

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 206

Rechtspraxis der Subventionierung

Eine Untersuchung zur normativen Subventionspraxis
in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Gerd Schetting



Duncker & Humblot · Berlin

GERD SCHEITING

Rechtspraxis der Subventionierung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 206

Rechtspraxis der Subventionierung

Eine Untersuchung zur normativen Subventionspraxis
in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Gerd Schetting



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02854 6

Vorbemerkung

Herrn Prof. Dr. Hans F. Zacher danke ich für den Rat und die stete Unterstützung, die ich von der ersten Konzeption dieser Schrift bis zu ihrer Drucklegung erfahren habe.

Gerd Schetting

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
ERSTER TEIL	
Funktion und Interessenstruktur der Subventionierung	4
<i>Erster Abschnitt</i>	
Subventionierung als Kooperation	4
<i>Zweiter Abschnitt</i>	
Der Kooperationsbeitrag des Subventionsempfängers: Primärzweckrealisierung unter Eigenbeteiligung	8
<i>Erstes Kapitel: Primärzweck und Endzweck</i>	8
A. Primärzweck	12
I. Primärzweck oberer Stufe	13
II. Primärzweck unterer Stufe	15
B. Endzweck	19
<i>Zweites Kapitel: Eigenbeteiligung</i>	21
<i>Dritter Abschnitt</i>	
Der Kooperationsbeitrag des Subventionsträgers: Die Subvention	24
<i>Erstes Kapitel: Die untersuchten Subventionstypen</i>	24
<i>Zweites Kapitel: Funktionale Ordnungseinheiten und reale Regelungseinheiten der Praxis</i>	26
A. Die beiden Prototypen	26

B. Ordnungs- und Regelungseinheiten ohne Hilfsgeschäfte	29
I. Verlorener Zuschuß	29
1. Einziges Zweckerfüllungsgeschäft	29
2. Gesamtheit von Zweckerfüllungsgeschäften	33
3. Zweckerfüllungsakte	35
4. Kombinationen und Sonderfälle	37
II. Zinsloses und zinsgünstiges Darlehen	39
III. Garantie	45
1. Einziges Zweckerfüllungsgeschäft	45
2. Gesamtheit von Zweckerfüllungsgeschäften	48
3. Zweckerfüllungsakte	50
C. Ordnungs- und Regelungseinheiten mit Hilfsgeschäften	52
I. Zinszuschuß	52
II. Zinsdarlehen	56
III. Bürgschaft	57

ZWEITER TEIL

Das Subventionsverhältnis in den Regelungseinheiten der Praxis 65

Zweiter Abschnitt

Regelungen bezüglich der Partner des Subventionsverhältnisses 66

Erstes Kapitel: Der Subventionsträger

A. Einheitliche und gespaltene Trägerfunktion

B. Subventionierung ohne Einschaltung von Kreditinstituten und Treuhandgesellschaften

C. Subventionierung unter Einschaltung von Treuhandgesellschaften und Kreditinstituten

I. Treuhandgesellschaften

II. Kreditinstitute

1. Hausbanken

2. Zentralkreditinstitute

3. Beispiele für die Funktion der Kreditinstitute aus der Subventionspraxis

Inhaltsverzeichnis

IX

<i>Zweites Kapitel: Der Subventionsempfänger</i>	88
A. Die Privatrechtlichkeit des Subventionsempfängers	88
I. Staatliche Verwaltungseinheiten	89
II. Öffentliche Unternehmen	94
B. Die Bestimmung des Subventionsempfängers	95
I. Auswahl der Gruppe	97
II. Auswahl aus der Gruppe	103

Zweiter Abschnitt

Regelungen bezüglich des Inhalts des Subventionsverhältnisses	108
<i>Erstes Kapitel: Die Leistungen des Subventionsträgers</i>	109
A. Die Hauptleistung	109
I. Verlorener Zuschuß	110
II. Darlehen	115
III. Zinszuschuß	116
IV. Garantie	119
V. Bürgschaft	124
B. Die Nebenleistungen	127
<i>Zweites Kapitel: Die Leistungen des Subventionsempfängers</i>	129
A. Die Hauptleistung	129
I. Ex ante- und ex post-Subventionierung	130
II. „Spezies“- und „Gattungsschuld“	136
B. Die Nebenleistungen	141
I. Nebenleistungen als Folge der kooperativen Natur des Subventionsverhältnisses	143
1. Sicherung von Primär- und Endzweckrealisierung	144
2. Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip	150
3. Kontrolle	163
II. Nebenleistungen als Folge der Machtposition des Subventionsträgers: Die Zahlung von Gebühren	178

