



**Deutscher Bundestag**  **Wissenschaftliche Dienste**



**überarbeitete Version**

**Rechtliche Zulässigkeit finanzieller Unterstützung aus dem  
Bundshaushalt für die Errichtung und den Ausbau von  
Autohöfen**

(insbesondere Stellplätze für Lkw)

- Ausarbeitung -



## Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasserinnen: [REDACTED]

Rechtliche Zulässigkeit finanzieller Unterstützung aus dem Bundeshaushalt für die Errichtung und den Ausbau von Autohöfen  
(insbesondere Stellplätze für Lkw)

Ausarbeitung WD 5 - 3000 - 093/08

Abschluss der Arbeit: 8. Juli 2008

Fachbereich WD 5: Wirtschaft und Technologie;  
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz;  
Tourismus

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

## Inhalt

1.	<b>Einleitung</b>	3
2.	<b>Grundlagen</b>	4
2.1.	Finanzielle Förderung	4
2.2.	Vorbehalt des Gesetzes?	5
3.	<b>Anspruch auf finanzielle Unterstützung?</b>	6
3.1.	Anspruch aus Grundrecht	6
3.2.	Vertrauensschutz	7
3.3.	Zwischenergebnis	8
4.	<b>Haushaltsrechtliche Bestimmungen</b>	8
4.1.	Staatliches Haushaltsrecht	8
4.2.	Parlamentarische Ausgabenbewilligung	8
4.3.	Im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe	9
4.3.1.	Das GRWG	10
4.3.2.	Der Rahmenplan	11
4.3.3.	Bedeutung für Gesamtheit und Verbesserung der Lebensverhältnisse	12
4.4.	Projektgruppe beim Bundesministerium	13
5.	<b>Gemeinschaftsrecht</b>	13
5.1.	Tatbestandsvoraussetzungen	13
5.2.	Ausnahmeregelungen	14
5.3.	Sonderregelungen Verkehr	15
5.4.	Zwischenergebnis Gemeinschaftsrecht	15
6.	<b>Fazit</b>	15
7.	<b>Quellen</b>	16

## 1. Einleitung

Bei Autohöfen handelt es sich um in der Nähe von Bundesautobahnen liegende Tank- und Rastanlagen, die nicht über eine unmittelbare Zufahrt zur Autobahn verfügen, somit nicht Bestandteil der Bundesfernstraßen sind und damit außerhalb des Gestaltungsbereichs des Bundesfernstraßengesetzes liegen.<sup>1</sup> Sie liegen meist in Gewerbegebieten direkt im Ausfahrtsbereich der Autobahn. Sie werden rein privatwirtschaftlich betrieben, der Bund hat weder auf deren Betrieb noch auf deren Errichtung Einfluss. Insgesamt handelt es sich dabei um umfassende Dienstleistungsbetriebe für Lkw und Pkw, die Tankstellen und Reishops, Parkplätze, Sanitärtrakte sowie vielfältige Gastronomieeinrichtungen enthalten.

Im Jahre 2007 waren nach Angaben der Vereinigung Deutscher Autohöfe e.V. täglich auf deutschen Autobahnen rund 900.000 Lkw unterwegs; es stehen fast 40.000 Lkw-Stellplätze zur Verfügung, davon rund die Hälfte an den Autohöfen.<sup>2</sup> Von in den Jahren 2007/2008 ca. 70.000 gleichzeitig parkenden Lkw standen nur 39.500 auf dafür ausgewiesenen Parkplätzen.<sup>3</sup> An den vorliegenden Zahlen<sup>4</sup> wird das Problem der fehlenden Parkplätze ersichtlich. Um die existierenden Gesetze, die die Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer regeln,<sup>5</sup> einhalten zu können, müssen die Lkw-Fahrer aber Platz zum Stehen haben: Das Resultat ist, dass sich auf den Straßen lange Rückstaus bilden oder aber die Lkw-Fahrer in Gewerbe- und Wohngebieten parken.

Eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes oder der Länder, durch Schaffung von Parkplätzen an Bundesfernstraßen für dieses Problem Abhilfe zu schaffen, besteht nicht. Planung und Bau von Rastanlagen obliegen im Rahmen der Auftragsverwaltung den Straßenbaubehörden der Länder; der Bund als Träger der Baulast der Bundesfernstraßen finanziert die notwendigen Maßnahmen aus seinem Straßenbauhaushalt.<sup>6</sup> Nunmehr wird

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 16/7725, S. 1, 2.

<sup>2</sup> Pressemitteilung des VEDA e.V. vom 18.10.2007, abrufbar unter [http://www.autohof.de/index2.php?language=de&category=060100&year=2008&news\\_id=7](http://www.autohof.de/index2.php?language=de&category=060100&year=2008&news_id=7) [Stand: 17. Juni 2008].

<sup>3</sup> Vortrag von Alexander Ruscheinskyder auf der Tagung „Lösungswege zu zusätzlichem Parkraum“ am 28.02.2008.

<sup>4</sup> Neue Zahlen sollen demnächst folgen: Die aktuelle Parkplatz-Situation wurde kürzlich bundesweit auf bewirtschafteten und unbewirtschafteten Rastanlagen der Bundesautobahnen sowie auf Autohöfen auf Initiative des Bundesministeriums für Verkehr zur Schaffung einer soliden Grundlage des Parkplatzbedarfs erhoben. Die Daten werden derzeit von der Bundesanstalt für Straßenwesen ausgewertet, ein Ergebnis wird für den Sommer dieses Jahres erwartet: <http://www.bmvbs.de/Verkehr/Strasse-,1430.1029731/Mehr-Lkw-Parkplaetze-auf-Autob.htm> [Stand: 03.07.08].

