



MARTINI·MOGG·VOGT

RECHTSANWÄLTE · WIRTSCHAFTSPRÜFER · STEUERBERATER

Martini Mogg Vogt PartGmbH • Joseph-Schumpeter-Allee 23 • 53227 Bonn

Per E-Mail: [REDACTED]@BpB.de; [REDACTED]@BpB.de

Bundeszentrale für politische Bildung

[REDACTED]
Adenauerallee 86
53113 Bonn

Bonn, den 23.05.2022

Unser Zeichen: 546/22-MF/MF

[REDACTED]
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Assistenz: [REDACTED]
Telefon: 0228 / 18 43 798-12
E-Mail: [REDACTED]@mmv-recht.de

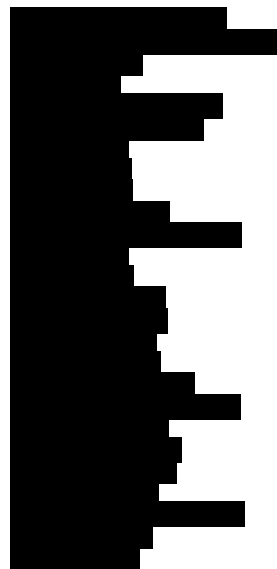
Rechtsgutachten zur Regelung der Anerkennung von Dachverbänden im Rahmen der Richtlinienförderung der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB)

Sehr geehrte [REDACTED],
sehr geehrte [REDACTED],
sehr geehrte Damen und Herren,

in vorbezeichneter Angelegenheit nehme ich Bezug auf die gemeinsam geführte Korrespondenz und den Auftrag, die Rechtslage im Zusammenhang mit der Anerkennung von Dachverbänden zur Weiterleitung von Richtlinienförderung im gemeinsam abgestimmten Rahmen näher zu prüfen und rechtsgutachterlich zu bewerten. Dem komme ich nachfolgend gerne nach.

MMV Koblenz

Ferdinand-Sauerbruch-Str. 28
56073 Koblenz
Telefon: 0261 / 88 44 66
Telefax: 0261 / 80 08 01



MMV Bonn

Joseph-Schumpeter-Allee 23
53227 Bonn
Telefon: 0228 / 18 43 798 - 0
Telefax: 0228 / 18 43 798 - 71



MMV Mainz

Essenheimer Str. 157
55128 Mainz
Telefon: 0 61 31 / 26 511 - 0
Telefax: 0 61 31 / 26 511 - 13



MMV Stuttgart

Hasenbergstr. 95A
70176 Stuttgart
Telefon: 0711 / 576 046 - 30
Telefax: 0711 / 576 046 - 40





Inhaltsverzeichnis

A. Fragestellungen	4
B. Sachverhalt	5
I. Die BpB	5
II. Richtlinienförderung von Veranstaltungen der politischen Bildung	5
1. Anerkennung als Fördervoraussetzung	5
a) Gegenstand der Förderung, Verfahren und Obliegenheiten	6
b) Dachverbände und Weiterleitungsbefugnis	7
C. Rechtliche Bewertung	10
I. Ausschließbarkeit Dachverbands-Anerkennung und Weiterleitungsoption	10
1. Pflicht zur Ermöglichung einer Weiterleitung	10
2. Vertrauensschutz anerkannter Bestandsdachverbände	12
a) Zur Rechtsnatur der Richtlinienförderung	12
b) Grundsätzliche Änderungsbefugnis des Fördermittelgebers	12
3. Zwischenergebnis: Ausschlussmöglichkeit Weiterleitungsoption	15
4. Beschränkung des Weiterleitungsausschlusses nur auf neue Bildungsträger	15
a) Zur Rechtsnatur der Richtlinien	16
b) Maßstab Gleichbehandlung	16
c) Ungleichbehandlung	18
d) Rechtfertigung	19
II. Anerkennungspflicht von Unterträgern und Verfahrensbesonderheiten	23
1. Eigenständige Anerkennungspflicht von Unterträgern	23
2. Gewährleistungspflicht des Vorliegens der Zuwendungsvoraussetzungen beim Letztempfänger	25
III. Absolute Begrenzung anerkennungsfähiger DV und Omnibusprinzip	29
1. Das Omnibusprinzip in der institutionellen Bundesförderung	29
2. Übertragbarkeit auf die Anerkennung von Dachverbänden	31
IV. Begrenzung der UT-Zahl nur für neu anzuerkennende DV?	33



MARTINI·MOGG·VOGT

RECHTSANWÄLTE · WIRTSCHAFTSPRÜFER · STEUERBERATER

- 3 -

1. Ungleichbehandlung	33
2. Rechtfertigung.....	33
D. Ergebnisse.....	36



A. Fragestellungen

Gegenstand der Begutachtung sind die nachfolgenden Fragestellungen:

- I. Ist die BpB im Rahmen der Richtlinienreform unter Berücksichtigung insbesondere des Vertrauensschutzes von bereits anerkannten Dachverbänden sowie des Gleichbehandlungsgrundsatzes berechtigt, die Anerkennung von Dachverbänden und damit die Weiterleitungsmöglichkeit von Fördermitteln zukünftig auszuschließen?**
- II. Ist die BpB im Fall des Festhaltens an der Anerkennung von Dachverbänden verpflichtet, ein förmliches Anerkennungsverfahren hinsichtlich aller Unterträger des jeweiligen neuen Dachverbandes vorzunehmen und müsste dies dann den üblichen Anforderungen einer Anerkennung auch für Einzelträger entsprechen oder welche Besonderheiten sind hierbei zu beachten?**
- III. Ist die BpB berechtigt, die Zahl anerkennungsfähiger Dachverbände absolut zu begrenzen und kann in dem Zusammenhang ein sog. Omnibus-Prinzip eingeführt werden, wonach ein neuer Dachverband nur anerkannt wird, wenn ein anderer (vergleichbarer) Dachverband aus der Anerkennung nebst Förderung ausscheidet?**
- IV. Ist die BpB berechtigt, die Zahl der Unterträger je Dachverband nur für neu anzuerkennende Dachverbände (nicht für Bestandsdachverbände) zu begrenzen (z.B. auf bis zu 10 Unterträger)?**



B. Sachverhalt

Wir legen unserer Rechtsprüfung bezogen auf die o.g. Fragestellungen folgenden Sachverhalt zu Grunde.

I. Die BpB

Die Bundeszentrale für politische Bildung ist eine nichtrechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und für Heimat mit Sitz in Bonn. Die Arbeit der BpB ist insbesondere darauf gerichtet, das Bewusstsein für Demokratie und politische Partizipation zu stärken und zu fördern.

II. Richtlinienförderung von Veranstaltungen der politischen Bildung

Das vorgenannte Ziel verfolgt die BpB auch über die Gewährung sog. Richtlinienförderung für Veranstaltungen der politischen Bildung anerkannter Träger. Hierzu hat das Bundesministerium des Innern zuletzt im Jahr 2012 sog. „Richtlinien zur Anerkennung und Förderung von Veranstaltungen der politischen Bildung durch die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB)“ erlassen (Bek. d. BMI v. 28.09.2012, G I 5 – 123 101/4, GMBI. 2012, S. 642 – nachfolgend „Richtlinien“). Soweit nachfolgend von „Förderung“ die Rede ist, bezieht sich dies auf die Förderung nach Maßgabe dieser Richtlinien. Ausweislich der dortigen Bestimmungen gelten für diese Förderung neben den Richtlinienvorgaben selbst insbesondere §§ 23, 44 BHO und die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften sowie die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).

1. Anerkennung als Fördervoraussetzung

Grundvoraussetzung einer Förderbewilligung ist nach den Richtlinien, dass in der politischen Bildung tätige Einrichtungen seitens der BpB als Bildungsträger im Sinne der Richtlinien förmlich „anerkannt“ werden. Hierfür sind in den Richtlinien unter Ziff. I. nähere Anforderungen an die Einrichtungen ausgeführt, die sich u.a. auf die Bejahung der parlamentarisch-repräsentativen Willensbildung und das Bekenntnis zur freiheitlich-de-



mokratischen Grundordnung beziehen. Hinzu treten förmliche Anforderungen, wie die Vorlage u.a. der jeweiligen Satzung, des Gesellschaftsvertrages und des Protokolls der letzten Jahreshauptversammlung (vgl. die in Ziff. I der Richtlinien näher ausgeführten Anforderungen).

Die Anerkennung ist gemäß den abschließenden Ausführungen zu Ziff. I der Richtlinien auf fünf Jahre befristet. Über eine Verlängerung wird auf Antrag entschieden. Diese Verlängerungsentscheidung erfolgt bescheidförmig mit Rechtsbehelfsbelehrung (vgl. die uns vorliegende Verlängerung der Anerkennung des BAK Arbeit und Leben vom 14.12.2017). Das Anerkennungsverfahren ist nach Mitteilung der BpB sehr aufwändig und mit ca. 2 Jahren Dauer auch zeitintensiv.

a) Gegenstand der Förderung, Verfahren und Obliegenheiten

Gegenstand der Richtlinienförderung sind Bildungsveranstaltungen im Sinne der Ziff. II.1 der Richtlinien. Die Zuwendungsvoraussetzungen werden in Ziff. II.2 näher ausgeführt. Das Antrags- und Bewilligungsverfahren ergibt sich aus Ziff. II.4. Demnach erfolgt die Fördermittelbewilligung im Rahmen eines gestuften Verfahrens. Grundvoraussetzung für eine Antragsberechtigung ist die Anerkennung, die selbst aber keinen Rechtsanspruch auf eine Förderung dem Grunde oder der Höhe nach begründet. Im Übrigen erfolgt die Förderung gemäß folgender Verfahrensschritte:

- Bis spätestens zum 30.11. eines Jahres ist der BpB ein sog. Jahresantrag unter Angabe der im Folgejahr geplanten Veranstaltungen und der hierfür aufgestellten Finanzplanung vorzulegen.
- Die BpB teilt dem Bildungsträger daraufhin die Höhe eines Jahreskontingentes mit. Während es sich hierbei nach dem Wortlaut der Ziff. 4.1, S. 3 der Richtlinien um eine Mitteilung und keine Bewilligung handeln soll, hat sich bei der BpB eine Verwaltungspraxis herausgebildet, wonach das Jahreskontingent des Bildungsträgers bescheidförmig mit Rechtsbehelfsbelehrung bewilligt wird (vgl. der uns vorliegende Zuwendungsbescheid gegenüber BAK Arbeit und Leben vom 02.01.2020).