<i>Drittes Kapitel: Die Pflichtintensität der Leistungsgebote</i>	182
A. Die Leistungen des Subventionsträgers	182
B. Die Leistungen des Subventionsempfängers	184

Dritter Abschnitt

Regelungen bezüglich des Ablaufs des Subventionsverhältnisses	186
<i>Erstes Kapitel: Störungsfreier Ablauf</i>	186
A. Erfüllung	186
I. Allgemeines	186
II. Erfüllungszeitpunkt	187
III. Berechtigter: Problem der Rechtsnachfolge	188
1. Rechtsnachfolge auf Seiten des Subventionsträgers	189
2. Rechtsnachfolge auf Seiten des Subventionsempfängers	189
a) Grundsatz der Übertragbarkeit des Subventionsanspruchs ..	189
b) Regelung in den Subventionsordnungen	193
c) Verpfändbarkeit und Pfändbarkeit des Subventionsan-	
spruchs	198
B. Erfüllungssurrogate	200
C. Sonstige Formen störungsfreien Ablaufs	202
aa) Regelungseinheiten ohne Hilfsgeschäft	194
bb) Regelungseinheiten mit Hilfsgeschäft	196
<i>Zweites Kapitel: Leistungs- und Erfüllungshindernisse</i>	205
B. Leistungs- und Erfüllungshindernisse auf Seiten des Subventions-	
empfängers	207
I. Ordnungsbedarf	207
II. Leistungsstörungen	210
1. Leistungsstörungen bei der ex post-Subventionierung	210
a) Möglichkeit echter Leistungsstörungen	210
b) Anknüpfung an allgemeinen Rechtsgrundsätzen eines allge-	
meinen Gewaltverhältnisses	212
2. Leistungsstörungen bei der ex ante-Subventionierung	216
a) Zuschuß und Zinszuschuß	217

aa) Tatbestand der Leistungsstörung	217
bb) Typische Regelungen	219
(1) Anknüpfung an allgemeinen Rechtsgrundsätzen für die Konkretisierung besonderer Rechtsverhältnisse im allgemeinen Gewaltverhältnis durch Verwaltungsakt	219
(2) Ansätze zu eigenständigen Lösungen	228
cc) Abweichungen von der typischen Rechtsfolge	232
b) Darlehen	237
c) Gemeinsamkeiten bei Zuschuß, Zinszuschuß und Darlehen	242
aa) Gemeinsamkeiten in der primären Rechtsfolge	242
bb) Gemeinsamkeiten in den sekundären Rechtsfolgen	243
d) Garantie	249
aa) Störungen der Hauptleistung	250
bb) Störungen der Nebenleistungen	252
e) Bürgschaft	254
III. Sonstige Leistungs- und Erfüllungshindernisse	258
1. Wegfall der Geschäftsgrundlage	258
a) Sonderfall: Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage	258
b) Entsprechende Konfliktsituationen	261
aa) Beeinträchtigung des Endzwecks	262
bb) Ohne Einfluß auf die Endzweckrealisierung	266
2. Zweckverfehlung und anderweitige Zweckerreichung	268
a) Zweckvereitelung	269
b) Zweckerledigung	272
IV. Folgerung: Obliegenheitscharakter der an den Subventionsempfänger gerichteten Leistungsgebote	272
1. Übereinstimmung der Rechtsfolgen bei Störungen des Subventionsverhältnisses	272
2. Unvereinbarkeit des Obliegenheitscharakters mit der Rechtsnatur des Subventionsverhältnisses	274
3. Vertragsstrafe als Instrument interessengerechter Lösung	281

Vierter Abschnitt

Regelungen bezüglich der Begründung des Subventionsverhältnisses 286

Erstes Kapitel: Die dem Subventionsverhältnis vorgegebene Ordnung 286

A. Die Berechtigung des Subventionsträgers zur Subventionierung 287

B. Die Verpflichtung des Subventionsträgers zur Subventionierung 289

<i>Zweites Kapitel: Der Begründungsprozeß</i>	295
A. Vorbereitungsstadium	295
I. Antragsverfahren	295
II. Antragsfrist	299
III. Antragsberechtigung	305
IV. Verfahrenskomplikationen	306
B. Begründungsstadium	311
I. Konstruktionsfragen	311
1. Zuschuß und Zinszuschuß	312
2. Darlehen und Garantie	316
3. Bürgschaft	322
II. Bindungsmodalität	325
1. Gesetzliche Bindung	325
2. Untergesetzliche Bindung	326
Schluß	335
Literaturverzeichnis	342
Stichwortverzeichnis	348