<sup>5</sup> Insbes. Fahrpersonalgesetz und auf dessen Grundlage erlassene Rechtsverordnungen sowie die dort genannten Verordnungen der EG.

<sup>6</sup> BT-Drs. 15/3623, S. 3.

die Forderung laut, der Ausbau der Stellplätze auf den privaten Autohöfen solle durch den Staat sicher gestellt werden durch eine Förderung des Ausbaus der Autohöfe.

W

Eine solche Vergabe von Fördermitteln verläuft in der Regel in zwei Etappen: Zunächst ergeht eine abstrakt-generelle Entscheidung über die Subventionierung eines bestimmten Bereichs; darauf folgt als zweiter Schritt die konkret-individuelle Subventionierung, die Vergabe der Mittel im Einzelfall.<sup>7</sup> Die folgende Ausarbeitung befasst sich mit der Frage, ob die Förderung des Ausbaus von Autohöfen durch bereits bestehende Gesetze gedeckt ist, nur dann wäre eine Förderung derzeit rechtmäßig, oder ob eine solche wenigstens möglich ist. Eine generell-abstrakte Subventionierung ist vornehmlich eine politische Entscheidung, die durchaus rechtliche Probleme aufwirft.

## 2. Grundlagen

### 2.1. Finanzielle Förderung

Zunächst ist der Begriff der Subvention zu erläutern. Für diesen existiert keine einheitliche Definition. Vielmehr wird in der Literatur darüber debattiert, ob nach dem engen Verständnis allein positive Zuwendungen hierunter fallen sollen (Leistungssubvention) oder aber auch indirekte Zuwendungen, die durch den Wegfall oder die Minderung von Belastungen entstehen (Verschonungssubvention). In primär wirtschaftlicher Betrachtung dürfte es unerheblich sein, ob man etwas gewährt bekommt oder einem eine Belastung erlassen wird. Aus rechtlicher Sicht dagegen bestehen unterschiedliche Regelungen, so dass eine Differenzierung durchaus geboten erscheint. Zweckmäßig, um sowohl in Politik, Wirtschafts-, Finanz- und Rechtswissenschaft einen einheitlichen Begriff zu erlangen, wäre es, den Begriff „Subvention“ als Oberbegriff vorzusehen, der Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und sämtliche andere Zuwendungen einschließen sollte.<sup>8</sup> Letztlich kann diese Unterscheidung hier aber vernachlässigt werden, denn die finanzielle Förderung des Ausbaus von Autohöfen unterläge in jedem Fall dem engen Subventionsbegriff, der wie folgt definiert wird: Subventionen sind vermögenswerte Zuwendungen des Staates oder eines anderen Verwaltungsträgers an Privatpersonen ohne marktmäßige Gegenleistung zur Förderung eines im öffentlichen Interesse stehenden Zwecks.<sup>9</sup> Wesentliches Merkmal ist somit der öffentliche Zweck, denn eine Subvention wird nicht im Interesse des Empfängers, sondern im öffentlichen Interesse gewährt; sie

---

<sup>7</sup> Maurer, § 17, Rnr. 10, 10a.

<sup>8</sup> Krämer/Schmidt, BII, S. 10.

<sup>9</sup> Maurer, § 17, Rnr. 5.

ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck und gehört zum Instrumentarium des wirtschaftslenkenden und sozialgestaltenden Staates.<sup>10</sup>

Vom Begriff der Subvention ist der haushaltsrechtliche Begriff der Zuwendung zu unterscheiden. Diese Zuwendungen sind in der Verwaltungsvorschrift zu § 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO) definiert als „Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke“. Nicht hierzu gehören unter anderem Sachleistungen und Leistungen, auf die der Empfänger einen Anspruch hat. Inhaltlich ist der haushaltsrechtliche Zuwendungsbegriff hinsichtlich des Instrumentariums enger, andererseits aber bezüglich des Förderziels weiter gefasst als der der Subvention.<sup>11</sup> Wesentliches Merkmal ist aber auch hier, dass mit der Gewährung stets die Bindung an einen vom jeweiligen Zuwendungsempfänger zu erfüllenden Zweck einhergeht, der seinerseits häufig in übergeordneten Zielen eingebettet ist.<sup>12</sup> Ein weiteres Charakteristikum ergibt sich daraus, dass es auf die Gewährung keinen Rechtsanspruch gibt. Es handelt sich um freiwillige Leistungen des Staates, dessen Bewilligung allein in seinem Ermessen liegt.

Im Rahmen der weiter unten näher erläuterten Gemeinschaftsaufgabe kann eine finanzielle Förderung in der Gewährung von Investitionszuschüssen, Darlehen, Zinszuschüssen und Bürgschaften bestehen (§ 3 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“).

## 2.2. Vorbehalt des Gesetzes?

Es stellt sich weiter die Frage, ob die Gewährung von Subventionen dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegt. Der Vorbehalt des Gesetzes folgt als Teil des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 GG und beinhaltet, dass staatliches Verhalten in bestimmten grundlegenden Bereichen durch ein förmliches Gesetz legitimiert wird. Nach früherer Auffassung galt der Gesetzesvorbehalt für die Eingriffsverwaltung, nicht aber für die Leistungsverwaltung. Nach der Wesentlichkeitstheorie, die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist und besagt, dass der Gesetzgeber alle grundrechtsrelevanten Bereiche selbst durch Parlamentsgesetz zu regeln hat,<sup>13</sup> kann dies so nicht mehr gelten. Demnach wäre es notwendig, ein Subventionsgesetz zu erlassen, auf dessen Grundlage die Verwaltung die Zuwendungen dann bewilligen kann. Dieser Grundsatz soll für Subventionen als Teil der Leistungsverwaltung allerdings nicht gelten: für die Gewährung staatlicher Leistungen ist keine gesetzliche Grundlage erforderlich, es sei denn, die Subventi-

<sup>10</sup> Maurer, § 17, Rnr. 9.