- Die Bildungsträger reichen auf der Grundlage sodann gem. Ziff. II.4.2 der Richtlinien und im Rahmen des zuvor zugewiesenen Jahreskontingents veranstaltungsbezogene Förderanträge ein. Hierauf erlässt die BpB veranstaltungsbezogene Förderbescheide, woraufhin es unter den sich aus den Richtlinien bzw. den Bescheiden ergebenden Voraussetzungen zur Auszahlung an den Bildungsträger kommt.

Die Zuwendungsempfänger treffen nach Ziff. II.7 und II.8 der Richtlinien nähere Verwendungsnachweis- und Mitteilungspflichten.

b) Dachverbände und Weiterleitungsbefugnis

Mit Ziff. II.5 der Richtlinien wird unter näheren Voraussetzungen auch die Weiterleitung von Zuwendungen eröffnet. Im Mittelpunkt stehen hierbei sog. Dachverbände („DV“), die sich durch die Zuordnung von sog. Unterträgern („UT“) auszeichnen. Nach der Richtlinie sammelt der Dachverband Förderanträge auf Richtlinienförderung seiner Unterträger und reicht diese dann gegenüber der BpB mit seiner Stellungnahme zu den Anträgen ein. Mit dem Antrag hat der Dachverband gem. Ziff. II.5.2 der Richtlinien schriftlich u.a. zu bestätigen, dass dieser die maßgebenden Bestimmungen des Zuwendungsbescheides einschließlich der Richtlinien und Nebenbestimmungen zum Bestandteil der Weiterleitung gegenüber seinen Mitgliedern, also Unterträgern, macht. Daraufhin werden dem Dachverband (nicht den Unterträgern) bei Erfüllen der Voraussetzungen im oben bezeichneten Verfahren Zuwendungen bewilligt und ausgezahlt (vgl. Ziff. II.5.3 der Richtlinien). Die Weiterleitung an die Unterträger obliegt dem jeweiligen Dachverband, der hierbei insbesondere die Anforderungen der Ziff. II.5.4 der Richtlinien zu gewährleisten hat.

In der Praxis schließen die Dachverbände auf Grundlage der bescheidförmigen Bewilligung eines Jahreskontingentes mit ihren Unterträgern privatrechtliche Weiterleitungsverträge für die Weiterleitung von Fördermitteln der BpB in einem Haushaltsjahr (vgl. der uns vorliegende Weiterleitungsvertrag zwischen Arbeit und Leben, Arbeitskreis für die Bundesrepublik Deutschland e.V. und Arbeit und Leben Bayern GmbH für das Haushaltsjahr 2020 vom 11.02.2020).



Derzeit sind bei der BpB 108 Bildungsträger im Sinne der Richtlinien anerkannt, darunter befinden sich acht Dachverbände. Deren Unterträgerzahl variiert stark zwischen einem und 85 Unterträgern. Auch die Jahreskontingente der Dachverbände variieren zuletzt zwischen 2.800 und 965.000 EUR. Die Anerkennung der acht derzeitigen Dachverbände liegt bereits Jahrzehnte zurück. Eine Neuankennung von Dachverbänden ist in der mittelfristigen Vergangenheit nicht erfolgt, vielmehr fanden insoweit lediglich Verlängerungsentscheidungen der Anerkennung bestehender Dachverbände statt. Im Rahmen einer solchen Verlängerung der Anerkennung von Dachverbänden wird im jeweiligen Bescheid die Anerkennung ausdrücklich auch auf den Status als Dachverband erstreckt:

„Sie werden hiermit weiterhin als Dachverband im Sinne der Richtlinien zur Anerkennung und Förderung von Veranstaltungen der politischen Bildung durch die BpB anerkannt.“ (Verlängerung der Anerkennung BAK Arbeit und Leben mit Bescheid vom 14.12.2017).

Weitergehend heißt es dort:

„Die Verlängerung der Anerkennung erfolgt zudem für Ihre Unterträger. Die verbindliche Übersicht Ihrer Unterträger ist diesem Bescheid beigelegt.“

Die verbindliche Feststellung der Unterträger, zu deren Gunsten eine Weiterleitung möglich ist, im Anerkennungsbescheid bzw. der Anlage hierzu hat den Hintergrund einer Prüfmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 11.04.2006 (Gz.: I 3 (alt) II 5 – 2001 – 1115). Die Prüfung bezog sich auf die Umstrukturierung der Bundeszentrale für politische Bildung und seinerzeit noch eine andere Fassung der Richtlinien, die u.a. eine unbefristete Anerkennung von Bildungsträgern vorsah. Auf S. 12 unter (2) heißt es dort:

„Die Anerkennung als Bildungsträger durch die BpB ist die entscheidende Voraussetzung für eine Förderung von Veranstaltungen nach den Förderrichtlinien. Wir sehen deshalb eine besondere Verantwortung der BpB darin sicherzustellen, dass alle Träger – d.h. neu anzuerkennende, bereits anerkannte und auch bereits geförderte, aber noch nicht anerkannte Träger – alle in Nr. 3 der Förderrichtlinie



MARTINI·MOGG·VOGT

RECHTSANWÄLTE · WIRTSCHAFTSPRÜFER · STEUERBERATER

- 9 -

genannten Kriterien dauerhaft erfüllen. Wesentliche Informationen dazu kann die BpB aus den einzureichenden Unterlagen sowie der Beobachtung von Veranstaltungen erhalten.“

Vor dem Hintergrund erfolgt in der Praxis der BpB nach diesseitigem Verständnis zwar keine förmliche, an die Unterträger adressierte Anerkennung dieser Unterträger. Es erfolgt aber eine Prüfung dieser Unterträger und die verbindliche Nennung im Rahmen der Verlängerungsanerkennung der Dachverbände.

Die BpB erwägt in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat eine Reform der Richtlinien. In dem Rahmen stellen sich die oben genannten Fragen mit Bezug auf die Anerkennung von Dachverbänden sowie der Möglichkeit der Weiterleitung der Fördermittel an Unterträger. Die Bewertung dieser Fragestellungen ist auf Grundlage des vorstehenden Sachverhalts Gegenstand dieses Rechtsgutachtens.



C. Rechtliche Bewertung

Die aufgeworfenen Rechtsfragen bewerten wir wie folgt.

I. Ausschließbarkeit Dachverbands-Anerkennung und Weiterleitungsoption

Im Rahmen der ersten zu begutachtenden Fragestellung ist zu bewerten, ob es der BpB bzw. dem Bundesinnenministerium im Rahmen einer Reform der Richtlinien freisteht, die Anerkennung von Dachverbänden und damit die Weiterleitungsmöglichkeit von Fördermitteln gemäß Richtlinien zukünftig auszuschließen. Hierbei sind insbesondere auch Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes von bereits anerkannten Dachverbänden sowie des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu berücksichtigen. Über Art. 19 Abs. 3 GG können auch juristische Personen des Privatrechts im Ausgangspunkt Grundrechtsschutz beanspruchen (vgl.: BVerfG, Urt. v. 06.12.2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12).

1. Pflicht zur Ermöglichung einer Weiterleitung

Der zukünftige Ausschluss der Anerkennung von Dachverbänden setzt voraus, dass die Eröffnung einer Weiterleitungsoption für die BpB als Zuwendungsgeberin überhaupt dem Grunde nach disponibel ist. Müsste eine Weiterleitungsmöglichkeit durch die BpB als Zuwendungsgeberin schon im rechtlichen Ausgangspunkt zwingend gegenüber den Fördermittelempfängern eingeräumt werden, schied nach unserer Auffassung die Möglichkeit der Versagung einer Anerkennung von Dachverbänden aus, da sich der Charakter eines Dachverbandes im Sinne der Richtlinien gerade dadurch auszeichnet, dass diesem die Möglichkeit zur Weiterleitung von Fördermitteln an Unterträger eingeräumt wird. Jenseits der Berechtigung zur Fördermittelweiterleitung ist für uns kein weiterer Gesichtspunkt ersichtlich, der die Anerkennung gerade als Dachverband erfordern würde. Vor dem Hintergrund ist zunächst notwendige Voraussetzung für die Zulässigkeit einer zukünftigen Versagung der Anerkennung von Dachverbänden und die damit eröffnete Weiterleitungsmöglichkeit, dass keine Pflicht zur Eröffnung einer Fördermittelweiterleitung besteht.



Nach unserer Auffassung besteht eine solche Pflicht nicht. Vorliegend stellt die Richtlinienförderung eine Förderung aus Bundesmitteln dar, für die auch ausweislich der Richtlinien (siehe dort vor Ziff. I) u.a. die zu § 44 BHO erlassenen Verwaltungsvorschriften maßgeblich sind. In dieser VV ist mit Ziff. 12.1 folgendes bestimmt:

„Die Bewilligungsbehörde kann im Zuwendungsbescheid vorsehen, dass der Zuwendungsempfänger als Erstempfänger die Zuwendung ganz oder teilweise weiterleiten kann. Durch die zweckbestimmte Weiterleitung erfüllt der Erstempfänger den Zweck der Zuwendungszweck.“

Durch die Ausgestaltung als „kann“-Bestimmung wird der Bewilligungsbehörde, die über Bundeszuwendungen disponiert, die Möglichkeit eingeräumt, eine Weiterleitung der Zuwendungen vom Erstempfänger an Letztempfänger zuzulassen. Wir erkennen insoweit keine unbedingte Rechtspflicht, diese Gestaltungsoption auch tatsächlich zu nutzen und im Förderrechtsverhältnis umzusetzen. Mit anderen Worten steht es den Bewilligungsbehörden von Bundesfördermitteln ohne abweichende Rechtsvorgaben, die wir hier für die Richtlinienförderung der BpB nicht erkennen, frei, eine Weiterleitungsmöglichkeit für die Fördermittel einzuräumen. In einer aktuellen Publikation von Schaller (Weiterleitung von Zuwendungen durch Erstempfänger, LKV 2021, 247) heißt es hierzu aus unserer Sicht grundsätzlich zutreffend:

„Nur wenn es die Bewilligungsbehörde konkret zulässt, darf der Zuwendungsempfänger („Erstempfänger“) die Zuwendung oder Teile davon an Dritte (Letztempfänger) zur zweckentsprechenden Verwendung weiterleiten. Es besteht keine Verpflichtung für die Bewilligungsbehörde eine „Weiterleitung“ zuzulassen.“

Diese Wertung ist aus unserer Sicht auf die hier geprüfte Fragestellung zu übertragen. Damit steht es der BpB bzw. dem Bundesinnenministerium nach diesseitiger Auffassung frei, im Rahmen einer Richtlinienreform für die Zukunft vorzugeben, dass bezogen auf die Richtlinien-Fördermittel keine Möglichkeit zur Weiterleitung (mehr) besteht. Die bewilligten Mittel sind folglich dann durch den Fördermittelbegünstigten unmittelbar selbst und ohne Weiterleitung zweckentsprechend zu verwenden. Da sich der Charakter eines Dachverbandes im Sinne der Richtlinien in der Ermöglichung einer Fördermittelweiter-



leitung erschöpft, könnte dann konsequenterweise auch die Anerkennung von Dachverbänden gerade als solcher Dachverband unterbleiben. Die Möglichkeit der Anerkennung der jeweiligen Einrichtung als sog. Einzelträger bliebe hiervon unberührt.