Abkürzungsverzeichnis

Der Gebrauch von Abkürzungen richtet sich nach dem „Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache auf der Grundlage der für den Bundesgerichtshof geltenden Abkürzungsregeln, bearbeitet von Kirchner“. Abweichend davon bzw. daneben wurden folgende Abkürzungen gebraucht:

BFinMin	Bundesminister der Finanzen
BForschMin	Bundesminister für wissenschaftliche Forschung
BLandwMin/BML	Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BWirtschMin	Bundesminister für Wirtschaft
KGG	Kreditgarantiegemeinschaft
KW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LAB	Lastenausgleichsbank
RI	Richtlinie(n)
RI S. . .	Sammlung Richtlinien (vgl. Literaturverzeichnis)
S-	Subvention(s-)

Abkürzungen der häufig erwähnten Subventionsordnungen

Allgem 1	Richtlinien der Bundesregierung betreffend Zuwendungen des Bundes an außerhalb der Bundesverwaltung stehende Stellen und für den Nachweis der Verwendung der Mittel nach § 64 a Abs. 1 RHO vom 1. April 1953, GMBI. S. 150
Allgem 1 a	Allgemeine Bewilligungsbedingungen für die Gewährung von Zuwendungen des Bundes nach § 64 a RHO, Anlage zu Allgem 1
Allgem 2	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des Bundesministers der Finanzen zu den §§ 23, 26 und 44 der Bundeshaushaltsordnung vom 18. Dezember 1970, MinBl BMF 1971 S. 2
Allgem 2 a	Grundsätze für die Verwendung der Zuwendungen des Bundes sowie für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung (Allgemeine Bewirtschaftungsgrundsätze), Anlage zu Allgem 2
Ausgl 1	Weisung des Präsidenten des Bundesausgleichsamtes über die Gewährung von Aufbaudarlehen für die gewerbliche Wirtschaft und die freien Berufe vom 6. Dezember 1965, BAnz. Nr. 233 vom 11. Dezember 1965

- Ausgl 1 a Durchführungsbestimmungen des Präsidenten des Bundesausgleichsamtes zur Weisung über Aufbaudarlehen für die gewerbliche Wirtschaft und die freien Berufe vom 5. Mai 1962, Mitteilungsblatt des Bundesausgleichsamtes 1962, S. 136
- Ausgl 1 b Bestimmungen über die Leistung, Feststellung und Bewertung von Sicherheiten bei Aufbaudarlehen für die gewerbliche Wirtschaft und die freien Berufe (Anlage zu Ausgl 1 a)
- Ausgl 1 c Bestimmungen über die Einschaltung der Kreditinstitute bei Aufbaudarlehen für die gewerbliche Wirtschaft und die freien Berufe (Anlage zu Ausgl 1 a)
- Ausgl 2 Weisung des Präsidenten des Bundesausgleichsamtes über Aufbaudarlehen für den Wohnungsbau vom 20. Juli 1966, BAnz. Nr. 136 vom 26. Juli 1966
- Ausgl 2 a, b, c Entsprechend Ausgl 1 a, b, c. Siehe dort
- Ausgl 3 Weisung des Präsidenten des Bundesausgleichsamtes über Aufbaudarlehen für die Landwirtschaft vom 6. Dezember 1965, BAnz. Nr. 233 vom 11. Dezember 1966
- Ausgl 3 a, b, c Entsprechend Ausgl 1 a, b, c. Siehe dort
- EWG 1 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG (Milch und Milcherzeugnisse) des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Durchführungsgesetz EWG Milch und Milcherzeugnisse) vom 28. Oktober 1964, BGBl I S. 821
- EWG 1 a Verordnung über Erstattungen bei der Ausfuhr von Milcherzeugnissen vom 11. Dezember 1964, BAnz. Nr. 234 vom 15. Dezember 1964
- EWG 2/1 Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen für Getreide, Reis, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch (Durchführungsgesetz EWG Getreide, Reis, Schweinefleisch, Eier und Geflügel) vom 30. Juni 1967, BGBl. I S. 617
- EWG 2/2 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 136/66/EWG (Durchführungsgesetz EWG Fette) vom 12. Juni 1967, BGBl. I S. 593
- EWG 2 a Verordnung über Erstattungen bei der Ausfuhr von Getreide, Schweinefleisch, Eier, Geflügelfleisch und Fette vom 26. Juli 1967, BAnz. 139 vom 28. Juli 1967
- EWG 3 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 14/64/EWG (Rindfleisch) vom 3. November 1964, BGBl. I S. 829
- EWG 3 a Verordnung über Erstattungen bei der Ausfuhr von Waren der Verordnung Nr. 14/64/EWG (Rindfleisch) vom 4. August 1967, BAnz. Nr. 146 vom 8. August 1967
- Exp 1 Allgemeine Bedingungen des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Bürgschaften durch die Bundesrepublik Deutschland bei Lieferungen und Leistungen an ausländische Staaten und sonstige ausländische Körperschaften des öffentlichen Rechts (Regierungsgeschäfte) SCHALLEHN XVII S. 23