<sup>11</sup> Piduch – Nebel, § 23 BHO, Rnr. 1.

<sup>12</sup> Piduch – Nebel, § 23 BHO, Rnr. 1.

<sup>13</sup> Maurer, § 6, Rnr. 10 ff. m.w.N.

on stellt ausnahmsweise für einen Drittbetroffenen einen Grundrechtseingriff dar.<sup>14</sup> Ohne Bestehen eines Subventionsgesetzes ist zumindest aber eine Grundlage im Haushaltsgesetz in Form einer zweckbestimmten Ausweisung der Mittel erforderlich.<sup>15</sup> Die im Haushaltsplan enthaltene Ausgabenbewilligung stellt allerdings nur eine Ermächtigung dar (§ 3 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung [BHO]), dagegen kann kein Zwang zur Ausgabe daraus folgen.

### 3. Anspruch auf finanzielle Unterstützung?

Zunächst stellt sich die Frage, ob Ansprüche aus bestehenden Normen für die in Frage stehende finanzielle Unterstützung existieren. Ein Subventionsgesetz, welches der Subventionierung von Autohöfen als Anspruchsgrundlage dienen könnte, existiert nicht. Ansprüche auf Subventionen können sich auch aus ermessensbindenden Verwaltungsvorschriften ergeben, die es allerdings auch nicht gibt. Ansprüche aus den Grundrechten unmittelbar, namentlich originäre Leistungsansprüche, gibt es nur ganz ausnahmsweise: bspw. aus Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG auf Subventionierung von Privatschulen.<sup>16</sup> Allerdings gibt es auch derivative Leistungsansprüche aus Grundrechten, mithin solche, die aus einem Grundrecht erst als Reaktion auf vorgängiges staatliches Handeln erwachsen.<sup>17</sup> Der Zweck der derivativen Teilhaberechte liegt in der Gewährleistung rechtsstaatlicher Gleichheit und Freiheit: unterbliebe die Leistung, dann verstieße das vorgängige Staatshandeln gegen Grundrechte.<sup>18</sup>

#### 3.1. Anspruch aus Grundrecht

Der allgemeine Gleichheitssatz Art. 3 Abs. 1 GG und die speziellen Gleichheitsrechte Art. 3 Abs. 2, 3 GG enthalten ein Gleichbehandlungsgebot. Damit wird allein die willkürliche Gleich- bzw. Ungleichbehandlung verboten: Ohne sachlichen Grund darf wesentlich Gleiches nicht ungleich und wesentlich Ungleiches nicht gleich behandelt werden. Zunächst bräuchte man daher eine geeignete Vergleichsgruppe, zu der eine Gleich- bzw. Ungleichbehandlung besteht. Eine solche könnten andere Subventionsempfänger bilden, wobei fraglich bleibt, ob eine wesentliche Vergleichbarkeit tatsächlich vorliegt. Zum Fehlen des sachlichen Grundes muss im Rahmen der Verhältnismäßigkeit allerdings noch hinzukommen, dass die Gewährung der Leistung erforderlich, mithin die einzige Möglichkeit ist, den Gleichheitsverstoß zu vermeiden. Dies ist nicht der Fall,

<sup>14</sup> Jarass/Pieroth – Jarass, Art. 20, Rnr. 49.

<sup>15</sup> BVerwGE 58, 45 (48).

<sup>16</sup> BVerwGE 27, 360.

<sup>17</sup> Wild, S. 367.

<sup>18</sup> Murswiek, Rnr. 85.

wenn statt der Ausdehnung des Kreises der Begünstigten die Gleichbehandlung durch den Wegfall der Begünstigung für alle hergestellt werden kann. Diese Entscheidungsfreiheit hat regelmäßig der Gesetzgeber, er kann zwischen Abschaffung der Begünstigung und ihrer Ausdehnung wählen.<sup>19</sup> Ein Verstoß gegen Art. 3 GG liegt schon mangels einer tauglichen Vergleichsgruppe nicht vor. Zudem würde ein solcher Verstoß allein nicht zu einem Anspruch auf die Förderung führen, sondern nur zu einer Chance auf Leistungsteilhabe. In Bereichen der Wirtschaftssubvention, in denen jeder Fall spezifische Besonderheiten aufweist, ist die Differenzierungskompetenz der Verwaltung so weit gefasst, dass regelmäßig nicht eine strikte, anspruchsbegründende Ermessensbindung, sondern ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung gegeben sein wird.<sup>20</sup>