2. Vertrauensschutz anerkannter Bestandsdachverbände

Soweit nach den obenstehenden Ausführungen die BpB nicht verpflichtet ist, eine Weiterleitungsmöglichkeit hinsichtlich bewilligter Fördermittel einzuräumen, folgt daraus nicht zwingend, dass eine entsprechende Änderung der bisherigen Förderpraxis umgehend bzw. jederzeit erfolgen kann. Diesbezüglich ist insbesondere zu prüfen, ob und inwieweit innegehaltene Rechtspositionen bzw. Vertrauensschutz zu Gunsten anerkannter Bestandsdachverbände einer solchen Änderung der Förderpraxis entgegenstehen.

a) Zur Rechtsnatur der Richtlinienförderung

Rechtsgrundlage für die hier in Rede stehenden Fördermittel sind nach unserer Wertung das Bundeshaushaltsgesetz in Verbindung mit dem dazu gehörenden Haushaltsplan. Als Rechtsgrundlage für die Subventionsgewährung reicht eine solche haushalterische Mittelbereitstellung in der Regel aus, auch wenn es sich bei den Haushaltsgesetzen um keine Gesetze im materiellen Sinne handelt (vgl.: OVG Münster, Beschl. v. 08.12.2008, 13 A 2091/07; OVG Koblenz, Urt. v. 27.11.2014, 7 A 10445/14.OVG; Urt. v. 30.05.2018, 7 A 11603/17.OVG). Vor dem Hintergrund stehen hier Zuwendungen in Rede, die mangels spezifischer gesetzlicher Regelungen nach Maßgabe der Richtlinien bzw. einer Verwaltungsvorschrift gewährt werden.

b) Grundsätzliche Änderungsbefugnis des Fördermittelgebers

Für die Gewährung derartiger gesetzesfreier Zuwendungen ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass dem Fördermittelgeber das Recht zusteht, die eigene Fördermittelpolitik und die Zuwendungsgewährung zu verändern. Ein Zuwendungsempfänger muss in dem Rahmen stets mit dem künftigen teilweisen oder gar völligen Wegfall der Subvention rechnen.



Vgl.: BVerwG, Beschl. v. 08.04.1997, 3 C 6/95; OVG Münster, Beschl. v. 26.09.2003, 12 B 1727/03; Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, Rn. A 247.

Vor dem Hintergrund könnte hier einem Vertrauensschutz von anerkannten Bestandsdachverbänden auf Beibehaltung der bestehenden Anerkennungs- und Weiterleitungspraxis entgegengehalten werden, dass die bloße Anerkennung im Sinne der Richtlinien keinen Anspruch auf eine bestimmte Fördermittelgewährung begründet. Die Anerkennung ist schließlich notwendige Voraussetzung einer Fördermittelbewilligung, hierfür aber nicht hinreichend. Hat ein anerkannter Bestandsdachverband bereits keinen Anspruch auf Fördermittelbewilligung, könnte erst Recht das Vertrauen auf eine bestimmte Modalität der Bewilligung, hier die Eröffnung einer Weiterleitungsmöglichkeit, nicht schutzwürdig sein.

Gegen die vorgenannte Position spricht aus unserer Sicht aber, dass die Befugnis einer Bewilligungsbehörde, die eigene Förderpolitik (ex nunc – mit Wirkung für die Zukunft) zu ändern, insoweit beschränkt wird, als der Subventionsempfänger von Rechts wegen auf eine Fortsetzung der Förderpolitik vertrauen darf. Das ist der Fall, wenn und soweit ihm eine entsprechende Zusage gegeben worden ist oder wenn staatliches Handeln einer derartigen Zusage gleichkommt (OVG Münster, Beschl. v. 26.09.2003, 12 B 1727/03).

Hier erfolgt die Anerkennung bzw. deren Verlängerung gegenüber Dachverbänden in Bescheidform als Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG. Im Rahmen des Anerkennungsbescheides wird ausweislich der oben im Rahmen der Sachverhaltsangaben zitierten Ausgestaltung auch gerade die Anerkennung von Bildungsträgern als Dachverband im Sinne der Richtlinien festgestellt. Nach unserer Auffassung nimmt diese (final formulierte) Bestimmung am Regelungsgehalt des Bescheides selbst teil. Da sich der Charakter eines Dachverbandes im Sinne der Richtlinien nur und gerade durch die Möglichkeit zur Weiterleitung von Fördermitteln an Unterträger auszeichnet, vermittelt die entsprechende bescheidförmige Anerkennung als Dachverband nach unserer Auffassung damit auch eine entsprechende Rechtsposition. Den Bildungsträgern wird hierdurch nach unserer Wertung das Recht zugesprochen, mögliche Fördermittel dann nach



Maßgabe der Vorgaben der BpB weiterleiten zu dürfen. Mit dem Anerkennungsbescheid bzw. dem Verlängerungsbescheid gegenüber Dachverbänden liegt folglich nach diesseitiger Wertung eine (bestandskräftige) Zusage der Bewilligungsbehörde vor, dass diese für etwaige Fördermittel eine Weiterleitungsoption einräumt, da nach anderer Lesart die Anerkennung gerade als Dachverband ohne Substanz verbliebe. Das stellt eine Zusage im o.g. Sinne dar oder kommt einer solchen Zusage nach unserer Wertung zumindest gleich.

Insoweit könnte zwar auch erwogen werden, dass das Abstellen der Anerkennungsverlängerung auf eine Anerkennung „im Sinne der Richtlinien“ die (unveränderte) Fortgeltung der bei Anerkennung gültigen Richtlinien voraussetzt, ohne hierdurch den Erlass neuer Richtlinien und eine auf dieser Grundlage veränderte Förderpraxis während der Anerkennungsdauer auszuschließen. Hierdurch würde die durch die bescheidförmige Anerkennung den Trägern vermittelte Rechtsposition aus unserer Sicht aber zu stark relativiert. Die Anerkennung als Dachverband könnte sonst faktisch jederzeit im Rahmen einer Richtlinienreform entwertet werden und ginge dann während der Restgeltungsdauer ins Leere. Das überzeugt nach unserer Auffassung gerade vor dem Hintergrund der in der Praxis gewählten Handlungsform der bescheidförmigen Anerkennung nicht. Soweit diese Anerkennung wie im Fall der Dachverbandsqualifikation eine bestimmte Einzelfallregelung trifft, stellt das nach unserer Auffassung eine Zusage dar oder kommt dieser zumindest im o.g. gleich, so dass hierdurch eine Rechtsposition des Bescheidadressaten begründet wird, die dann Richtlinienreformen diesem gegenüber für die Geltungsdauer der eingeräumten Rechtsposition Grenzen setzt.

Wenngleich diese Rechtsfrage insoweit mangels einer fallbezogenen höchstrichterlichen Klärung nicht mit letzter Sicherheit bewertet werden kann, sprechen nach diesseitiger Auffassung im Ergebnis überzeugendere Argumente dafür, dass der mit einem sofortigen Wegfall der Anerkennungsfähigkeit von Dachverbänden einhergehende Wegfall auch der Weiterleitungsmöglichkeit für alle Empfänger von Richtlinienförderung eine Änderung der Förderpolitik darstellen würde, die in die durch Anerkennungs-/Verlängerungsbescheid begründeten Rechtspositionen der anerkannten Bestandsdachverbände eingriffe. Eine entsprechende Änderung der Förderpolitik mit Wirkung für die Bestandsdachverbände ist deshalb nach diesseitiger Auffassung rechtssicher erst nach Beseiti-



gung der Rechtsposition der Bestandsdachverbände zulässig, also wenn die laufende Befristung der Anerkennung endet oder wenn diese Bescheide dahingehend wirksam aufgehoben würden. Hier wird unterstellt, dass letzteres seitens der BpB nicht gewünscht wird. Das Vorliegen der Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme der jeweiligen Bescheide alleine aus dem Grund einer gewünschten Änderung der Förderpolitik erscheint auch fernliegend.

3. Zwischenergebnis: Ausschlussmöglichkeit Weiterleitungsoption

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass der BpB eine Änderung der Förderpolitik im Rahmen einer Richtlinienreform offensteht, die Weiterleitungsmöglichkeit von Fördermitteln zukünftig auszuschließen. Dann kann auch die Anerkennung von Dachverbänden unterbleiben, da sich der Charakter von Dachverbänden gerade durch die Weiterleitungsmöglichkeit auszeichnet. Die durch bestandskräftigen Verwaltungsakt vermittelte Anerkennung von Bestandseinrichtungen gerade auch als Dachverbände im Sinne der Richtlinien gewährt diesen Dachverbänden allerdings nach unserer Auffassung für die Geltungsdauer der Anerkennung eine Rechtsposition, die die Einräumung einer Weiterleitungsoption im Förderungsfall gebietet. Eine Änderung der Förderpolitik durch Ausschluss der Weiterleitungsoption kommt mit Wirkung für die anerkannten Bestandsdachverbände folglich rechtssicher erst nach Ablauf der dort bestehenden Anerkennungen in Betracht.