- Exp 2 Allgemeine Bedingungen des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Ausfuhrgarantien, SCHALLEHN XVII S. 11
- Exp 3 Bedingungen des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Bürgschaften zur Deckung der Fabrikationsrisiken, SCHALLEHN XVII S. 19
- Exp 4 Bedingungen des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Garantien zur Deckung von Fabrikationsrisiken, SCHALLEHN XVII S. 7
- Exp 5 Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Garantien für Kapitalanlagen im Ausland vom 2. März 1970, BAnz. Nr. 47 vom 10. März 1970, SCHALLEHN XVIII S. 17
- Exp 5 a Allgemeine Bedingungen des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Garantien für Kapitalanlagen im Ausland, SCHALLEHN XVIII S. 23
- Exp 5 b Gebühren- und Entgeltbestimmungen des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Garantien für Kapitalanlagen im Ausland — Entgeltmerkblatt —, zu Exp 5 a, SCHALLEHN XVIII S. 15
- Exp 6 Allgemeine Bedingungen des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Bürgschaften für Forderungen aus gebundenen Finanzkrediten an Regierungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts im Ausland, SCHALLEHN XIX S. 19
- Exp 7 Allgemeine Bedingungen des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Garantien für Forderungen aus gebundenen Finanzkrediten an private ausländische Schuldner, SCHALLEHN XIX S. 9
- Exp 8 Allgemeine Bedingungen des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Bürgschaften für Forderungen aus ungebundenen Finanzkrediten an Regierungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts im Ausland, SCHALLEHN XX S. 13
- Exp 9 Allgemeine Bedingungen des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Garantien für Forderungen aus ungebundenen Finanzkrediten an private ausländische Schuldner, SCHALLEHN XX S. 3
- Exp 10 Allgemeine Bedingungen des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Bürgschaften durch die Bundesrepublik Deutschland bei der Finanzierung von Verkaufslägern, die bei Niederlassungen deutscher Ausfuhrhändler im Ausland eingerichtet und unterhalten werden, SCHALLEHN XVII S. 31
- Exp Schweiz Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie vom 26. September 1958, Sammlung der Eidgenössischen Gesetze 1959, S. 391

- Exp Bezieh 1 Ausfuhr-Garantie-Erklärung für ein Konsignationslager (Formular der fermes-Kreditversicherungs-Aktiengesellschaft und der Deutschen Revisions- und Treuhand-AG), SCHALLEHN VIII S. 67
- Exp Bezieh 2 Ausfuhr-Garantie-Erklärung für ein Messelager (Formular, vgl. Exp Bezieh 1) SCHALLEHN VIII S. 81
- Exp Bezieh 3 Merkblatt für Bauleistungsdeckungen (Formular, vgl. Exp Bezieh 1), SCHALLEHN VIII S. 77
- Exp Bezieh 4 Ausfuhr-Garantie-Erklärung zur Deckung des Ausfuhrtrisikos und Entgeltrechnung (Formular, vgl. Exp Bezieh 1), SCHALLEHN VIII S. 37
- Forsch 1 nF Bewilligungsbedingungen des Bundesministers für wissenschaftliche Forschung (BMwF) für die Gewährung von Zuwendungen nach § 64 a RHO an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft vom August 1967, Hektographiert
- Forsch 1 aF Bewilligungsbedingungen für die Zahlung, Verwendung und den Nachweis der Verwendung von Zuschüssen aus Haushaltsmitteln des Bundesministers für wissenschaftliche Forschung an private Empfänger vom November 1963, Hektographiert
- Gew 1 Gesetz zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft vom 5. September 1966, BGBI. I S. 545
- Gew 1 a Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft für die Durchführung des Gesetzes zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft vom 27. Januar 1967, BAnz. Nr. 27 vom 8. Februar 1967
- Gew 1 a 1 Bescheid des Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft über Zuschußgewährung nach Gew 1 a, Hektographiert
- Gew 1 a 2 Zusage des Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft dem Grunde nach nach Gew 1 a, Hektographiert
- Gew 2 Richtlinien des Bundesschatzministers für die Übernahme von Bürgschaften des ERP-Sondervermögens für Kredite zur Errichtung mittelständischer Betriebe in neuen Wohnsiedlungen, neugeordneten Stadtteilen und in Gewerbegebieten vom 25. Oktober 1965, BAnz. Nr. 226 vom 2. Dezember 1965
- Gew 3 Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft für die Übernahme von Bürgschaften für Kredite von Kreditinstituten an Angehörige freier Berufe vom 3. April 1970, BAnz. Nr. 62 vom 3. April 1970
- Gew 4 Richtlinien für die Übernahme von Bürgschaften zur Förderung der Einrichtung von Lagerbauten für den Lebensmittelhandel vom Juni 1966, Hektographiert
- Gew 5 Grundsätze des Bundesministers für Verkehr für die Förderung der deutschen Seeschifffahrt vom 17. Mai 1965, BAnz. Nr. 94 vom 20. Mai 1965