Ein Anspruch könnte sich allerdings auch aus dem Freiheitsgrundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG ergeben. Möglich ist dies zwar nicht originär, aber unter Umständen derivativ. Allgemeine Kriterien hierfür sind: Die Nichtgewährung müsste den Tatbestand des Grundrechtes berühren, und außerdem müsste ein „vorgängiges Handeln“ (selbst verursacht oder zurechenbar) des Staates hinzukommen, das den Missstand für den Betroffenen ausgelöst hat.<sup>21</sup> Ob und wie diese Kriterien tatsächlich anwendbar sind, ist unklar. Diese Frage muss hier aber nicht erläutert werden, wenn ein Anspruch nicht besteht: Zunächst müsste der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG berührt sein. Art. 12 Abs. 1 GG enthält ein einheitliches Grundrecht bestehend aus Berufswahl- und -ausübungsfreiheit, weil sich die Wahl des Berufs in dessen Ausübung tagtäglich widerspiegelt. Ein Beruf ist dabei jede Tätigkeit, die der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage dient. Hierzu gehört das Betreiben eines Autohofes. Nun müsste die Nichtgewährung von Geldern zum Ausbau von Stellplätzen die Berufsfreiheit der Autohofbetreiber berühren. Deren Freiheit wird aber gar nicht eingeschränkt: Bei einem Parkplatzmangel wird allein die Freiheit der Fahrer und davon abhängig die ihrer Arbeitgeber berührt. Die Autohofbetreiber können auch mit weniger Stellplätzen ihrem Beruf uneingeschränkt nachgehen – für sie kann sich demnach kein Anspruch aus Art. 12 GG ergeben.

### 3.2. Vertrauensschutz

Der allgemeine Grundsatz des Vertrauensschutzes kommt aus dem Zivilrecht und meint, dass innerhalb bestehender Rechtsverhältnisse in bestimmten Fällen das schutzwürdige Vertrauen des Vertragspartners nicht ohne weiteres enttäuscht werden darf. Daraus können sich Verpflichtungen ergeben, wenn keine vertragliche Anspruchsgrundlage existiert. Im verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnis gelten nunmehr noch strenge-

<sup>19</sup> Murswiek, Rnr. 70.

<sup>20</sup> Murswiek, Rnr. 76.

<sup>21</sup> Wild, S. 367.



re Anforderungen als im Zivilrecht, ist doch der Vertrauensschutz Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips, Art. 20 GG. Aus Subventionsrichtlinien, die tatsächlich als Verwaltungsvorschriften nur verwaltungsinterne Wirkung haben, werden Ansprüche auf Leistungsgewährung begründet. Ob dazu nun auf den Gleichheitssatz zurückgegriffen wird<sup>22</sup> oder ob Grundlage das Gebot des Vertrauensschutzes (Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip)<sup>23</sup> ist, kann dahinstehen, denn tatsächlich existieren keine solche Richtlinien.

### 3.3. Zwischenergebnis

Aufgrund des bisher Untersuchten lässt sich ein Anspruch auf Subventionierung nicht ableiten. Das Fehlen eines Anspruchs allein hindert aber nicht, dass der Ausbau von Stellplätzen auf Autohöfen nicht doch mit Mitteln des Bundes finanziell unterstützt werden könnte.

Weiter soll untersucht werden, ob eine Förderung rechtlich zulässig ist.

## 4. Haushaltsrechtliche Bestimmungen

Im Rahmen der haushaltsrechtlichen Bestimmungen könnte eine Entscheidung für eine Förderung des Ausbaus von Autohöfen möglich oder indirekt bereits erfolgt sein.

### 4.1. Staatliches Haushaltsrecht

Zur Rechtmäßigkeit der konkret-individuellen Entscheidung finanzieller Unterstützung in Form von Zuwendungen bedarf es zwar keiner Ermächtigungsgrundlage in Form eines Gesetzes, wohl aber der Bereitstellung der Mittel im Bundeshaushalt. Grundlage für diese Ausweisung im Haushaltsplan ist § 23 BHO.

Derzeit sind für eine Förderung von Errichtung und Ausbau von Autohöfen im Haushaltsplan keine derartigen Mittel ausgewiesen. Ein Zuwendungsbescheid wäre derzeit mithin nicht rechtmäßig.

### 4.2. Parlamentarische Ausgabenbewilligung

Allerdings ist hier die abstrakt-generelle Möglichkeit zu untersuchen, nicht die finanzielle Förderung für einen konkreten Autohof. Die Ausweisung der Mittel im Haushalt ist immer der zweite Schritt, dem eine Entscheidung über die Veranschlagung voraus

---

<sup>22</sup> So BVerwG in DÖV 1971, 748; 1982, 76; DVBl. 1982, 195 (197).

<sup>23</sup> So BVerwGE 35, 159 (162).

geht – fraglich ist indes noch immer, ob eine solche rechtmäßig wäre bzw. ob eine solche nicht bereits existiert.

Dazu müsste der Bund zunächst die Finanzierungskompetenz haben. Diese richtet sich nach den verfassungsrechtlichen Kompetenzen, Art. 104 a GG. Grundsätzlich sind die Länder zuständig, es sei denn, es ist im Grundgesetz etwas anderes bestimmt, Art. 70 Abs. 1 GG. Die Kompetenz für den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr unterliegt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG der konkurrierenden Gesetzgebung. Das bedeutet, dass die Länder solange und soweit zuständig sind, bis der Bund diese Kompetenz wahrnimmt (Art. 72 Abs. 1 GG; weitere Voraussetzung für Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG in Abs. 2). Der Bund hat mit dem Bundesfernstraßengesetz (FStG) von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Bundesautobahnen werden im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder verwaltet, Art. 90 Abs. 2 GG. Demnach richtet sich die Finanzierungskompetenz nach Art. 104 a Abs. 2 GG: Für den Bau und die Unterhaltung von Bundesautobahnen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 FStG) trägt der Bund demnach die Baulast und hat hierfür die Finanzierungskompetenz.

Wie einleitend aber bereits beschrieben befinden sich die Autohöfe außerhalb dieses Kompetenzbereichs, weil sie nicht mehr zu den Bundesautobahnen gehören. Folglich liegt die Finanzierungskompetenz bei den Ländern.