4. Beschränkung des Weiterleitungsausschlusses nur auf neue Bildungsträger

Vor dem Hintergrund des vorstehenden Zwischenergebnisses ist fraglich, ob im Rahmen einer Richtlinienreform der Ausschluss einer Weiterleitungsmöglichkeit nebst Anerkennung von Dachverbänden nur auf neue Bildungsträger erstreckt werden kann, so dass anerkannte Bestandsdachverbände von der Änderung der Förderpolitik (zunächst oder dauerhaft) ausgespart würden.



a) Zur Rechtsnatur der Richtlinien

Zur Beantwortung der vorgenannten Fragestellung ist zunächst auf die Rechtsnatur der Richtlinien näher einzugehen. Diese stellen, auch wenn sie dazu bestimmt sind, Maßstäbe für die Verteilung der Fördermittel zu setzen, keine Rechtsnormen dar. Sie regeln vielmehr in Ermangelung gesetzlicher Fördervorgaben das Ermessen der letztlich für die Verteilung zuständigen Stellen. Außenwirkung und damit etwaige Rechtsansprüche auf Fördermittelbewilligung entfaltet insoweit erst unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung eine konkrete Förderpraxis der Bewilligungsbehörde. Mit anderen Worten können Förderinteressierte eigene Rechte nicht unmittelbar aus dem Wortlaut oder einer bestimmten Interpretation einer Verwaltungsvorschrift oder Richtlinie herleiten, sondern nur aus dem durch Art. 3 Abs. 1 GG geschützten Recht, bei der Anwendung der Richtlinie ebenso behandelt zu werden, wie die übrigen Förderantragsteller (vgl. hierzu grundsätzlich: BVerwG, Urt. v. 18.07.2002, 3 C 54/01; OVG Koblenz, Urt. v. 30.05.2018, 7 A 11603/17.OVG; VG Köln, Urt. v. 03.09.2015, 16 K 2428/14).

b) Maßstab Gleichbehandlung

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet im maßstabsbildenden Ausgangspunkt, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Dies gilt für die Tätigkeit aller staatlicher Stellen unabhängig von der dortigen Handlungsform und damit auch für die Anwendung von Verwaltungsvorschriften in gleichmäßiger Verwaltungspraxis (vgl.: BVerfG, Beschl. v. 13.06.2006, 1 BvR 1160/03; OVG Lüneburg, Urt. v. 15.11.2016, 8 LB 58/16). Dabei gilt der Gleichbehandlungsgrundsatz sowohl für ungleiche Belastungen als auch für ungleiche Begünstigungen. Verboten ist folglich auch ein gleichheitswidriger Ausschluss, bei dem eine Begünstigung dem einen Personenkreis gewährt, dem anderen aber vorenthalten wird (vgl.: BVerwG, Urt. v. 14.03.2018, 10 C 1.17).

Liegt eine Ungleichbehandlung im Ausgangspunkt vor, ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Differenzierungsgrenzen. Diese können von gelockerten Bindungen, die lediglich dem Willkürverbot entsprechen müssen, bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen. Differenzierungen bedürfen folglich stets der Rechtfertigung



durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung gegenüber angemessen sind. Dabei gebietet der verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz auch für das Maß der Differenzierung einen inneren Zusammenhang zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung, der sich als sachlich vertretbarer Unterscheidungsgesichtspunkt von hinreichendem Gewicht erweisen muss (vgl. m.w.N.: BVerwG, Urt. v. 14.03.2018, 10 C 1.17).

Mit anderen Worten liegt ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot dann vor, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (vgl.: BVerfG, Beschl. v. 21.06.2011, 1 BvR 2035/07).

Nach der hierzu ergangenen Rechtsprechung gilt zur Feststellung eines Verstoßes gegen den Gleichbehandlungssatz ein sog. stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Hierbei gelten höhere Rechtfertigungsanforderungen, je intensiver Freiheitsrechte durch die Differenzierung tangiert werden oder wenn die Differenzierung an Persönlichkeitsmerkmale anknüpft, wobei sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen weiter verschärfen, je weniger die Merkmale für den Einzelnen verfügbar sind, also je stärker das eigene Verhalten die Verwirklichung der Unterscheidungs-Kriterien zu beeinflussen vermag oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl.: BVerfG, Beschl. v. 21. 6. 2011 – 1 BvR 2035/07).

Diese Grundsätze gelten für juristische Personen des Privatrechts, soweit diese gem. Art. 19 Abs. 3 GG Träger von Grundrechten sind, entsprechend (vgl. allerdings auch mit Verweis auf die maßstabsbildenden Faktoren der individuellen Betroffenheit der hinter den juristischen Personen stehenden natürlichen Personen, die je nach jur. Rechtsperson und Rechtsform stark variieren können: OVG Lüneburg, Urt. v. 15.11.2016, 8 LB 58/16).



c) Ungleichbehandlung

Fraglich ist vorliegend zunächst, ob die hier geprüfte Änderung der Anerkennungs- und Weiterleitungspolitik der BpB eine Ungleichbehandlung darstellt und dann, ob diese bejahendenfalls gerechtfertigt ist.

Die zu prüfende Konstellation zeichnet sich dadurch aus, dass für neue Bildungsträger keine Anerkennungsfähigkeit als Dachverband und damit auch keine Weiterleitungsoption von Fördermitteln eröffnet wäre, während dies (Weiterleitung) für Bestandsdachverbände (noch) möglich bliebe. In dieser Konstellation ist nach diesseitiger Auffassung bereits fraglich, ob der Ausschluss der Anerkennungsmöglichkeit als Dachverband für neue Bildungsträger gegenüber bereits anerkannten Dachverbänden zu einer unterschiedlichen Behandlung durch die BpB führt. Aus unserer Sicht sprechen überwiegende Gründe gegen eine Ungleichbehandlung, soweit nur auf die Anerkennung selbst abgestellt wird und die Änderung der Anerkennungspolitik auch für Bestandsdachverbände nach Ablauf der dortigen (befristeten) Bestandsanerkennung gelten würde. In dem Fall unterbliebe nach diesseitiger Auffassung schließlich die weitere Anerkennung von Bestandsdachverbänden wie von neuen Dachverbänden gleichermaßen.

Allenfalls kann dann eine Ungleichbehandlung während der befristet laufenden Anerkennungsdauer von Bestandsdachverbänden darin zu sehen sein, dass dort noch eine Weiterleitung von Fördermitteln möglich bleibt, während dies bei neuen Dachverbänden mangels Anerkennungsmöglichkeit als Dachverband nicht eingeräumt wird. Das wird nachfolgend bewertet.

Zudem liegt nach diesseitiger Auffassung eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung in diesem Zusammenhang bezogen auf die Anerkennung dann vor, wenn die BpB Bestandsdachverbände auch nach Ablauf von deren laufender Anerkennungsperiode neuerlich anerkennen bzw. die Anerkennung verlängern würde, während diese Möglichkeit neuen Dachverbänden auf Dauer verwehrt bliebe.



d) Rechtfertigung

Nach den o.g. Maßstäben sind die vorgenannten Konstellationen einer Ungleichbehandlung rechtfertigungsbedürftig. Hierbei gelten umso strengere Anforderungen, je stärker die Differenzierungsmerkmale für die potentiellen Begünstigten verfügbar bzw. durch eigenes Verhalten gestaltbar sind oder an die Kriterien des Art. 3 Abs. 3 GG heranreichen. Beides ist vorliegend nicht ersichtlich, da die in Rede stehende Ungleichbehandlung alleine an einen (früheren) Anerkennungsstatus von Bestandsdachverbänden anknüpft.

Soweit die Rechtfertigungsanforderungen über das allgemeine Willkürverbot hinaus durch die Betroffenheit von Freiheits(grund)rechten verstärkt werden, führt dies nach hier vertretener Auffassung in den vorliegenden Konstellationen zu keiner signifikanten Verschärfung des Prüfungs- und Rechtfertigungsmaßstabes. Das OVG Lüneburg hat mit der o.g. Entscheidung vom 15.11.2016 einer dort im Streit stehenden Fördermittelgewährung für eine gemeinnützige inländische juristische Person des Privatrechts bezogen auf das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit (schwach ausgeprägte) Grundrechtsrelevanz beigemessen. Das hatte den Hintergrund, dass der in Rede stehende Betrieb eines Mehrgenerationenhauses erheblich von der Gewährung staatlicher Zuwendungen geprägt war, so dass ein enger Zusammenhang der Fördervoraussetzungen zur tatsächlichen Berufsausübung des Fördermittelinteressenten bestand, obwohl mit der Zuwendungsversagung keine die Berufswahlfreiheit oder -ausübung unmittelbar einschränkende Regelung verbunden war. Vor dem Hintergrund kann zwar die Grundrechtsrelevanz der Anerkennungspolitik der BpB abschließend erst unter Berücksichtigung der spezifischen Hintergründe der jeweiligen Dachverbände und der an einer Anerkennung als Dachverband interessierten juristischen Personen bewertet werden, deren Ungleichbehandlung dann im Raum steht. Dem kann hier nicht abstrakt abschließend vorgegriffen werden. Die vorgenannten Wertungen des OVG Lüneburg, bestätigt durch das Bundesverwaltungsgericht mit o.g. Urteil vom 14.03.2018, dürften aber zumindest tendenziell auf den vorliegenden Fall übertragbar sein. Vor dem Hintergrund liegt hier nach diesseitiger Auffassung bezogen auf die Anerkennungspolitik der BpB zumindest im Regelfall eine allenfalls schwache Grundrechtsrelevanz der Gewährung von Richtlinienförderung für Bildungsträger mit Blick auf deren mögliche Abhängigkeit hiervon vor. Dies verschärft den Rechtfertigungsmaßstab für Ungleichbehandlungen nach diesseitiger Auffassung nicht erheblich.



Hierfür spricht konkret auch, dass die Versagung der Anerkennung als Dachverband keinen kategorischen Ausschluss der Fördermöglichkeit im Rahmen der Richtlinien bedeutet. Der jeweilige Bildungsträger bleibt schließlich als Einzelträger anerkennungsfähig. Die Ungleichbehandlung wirkt sich dann allenfalls auf die Möglichkeit der Weiterleitung an Unterträger aus. Auch die Bedeutung dieses Umstandes wird gemindert durch den Gesichtspunkt, dass auch die Anerkennung als Dachverband weder dem Grunde noch der Höhe nach einen Anspruch auf Fördermittelbewilligung begründet. Die Eröffnung der Weiterleitungsoption regelt also nicht unmittelbar den Zufluss öffentlicher Mittel, was die Relevanz der hier in Rede stehenden Differenzierung abmildert. Insoweit hat das OVG Münster (Beschl. v. 08.12.2008, 13 A 2091/07) aus unserer Sicht zutreffend gewertet, dass

„im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit (...) insoweit eine eher großzügige Prüfung angezeigt (ist), weil dem Staat hier regelmäßig ein weit größerer Spielraum offensteht und Freiheitsrechte nicht oder weniger betroffen sind.“

Das teilen wir auch für den vorliegenden Fall, weshalb sich die Rechtfertigungsprüfung primär auf eine Verletzung des Gleichheitssatzes in Gestalt des Willkürverbotes fokussiert. Gegen das aus dem Gleichheitssatz abgeleitete Verbot willkürlicher Differenzierungen wird verstoßen,

„wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzl. Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt“. (vgl. m.w.N.: Kischel in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, Art. 3, Rn. 24).

