistung 221
- Lückentheorie 367, 371

- materiellrechtliche Wirkung 285
- Mittelhöhe siehe Haushaltsmittelhöhe
- monarchisches Prinzip 82, 377

- Nachbesserungspflichten 420
- Nebenbestimmungen
 - Anfechtung 212 ff.
 - Besserungsverbot 200, 338 ff.

- Bestandskraft als Auszahlungsbedingung 210 ff.
- Freiheitsgefährdungen 199 ff.
- Grundrechtseingriff 227
- Unionsgrundrechte 261
- Vergaberechtsanwendungsaufgabe 201 ff.
- Zweck des Verwaltungsakts 204 ff.
- Neutralitätspflichten 132, 149, 164, 269, 270
- Nichtigkeitsdogma 358
- Nothaushaltsrecht 401, 430

- objektiv-rechtliche Grundrechtsgewährleistung 133, 162
- Obliegenheit 224
- Organgesetz 19

- parlamentarische Verantwortlichkeit 379, 383
- parlamentarische Willensäußerung 18 ff., 106, 108, 314
- Parlamentvorbehalt 119
- Parteienfinanzierung 167
 - Jugendorganisationen 167, 269
 - Stiftungen 167, 270
- Parteienfreiheit 169
- Pflegeeinrichtungen 197
- Pressefreiheit 159, 161
- Pressesubventionierung 159 ff., 269
- Preußischer Budgetkonflikt 366 ff.
- Preußischer Landtag 361, 366, 367, 409
- Privatschulförderung 17, 49, 191, 268
- Produkthaushalt 494 ff.
 - Aggregation 495, 497
 - Außenwirkung 496
 - demokratische Legitimation 495, 496
 - Etatzuwendungen 497
 - leistungsbezogene Vorgaben 495 ff.
 - Outputorientierung 494
 - Produkt 494
 - Realsubventionen 497
- Programmsätze 63 ff.

- Realsubventionen 11, 493, 497
- Rechnungshöfe
 - Prüfungsbefugnisse 216 ff., 347

- Rechtsnorm 89, 123, 380 ff., 382, 389, 393, 431
- Rechtsreflex 46, 404
- Rechtssatz 89, 298, 380 ff., 393
 - Haushaltstitel 431
 - Wirkungsbereich 404 ff.
- Richtlinien siehe Förderrichtlinien
- Richtlinienumsetzung (EU) 275 ff.
 - effet utile 275
 - Mindestfördervoraussetzungen 281
 - Mittel 277 ff.
 - Rechtsklarheit 276
 - Rechtssicherheit 276
 - richtlinienkonforme Auslegung 279
 - unmittelbare Anwendung 279
 - Verwaltungspraxis 278
 - Verwaltungsvorschriften 278
- Rückwirkungsverbot 183 ff.
 - Abwägungsprämissen 184, 189
 - Bagatellvorbehalt 184
 - Rückwirkung, echte 183 ff.
 - Rückwirkung, unechte 185 ff.
 - veranlagungsbezogener Rückwirkungsbegriff 187
- Rundfunkfreiheit 161

- saldierende Gesamtbetrachtung 224, 227
- schutzbereichsimmanente Schwelle 144, 154, 164
- Schutznormlehre 46, 405
- Selbstbindung der Verwaltung 33
 - Haushaltsplan 301, 460
- Sozialleistungen 9
- Sozialsubventionen 9
- Spezialvorbehalte 85 ff., 377
- Staatsferne 133, 159 ff.
 - Modifizierung der Eingriffsdogmatik 159 ff.
 - politischer Wettbewerb 166
 - Pressesubventionierung 159 ff.
- Staatsleistungen 48
- Staatsverträge 47
- Steinkohlesubventionierung 297
- Steuerbewilligung 357
- Steuervergünstigungen 10
- subjektives öffentliches Recht 46, 404 ff., 453

- Abwehrrecht 52, 455, 473
- Subventionsmittler 347
- Totalvorbehalt 95 ff.
- Entstehungsgeschichte 96 ff.
- gegenwärtige Bedeutung 103 ff., 274
- Typus 8
- Übergangsförderung 177, 180, 191, 229
- Ultra-vires-Kontrolle 239
- Unionsgrundrechte
 - Anwendungsbereich 234 ff.
 - Charta 230
 - Chartaerläuterungen 237
 - Gesetzesvorbehalt 230 ff.
 - Grundrechtsverzicht 259 ff.
 - Kollisionsregel 254, 256 ff.
 - Konvergenz 231
 - Kumulationstheorie 253
 - Mindestschutz 257
 - Rechtsquellen 231 ff.
 - Trennungstheorie 250 ff.
 - unitarisierende Wirkung 246
 - Verhältnis zu deutschen Grundrechten 250 ff., 256 ff.
 - Vorbehalt des Gesetzes, unionsrechtlicher 233
 - Zuwendungsvergabe 258 ff.
- Verbot vorzeitigen Vorhabenbeginns 198
- Verfassungsidentitätskontrolle 239
- Vergabebedingungen
 - Änderung 28
 - Anpassungsdruck 198
 - Außenrechtsetzung 460 ff., 463
 - Besserstellungsverbot 200, 338 ff.
 - Erläuterungen 463
 - Überschneidung zum Zuwendungszweck 333, 461, 462
 - Verbot vorzeitigen Vorhabenbeginns 198
 - Vergaberechtsanwendungsaufgabe 201 ff.
 - Zuwendungsempfänger 334 ff., 462, 464 ff.
- Vergaberechtsanwendungsaufgabe 201 ff.
- Verhältnismäßigkeit
 - Gleichheitssatz, allgemeiner 134
 - Leistungsverwaltung 294
 - Zuwendungszweck 294
- Verkündung 443 ff.
- Verteilungsentscheidungen 475
 - Bewerberlage 37, 52
 - Steuerung 304
- Vertrauensschutz 173 ff.
 - Abgabenverschonungstatbestände 182 ff.
 - Etatzuwendungen 174 ff.
 - Ex-post Subventionen 179
 - Existenzgefährdung 175
 - grundrechtszentrierter 180 ff.
 - Initiativzuwendungen 175, 178
 - Kürzung im laufenden Haushaltsjahr 194
 - Rückwirkungsverbot siehe Rückwirkungsverbot
 - Steuervergünstigungen 182 ff.
 - Übergangsförderung 177, 180, 191, 229
 - Wechsel politischer Mehrheiten 179
 - Zuwendungsabbau 176 ff., 190 ff.
- Verwaltungsakt in Gesetzesform 370, 372, 382, 386
- Verwaltungskompetenz 477 ff.
 - Ausführung des Bundeshaushaltsplans 482
 - Bundesoberbehörde, selbständige 485
 - Bundesverwaltungsamt 485
 - Erforderlichkeitsklausel 478, 481, 484
 - fakultative Bundesverwaltung 481, 483 ff.
 - kompetenzwidrige Fördermaßnahmen 478
 - ungeschriebene 482
- Verwaltungspraxis
 - Abweichung 28
 - antizipierte 23, 30
 - Bedeutung für allgemeinen Gleichheitssatz 26 ff.
 - Beweisschwierigkeiten 29
 - erste Zuwendungsvergabe 27
 - Feststellung 29
 - haushaltsrechtswidrige 310 ff.
 - rechtswidrige 30 ff., 310 ff.