- Gew 5 a Allgemeine Bedingungen für Schiffbauzuschüsse nach den Grundsätzen für die Förderung der deutschen Seeschifffahrt vom 17. Mai 1965, Formular zu Gew 5
- Gew 5 b Allgemeine Bedingungen für Schiffbaudarlehen nach den Grundsätzen für die Förderung der Deutschen Seeschifffahrt vom 17. Mai 1965, Formular zu Gew 5
- Gew 6 Gesetz über Umstellung der Abgaben auf Mineralöl vom 20. Dezember 1963, BGBl. I S. 995
- Gew 6 a Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Darlehen in den Jahren 1964 bis 1969 zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der deutschen Erdöl- und Erdgasgewinnungsindustrie vom 7. August 1964, Hektographiert
- Gew 6 b Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Darlehen und Zuschüssen in den Jahren 1969 bis 1974 zur Sicherung und Verbesserung der Erdölversorgung der Bundesrepublik Deutschland vom 21. April 1970, BAnz. Nr. 84 vom 9. Mai 1970
- Gew 7 Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft über die Gewährung von Darlehen aus Mitteln des Bundeshaushalts zur Förderung der Entwicklung von zivilen Flugzeugen in der Bundesrepublik Deutschland vom 18. November 1963, BAnz. Nr. 219 vom 26. November 1963, ersetzt durch die Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft vom 15. Juli 1968, BAnz. Nr. 137 vom 26. Juli 1968
- Gew 7 a Muster eines Darlehensvertrages zu Gew 7, Hektographiert
- Gew 8 Bekanntmachung des Wirtschaftsministeriums über Hilfsmaßnahmen des Landes Baden-Württemberg für einzelne Zweige der Textilindustrie (Textil-Hilfsprogrammen) vom 13. Juli 1964, StAnz. Nr. 59 vom 25. Juli 1964
- Gew 9 Muster einer Refinanzierungszusage der Kreditanstalt für Wiederaufbau für Kredite aus dem ERP-Sondervermögen, Hektographiert
- Gew 10 Richtlinien der Kreditanstalt für Wiederaufbau für die Übernahme von Bürgschaften zu Gunsten gewerblicher Unternehmen zur Förderung der Gewässerreinigung, Hektographiert
- Gew 11 Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films vom 22. Dezember 1967 (9. August 1971), BGBl. I S. 1352 (BGBl. I S. 1251)
- Gew 12 Programm des Landes Baden-Württemberg zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft — Strukturentwicklungsprogramm —, 4. Landtag von Baden-Württemberg, Beilage IV 4638
- Gew 12 a Richtlinien des Wirtschafts- und Finanzministeriums für Finanzhilfen des Landes Baden-Württemberg zur Durchführung des Programms zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft — Strukturentwicklungsprogramm — vom 19. Dezember 1967, Formular