Hieran sind nach unserer Auffassung die in Rede stehenden Konstellationen zu messen.

aa) Befristete Weiterleitungsmöglichkeit für Bestandsdachverbände

Vorliegend ist nach diesseitiger Auffassung eine Differenzierung der Förderpolitik zwischen neuen Dachverbänden und anerkannten Bestandsdachverbänden dergestalt, dass nur letzteren interimsweise eine Weiterleitung der Mittel während der bestehenden



Anerkennung noch ermöglicht wird, nach Maßgabe der Folgeausführungen sachlich gerechtfertigt.

Schließlich liegt in dieser Konstellation der Rechtfertigungsgrund für die Ungleichbehandlung in der Bestandsanerkennung, die den hiervon begünstigten Dachverbänden gerade in Form eines Verwaltungsaktes vor Änderung der Förderpolitik befristet gewährt wurde. Die BpB hat damit eine Rechtsposition geschaffen, die den neuen Dachverbänden fehlt. Dieser Umstand spricht bezogen auf die Anerkennung selbst schon im Ausgangspunkt gegen das Vorliegen einer Ungleichbehandlung. Dass in Folge unterschiedlicher Rechtspositionen von Bestandsdachverbänden und neuen (nicht-anerkennungsfähigen) Dachverbänden für die Dauer der bestandskräftigen Anerkennung interimweise unterschiedliche Rechtsfolgen hinsichtlich der Weiterleitungsmöglichkeit greifen, ist vor dem Hintergrund nur konsequent und aus unserer Sicht auch als Differenzierung legitim. Regelt die BpB im Rahmen der Richtlinienreform folglich transparent einen Ausschluss der Anerkennungs- und Weiterleitungsmöglichkeit, die bezogen auf noch laufende Bestandsanerkennungen dort erst nach Ablauf der laufenden Anerkennungsdauer greift, stellt dieses Vorgehen nach diesseitiger Auffassung keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar. Schließlich knüpft diese Ungleichbehandlung an den rechtlichen Differenzierungsgrund der rechtevermittelnden Bestandsanerkennung an. Nach hier vertretener Auffassung verpflichtet der Gleichbehandlungsgrundsatz insoweit nicht dazu, bei einer Fortdauer der Weiterleitungsmöglichkeit für anerkannte Bestandsdachverbände auch neuen Dachverbänden diese Anerkennungsmöglichkeit einzuräumen, um für die Restdauer (auslaufendes Altrecht) eine Gleichbehandlung zu ermöglichen. Eine solche ggf. nur auf eine kurze Zeit bezogene Gleichstellung von neuen Dachverbänden ist aus unserer Sicht rechtlich unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten nicht zwingend geboten, da die Bestandsanerkennungen einen legitimen Differenzierungsgrund für die interimweise Ungleichbehandlung bieten.

bb) Keine Daueranerkennung nur für Bestandsdachverbände möglich

Das Vorgesagte gilt nach hier vertretener Auffassung allerdings nur für die Dauer einer bestehenden Anerkennung als Dachverband. Diese Anerkennungen sind nach den aktuellen Richtlinien auf fünf Jahre befristet. Läuft eine solche Bestandsanerkennung aus, verpflichtet der Gleichbehandlungsgrundsatz dann nach unserer Auffassung dazu, eine



zwischenzeitlich vorgenommene Veränderung der Förderpraxis durch Wegfall der Weiterleitungsoption und der Anerkennungsfähigkeit von Dachverbänden dann auch bei den Bestandsdachverbänden zur Geltung kommen zu lassen. Schließlich vermag die Anerkennung auf Grundlage der bescheidförmigen Verlängerung nach unserer Auffassung einen Anspruch bzw. Vertrauensschutz auf Eröffnung der Weiterleitungsoption nicht über die von Anfang an befristete Wirksamkeit des Bescheides hinaus zu vermitteln. Nach diesseitiger Auffassung ist kein legitimierender (Sach-)Grund dafür ersichtlich, dass die BpB den derzeitigen Bestandsdachverbänden eine fortdauernde und quasi ewige Verlängerung der Anerkennung gerade als Dachverband eröffnet, während neuen Dachverbänden trotz im Übrigen vergleichbarer Voraussetzungen der Zugang zu dieser Förderform schon im Ausgangspunkt versagt wird. Denn auch wenn die Anerkennung selbst nicht unmittelbar eine Fördermittelgewährung zur Folge hat, wird hierdurch doch eine spezifische Form der Fördermittelgewährung zumindest eröffnet. Diese kann für Bildungsträger mit Blick auf einen Service für etwa Mitgliedseinrichtungen und deren Bindung an den Dachverband durchaus von gewisser (Grundrechts-)Relevanz sein, so dass der bloße Verweis etwa auf Verwaltungsaufwand eines Anerkennungsverfahrens als Dachverband nach diesseitiger Auffassung als Differenzierungsgrund nicht ausreicht, um ein unbegrenztes Vorrecht der Anerkennung nur von Bestandsdachverbänden gegenüber allen neuen Dachverbänden zu rechtfertigen. Die Anerkennung dient nach diesseitigem Verständnis der Gewährleistung zweckentsprechender und programmkonformer Mittelverwendung. Der hierfür erforderliche Prüfaufwand kann nach diesseitiger Auffassung kein Grund sein, die Ermöglichung der Gewährung bestimmter Fördermittel nur einem Kreis von Bestandsdachverbänden zu eröffnen und andere trotz im Übrigen identischer Voraussetzungen hiervon dauerhaft auszuschließen. Für einen solchen Dauerausschluss nur neuer Dachverbände läge aus unserer Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit kein vernünftiger Differenzierungsgrund vor. Die entsprechende Differenzierung erwiese sich nach unserer Auffassung daher mit hoher Wahrscheinlichkeit als willkürlich und nicht gleichheitsgerecht.



II. Anerkennungspflicht von Unterträgern und Verfahrensbesonderheiten

Im Rahmen der zweiten Gutachtenfrage ist zu bewerten, ob die BpB bei einem Festhalten an der Anerkennung von Dachverbänden verpflichtet ist, ein förmliches Anerkennungsverfahren hinsichtlich aller Unterträger des jeweiligen neuen Dachverbandes vorzunehmen, das den gleichen Anforderungen eines Anerkennungsverfahrens eines Einzelträgers entspricht. Zudem ist auf mögliche Besonderheiten für das Anerkennungsverfahren eines Dachverbandes bezogen auf dessen Unterträger einzugehen.

1. Eigenständige Anerkennungspflicht von Unterträgern

Fraglich ist zunächst, ob die BpB verpflichtet ist, ein förmliches Anerkennungsverfahren für jeden Unterträger eines Dachverbandes vorzunehmen. Die bisherige Fassung der Richtlinien sieht eine solche förmliche Anerkennungspflicht eines jeden Unterträgers nicht vor. Nach den Präambelausführungen der Richtlinien gelten für das Förderverhältnis auch weitere Rechtsquellen (§§ 23, 44 BHO nebst Verwaltungsvorschriften hierzu und ANBest-P). Davon macht Ziff. 12 der VV zu § 44 BHO Vorgaben für die Weiterleitung von Zuwendungen durch die Zuwendungsempfänger, was hier der Weiterleitungskonstellation im Verhältnis von BpB, Dachverbänden und Unterträgern entspricht. Den dort definierten Anforderungen lässt sich keine ausdrückliche Verpflichtung zur förmlichen Anerkennung von Unterträgern im Zusammenhang mit der Richtlinienförderung der BpB entnehmen.

Das verwundert allerdings auch nicht, da die Anerkennung von Bildungsträgern im Sinne der Richtlinien eine spezifische Fördervoraussetzung der BpB ist. Soweit in der vorgenannten VV die Anwendungspflicht der einschlägigen Vorschriften des öffentlichen Rechts (Ziff. 12.4.1) angeordnet wird, bezieht sich das nach unserem Verständnis auf die BHO, die ANBest-P und andere rechtsförmliche Fördervorgaben, die nicht die Richtlinienvorgaben selbst unmittelbar umfassen. Die Obliegenheiten der Ziff. 12.4.5/12.5.2 VV zu § 44 BHO, die Voraussetzungen zu bestimmen, die beim Letztempfänger erfüllt sein müssen, um die Zuwendung an ihn weiterleiten zu können, bestimmen zumindest nicht inhaltlich, welche Voraussetzungen (z.B. Anerkennung) dies sein müssen. Eine



Anerkennungspflicht von Unterträgern leiten wir folglich aus diesen Vorgaben nicht unmittelbar ab.