#### 4.3. Im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe

Regionale Wirtschaftsförderung ist gem. Art. 30 GG Ländersache, den Ländern obliegt die Finanzierungskompetenz. Im Rahmen der in Art. 91 a GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben könnte eine Förderung durch den Bund allerdings möglich sein. Darin wird der Bund ermächtigt, bei der Aufgabenerfüllung durch die Länder durch Finanzierung und Rahmenplanung mitzuwirken. Art. 91 a GG ist dabei *lex specialis* zu Art. 30, 83 und 104 a Abs. 1 GG, weil die Trennung zwischen Verwaltungskompetenz und Lastentragung teilweise aufgehoben wird.<sup>24</sup> Als Gemeinschaftsaufgabe in Betracht kommt hier der Sachbereich Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Neben dem betreffenden Sachbereich sind kumulative Voraussetzungen nach Art. 91 a Abs. 1 GG, dass die Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Hierbei handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die Bund und Ländern einen erheblichen politischen Beurteilungsspielraum lassen und von den Gerichten allein daraufhin überprüft werden können, ob die Auslegung prinzipiell erfolgte und der dadurch bezeichnete Rahmen eingehalten wurde.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Jarass/Pieroth – Pieroth, Art. 91 a, Rnr. 1.

<sup>25</sup> Schmidt-Bleibtreu u. a. – Bockenmeyer, Art. 91 a, Rnr. 4.

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ beinhaltet nur Maßnahmen, die sich auf ein bestimmtes Gebiet beziehen, nicht möglich ist die Förderung nach Branchen, nach dem „Gießkannenprinzip“ oder im gesamten Bundesgebiet.<sup>26</sup> Förderungsschwerpunkt ist die Unterstützung der regionalen Investitionstätigkeit, um Einkommen und Beschäftigung in den Problemregionen zu erhöhen und dadurch wesentliche regionale Unterschiede zu beseitigen.<sup>27</sup>

#### 4.3.1. Das GRWG

Im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRWG) ist in § 1 Abs. 1 niedergeschrieben, welche **Maßnahmen** wahrgenommen werden. Hierzu gehören nach Abs. 1 Nr. 1 die investive Förderung der gewerblichen Wirtschaft unter anderem bei der Errichtung und dem Ausbau von Gewerbebetrieben. Unter Gewerbe versteht man eine selbstständige, erlaubte, nach außen gerichtete und auf Dauer angelegte Tätigkeit mit Gewinnerzielungsabsicht, die keinen freien Beruf darstellt. Investiv meint zur produktiven Verwendung bestimmt. Der Betrieb eines Autohofs ist ein Gewerbebetrieb und Bestandteil der gewerblichen Wirtschaft, die Schaffung von weiteren Lkw-Stellplätzen stellt einen Ausbau bereits bestehender Autohöfe dar. Fraglich könnte allein sein, ob eine derartige Förderung investiv, also nutzbringend oder ertragreich ist. Werden allein Stellplätze geschaffen, ist daran zu zweifeln. Mit einem gleichzeitigen Ausbau der gewerblichen Einrichtungen (Gastronomie, Tankstellen etc.) aber könnte dies erreicht werden.

In Abs. 2 des § 1 GRWG ist festgelegt, in welchen **Gebieten** die Fördermaßnahmen durchgeführt werden. Es muss sich nach S. 1 dabei um Gebiete mit erheblichen wirtschaftlichen Strukturproblemen handeln, insbesondere sollen Förderungen in Gebieten erfolgen, in denen nach Art. 87 Abs. 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft Regionalbeihilfen gewährt werden können. Es können nach S. 2 aber auch Gebiete gefördert werden, die vom Strukturwandel in der Weise bedroht sind, dass negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang absehbar sind. Dazu konstatiert § 1 Abs. 3 GRWG eine Ausnahme: Eine Förderung von einzelnen Maßnahmen kann auch außerhalb dieser Gebiete erfolgen, wenn sie in einem unmittelbaren Zusammenhang mit geförderten Projekten innerhalb benachbarter Fördergebiete steht. Eine solche Maßnahme wäre dabei eine nach Abs. 1.

Ob eine der alternativ vorzuliegenden Gebietsvoraussetzungen oder aber die Ausnahme vorliegt, kann abstrakt nicht geklärt werden. Es müsste die konkrete Region feststehen,

---

<sup>26</sup> Jarass/Pieroth – Pieroth, Art. 91 a, Rnr. 3.

<sup>27</sup> BT-Drs. 5/2861, S. 26.

in der der zu fördernde Autohof liegt. Das Gebiet müsste genau festliegen, abstrakt betrachtet kann hierzu keine Aussage getroffen werden.



#### 4.3.2. Der Rahmenplan

Nach § 4 GRWG wird für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe ein gemeinsamer Rahmenplan aufgestellt, der jährlich sachlich zu prüfen, anzupassen und fortzuführen ist. Er wird von Bund und Ländern gemeinsam aufgestellt und ist für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe maßgeblich. Der „36. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ für den Zeitraum ab 2007“<sup>28</sup> grenzt die Fördergebiete ab, legt Förderziele fest und führt Maßnahmen und Haushaltsmittel nach Haushaltsjahren und Ländern auf. Dies ist der nach § 5 GRWG notwendige Inhalt.

Im Rahmenplan sind unter anderem die Fördervoraussetzungen für die gewerbliche Wirtschaft festgelegt (Teil II A).