- Gew 12 a 1 Muster eines Zuschußvertrages zwischen dem Land Baden-Württemberg und einem Unternehmen als Darlehnsnehmer, Formular zu Gew 12 a
- Gew 13 Richtlinien der Kreditgarantiegemeinschaft des saarländischen Handwerks GmbH für die Übernahme von Ausfallbürgschaften vom 5. April 1965, Hektographiert
- Gew 14 Richtlinien der Kreditgarantiegemeinschaft des saarländischen Handels GmbH für die Übernahme von Ausfallbürgschaften vom 22. April 1965, Hektographiert
- Kult 1 Richtlinien des Ministers für Kultus, Unterricht und Volksbildung des Saarlandes für die Förderung von Studenten an der Universität des Saarlandes vom 22. April 1968 (Honnefer Modell), GMBL. Saar 1968 S. 167
- Kult 2 Richtlinien des Ministers für Kultus, Unterricht und Volksbildung des Saarlandes für die Förderung ausländischer Studierender an der Universität des Saarlandes vom 26. November 1964, Amtl. Schulblatt des Saarlandes 1965 S. 21
- Kult 3 Richtlinien des Ministers für Kultus, Unterricht und Volksbildung des Saarlandes für die Vergabe von Stipendien an Studierende des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes vom 26. 1. 1965, Amtl. Schulblatt des Saarlandes 1965 S. 31
- Kult 4 Richtlinien des Ministers für Kultus, Unterricht und Volksbildung des Saarlandes für die Gewährung von Stipendien an Studierende, die ihr Studium mit der staatlichen Prüfung für den höheren Dienst an gewerblichen, hauswirtschaftlichen, bergmännischen Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen abschließen wollen, vom 25. März 1966, Amtl. Schulblatt des Saarlandes 1966 S. 35
- Kult 5 Richtlinien des Ministers für Kultus, Unterricht und Volksbildung des Saarlandes für die Vergabe von Forschungsstipendien aus Mitteln des saarländischen Haushalts vom 15. Januar 1961, Amtl. Schulblatt des Saarlandes 1961 S. 169
- Kult 6 Richtlinien des Deutsch-Französischen Jugendwerks vom 1. Januar 1965, Hektographiert
- Kult 7 Richtlinien des Ministers für Kultus, Unterricht und Volksbildung des Saarlandes über die Gewährung von Zuschüssen aus dem Landesjugendplan (Epl. 3000 Jugendhilfe) vom 18. Mai 1967, Amtsblatt des Saarlandes S. 485
- Kult 7 a Bewilligungsbescheid des Ministers für Kultus, Unterricht und Volksbildung des Saarlandes für Zuschüsse aus Mitteln des Landeshaushalts für das Rechnungsjahr 1969 zur Durchführung der zentralen Führungsaufgaben, Hektographiert
- Kult 7 b Bewilligungsbescheid des Ministers für Kultus, Unterricht und Volksbildung des Saarlandes für Zuwendungen aus Landesmitteln des Rechnungsjahres 1969, Hektographiert

- Kult 8** Richtlinien des Bundesministers für Familie und Jugend für den Bundesjugendplan vom 28. Oktober 1964, GMBL 1964 S. 513, ersetzt durch die Allgemeinen Richtlinien des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit für den Bundesjugendplan vom 3. November 1970 S. 614
- Kult 8 a** Durchführungserlaß für den 18. Bundesjugendplan (Rechnungsjahr 1967) vom 14. Dezember 1966, GMBL 1967 S. 10
- Kult 9** Erlaß des Bundesministers des Innern über die Förderung des deutschen Films vom 1. September 1967, GMBL 1967 S. 434
- Kult 10** Richtlinien des „Kuratoriums Junger Deutscher Film, Gemeinnütziger Verein e. V. München“, Hektographiert
- Kult 11** Richtlinien der Gemeinde Quierschied (Saarland) über die Gewährung von Kultur-, Sport- und Jugendpflegezuschüssen vom 4. Juni 1964, Hektographiert
- Landw 1** Richtlinien des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Gewährung von Investitionsbeihilfen für landwirtschaftliche Betriebe (Anpassungshilfe 1967) vom 24. Februar 1967, MinBl. BML 1967 S. 66
- Landw 2** Gesetz zur Förderung der Deutschen Eier- und Geflügelwirtschaft vom 27. Juli 1961, BGBl. I S. 1061
- Landw 3** Richtlinien des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Förderung von Aussiedlungen, baulichen Maßnahmen in Altgehöften und Aufstockungen aus Mitteln des „Grünen Planes“ vom 8. Dezember 1965, BAnz. Nr. 15 vom 22. Januar 1966
- Landw 5** Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiet der Weinwirtschaft (Weinwirtschaftsgesetz) vom 9. Mai 1968, BGBl. I S. 471
- Landw 5 a** Richtlinien des Stabilisierungsfonds für Wein für Maßnahmen zur Marktstabilisierung vom 21. August 1964, BAnz. Nr. 155 vom 22. August 1964
- Landw 5 a 1** Einzelbedingungen des Stabilisierungsfonds für Wein für die Förderung der Übernahme von Wein durch Risikobeteiligung vom 30. August 1967, BAnz. Nr. 168 vom 7. September 1967
- Landw 5 a 2** Einzelbedingungen des Stabilisierungsfonds für Wein für die Förderung der Unterbringung durch Zinsverbilligung an Erzeugerbetriebe vom 30. August 1967, BAnz. Nr. 168 vom 7. September 1967
- Landw 6** Richtlinien 1967 des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Gewährung von Zuschüssen an die Seefischerei zur Strukturverbesserung und Konsolidierung (Struktur- und Konsolidierungsbeihilfe) vom 25. Juli 1967, BAnz. Nr. 141 vom 1. August 1967

- Landw 7 Richtlinien des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über Stützungsmaßnahmen bei Magermilchpulver zu Futterzwecken vom 12. April 1967, BAnz. Nr. 72 vom 15. April 1967
- Landw 8 Richtlinien des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über Stützungsmaßnahmen bei Kasein und Kaseinat aus Magermilch vom 26. Juli 1967, BAnz. Nr. 139 vom 28. Juli 1967
- Landw 9 Richtlinien 1967 des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Zinsverbilligung von Darlehen zur Förderung vordringlicher agrar- und ernährungswirtschaftlicher Maßnahmen vom 1. Juli 1967, BAnz. Nr. 136 vom 25. Juli 1967
- Landw 10 Richtlinien des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Gewährung von Bundeszuschüssen zur Verbesserung der Struktur der Zuckerfabriken vom 11. November 1964, Hektographiert
- Soz 1 Zweites Wohnungsbaugesetz vom 1. September 1965, BGBl. I S. 1617
- Soz 2 Richtlinien des Ministers für Arbeit und Soziales des Saarlandes über die Gewährung von Darlehen zur Beschaffung von Kraftfahrzeugen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes vom 13. Juni 1967, Amtsblatt des Saarlandes S. 545

Einleitung

Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung nimmt sich seit Jahrzehnten der Subventionierung in dem besonderen Maße an, das der Bedeutung dieses Instruments staatlicher Intervention in den Wirtschaftsablauf angemessen ist. In der politischen Auseinandersetzung wird die Subventionierung seit langem und neuerdings immer stärker kritisiert. Die Rechtswissenschaft jedoch beginnt erst allmählich, Subventionierung als ein Phänomen zu begreifen, das auch solche Probleme aufwirft, die zu erkennen und zu lösen nur Aufgabe des Juristen sein kann.

Wohl wurde sie seit Mitte der fünfziger Jahre mit diesem Problem konfrontiert, nachdem die Gerichte aufgerufen waren, über Konfliktfälle zu entscheiden. Juristische Untersuchungen konzentrierten sich jedoch auf die Fragen der Zuordnung von Subventionsmaßnahmen zu den Teilbereichen des Rechts und ihre Einordnung in bestehende Schemata. Dazu entwickelte man eine eigene (Zweistufen-) Theorie¹. Nur die Frage nach der Geltung des Prinzips vom Gesetzesvorbehalt bei der Subventionierung war noch in vergleichbarem Umfang Gegenstand rechtswissenschaftlicher Erörterungen². Sie basierten auf den Erkenntnissen der Wirtschaftswissenschaften und waren davon gefärbt. Symptom für diese einseitige Sicht des Phänomens ist, die „Subventionierung“ in anderen Bereichen als dem der Wirtschaft zu leugnen^{2a}.

Erst die Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer im Oktober 1966 machte die Notwendigkeit einer neuen Fragestellung deutlich sichtbar. Dort vermochte *Zacher*³ ein unerträgliches Ordnungsdefizit im Subventionswesen nachzuweisen, das auch das bestehende „apokryphe Subventionsrecht“ der Verwaltungsvorschriften nicht beseitigt. „Was nach der rechtlichen Ordnung schreit“, folgerte er daraus⁴, „ist das Wie der Subvention: Verteilung und Kooperation.“ Es ist das Versäumnis des Gesetzgebers, Sachverhalte, die in wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen Lebensbereichen in ungezählter Anzahl mit einem finanziellen Aufwand von Milliarden auftreten, und die entsprechend viele Rechtsbeziehungen

¹ Vgl. u. 2. Teil 4. Abschn. 2. Kap. B.

² Vgl. u. 2. Teil 4. Abschn. 1. Kap. A.

^{2a} Vgl. *Zacher* S. 323 und seine Nachweise S. 323 Anm. 63; s. a. die Nachweise bei *Schlotke* S. 5.

³ s. *Zacher* passim, insbes. S. 312 ff., 395 f.

⁴ *Zacher* S. 395.

zwischen Rechtssubjekten schaffen, nicht generell normativ zu erfassen, sondern ihre Regelung jeweils der Exekutive zu überlassen und nur ganz wenige davon herauszugreifen und — isoliert — partiell normativ zu regeln. Ob, in welchem Umfang und zu welchem Zweck subventioniert wird, kann auch anders als durch förmliches Gesetz bestimmt werden. Unerlässlich ist aber die Norm zur gerechten Lösung von Konfliktsituationen, die im Verhältnis des Subventionsträgers zum Subventionsempfänger und anderen an der Subventionierung Beteiligten durch jedes Subventionieren entstehen können.

Welches sind diese Konfliktsituationen und wie können die Konflikte interessengerecht gelöst werden? Die Antwort auf diese Frage setzt voraus, daß die *Funktion* der *Subventionierung* erfaßt und ihre *Interessenstruktur* erkannt wird, an der die Adäquanz möglicher Lösungen zu messen ist. Diese Erkenntnis wiederum kann nur durch eine *Untersuchung* der *Subventionspraxis* gewonnen werden. Zacher⁵ konnte 1966 erklären: „Der Tatbestand, wie Subventionierung geschieht, ist nie wirklich aufgenommen worden⁵.“ Daran hat sich bis heute nichts geändert. Deshalb wird mit dieser Schrift der Versuch einer kritischen Bestandsaufnahme unternommen, um dazu beizutragen, solche Informationen zu liefern, deren der Gesetzgeber bedarf, um die längst fälligen angemessenen Normen zu schaffen. Damit ist das Ziel des Buches umrissen: eine *Darstellung aus der Rechtspraxis der Subventionierung als eine Vorstudie zu einem künftigen Subventionsgesetz* zu geben. Solange der Gesetzgeber nicht willens oder in der Lage ist, ein solches Gesetz zu schaffen, soll es in gleicher Weise *Verwaltung* und *Rechtsprechung* dienen, denen dann gemeinsam die Aufgabe zufällt, die Rechtsordnung der Subventionierung zu bestimmen.

Diese Bestandsaufnahme knüpft an den vorhandenen Ansätzen für eine spätere gesetzliche Regelung, also an Richtlinien, allgemeinen Bewilligungsbedingungen und an den wenigen bestehenden Spezialgesetzen für einzelne Subventionsmaßnahmen an. Diese „*Subventionsordnungen*“ machen sichtbar, welche Rechtsbeziehungen und welche damit verbundenen Interessenkonflikte zwischen den an einer Subventionierung beteiligten Rechtssubjekten entstehen, ob und gegebenenfalls welche Lösungen dafür gefunden werden. Im Idealfall müßten dazu alle Subventionsordnungen in allen Lebensbereichen erfaßt werden. Statt dessen beschränkt sich die Arbeit einmal auf eine Analyse der Leistungssubventionierung und läßt die Verschönungssubventionierung außer Betracht⁶. Zum anderen werden auch von den Leistungssubventionen nur diejenigen Formen untersucht, die am häufigsten auftreten. Dabei wer-

⁵ Zacher S. 396.

⁶ Der Arbeit liegt die von Zacher (S. 317) entwickelte Definition der Subvention zugrunde; s. dazu u. 1. Teil 1. Abschn. bei Anm. 1.

den etwa 80⁷ von insgesamt 350 bis 400 untersuchten gesetzlichen und untergesetzlichen Subventionsordnungen für Maßnahmen sowohl auf wirtschaftlichem wie auch auf kulturellem und sozialem Gebiet exemplarisch für alle entsprechenden Ordnungen eingehend dargestellt.

Eine solche Bestandsaufnahme muß an einem Zeitpunkt ansetzen. Hier handelt es sich um eine Aufnahme aus der Subventionspraxis in den Jahren 1966 bis 1970. Dabei ist zu berücksichtigen, daß eine Vielzahl von Regelungen unverändert oder mit nur geringen Abweichungen schon vorher gegolten haben oder über diesen Zeitraum hinaus weiter gelten. Da alle untersuchten Subventionsordnungen noch unter der Geltung der Reichshaushaltsordnung erlassen wurden, hat das Inkrafttreten des Haushaltsgrundsatzgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung auf diese Darstellung keinen wesentlichen Einfluß. Im übrigen galten auch nach Inkrafttreten dieser beiden Gesetze die Richtlinien und allgemeinen Bedingungen zu § 64 a Reichshaushaltsordnung, die für spezielle Ordnungen in einzelnen Regelungsbereichen Vorbild waren, zunächst noch fort. Soweit Änderungen in der Rechtspraxis aufgrund der neuen Haushaltsgesetze und der seit Anfang 1971 geltenden Verwaltungsvorschriften dazu⁸ eingetreten oder zu erwarten sind, wurde das berücksichtigt.

⁷ Vgl. o. das „Abkürzungsverzeichnis der häufig erwähnten Subventionsordnungen“.

⁸ Allgem 2, Allgem 2 a.