Soweit bei der BpB aus einer Prüfmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 11.04.2006 (I 3 (alt) II 5 – 2001 – 1115) eine Pflicht zur förmlichen Anerkennung von Unterträgern abgeleitet wurde, teilen wir auch das nicht. Die Ausführungen der Prüfmitteilung unter Ziff. 3.2 (2) lauten:

„Die Anerkennung als Bildungsträger durch die BpB ist die entscheidende Voraussetzung für eine Förderung von Veranstaltungen nach den Förderrichtlinien. Wir sehen deshalb eine besondere Verantwortung der BpB darin sicherzustellen, dass alle Träger – d.h. neu anzuerkennende, bereits anerkannte und auch bereits geförderte, aber noch nicht anerkannte Träger – alle in Nr. 3 der Förderrichtlinien genannten Kriterien dauerhaft zu erfüllen. Wesentliche Informationen dazu kann die BpB aus den einzureichenden Unterlagen sowie der Beobachtung von Veranstaltungen erhalten.“

Nach unserem Verständnis zielen diese Wertungen nicht originär auf die Weiterleitung von Fördermitteln durch Dachverbände ab. Vielmehr galt zum Zeitpunkt der Prüffeststellungen eine andere Richtlinienfassung, die sich von der heutigen insbesondere dadurch unterschied, dass die Anerkennung von Bildungsträgern nicht befristet war. Der Bundesrechnungshof fordert mit den vorzitierten und auch weiteren Aussagen nach unserer Auffassung von der BpB eine Praxis ein, die sich nicht alleine auf eine einmalige und ggf. von der Realität überholte Anerkennung verlässt und vielmehr das dauerhafte Vorliegen der Anerkennungsvoraussetzungen auch wiederkehrend unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen nachhält¹. Dabei stellt der Bundesrechnungshof nicht alleine auf eine später dann auch eingeführte Anerkennungsbefristung ab, sondern verweist auch auf die Möglichkeit der eigenständigen Kontrolle durch Begleitung und Beobachtung von ge-

¹ Soweit in der oben zitierten Prüfmitteilung im Rahmen eines Einschubes auch auf „bereits geförderte, aber noch nicht anerkannte Träger“ abgestellt wird, gehen wir mit Blick auf die Formulierung („noch nicht anerkannt“) davon aus, dass damit auf vorgezogen ermöglichte Förderungen von Trägern mit einem laufenden Anerkennungsverfahren abgestellt wurde. Auch insoweit forderte der Bundesrechnungshof nach unserer Wertung eine Praxis, die darauf gerichtet ist sicherzustellen, dass die Anerkennungsvoraussetzungen bei der Mittelverwendung tatsächlich erfüllt werden.



förderten Veranstaltungen, um deren Charakter und den der durchführenden Bildungsträger mit den Fördervoraussetzungen abzugleichen. Wir leiten aus diesen Prüffeststellungen gerade auch vor dem Hintergrund des dortigen Verweises auf Prüfalternativen und dem damals abweichenden Richtlinienhintergrund keine zwingende Rechtspflicht der BpB heute ab, ein förmliches Anerkennungsverfahren für und gegenüber allen Unterträgern eines Dachverbandes durchzuführen. Eine Rechtsgrundlage, die eine förmliche Pflicht der BpB zur Durchführung von Anerkennungsverfahren direkt mit jedem einzelnen Unterträger eines Dachverbandes begründet, ist für uns vor dem Hintergrund nicht ersichtlich.

2. Gewährleistungspflicht des Vorliegens der Zuwendungsvoraussetzungen beim Letztempfänger

Von einer förmlichen Anerkennungsspflicht von Unterträgern, zu denen die BpB im gestuften Zuwendungsverhältnis ohnehin nicht in einem unmittelbaren Zuwendungsrechtsverhältnis durch Bewilligung steht, ist die Frage nach einer Obliegenheit zu trennen, nach der das Vorliegen der Zuwendungsvoraussetzungen in der Person des Letztempfängers zu gewährleisten ist. Die BpB bzw. das Innenministerium haben mit den Richtlinien die Anerkennung der Bildungsträger als „entscheidende Voraussetzung“ für eine Veranstaltungsförderung definiert. In den Genuss von Richtlinienförderung sollen folglich nur solche Bildungsträger kommen, die sich u.a. durch positive Haltung zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung und der parlamentarisch-repräsentativen Willensbildung auszeichnen.

Es wäre wertungswidersprüchlich und unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgebotes kaum vertretbar, wenn die Weiterleitung von Fördermitteln nach den Richtlinien im Ergebnis zu einem Leerlaufen der grundsätzlich mit der Anerkennung definierten Anforderungen an eine Förderung in der Person des Unterträgers und damit des Mittelverwenders führen würde. Nach unserer Auffassung darf das Erfordernis des Vorliegens der Anerkennungsbedingungen im Rahmen einer Weiterleitung nicht auf den Dachverband als bloßes Durchleitungsvehikel beschränkt bleiben.



Vor dem Hintergrund des gestuften Förderrechtsverhältnisses bzw. der Rechtsbeziehung des BpB zu den Dachverbänden, ist folglich über dieses unmittelbare Rechtsverhältnis sicherzustellen, dass die Fördervoraussetzungen bei der finalen Mittelverwendung erfüllt werden. Anknüpfungspunkte hierfür sind insbesondere Ziff. 12.4.4 und 12.4.5 bzw. 12.5.2 der VV zu § 44 BHO, wonach im Rahmen der Bewilligung von Fördermitteln an den Erstempfänger (hier Dachverbände) zu regeln ist, wer der „als Letztempfänger in Betracht kommende Personenkreis“ ist sowie welche „Voraussetzungen, beim Letztempfänger erfüllt sein müssen, um die Zuwendung an ihn weiterleiten zu können“.

Dieser Obliegenheit („wer“) kann die BpB nach unserer Auffassung weiterhin dadurch nachkommen, dass im Rahmen der Anerkennung eines Dachverbandes der Kreis der dortigen Unterträger verbindlich durch Aufnahme in den Anerkennungsbescheid bestimmt wird. Wir erkennen zwar keine aus der o.g. Ziff. 12.4.4 der VV zu § 44 BHO folgende Pflicht, den Kreis der Letztzuwendungsempfänger explizit und abschließend namentlich festzulegen. Aus unserer Sicht könnte etwa auch eine abstrakte Bestimmung von Kriterien für den in Betracht kommenden Kreis der Letztzuwendungsempfänger zunächst ausreichen. Die bisherige Praxis der BpB hat demgegenüber aber den Vorteil der größeren Transparenz und Rechtsklarheit.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Anerkennung noch keinen Zuwendungsbescheid im Sinne der VV zur BHO und insoweit auch nicht die Mittelbewilligung darstellt, worauf die VV zur BHO aber ihre Vorgaben für die Weiterleitung bezieht. Die Festlegungen der Anerkennung zum Kreis der Unterträger sind daher nach diesseitiger Auffassung im Rahmen der folgenden Bewilligungen entsprechend zu spiegeln und den Dachverbänden auch insoweit nochmals verbindlich vorzugeben. Im Rahmen der Zuwendungsbescheide sollte auch das Gebot gegenüber dem Dachverband begründet und näher ausgeführt werden, dass die Fördervoraussetzungen gemäß Richtlinien für jeden Unterträger bei der Weiterleitung sowie der Verwendung von Fördermitteln vorliegen müssen, also insbesondere die Anerkennungsvoraussetzungen. Das trägt aus unserer Sicht den o.g. Wertungen des Bundesrechnungshofes Rechnung, wonach die Anerkennungsvoraussetzungen dauerhaft erfüllt sein müssen nicht alleine ein früheres Erfüllen von Anerkennungsvoraussetzungen ausreichen soll. Bei Nichterfüllen dieser Vor-



aussetzungen zum Zeitpunkt der Weiterleitung und Mittelverwendung sollte insbesondere der Widerruf der Anerkennung als Dachverband für den jeweiligen Unterträger sowie der Förderbewilligung mit daraus resultierender Erstattungspflicht jeweils im Verhältnis BpB zum Dachverband vorbehalten werden. Der Dachverband ist zu verpflichten, diese Vorgaben dann über das Weiterleitungsverhältnis zum Unterträger zu erfüllen.

Die seitens der BpB für erforderlich gehaltenen materiellen Zuwendungsvoraussetzungen, die in der Person des Unterträgers bei der dortigen Verwendung von Fördermitteln gemäß Richtlinien vorliegen sollen, sind folglich gegenüber dem Dachverband im dortigen Zuwendungsrechtsverhältnis und als dessen Gewährleistungsobliegenheit im Rahmen der Weiterleitung mit der Rechtsfolge eines Widerrufs und einer Erstattungspflicht gegenüber der BpB vorzugeben. Hierzu könnte als erster Schritt die aktive Vorlagepflicht aller entsprechenden Nachweise bezogen auf einen Unterträger schon im Rahmen des Anerkennungsverfahrens als Dachverband verlangt werden. Die Anerkennung des Dachverbandes bzw. die Aufnahme eines Unterträgers in den Anerkennungsbescheid des Dachverbandes wären dann von entsprechenden Nachweisvorlagen abhängig. Dem Dachverband sollte es dann zusätzlich (durch entsprechende Vorgabe in einem Bewilligungsbescheid) obliegen, das tatsächliche Erfüllen dieser Voraussetzungen auch noch zum Zeitpunkt der Mittelverwendung zu gewährleisten.

Alternativ können die Unterträger im Anerkennungsbescheid des Dachverbandes auch zunächst ohne weitere Nachweise aufgenommen und die entsprechende Gewährleistungspflicht des Dachverbandes abstrakt als Weiterleitungsvoraussetzung festgeschrieben werden. Die Vorlagepflicht für die Belege über das Vorliegen der Voraussetzungen könnte dann als Bewilligungsvoraussetzung für Jahresanträge oder Projektanträge konstituiert oder auch als Nachweispflicht des Dachverbandes im Rahmen der veranstaltungs- oder jahresbezogenen Verwendungsnachweisprüfung begründet werden.

Aus den Vorgaben der ANBest-P ergeben sich Prüfrechte der BpB gegenüber dem Dachverband (Ziff. 7 ANBest-P), wobei das entsprechende Prüfrecht des Dachverbandes gegenüber dem Unterträger nach Ziff. 12.6.5 der VV zu § 44 BHO im Rahmen einer privatrechtlichen Weiterleitung von Fördermitteln auch zu Gunsten der Bewilligungsbehörde (hier BpB) auszubedingen ist. Demnach hätte die BpB dann auch entsprechende



Prüfrechte unmittelbar gegenüber dem Unterträger. Aus Ziff. 6.6 ANBest-P folgen nach entsprechender Vorgabe zudem Einsichtnahmerechte der BpB in Unterlagen aus dem Verhältnis Dachverband-Unterträger. Hierdurch sollten die vom Bundesrechnungshof mit der o.g. Mitteilung geforderten Prüfungen in die einzureichenden Unterlagen gewährleistet werden. Die Teilnahmemöglichkeit an Veranstaltungen durch die BpB oder von ihr Beauftragte, wie vom Bundesrechnungshof angeregt, kann gleichsam durch Nebenbestimmung im Rahmen eines (Bewilligungs-)Bescheides an den Dachverband als Weiterleitungsvoraussetzung konstituiert werden.