- richtlinienwidrige 30 ff.
- Selbstbindung 33
- Verwaltungsvorschriften siehe Förder-
richtlinien
- Verwendungskontrolle 202
- Verzinsungsvorschriften 342 ff., 347
- volenti non fit iniuria 223, 225
- Völkerrechtsfreundlichkeit 230
- Volkssouveränität 15, 82, 377, 381, 385,
393, 400
- Volumen, finanzielles 1
- Vorbehalt des Gesetzes 77 ff.
 - Anforderungsprofil 122, 124
 - Auslöser 119 ff.
 - Eingriffsvorbehalt, klassischer 81 ff.
 - Entwicklungsschritte 81 ff., 91 ff.
 - Enumerationsprinzip 376
 - Freiheit-und-Eigentum-Formel 83 ff.,
376
 - Geltungsbereich 81 ff.
 - Gleichheitsgrundrechte 261 ff.
 - institutioneller Vorbehalt 116
 - Konstitutionalismus 81 ff., 91 ff.
 - Normcharakteristika 122 ff.
 - organisationsrechtlicher Vorbehalt 116
 - Rechtmäßigkeitsmaßstab 77
 - Richtlinienumsetzung 275 ff., 282
 - Spezialvorbehalte 85 ff., 377
 - Totalvorbehalt 95 ff.
 - unionsrechtlicher 233, 282
 - Verortung 78
 - Vorbehalt der Verfassung 79
 - Wesentlichkeitsvorbehalt 110 ff.
- Vorrang der Verfassung 76
- Vorrang des Gesetzes 76
- Vorrang des Sachgesetzes 436 ff.
 - Außenrechtsetzung 458
 - Derogation, formelle 436
 - Derogation, materielle 438 ff.
 - Kollisionsregel 439
- Weimarer Republik 111, 378, 379 ff., 411,
415
- Wesentlichkeitstheorie 110 ff., 268 ff.
 - additive Wesentlichkeit 269, 274
 - Auffangprinzip 118
 - Chancengleichheit 269
 - Delegationsverbot 111
 - Grundrechtsbezug 112 ff.
 - Kritik 117
 - Neutralitätsgebote 269, 270
 - Regelungsdichte 111
 - Staatsferne 269
 - Totalvorbehalt 104, 274
 - Vorbehaltsauslöser 112 ff.
 - Zuwendungsvergabe 268 ff.
- Wesentlichkeitsvorbehalt siehe Wesent-
lichkeitstheorie
- Wettbewerb, immateriell-ideeller 132 ff.
 - Eingriffszurechnung 149
 - politischer Wettbewerb 166
- Wettbewerb, wirtschaftlicher 128 ff.
- Wettbewerbsfreiheit 129 ff.
- Wettbewerbsgleichheit 135
- Widerrufsvorschriften 342 ff., 347
- Wiener Kongress 83
- Willensäußerung, parlamentarische 18 ff.,
106, 108, 314
- Willkürverbot 51, 475 ff.
- Wirkungsbereich des Gesetzes 404 ff.,
432
- Wohnungsbauförderung 172
- Zuwendungen
 - Begriff siehe Zuwendungsbegriff
 - finanzielles Volumen 1
 - Staatsaufgabe 13 ff.
- Zuwendungsabbau 176 ff.
 - Grundrechtseingriff 228
 - Vertrauensschutz siehe Vertrauens-
schutz
 - Vorsorge 195
- Zuwendungsbegriff 6 ff.
 - Abgabenverschonungstatbestände 10
 - Entgelte 9
 - Realsubventionen 11
 - Sozialleistungen 9
 - Sozialsubventionen 9
 - Steuervergünstigungen 10
- Zuwendungsbescheid 40
- Zuwendungsdatenbank 259
- Zuwendungsempfänger
 - abstrakt-genereller Personenkreis 335,
462
 - Festlegung im Haushaltsplan 334 ff.
 - konkrete Einzelempfänger 336, 464 ff.

- Zuwendungszweckbezug 334 ff., 462
- Zuwendungskontrolle 215 ff.
- Prüfungsbefugnisse 216 ff., 347
- Verwendungskontrolle 202
- Zuwendungszweck
- Außenwirkung 287 ff., 458 ff.
- Auslegung Haushaltsplan 298, 332, 461
- Erläuterungen 333
- Festlegung bei Etatzuwendungen 38 ff., 288, 296 ff.
- Festlegung bei Zuwendungsgesetzen 287
- Grundvoraussetzung 289 ff.
- Konkretisierung bei Etatzuwendungen 38 ff., 460 ff.
- Rechtfertigungselement 293 ff.
- Rechtsquelle 287, 296 ff.
- Überschneidung mit Vergabebedingungen 333, 461
- Zuwendungsempfänger 334 ff., 462