- Es können nur Investitionen gefördert werden, durch die zusätzliches Einkommen in der Region entsteht, so dass das Gesamteinkommen der Region auf Dauer nicht unwesentlich erhöht wird; sogenannter Primäreffekt.<sup>29</sup> Hierzu ist weiter geregelt, wann diese Voraussetzung erfüllt ist. Es ist möglich, dass die von der zu fördernden Betriebsstätte hergestellten Güter bzw. die angebotenen Dienstleistungen zu einer Art gehören, die regelmäßig überregional abgesetzt wird; es wird im Einzelfall nachgewiesen, dass dies tatsächlich der Fall ist oder aber aufgrund einer begründeten Prognose eine Überregionalität zu erwarten ist.<sup>30</sup> Zum ersteren Fall existiert im Anhang des Rahmenplans eine Positivliste.<sup>31</sup> Bei den dort genannten Tätigkeiten kann unterstellt werden, dass die Voraussetzungen des Primäreffekts vorliegen. Das trifft aber nicht auf den Ausbau von Stellplätzen für Lkw zu. Ob wenigstens der Nachweis oder eine begründete Prognose überregionaler Tätigkeit und dadurch die Erhöhung des Gesamteinkommens in dem Wirtschaftsraum durch die bloße Schaffung von Parkplätzen erbracht werden kann, erscheint äußerst fraglich. Mit der bloßen Schaffung von Stellplätzen steigt zwar voraussichtlich die Zahl der an dem betreffenden Autohof rastenden Lkw-Fahrer, ob allein dadurch aber auch deren Konsum des kommerziellen Angebots des Autohofs steigt, bleibt nachzuweisen.

Zu diesem Primäreffekt müssen noch weitere Förderungsvoraussetzungen hinzukommen:

---

<sup>28</sup> BT-Drs. 16/5215.

<sup>29</sup> Teil II, A, 2.1. des 36. Rahmenplans (BT-Drs. 16/5215, S. 43).

<sup>30</sup> Teil II, A, 2.1.1. bis 2.1.3. des 36. Rahmenplans (BT-Drs. 16/5215, S. 43).

<sup>31</sup> Anhang 8 des 36. Rahmenplans (BT-Drs. 16/5215, S. 43).

- Zunächst zu nennen ist der Arbeitsplatzeffekt: Mit den Investitionsvorhaben müssen neue Dauerarbeitsplätze geschaffen oder vorhandene gesichert werden.<sup>32</sup> Allein durch die Schaffung von Parkraum werden aber keine Arbeitsplätze geschaffen. Denkbar wäre, dass gleichzeitig mit dem Ausbau der Stellplätze auch der sanitäre und gastronomische Bereich sowie die Tankstellen und Reishops erweitert werden und so weitere Arbeitsplätze geschaffen werden. So wäre bei derzeitiger Gesetzeslage die Förderung denkbar.
- Weiter müsste der Ausbau der Autohöfe unter eine Fallgruppe der einzelnen förderungsfähigen Investitionsvorhaben fallen (Teil II, A, 2.3.). In Betracht kommt dabei die „Erweiterung einer bestehenden Betriebsstätte“.

Der Umfang der Leistungen für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe muss haushaltsmäßig festgesetzt werden, damit die Haushaltshoheit der Parlamente gewahrt bleibt.<sup>33</sup> Dabei ist der Haushaltsgesetzgeber rechtlich nicht an die Rahmenpläne gebunden, das heißt eine Einstellung muss nicht erfolgen. Allerdings schränken der Vertrauensschutz und die Bundestreue die Bewilligungsfreiheit ein. Mit der Einstellung der Mittel werden auch, soweit die Mittel zur Verfügung stehen, die Rahmenpläne verbindlich.

#### 4.3.3. Bedeutung für Gesamtheit und Verbesserung der Lebensverhältnisse

Sollte man zu dem Ergebnis kommen, dass die o.g. Voraussetzungen erfüllt sind, müsste hinzukommen, dass die Aufgabe für die Gesamtheit Bedeutsamkeit hat, Art. 91 a Abs. 1 GG. Dies ist dann der Fall, wenn deren Erfüllung aus gesamtstaatlicher Sicht für das Gemeinwohl und für die Bevölkerung in mehreren Ländern wichtig ist und vordringlich erscheint.<sup>34</sup> Die Schaffung von Stellplätzen für Lkw ist zur Einhaltung der Gesetze, die die Lenk- und Ruhezeiten regeln, enorm wichtig. Deren Intention ist, sowohl die Gesundheit der Fahrer als auch die der anderen Verkehrsteilnehmer zu schützen. Bundesweite Bedeutung entfaltet diese Zielsetzung bereits aufgrund der Tatsache, dass Lkw zumeist länderübergreifend unterwegs sind. Eine Abgrenzung nach Ländern ist dabei schlecht möglich. Mit ebendiesen Argumenten kann auch die zweite Voraussetzung bejaht werden: Die Mitwirkung des Bundes muss zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich sein. Wenn bis heute nicht genügend Stellplätze zur Verfügung stehen, kann davon ausgegangen werden, dass es ohne die Mittel des Bundes offenbar nicht möglich ist, den Mangel zu beheben. Zum Schutze der Gesundheit der Bürger sollte dann der Bund einspringen.

<sup>32</sup> Teil II A, 2.2. des 36. Rahmenplans (BT-Drs. 16/5215, S. 43).

<sup>33</sup> Schmidt-Bleibtreu u. a. – Bockenmeyer, Art. 91 a, Rnr. 20.

<sup>34</sup> Dreier – Heun, Art 91a Rn 11.