Nach hier vertretener Auffassung ist es nach alledem zulässig, die Pflicht zum Nachweis des Vorliegens der Anerkennungsvoraussetzung bei den Unterträgern dem Dachverband im Rahmen der dortigen Anerkennung sowie den sich dann durch Folgebescheide begründeten Zuwendungsrechtsverhältnissen aufzuerlegen, so dass der Dachverband dann die Gewährleistungsverantwortung im dortigen Weiterleitungsverhältnis zu den Unterträgern trägt. Die BpB kann dies durch die o.g. und sich aus den Rechtsvorgaben ergebende Prüfrechte absichern.



III. Absolute Begrenzung anerkennungsfähiger DV und Omnibusprinzip

Im Rahmen der Bewertung der ersten Gutachtenfrage wurde dargelegt, dass die dauerhafte Beschränkung der Anerkennungsmöglichkeit als Dachverband im Sinne der Richtlinien nur auf anerkannte Bestandsdachverbände nach unserer Auffassung einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz darstellen würde. Im Rahmen dieser hier zu bewertenden Folgefrage ist zu klären, ob die BpB im Rahmen der Richtlinienreform eine über den derzeitigen Bestand an anerkannten Dachverbänden hinausgehende absolute Obergrenze für anerkennungsfähige Dachverbände festlegen kann, so dass nach Erreichen dieser Obergrenze ein neuer Dachverband nur anerkannt werden kann, wenn ein anderer (vergleichbarer) Dachverband aus der Anerkennung und damit Förderung ausscheidet (Omnibusprinzip). Hierbei gehen wir von einem Ausscheiden in diesem Sinne nicht bereits bei bloßem Eintritt der Anerkennungsbefristung aus, sondern dann, wenn die Anerkennung tatsächlich ohne Anschlussanerkennung endet.

1. Das Omnibusprinzip in der institutionellen Bundesförderung

Das Omnibusprinzip wird seitens des Bundes im Zusammenhang mit sog. institutioneller Förderung praktiziert. Gemäß VV Nr. 2.2 zu § 23 BHO stellt eine institutionelle Förderung eine „Zuwendung zur Deckung eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben oder – in besonderen Ausnahmefällen – der gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängers“ dar.

Anders als bei der Projektförderung wird folglich nicht ein bestimmtes Vorhaben gefördert, sondern der Empfänger als Institution bei dessen fortlaufender Ausübung der gesamten satzungsmäßigen oder anderweitig festgeschriebenen Aufgaben. Institutionelle Förderung ist in der Praxis auf eine Dauerförderung ausgerichtet, wenngleich rechtsförmlich auch insoweit nach diesseitiger Kenntnis jeweils nur befristete Bewilligungsbescheide ergehen. In der einschlägigen Literatur wird erwogen, ob insbesondere im Zusammenhang mit institutioneller Förderung besondere vertrauensschutzbegründende Vorgänge dem Fördermittelgeber Grenzen für die Berechtigung zur (jederzeitigen) Umstellung und vor allem Einstellung dieser Förderart setzt (vgl.: Müller/Richter/Ziekow,



Handbuch Zuwendungsrecht, Rn. A 247/248). Hierbei wird u.a. auf ein älteres Urteil des OVG Lüneburg vom 26.11.1976 (V OVG B 76/76) verwiesen, wonach es einem Landkreis verwehrt war, die Förderung einer selbst gegründeten und offenbar institutionell stark geförderten Musikschule abrupt gänzlich einzustellen. Das Gericht hielt dort nur eine sukzessive Einschränkung der Förderhöhe für rechtmäßig.

Unabhängig von einer möglichen Rechtspflicht zur Förderfortsetzung bedingt die Begründung einer institutionellen Förderung jedenfalls faktisch in der Praxis langanhaltende Haushaltsbelastungen des Fördermittelgebers, weshalb der Bund hierbei dem sog. Omnibusprinzip folgt. Das Bundesfinanzministerium legt dazu im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellungsschreiben fest, dass eine Ausweitung der Zahl der institutionellen Zuwendungsempfänger nicht Betracht kommt. Vielmehr setzt die Aufnahme eines neuen Zuwendungsempfängers in diese Förderart des Bundes voraus, dass ein anderer Zuwendungsempfänger in einem gleichwertigen Umfang aus der institutionellen Förderung ausscheidet.

Vgl. hierzu: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Präsident des BRH, 2. Auflage 2016, S. 24 (Ziff. 1.2.3), Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, Rn. A 249; Rossi in: Gröpl, Staatliches Haushaltsrecht BHO/LHO, § 23 BHO, Rn.40.

Die vorgenannte Kommentierung zum staatlichen Haushaltsrecht von Rossi (Gröpl) führt zum Omnibusprinzip aus:

„Dieses restriktive Prinzip wirkt auf den ersten Blick gleichheitswidrig, reagiert aber auf ein typisches und alltägliches Problem des Wirtschaftsverwaltungsrechtes, knappe Güter gerecht zu verteilen. In seiner jetzigen Ausgestaltung entspricht es weitgehend dem Grundsatz „bekannt und bewährt“, der im Sinne einer intertemporalen Gerechtigkeit durch ein roulieendes Verfahren, jedenfalls aber durch streng befristete Zuwendungen ersetzt werden sollte.“ (vgl.: a.a.O., Rn. 40).

Nach hier vertretener Auffassung wirkt die o.g. Förderpraxis des Bundes nicht nur auf



den ersten Blick gleichheitswidrig, wenn Bestandsempfängern von institutioneller Förderung durch das Omnibusprinzip unabhängig von einer dortigen Bewilligungsdauer faktisch ein ggf. sogar selbstbestimmter Dauer-Verbleib in der Förderung zugebilligt würde, während vergleichbare Einrichtungen, die an der institutionellen Förderung interessiert sind, bis zu einem Ausscheiden eines Bestandsempfängers keine Chance auf Förderung haben. Nach hier vertretener Auffassung ist die Vereinbarung dieses Prinzips mit dem Gleichbehandlungsgebot in hohe Maße fragwürdig.

Das kann vorliegend aber dahinstehen bleiben, da dort der Legitimierungshintergrund für die Beschränkung des Zuganges in institutionelle Förderung nach unserem Verständnis letztlich begrenzte Kapazitäten sind. Mit anderen Worten gehen wir davon aus, dass der Bund durch das Omnibusprinzip darauf reagiert, dass der Haushaltsgeber für die betreffende Förderart begrenzte Mittel bereitgestellt hat, so dass die Einhaltung dieser Grenzen durch das Omnibusprinzip gewährleistet wird.

2. Übertragbarkeit auf die Anerkennung von Dachverbänden

Auf die Anerkennung von Dachverbänden im Sinne der Richtlinienförderung der BpB lässt sich das zumindest in der derzeitigen Ausgestaltung nach unserer Auffassung nicht übertragen. Das ergibt sich vorliegend aus dem Umstand, dass die Anerkennung eines Bildungsträgers im Sinne der Richtlinien diesem weder dem Grunde noch der Höhe nach einen Anspruch auf Förderung durch die BpB vermittelt. Eine entsprechende Rechtsposition erhalten anerkannte Träger frühestens im Rahmen der bescheidförmigen Festsetzung eines Jahreskontingents. Jedenfalls bindet die Anerkennung eines Trägers durch die BpB rechtlich betrachtet zunächst noch keine Fördermittel, so dass der Gesichtspunkt der Einhaltung der haushalterisch festgesetzten und begrenzten Kapazitäten vorliegend aus diesseitiger Sicht nicht bereits auf der Ebene der Anerkennung eine Reglementierung rechtfertigen kann. Vielmehr obliegt es nach bisheriger Praxis der BpB im Rahmen der Auswertung der tatsächlich eingereichten Jahresanträge gem. Ziff. II.4.1 der Richtlinien die für die Förderung verfügbaren Mittel auf die angemeldeten Bedarfe zu verteilen. Dies verhält sich bei der institutionellen Förderung des Bundes anders, da dort nach unserem Verständnis eine unmittelbare Bindung durch Fördermittelbewilligung in Rede steht, was ggf. zur Kapazitätswahrung das Omnibusprinzip rechtfertigen könnte.



Bei der Richtlinienförderung der BpB gilt das aus den o.g. Gründen für die Anerkennung von Dachverbänden nicht vergleichbar, da diese Anerkennung rechtlich keinen Anspruch auf Fördermittelgewährung begründet. Einen neben der Einhaltung der haushalterischen Kapazitäten in Betracht kommenden und überzeugenden Rechtfertigungsansatz für die Einführung eines Omnibusprinzips bei der Richtlinienförderung der BpB bereits auf der Ebene der Anerkennung (von Dachverbänden) erkennen wir nicht. Eine absolute Beschränkung der Zahl anerkennungsfähiger Dachverbände nach deren Erreichung neue Dachverbände nur bei Ausscheiden vergleichbarer Dachverbände anerkannt werden könnten, wäre daher aus unserer Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit als gleichheits- und rechtswidrig zu qualifizieren (vgl. auch oben unter C.I.4.d) bb)). Freilich träte eine mögliche Rechtsverletzung von potentiellen Dachverbänden erst dann ein, wenn sich diese durch das vorherige Erreichen der absoluten Anerkennungshöchstzahl und die Zurückweisung des eigenen Antrages aus diesem Grund tatsächlich realisiert.



IV. Begrenzung der UT-Zahl nur für neu anzuerkennende DV?

Die abschließende Frage dieser Begutachtung bezieht sich auf die Zulässigkeit einer Vorgabe der BpB im Rahmen der Richtlinienreform, wonach die Zahl der Unterträger je Dachverband nur für neu anzuerkennende Dachverbände reduziert würde, etwa auf bis zu 10 Unterträger. Hiervon bliebe die Anerkennungsfähigkeit von heutigen Bestandsdachverbänden unberührt, so dass dort auch eine größere Zahl von Unterträgern einer Anerkennungsverlängerung nicht entgegenstünde. Vereinbarungsgemäß nicht geprüft wird nachfolgend, ob es der BpB auch freistünde, die Zahl der Unterträger je Dachverband für alle gleichermaßen durch Vorgabe einer absoluten Höchstgrenze zu regulieren.

1. Ungleichbehandlung

Im Ausgangspunkt würde die hier geprüfte Anerkennungspolitik nach hier vertretener Auffassung eine Ungleichbehandlung im Rechtssinne darstellen. Schließlich wäre in dem Fall ein Dachverband mit 20 Unterträgern nicht anerkennungsfähig, während bei unterstellter Vergleichbarkeit im Übrigen die Anerkennungsfähigkeit durch Verlängerung eines heutigen Bestandsdachverbandes mit einer identischen oder größeren Zahl von Unterträgern gegeben wäre.