#### 4.4. Projektgruppe beim Bundesministerium

Im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wurde zum 1. Oktober 2007 eine Projektgruppe „Autobahnparkplätze für Lkw“ eingerichtet, welche unter anderem untersucht, ob und wie außerhalb der Zuständigkeit des Bundes vorhandene Parkflächen nutzbar sind bzw. neue geschaffen werden können.<sup>35</sup>

### 5. Gemeinschaftsrecht

Die Förderung des Ausbaus der Autohöfe muss auch mit dem Gemeinschaftsrecht harmonisieren. Hierfür sind vor allem die Regelungen des Art. 87 bis 89 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) von Bedeutung.

Art. 87 EGV enthält ein grundsätzliches Verbot mitgliedstaatlicher Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel beeinträchtigen. Der Handel umfasst sowohl den Waren- als auch den Dienstleistungsverkehr.<sup>36</sup> Dies gilt indes nur, soweit im Vertrag nichts anderes bestimmt ist. Für den Verkehr speziell gibt es Sondervorschriften in Art. 73 EGV. Zur Anwendbarkeit kommt Art. 73 EGV allerdings nur, wenn eine Beihilfe im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EGV vorliegt.

#### 5.1. Tatbestandsvoraussetzungen

Zunächst müsste es sich bei der fraglichen Förderung um eine Beihilfe handeln. Beihilfen sind staatliche Begünstigungen von Unternehmen oder Produktionszweigen, soweit sie nicht durch eine entsprechende marktgerechte Gegenleistung des Begünstigten kompensiert werden.<sup>37</sup> Staatliche Beihilfen sind direkt vom Staat geleistete Zahlungen an ein Unternehmen; Beihilfen aus staatlichen Mitteln dagegen sind solche Beihilfen, die nicht direkt vom Staat, sondern von beauftragten Organisationen geleistet werden.<sup>38</sup>

Zudem müsste aber zumindest auch die Möglichkeit bestehen, dass der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigt wird, das heißt die Ein- oder Ausfuhr durch die Beihilfe erschwert bzw. erleichtert wird. Dies aber erscheint bei den betreffenden Förderungen gerade fraglich, denn grenzüberschreitende Auswirkungen würden bei einer örtlich fixierten Dienstleistungsanlage nicht entstehen. Beihilfen, die sich räumlich

---

<sup>35</sup> <http://www.bmvbs.de/Verkehr/Strasse-,1430.1029731/Mehr-Lkw-Parkplaetze-auf-Autob.htm>

<sup>36</sup> Grabitz/Hilf – Wallenberg, Art. 87, Rnr. 47.

<sup>37</sup> Geiger, Art. 87, Rnr. 8.

<sup>38</sup> ██████████ S. 5.

auf das Gebiet eines Mitgliedsstaates beschränken, fallen nicht unter Art. 87 EGV.<sup>39</sup> So beeinträchtigten Zuschüsse für den Bau von Rastanlagen für Fernfahrer auf Teneriffa den Handel nicht.<sup>40</sup> Dieses Prinzip kann bei Autohöfen in Deutschland indes nicht anders gehandhabt werden. So fielen die Förderung zum Ausbau von Lkw-Stellplätzen auf Autohöfen bereits mangels Beeinträchtigung des Handels nicht unter Art. 87 Abs. 1 EGV, und damit fände auch Art. 73 EGV keine Anwendung. Ein anderes Ergebnis kann sich indes aber ergeben, wenn die Autohöfe über die Schaffung von Stellplätzen hinaus gefördert werden. Dann kann die Möglichkeit bestehen, dass der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigt ist. Davon kann ausgegangen werden, wenn sich die Stellung eines Unternehmens im Vergleich zu seinen Mitbewerbern in den anderen Mitgliedsstaaten verstärkt.<sup>41</sup> Eine Handelsbeeinträchtigung kann vorliegen, wenn das begünstigte Unternehmen nur im Inland tätig ist, aber mit Produkten aus anderen Mitgliedsstaaten konkurriert.<sup>42</sup> Produkte sind in diesem Falle mit Dienstleistungsangeboten gleichzusetzen, und es erscheint durchaus denkbar, dass diese Voraussetzung bei der Förderung eines Autohofs vorliegt.

Als weiteres Merkmal müsste der Wettbewerb verfälscht werden, was der Fall ist, wenn die Beihilfe den Ablauf des Wettbewerbs verändert; eine solche Wettbewerbsveränderung kann nur festgestellt werden, wenn der relevante Markt, auf dem sich die Beihilfe auswirkt, in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht abgegrenzt wird.<sup>43</sup> Auch hierfür genügt die Möglichkeit einer Verfälschung, sie muss aber konkret, gegenwärtig und nicht außerhalb jeder Wahrscheinlichkeit liegen.<sup>44</sup>

## 5.2. Ausnahmeregelungen

In Abs. 2 und 3 des Art. 87 EGV werden abschließend Ausnahmen von dem Verbot aufgezählt. Abs. 2 enthält dabei die Ausnahmen, die pauschal mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind und Abs. 3 zählt diejenigen Ausnahmen auf, bei denen die Vereinbarkeit im Ermessen der Kommission liegt. Eine finanzielle Förderung von Autohöfen könnte unter Art. 87 Abs. 3 Bst. a) oder b) EGV fallen. Im Falle Bst. a) käme dies wieder entscheidend auf das konkrete zu fördernde Gebiet an und kann daher abstrakt nicht entschieden werden. Nach Bst. b) können aber auch solche Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, die zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse dienen. Erfasst sind Vorhaben, die Teil

<sup>39</sup> Grabitz/Hilf – Wallenberg, Art. 87, Rnr. 48.

<sup>40</sup> Beihilfe NN 29/02, ABl. 2003 C 110/13.

<sup>41</sup> EuGH Slg., I-06857, Rz. 33.

<sup>42</sup> Grabitz/Hilf – Wallenberg, Art. 87, Rnr. 47.

<sup>43</sup> Grabitz/Hilf – Wallenberg, Art. 87, Rnr. 53, 54.

<sup>44</sup> Grabitz/Hilf – Wallenberg, Art. 87, Rnr. 55.

eines von verschiedenen Mitgliedsstaaten unterstützten zwischenstaatlichen europäischen Programms sind oder zu einer zwischen verschiedenen Mitgliedsstaaten abgestimmten Unternehmung gehören.<sup>45</sup> Beides trifft auf den Ausbau von Autohöfen derzeit nicht zu.

### 5.3. Sonderregelungen Verkehr

In den Art. 70 ff. EGV sind Sonderregelungen, die den Verkehr betreffen, niedergeschrieben. So wären Beihilfen mit dem EGV vereinbar, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängend Leistungen entsprechen (Art. 73 EGV). Beides ist bei der finanziellen Förderung von Autohöfen nicht ersichtlich, so dass auch unter diesem Gesichtspunkt eine solche Beihilfe nicht ohne weiteres zulässig ist.

### 5.4. Zwischenergebnis Gemeinschaftsrecht

Eine Kollision mit dem Gemeinschaftsrecht kann vermieden werden, wenn die finanzielle Unterstützung von Autohöfen allein zur Schaffung von Stellplätzen vorgesehen ist. Andernfalls würde es sich wohl um eine verbotene Beihilfe im Sinne von Art. 87 EGV handeln. Eine mögliche Ausnahme hierzu aus Art. 87 Abs. 3 lit. a) EGV ist wiederum sehr abhängig von dem Gebiet, in dem der zu fördernde Autohof liegt.

## 6. Fazit

Letztlich kann als Ergebnis festgestellt werden, dass eine finanzielle Förderung von Autohöfen durchaus rechtlich zulässig sein kann. Zwar besteht in keiner Weise ein Anspruch auf eine derartige Förderung, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe kann eine solche Förderung jedoch erfolgen. Abhängig ist dies ganz entscheidend von dem jeweiligen Gebiet, in dem der zu fördernde Autohof liegt. Die folgenden Voraussetzungen müssten demnach erfüllt sein:

- Der Primär- und Arbeitsplatzeffekt werden erfüllt.
- Der Autohof liegt in einem förderungswürdigen Gebiet.

Eindringlich muss aber darauf geachtet werden, dass bei Vorlage dieser Voraussetzungen gleichzeitig wiederum die Vorgaben des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) eingehalten werden. Der Primäreffekt ist gerade bei Überregionalität gegeben: dann aber könnten grenzüberschreitende Auswirkungen entstehen, die den

---

<sup>45</sup> Grabitz/Hilf – Wallenberg, Art. 87, Rnr. 122.

Handel beeinträchtigen. In diesem Fall wiederum könnte es sich bei der Förderung um eine verbotene Beihilfe nach Art. 87 EGV handeln. Dann wäre der Ausnahmetatbestand wie oben beschrieben eingehend zu prüfen.

W

## 7. Quellen

DREIER, Horst (2000): Grundgesetz, Kommentar, Band III, Art. 83 bis 146. (Zitiert als: Dreier – Bearbeiter).

GEIGER, Rudolf (2004): EUV/EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

GRABITZ, Eberhard; HILF, Meinhard; NETTESHEIM, Martin: Das Recht der Europäischen Union, Band II EUV, EGV. Loseblattsammlung, Stand Mai 2008. (Zitiert als: Grabitz/Hilf – Bearbeiter).

JARASS, Hans; PIEROTH, Bodo (2007): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar. (Zitiert als Jarass/Pieroth – Bearbeiter).

KRÄMER, Erwin; SCHMIDT, Jürgen (2008): Zuwendungsrecht, Zuwendungspraxis, Textsammlung, Kommentar und Rechtsprechungssammlung zum Recht der Zuwendungen und Subventionen der öffentlichen Hand mit Verfahrenshinweisen für die Behörden und Zuwendungsempfänger. Loseblattsammlung.

MAURER, Hartmut (2006): Allgemeines Verwaltungsrecht.

MURSWIEK, Dietrich (1992): § 112 Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, Allgemeine Grundrechtslehren.

PIDUCH, Erwin Adolf (2007): Bundehaushaltsrecht. Loseblattsammlung. (Zitiert als: Piduch – Bearbeiter).



SCHMIDT-BLEIBTREU, Bruno; KLEIN, Franz; HOFMANN, Hans; HOPFAUF, Axel (2008): Kommentar zum Grundgesetz. (Zitiert als: Schmidt-Bleibtreu u. a. – Bearbeiter).

SELLNICK, Hans- Joachim (2000): Die rechtliche Zulässigkeit von Subventionen im Lichte nationalen und europäischen Rechts. In: Thüringer Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 2000, Seite 173-180.

██████████ (2008): Subventionen: Offenlegung, Evaluierung und Wirkungsanalyse. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 5 – 3000 – 073/08.

WILD, Michael (2004): Grundrechtseingriff durch Unterlassen staatlicher Leistungen? Die Grundrechte als Grenze des Abbaus von Subventionen. In: Die öffentliche Verwaltung 2004, Seite 366-373.