2. Rechtfertigung

Fraglich ist, ob diese Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt wäre.

Ein die Differenzierung tragender Sachgrund könnte hier ggf. im Schutz der finanziellen Kapazitäten der Richtlinienförderung gesehen werden. Schließlich dürfte bei lebensnaher Auslegung die Zahl der Unterträger eine gewisse Vorwirkung auf die Höhe der möglichen Fördermittel in dem Sinne zeigen, dass Dachverbände mit einer großen Zahl von Unterträgern auch höhere Fördermittel binden. Allerdings besteht dahingehend nach der aktuellen Ausgestaltung der Richtlinien kein Automatismus, da die Anerkennung völlig unabhängig vom Charakter als Dachverband und der Zahl etwaiger Unterträger dem



Grunde und der Höhe nach keinen Rechtsanspruch auf Fördermittelgewährung verschafft. Mit anderen Worten könnte ein Dachverband mit sehr aktivitätsstarken Unterträgern trotz geringer absoluter Unterträgerzahl theoretisch einen höheren Förderbedarf geltend machen und auch eine höhere Förderbewilligung erreichen können, als etwa ein Dachverband mit einer großen Zahl von eher inaktiven Unterträgern. Die Systematik der Richtlinienförderung, wonach die Anerkennung lediglich notwendige, nicht aber hinreichende Voraussetzung für die Gewährung/Bewilligung von Fördermitteln ist, steht vor dem Hintergrund aus unserer Sicht einer Argumentation entgegen, dass der Schutz der begrenzten Förderkapazitäten eine Reglementierung der Zahl von Unterträgern je anerkanntem Dachverband erfordert.

Das gilt erst recht, wenn die hier geprüfte Konstellation dauerhaft von Bestand sein sollte, also derzeitigen Bestandsdachverbänden mit einer großen Zahl von Unterträgern auch über die Dauer der derzeitigen Anerkennungsbefristung hinaus die Möglichkeit zur Anerkennung eröffnet bliebe, während andere vergleichbare Dachverbände davon wegen der dortigen Zahl der Unterträger von einer Anerkennung ausgeschlossen blieben.

Auch der durch eine größere Zahl an Unterträgern verursachte Verwaltungsaufwand der BpB im Anerkennungsverfahren vermag aus diesseitiger Sicht die Ungleichbehandlung eher nicht zu rechtfertigen. Schließlich besteht nach dem oben stehenden Prüfergebnis keine Rechtspflicht zur förmlichen Anerkennung auch der Unterträger (s.o.). Im Übrigen drängt sich nicht auf, dass die Prolongierung der Anerkennung von Bestandsdachverbänden im Fünf-Jahres-Intervall bezogen auf die Zahl der Unterträger zwingend mit deutlich geringerem Verwaltungsaufwand einhergehen muss, als eine neue Anerkennung. Die Befristung der Anerkennung auf fünf Jahre hat nach unserem Verständnis gerade den Hintergrund, dass eine einmal erfolgte Anerkennung keine Aussage über das fortwährende Erfüllen der Anerkennungsvoraussetzungen beinhalten muss. Das setzt sich bezogen auf die Unterträger als Kriterium der Anerkennung des Dachverbandes fort. Bestanden keine Bedenken gegen die Anerkennung eines Dachverbandes unter näherer Berücksichtigung/Prüfung auch der Unterträger, muss das nicht zwingend bedeuten, dass diese Bedenken auch fünf oder fünfzehn Jahre später nicht bestehen. Mit anderen Worten erfordert nach unserem Verständnis gerade die Befristung der Anerkennung, dass bei der Verlängerung einer vorherigen Anerkennung eine erneute Prü-



MARTINI·MOGG·VOGT

RECHTSANWÄLTE · WIRTSCHAFTSPRÜFER · STEUERBERATER

- 35 -

fung hinsichtlich des fortwährenden Vorliegens der Anerkennungsvoraussetzungen vorgenommen wird. Insoweit spricht aus Gründen der Gleichbehandlung bei Anerkennungsverlängerungen vieles für einen Prüfungsmaßstab, der sich dem einer Neuankennung zumindest annähert. Stellen sich damit im Rahmen der Anerkennung von Dachverbänden periodisch wiederkehrend unabhängig von einer Bestandsanerkennung vergleichbare Prüferfordernisse, vermag auch die Eingrenzung des Verwaltungsaufwandes bei der Anerkennung insoweit schon im Ausgangspunkt keine Anerkennungspraxis zu rechtfertigen, die bezogen auf die Zahl der Unterträger zwischen Bestandsdachverbänden und neuen Dachverbänden auf Dauer differenziert.



D. Ergebnisse

Die zu begutachtenden Fragestellungen beantworten wir zusammengefasst und unter Verweis auf die vorstehenden Ausführungen und Herleitungen wie folgt:

- I. **Ist die BpB im Rahmen der Richtlinienreform unter Berücksichtigung insbesondere des Vertrauensschutzes von bereits anerkannten Dachverbänden sowie des Gleichbehandlungsgrundsatzes berechtigt, die Anerkennung von Dachverbänden und damit die Weiterleitungsmöglichkeit von Fördermitteln zukünftig auszuschließen?**

Bewertung: *Im Ergebnis ist die BpB nach unserer Auffassung berechtigt, im Rahmen der Richtlinienreform die Anerkennung von Dachverbänden und damit die Weiterleitungsmöglichkeit von Fördermitteln für die Zukunft auszuschließen. Aus unserer Sicht sprechen insoweit mit Blick auf die Bestandsanerkennung von Dachverbänden aber überwiegende Gründe dafür, dass die Änderung für diesen Kreis erst mit Wirkung nach Ablauf der jeweiligen Bestandsanerkennungen wirksam werden darf. Wird die Weiterleitungsmöglichkeit für Bestandsdachverbände konsequent als auslaufende Übergangsregelung praktiziert, besteht aus unserer Sicht keine Pflicht, diese interimweise Fortsetzung der Weiterleitungsmöglichkeit auch auf neue Dachverbände zu erstrecken. Die fortgesetzte Ermöglichung der Weiterleitung und damit die zunächst fortbestehende Anerkennung von Bestandsdachverbänden muss aus Gründen der Gleichbehandlung dann aber mit Auslaufen der befristeten Bestandsanerkennung enden. Ein dauerhaftes Weiterleitungsprivileg nur zu Gunsten von Bestandsdachverbänden wäre aus unserer Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit gleichheitswidrig und damit rechtswidrig.*

- II. **Ist die BpB im Fall des Festhaltens an der Anerkennung von Dachverbänden verpflichtet, ein förmliches Anerkennungsverfahren hinsichtlich aller Unterträger des jeweiligen neuen Dachverbandes vorzunehmen und müsste dies dann den üblichen Anforderungen einer Anerken-**



nung auch für Einzelträger entsprechen oder welche Besonderheiten sind hierbei zu beachten?

Bewertung: *Eine Pflicht zur förmlichen Durchführung eines Anerkennungsverfahrens gegenüber jedem Unterträger eines Dachverbandes erkennen wir nicht. Zur Gewährleistung, dass die im Rahmen der Richtlinien vor allem mit der Anerkennung definierten Fördervoraussetzungen auch in der Person von Unterträgern bei der Verwendung von Fördermitteln vorliegen und sich nicht auf den Dachverband als Durchleitungsvehikel beschränken, kann die BpB die Pflicht zum Nachweis des Vorliegens der Anerkennungsvoraussetzung bei den Unterträgern dem Dachverband im Rahmen der dortigen Anerkennung sowie den sich dann durch Folgebescheide begründeten Zuwendungsverhältnissen auferlegen, so dass der Dachverband dann die Gewährleistungsverantwortung im dortigen Weiterleitungsverhältnis zu den Unterträgern trägt. Die BpB kann dies durch die sich aus den Rechtsvorgaben und eigene Nebenbestimmungen ergebenden Prüfrechte absichern. Ein Verstoß gegen diese Obliegenheiten muss Widerrufs- und Rückforderungsmöglichkeiten der BpB gegenüber den Dachverbänden eröffnen.*

- III. Ist die BpB berechtigt, die Zahl anerkennungsfähiger Dachverbände absolut zu begrenzen und kann in dem Zusammenhang ein sog. Omnibus-Prinzip eingeführt werden, wonach ein neuer Dachverband nur anerkannt wird, wenn ein anderer (vergleichbarer) Dachverband aus der Anerkennung nebst Förderung ausscheidet?**

Bewertung: *Die BpB ist nach hier vertretener Auffassung aus Gründen der gebotenen Gleichbehandlung nicht berechtigt, die Zahl der anerkennungsfähigen Dachverbände absolut zu begrenzen und nach Erreichen der Höchstzahl einen neuen Dachverband erst dann anzuerkennen, wenn ein vergleichbarer Dachverband aus der Anerkennung ausscheidet (Omnibusprinzip). Gegen die Zulässigkeit spricht vorliegend, dass die Anerkennung weder dem Grunde noch der Höhe nach einen Anspruch auf Fördermittelgewährung ver-*



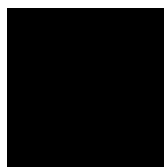
mittelt und deshalb das Omnibusprinzip auf der Ebene der Anerkennung zur Einhaltung des Haushaltsrahmens nicht geeignet und erforderlich ist. Nach dem derzeit praktizierten Förderverfahren kann die BpB einen ggf. überschießenden Bedarf auf der Ebene der Zuweisung der Jahreskontingente gleichheitsgerecht mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln in Einklang bringen.

IV. Ist die BpB berechtigt, die Zahl der Unterträger je Dachverband nur für neu anzuerkennende Dachverbände (nicht für Bestandsdachverbände) zu begrenzen (z.B. auf bis zu 10 Unterträger)?

Bewertung: *Eine Anerkennungspraxis, die eine Höchstgrenze für die Zahl der Unterträger nur für neue Dachverbände vorgibt, dieses Kriterium für Bestandsdachverbände hingegen dauerhaft nicht vorsieht, verstößt nach unserer Auffassung gegen das Gleichbehandlungsgebot.*

Ich hoffe, die Ausführungen dieses Gutachtens sind nachvollziehbar und zur Einordnung der Rechtslage hilfreich. Gerne stehe ich bei Rückfragen oder Besprechungsbedarf in diesem Zusammenhang zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht