

UNIVERSITÄT POTSDAM

**Die Rechtsformen und Instrumente der  
staatlichen Subventionierung von  
innovativen Tätigkeiten**

---

**Studien zu Handlungsformen der  
Subventionierung im polnischen Recht**

Dr. Paweł Sancewicz

2020-03-04

Soweit nicht anders gekennzeichnet ist dieses Werk unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:  
Namensnennung – Keine kommerzielle Nutzung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International. Dies gilt nicht für zitierte Inhalte anderer Autoren.  
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Verkürzte und aktualisierte Übersetzung der Dissertation: *„Mittel und Formen der staatlichen Subventionierung von Innovationen in Polen“*

Online veröffentlicht auf dem  
Publikationsserver der Universität Potsdam:  
<https://doi.org/10.25932/publishup-44524>  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-445241>

## **Inhaltverzeichnis**

Inhaltverzeichnis .....	1
Abkürzungsverzeichnis .....	4
Rechtsvorschriften.....	4
Zeitschriften .....	5
Andere .....	5
Vorwort .....	6
Einleitung .....	10
Erkenntnisse der Arbeit.....	10
Kapitel I.....	17
Staatliche Beihilfen für innovative Tätigkeiten .....	17
1. Begriff der innovativen Tätigkeit in Polen.....	17
2. Die Politik der Europäischen Union zur Förderung innovativer Tätigkeiten .....	17
3. Staatliche Beihilfe und die Bedingungen für ihre Gewährung .....	19
4. Ausnahmen in Fällen der Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt .....	23
5. Rechtliche Klassifizierung der Instrumente im Bereich staatlicher Beihilfen .....	25
5.1. Mittel und Rechtsformen der polnischen Wirtschaftsverwaltung im Lichte der polnischen Lehre des öffentlichen Wirtschaftsrechts.....	25
5.2. Direkte und indirekte staatliche Beihilfen .....	29
6. Schlussfolgerungen .....	32
Kapitel II .....	34
Klassifizierung der Handlungs- und Rechtsformen der Wirtschaftsverwaltung in Polen .....	34
1. Handlungs- und Rechtsformen der öffentlichen Verwaltung .....	34
2. Verwaltungsakt als Handlungsform der Wirtschaftsverwaltung .....	35
3. Vertrag als Handlungsform der Wirtschaftsverwaltung.....	36
3.1. Der Vertrag in Polen .....	36
3.2. Das Konzept des Verwaltungsvertrags in der deutschen Lehre und seine Anwendung im Subventionsrecht.....	40

4. Atypische Rechtsformen der Wirtschaftsverwaltung in Polen.....	43
5. Schlussfolgerungen .....	44
Kapitel III .....	46
Rechtsformen und Verfahren der Gewährung staatlicher Beihilfen in Polen .....	46
1. Zweistufentheorie in der deutsche Rechtslehre.....	46
1.1. Entwicklung der Zweistufentheorie.....	46
1.2. Anwendung der Zweistufentheorie bei der Subventionierung .....	50
1.3. Rechtsschutz.....	51
1.4. Kritik der Zweistufentheorie.....	52
2. Gewährung von staatlichen Beihilfen in Polen in Form eines Verwaltungsaktes .....	53
3. Abschluss von Verträgen durch die Wirtschaftsverwaltung zur Gewährung von staatlichen Beihilfen in Polen.....	54
4. Schlussfolgerungen .....	55
Kapitel IV .....	57
Staatliche Beihilfen speziell für innovative Tätigkeiten, die in Form eines Vertrages gewährt werden. ....	57
1. Polnischen Agentur für Unternehmensentwicklung .....	57
1.1. Zivilrechtlicher Vertrag als Grundlage für die Mitfinanzierung im Verfahren zur Unterstützung innovativer Aktivitäten.....	57
1.2. Kofinanzierungsvertrag als besondere Art des Vertrags, der von der PAU im Rahmen des Verfahrens zur Gewährung von Unterstützung für innovative Aktivitäten verwendet wird.....	61
2. Arten und Rechtsnatur der im Rahmen des Verfahrens zur Gewährung von Unterstützung durch die Polnische Entwicklungsbank (Bank Gospodarstwa Krajowego) angewandten Verträge.....	65
3. Schlussfolgerungen .....	67
Kapitel V .....	69
Staatliche Beihilfen zur Unterstützung innovativer Tätigkeiten, die in Form eines Verwaltungsaktes gewährt werden.....	69

1. Gewährung staatlicher Beihilfen in Sonderwirtschaftszonen .....	69
1.1. Rechtsstellung der Sonderwirtschaftszonen .....	69
1.2. Grundsätze für die Verwendung staatlicher Beihilfen in Form Zonengenehmigung 70	
1.3. Zonengenehmigung als Rechtsform der Gewährung von staatlichen Beihilfen....	71
2. Gewährung staatlicher Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten.....	73
2.1. Statusvergabe als Forschungs- und Entwicklungszentrums .....	73
2.2. Entscheidungen auf der Grundlage von Vorschriften zur Finanzierung der Wissenschaft.....	75
2.3. Verfahren zur Gewährung einer finanziellen Unterstützung durch das Nationale Zentrum für Forschung und Entwicklung und das Nationale Wissenschaftszentrum unter Berücksichtigung der Zweitstufentheorie .....	76
3. Schlussfolgerungen .....	78
Forschungsergebnisse.....	81
Die spezifische Rechtsnatur des Vertrages als Handlungsform der Wirtschaftsverwaltung .....	86
Bibliographie zum Thema.....	88
Polnische Fachliteratur .....	88
Deutschsprachige Fachliteratur .....	95

# Abkürzungsverzeichnis

## Rechtsvorschriften

**AEUV** – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Amtsblatt der EU C 83 v. 2010 r., S. 47; GBl. 2004, Nr. 90, Pos. 864/2)

**Polnische Verfassung** – Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 (Gesetzblatt von 1997, Nr. 78, Pos. 483, in der jeweils gültigen Fassung)

**Polnische VwGO** – das Gesetz vom 30. August 2002. - Das Gesetz über Verfahren vor Verwaltungsgerichten (das Gesetzblatt von 2012, Pos. 270, in der jeweils gültigen Fassung).

**Polnisches VwVfG** – Gesetz vom 14. Juni 1960 Verwaltungsverfahrensgesetz (Gesetzblatt von 2016, Pos. 23, in der jeweils gültigen Fassung)

**Polnische Finanzverfassung** – Gesetz vom 27. August 2009 über das öffentliche Finanzwesen (Gesetzblatt von 2013, Pos. 885, in der jeweils gültigen Fassung)

**Polnisches BGB** – das Gesetz vom 23. April 1964 – Bürgerliches Gesetzbuch (Gesetzblatt von 2014, Pos. 121, in der jeweils gültigen Fassung)

**GGE** – Gesetz vom 6. Dezember 2006 über die Grundsätze der Entwicklungspolitik (Gesetzblatt von 2016, Pos. 383, in der jeweils gültigen Fassung)

**Umsetzungsgesetz** – Gesetz vom 11. Juli 2014 über die Modalitäten der Durchführung von Programmen im Rahmen der aus der finanziellen Vorausschau 2014-2020 finanzierten Kohäsionspolitik (Gesetzblatt von 2014, Pos. 1146 in der jeweils gültigen Fassung)

**PAUG** – Gesetz vom 9. November 2000 über die Gründung der Polnischen Agentur für Unternehmensentwicklung (Gesetzblatt von 2016, Pos. 359, in der jeweils gültigen Fassung)

**bFUITG** – Gesetz vom 30. Mai 2008 über bestimmte Formen der Unterstützung innovativer Tätigkeiten (Gesetzblatt von 2015, Pos. 1710 in der jeweils gültigen Fassung)

**NZFuEG** – Gesetz vom 30. April 2010 über das Nationale Zentrum für Forschung und Entwicklung (Gesetzblatt vom 2014, Pos. 1788, in der jeweils gültigen Fassung)

**NWZG** – Gesetz vom 30. April 2010 über das Nationale Wissenschaftszentrum (Gesetzblatt von 2015, Pos. 839 in der jeweils gültigen Fassung)

**SWZG** – Gesetz vom 20. Oktober 1994 über Sonderwirtschaftszonen (Gesetzblatt von 2015, Pos. 282 in der jeweils gültigen Fassung)

## **Zeitschriften**

**DÖV** – Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften, Kohlhammer Verlag

**DV** – Deutsche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechts- und staatswissenschaftlicher Verlag

**DVBl** – Deutsches Verwaltungsblatt, Carl Heymanns Verlag

**JR** – Juristische Rundschau, de Gruyter

**JZ** – Juristen Zeitung, Mohr Siebeck

**VerwArch** – Verwaltungsarchiv, de Gruyter

**WiVerw** – Wirtschaft und Verwaltung, C.H.Beck

## **Andere**

**Aufl.** – Auflage

**Hrsg.** – Herausgeber

**NdsVBl.** – Niedersächsische Verwaltungsblätter, Richard Boorberg Verlag

**NWZ** – Nationales Wissenschaftszentrum

**NZFuE** – Nationales Zentrum für Forschung und Entwicklung

**PAU** – Polnische Agentur für Unternehmensentwicklung

**SWZ** – Sonderwirtschaftszonen

## Vorwort

Das vorliegende Werk geht auf meine am 15. Dezember 2016 verteidigte und am 24. Januar 2017 abgeschlossene Dissertation zum Thema „*Mittel und Formen der staatlichen Subventionierung von Innovationen in Polen*“ zurück. Die Arbeit wurde in den Jahren 2013–2016, als ich Mitarbeiter am Lehrstuhl für öffentliches Wirtschaftsrecht an der Adam Mickiewicz Universität war und während meines Promotionsstudiums in den Jahren 2010–2016 verfasst.

Die Arbeit ist eine wesentlich verkürzte und aktualisierte Übersetzung vom Polnischen ins Deutsche – die Doktorarbeit umfasste ursprünglich 307 Seiten. Seitdem sind viele der analysierten Vorschriften vom Gesetzgeber geändert worden. Anreiz für dieses Vorhaben war die Tatsache, dass die in der Arbeit durchgeführten Analysen hervorragend zu meinem jetzigen und weiteren wissenschaftlichen Vorhaben passt, das sich mit den „Funktionen der Kombination und der Abgrenzung von privat- und öffentlich-rechtlichen Handlungsformen im deutschen und im polnischen Wirtschaftsverwaltungsrecht unter besonderer Berücksichtigung von Zweistufentheorie, Instrumentenmix und Hybriden“ beschäftigt.

In den Jahren 2013–2019 sind von mir mehrere Aufsätze veröffentlicht worden, die teilweise auf die Forschungsergebnisse meiner Promotionsarbeit zurückzuführen sind. Diesbezüglich verweise ich auf folgende Aufsätze

- (1) *Sancewicz, Paweł*, Teoria dwóch stopni w doktrynie niemieckiego prawa publicznego, *Studia Prawa Publicznego*, 2013, S. 142 ff.  
deutsch: Die Zweistufentheorie in der deutschen Lehre vom öffentlichen Recht, *Polnische Studien für Öffentliches Recht*, 2013, S. 142 ff.;
- (2) *Sancewicz, Paweł*, Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej ze szczególnym uwzględnieniem sposobu udzielania pomocy publicznej in: *Bożena Popowska* (red.), *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, 2013, S. 171 ff.  
deutsch: Der Verwaltungsakt als Handlungsform der Sonderwirtschaftszonengenehmigung im Hinblick auf die Verfahren von der Erteilung der Subventionen, in: *Bożena Popowska* (Hrsg.), *Besonderheit der Verfahren im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts*, Poznań 2013, S. 171 ff.;



- (3) *Sancewicz, Paweł*, Granice swobody zawierania przez jednostki samorządu terytorialnego umów, o których mowa w art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej, *Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia*, 2017, S. 71–85  
deutsch: Die Grenzen der Vertragsfreiheit aufgrund des Kommunalwirtschaftsgesetzes (Art. 3), *Recht, Gesellschaft, Ökonomie*, 2017, S. 71–85;
- (4) *Sancewicz, Paweł*: Decyzja administracyjna jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego w postępowaniu o uzyskanie dofinansowania od Narodowego Centrum Nauki i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w: *Kokocińska, Katarzyna (red.) Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarki*, S. 235-250  
deutsch: Der Verwaltungsakt als Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Kontrolle bei der Subventionsgewährung durch das Nationale Wissenschaftszentrum und das Nationale Zentrum für Forschung und Entwicklung, in: *Kokocińska, Katarzyna (Hrsg.), Die Kontrolle des Verwaltungshandelns im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, 2018, S. 235-250;
- (5) *Sancewicz, Paweł*: Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej w polskiej i w niemieckiej doktrynie prawa publicznego, *Studia Prawa Publicznego*, 2019, S. 55 ff.  
deutsch: Der Vertrag als Handlungsform der öffentlichen Verwaltung in der polnischen und deutschen Verwaltungswissenschaft, *Polnische Studien für Öffentliches Recht*, 2019, S. 55 ff.
- (6) *Sancewicz, Paweł*: Postępowanie o uzyskanie dofinansowania od Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowego Centrum Nauki w świetle niemieckiej teorii dwóch stopni, *Przegląd Prawa Publicznego*, 2019, S. 84 ff.  
deutsch: Die Subventionsvergabe durch das Nationale Zentrum für Forschung und Entwicklung und das Nationale Wissenschaftszentrum im polnischen Recht im Lichte der deutschen Zweistufentheorie, *Polnische Rundschau des öffentlichen Rechts*, 2019, S. 84 ff.;
- (7) *Sancewicz, Paweł*: Rozstrzygnięcia w postępowaniach o uzyskanie dofinansowania od Narodowego Centrum Nauki i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw, *Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia*, 2019, S. 15 ff.;

deutsch: Das Subventionsvergabeverfahren bei dem Nationalen Zentrum für Wissenschaft und dem nationalen Zentrum für Forschung und Entwicklung im Lichte des Änderungsgesetzes vom 20. Juli 2017 über die Grundsätze der Finanzierung der Wissenschaft, Recht, Gesellschaft, Ökonomie, 2019, S. 15 ff.

- (8) *Sancewicz, Pawel*: Swoboda wyboru prywatnoprawnej formy działania administracji gospodarczej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego, *Studia Prawa Publicznego* 2019, S. 93-116  
deutsch: Die Formenwahlfreiheit bei der Entscheidung zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Aufgabenerledigung im Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: *Polnische Studien für Öffentliches Recht* 2019, S. 93-116;
- (9) *Sancewicz, Pawel*: Umowa o dofinansowanie jako szczególny typ umowy stosowanej przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w postępowaniu w sprawie udzielenia wsparcia w świetle koncepcji umowy administracyjnej w polskiej i w niemieckiej doktrynie prawa. Studium przypadku, *Zeszyty Prawnicze (Im Erscheinen)*  
Subventionierung durch Verwaltungsvertrag: Der Finanzierungsvertrag der Polnischen Agentur für Unternehmensentwicklung im Analyserahmen der polnischen und der deutschen Verwaltungsvertragsrechtslehre – eine Fallstudie, *Polnische Juristenblätter (Im Erscheinen)*;
- (10) *Sancewicz, Pawel*: Charakter prawny i procedura zawierania umowy premii technologicznej po nowelizacjach ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, *Przegląd Prawa Publicznego (w druku)*  
deutsch: Rechtsform und Verfahren über den Abschluss von Technologiebonusvertrag nach Änderung des Gesetzes über bestimmte Formen der Unterstützung innovativer Tätigkeiten, *Polnische Rundschau des öffentlichen Rechts (Im Erscheinen)*.

Da die Arbeit ursprünglich auf Polnisch verfasst wurde, bezieht sie sich ausschließlich auf das polnische Recht. Es gibt viele Gründe diese Arbeit auf Deutsch zu veröffentlichen, denn die Arbeit behandelt unter anderem das Subventionsrecht, so dass sich große Teile der Arbeit auf gemeinsames EU-Recht konzentrieren. Zudem versucht die Arbeit die Frage zu

beantworten, inwieweit die Erkenntnisse der deutschen Rechtslehre für die aktuelle polnische Rechtslehre nützlich sein könnten. Schließlich geht es auch darum, inwiefern ein grenzüberschreitender, wechselseitiger Erfahrungsaustausch das polnischen Wirtschaftsverwaltungsrechts inspirieren könnte und umgekehrt.

Die Übersetzung der Promotionsarbeit wurde aufgrund eines Stipendiums der Fritz Thyssen Stiftung im Rahmen des Verfahrens unter der Nummer 40.18.0.011RE für einen Forschungsaufenthalt am Kommunalwissenschaftlichen Institut (KWI) der Universität Potsdam durchgeführt.

Ich möchte mich herzlich bei meiner Promotionsmutter Frau Professorin Katarzyna Kokocińska bedanken und auch bei Frau Professorin Bożena Popowska. Sie ist Leiterin des Lehrstuhls für öffentliches Wirtschaftsrecht und war meine wissenschaftliche Betreuerin in den Jahren 2010–2015. Mein Dank gilt auch Frau Professorin Teresa Rabska, die leider im August 2018 verstorben ist und mir während meine Promotion immer mit inspirierenden Anmerkungen weiter geholfen hat.

Herrn Professor Hartmut Bauer, Lehrstuhlinhaber des Lehrstuhls für europäisches und deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam, möchte ich ebenfalls herzlich für die wissenschaftliche Betreuung danken, vielfältige Inspirationen und tatkräftige Unterstützung während meines wissenschaftlichen Aufenthaltes.

Bei Anna Vandrey, wissenschaftliche Hilfskraft an der Universität Potsdam, möchte ich mich für die tatkräftige Unterstützung und hervorragende Leistung bei der Bereitstellung dieses Buches bedanken. Bei Michael Meier vom Lehrstuhl Hartmut Bauer und Anja Hoffman bedanke ich für die wertvollen Anmerkungen.

Zuletzt widme ich diese Arbeit meinen Eltern, Przemysław und Małgorzata, die immer für mich da waren.

# Einleitung

## Erkenntnisse der Arbeit

Komplexe soziale und wirtschaftliche Verhältnisse führen dazu, dass der Staat immer neue Funktionen und Aufgaben im Bereich der Wirtschaft übernehmen muss, um vielschichtige soziale und wirtschaftliche Probleme zu lösen. Der Einfluss des Staates auf die Wirtschaft zeigt sich in diversen Tätigkeiten staatlicher Behörden, unter anderem zugunsten von Unternehmen. Dabei werden komplexe rechtliche und wirtschaftliche Instrumente eingesetzt<sup>1</sup>.

Die normative Grundlage für den Einfluss des polnischen Staates auf die Wirtschaft innerhalb des Wirtschaftssystems der sozialen Marktwirtschaft<sup>2</sup>, ist in den Artikeln 20 und 22 der Verfassung der Republik Polen festgelegt<sup>3</sup>. Danach ist es Aufgabe des Staates, Unternehmen nicht nur die Möglichkeit zu geben, ihre Geschäftstätigkeit frei auszuüben, sondern auch günstige Bedingungen für diese Tätigkeit zu schaffen. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist die Wirtschaftsverwaltung verpflichtet, Unternehmen zu unterstützen, beispielsweise durch die Erteilung von Subventionen<sup>4</sup>.

Bei der bisher erfolgten wirtschaftlichen Transformation Polens seit dem Jahr 1989, war die Integration in die EU-Strukturen ein wichtiges Element. Der eingeleitete Prozess das polnische Wirtschafts-, Politik-, Sozial- und Rechtssystem näher an die im vereinten Europa funktionierenden Institutionen heranzuführen, ist ebenfalls das Ergebnis dieser Integration<sup>5</sup>. Einer von den Bereichen, in dem eine Anpassung an das europäische Recht bereits erfolgte, ist die Einführung des Begriffs „staatliche Beihilfen“ in die polnische Rechtsordnung.

Die Bestimmungen über staatliche Beihilfen wurden im Jahr 1991 durch das europäische Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft mit ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits eingeführt<sup>6</sup>. Das

---

<sup>1</sup> Teresa Rabska, Działania administracji publicznej in: *Bożena Popowska/Katarzyna Kokocińska* (Hrsg.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, 2009, S. 17-19 ff.

<sup>2</sup> Art. 20: Die Grundlage der Wirtschaftsordnung der Republik Polen ist die soziale Marktwirtschaft, gestützt auf die Freiheit des Unternehmers, das Privateigentum und die Solidarität, den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern.

<sup>3</sup> Art. 22: Die Einschränkung der Freiheit des Unternehmers ist nur dann zulässig, wenn sie aufgrund Gesetzes und aufgrund eines wichtigen öffentlichen Interesses erfolgt.

<sup>4</sup> Die Erteilung staatlicher Beihilfen ist ein Ausdruck des Einflusses des Staates auf die Wirtschaftsprozesse. Siehe *Bożena Popowska*, *Rola państwa w obszarze pomocy publicznej*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2002, S. 2 ff.

<sup>5</sup> *Katarzyna Kokocińska*, *Swoboda zakładania przedsiębiorstw w świetle Układu Europejskiego ustanawiającego Stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony* (nicht veröffentlicht), S. 1 ff.

<sup>6</sup> Am 16. Dezember 1991 datiert. Siehe Bekanntmachung über das Inkrafttreten (BGBl 1994 II S. 804).

zeigt, staatliche Beihilfen wurden lange bevor Polen 2004 der Europäischen Union beigetreten ist<sup>7</sup> in das polnische Rechtssystem aufgenommen. Das erste Gesetz in Bezug auf staatliche Beihilfen wurde im Jahr 2000<sup>8</sup> verabschiedet, ein weiteres im Jahr 2002<sup>9</sup>. Diese Gesetze enthielten noch keine Bestimmungen zum materiellen Rechts und gaben deshalb keine Tatbestände an, die es erlaubten Förderungen von Behörden zu beantragen, die für die Gewährung staatlicher Beihilfen zuständig sind<sup>10</sup>. Auch das bestehende Gesetz vom 30. April 2004 über Verfahren in Beihilfesachen<sup>11</sup>, regelt in erster Linie verfahrensrechtliche Fragen<sup>12</sup>. Materiellrechtliche Fragen hinsichtlich staatlicher Beihilfen werden durch das EU-Recht geregelt und die nationalen Rechtsvorschriften dürfen die in den AEUV<sup>13</sup> und im Sekundärrecht festgelegten Regeln nicht ändern.

Fragen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen sind auch Gegenstand von Überlegungen der polnischen Lehre im öffentlichen Wirtschaftsrechts geworden<sup>14</sup>.

Seit dem 1. Mai 2004, dem Zeitpunkt des Beitritts zur Europäischen Union, ist Polen verpflichtet, den gesamten *acquis communautaire* des EU-Rechts anzuwenden. Die Festlegung der Regeln für staatliche Beihilfen liegt seitdem in der ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Union (Art. 3 Abs. 1 buch. b AEUV)<sup>15</sup>. Übertragen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit, so kann nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen; die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden

---

<sup>7</sup> Siehe Artikel 63 Abs. 1 Nr. iii des Assoziationsabkommens: *Soweit dies den Handel zwischen Polen und der Gemeinschaft beeinträchtigen kann, ist Folgendes mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Abkommens unvereinbar (...) jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht, indem sie bestimmte Unternehmen oder die Produktion bestimmter Waren begünstigt.*

<sup>8</sup> Gesetz vom 30. Juni 2000 über die Bedingungen für die Zulässigkeit und Überwachung staatlicher Beihilfen für Unternehmer (siehe GBl. 2000., Nr. 60, Pos. 704).

<sup>9</sup> Gesetz vom 27. Juli 2002 über die Bedingungen für die Zulässigkeit und Überwachung staatlicher Beihilfen für Unternehmer (GBl. 2002, Nr. 141, Pos. 1177.).

<sup>10</sup> *Bożena Popowska*, Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej; konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa? in *Popowska/Kokocińska* (Fn. 1), S. 81 ff.

<sup>11</sup> Konsolidierte Fassung GBl. 2007., Nr. 59, Pos. 404 in der zuletzt geänderten Fassung.

<sup>12</sup> Zu den Verfahrensfragen gehören in erster Linie die Befugnisse des Präsidenten des Amtes für Wettbewerb und Verbraucherschutz im Bereich der Notifizierungspflichten, die vor den Behörden der Europäischen Union in Fällen staatlicher Beihilfen des polnischen Staates oder aus staatlichen Mitteln auftreten - *Popowska* (Fn. 10), S. 82 ff.

<sup>13</sup> Amtsblatt der EU C 83 v. 2010 r., S. 47; GBl. 2004, Nr. 90, Pos. 864/2.

<sup>14</sup> *Stanisław Dudzik*, Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem, 2002. Staatliche Beihilfen als Rechtsinstitut sind weder als Maßnahmen noch als Rechtsformen der Wirtschaftsverwaltung eingestuft (*Marek Szydło*, W sprawie pojęcia pomocy publicznej, Glosa 2002, S. 14 ff.).

<sup>15</sup> Laut Art. 3 Abs. 1 buch. b AEUV, die Union hat ausschließliche Zuständigkeit in Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln. Das Wettbewerbsrecht *sensu largo* umfasst neben dem Wettbewerbsrecht auch Lauterkeitsrecht und die Bekämpfung wettbewerbswidriger staatlicher Beihilfen für Unternehmer (*Rajmund Molski*, Eksterytorialne stosowanie prawa ochrony konkurencji, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 2002, S. 13 ff.).

oder um Rechtsakte der Union durchzuführen (Art. 2 Abs. 1 AEUV)<sup>16</sup>. Infolgedessen zielen die nationalen Gesetze und Verordnungen über staatliche Beihilfen darauf ab, die EU-Vorschriften umzusetzen und zu ergänzen, soweit das EU-Recht dem polnischen Gesetzgeber die Möglichkeit lässt, es eigenständig zu regeln<sup>17</sup>.

Ein wichtiger Tätigkeitsbereich der Europäischen Union ist die Förderung innovativer Tätigkeiten. Dies spiegelt sich direkt in den Art. 173, 179-189 AEUV wieder<sup>18</sup>. Zur Erreichung dieser Ziele trifft die Union folgende Maßnahmen, die die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Aktionen ergänzen: u. a. Durchführung von Programmen für Forschung, technologische Entwicklung, Förderung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung<sup>19</sup>. Zu diesem Zweck werden auch öffentliche Subventionen vergeben. Die Notwendigkeit der Förderung von Innovationen, wird in den Rechtsakten der Organe der Europäischen Union deutlich hervorgehoben (u. a. in der Verordnung 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen<sup>20</sup>). Laut Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der

---

<sup>16</sup> Daher können die nationalen Rechtsvorschriften, was staatliche Beihilfen betrifft, die in den AEUV und Verordnungen festgelegten Regeln nicht ändern, siehe *Popowska* (Fn. 10), S. 88 ff.

<sup>17</sup> *Popowska* (Fn. 10), S. 77-78 ff., 82 ff. Zum Thema Rechtsordnung nach dem Beitritt Polens zur Europäischen Union siehe *Ewa Łętowska*, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, *Państwo i Prawo* 2005, S. 3-10.

<sup>18</sup> Innovationstätigkeit wurde im Art. 173 Abs. 1 AEUV erwähnt. Die Union und die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union gewährleistet sind. Zu diesem Zweck zielt ihre Tätigkeit entsprechend einem System offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf Folgendes ab: Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen; Förderung eines für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen in der gesamten Union, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen, günstigen Umfelds; Förderung eines für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen günstigen Umfelds; Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potenzials der **Politik in den Bereichen Innovation**, Forschung und technologische Entwicklung.

<sup>19</sup> Zur Erreichung dieser Ziele trifft die Union folgende Maßnahmen, welche die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Aktionen ergänzen: a) Durchführung von Programmen für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration unter Förderung der Zusammenarbeit mit und zwischen Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen; b) Förderung der Zusammenarbeit mit dritten Ländern und internationalen Organisationen auf dem Gebiet der Forschung der Union, technologischen Entwicklung und Demonstration; c) Verbreitung und Auswertung der Ergebnisse der Tätigkeiten auf dem Gebiet der Forschung der Union, technologischen Entwicklung und Demonstration; d) Förderung der Ausbildung und der Mobilität der Forscher aus der Union.

<sup>20</sup> Amtsblatt der EU v. 2015., 248.1; Siehe Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG (Amtsblatt der Europäischen Union L. 2013.347.104, im Folgenden: „Verordnung 1291/2013“); Verordnung (EU) Nr. 1290/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Regeln für die Beteiligung am Rahmenprogramm für Forschung und Innovation "Horizont 2020"(2014-2020) sowie für die Verbreitung der Ergebnisse und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1906/2006 (Amtsblatt der Europäischen Union L. 2013.347.81).

Artikel 107 und 108 des AEUVs<sup>21</sup>, können Innovationsbeihilfen zu nachhaltigem wirtschaftlichem Wachstum, größerer Wettbewerbsfähigkeit und mehr Beschäftigung beitragen<sup>22</sup>.

In der Mitteilung zur „EUROPA 2020“<sup>23</sup> Strategie, hat die Europäische Kommission die Leitlinien der EU-Politik im Rahmen der Förderung von Forschung und Entwicklung festgelegt. Sie enthält unter anderem Leitlinien zu Rechtsvorschriften, zur Verringerung des Verwaltungsaufwands und zur Förderung des Unternehmertums<sup>24</sup>. Mitteilungen der Organe der Union, die aufgrund ihres rechtlichen Charakters nicht verbindlich sind, beeinflussen die Gestaltung der Politik zur Förderung von Innovationstätigkeit<sup>25</sup>, einschließlich der Gestaltung des Unionsrechts und des nationalen Rechts.

In Anbetracht der Bestimmungen der AEUV und der Rechtsakte der EU-Organe sollte festgestellt werden, dass die Unterstützung von Innovationen ein Element der Umsetzung der EU-Politik für nachhaltiges Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung ist (Gründe zu AEUV und Art. 3 Abs. 3 EUV)<sup>26</sup>.

Da die Unterstützung der Entwicklung von Innovationen Teil der Umsetzung der Wachstumsstrategie der Europäischen Union ist, sollte Polen alle Maßnahmen in das nationale Recht einführen, die zur Erfüllung dieser Verpflichtung erforderlich sind (Art. 4 Abs. 3 S. 2 EUV)<sup>27</sup>.

Die folgende Analyse wird Materialien für Vergleiche und theoretische Ergebnisse liefern, insbesondere im Hinblick auf die Festlegung des Ziels der Einführung spezifischer Normierungen von Maßnahmen, Rechtsformen und Verfahren zur Unterstützung von Innovationen, Forschung und technologischen Entwicklungen (Art. 173 AEUV). Die Arbeit wird zudem versuchen, die obengenannten Tätigkeiten der Wirtschaftsverwaltung im Bereich der Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten aufgrund des Auftretens spezifischer Merkmale zu klassifizieren.

Bei den Rechts- und Handlungsformen, durch die staatliche Beihilfen gewährt werden, wird dem Vertrag besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Diese Arbeit wird versuchen den rechtlichen Charakter eines Vertrages zu bestimmen, dessen Gegenstand die Vergabe staatli-

---

<sup>21</sup> Amtsblatt der EU v. 26.06.2014, S. 1 ff. (UE L 187), „Verordnung 651/2014“.

<sup>22</sup> Nr. 45 der Gründe zu der Verordnung 651/2014.

<sup>23</sup> EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel, den 03.03.2010.

<sup>24</sup> Europa 2020, S. 25.

<sup>25</sup> *Katarzyna Kokocińska*, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, 2010, S. 28-29 ff.

<sup>26</sup> GBl. 2004., Nr. 90, Pos. 864/30.

<sup>27</sup> Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Sehe auch Art. 291 Abs. 1 AEUV: Die Mitgliedstaaten ergreifen alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht.

cher Beihilfen ist in Polen ist. Dazu werden die am häufigsten verwendeten Vertragsmodelle aus der Lehre des deutschen Rechts verwendet, bzw. der deutsche Verwaltungsvertrag analysiert. Bei der Suche nach einer Rechtsgrundlage für Verträge zur Vergabe staatlicher Beihilfen, wird auch die in der deutschen Rechtslehre entwickelte Zweistufentheorie vorgestellt.

Diese Arbeit wird sich grundsätzlich auf die Auslegung der bestehenden polnischen Gesetze zur Subventionierung von Unternehmen sowie auf Vorschriften beziehen, die dazu auf EU-Ebene existieren. Denn wie erwähnt, unterliegen staatliche Beihilfen sowohl dem EU als auch dem polnischen Recht.

Dabei muss hervorgehoben werden, dass die Maßnahmen zur Gewährung staatlicher Beihilfen im EU-Recht so geregelt sind, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, nationale Rechtsvorschriften in diesem Bereich festzulegen. Dies gilt sowohl für den Bereich der staatlichen Beihilfen, als auch für den speziellen Bereich der Förderung innovativer Tätigkeiten.

Die rechtlichen Handlungsformen sowie die meisten Verfahren für die Gewährung staatlicher Beihilfen wurden wiederum nicht im EU-Recht geregelt, sondern eine Regelung wurde den Mitgliedstaaten überlassen. Deshalb werden die Bestimmungen des polnischen Rechts auch Hauptthema der Analyse sein. Bei der Auslegung der vorgenannten gesetzlichen Bestimmungen wird auch Rechtsprechung, insbesondere die der polnischen Verwaltungsgerichte herangezogen.

Die Errungenschaften der Rechtslehre sind sehr wichtig für die durchgeführte Forschung und hilfreich bei der Auslegung von gesetzlichen Regelungen. Die in diesem Papier durchgeführte Analyse basiert auf den Ansichten der polnischen Rechtslehre und dabei hauptsächlich auf den Ansichten der Vertreter des öffentlichen Wirtschaftsrechts und des Verwaltungsrechts. Die Ansichten der deutschen Lehre im Bereich der Rechtsformen der Verwaltung werden ebenfalls genutzt.

Die Dissertation besteht aus fünf Kapiteln. In Kapitel eins (I) werden die grundlegenden Konzepte der Forschung diskutiert, insbesondere das Konzept der innovativen Tätigkeit und Fragen im Zusammenhang mit der Rolle der staatlichen Beihilfen als Maßnahmen zur Unterstützung der innovativen Tätigkeit. Die Maßnahmen der Verwaltung sind im polnischen Recht sehr weit gefasst, als jede Handlung der Verwaltung<sup>28</sup>. Daher wird ein umfassender Maßnahmenkatalog diskutiert, mit dem die Verwaltung die Verpflichtungen aus der EU-

---

<sup>28</sup> Laut K. Strzyczkowski ist die Maßnahme der Verwaltungstätigkeit jede Tätigkeit, die zugunsten der Verwaltung gebucht werden kann (*Kazimierz Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, 2009, S. 193 ff.*).



Wachstumspolitik umsetzt. Die Darstellung der staatlichen Beihilfemaßnahmen wird es im weiteren Teil der Arbeit ermöglichen, auf der Grundlage ihres Hintergrunds spezifische Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gewährung staatlicher Beihilfen für Innovationstätigkeiten zu analysieren. Das zweite Kapitel (II) befasst sich mit der Klassifizierung der Rechtsformen der Wirtschaftsverwaltung. In Kapitel drei (III) werden die Rechtsformen<sup>29</sup> und Verfahren für die Gewährung staatlicher Beihilfen vorgestellt. Besonders zwei Rechtsformen werden beleuchtet werden, der Verwaltungsakt und der Vertrag, da auf deren Grundlage am häufigsten staatliche Beihilfen gewährt werden. Gegenstand der Analyse werden insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Rechtsinstitution der Verwaltungsvertrag sowie der deutschen Zweistufentheorie sein.

Vor dem oben beschriebenen Hintergrund werden in den dann folgenden Kapiteln vier (IV) und fünf (V) die Maßnahmen und Rechtsformen der Vergabe staatlicher Beihilfen speziell für innovative Tätigkeiten analysiert. Theoretische und rechtliche Überlegungen aus den Kapiteln II und III werden sich auf detaillierte normative Lösungen zum analysierten Thema beziehen. Im vierten Kapitel wird die Unterstützung in der Rechtsform eines Vertrages erörtert, die durch die Polnische Agentur für Unternehmensentwicklung gewährt werden soll in Form eines Vertrages über die Kofinanzierung (Finanzhilfen, die im Rahmen von operationellen Programmen gewährt werden) oder eines zivilrechtlichen Vertrages (Finanzhilfen, die nicht mit operationellen Programmen zusammenhängen) sowie in Form eines Technologiekreditvertrags und eines Technologieprämie der Polnischen Entwicklungsbank (Bank Gospodarstwa Krajowego). Auch die Besonderheit der im Zusammenhang mit der Förderung innovativer Aktivitäten geschlossenen Verträge wird hier vorgestellt – dabei wird es sich um eine Fortsetzung der Überlegungen aus den Kapiteln II und III handeln. Auch die rechtlichen Maßnahmen und Verfahren, mit denen die Wirtschaftsverwaltung der EU ihrer Verpflichtung zur Förderung innovativer Aktivitäten nachkommt, werden diskutiert.

Darüber hinaus wird in Kapitel fünf (V) auch die Förderung von innovativen Tätigkeiten durch staatliche Beihilfen in Form eines Verwaltungsaktes analysiert. Es werden spezielle rechtliche Institute (Handlungsformen) (einschließlich rechtlicher Maßnahmen) im Zusammenhang mit der Gewährung staatlicher Beihilfen in Sonderwirtschaftszonen sowie die Unterstützung innovativer Aktivitäten im Rahmen der Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten vorgestellt. In den letzten beiden Kapiteln werden die Verfahren für den Abschluss von Verträgen und den Erlass von Verwaltungsakten im Rahmen des Forschungs-

---

<sup>29</sup> Die Forschung wird sich auf ein Modell der Rechtsformen der Verwaltungshandlungen stützen, das von Jerzy Starościak bearbeitet wurde – siehe *Jerzy Starościak, Prawne formy działania administracji, 1957, S. 9-11 ff.*

gegenstandes untersucht. Eine detaillierte Analyse der Maßnahmen und Rechtsformen für die Gewährung öffentlicher Zuschüsse für innovative Tätigkeiten durch Wirtschaftsverwaltung soll dazu dienen, Forschungsergebnisse, einschließlich *de lege ferenda* (nach geltendem Recht) Schlussfolgerungen, vorzulegen.

# Kapitel I

## Staatliche Beihilfen für innovative Tätigkeiten

### 1. Begriff der innovativen Tätigkeit in Polen

In der polnischen Rechtsordnung gibt es kein Gesetz, das Fragen im Zusammenhang mit der Unterstützung von innovativen Tätigkeiten und der Umsetzung der EU-Politik in diesem Bereich umfassend regelt<sup>30</sup>. Der Gesetzgeber hat lediglich das Gesetz vom 30. Mai 2008 „über bestimmte Formen der Unterstützung innovativer Tätigkeiten“ eingeführt (im Folgenden bFUITG).

Gemäß Artikel 2 Absatz 1 Nummer 3 des bFUITG ist die Innovationstätigkeit eine Tätigkeit, die darin besteht, eine neue Technologie zu entwickeln und auf ihrer Grundlage die Produktion neuer oder erheblich verbesserter Waren, Verfahren oder Dienstleistungen aufzunehmen. Unter neuer Technologie versteht man wiederum nach Artikel 2 Absatz 1 Nummer 9 der bFUITG Technologie in Form von gewerblichen Schutzrechten oder Ergebnissen von Entwicklungsarbeiten oder Ergebnissen der Anwendungsforschung oder nicht patentiertem technischem Wissen, das die Herstellung neuer oder wesentlich verbesserter Waren, Verfahren oder Dienstleistungen im Vergleich zu den bisher im Gebiet der Republik Polen hergestellten ermöglicht.

### 2. Die Politik der Europäischen Union zur Förderung innovativer Tätigkeiten

Die Förderung von Innovationen ist ein wichtiger Tätigkeitsbereich der Europäischen Union<sup>31</sup>. Dies ergibt sich aus den Bestimmungen des AEUV sowie aus EU-Verordnungen. Gemäß Art. 173 Abs. 1 AEUV tragen die Union und die Mitgliedstaaten Sorge dafür, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union gewährleistet sind. Zu diesem Zweck zielt ihre Tätigkeit entsprechend einem System offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf u.a. Folgendes ab: Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potenzials und der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung (vgl. Art. 173 Abs. 1 AEUV). Laut Art. 5 Abs. 1 der Verordnung

---

<sup>30</sup> Ich analysierte diese Angelegenheit umfassender: *Paweł Sancewicz*, Wsparanie działalności innowacyjnej w świetle aktów normatywnych wydawanych przez instytucje unijne oraz aktów polityki unijnej, z uwzględnieniem prawa polskiego, *Kwartalik Prawo, Społeczeństwo, Ekonomia* 2019, S. 84 ff.

<sup>31</sup> Sehe ebenda, S. 89 ff.

1291/2013 ist es das allgemeine Ziel von „EUROPA 2020“, zum Aufbau einer unionsweiten wissens- und innovationsgestützten Gesellschaft und Wirtschaft beizutragen, indem es zusätzliche Fördermittel für Forschung, Entwicklung und Innovation mobilisiert und einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele in diesem Bereich leistet, einschließlich des Ziels, bis zum Jahr 2020 unionsweit 3 % des BIP in Forschung und Entwicklung zu investieren.

Dass die Entwicklung und Forschung von Innovationen von der Politik unterstützt werden soll, wurde auch in die von der Europäischen Kommission verabschiedete Strategie „EUROPA 2020“ aufgenommen, die auf die Schaffung und Entwicklung einer wettbewerbsfähigen und innovativen Wirtschaft im Rahmen des Leitprojekts "Innovationsunion" abzielt<sup>32</sup>. Der Bereich Innovation ist eine der Leitinitiativen der Strategie „EUROPA 2020“ und zu einer politischen Priorität der Union geworden. Zahlreiche im Innovationsbereich durchgeführte Beihilfemaßnahmen sind zudem von geringem Umfang und bewirken keine wesentlichen Wettbewerbsverfälschungen<sup>33</sup>.

Gemäß Nr. 45 der Gründe der Verordnung 651/2014, können Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen sowie Innovationsbeihilfen zu nachhaltigem wirtschaftlichem Wachstum, größerer Wettbewerbsfähigkeit und mehr Beschäftigung beitragen. Die Verordnung, die die Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen sowie die Innovationsbeihilfen betrifft, regelt Folgendes: Investitionsbeihilfen für Forschungsinfrastrukturen (Art. 26 der Verordnung); Beihilfen für Innovationscluster (Art. 27 der Verordnung); Innovationsbeihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (Art. 28 der Verordnung); Beihilfen für Prozess- und Organisationsinnovationen (Art. 29 der Verordnung).

Die Mitgliedstaaten regeln selbständig normativ die Verfahren, Formen und Maßnahmen zur Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten<sup>34</sup>. Im Bereich des sogenannten „*soft law*“<sup>35</sup> bestimmt die EU mithilfe wichtiger Leitlinien darüber, wie Maßnahmen, Formen und Verfahren zur Unterstützung innovativer Aktivitäten aussehen sollten. Das Europäische Parlament weist u.a. darauf hin, dass die Vereinfachung der Verwaltung der europäischen Forschungsfinanzierung einen Quantensprung erfordere. Es fordert zudem eine Verein-

---

<sup>32</sup> Europa 2020, im Rahmen des Schwerpunkts "Innovationsunion" wurde der Schwerpunkt auf die Schaffung und Entwicklung einer wettbewerbsfähigen und innovativen Wirtschaft gelegt.

<sup>33</sup> *Sancewicz* (Fn. 30), S. 90 ff.

<sup>34</sup> Ebd., S. 91-92 ff.

<sup>35</sup> Soft law in Innovationstätigkeiten umfasst Mitteilungen, Stellungnahmen und Empfehlungen, die zwar rechtlich nicht bindend, aber Auswirkungen auf die EU-Politik haben (*Kokocińska*, Fn. 24, S. 28-29). Siehe auch die Mitteilung der Europäischen Kommission - In die Forschung investieren - Ein Aktionsplan für Europa KOM(2003) 226 vom 4. Juni 2003 sowie die Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Wissen in die Praxis umsetzen: Eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU - KOM(2006) 502.

fachung der Antrags- und Vertragsverfahren und der Vorschriften über die Vorfinanzierung und die Zuschussfähigkeit von Kosten, einen deutlichen Abbau der finanziellen und wissenschaftlichen Berichterstattungsanforderungen sowie größere Flexibilität für die Beteiligten bei der Organisation und Verwaltung ihrer Projekte und bei der Auswahl ihrer Partner<sup>36</sup>. Zu den Voraussetzungen für die Attraktivität und Erreichbarkeit [der öffentlichen Mittel für Forschungs- und Innovationsinitiativen] gehören klare Ziele und Instrumente, eine allgemeine Ausrichtung der Initiativen und ihrer Durchführungsmethoden auf die Teilnehmer, die Kohärenz und Stabilität der geltenden Regeln und Bedingungen sowie leichte und effiziente Verwaltungsverfahren und Prozesse, von der Anwendung bis zur Berichterstattung und Überprüfung<sup>37</sup>. Darüber hinaus weist die EU darauf hin, dass die zunehmende Vielfalt der Maßnahmen zur Unterstützung innovativer Tätigkeiten den Begünstigten Schwierigkeiten bereiten und auch zu mangelnder Transparenz führen kann<sup>38</sup>.

Die unverbindlichen Soft-Law-Dokumente der EU zeigen, dass die anzuwendenden Verfahren effizient, vereinfacht und die Maßnahmen und Rechtsformen so gering und unkompliziert wie möglich sein sollten. Es sollte gefragt werden, ob die im polnischen Recht verwendeten rechtlichen Maßnahmen und Formen diese Forderungen erfüllen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob mit den Maßnahmen zur Förderung der Innovationstätigkeit keine kompakte, homogene und von Kohärenz geprägte Maßnahmengruppe<sup>39</sup> geschaffen wird. Diese Fragen werden in weiteren Teilen der Arbeit analysiert.

### **3. Staatliche Beihilfe und die Bedingungen für ihre Gewährung**

Diese Erörterung beschäftigt sich in erster Linie mit den Maßnahmen und Rechtsformen, die der Verwaltung zur Verfügung stehen, um staatliche Beihilfen zu gewähren. Staatliche Beihilfen waren bisher Gegenstand einer gründlichen theoretischen Auseinandersetzung, sowohl in der polnischen, als auch in der ausländischen Rechtslehre<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Nr 58 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. September 2011 zum Grünbuch mit dem Titel „Von Herausforderungen zu Chancen: Entwicklung einer gemeinsamen Strategie für die EU-Finanzierung von Forschung und Innovation“ (2011/2107 INI), P7\_TA(2011)0401.

<sup>37</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Vereinfachung der Durchführung von Forschungsrahmenprogrammen. KOM/2010/0187 vom 29. April 2010.

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> *Sancewicz* (Fn. 30), S. 92-93 ff.

<sup>40</sup> *Dudzik* (Fn. 14); *Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Julia Zdunakiewicz*, Pomoc unijna dla samorządów w Polsce, Glosa 2003; *Bartłomiej Kurcz*, Kryterium selektywności w definicji pomocy państwa, Państwo i Prawo 2008; *Piotr Marquardt*, Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw, 2007; *Anna Nykiel-Mateo*, Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym, 2009; *Aleksandra*

Sie sind Gegenstand des Rechts der Europäischen Union<sup>41</sup>. Polnische Gesetze und Verordnungen über staatliche Beihilfen zielen darauf ab EU-Vorschriften umzusetzen und zu ergänzen, wenn die entsprechende Vorschrift dem polnischen Gesetzgeber eine solche Möglichkeit überlässt<sup>42</sup>. Die Umsetzung erfolgt, indem das polnische Organisations- und Rechtssystem mit seinen Verfahren und Handlungsformen an das System der europäischen Union anpasst wird<sup>43</sup>. Folglich basiert die polnische Gesetzgebung auf den Rechtskonstruktionen der Europäischen Union<sup>44</sup>. Was staatliche Beihilfen betrifft, lässt das EU-Recht den Mitgliedstaaten eine weitgehende Verfahrensautonomie<sup>45</sup>.

Weil das polnische Recht sich an das EU-Recht anpassen muss, wird im Folgenden vor allem das EU-Recht zur Gewährung von Beihilfen analysiert.

Der Begriff der staatliche Beihilfe ist nicht in den einschlägigen Bestimmungen der AEUV definiert (Artikel 107 bis 109 AEUV). Wie Kazimierz Strzyczkowski richtigerweise betont, geschah dies mit Absicht der Verfasser der Verträge, um so weit wie möglich die Kontrolle über alle Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zur Förderung der Unternehmer zu gewährleisten.

Der Begriff der staatlichen Beihilfen ist ein spezieller Begriff des Gemeinschaftsrechts und kann nur im Rahmen dieser Rechtsordnung geklärt werden<sup>46</sup>. Laut Marek Szydło ist eine staatliche Beihilfe eine rechtliche Einordnung für bestimmte Tätigkeiten der Wirtschaftsverwaltung<sup>47</sup>. Artikel 107 AEUV sieht Beihilfen in jeglicher Form vor, so dass der Anwendungsbereich dieser Bestimmung sehr weit gefasst ist. Stanisław Dudzik ist der richtigen Ansicht, dass mit staatlichen Beihilfen jeder Nutzen für ein Unternehmen aus staatlich gewährten Mitteln (Erhöhung oder Verringerung der Ausgaben oder Einnahmen des Staates) gemeint ist,

---

*Paczowska-Tomaszewska*, Zakłócenie konkurencji w świetle wspólnotowych zasad pomocy publicznej, Państwo i Prawo 2007; *Marek Szydło*, Pojęcie pomocy państwa w prawie wspólnotowym, Studia Europejskie 2002; *Aleksander Werner*, Nadzór nad przyznawaniem pomocy publicznej przedsiębiorcom, Państwo i Prawo 2003; *Albert Bleckmann*, *Subventionsrecht*, 1978.

<sup>41</sup> *Popowska* (Fn. 10), S. 77-78 ff.

<sup>42</sup> Ebd., s. 82.

<sup>43</sup> *Popowska* (Fn. 10), S. 77-78 ff.

<sup>44</sup> *Łętowska* (Fn. 17), S. 3 ff.

<sup>45</sup> *Rafał Szczepaniak*, Wybrane problemy związane z przeplataniem się cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej metody regulacji na przykładzie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Studia Prawa Prywatnego 2014, S. 11 ff.

<sup>46</sup> *Nykiel-Mateo*.

<sup>47</sup> *Marek Szydło* (Fn. 14), S. 14 ff. Der Autor weist auch zu Recht darauf hin, dass staatliche Beihilfen weder ein in sich geschlossener Rechtsakt noch eine neue Rechtsform der Verwaltung sind (Ebd.).

der diesem Unternehmen einen Vorteil bringt, den es im normalen Geschäftsverlauf nicht hätte erlangen können<sup>48</sup>.

Soweit in den AEUV nicht etwas anderes bestimmt ist, sind gemäß Art. 107 AEUV staatlich gewährte Beihilfen, gleich welcher Art, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, wenn sie durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten verfälschen oder zu verfälschen drohen<sup>49</sup>. Art. 107 AEUV regelt demnach ein Beihilfenverbot<sup>50</sup>.

Wie Kazimierz Strzyczkowski darlegt, sind Beihilfen, die keinen Bezug zum Staat haben (wie bspw. Förderungen durch private Unternehmen) nicht nach Art. 107 AEUV zu bewerten, auch wenn es sich um Förderungen handelt, die den Wettbewerb im gemeinsamen Markt verzerren<sup>51</sup>.

Der Begriff "Staat" in Art. 107 AEUV ist weit gefasst - er umfasst sämtliche Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden), deren Sondervermögen und auch öffentliche Unternehmen<sup>52</sup>. Beihilfen müssen aus staatlichen Mitteln gewährt werden und mit der Begünstigung eines Unternehmens, muss immer eine wirtschaftliche Belastung des Staates einhergehen<sup>53</sup>. Nicht jede Begünstigung geht jedoch zugleich mit einer Belastung des Staatshaushaltes oder des Vermögens öffentlicher Unternehmen einher. Beschränkt sich der Staat darauf, die Begünstigung von Unternehmen mit Mitteln anderer privater Unternehmen zu organisieren, liegt tatbestandliche keine Beihilfe vor, so dass das Beihilfenverbot des Art. 107 AEUV nicht greift<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> *Dudzik* (Fn. 14), S. 34 ff.

<sup>49</sup> Es bestehen Zweifel, ob Artikel 107 AEUV staatliche Beihilfen verbietet oder ob solche Beihilfen grundsätzlich nicht verboten, aber mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind. Laut Piotr Marquardt legt die Lehre vier mögliche Positionen zur Auslegung dieser Frage dar: absolutes Verbot, relatives Verbot, präventives Verbot und Vermutung der Vereinbarkeit der gewährten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt (vgl. *Marquardt*, S. 49-50). Letzteres ist besonders relevant, da die fragliche Bestimmung kein Verbot materieller staatlicher Beihilfen enthält (Ebd., vgl. auch die deutsche Lehre *Rolf Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2011, S. 228-229 ff., *Rolf Schmidt*, *Thomas Vollmöller*, Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 194-195 ff.). Nach Ansicht des Autors ist diese Ansicht in der deutschen Lehre vertreten, aber nicht unter allen Autoren (vgl. *Steffan Detterbeck*, Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler, 2006, S. 356-357 ff., *Birga Tanneberg*, Die Zweistufentheorie, 2011, S. 31 ff.).

<sup>50</sup> *Matthias Knauff*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2015, §9, Rn. 508.

<sup>51</sup> *Strzyczkowski*, S. 451 ff..

<sup>52</sup> *Knauff*, § 9 Beihilfenrecht, Rn. 498.

<sup>53</sup> Ebd.; Vgl. Urteil des EuGH vom 13. März 2001 in der Rechtssache PreussenElektra AG v. Schlesweg AG, C-379/98; vgl. auch Urteil des Gerichts erster Instanz vom 5. April 2006 in der Deutschen Bahn AG v. EK, Rechtssache T-351/02

<sup>54</sup> *Knauff*, § 9 Beihilfenrecht, Rn. 499.

Artikel 107 Absatz 1 AEUV bezieht sich auf Beihilfen, die selektiv vergeben werden, d.h. nur bestimmte Unternehmen oder die Produktion bestimmter Waren wird begünstigt und das Gleichgewicht zwischen den Begünstigten und ihren Wettbewerbern auf dem Markt beeinträchtigen<sup>55</sup>. Die Selektivität ist ein Kriterium, das ermöglicht, zwischen staatlichen Beihilfen und Maßnahmen zu unterscheiden, die alle Unternehmen begünstigen und deshalb nicht wettbewerbsverzerrend sind<sup>56</sup>. Je nach Umfang der Empfänger staatlicher Beihilfen unterscheidet Stanisław Dudzik zwischen der Selektivität eines bestimmten Unternehmens, der Selektivität von Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftszweig oder in einer bestimmten Region<sup>57</sup>. Die selektive Anwendung einer Beihilfemaßnahme bedeutet, dass nicht nur bestimmte Unternehmen begünstigt, sondern auch immer andere benachteiligt werden<sup>58</sup>.

Das heißt, eine Beihilfe setzt eine potentielle Verfälschung des Wettbewerbs voraus, die aus der Fördermaßnahme resultiert.<sup>59</sup>

Staatliche Beihilfen können also, wie erwähnt, nur dann als mit dem Binnenmarkt unvereinbar angesehen werden, wenn sie zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen oder zu verzerren drohen. Wie von Kazimierz Strzyczkowski hervorgehoben, sind deshalb staatliche Beihilfen verboten, die dazu führen, dass die Wettbewerbsposition eines Unternehmens auf einem bestimmten Markt gestärkt oder der Zugang anderer Unternehmen zu diesem Markt behindert wird<sup>60</sup>.

Grundsätzlich könne nur staatliche Beihilfen, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb verfälschen, für unvereinbar mit dem Binnenmarkt erklärt werden. Einerseits ist es ein Kriterium, das die Anwendung oder Nichtanwendung des Unionsrechts bestimmt, da es die Grenze zwischen Beihilfen auf Unionsebene (die in die Zuständigkeit der Unionsbehörden fallen) und Beihilfen, die in die Zuständigkeit der nationalen Behörden fallen, festlegt<sup>61</sup>. Andererseits ist nach Ansicht von Piotr Marquardt das Merkmal der Wettbewerbsverzerrung in der Praxis von untergeordneter Bedeutung, da davon ausgegangen wird, dass jede Maßnahme, die bereits als staatliche Beihilfe angesehen wird, solche Auswirkungen haben wird<sup>62</sup>.

---

<sup>55</sup> *Nykiel-Mateo*.

<sup>56</sup> *Ebd.*

<sup>57</sup> *Nykiel-Mateo*, S. 107 ff.

<sup>58</sup> *Ebd.*

<sup>59</sup> Knauff, §9 beihilfenrecht, Rn. 506; *Nykiel-Mateo*, S. 107 ff.; Marquardt (Fn. 40), S. 45 ff.

<sup>60</sup> *Strzyczkowski*, S. 453 ff.

<sup>61</sup> *Szydło*, S. 52 ff.

<sup>62</sup> *Marquardt* (Fn. 40), S. 52 ff.



#### 4. Ausnahmen in Fällen der Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

Beeinträchtigt eine staatliche Beihilfe den europäischen Wettbewerb, führt dies nicht in allen Fällen zu ihrer Unvereinbarkeit mit dem europäischen Binnenmarkt. Die Artikel 107 Abs. 2 und 107 Abs. 3 AEUV enthalten Ausnahmen, in denen staatliche Beihilfen trotz ihres wettbewerbsverfälschenden Charakters mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Dabei handelt es sich um obligatorische Ausnahmen, die auch als "automatische Ausnahmen" bezeichnet werden<sup>63</sup>. Mit dem Binnenmarkt vereinbar sind danach: a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Unternehmer, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden; b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind; c) Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind<sup>64</sup>. In diesen Fällen erfolgt der Ausschluss kraft Gesetzes. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass der Ausschluss nur dann automatisch erfolgt, wenn die EU-Kommission der Ansicht ist, dass die betreffende Beihilfe in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt<sup>65</sup>.

Neben den zwingenden Ausnahmen existieren die sogenannten fakultativen Ausnahmen.<sup>66</sup> Sie haben einen sehr breiten Anwendungsbereich und sind in Art. 107 Abs. 3 AEUV geregelt. Sie können als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, wenn: a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, sowie der in Artikel 349 AEUV<sup>67</sup> genannten Gebiete unter Berücksichtigung ihrer strukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lage; b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats; c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft; d) Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Inte-

---

<sup>63</sup> Leigh Hancher, Tom Ottervanger, Piet Jan Slot, E.C. State Aids, London 1999, S. 69 ff.

<sup>64</sup> Der Rat kann fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen, mit dem dieser Buchstabe aufgehoben wird.

<sup>65</sup> Dudzik.

<sup>66</sup> Knauff, öffentliches Wirtschaftsrecht, §9, Rn. 514.

<sup>67</sup> Dies sind abhängige Gebiete der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wie beispielsweise die Kanarischen Inseln.

resse zuwiderläuft; e) sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch einen Beschluss auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

Die Ausnahmen in Artikel 107 Abs. 3 AEUV sind sehr weit gefasst. Insbesondere der letzte Punkt, der andere Arten von Hilfe vorsieht, verleiht dem EU-Rat in dieser Hinsicht sehr weitreichende Befugnisse. Andererseits kann eine Freistellung immer dann verweigert werden, wenn die Beihilfe nicht den in Artikel 107 Abs. 3 AEUV genannten Zielen entspricht und über das hinausgeht, was im Interesse der Europäischen Union liegt<sup>68</sup>.

Die nach Artikel 107 Abs. 3 AEUV genehmigten Beihilfen werden zudem unterteilt in Regionalbeihilfen, Entwicklungsbeihilfen, sektorale Beihilfen, horizontale Beihilfen und Beihilfen für den Kulturschutz im Allgemeinen<sup>69</sup>. Die spezifischen Kriterien, nach denen die EU-Kommission die Zulässigkeit von Beihilfen beurteilt, sind in einer Reihe von Rechtsakten, sowohl normativen zwingenden, als auch nicht zwingenden Rechtsakten, festgelegt, die für die Adressaten keine Bindungswirkung haben (*soft law*). Für den Programmzeitraum 2014-2020, sind in diesem Zusammenhang die folgenden Verordnungen wichtig: Verordnung 651/2014 in der die Kommission angegeben hat, welche Kategorien von staatlichen Beihilfen sie für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar hält sowie die Verordnung der Europäischen Kommission vom 18. Dezember 2013 Nr. 1407/2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf de minimis Beihilfen<sup>70</sup>. Die in der Verordnung 651/2014 genannten Ausschlüsse von Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation sind auch wesentlich für die Unterstützung der innovativen Tätigkeiten<sup>71</sup>.

Es ist anzumerken, dass auch Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vom Verbot staatlicher Beihilfen ausgenommen werden können. Gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV, gelten die Vorschriften der Verträge nicht für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser

---

<sup>68</sup> Strzykowski, S. 455 ff.

<sup>69</sup> Tadeusz Skoczny, Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa in: Jan Barcz (Hrsg.), Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki, 2006, S. II-430-431.

<sup>70</sup> Amtsblatt der Europäischen Union. L. 2013.352.1.

<sup>71</sup> Diese Verordnung gilt für folgende Gruppen von Beihilfen: a) Regionalbeihilfen; b) Beihilfen für KMU in Form von Investitionsbeihilfen, Betriebsbeihilfen und Beihilfen zur Erschließung von KMU-Finanzierungen; c) Umweltschutzbeihilfen; d) Beihilfen für Forschung und Entwicklung und Innovation; e) Ausbildungsbeihilfen; f) Einstellungs- und Beschäftigungsbeihilfen für benachteiligte Arbeitnehmer und Arbeitnehmer mit Behinderungen; g) Beihilfen zur Bewältigung der Folgen bestimmter Naturkatastrophen; h) Sozialbeihilfen für die Beförderung von Einwohnern entlegener Gebiete; i) Beihilfen für Breitbandinfrastrukturen; j) Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes; k) Beihilfen für Sportinfrastrukturen und multifunktionale Freizeitinfrastrukturen; l) Beihilfen für lokale Infrastrukturen.

Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.

## **5. Rechtliche Klassifizierung der Instrumente im Bereich staatlicher Beihilfen**

### **5.1. Mittel und Rechtsformen der polnischen Wirtschaftsverwaltung im Lichte der polnischen Lehre des öffentlichen Wirtschaftsrechts**

Nachdem allgemeine Fragen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen dargelegt wurden, ist es notwendig zu klären, durch welche möglichen Mitteln staatliche Beihilfen vergeben werden. Die Erörterung dieses Themas wird es ermöglichen, weiter zu analysieren, ob die Mittel der Wirtschaftsverwaltung, mit denen staatliche Beihilfen für innovative Tätigkeiten gewährt werden, im Vergleich zu den Mitteln zur Gewährung anderer staatlicher Beihilfen besonders und ob sie für diesen Bereich der Wirtschaftsverwaltung typisch sind.

Der entscheidende Ansatzpunkt für die Darstellung der umfassenden Theorie zur Rechtsformenlehre der Wirtschaftsverwaltung sowie der Klassifizierung von Beihilfemitteln besteht darin, das Verhältnis zwischen den Begriffen Mitteln und Rechtsformen der Wirtschaftsverwaltung klar und eindeutig zu definieren<sup>72</sup>.

Wie von Kazimierz Strzyczkowski betont, sind die Begrifflichkeiten „Rechtsformen der öffentlichen Verwaltung“<sup>73</sup> von den „Mitteln der öffentlichen Verwaltung“ zu trennen. In der Praxis übt die Wirtschaftsverwaltung eine Vielzahl von Tätigkeiten aus, wodurch sie verschiedene Aufgaben erfüllt<sup>74</sup>, die sich durch ihren Inhalt unterscheiden und nicht durch gesetzliche Kriterien (Anordnungen und Verbote, Subventionen, Beihilfe, Zuschüsse, Genehmigungen, Konzessionen, Geldstrafen)<sup>75</sup>. Ein Mittel, ist jedes Handeln, das zu der öffentlichen Verwaltung einschließlich der Wirtschaftsverwaltung gezählt werden kann<sup>76</sup>. Diese Maßnahmen werden zu einer Rechtsform, wenn sie aus rechtlicher Sicht klassifiziert werden können,

---

<sup>72</sup> Ich habe diese Analyse im Detail durchgeführt in: *Paweł Sancewicz*, Swoboda wyboru prywatnoprawnej formy działania administracji gospodarczej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego, *Studia Prawa Publicznego* 2019, S. 95 ff. Vgl. interessante Überlegungen von Kazimierz Strzyczkowski über Rechtsformen des öffentlichen Wirtschaftsrechts: *Kazimierz Strzyczkowski*, Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej in: *Popowska/Kokocińska* (Fn. 1), 2009, S. 61 ff.

<sup>73</sup> Ebd., S. 35-63.

<sup>74</sup> *Bożena Popowska* (Hrsg.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej, 2006, S. 85 ff.

<sup>75</sup> *Strzyczkowski*, S. 193.

<sup>76</sup> Ebd.

d. h. einer bestimmten Rechtsform bestimmte Rechtswirkungen zuordnen, die sich von den Wirkungen tatsächlicher Maßnahmen unterscheiden<sup>77</sup>.

Rechtsinstrumente und Formen sollten als Instrumente betrachtet werden, mit denen die Behörde spezifische Ziele im wirtschaftlichen Bereich erreicht, während die Rechtsform eine externe, formelle Manifestation eines speziellen Rechtsbehelfs ist<sup>78</sup>.

Unter den Vertretern der polnischen öffentlich-rechtlichen Lehre haben nur Jerzy Supernat und Kazimierz Strzyczkowski eine umfassende Klassifizierung der Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung vorgenommen<sup>79</sup>. Unter den Maßnahmen der Wirtschaftsverwaltung im öffentlichen Wirtschaftsrecht unterscheidet Strzyczkowski Verordnungen und Verbote, Maßnahmen des wirtschaftlichen Einflusses, Konzessionen, Genehmigungen, Lizenzen, informelle Maßnahmen und Maßnahmen durch Vertrag<sup>80</sup>. Aus Sicht der in dieser Arbeit durchgeführten Überlegungen zu staatlichen Beihilfen für innovative Tätigkeiten, sind nur diejenigen eingesetzten Instrumente von Interesse, die sich auf die Wirtschaft auswirken. Es ist jedoch notwendig, die Zweckmäßigkeit der Trennung der Maßnahmen der wirtschaftlichen Auswirkungen zu bestätigen, auch unter Berücksichtigung der Ergebnisse der deutschen Rechtslehre<sup>81</sup>. Wirtschaftliche Instrumente sind eine Reihe von Instrumenten mit indirekten Auswirkungen auf das Verhalten von Wirtschaftssubjekten (Unternehmer), die wirtschaftliche Beziehungen und Kategorien nutzen (indirekte Regulierung)<sup>82</sup>. Instrumente des wirtschaftlichen Einflusses stellen eine heterogene Kategorie von Maßnahmen der Wirtschaftsverwaltung dar, die unter anderem wirtschaftliche Parameter und wirtschaftliche Impulse umfassen<sup>83</sup>.

Im Gegensatz zu Geboten, die direkt einen Auftrag für ein bestimmtes, durch Zwang unterstütztes Verfahren formulieren, ohne die Möglichkeit, ein wirtschaftliches Verfahren zu wählen, geben wirtschaftliche Anreize einem bestimmten Verfahren den Vorzug (dies können z.B. Erlassen, Steuerbefreiungen)<sup>84</sup>.

---

<sup>77</sup> Sancewicz (Fn. 72), S. 97 ff.

<sup>78</sup> Michał Będkowski-Kozioł, Plan jako instrument regulacji sektorów infrastrukturalnych?, in: Popowska/Kokocińska (Fn. 1), 2009, S. 182 ff.

<sup>79</sup> Jerzy Supernat, Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji, 2003.

<sup>80</sup> Strzyczkowski, S. 194-205

<sup>81</sup> Steffen Detterbeck, Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler, 2004, s. 333-334 ff.

<sup>82</sup> Norberto Bobbio, The promotion of Action of Modern State in: Graham Hughes (Hrsg.), Law, Reason and Justice, 1969.

<sup>83</sup> Strzyczkowski, S. 195 ff.

<sup>84</sup> Ebd.

Die Nutzung verschiedener Möglichkeiten und Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung durch die staatlichen Behörden, ist Ausdruck der staatlichen Verantwortung für die Wirtschaft<sup>85</sup> und dient der Erreichung der angestrebten sozialen und wirtschaftlichen Ziele (Staatlicher Interventionismus)<sup>86</sup>. Die beschriebenen staatlichen Anreize werden meist in finanzieller Form, d.h. durch staatliche Beihilfen für Unternehmer, gewährt. Die Funktion der Regulierung durch wirtschaftliche Anreize wird im weitesten Sinne durch Subventionen<sup>87</sup>, Beihilfe und Zuschüssen des Staates oder anderer öffentlich-rechtlicher Personen, z.B. kommunaler Gemeinwesen, wahrgenommen<sup>88</sup>. In diesem Fall verwendet der Staat Subventionen als Maßnahme der Wirtschaftsteuerung<sup>89</sup>, indem er die Tätigkeit von Wirtschaftssubjekten, die auf die Erreichung öffentlicher Ziele abzielen, "kauft" und die Notwendigkeit der Wirtschaftsführung durch Gebote und Verbote beseitigt<sup>90</sup>. Die Unterscheidungsmerkmale der unterstützenden Tätigkeit sind finanzielle und materielle Vorteile zugunsten der Unternehmer (ohne Gegenseitigkeit der Vorteile) mit der Verpflichtung, einen öffentlichen Zweck zu erreichen<sup>91</sup>.

Staatliche Beihilfemaßnahmen und Mittel werden wie folgt klassifiziert: Subventionen, Kredite und Darlehen, Garantien und Bürgschaften, Lieferung von Sachanlagen, Zahlungen an das Stammkapital<sup>92</sup> und Steuerbefreiungen, Stundung, Aufteilung in Raten und Tilgung von Steuerschulden und sonstigen Haushaltsforderungen, Rücktritt von der Dividenden-erhebung oder Gewinnbeteiligung, Umwandlung von Schulden in Grundkapital<sup>93</sup>.

Es ist hervorzuheben, dass der polnische Gesetzgeber die rechtlichen Maßnahmen festgelegt hat, mit denen die Wirtschaftsverwaltung den Unternehmern staatliche Beihilfen gewährt<sup>94</sup>. Zu den Formen staatlicher Beihilfen gehören beispielsweise: Subventionen und andere nicht rückerstattungsfähige Leistungen, Subventionen für Bankdarlehen, Rückerstattungen, Ausgleichszahlungen, Steuerbefreiungen, Steuerabzüge, Ermäßigungen oder Verringerung des Steuerbetrags, die zu einer Verringerung der Steuerbemessungsgrundlage oder des Steuerbetrags führen, einmalige Abschreibungen, Kapitalzufuhr, Umwandlung von Forderungen

---

<sup>85</sup> Hans Peter Ipsen, *Öffentliche Subventionierung Privater*, 1956, S. 157 ff.

<sup>86</sup> Ludwig Fröhler, *Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik*, 1969, S. 142 ff.

<sup>87</sup> Strzykowski, S. 186 ff.

<sup>88</sup> Strzykowski, S. 196.

<sup>89</sup> Ludwig Gramlich, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*. Schnell erfasst, 2007, S. 121-126 ff.

<sup>90</sup> Ebd., S. 188 ff.

<sup>91</sup> Strzykowski, S. 186 ff.

<sup>92</sup> Positive Leistungen; Strzykowski, ebd.

<sup>93</sup> Negative Leistungen; Laut Nr. 57 Leitlinie für Regionalbeihilfen, können auch Regionalbeihilfen in unterschiedlichen Formen gewährt werden (Amtsblatt der UE v. 23.7.2013, C 209/01).

<sup>94</sup> Zum Thema der Rechtsgrundlagen des polnischen Rechts in diesem Bereich siehe auch Paweł Sancewicz, *Charakter prawny i procedura zawierania umowy premii technologicznej po nowelizacjach ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*, *Przegląd Prawa Publicznego* (im Erscheinen), S. 8 ff.

in Aktien Vorzugsdarlehen, Vorzugskredite, Subventionen für Zinssätze von Bankdarlehen, bedingt abgeschriebene Darlehen, Garantien, Bürgschaften. Dieser Katalog staatlicher Beihilfen ist äußerst umfangreich und, wie es scheint, vollständig. Gleichzeitig gibt es auch die Maßnahmen, die nach den oben genannten Grundsätzen qualifiziert werden können.

Der in der polnischen Rechtslehre entwickelte Katalog staatlicher Beihilfen ähnelt denjenigen, die im EU-Recht angegeben sind. Das EU-Recht legt jedoch nicht die Rechtsformen für die Vergabe von staatlichen Beihilfen fest, sondern definiert die Maßnahmen (Formen) für die Vergabe von staatlichen Beihilfen.

Gemäß Artikel 66 der Verordnung 1303/2013,<sup>95</sup> erfolgt die Unterstützung des ESI-Fonds<sup>96</sup> in Form von Zuschüssen, Prämien, rückzahlbaren Hilfen und Finanzinstrumenten oder einer Kombination davon. Darüber hinaus gelten für Maßnahmen zur Vergabe staatlicher Beihilfen EU-Vorschriften, die keinen verbindlichen Charakter haben (*soft law*)<sup>97</sup>. Zu diesen Rechtsakten gehören auch Leitlinien der Europäischen Kommission.

Der Mitgliedstaat sollte jedoch sicherstellen, dass die Beihilfeform gewählt wird, von der die geringsten Beeinträchtigungen für den Handel und Wettbewerb zu erwarten ist. Wenn die Beihilfe in einer Form gewährt wird, die dem Begünstigten einen direkten finanziellen Vorteil verschafft (zum Beispiel Direktzuschüsse, Befreiungen oder Ermäßigungen von Steuern oder Sozial- oder sonstigen Pflichtabgaben, Bereitstellung von Grundstücken, Gütern oder

---

<sup>95</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (Amtsblatt der EU v. 20.12.2013, L 347/320).

<sup>96</sup> Nr. 2 der Gründe - Im Hinblick auf eine besser abgestimmte und einheitlichere Inanspruchnahme der Fonds, die Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik leisten, also des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Kohäsionsfonds, sowie des Fonds, der die Entwicklung des ländlichen Raumes unterstützt, also des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER), und des Fonds, der die Meeres- und Fischereipolitik unterstützt, also finanzierte Maßnahmen unter geteilter Verwaltung gemäß Kapitel V des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), sollten für alle diese Fonds (im Folgenden die "Europäischen Struktur- und Investitionsfonds" – "ESI-Fonds") gemeinsame Bestimmungen eingeführt werden. Darüber hinaus enthält diese Verordnung allgemeine Bestimmungen, die für den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds, nicht aber für den ELER und den EMFF gelten, sowie allgemeine Bestimmungen, die für den EFRE, den ESF, den Kohäsionsfonds und den EMFF, nicht aber für den ELER gelten. Aufgrund der Besonderheiten der einzelnen ESI-Fonds sollten die spezifischen Regelungen für jeden ESI-Fond und für das mit dem EFRE verfolgte Ziel "Europäische territoriale Zusammenarbeit" in separaten Verordnungen niedergelegt werden.

<sup>97</sup> Siehe *Anna Wyrozumska*, Nieformalne porozumienia w prawie wspólnotowym i krajowym: (na przykładzie Obwieszczenia Komisji w sprawie współpracy w ramach Sieci Organów ds. Ochrony Konkurencji), *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2004, S. 209 ff. Das Gemeinsame an diesen Soft-Law-Aktivitäten ist, dass die Organe der Union trotz ihres unverbindlichen rechtlichen Charakters grundsätzlich durch ihre Annahme oder die Union selbst dennoch bestimmte rechtliche oder politische Wirkungen erzielen wollen und dass sie tatsächlich die Innenbeziehungen der Union regeln und somit keine Rechtswirkungen gegenüber Dritten haben, sondern innerhalb der EU verbindlich sind.

Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen), muss der Mitgliedstaat nachweisen, dass andere, weniger wettbewerbsverfälschende Beihilfeformen (zum Beispiel rückzahlbare Zuschüsse), oder auf Schuld- oder Eigenkapitalinstrumenten basierende Beihilfeformen (zum Beispiel zinsgünstige Darlehen oder Zinszuschüsse, staatliche Garantien, Erwerb von Beteiligungen oder eine anderweitige Bereitstellung von Kapital zu Vorzugsbedingungen) nicht geeignet sind.

Für die polnische Lehre waren die Maßnahmen zur Vergabe staatlicher Beihilfen auf theoretischer Ebene von keinem erheblichen Interesse. Unter Berücksichtigung der in diesem Kapitel geführten Überlegungen ist die grundlegende, in der Lehre vorgenommene Aufteilung der Maßnahmen zur Gewährung staatlicher Beihilfen, die Aufteilung in Maßnahmen der direkten und indirekten Hilfe. Darüber hinaus weisen die Vertreter der Lehre darauf hin, dass die Maßnahmen für staatliche Beihilfen in nicht erneuerbare (nicht rückzahlbare) Maßnahme wie Subventionen, Steuerbefreiungen und erneuerbare (rückzahlbare) sowie Darlehen und Garantien unterteilt werden können. Gerade im Zusammenhang mit den neuen EU-Verordnungen für die Jahre 2014-2020, ist eine solche Aufteilung wichtig ist.

Die Maßnahmen zur Bewilligung staatlicher Beihilfen lassen sich auch nach der angewandten Rechtsform unterteilen. Zum Beispiel unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ein Verwaltungsakt oder ein Vertrag oder eine andere Rechtsform der Wirtschaftsverwaltung bei der Erteilung der Subvention angewendet werden kann. Schließlich ist es möglich, zwischen solchen Maßnahmen der Gewährung staatlichen Beihilfen, die in den Bestimmungen über die Gewährung staatlichen Beihilfen angegeben wurden, und nicht standardisierten Maßnahmen zu unterscheiden, die keine Erwähnung finden.

## **5.2. Direkte und indirekte staatliche Beihilfen**

Bei der Analyse staatlicher Beihilfen ist es wichtig, zwischen Beihilfemaßnahmen *sensu stricte* (direkte bzw. im engeren Sinne) und Beihilfemaßnahmen *sensu largo* (indirekt) zu unterscheiden<sup>98</sup>. Beihilfen im engeren Sinne (auch direkte Beihilfen oder Positive Direktbeihilfe genannt) sind Beihilfen, die einem Begünstigten direkt in bar oder in Form von Sachleistungen gewährt werden, d.h.: Zuschüsse und Subventionen, Zinszuschüsse, Garantien und Bürgschaften für Kredite, Darlehen und Anleihen zu besonders günstigen Bedingungen sowie

---

<sup>98</sup> Popowska (Fn. 10), S. 84 ff.

Beteiligungen am Grundkapital zu günstigeren Bedingungen als allgemein üblich, Lieferungen von Waren und Dienstleistungen durch öffentliche Unternehmen zu Vorzugsbedingungen, Prämien zur Förderung bestimmter Produktionsarten<sup>99</sup>. Igor Postuła und Aleksander Werner weisen darauf hin, dass direkte Beihilfen zu einem direkten Transfer öffentlicher Mittel aus dem Staatshaushalt oder von lokalen Behörden führen<sup>100</sup>.

Der Begriff der Beihilfe *sensu largo* ist breiter gefasst, da er auch Aktivitäten umfasst, die darin bestehen, Hilfe nicht direkt, sondern indirekt zu leisten. Das geschieht indem sie die den Unternehmern auferlegten öffentlich-rechtlichen Belastungen verringern, z.B. durch: die Abschreibung von Verbindlichkeiten, die Umschichtung von Ratenzahlungen, die Gewährung von Steuererleichterungen, Verlustentlastungen, Zinsnachlässe auf Exportkredite, Kredite und Darlehen zu günstigeren Bedingungen als den marktüblichen, die Umwandlung von Schulden eines Unternehmens in Kapital und die Festsetzung von Vorzugsstrompreisen für bestimmte Unternehmen<sup>101</sup>. Bei der indirekten Beihilfe verzichtet der Staat auf die Durchsetzung von Geldern der Beihilfeempfänger (staatliche Beihilfen, die die Haushaltseinnahmen verringern)<sup>102</sup>.

Die Aufteilung der staatlichen Beihilfen in direkte und indirekte Beihilfen, ist für die Wirtschaftsverwaltung von Bedeutung. Bożena Popowska weist darauf hin, dass Direktbeihilfen in der Regel in Form eines Vertrages gewährt werden<sup>103</sup>. Indirekte Hilfsmaßnahmen, erfolgen hingegen in Form eines Verwaltungsaktes<sup>104</sup>. Es kommt vor, dass Direktbeihilfen in der Rechtsform eines Verwaltungsaktes gewährt werden.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die polnische Finanzverfassung bzw. das Haushaltsrecht einen Zuschuss in der Rechtsform eines Vertrages vorsieht (Artikel 150 und 151 Finanzverfassung Polen), und, dass der Zuschuss nur in Ausnahmefällen auch in Form eines Verwaltungsaktes erfolgen kann. Das EU-Recht erlaubt es jedoch, Zuschüsse sowohl in der Rechtsform eines Vertrages, als auch in einem Verwaltungsakt zu bewilligen.

Auf jeden Fall lässt der allgemeine finanzrechtliche Begriff einer Subvention keine Antwort auf die Frage nach der Rechtsform zu, da die Förderung in der polnischen Finanzverfassung unzureichend geregelt ist<sup>105</sup>. Die Lehre des Finanzrechts zeigt den zivilrechtlichen

---

<sup>99</sup> Marquardt, S. 39.

<sup>100</sup> Igor Postuła, Aleksander Werner, Prawo pomocy publicznej, 2008, S. 33.

<sup>101</sup> Marquardt, S. 40.

<sup>102</sup> Postuła/Werner, Ebd.

<sup>103</sup> Popowska (Fn. 10), S. 90 ff.

<sup>104</sup> Ebd.

<sup>105</sup> Art. 126 ff. polnische Finanzverfassung.



Charakter von Subventionen auf<sup>106</sup>. Es wird betont, dass das Rechtsverhältnis zwischen den Vertragsparteien kein Verwaltungsverhältnis ist<sup>107</sup>.

In dieser Hinsicht kann man sich nicht der Ansicht der Lehre des Finanzrechts einverstanden anschließen. Obwohl die polnische Finanzverfassung ein bestimmtes Subventionsmodell schafft, nach dem die Subvention die Rechtsform eines Vertrages haben sollte, ist es kein einheitliches Modell. Häufig modifizieren einzelne gesetzliche Regelungen dieses allgemeine Modell weitgehend. Man kann also nicht sagen, dass jede Subvention ein zivilrechtlicher Vertrag ist, so wie man nicht in jedem Fall behaupten kann, dass es ein Verwaltungsvertrag ist.

Manchmal kommt es vor, dass direkte Beihilfen (Subventionen) in Form eines Vertrages und manchmal in Form eines Verwaltungsaktes gewährt werden<sup>108</sup>. Obwohl die Rechtsform des Vertrags für die Subventionen dominierend ist, kann nicht gesagt werden, dass die Gewährung staatlicher Beihilfen durch in der Rechtsform eines Verwaltungsakts ausgeschlossen ist.

Die Gesetze, die staatliche Beihilfen betreffen, enthalten keine Angaben zur oben genannten Unterscheidung von staatlichen Beihilfen in direkte oder indirekte Beihilfen. Laut Bożena Popowska hat die Aufteilung erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der materiellen und rechtlichen Beziehungen zwischen Unternehmern und Wirtschaftsverwaltung<sup>109</sup>. So können beispielsweise grundsätzlich alle Unternehmer direkte staatliche Beihilfen erhalten, während allein Unternehmer, die z.B. aufgrund von Steuern dem Staatsschatz oder lokalen Regierungsstellen verpflichtet sind, indirekte staatliche Beihilfen erhalten können<sup>110</sup>. Bożena Popowska weist auch darauf hin, dass das Verfahren zur Auswahl eines Beihilfeempfängers dadurch beeinflusst werden kann, welche rechtliche Maßnahme und in welcher Form (Verwaltungsakt oder Vertrag) sie im Rahmen der staatlichen Beihilfen angewendet wird. Es gibt jedoch keine Regel in dieser Hinsicht<sup>111</sup>.

---

<sup>106</sup> Michalina Duda, *Dotacje udzielane przez państwowe osoby prawne*, Państwo i Prawo, 2014, S. 30 i ff.

<sup>107</sup> Ebd., S. 36-37 ff.

<sup>108</sup> Popowska (Fn. 10), S. 77 ff.

<sup>109</sup> Ebd., S. 85.

<sup>110</sup> Ebd.

<sup>111</sup> Ebd., S. 86.

## 6. Schlussfolgerungen

Die Unterstützung von Innovationen wurde – wie beschrieben – von der Europäischen Union als prioritär eingestuft. Da es notwendig ist, diese Priorität umzusetzen, gaben die EU-Organe in Form von nicht verbindlichen Rechtsakten im Rahmen der Politik allgemeine Leitlinien für die Art und Weise an, wie die Mitgliedstaaten die Politik zur Unterstützung der Innovationstätigkeit führen sollen. Wie in der Einleitung dargelegt, können die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Unabhängigkeit Maßnahmen, Handlungsformen und Verfahren zur Unterstützung innovativer Aktivitäten festlegen. Bei den diesbezüglich eingeführten Vorschriften sollten jedoch die Leitlinien berücksichtigt werden, die sich aus den politischen Rechtsakten der EU ergeben. In den Rechtsakten der EU-Politik wird der Schwerpunkt auf die Effizienz der Verfahren zur Gewährung von Unterstützung für innovative Tätigkeiten gelegt. Darüber hinaus ergibt sich aus ihnen, dass eine übermäßige Vielfalt der Maßnahmen zur Gewährung dieser Unterstützung Schwierigkeiten beim Zugang der Begünstigten zu staatlichen Beihilfen verursachen kann.

Wie sich im Laufe der durchgeführten Analyse gezeigt hat, gibt es viele Möglichkeiten Unternehmen zu unterstützen, einschließlich der Unterstützung innovativer Aktivitäten.

Die Maßnahmen zur Gewährung staatlicher Beihilfen durch die Wirtschaftsverwaltung sind sehr umfangreich, sowohl auf der Grundlage des polnischen als auch des EU-Rechts. Dieser Katalog enthält sowohl direkte Beihilfemaßnahmen wie Zuschüsse, Subventionen, Garantien und dergleichen, als auch indirekte staatliche Beihilfemaßnahmen wie Steuerbefreiungen, die Bemessungsgrundlagensenkungen. Darüber hinaus können die Maßnahmen zur Gewährung staatlicher Beihilfen verlängerbar (rückzahlbar) sein, wie z. B. Darlehen oder Bürgschaften, und die Übertragung von Mitteln von Wirtschaftsverwaltung kann im Falle von Zuschüssen oder Rückzahlungen endgültig sein. Schließlich lassen sich die Maßnahmen nach der Rechtsform der Verwaltungshandlung unterteilen, mit der sie erteilt werden. Direkte Beihilfemaßnahmen, wie Zuschüsse oder Darlehen, werden in der Regel in der Rechtsform eines Vertrages gewährt. Dagegen werden indirekte Beihilfen, insbesondere Steuerbefreiungen, auf der Grundlage eines Verwaltungsaktes gewährt. Es muss betont werden, dass es sich dabei um die typische Unterteilung und Vorgehensweise der Verwaltung handelt. Es gibt jedoch Ausnahmen, in denen beide, also die direkte/indirekte staatliche Beihilfe, in Form eines Verwaltungsaktes oder eines Vertrages oder, was eine besonders ungewöhnliche Situation ist, unter Kombination beider Formen bewilligt werden. Im letzteren Fall geht der Verwaltungsakt typischerweise dem Vertragsabschluss voraus.

Die Festlegung des Katalogs der Maßnahmen für staatliche Beihilfen wird es ermöglichen, besondere Maßnahmen zur Unterstützung der Innovationstätigkeit zu unterscheiden.

## Kapitel II

### Klassifizierung der Handlungs- und Rechtsformen der Wirtschaftsverwaltung in Polen

#### 1. Handlungs- und Rechtsformen der öffentlichen Verwaltung

Die Rechtsformen der polnischen Verwaltung, mit denen staatliche Beihilfen für innovative Tätigkeiten gewährt werden, sind das Hauptthema dieser Arbeit. Da verschiedene Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung existieren, ist eine Klassifizierung sinnvoll und ermöglicht die Analyse der Frage, mit Hilfe welcher Formen bzw. Mittel die Wirtschaftsverwaltung Beihilfen vergibt.

Aufgrund der bedeutenden Errungenschaften, die die polnische und deutsche Verwaltungsrechtslehre auf dem Gebiet der nicht einfachen Typologie von Handlungs- und Rechtsformen erzielt hat und aufgrund der umfangreichen Literatur, die zu diesem Thema bereits existiert<sup>112</sup>, ist es hier jedoch nicht mehr erforderlich eine von Grund auf neue Klassifizierung

---

<sup>112</sup> Die umfangreiche Literatur zu den Rechtsformen der Verwaltung kann hier nicht im ganzen erwähnt werden – *Staroścjak*, *Prawne formy działania administracji*, 1957; ders., *Prawne formy i metody działania administracji*, in: *Teresa Rabska/Janusz Łętowski* (Hrsg.), *System prawa administracyjnego*, 1978, S. 39–129; *Janusz Łętowski*, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 128–209; *Janusz Borkowski*, *Decyzja administracyjna*, 1970, 1998. Im deutschen Rechtslehre: *Hartmut Bauer*, *Die negative und die positive Funktion des Verwaltungsvertragsrechts*, in: *Der Verwaltungsstaat* in: *Detlef Merten/Rainer Schmidt/Rupert Stettner* (Hrsg.), *Wandel*, Festschrift für Franz Knöpfler zum 70. Geburtstag, 1996, S. 11–31; *Hartmut Bauer*, § 36 *Verwaltungsverträge*, in: *Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhardt Schmidt-Assmann/Andreas Voßkuhle* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrecht*, Bd. 2: *Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*, 2012, S. 1255–1387; *Martin Bullinger*, *Vertrag und Verwaltungsakt*, 1962; *Udo Di Fabio*, *System der Handlungsformen und Fehlerfolgenlehre*, in: *Katharina Becker-Schwarze* (Hrsg.), *Wandel der Handlungsformen im öffentlichen Recht*. 31. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht“, 1991, S. 47 ff.; *Dirk Ehlers*, *Die Handlungsformen bei der Vergabe von Wirtschaftssubventionen*, „*Verwaltungsarchiv*“ 1983, s. 112–132; ders., *Verwaltung in Privatrechtsform*, 1984; *Ernst Forsthoff*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Allgemeiner Teil, Band I, 1973; *Elke Gurlit*, *Verwaltungsvertrag und Gesetz. Eine vergleichende Untersuchung zum Verhältnis von vertraglicher Bindung und staatlicher Normsetzungsautorität*, 2000; *Wilhelm Henke*, *Das Recht der Wirtschaftssubventionen als öffentliches Vertragsrecht*, 1979; *Hans-Günter Henneke*, *30 Jahre LVwG, 20 Jahre VwVfG – Stabilität und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, „*Die Öffentliche Verwaltung*“ 1997, S. 768 ff.; *Wolfgang Hoffmann-Riem*, § 33 *Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Voßkuhle*, 2012, S. 943–1023; *Lothar Michael*, § 41 *Formen- und Instrumentenmix Grundlagen des Verwaltungsrecht*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Voßkuhle*, 2012, S. 1639–1688; *Fritz Ossenbühl*, *Die Handlungsformen der Verwaltung*, „*Juristische Schulung*“ 1979, s. 681–687; *Wolfgang Riefner*, *Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft: Untersuchungen zum Problem der leistenden Verwaltung*, Berlin 1967; *Eberhardt Schmidt-Aßmann*, *Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns. Ihre Bedeutung im System des Verwaltungsrechts und für das verwaltungsrechtliche Denken der Gegenwart*, „*Deutsches Verwaltungsblatt*“ 1989, S. 533, 539 ff.; *Martin Schulte*, *Schlichtes Verwaltungshandeln. Verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatische Strukturüberlegungen am Beispiel des Umweltrechts*, 1995.

der verschiedenen Formen vorzunehmen, denn diese wurde von Vertretern der Verwaltungsrechtslehre bereits vorgenommen<sup>113</sup>. In der polnischen Lehre wurde dazu eine Übersicht von Krystian Ziemiński vorgestellt<sup>114</sup>. Insofern wird auf die bereits vorhandene Literatur zurückgegriffen und Bezug genommen.

## 2. Verwaltungsakt als Handlungsform der Wirtschaftsverwaltung

Der Verwaltungsakt als grundlegende Handlungsform der Verwaltung ist von wesentlichen Merkmalen gekennzeichnet, über die in der polnischen Lehre Konsens besteht<sup>115</sup>. Ein individueller Verwaltungsakt, ebenso wie ein abstrakt-generell Akt<sup>116</sup> wird 1) von einem Organ der öffentlichen Verwaltung in erster Linie im systemischen Sinne, manchmal aber auch von einem Organ der öffentlichen Verwaltung im funktionalen Sinne erlassen; 2) die Rechtsgrundlage für seine Erteilung sind verwaltungsrechtliche Vorschriften<sup>117</sup>; 3) der Zweck seiner Erteilung muss die Erfüllung von Aufgaben sein, die dem das Gesetz erlassenden Organ der öffentlichen Verwaltung obliegen<sup>118</sup>; 4) er ist durch das Merkmal Staatsgewalt gekennzeichnet<sup>119</sup>; 5) er weist eine Regelmäßigkeit auf<sup>120</sup>. Der grundlegende Unterschied zwischen allgemeinen und individuellen Handlungen ist die Art und Weise, wie der Adressat benannt wird. Der Adressat der allgemeinen Handlung wird allgemein definiert, während die individuelle Handlung durch den Namen, d.h. durch ihren individuellen Namen definiert wird<sup>121</sup>.

Nach Jerzy Starościak ist ein Verwaltungsakt eine auf Rechtsvorschriften basierende Erklärung eines Organes der staatlichen Verwaltung, die rechtsverbindlich ist, insbesondere im Fall eines bestimmten Adressaten<sup>122</sup>.

Die Bestandteile des Verwaltungsakts, für die die Bezeichnung der Verwaltungsentscheidung (*decyzja administracyjna*) in das polnische Verwaltungsverfahrensgesetz angenommen wurde, sind in den Artikeln 104 und 107 des polnischen VwVfG festgelegt. Gemäß Artikel 107 des polnischen VwVfG sollte ein solcher Verwaltungsakt folgendes umfassen:

---

<sup>113</sup> Detaillierte Analyse ist durchgeführt worden in *Sancewicz* (Fn. 72), S. 4 ff.

<sup>114</sup> *Krystian Ziemiński*, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, 2005, S. 15-76 ff.

<sup>115</sup> *Jan Zimmermann*, *Prawo Administracyjne*, Warszawa 2010, s. 288 ff.

<sup>116</sup> *Wojciech Chróścielewski*, *Akt administracyjny generalny*, 1994, S. 92-93.

<sup>117</sup> Ebd.

<sup>118</sup> *Starościak* (Fn. 112), S. 65 ff.

<sup>119</sup> *Janusz Borkowski*, *Prawo administracyjne*, 1975, S. 73 ff.

<sup>120</sup> *Starościak*, S. 61.

<sup>121</sup> *Chróścielewski*, S. 94 ff.

<sup>122</sup> *Starościak*, S. 61 ff.

Benennung der Behörde, Datum des Erlasses, Benennung der Partei(en), Bezugnahme auf die Rechtsgrundlage, Entscheidung, sachliche und rechtliche Begründung, Anweisung, ob und welcher Rechtsbehelf gegen sie eingelegt werden kann, Unterschrift mit vollständigem Vor- und Nachnamen und Beamtenstelle der zur Erteilung der Entscheidung berechtigten Person. Darüber hinaus sollte die Entscheidung, auch eine Anweisung über die Zulässigkeit der Erhebung der Klage oder Beschwerde vor den ordentlichen Gerichten enthalten.

### 3. Vertrag als Handlungsform der Wirtschaftsverwaltung

#### 3.1. Der Vertrag in Polen

Die Möglichkeit öffentlich-rechtliche Verträge durch die Verwaltung im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben abzuschließen, ist bis heute umstritten<sup>123</sup>.

Die klassische Rechtsform der Verwaltung in Polen ist der Verwaltungsakt, allerdings gewinnt der Vertrag zunehmend an Bedeutung<sup>124</sup>, obwohl das polnische VwVfG keine Möglichkeit vorsieht, Handlungen in einer anderen Rechtsform als einem Verwaltungsakt zu regeln<sup>125</sup>. Unter Berücksichtigung der bedeutenden Präsenz des Vertrages, hat die polnische Verwaltungsrechtslehre und die des öffentlichen Wirtschaftsrechts umfangreiche rechtliche Vertragsmerkmale entwickelt. Ansonsten muss die Verwaltung bei der Verwendung von Verträgen auf das polnische Zivilrecht zurückgreifen.

Ziel dieses Kapitels ist es, den Vertrag als Rechtsform der Verwaltung zu analysieren<sup>126</sup>. Wie in der Einleitung bereits erwähnt, ist die polnische Lehre zurzeit auf der Suche nach einer neuen rechtlichen Klassifizierung solcher Verträge. In diesem Zusammenhang wird der Verwaltungsvertrag als Alternative zu den traditionellen Rechtsformen der Verwaltung thematisiert.

Das polnische Verwaltungsrecht weist auf verschiedene vertragliche Formen im Zivilrechts hin, mit denen die Verwaltung öffentliche Aufgaben wahrnehmen soll<sup>127</sup>. Damit setzt

---

<sup>123</sup> Lidia Zacharko, Stanisław Nitecki, Umowa – jako forma prywatyzacji zadań publicznych w świetle ustawy o pomocy społecznej in: Jan Boć/Ludmiła Dziewięcka-Bokun (Hrsg.), 2008, S. 447 ff.

<sup>124</sup> Barbara Jaworska-Dębska, Umowy we współczesnej administracji, in: Jan Boć/Ludmiła Dziewięcka-Bokun (Hrsg.), Umowy w administracji, 2008, S. 14 ff.

<sup>125</sup> Rafał Suwaj, Umowy w zarządzaniu pasem drogowym in: Boć/Dziewięcka-Bokun (Fn. 123), S. 411 ff.

<sup>126</sup> Ich habe eine umfassende Analyse in dieser Hinsicht durchgeführt in: Paweł Sancewicz, Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego, *Studia Prawa Publicznego* 2019, S. 55 ff.

<sup>127</sup> Dariusz Kijowski, Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego in: Marek Wierzbowski/Jacek Jagielski/Aleksandra Wiktorowska/Ewa Stefańska (Hrsg.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej*. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi, 2009, S. 115-136.

die Verwaltung also neben der Verwendung der einseitigen Rechtsformen auch einvernehmlicher Rechtsformen ein, die im polnischen BGB geregelt sind<sup>128</sup>.

Einige Autoren behaupten sogar, dass die hoheitliche Verwaltung seit langem als eine Formation der Vergangenheit anzusehen sei und dass der ihr vorbehalten Bereich der Verwaltungsbefugnisse zugunsten von einvernehmlichen Formen weichen solle<sup>129</sup>. Diese Lehre stützt ihre Ansicht auf verschiedene Grundlagen, darunter unter anderem auf die Überzeugung, dass der Vertrag effektiver und flexibler sei, was auf die Erfahrungen in der Marktwirtschaft zurückzuführen sei, in der Privatpersonen oder Unternehmen Vertragsbeziehungen miteinander eingehen<sup>130</sup>. An dieser Stelle lohnt es sich auch eine interessante Ansicht des deutschen Professors Hartmut Bauer zu zitieren. Danach entsteht bei der Verwaltung eine partnerschaftliche Haltung gegenüber dem Bürger, wenn sie den Willen gefasst hat ihr „Podest“ zu verlassen.<sup>131</sup> In der deutschen und polnischen Lehre wird die zunehmende Nutzung des Vertrags durch die Organe der öffentlichen Verwaltung, als Konsensualisierung, Privatisierung oder Konventionalisierung der öffentlichen Verwaltung bezeichnet<sup>132</sup>.

Der polnische Professor Dariusz Kijowski kommt zum Ergebnis, dass der Vertrag aufgrund seines gegenseitigen Charakters am besten eingesetzt wird, wenn Flexibilität bei der Regelung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Bürger benötigt wird, da er unterschiedliche und sich im Laufe der Zeit verändernde Umstände am besten berücksichtigt<sup>133</sup>. Darüber hinaus zeigt die polnische Lehre, dass der Vertrag als typisches "Instrument" der Marktwirtschaft besser geeignet ist, bei der Umsetzung der staatlichen Wirtschaftspolitik zu helfen. Denn es wird sichergestellt, dass die Ergebnisse seiner Anwendung eine bestmögliche Berücksichtigung der wirtschaftlichen Rechte und die Wirtschaftlichkeit gewährleisten<sup>134</sup>.

---

<sup>128</sup> Hanna Knysiak-Molczyk, *Inne formy działania administracji publicznej* in: Jan Zimmermann (Hrsg.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, 2007, S. 492 ff.

<sup>129</sup> Ewa Cisowska-Sakrajda, *Ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy w postępowaniu mediacyjnym* in: *Boć/Dziewięcka-Bokun* (Fn. 123), S. 457 ff.

<sup>130</sup> Agnieszka Kubiak, *Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym* in: *Boć/Dziewięcka-Bokun* (Fn. 123), S. 82 ff.

<sup>131</sup> *Der Trend von kooperativen Staat – Der Staat steigt vom hoheitlich-hoheitsvollen Podest des einseitig Anweisenden herab, er tritt auf die Ebene des Austausches von Informationen und Leistungen und der Verbindung zu abgestimmten Handeln – Hartmut Bauer* in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrecht – Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*, 2008, S. 1164 ff. In der polnischen Rechtslehre: *Jaworska-Dębska*, S. 14 ff.

<sup>132</sup> Anna Piszcz, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako wyraz kontraktualizacji administracji publicznej* in: *Boć/Dziewięcka-Bokun* (Fn. 123), S. 255 ff. *Bauer*, S. 1164 ff.

<sup>133</sup> Dariusz Kijowski, *Umowy w administracji publicznej* in: *Festschrift: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, 2005, S. 282 ff.

<sup>134</sup> *Ebd.*; und ders.: *Umowa jako forma działania administracji*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego Filii w Białymstoku*, 1987, S. 7-54.

Der polnische Gesetzgeber, der auf die wachsende Nachfrage nach einer flexiblen öffentlichen Verwaltung reagiert, führt immer häufiger Bestimmungen des materiellen Rechts als Möglichkeit an nicht hoheitliche Handlungsformen zu verwenden, entweder durch spezielle Arten von Verträgen oder durch privatrechtliche Verträge (Zivilverfahren oder Verweis auf BGB).<sup>135</sup>

Die bereits existierenden verfahrensrechtlichen Bestimmungen (insbesondere das polnische Verwaltungsverfahrensgesetz) werden den Bedürfnissen einer modernen Verwaltung nicht gerecht<sup>136</sup>. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob er Bestimmungen über einen Verwaltungsvertrag in das polnische Verwaltungsverfahrensgesetz aufnehmen kann<sup>137</sup>.

Die privatrechtlichen Verträge dienen eigentlich dem Schutz der Interessen von Parteien in einem zivilrechtlichen Rechtsverhältnis<sup>138</sup>. Anders verhält es sich jedoch beim Schutz der Interessen, wenn eine der Parteien des Vertrags eine Behörde ist<sup>139</sup>. Jan Boć weist darauf hin, dass bei Abschluss eines Vertrages zwischen einer Behörde und einer Person außerhalb der öffentlichen Verwaltung die Gleichwertigkeit von Rechten und Pflichten in besonderer Weise geregelt werden müsse, da die Behörde weder ihre eigenen Interessen verfolge, noch schütze, weil sie nicht existieren<sup>140</sup>. Wie der Autor weiter ausführt, wende die Behörde einfach das Recht an, weil sie dazu ernannt wurde, die Kompetenz habe (einen Vertrag mit einer externen Person abzuschließen) und mit der öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zur Erfüllung beauftragt sei. Das heißt, die Behörde ist ausschließlich für die Bedürfnisse und den Schutz des öffentlichen Interesses zuständig, nicht nur wenn sie hoheitliche Maßnahmen durchführt, sondern auch wenn sie im Rahmen der ihr übertragenen Befugnisse einen zivilrechtlichen Vertrag abschließt<sup>141</sup>.

Charakteristisch für einen eigentlich zivilrechtlichen Vertrag als Rechtsform der Verwaltung ist, dass sein Inhalt und seine Verwendung weitgehend durch spezielle Regelungen im Verwaltungsrecht geregelt sind<sup>142</sup>. Dies gilt für die Mehrheit der von der Wirtschaftsverwaltung abgeschlossenen Verträge. Unter Berücksichtigung des Ausmaßes der Eingriffe ver-

---

<sup>135</sup> *Sancewicz* (Fn. 126), S. 60 ff.

<sup>136</sup> Ebd.

<sup>137</sup> *Teresa Rabska*, Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych in: *Iwona Skrzydło-Niżnik* (Hrsg.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, 2001, S. 612 ff.

<sup>138</sup> *Sancewicz*, S. 63 ff.

<sup>139</sup> Ebd.

<sup>140</sup> *Jan Boć*, O umowie administracyjnej in: *Boć/Dziwięcka-Bokun* (Fn. 123), S. 31 ff.

<sup>141</sup> Ebd.

<sup>142</sup> Ebd.



waltungsrechtlicher Normen<sup>143</sup> in Inhalt und Form eines zivilrechtlichen Vertrages, ist es möglich, solche Verträge zu unterscheiden<sup>144</sup>. Das Kriterium der Eingriffe öffentlich-rechtlicher Normen in den Inhalt eines zivilrechtlichen Vertrages kann dazu dienen, zwischen verschiedenen Arten von Verträgen zu unterscheiden, die von der Verwaltung verwendet werden, beginnend mit solchen, die überwiegend zivilrechtlich geregelt sind und endend mit solchen, bei denen administrative Elemente im Vordergrund stehen<sup>145</sup>.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Lehre Verträge, die von der Verwaltung abgeschlossen werden, leider oft als in den Anwendungsbereich des Zivilrechts fallend betrachtet. Die Behandlung aller Verträge der öffentlichen Verwaltung als vollständig zivilrechtliche Verträge, sollte auf Widerstand stoßen<sup>146</sup>. Die in den speziellen verwaltungsrechtlichen Normen vorgesehenen Vertragsformen, bei denen eine der Parteien ein staatliches Verwaltungsorgan ist, wurden vom Zivilrecht und seiner Wissenschaft ganz willkürlich "angeeignet", obwohl ihre Zugehörigkeit zu diesem Rechtszweig nicht so offensichtlich war und ist<sup>147</sup>. Ihre Funktionen, die Art und Weise, wie sie abgeschlossen wurden, und vor allem die Tatsache, dass jeder von ihnen einen begrenzten und wesentlichen Zusammenhang mit der Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben durch die öffentliche Verwaltung hatte, würden dafür sprechen, sie in die Kategorie der öffentlichen Aufträge und nicht in die Kategorie der zivilen Verträge aufzunehmen<sup>148</sup>.

Die Unterteilung in öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verträge ergibt sich aus der Einteilung der von der Verwaltung ausgeübten Aktivitäten in öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Tätigkeiten<sup>149</sup>.

Aus den Erwägungen über die Verwendung des Vertrags durch die Verwaltung ergibt sich, dass der Vertrag, mit dem die Wirtschaftsverwaltung öffentliche Aufgaben wahrnimmt, besondere Merkmale aufweist. Spezifische Merkmale machen es notwendig Kategorien von Verträgen zu unterscheiden und zu diskutieren, die in der Lehre als Verwaltungsverträge oder öffentlich-private Verträge definiert sind<sup>150</sup>. Jan Boć formulierte einen Vorschlag für eine

---

<sup>143</sup> Beispielsweise das PAUG, dazu unten mehr.

<sup>144</sup> Ebd.

<sup>145</sup> Ebd.

<sup>146</sup> Ebd.

<sup>147</sup> *Wojciech Taras, Andrzej Wróbel*, W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych, in: *Ernest Knosala/Andrzej Mata/Grzegorz Łaszczycza* (Hrsg.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, 1999, S. 122 ff.

<sup>148</sup> Ebd.

<sup>149</sup> *Stanisław Kasznica*, *Polskie prawo administracyjne*, 1946, S. 112 ff; *Alina Miruć*, Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej in: *Boć/Dziewięcka-Bokun*, 2008, S 346 ff.

<sup>150</sup> *Sancewicz* (Fn. 126), S. 65 ff.

Regelung und wies darauf hin, dass eine Verwaltungsvereinbarung, die zwischen Parteien der öffentlichen Verwaltung geschlossen wird, von dem Verwaltungsvertrag, bei dem eine Partei der Behörde angehört und die andere Partei eine Person von außerhalb der Verwaltung ist, unterschieden werden muss<sup>151</sup>.

Der Verwaltungsvertrag ist seit langem von Interesse für die Lehre des polnischen öffentlichen Rechts und war Gegenstand vieler wertvoller Arbeiten<sup>152</sup>. Die ersten in diesem Bereich erschienen Werke waren von Jerzy Stefan Langrod<sup>153</sup>. Der Autor wies darauf hin, dass ein solcher Vertrag im polnischen Recht nützlich sein könnte<sup>154</sup>. Der Verwaltungsvertrag war auch für Jerzy Starościak von Interesse<sup>155</sup>. Er entwickelte das Konzept der Verwaltungsvereinbarungen, die im Wesentlichen den deutschen Koordinationsverwaltungsverträgen nach § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz entsprechen<sup>156</sup>.

### **3.2. Das Konzept des Verwaltungsvertrags in der deutschen Lehre und seine Anwendung im Subventionsrecht**

Es ist zu beachten, dass sich das Verständnis vom Verwaltungsvertrag teilweise auf die deutsche Theorie beziehen wird. So wird im deutschen Verwaltungsrecht aufgrund von § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz unterschieden zwischen dem koordinationsrechtlichen Vertrag im Sinne des, der bspw. zwischen zwei Gemeinden geschlossen wird und dem subordinationsrechtlichen Vertrag, der zwischen einer Behörde und einem Bürger geschlossen wird.

---

<sup>151</sup> Jan Boć, Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna), in: Roman Hauser/Zygmunt Niewiadomski/Andrzej Wróbel, System Prawa Administracyjnego. Bd. 5: Prawne formy działania administracji, 2013, S. 269 ff.

<sup>152</sup> Sehe: Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Umowa jako forma działania administracji publicznej (w świetle poglądów J. S. Langroda) in: Jan Niczyporuk (Hrsg.), Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda, 2011, S. 441-453; Marcin Rypina, Marek Wierzbowski, Umowa z organem w postępowaniu administracyjnym, Państwo i Prawo, 2010, S. 15-27; Joanna Wyporska-Frankiewicz, Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym, 2010; D. Kijowski, Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego, in Jan Boć/Andrzej Chajbowicz, Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, 2009, S. 283-292; Agnieszka Kubiak, Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym in: Boć/Dziewięcka-Bokun, S. 77-88; Andrzej Panasiuk, Umowa publicznoprawna, Państwo i Prawo 2008, S. 18-31; Ziemowit Cieślak, Umowa administracyjna w państwie prawa, 2002; Bogdan Dolnicki, Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim, Państwo i Prawo, 2001, S. 79-86; Taras/Wróbel; Stanisław Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, 1994, S. 115-125; Dariusz Kijowski, W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji, Państwo i Prawo, 1987, S. 77-87.

<sup>153</sup> Jerzy Stefan Langrod, Instytucje prawa administracyjnego: zarys części ogólnej, 1948; S. 310 ff.

<sup>154</sup> Ebd.

<sup>155</sup> Piotr Przybyś, Umowa jako forma działania administracji w świetle poglądów Profesora Jerzego Starościaka in: Boć/Dziewięcka-Bokun, S. 127, 128 ff.

<sup>156</sup> Jerzy Starościak, Prawo administracyjne, 1977, S. 247 ff.

Der Verwaltungsvertrag nach deutschem Recht war immer wieder Gegenstand der Analyse der Lehre des polnischen öffentlichen Rechts, insbesondere im Zusammenhang mit der möglichen Einführung dieser Rechtsinstitution in das polnische Rechtssystem<sup>157</sup>.

Die Verwaltungspraxis in Deutschland hat ein definiertes Muster der rechtlichen Problemlösung in Bezug auf die Frage, ob und wie Subventionen gewährt werden sollen, entwickelt<sup>158</sup>. In Angelegenheiten des materiellen öffentlichen Rechts, d.h. bei der finanziellen Förderung des Unternehmertums, wurden in der Bundesrepublik Deutschland neben Verwaltungsakte auch Verträge als Rechtsform des Verwaltungshandelns verwendet<sup>159</sup>.

Das Institut des Verwaltungsvertrages wurde 1976 mit dem Bundesgesetz über Verwaltungsverfahren in das deutsche Recht eingeführt<sup>160</sup>. Das deutsche Recht unterscheidet zwei Arten von Verwaltungsverträgen – den Koordinationsvertrag und den Subordinationsvertrags<sup>161</sup>. Die Parteien von Koordinationsverträgen (in der Regel Behörden) sind einander gleich gestellt, während die Stellung der Parteien von Subordinationsverträgen ungleich ist<sup>162</sup>. Koordinationsverträge ähneln den Verwaltungsvereinbarungen nach polnischem Recht, da diese grundsätzlich zwischen zwei Behörden geschlossen werden. Staatliche Beihilfen basieren auf einem Subordinationsvertrag, so dass allein dieser Gegenstand der weiteren Untersuchungen sein wird<sup>163</sup>.

Subordinationsverträge werden zwischen Rechtssubjekten geschlossen, die – wenn keine vertragliche Verbindung zwischen ihnen besteht – im Über-/Unterordnungsverhältnis zueinander stehen<sup>164</sup>. Die Behörde verzichtet bei Vertragsabschluss auf ihre privilegierte Stellung, da der Grundsatz der Gleichheit auch im öffentlichen Vertragsrecht gilt<sup>165</sup>. Subordinationsverträge dürfen einen Verwaltungsakt ersetzen, eine Verpflichtung für die Behörde enthalten, einen bestimmten Verwaltungsakt zu erlassen, oder mit gar keinem Verwaltungsakt verbunden werden<sup>166</sup>. Die Subordinationsverträge können Rechte oder Pflichten öffentlich-

---

<sup>157</sup> *Sancewicz* (Fn. 126), S. 67 ff.

<sup>158</sup> *Popowska* (Fn. 10), S. 113 ff.

<sup>159</sup> *Cieślik*, S. 63 ff.

<sup>160</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz v. 25.05.1976, Bundesgesetzblatt I, s. 153 („VwVfG“).

<sup>161</sup> *Wyporska-Frankiewicz*, S. 234 ff.

<sup>162</sup> Ebd.

<sup>163</sup> *Popowska*, S. 113 ff. In Deutschland wurden in den letzten Jahren Vorschläge zur Änderung der Verwaltungsverträge diskutiert. Um ein breites Spektrum privater Akteure an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu beteiligen, wird vorgeschlagen, eine neue Vertragsform in der Form des Kooperationsvertrags in das VwVfG einzuführen. Heribert Schmitz, Die Verträge sollen sicherer werden – zur Novellierung der Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Vertrag, 2005, S. 18 ff.; *Bauer*, S. 1168 ff.; *Hermann Pünder*, Kooperation statt Konfrontation – Zur der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodell, Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 63-71.

<sup>164</sup> Ebd.

<sup>165</sup> Ebd.

<sup>166</sup> *Cieślik*, S. 43 ff.

rechtlicher Natur festlegen und ersetzen damit einen Verwaltungsakt, soweit er durch Verhandlungen und Konsens zwischen der Behörde und dem Bürger zustande kommt<sup>167</sup>.

Dier Verwaltungsvertrag wurde in § 54 VwVfG eingeführt. Danach heißt es: *Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Insbesondere kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde.*

In der deutschen Literatur wurde anders als in Polen festgestellt, dass für den Abschluss eines Verwaltungsvertrages keine ausdrückliche Rechtsgrundlage erforderlich ist - es genügt, dass das Gesetz ihn nicht verbietet<sup>168</sup>. Es handelt sich um den weiter oben genannten Grundsatz der Formenwahlfreiheit der Verwaltung, der durch die deutsche Lehre entwickelt wurde. Dieser Grundsatz war die Grundlage für die Einführung des Verwaltungsvertrages ins deutsche Recht<sup>169</sup>. Die Verbindlichkeit öffentlich-rechtlicher Verträge ergibt sich aus der Anwendung des Prinzips *pacta sunt servanda*, das auch im Verwaltungsrecht gilt<sup>170</sup>. Die Vertreter der deutschen Rechtslehre, auch diejenigen, die auf die mit der Aufnahme dieser Institution verbundenen Risiken hingewiesen haben, betonen in der Regel den praktischen Nutzen und die Wirksamkeit der Erledigung von Angelegenheiten durch Verhandlungen zwischen den Behörden und den Bürgern<sup>171</sup>.

In der deutschen Rechtslehre wird die Auffassung vertreten, dass - in einer Situation, in der durch einen Vertrag geschaffene, transformierte oder aufgehobene Beziehungen als öffentliches Recht einzustufen sind - ein Vertrag auch dann im Sinne des öffentlichen Rechts behandelt werden sollte<sup>172</sup>. Die deutsche Rechtslehre spricht sich daher dafür aus, die Verwaltungsverträge so oft wie möglich anzuwenden<sup>173</sup>. Schließlich sind Verwaltungsverträge im deutschen Recht unter dem Koppelungsverbot geschlossen, d.h. das Verbot des Erlasses eines

---

<sup>167</sup> Anna Śledzińska, Umowy administracyjne w prawie i praktyce innych krajów in: *Boć/Dziewięcka-Bokun*, S. 188-189 ff.

<sup>168</sup> Kijowski, S. 82 ff., *Wyporska-Frankiewicz*, S. 234-235 ff.

<sup>169</sup> Elke Gurlit, Verwaltungsvertrag und Gesetz. Eine vergleichende Untersuchung zum Verhältnis von vertraglicher Bindung und staatlicher Normsetzungsautorität, 2000, S. 21 ff.

<sup>170</sup> Ebd.

<sup>171</sup> Hartmut Bauer, (Fn. 112), S. 12 ff.

<sup>172</sup> Kijowski, S. 82-83 ff.

<sup>173</sup> Ernst Forsthoff, Lehrbuch der Verwaltungsrecht, 1966, S. 266 ff.; Franz Mayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1972, S. 96 ff.; Theo Öhlinger, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1972, S. 11 ff.; Hans Uwe Erichsen, Wolfgang Martens, Das Verwaltungshandeln in: Hans Uwe Erichsen/Wolfgang Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1977, S. 212 ff.

Verwaltungsakts durch eine Behörde von der Zahlung einer finanziellen Entschädigung des Antragstellers abhängig zu machen.<sup>174</sup>

#### 4. Atypische Rechtsformen der Wirtschaftsverwaltung in Polen

Rechtsformen, nicht nur allgemein im öffentlichen Recht, sondern speziell im öffentlichen Wirtschaftsrecht, sind nicht unveränderlich<sup>175</sup>. Es wurde gefragt, ob sie unter den neuen Bedingungen des Systems der sozialen Marktwirtschaft und der Mitgliedschaft in der Europäischen Union relevant bleiben oder, ob sie überprüft und geändert werden müssen<sup>176</sup>. Teresa Rabska behauptete: „es wäre schwierig, die „a priori“ These zu teilen, die besagt, dass das in der Literatur dargestellte Konzept der Rechtsformen der Wirtschaftsverwaltung nicht den heutigen Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung entspricht, nur weil neue Tätigkeitsformen entstehen, die für keine der bisher bekannten Rechtsformen der Tätigkeit in Frage kommen<sup>177</sup>.“

Ursprünglich war die polnische Lehre der Ansicht, dass spezifische Handlungsformen mit spezifischen rechtlichen Maßnahmen verbunden sein sollten, die auch das öffentliche Wirtschaftsrecht betrafen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass oft die gleichen Mittel, wie Zuschüsse, Subventionen in verschiedenen Rechtsformen eingesetzt werden, z.B. in Form eines zivilrechtlichen Vertrages oder eines Verwaltungsaktes<sup>178</sup>. Daher ist die These, eine bestimmte Maßnahme mit einer Rechtsform zu verknüpfen, derzeit nicht mehr zu gerechtfertigen.

Ein Beispiel für eine ungewöhnliche Rechtsform der Wirtschaftsverwaltung ist ein administratives Versprechen<sup>179</sup> (vergleichbar mit § 38 VwVfG). Darüber hinaus kann eine Form, die durch spezifischen Merkmalen gekennzeichnet ist, mehr als eine Handlungsform sein und als atypische Rechtsform angesehen werden (z.B. eine Tätigkeit, die sowohl in Form eines Verwaltungsaktes als auch eines Vertrages durchgeführt wird)<sup>180</sup>.

---

<sup>174</sup> Kubiak, S. 82 ff.

<sup>175</sup> Strzyckowski, S. 37 ff.

<sup>176</sup> Ebd.

<sup>177</sup> Rabska (Fn. 137), S. 601 ff.

<sup>178</sup> Strzyckowski, S. 194 ff.

<sup>179</sup> Stanisław Biernat, Promesa koncesji in Henryk Olszewski/Bożena Popowska (Hrsg.), Gospodarka, Administracja, Samorząd, 1997, S. 37-54; Anna Trela, Nowe zasady koncesjonowania działalności gospodarczej, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny, 2002, S. 100-101 ff.

<sup>180</sup> Małgorzata Stahl, Zagadnienia wprowadzające in: Hauser/Niewiadomski/Wróbel, 2013, S. 325-327.

## 5. Schlussfolgerungen

Die in Kapitel II durchgeführten Analysen zeigen, dass die Verwaltung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben verschiedene Rechtsformen anwendet. Die Lehre des Verwaltungsrechts sowie die des öffentlichen Wirtschaftsrechts haben einen umfassenden Katalog von Rechtsformen entwickelt und eine einheitliche Klassifizierung geschaffen. Wie die Überlegungen gezeigt haben, sollten die Rechtsformen der Verwaltung flexibel angegangen werden, und daher sollte der Katalog der Rechtsformen offen betrachtet werden; neue Verwaltungsaufgaben werden mit Hilfe von teilweise spezifischen Rechtsformen wahrgenommen. Wie beschrieben sind für die Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung vor allem zwei Rechtsformen von besonderer Bedeutung: der Verwaltungsakt und der Vertrag.

Bei den Rechtsformen der Wirtschaftsverwaltung sollte man sowohl zwischen einem zivilrechtlichen Vertrag (privatrechtlicher Vertrag) als auch einem Verwaltungsvertrag unterscheiden. Die Überprüfung der Literatur zu diesem Thema ermöglichte die Unterscheidung der wichtigsten Merkmale, die die theoretische Konstruktion des Verwaltungsvertrages charakterisieren sollten. Erstens sollte sie auf der Grundlage ihrer Zuständigkeit eine Behörde einbeziehen. Da es im polnischen Recht eine Verwaltungsvereinbarung der Behörde gibt, sollte der Verwaltungsvertrag die Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Bürgern betreffen. Zweitens sollte der Gegenstand des Vertrags öffentlich-rechtlich geregelt sein und nur die Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betreffen. Die Frage, ob Streitigkeiten, die sich aus einem Verwaltungsvertrag ergeben, der Kontrolle von Verwaltungsgerichten unterliegen sollten, kann nicht ignoriert werden.

In der polnischen Lehre des Verwaltungsrechts werden wichtige Merkmale, die den theoretischen Ansatz eines Verwaltungsvertrages charakterisieren sollen, unterschieden<sup>181</sup>. Zuerst sollte ihn eine Behörde auf der Grundlage ihrer Zuständigkeit schließen. Da es nach polnischem Recht auch Verwaltungsvereinbarungen zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts gibt, sollte der Verwaltungsvertrag vielmehr die Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Bürgern regeln. Zweitens muss der Vertragsgegenstand dem öffentlichen Recht unterliegen und sich ausschließlich auf die Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung beziehen. Drittens sollte nicht übersehen werden, dass Streitigkeiten, die sich aus einem Verwaltungsvertrag ergeben, der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte unterliegen

---

<sup>181</sup> Ich habe die polnische Literatur in diesem Bereich durchgearbeitet in: *Sancewicz* (Fn. 126), S. 70-78.

sollten. Im Hinblick auf den Rechtsschutz des Einzelnen, ist dies natürlich eine sehr wichtige Angelegenheit.

Der Verwaltungsvertrag sollte im polnischen VwVfG allgemein geregelt werden<sup>182</sup>. Diese Regeln müssen zumindest den Begriff des Verwaltungsvertrages definieren, allgemeine Grenzen für die Zulässigkeit seines Abschlusses und für die subsidiäre Anwendung der zivilrechtlichen Regeln festlegen<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> Siehe auch *Kijowski*, S. 87 ff.

<sup>183</sup> Ebd.

# Kapitel III

## Rechtsformen und Verfahren der Gewährung staatlicher Beihilfen in Polen

Nachdem analysiert wurde, welche Handlungsformen der polnischen Wirtschaftsverwaltung zur Verfügung stehen, wird im Folgenden untersucht, durch welche Rechtsformen staatliche Beihilfen in Polen konkret gewährt werden. Dabei wird auch auf die in der deutschen Rechtslehre entwickelte Zweistufentheorie Bezug genommen, die interessante Ansätze bei der Gewährung staatlicher Beihilfen bietet.

### 1. Zweistufentheorie in der deutsche Rechtslehre

Probleme mit Rechtsformen im Zusammenhang mit der Gewährung staatlicher Beihilfen, mit denen der Gesetzgeber, die Justiz und die Rechtsprechung in Polen konfrontiert sind, sind auch in Deutschland seit Jahren Gegenstand der Verwaltungsrechtsforschung<sup>184</sup>. In der polnischen Rechtslehre könnten daher nicht nur Erkenntnisse vom Verwaltungsvertrag Anwendung finden, sondern auch die Zweistufentheorie<sup>185</sup>.

Es ist anzumerken, dass die Zweistufentheorie trotz ihrer wissenschaftlichen und praktischen Bedeutung, die durch das deutsche Recht und die deutsche Praxis belegt ist, bisher nicht Gegenstand einer eingehenden Reflexion in der polnischen Rechtslehre war<sup>186</sup>. Im Rahmen der Suche nach einer rechtlichen Klassifizierung der Verfahren zur Gewährung staatlicher Beihilfen, führt die Zweistufentheorie zur Lösung vieler wichtiger rechtlicher Probleme, die in dieser Dissertation diskutiert werden.

#### 1.1. Entwicklung der Zweistufentheorie

In der Bundesrepublik Deutschland hat die Lehre des öffentlichen Rechts bereits in den 1950er Jahren die Frage der öffentlichen Verwaltungstätigkeiten, die eine spezifische Zusammenstellung von Tätigkeiten öffentlich-rechtlicher, wie auch zivilrechtlicher Natur

---

<sup>184</sup> Popowska, S. 112 ff.

<sup>185</sup> Ebd.

<sup>186</sup> Dariusz Kijowski, Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego in: Zimmermann, S. 434-435; ähnlich Ernest Knosala, Teoretyczne aspekty stosowania prawa prywatnego w działaniu współczesnej administracji publicznej in: Wierzbowski/Jagielski/Wiktorowska/Stefańska, S. 147-148 ff.



darstellen, mit Hilfe der Zweistufentheorie geklärt<sup>187</sup>. Diese Zusammensetzung der Tätigkeiten mit öffentlichem und zivilrechtlichem Charakter bezieht sich nicht nur auf die Tätigkeit des Staates bei der Gewährung von Beihilfen, sondern auch auf die Durchführung einer Reihe anderer Tätigkeiten im Rahmen der öffentlichen Verwaltung<sup>188</sup>.

Die Zweistufentheorie wurde von Hans Peter Ipsen kreiert<sup>189</sup> und in seinem Werk mit dem Titel *Öffentliche Subventionierung Privater* veröffentlicht. Dieses bezieht sich auf ein Rechtsgutachten des Autors zu einem Urteil aus dem Jahr 1951<sup>190</sup>. Die von Ipsen dazu verfasste Stellungnahme betraf die Gewährung bzw. Verweigerung staatlicher Beihilfen in Form von staatlichen Bürgschaften im Zusammenhang mit der Unterstützung der deutschen Filmindustrie<sup>191</sup>. Ursprünglich war es die Absicht des Autors, staatliche Beihilfen dem öffentlichen Recht zuzuordnen, die vor der Entwicklung der Theorie ausschließlich auf dem Privatrecht basierte<sup>192</sup>.

Nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis der Verwaltungsbehörden und Gerichte hat diese Lehre Anklang gefunden<sup>193</sup>. Auch die Rechtsprechung hat bereits frühzeitig die Zweistufentheorie im Rahmen der Ermittlung des einschlägigen Rechtswegs angewandt und bis heute ausdrücklich verteidigt<sup>194</sup>. Die Subventionsvergabe war bis dahin Gegenstand von Kritik, da sie lange Zeit der gerichtlichen Kontrolle weitgehend entzogen war<sup>195</sup>. Der Subventionsempfänger war in diesem Verhältnis gegenüber dem Staat mehr oder weniger schutzlos gestellt<sup>196</sup>.

---

<sup>187</sup> Rainer Schmidt, Allgemeines Verwaltungsrecht, Grundlagen des Verwaltungsverfahrens, Staatshaltungsrecht, 2007, S. 17-19 ff.; Bauer, S. 1219 ff.

<sup>188</sup> Ferdinand Kopp, Die Entscheidung über die Vergabe öffentlicher Aufträge und über den Abschluß öffentlich-rechtlichen Verträge als Verwaltungsakte?, „Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung“ 1980, S. 609–612 ff.

<sup>189</sup> Hans Peter Ipsen, Haushaltssubventionierung über zwei Stufen, in: Festschrift für Gerhard Wacke, 1972, S. 139-157.

<sup>190</sup> Hans Peter Ipsen, Rechtsgutachten vom 17. Dezember 1951, Festschrift Wacke, S. 140 ff.; Hans Peter Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater, 1956, Hans Peter Ipsen, Verwaltung durch Subventionen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1967, Heft 25.

<sup>191</sup> Ipsen, Verwaltung, S. 258 ff.

<sup>192</sup> Ebd.

<sup>193</sup> Manfred Zuleeg, Die Zweistufentheorie, Ausgestaltung, Abwandlungen, Alternativen in: Oberndorfer (Hrsg.), Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft: Festschrift für Fröhler, 1980, S. 288 ff. Siehe auch bei Zuleeg gegeben: BVerwG (Urt. v. 12.1.1955), E 1, 308(309); (Urt. v. 13.2.1974), E 45, 13 (14); BGH (Urt. v. 7.11.1963), BGHZ 40, 206 (210 f.); (Urt. v. 29.5.1969), BGHZ 52, 155 (160); (Urt. v. 10.7.1975), DVBl. 1977, S. 102 ff.

<sup>194</sup> Christian Weißenberger, Die Zweistufentheorie in Wirtschaftsverwaltungsrecht – Teil 1, Gewerbearchiv 2009, S. 417. Vergl. bei Weißenberger: Bundesverwaltungsgericht 1 308 (310), 7, 180 (182); 13, 47 (52); 45, 13 (14), und also BGHZ 40, 206 (210); 52, 155 (160 ff.); 61, 296 (299).

<sup>195</sup> Birga Tanneberg, Die Zweistufentheorie, 2011, S. 24 ff.

<sup>196</sup> Ebd.

Die Zweistufentheorie wurde auch erfunden, um die Flucht des Staates in das Privatrecht und somit die Flucht ins Zivilprozessrecht zu vermeiden<sup>197</sup>. Aus vielen Gründen empfand Ipsen dies als ungeeignet. Er meinte, dass der subventionierende Staat keine Geschenke austeielt<sup>198</sup>. Dieser Bruch mit dem Althergebrachten wurde noch nicht allgemein vollzogen, zu groß ist offenbar die Befürchtung, Flexibilität und Effizienz der Verwaltung zu beschneiden<sup>199</sup>.

Die Kernaussage der Zweistufentheorie ist, dass die Entscheidung über die Gewährung einer Subvention („Ob“) mit ihrer Abwicklung („Wie“) rechtlich nicht identisch ist<sup>200</sup>. Laut Ipsen sei die Entscheidung über das „Ob“ der Subvention als ein hoheitlicher Akt der Verwaltung zu klassifizieren, da eine einseitige Entscheidung über die Nutzung staatlicher Mittel zu originär öffentlichen Zwecken in der Form des Verwaltungsakts gemäß VwVfG<sup>201</sup> § 35 S. 1 VwVfG<sup>202</sup>. Laut § 35 S. 1 VwVfG ist der Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

Die Zweistufenlehre setzt einen Verwaltungsakt als Grundlage dem Rechtsverhältnis voran<sup>203</sup>. Manche wollen heute jedoch die Vorherrschaft des Verwaltungsakts unter den Handlungsformen der Verwaltung zurückdrängen<sup>204</sup>. Diesem Trend entspräche es, den begründenden Verwaltungsakt durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zu ersetzen<sup>205</sup>. Ein derartiger Schritt wird auch häufig befürwortet<sup>206</sup>.

Ist die hoheitliche Entscheidung über das „Ob“ der Subventionierung positiv ausgefallen, schließt sich ihr im Vollzug die zweite Stufe an, die im Wege der zivilrechtlichen Abwicklung nach dem bürgerlichem Recht gestaltet wird, z.B. durch den Abschluss eines Darle-

---

<sup>197</sup> Herbert Bethge, Abschied von der Zweistufentheorie, Juristische Rundschau 1972, S. 140 ff.; Michael Goldhammer, Zweistufentheorie, Kontrahierungszwang, und das Problem der Sparkassen mit imagegefährdeten Kunden, Die Öffentliche Verwaltung 2013, S. 416 ff.

<sup>198</sup> Ipsen, *Verwaltung*, S. 285 ff.

<sup>199</sup> Ebd.

<sup>200</sup> Tanneberg, S. 26-27 ff.; Sachs in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar § 48, Randnummer 166, Beck online.

<sup>201</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Ausfertigungsdatum: 25.05.1976, Bundesgesetzblatt I, S. 1253 (weiter: VwVfG), Inkrafttreten: 01.01.1977; *Verwaltungsverfahrensgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

<sup>202</sup> Tanneberg, S. 26-27 ff.

<sup>203</sup> Zuleeg, S. 288-289 ff.

<sup>204</sup> Ebd.

<sup>205</sup> Ebd.

<sup>206</sup> Ebd.

hensvertrages.<sup>207</sup> Ob und inwieweit sein Inhalt unmittelbar durch die gesetzliche Regelung der Subventionierung oder im Rahmen der hoheitlichen Entscheidung über die Subventionsbeziehung gestaltet oder modifiziert wird, variiert<sup>208</sup>.

Im Zusammenhang mit der Gewährung staatlicher Beihilfen unterscheidet die deutsche Rechtslehre zwei Ebenen - die zivilrechtliche und öffentliche Rechtsordnung<sup>209</sup>. Nach Ansicht von Ernst Forsthoff, ist auf öffentlich-rechtlicher Ebene die Frage zu beantworten, ob eine bestimmte in den Zuständigkeitsbereich des Staates fallende Maßnahme getroffen werden soll (ob die Förderung gewährt werden soll)<sup>210</sup>. Daher sollte nach Ansicht von Manfred Zuleeg die Entscheidung über die Gewährung oder Nichtgewährung einer Subventionsbeihilfe allen Grundsätzen des öffentlichen Rechts, insbesondere dem Gleichheitsgrundsatz, unterliegen und die verwaltungsgerichtliche Überprüfung einer solchen Entscheidung ermöglicht werden<sup>211</sup>.

Wie beschrieben, soll die zweite Stufe bestimmen, "wie" das Rechtsverhältnis der Subvention gestaltet werden soll, um das Ziel der Subvention zu erreichen<sup>212</sup>. Der Abschluss eines Vertrages durch eine Behörde sollte mit der Herausgabe eines Bewilligungsbescheides einhergehen, der jedoch in der Praxis nicht vorhanden ist<sup>213</sup>.

Nachdem die Rechtsprechung die Zweistufentheorie im Jahre 2005 für viele unerwartet auch im Vergaberecht anwandte, wurde hierin bereits eine Renaissance der Zweistufentheorie erblickt<sup>214</sup>. In jüngsten Zeiten erlebt die Zweistufentheorie erneut Zuspruch in einem Bereich, wo dies nicht auf Anhieb zu vermuten wäre: So liegt zum Beispiel dem Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds<sup>215</sup> der Gedanke einer zweistufigen Anwendung von Stabilisierungsmaßnahmen zugrunde<sup>216</sup>. Ob und welche Maßnahmen einem Unternehmen zugutekommen, wird durch Verwaltungsakt entschieden<sup>217</sup>. Die Abwicklung dieser

---

<sup>207</sup> Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater, 1956, S. 131 ff.

<sup>208</sup> Ebd.

<sup>209</sup> Popowska, S. 112 ff.

<sup>210</sup> Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, Band I, 1973, S. 197 ff.

<sup>211</sup> Zuleeg, S. 275 ff. Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2004, S. 447 ff.

<sup>212</sup> Ebd.

<sup>213</sup> Daher wurde Zweistufentheorie stark kritisiert – siehe Dirk Ehlers, Die Handlungsformen bei der Vergabe von Wirtschaftssubventionen, Verwaltungsarchiv 1983, S. 112 ff.; Albert. Bleckmann, Zum gerichtlichen Schutz des öffentlichen Finanzinteresses bei der Vergabe von Subventionen und öffentlichen Aufträgen, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 2005, S. 285 ff.; Weißberger, S. 465 ff.

<sup>214</sup> Weißberger, S. 417 ff.

<sup>215</sup> Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsgesetz) vom 17. Oktober, BGBl I 2008, Nr. 46, S. 1982.

<sup>216</sup> Tanneberg, S. 20 ff.

<sup>217</sup> Ebd.

Maßnahme, zum Beispiel einer Garantieübernahme oder einer stillen Beteiligung an dem Unternehmen, geschieht im Anschluss durch zivilrechtlichen Vertrag<sup>218</sup>.

## 1.2. Anwendung der Zweistufentheorie bei der Subventionierung

Es ist hervorzuheben, dass sich die Anwendung der Zweistufentheorie auf die Gewährung staatlicher Beihilfen nicht in den in Deutschland geltenden Rechtsvorschriften widerspiegelt<sup>219</sup>. Die von Anfang an fehlende rechtliche Regulierung in diesem Bereich hat Zweifel an einem effektiven Rechtsschutz aufkommen lassen, zumal die Gewährung staatlicher Beihilfen selbst in der Regel im deutschen Recht sehr detailliert geregelt ist<sup>220</sup>. Insbesondere ist im deutschen Recht nicht vorgesehen, dass eine Verwaltung bei der Gewährung staatlicher Beihilfen im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Vertrages den Verwaltungsakt als eine Form des Verwaltungshandelns, die eine einseitige Rechtsform ist, nutzen soll<sup>221</sup>.

Laut der Zweistufentheorie schließt die Verwaltung einen Darlehensvertrag mit Subventionsempfängern, um den durch den bewilligenden Verwaltungsakt konkretisierten Subventionsanspruch zu befriedigen und sie gibt ihre Willenserklärung in der Vorstellung ab, dass der Verwaltungsakt Bestand hat und der Vertragsschluss deswegen erfolgen soll<sup>222</sup>. Dies ist für den privaten Vertragspartner auch erkennbar, weil für ihn ersichtlich ist, dass die Verwaltung im Gegensatz zu einer privaten Bank nicht nur an der Erfüllung der vertraglichen Pflichten durch den Darlehensnehmer, sondern auch an der Verwendung der ausbezahlten Mittel interessiert ist<sup>223</sup>.

Deshalb ging die Subventionsvergabe überwiegend zweistufig vonstatten<sup>224</sup>. Dies bot sich insbesondere dann an, wenn ein Dritter, z. B. eine Bank, bei der Gewährung eines Darlehens eingebunden wurde und die Abwicklung der zweiten Stufe ausschließt zwischen dem Subventionsempfänger und dem Kreditinstitut erfolgte<sup>225</sup>. In diesem Fall entscheidet die Verwaltung zwar über das „Ob“ der Subvention, den Vertrag über das „Wie“ schließt aber der Private selbstständig<sup>226</sup>. Dabei kann es sich Beispielweise um staatliche Kredit handeln, die zunächst durch einen Verwaltungsakt bewilligt und im Anschluss durch einen Vertrag mit

---

<sup>218</sup> Tanneberg, Die Zweistufentheorie, S. 20 ff.

<sup>219</sup> Volkmar Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen, 1966, S. 60 ff.

<sup>220</sup> Ebd.

<sup>221</sup> Paweł Sancewicz, Teoria dwóch stopni w doktrynie niemieckiego prawa publicznego, *Studia Prawa Publicznego* 2013, S. 142 ff.

<sup>222</sup> Tanneberg, S. 59 ff.

<sup>223</sup> Ebd.

<sup>224</sup> Weißenberger, S. 465 ff.

<sup>225</sup> Ebd.

<sup>226</sup> Tanneberg, Die Zweistufentheorie, S. 155.

einer privaten Bank, die im Eigentum des Staates steht oder von diesem mit den Vertragsschlüssen beauftragt wurde, durchgeführt werden<sup>227</sup>. In der Regel fehlt dem Privaten die Kompetenz zum Erlass eines Verwaltungsakts auf der ersten Stufe, da er gerade nicht durch eine Beleihung mit Hoheitsrechten betraut wurde<sup>228</sup>.

### 1.3. Rechtsschutz

Wie bereits erwähnt, unterliegt ein Verwaltungsakt, der im Rahmen der Gewährung einer Subvention erlassen wird, der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung, während ein Vertrag der zweiten Stufe der Überprüfung durch die ordentlichen Gerichte unterliegt<sup>229</sup>. Daher kann der Antragsteller, der mit der Entscheidung der Behörde, ob staatliche Beihilfe gewährt wird oder nicht, nicht zufrieden ist, gegen den Verwaltungsakt vor einem Verwaltungsgericht Klage erheben<sup>230</sup>.

Häufig wird der Verwaltungsrechtsweg im Vergleich zum Zivilrechtsweg als für den Kläger günstiger angesehen<sup>231</sup>. B. Tanneberg meinte, dass die Zweistufentheorie und der Verwaltungsvertrag sowohl dem Subventionsempfänger als auch Konkurrenten ein weitgehend vergleichbares Rechtsschutzniveau bieten, während das Verwaltungsprivatrecht dahinter deutlich zurückbleibt<sup>232</sup>.

Der Verzicht auf einen Vertrag auf der zweiten Stufe wäre sogar noch günstiger, als die Anwendung der Zweistufentheorie, da bei einer Subventionsvergabe allein durch Verwaltungsakt jede Nebenbestimmung den Maßstäben des öffentlichen Rechts unterläge und isoliert anfechtbar wäre<sup>233</sup>. Das Problem der nur eingeschränkten Angreifbarkeit vertraglicher Subventionsbedingungen würde sich dann gar nicht stellen<sup>234</sup>.

Die neuere deutsche Rechtslehre betont, dass durch die Anwendung der Zweitstufentheorie zum einen der Rechtsschutz des Leistungsempfängers gewährleistet ist und zum anderen die Verwaltung von flexiblen Formen des Privatrechts profitieren kann<sup>235</sup>. In Deutschland

---

<sup>227</sup> Ebd.

<sup>228</sup> Tanneberg, S. 157 ff.

<sup>229</sup> Sancewicz, S. 135 ff.

<sup>230</sup> Ebd.

<sup>231</sup> Vergl. etwa Dirk Ehlers, *Verwaltung in Privatrechtsform*, 1981, S. 288 ff., der dies unter dem Punkt „Problematik einer privatrechtsförmigen Verwaltung“ diskutiert.

<sup>232</sup> Tanneberg, *Die Zweistufentheorie*, S. 152, 154.

<sup>233</sup> Tanneberg, S. 85.

<sup>234</sup> Ebd.

<sup>235</sup> Sachs in: *Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar zu § 48, Randnummer 166, Beck online.

war dies in den 1950er und 1960er Jahren besonders wichtig, da der Verwaltungsvertrag noch nicht Teil der deutschen Rechtsordnung war<sup>236</sup>.

#### 1.4. Kritik der Zweistufentheorie

Zweck der Zweistufentheorie war ursprünglich nur, öffentliche Kredite und Bürgschaften zumindest teilweise dem öffentlichen Recht zuzuordnen<sup>237</sup>. Durch die Übertragung auf andere Subventionsarten entwickelte sich aber eine Theorie, die Allgemeingültigkeit beanspruchte, also auch für Fälle gelten sollte, die im Hinblick auf die Unterscheidung der Stufen der öffentlichen Subventionsvergabe unmittelbar vergleichbar waren<sup>238</sup>. Weil die Trennung der beiden Stufen in der Praxis nicht immer deutlich zu erkennen ist, wird der Zweistufentheorie vorgehalten, dass die Abgrenzung zwischen Bewilligungsbescheid und nachfolgendem Vertrag nur Fiktion sei und der Realität nicht entspreche<sup>239</sup>. Die Zweistufenlehre mit ihren Folgeproblemen, ist seit langem zunehmender Kritik ausgesetzt und die „einstufig“ angelegte Subventionsvergabe durch Verwaltungsakt oder Verwaltungsvertrag überzeugender<sup>240</sup>.

Auch findet die Zweistufentheorie keine Stütze im Gesetzeswortlauf<sup>241</sup>. Es gebe keine Normen, auf die die erste öffentlich-rechtliche Stufe in Form eines Verwaltungsakts gestützt werden könne, da in der Regel die Einzelheiten der Subventionsvergabe in Verwaltungsvorschriften geregelt seien<sup>242</sup>.

Ferner ist es zumindest misslich, dass ein einheitliches Lebensverhältnis – nämlich die Subventionierung durch Gewährung eines Darlehens – nicht nur in zwei Rechtsverhältnisse getrennt wird, sondern diese beiden Rechtsverhältnisse auch noch verschiedenen Rechtsbereichen und damit verschiedenen Rechtswegen zugewiesen werden<sup>243</sup>. Fraglich ist auch noch, was gilt, wenn die Behörde nach Erlass eines Bescheids den Abschluss des Darlehensvertrags verweigert<sup>244</sup>.

---

<sup>236</sup> Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, Band I, 1961, S. 249 ff.

<sup>237</sup> Tanneberg, S. 42-43 ff.

<sup>238</sup> Ebd.

<sup>239</sup> Ebd.

<sup>240</sup> Michael Rodi, Die Subventionsrechtsordnung, 2000, S. 644; Wilhelm Henke, Das Recht der Wirtschaftssubventionen als öffentliches Vertragsrecht, 1979, S. 11 ff., 20 ff.; Harmut Bauer, Verwaltungsverträge in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2012, S. 1329 ff., Rn. 81.

<sup>241</sup> Tanneberg, S. 55 ff.

<sup>242</sup> Tanneberg, S. 43 ff.

<sup>243</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2004, S. 448 ff.

<sup>244</sup> Ebd.

Seit der § 54 VwVfG gilt, fristet der öffentlich-rechtliche Vertrag nicht mehr länger ein Dasein am Rande der Legalität<sup>245</sup>. Er hat seinen Platz unter den Handlungsformen der Verwaltung gefunden und ist daher für die Ablösung der Zweistufenlehre nicht mehr wegen fehlender Rechtsgrundlage ausgeschlossen<sup>246</sup>. Zugleich blieb der Staat aber mit der Zweistufentheorie in der Lage, die flexibleren Formen des Privatrechts zu nutzen<sup>247</sup>. Dies war insofern von besonderer Bedeutung, als dass der Verwaltungsvertrag zu dieser Zeit zwar diskutiert wurde, aber noch nicht gesetzlich normiert war<sup>248</sup>.

Wohl aber wäre *de lege ferenda* zu erwägen, ob nicht die brisante Problematik, wie sie der Unterscheidung zwischen beiden Rechtsmassen und demzufolge der Rechtsabgrenzung zugrunde liegt, vom Gesetzgeber entschärft werden sollte, etwa dadurch, dass die Rechtswegfrage nur noch in der ersten Instanz zur Diskussion gestellt werden darf oder dem zuerst angegangenen Gericht kraft Sachzusammenhangs eine umfassende Zuständigkeit einzuräumen ist<sup>249</sup>.

## 2. Gewährung von staatlichen Beihilfen in Polen in Form eines Verwaltungsaktes

Werden staatlichen Beihilfen in der Rechtsform eines Verwaltungsakts gewährt, so sollten sie nach den allgemeinen Grundsätzen der polnischen VwVfG erlassen werden. Es ist jedoch hervorzuheben, dass das Verwaltungsverfahren zunehmend untergliedert wird, wie die Vertreter der Lehre betonen<sup>250</sup>. Ein ähnliches Phänomen ist bei der Gewährung staatlicher Beihilfen zu beobachten, auch für innovative Tätigkeiten; Eine Untergliederung erfolgt, in dem besondere Verfahren zur Gewährung staatlicher Beihilfen<sup>251</sup>.

Bei der Gewährung staatlicher Beihilfen handelt die polnische Wirtschaftsverwaltung grundsätzlich nicht von Amts wegen, sondern der Impuls zur Handlung geht von dem Unternehmer aus, der die Gewährung staatlicher Beihilfen beantragt. In der Situation des Handelns "auf Antrag" muss der Antragsteller selbst der Behörde bestimmte sachliche Daten zur Verfügung stellen,<sup>252</sup>.

---

<sup>245</sup> Zuleeg, S. 290.

<sup>246</sup> Ebd.

<sup>247</sup> Tanneberg, Die Zweistufentheorie, S. 26-27.

<sup>248</sup> Ebd.

<sup>249</sup> Bethge, S. 146 ff.

<sup>250</sup> Bożena Popowska, Publiczne prawo gospodarcze w płaszczyźnie proceduralnej in: Leon Kieres (Hrsg.) Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego), 2010, S. 211 ff.

<sup>251</sup> Mateusz Chołodecki, Michał Strzelbicki, Publiczne prawo gospodarcze: procedury, 2010, S. 76-79 ff.

<sup>252</sup> Zimmermann, S. 302 ff.

Nach Abschluss des Entscheidungsprozesses nimmt der Verwaltungsakt eine Form, die durch das Gesetz im Detail definiert ist, an<sup>253</sup>. Gegen den so erlassenen Verwaltungsakt kann im Laufe der Verwaltungsinstanz Widerspruch eingelegt und dann eine Klage beim Verwaltungsgericht gemäß Artikel 3 § 2 Abs. 1 polnischen VwGO erhoben werden.

### **3. Abschluss von Verträgen durch die Wirtschaftsverwaltung zur Gewährung von staatlichen Beihilfen in Polen**

Ein äußerst wichtiges Thema bei Verträgen über staatliche Beihilfen ist die Frage ihres Abschlusses, der im Vergleich zu klassischen Verträgen spezieller ist. Ein Unternehmer muss einen Vertrag mit einem Wirtschaftsverwaltungsorgan abschließen.<sup>254</sup> Dies führt zu einer sehr ungleichen Position der Parteien, mit einem entscheidenden Vorteil für die Verwaltung<sup>255</sup>. Denn anders als der Begriff „Vertrag“ zunächst vermuten lässt, ist der Unternehmer gezwungen einen Vertrag mit der Behörde zu schließen, um in den Genuss staatliche Beihilfen zu kommen. Der einzelne „Vertrag“ ist dabei nicht verhandelbar, sondern seine Bedingungen sind gesetzlich geregelt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Regelung der Rechtsverhältnisse zwischen Verwaltung und Bürger die Gleichheit zwischen den beteiligten Parteien gewährleistet<sup>256</sup>. Dazu meint Agnieszka Kubiak, unabhängig von der Art des Vertrages, ist es in vielen Fällen unmöglich, das Element des Vorteils der Behörde gegenüber ihrem Vertragspartner zu beseitigen<sup>257</sup>. In bestimmten Situationen wird die Gleichwertigkeit der Vertragsparteien eine Fiktion sein und der Grundsatz der Vertragsfreiheit ist angesichts der Folgen des Scheiterns des Vertragsabschlusses des Unternehmers irrelevant - beispielsweise wird der Unternehmer keine staatlichen Beihilfen erhalten<sup>258</sup>.

Es wird betont, dass es in solchen Fällen höhere Anforderungen an die „Hoheitsgewalt“ einer Behörde geben wird, die in Form eines zivilrechtlichen Vertrages handelt, als wenn sie durch einen einzelnen Verwaltungsakt handelt<sup>259</sup>. Die Wirtschaftsverwaltung, die die staatlichen Beihilfen gewährt, wird weder der Kontrolle einer übergeordneten Behörde unterliegen, die auf Antrag einer Partei eingerichtet wurde, noch der gerichtlichen Kontrolle

---

<sup>253</sup> Ebd., S. 318 ff.

<sup>254</sup> *Aleksandra Czarkowska*, Umowy adhezyjne w administracji publicznej in: Boć/Dziewięcka-Bokun (Hrsg.), 2008, S. 47 ff.

<sup>255</sup> Ebd.

<sup>256</sup> Kubiak, S. 80 ff.

<sup>257</sup> Ebd.

<sup>258</sup> Ebd.

<sup>259</sup> Ebd.



der Rechtmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit<sup>260</sup>. Insbesondere ist die vorstehende Erklärung von erheblicher Bedeutung im Hinblick auf die Verweigerung des Abschlusses eines Vertrages über die Gewährung staatlicher Beihilfen mit einem Unternehmer. Es sei darauf hingewiesen, dass Streitigkeiten aus zivilrechtlichen Verträgen in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte fallen, die für die Entscheidung von Fällen im Bereich des Privatrechts zuständig sind. Daraus ergibt sich, dass die in zivilrechtlichen Verträgen angenommene Gleichheit der Parteien zu einer wesentlich schwierigeren Verfahrenssituation für die Verwaltung als Vertragspartei führt<sup>261</sup>.

Um die Bedeutung des Vertrags in Fragen der staatlichen Beihilfen zu verdeutlichen, ist hervorzuheben, dass die derzeit geltende Rechtsform der polnischen Wirtschaftsverwaltung im Bereich der staatlichen Beihilfen der Vertrag ist<sup>262</sup>.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Die polnische Rechtslehre besagt zweifellos, dass die Wirtschaftsverwaltung unter den derzeitigen sozioökonomischen Bedingungen und angesichts der Flexibilität und Nützlichkeit des Vertrages, den Vertrag als Rechtsform zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Gewährung staatlicher Beihilfen, nutzen sollte. Der Vertrag ist die vorherrschende Rechtsform der Verwaltung, in der staatliche Beihilfen gewährt werden, während der Verwaltungsakt im Übrigen angewandt wird. Und so wie der polnische Gesetzgeber die Gewährung staatlicher Beihilfen mit verschiedenen Maßnahmen vorgesehen hat, werden die Rechtsformen von einem Vertrag dominiert. Ein solcher Sachverhalt findet vielmehr die Zustimmung der Vertreter der Rechtslehre. Die einzigen Zweifel, die die Vertreter der Lehre äußern, sind im Zusammenhang mit der tatsächlichen mangelnden der Gleichheit zwischen den Parteien des mit der Wirtschaftsverwaltung geschlossenen Vertragsverhältnisses.

Es sei darauf hingewiesen, dass die von der deutschen Lehre entwickelte Zweistufentheorie es ermöglicht, eine Reihe von rechtlichen Problemen im Beihilferecht zu lösen. Insbesondere die Anwendung der Zweistufentheorie wirkt sich positiv auf die Rechtslage von Unternehmen aus, indem sie davon ausgeht, dass die Entscheidung über die Gewährung oder Verweigerung staatlicher Beihilfen einen Verwaltungsakt darstellt. Die oben genannte Entscheidung über die Gewährung oder Verweigerung staatlicher Beihilfen ist öffentlich-

---

<sup>260</sup> *Wojciech Chróścielewski*, Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90.), Państwo i Prawo 1995, S. 57-58 ff.

<sup>261</sup> *Krzyszyna Pawłowicz*, Prawne formy działania administracji gospodarczej – kierunki zmian i próba oceny in: Popowska/Kokocińska (Fn. 1), 2009, S. 71 ff.

<sup>262</sup> Ebd.

rechtlicher Natur und unterliegt der Kontrolle der Verwaltungsgerichte. Daher scheint es, dass die zuvor gestellte Frage, ob es möglich ist, die deutsche Zweistufentheorie auf eine wissenschaftliche Analyse der Tätigkeit der polnischen Wirtschaftsverwaltung anzuwenden, positiv beantwortet werden sollte.

# Kapitel IV

## Staatliche Beihilfen speziell für innovative Tätigkeiten, die in Form eines Vertrages gewährt werden.

### 1. Polnischen Agentur für Unternehmensentwicklung

Bei der Polnische Agentur für Unternehmensentwicklung (im Folgenden PAU oder Agentur), handelt es sich um eine staatliche Behörde, die innovative Tätigkeiten, wie Forschung, durch staatliche Beihilfen unterstützt. Dafür bedient sie sich verschiedener gesetzlich normierter Verträge, die sie mit Unternehmen abschließt. Ziel dieses Kapitels ist es, die Formen der Verträge zur Subventionsvergabe mit der deutschen Subventionsvergabe zu vergleichen.

#### 1.1. Zivilrechtlicher Vertrag als Grundlage für die Mitfinanzierung im Verfahren zur Unterstützung innovativer Aktivitäten

Gemäß Art. 6b Abs. 8 PAUG gewährt die Polnische Agentur für Unternehmensentwicklung finanzielle Unterstützung im Rahmen eines Vertrags, auf die die Bestimmungen des polnischen BGBs Anwendung finden. Im Gegensatz zu anderen Fällen, in denen die Verwaltung den Vertrag als Rechtsform nutzen kann, hat der Gesetzgeber in diesem Gesetz die Rechtsform der Verwaltung klar festgelegt (6b Abs. 8 des PAUG)<sup>263</sup>. Die grundlegende Handlungsform der PAU ist der Vertrag<sup>264</sup>. Ziel des Gesetzgebers war es, die privatrechtliche Form der PAU-Handlungen als die am besten geeignete für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Zusammenhang mit der finanziellen Unterstützung hervorzuheben<sup>265</sup>. In Art. 6b Abs. 9 des PAUG hat der Gesetzgeber den Inhalt der Vertrag konkretisiert. Es ist anzumerken, dass die Festlegung des Inhalts der Vertrag durch öffentlich-rechtliche Normen eines der Merkmale der Verwaltungsvertrag ist.

Es sei darauf hingewiesen, dass es bei den von der PAU abgeschlossenen Verträgen schwierig ist, von der Gleichheit der Parteien zu sprechen, da es sich um eine Untergliederung

---

<sup>263</sup> Der Umfang der Unterstützung und das Verfahren wurden in den folgenden näher beschrieben: *Paweł Sancewicz*, Umowa o dofinansowanie jako szczególny typ umowy stosowanej przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w postępowaniu w sprawie udzielenia wsparcia w świetle koncepcji umowy administracyjnej w polskiej i w niemieckiej doktrynie prawa. Studium przypadku, *Zeszyty Prawnicze* (im Erscheinen).

<sup>264</sup> *Katarzyna Kokocińska, Anna Trela*, Polska Agencja Rozwoju przedsiębiorczości. Status prawny, zakres i charakter prawny zadań in: *Roman Budzinowski* (Hrsg.), *Prawo i Administracja*, Bd. IV, 2005, S. 283 ff.

<sup>265</sup> *Katarzyna Kokocińska*, Metoda regulacji stosunków prawnych w obszarze publicznego prawa gospodarczego in: *Bożena Popowska* (Hrsg.), *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, 2013, S. 86 ff.

der Wirtschaftsverwaltung, wie die der Agentur handelt, die "entscheidet", ob sie Unterstützung leistet oder nicht<sup>266</sup>. Dem Unternehmer wird nicht nur das Recht genommen, seine eigene Rechtslage frei zu gestalten<sup>267</sup>. Dies wird durch die Tatsache belegt, dass das Rechtsverhältnis durch öffentlich-rechtliche Normen geprägt ist (unter Angabe des Verpflichtungsumfanges des Unternehmers), sowie durch die Unfähigkeit, den Inhalt des Rechtsverhältnisses gemeinsam festzulegen (Verfahren vor Vertragsabschluss enden mit der Mitteilung über den Inhalt der Entscheidung und der Übermittlung eines Vertrages an den Antragsteller)<sup>268</sup>. Die Agentur, also die PAU, ist nur verpflichtet, den Unternehmer unverzüglich schriftlich über die Gewährung oder Verweigerung der Unterstützung zu informieren.

Darüber hinaus wird der Unternehmer von anderen Unternehmern keine speziellen Bürgschaft oder ein Darlehen zu Vorzugskonditionen erhalten<sup>269</sup>. Schließlich scheint es, dass es keinen Raum für Verhandlungen zwischen dem Unternehmer und der PAU über den Inhalt des Vertrages gibt, schon deshalb nicht, weil die Elemente des Vertrages öffentlich-rechtlich geregelt sind. Es ist anzumerken, dass das Rechtsschutzniveau eines Unternehmens, das im Falle eines Vertrags, auf die die Bestimmungen des polnischen BGB Anwendung finden, eine staatliche Beihilfe beantragt, möglicherweise nicht ausreichend ist.

Wenn wir der Ansicht sind, dass es sich um einen zivilrechtlichen Vertrag handelt, hat der Unternehmer natürlich das Recht, vor einem ordentlichen Gericht zu klagen<sup>270</sup>. In einem Verfahren vor einem solchen Gericht sind die Parteien gleichgestellt. Es ist jedoch hervorzuheben, dass die Position der Wirtschaftsverwaltung (in diesem Fall PAU) definitiv stärker sein wird, als die der Unternehmer, und sei es nur, weil ein Unternehmer keine staatlichen Beihilfen von einer anderen Person erhalten kann. Folglich muss ein Unternehmer, wenn er ein Darlehen oder eine Bürgschaft zu Vorzugsbedingungen erhalten möchte, die von der Agentur festgelegten Bedingungen erfüllen. Obwohl der Gesetzgeber direkt erklärt, dass die PAU Unternehmern staatliche Beihilfen in der Rechtsform eines zivilrechtlichen Vertrages gewährt, ist zu betonen, dass es sich nicht um einen klassischen zivilrechtlichen Vertrag handelt<sup>271</sup>. Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Unternehmer während des vorvertraglichen Verfahrens im Falle der Weigerung, einen Vertrag abzuschließen, nicht berechtigt ist, gegen diese Weigerung vor einem ordentlichen Gericht Klage zu erheben. Die Weigerung der PAU einen

---

<sup>266</sup> *Sancewicz*, S. 3 ff.

<sup>267</sup> *Kokocińska*, S. 91 ff.

<sup>268</sup> Ebd.

<sup>269</sup> *Sancewicz*, S. 3 ff.

<sup>270</sup> Ebd.

<sup>271</sup> Ebd.

Vertrag abzuschließen, bedeutet für den Unternehmer, dass er keine staatlichen Beihilfen bekommt<sup>272</sup>.

Gemäß Art. 6b Abs. 11 des PAU-Gesetzes legt der für Wirtschaft zuständige Minister durch eine Verordnung die Bedingungen und das Verfahren für die Gewährung von Finanzhilfen durch die Agentur fest, die nicht im Zusammenhang mit operationellen Programmen stehen. Bei der Erlassung der Verordnung sollte der Minister die Notwendigkeit der Umsetzung der in den staatlichen Wirtschaftsprogrammen festgelegten Ziele sowie die Notwendigkeit einer effektiven und effizienten Nutzung dieser Hilfe und der Gewährleistung ihrer Transparenz berücksichtigen. Der so formulierte Katalog von Voraussetzungen (zu verschiedenen Bereichen der Öffentlichkeit: Wirtschaftspolitik des Staates, Grundsätze des Funktionierens der öffentlichen Verwaltung sowie Regeln, die in direktem Zusammenhang mit dem Verfahren stehen), denen die Verfahren zur Gewährung finanzieller Unterstützung folgen sollten, würde auf ihre besonders komplexe Rechtsform hinweisen<sup>273</sup>.

Der Minister hat die Verordnung vom 2. Dezember 2006 über die Gewährung von Finanzhilfen, die nicht im Zusammenhang mit operationellen Programmen stehen, durch die Polnische Agentur für Unternehmensentwicklung (PAU) erlassen<sup>274</sup>. Die Verordnung konzentriert sich auf die Definition des Zwecks der Beihilfe und der Bedingungen für ihre Gewährung, insbesondere durch die Angabe der formalen Anforderungen, die ein Unternehmer erfüllen muss, der eine Unterstützung beantragt<sup>275</sup>. Es sei darauf hingewiesen, dass die Verordnung zwar vorsieht, dass Unternehmen staatliche Beihilfen in der Rechtsform des Vertrages gewährt werden, dass die Verordnung den Vertrag jedoch nicht als Beendigung des Verfahrens bezeichnet<sup>276</sup>. Sowohl das Verfahren zur Verfügung über die zur Unterstützung von Unternehmern bereitgestellten Finanzmittel, als auch die an die Empfänger der Unterstützung gerichteten formalen Anforderungen haben ihre Grundlage im Gesetz über die PAU und in Durchführungsakten<sup>277</sup>. Dies sind Merkmale, die den Kern des öffentlich-rechtlichen Verhältnisses zwischen den Parteien bilden, in dem die öffentlichen Aufgaben von Organen wahrgenommen werden, die im Namen des Staates im Rahmen der ihnen übertragenen Befugnisse handeln<sup>278</sup>.

---

<sup>272</sup> Ebd.

<sup>273</sup> *Kokocińska*, S. 87-88 ff.

<sup>274</sup> GBl. V. 2006, Nr. 226, Pos. 1651 mit späteren Änderungen.

<sup>275</sup> *Kokocińska*, S. 87-88 ff.

<sup>276</sup> Ebd., S. 89 ff.

<sup>277</sup> Ebd., S. 90 ff.

<sup>278</sup> Ebd.

Kapitel zwei (II) dieser Arbeit legt die Grundzüge fest, die ein Vertrag erfüllen muss, um als Verwaltungsvertrag angesehen zu werden. Ein solcher Vertrag sollte von der Wirtschaftsverwaltung im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben geschlossen werden und der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte unterliegen. Im Verhältnis zu dem von der PAU geschlossenen Vertrag ist zunächst festzustellen, dass die Gewährung von Unterstützung durch staatliche Beihilfen für innovative Tätigkeiten die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen der öffentlichen Verwaltung darstellt. Zweifellos ist die PAU eine Behörde der Wirtschaftsverwaltung. Außerdem unterliegt der betreffende Vertrag weitgehend dem öffentlichen Recht<sup>279</sup>. Es gibt auch eine begrenzte Anzahl von Rechtspersonen, mit denen die Agentur als Wirtschaftsverwaltungseinrichtung einen Vertrag abschließen darf. Grundsätzlich scheint es, dass ein Element in der Anerkennung, dass es sich bei dem von der PAU geschlossenen Vertrag um einen Verwaltungsvertrag handelt, fehlt, die Kontrolle dieses Vertrags durch Verwaltungsgerichte zu sein<sup>280</sup>. Aus der Sicht eines Unternehmers, der eine staatliche Beihilfe beantragt, ist die Möglichkeit, eine Klage bei einem Verwaltungsgericht einzureichen, natürlich ein sehr wichtiger Bestandteil des Rechtsschutzes. Es ist hervorzuheben, dass die in Art. 6b des PAU-Gesetzes genannte Förderung, nachdem der Verwaltungsvertrag zukünftig innerhalb der polnischen Rechtsordnung eine normative Form erhalten hat, durch einen Verwaltungsvertrag gewährt werden könnte. Eine solche Vertrag müsste der Kontrolle der Verwaltungsgerichte *ex definitione* unterliegen.

Im Hinblick auf die von der PAU gewährten staatlichen Beihilfen könnte die in der deutschen Lehre entwickelte Zweistufentheorie angewendet werden. Es ist davon auszugehen, dass eine PAU-Entscheidung über den Abschluss eines Vertrages eine öffentlich-rechtliche Entscheidung in Form eines Verwaltungsaktes darstellt. Nach dem Erlass eines Verwaltungsaktes, würde die PAU einen zivilrechtlichen Vertrag über die Gewährung der Unterstützung abschließen. Ein solcher Vertrag würde weiterhin spezifische Merkmale aufweisen. Erstens würde er durch öffentlich-rechtliche Vorschriften im Detail geregelt sein. Zweitens, wenn beispielsweise ein Darlehen gewährt wird, wäre die Agentur nicht nur an der Rückzahlung interessiert, sondern auch an der Art und Weise, wie sie verwendet wird (im Zusammenhang mit der Gewährung staatlicher Beihilfen für einen bestimmten Zweck)<sup>281</sup>.

---

<sup>279</sup> *Sancewicz*, S. 3 ff.

<sup>280</sup> Ebd.

<sup>281</sup> Ebd.

## 1.2. Kofinanzierungsvertrag als besondere Art des Vertrags, der von der PAU im Rahmen des Verfahrens zur Gewährung von Unterstützung für innovative Aktivitäten verwendet wird<sup>282</sup>

Wie bereits erwähnt, nutzt die Verwaltung den Vertrag immer häufiger als Rechtsform, was auch die Gewährung staatlicher Beihilfen an Unternehmer für innovative Tätigkeiten betrifft. Einer der Fälle, in denen die PAU ebenfalls die Rechtsform eines Vertrages nutzt, ist die Gewährung staatlicher Beihilfen an Unternehmer im Rahmen von sogenannten in Polen existierenden operationellen Programmen auf der Grundlage eines Vertrages über die Kofinanzierung, der in ZPPRU<sup>283</sup> geregelt wurde<sup>284</sup>. Die Anwendung einer bestimmten Rechtsform durch eine Wirtschaftsverwaltung bestimmt die Fragen im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz eines Unternehmers, der eine staatliche Beihilfe beantragt<sup>285</sup>. Viele Vertreter der polnischen Rechtslehre neigen dazu, zu behaupten, dass es sich bei einem Subventionsvertrag um einen zivilrechtlichen Vertrag handelt<sup>286</sup>.

Bei der Frage der Rechtsformen der Wirtschaftsverwaltung ist erwähnenswert, dass in Verfahren über die Gewährung staatlicher Beihilfen auf der Grundlage eines Kofinanzierungsvertrages die Anwendung der Bestimmungen des polnischen VwVfG ausgeschlossen ist, da der Gesetzgeber deren Anwendung direkt ausgeschlossen hat (Artikel 37 des GGE)<sup>287</sup>. Nach Ansicht von Bożena Popowska bedeutet der bloße Ausschluss von der Anwendung der Bestimmungen des polnischen VwVfG nicht, dass das Wettbewerbsverfahren zur administrativen Verteilung öffentlicher Mittel keinen administrativen Charakter hat<sup>288</sup>. Ebenso bestätigt Katarzyna Kokocińska, dass das Verfahren zur Kofinanzierung von Projekten ein Modell eines spezifischen, durch die GGE geregelten Verfahrens öffentlich-rechtlicher Natur ist<sup>289</sup>.

Die Entscheidung über die Gewährung staatlicher Beihilfen wird von der Behörde in Form einer Art schriftlichen Informationen getroffen, nicht als Verwaltungsakt. Im Falle einer

---

<sup>282</sup> Ich gehe auf dieses Thema näher ein in: *Sancewicz*, S. 8 ff.

<sup>283</sup> Gesetz v. 6. Dezember 2006 über die Grundsätze der Entwicklungspolitik (GBI. 2019, Pos. 1295).

<sup>284</sup> Ebd.

<sup>285</sup> *Popowska* (Fn. 10), S. 83 ff.

<sup>286</sup> *Pawłowicz*, S. 71 ff.; *Rafał Cieślak, Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Julia Zdanukiewicz*, Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich, 2012, S. 216 ff. Es gibt aber auch Aussagen, wonach es nicht möglich ist, "Verträge", die im Rahmen von Verfahren zur Gewährung staatlicher Beihilfen abgeschlossen wurden, als eine der der öffentlich-rechtlichen Lehre bekannten Rechtsformen des Verwaltungshandelns zu klassifizieren – siehe *Rafał Szostak*, Kontrola zamówień publicznych finansowanych ze środków europejskich – zagadnienia organizacyjne, Samorząd Terytorialny 2011, S. 61 ff.

<sup>287</sup> *Sancewicz*, S. 8 ff.

<sup>288</sup> *Popowska* (Fn. 252), S. 239 ff.

<sup>289</sup> *Katarzyna Kokocińska*, Nowa regulacja przesądowego postępowania w sprawach o udzielenie wsparcia finansowego ze środków publicznych w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju in: *Krzysztof Knopek/Joanna Mucha* (Hrsg.), *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego*, 2013, S. 174 ff.

negativen Bewertung des Projekts, kann der um staatliche Beihilfen ersuchende Antragsteller innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt der schriftlichen Informationen bei der zuständigen Behörde einen speziellen Widerspruchsverfahrens Widerspruch einlegen (Artikel 30b Abs. 1 GGE). Die zuständige Behörde unterrichtet den Antragsteller schriftlich über das Ergebnis der Prüfung seines Widerspruchs.

Gemäß Artikel 30c Absatz 1 GGE kann der Antragsteller nach Ausschöpfung des Widerspruchsverfahrens vor dem zuständigen Organ gemäß Artikel 3 § 3 polnischen VwGO eine diesbezügliche Klage beim Verwaltungsgericht einreichen. Eine Klage bei dem Verwaltungsgericht wird vom Antragsteller innerhalb von 14 Tagen ab dem Datum der Zustellung von Informationen über die Widerspruchsprüfung direkt an das zuständige Verwaltungsgericht zusammen mit den allen vollständigen Unterlagen des Falls eingereicht (Artikel 30c Abs. des GGE).

Es sei darauf hingewiesen, dass es sich um eine spezielle Rechtsvorschrift für die Einreichung einer Klage handelt, die sich von derjenigen des polnischen VwGO unterscheidet, da die Klage gemäß Artikel 54 § 1 der polnischen VwGO beim Verwaltungsgericht über die Behörde eingereicht wird, deren Tätigkeit, Untätigkeit oder langwieriges Verfahren Gegenstand der Klage ist<sup>290</sup>. Die vorstehende Bestimmung hat zur Folge, dass es im Rahmen des Verfahrens zur Beurteilung einer solchen Klage kein Institut der Selbstkontrolle gibt, das es der Behörde gemäß Artikel 54 § 3 der polnischen VwGO ermöglicht, die Forderung in Form der Klage innerhalb von dreißig Tagen nach Erhalt in ihrer Gesamtheit zu bewilligen<sup>291</sup>. Der Gesetzgeber hat eine extrem kurze Frist zur Entscheidung eines Falles gesetzt; der Fall sollte vom Gericht innerhalb von 30 Tagen nach Einreichung der Klage entschieden werden. Die oben genannte Regelung wurde von Marek Szubiakowski kritisiert, der darauf hinwies, dass sie gegen die Regel verstößt, dass das Recht auf Rechtsschutz allen gleichberechtigt dient<sup>292</sup>. Der Verfasser stellt fest, dass die Festsetzung einer solchen Frist eine bestimmte Gruppe von Parteien an Gerichtsverfahren begünstigt, indem sie ihren Fällen Vorrang vor anderen einräumt<sup>293</sup>. Es ist schwierig, dieser Ansicht zuzustimmen. Es gab offenbar wichtige Gründe für die Einführung einer bestimmten Frist für die Entscheidung über den Fall in einem Verfahren nach GGE<sup>294</sup>. Es sei betont, dass bei den europäischen Fonds das Postulat der Schnelligkeit

---

<sup>290</sup> *Maciej Perkowski* (Hrsg.), *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, 2008, S. 110 ff.

<sup>291</sup> Ebd.

<sup>292</sup> *Marek Szubiakowski*, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2009, S. 37 ff.

<sup>293</sup> Ebd.

<sup>294</sup> *Sancewicz*, S. 8 ff.



der Verfahren wichtig ist. Nach Ansicht von Maciej Perkowski, ist die Einführung der oben genannten Regelung durch die Notwendigkeit einer effizienten und relativ schnellen Verteilung der EU-Mittel gerechtfertigt<sup>295</sup>.

Es ist auch möglich, innerhalb von 14 Tagen nach Zustellung des Urteils des Verwaltungsgerichts eine Kassationsklage beim obersten Verwaltungsgericht durch den Antragsteller oder die zuständige Institution einzureichen (Art. 30d Abs. 1 GGE). Auch in diesem Fall ist das Gericht verpflichtet, die Kassationsklage innerhalb von 30 Tagen zu prüfen (Art. 30d Abs. 2 GGE).

Die Regelung von Artikel 30e des GGE ist entsprechend wichtig. Nämlich, in dem nicht im Gesetz geregelten Umfang, gelten die Bestimmungen des polnischen VwGO für Handlungen oder Tätigkeiten nach Artikel 3 § 2 Nr. 4 des polnischen VwGO, mit Ausnahme der Artikel 52-55, 61 § 3-6, 115-122, 146, 150 und 152 des Gesetzes, entsprechend für Verfahren vor Verwaltungsgerichten. Diese Bestimmung stellt eine Einschränkung des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle der wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeiten im Zusammenhang mit der Gewährung von Kofinanzierungen im Rahmen von operationellen Programmen dar<sup>296</sup>.

Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht unterscheidet sich erheblich von dem in der polnischen VwGO geregelten klassischen Verwaltungsgerichtsverfahren. Es scheint, dass das dem Unternehmer in der Situation des Abschlusses eines Kofinanzierungsvertrages gewährte Rechtsschutzniveau möglicherweise nicht ausreichend ist, da der Umfang der gerichtlichen Kontrolle der Wirtschaftsverwaltung in diesem Fall begrenzt ist<sup>297</sup>.

Es sei darauf hingewiesen, dass die vorstehende Analyse des Verfahrens vor dem Abschluss eines Vertrages über die Kofinanzierung zeigt, dass die Wirtschaftsverwaltung, die einen solchen Vertrag abschließt, nicht gleichgestellt ist mit einem Unternehmer, der eine staatliche Beihilfe beantragt<sup>298</sup>.

Man sollte sich mit den Ansichten über die mangelnde Gleichstellung der Parteien im Rechtsverhältnis der Gewährung staatlicher Beihilfen auf der Grundlage des Vertrages über die Kofinanzierung sowie über den Adhäsionscharakter eines solchen Vertrages einverstanden erklären. Die durchgeführten Überlegungen führen zu der Frage, ob es sich bei einem Kofinanzierungsvertrag um eine andere Rechtsform der Verwaltung handelt als bei einem klassischen Vertrag.

---

<sup>295</sup> Perkowski, S. 117 ff.

<sup>296</sup> Popowska, S. 240 ff.

<sup>297</sup> Sancewicz, S. 8 ff.

<sup>298</sup> Ebd.

An dieser Stelle kann geprüft werden, ob die Kofinanzierungsvertrag nicht auch die Merkmale eines Verwaltungsvertrages aufweist. Der Verwaltungsvertrag sollte sich durch folgende Merkmale auszeichnen: Sie sollte von einer Behörde abgeschlossen werden, sie soll der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte unterliegen. Zweifellos ist die PAU in den Katalog der Untergliederungen der Wirtschaftsverwaltung aufgenommen worden kann. Die Gewährung der Subventionen für innovative Aktivitäten ist eine öffentliche Aufgabe. Außerdem, trotz des Ausschlusses von der Anwendung des polnischen VwVfG, ist es schwer zu behaupten, dass Fälle der Kofinanzierung von Projekten keinen administrativen Charakter haben<sup>299</sup>. Schließlich unterliegen die Tätigkeiten vor dem Abschluss des Kofinanzierungsvertrages, wenn auch nach dem geänderten Verfahren der Artikel 30c bis 30i GGE, der Kontrolle durch das Verwaltungsgericht<sup>300</sup>. Unter Berücksichtigung des Vorstehenden, gelten in dem zwischen der PAU und dem Unternehmer abgeschlossenen Vertrag über die Kofinanzierung öffentlich-private Elemente<sup>301</sup>.

Nach geltendem Recht entspricht der Kofinanzierungsvertrag nach GGE in hohem Maße dem dogmatischen Modell eines Verwaltungsvertrages. *De lege ferenda* sollte der polnische Gesetzgeber dem Verwaltungsvertrag rechtliche Konturen geben (z.B. durch Aufnahme in das polnische VwVfG nach deutschem Vorbild) und darüber hinaus darauf hinweisen, dass der Kofinanzierungsvertrag einen Verwaltungsvertrag darstellt. Der so in das polnische Rechtssystem eingeführte Verwaltungsvertrag sollte zusätzlich einem allgemeinen Verwaltungsgerichtsverfahren unterliegen, wie es heute bei dem Verwaltungsakt der Fall ist.

Darüber hinaus kann man sich überlegen, ob es im Falle eines Kofinanzierungsvertrags nicht möglich wäre, dass die polnische Rechtspraxis *de lege ferenda* die Zweistufentheorie anwendet. In einer solchen Situation wäre die Entscheidung des PAU über die Gewährung staatlicher Beihilfen ein Verwaltungsakt und keine Information über die Ergebnisse der Projektbewertung. Ein solcher Verwaltungsakt würde einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der in polnischen VwGO definierten allgemeinen Grundsätze unterliegen. Der Vertrag über die Kofinanzierung würde nach den in der GGE definierten allgemeinen Grundsätzen geschlossen. Daher kann ein angemesseneres Rechtsschutzniveau sicherstellen, dass Unternehmer einen Verwaltungsvertrag oder ein zweistufiges Verfahren anwenden können.

---

<sup>299</sup> Bożena Popowska, *Publiczne prawo gospodarcze w orzecznictwie*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2011, S. 53 ff.

<sup>300</sup> Sancewicz, S. 8 ff.

<sup>301</sup> Ebd.

## **2. Arten und Rechtsnatur der im Rahmen des Verfahrens zur Gewährung von Unterstützung durch die Polnische Entwicklungsbank (Bank Gospodarstwa Krajowego) angewandten Verträge**

Eine der Formen staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten ist ein Technologiebonus. Der technologische Bonus ist gesetzlich in der bFUITG (siehe Kapitel I, „Gesetz über bestimmte Formen der Unterstützung innovativer Tätigkeiten“) definiert<sup>302</sup>. Dabei handelt es sich um den Betrag, den die Polnische Entwicklungsbank einem Unternehmer zu den in der bFUITG festgelegten Bedingungen für die Rückzahlung eines Teils des Kapitals des Technologiekredits im Rahmen des Programms für Intelligente Entwicklung für 2014-2020 gewährt (Artikel 2 Abs. 1 Nr. 11 der bFUITG). Der Technologiekredit ist ein Kredit, der dem Unternehmer von der kreditgebenden Bank für die Durchführung von technologischen Investitionen gewährt wird, die teilweise in Form eines Technologiebonus bis zu dem Betrag und zu den in der bFUITG festgelegten Bedingungen zurückgezahlt werden. (Artikel 2 Abs. 1 Nr. 6 des bFUITG).

Es ist schwierig einen Technologiebonus eindeutig unter den in den Vorschriften über staatliche Beihilfen genannten Maßnahmen zu qualifizieren<sup>303</sup>. So kann beispielsweise davon ausgegangen werden, dass der Technologiebonus eine Art Rückerstattung in Form einer Auszahlung darstellt, da es sich gemäß Artikel 2 Abs. 1 Nr. 11 der bFUITG um einen Betrag handelt, der dem Unternehmer zur Rückzahlung eines Teils des Kapitals des Technologiekredits gewährt wird. Allerdings sollte der Technologiebonus eher als Kapitalbeihilfe verstanden werden, statt als eine Rückerstattung, da die Rückerstattung mehr als eine Erstattung der angefallenen Kosten zu verstehen ist, die sich nicht auf die Kosten eines Darlehens, sondern auf die Kosten für die Durchführung der Technologieinvestition beziehen sollte<sup>304</sup>.

Andererseits darf die Technologieprämie nicht als Zuschlag auf den Zinssatz für einen Bankkredit verstanden werden, da sie sich auf die Rückzahlung eines Teils des Kapitals und nicht auf die Zinsen bezieht. Daher stößt die Klassifizierung als Technologiebonus, trotz der Vielfalt von Maßnahmen bei der Klassifizierung von staatlichen Beihilfen, auf erhebliche Schwierigkeiten. Hinsichtlich des Technologiebonus ist davon auszugehen, dass es sich um eine Maßnahme zur Gewährung staatlicher Beihilfen in Form eines Subventionsdarlehens handelt. Eine solche Rechtsvorschrift hat der polnische Gesetzgeber jedoch nicht vorgesehen.

---

<sup>302</sup> Siehe *Paweł Sancewicz*, Charakter prawny i procedura zawierania umowy premii technologicznej po nowelizacjach ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Im Erscheinen), S. 2 ff.

<sup>303</sup> Ebd.

<sup>304</sup> Ebd.

Der Technologiebonus sollte jedoch in die Gruppe der Darlehen zu Vorzugskonditionen aufgenommen werden. Es ist jedoch nicht angebracht, den Technologiebonus als andere Form der Gewährung staatlicher Beihilfen zu klassifizieren. Denn bei dem Technologiebonus handelt es sich um einen Zuschuss und nicht um zurückzuzahlende Mittel der öffentlichen Förderung. Im Gegensatz zu einem präferenziellen Darlehen, muss dieser Zuschuss nicht vom Unternehmer zurückgezahlt werden<sup>305</sup>.

Dies führt insgesamt zu der Erkenntnis, dass der Technologiebonus eine spezifische Maßnahme darstellt, die speziell zur Unterstützung der Innovationstätigkeit und der Gewährung staatlicher Beihilfen bestimmt ist. Darüber hinaus hat auch der Technologiebonus im Vergleich zu anderen staatlichen Beihilfen für innovative Aktivitäten (z.B. Sonderwirtschaftszonengenehmigung) einen besonderen Charakter.

In einer solchen Situation könnte man annehmen, dass in diesem Fall für die Gewährung der Beihilfe ein klassischer, zivilrechtlicher Bankkreditvertrag abgeschlossen wird, der mit dem Element des technologischen Bonus angereichert ist<sup>306</sup>. Man sollte sich jedoch überlegen, ob hier nicht vielmehr Verwaltungsverträge abgeschlossen werden, schon deshalb, weil sie im öffentlichen Recht detailliert geregelt sind (der Vertrag über die Auszahlung eines Technologiebonus ist gleichzeitig ein Vertrag über Projektfinanzierung im Sinne des Umsetzungsgesetzes). Aber dennoch, es ist nichts anderes zu erkennen, als dass es sich bei einem Technologiekredit um einen anderen Vertrag, als einen zivilrechtlichen Vertrag handelt, denn er weist die für einen zivilrechtlichen Bankkreditvertrag typischen Merkmale auf.

Die kreditgebenden Banken sind private Unternehmen. Die Polnische Entwicklungsbank kann jedoch als Teil der Wirtschaftsverwaltung angesehen werden. Die Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten ist zweifellos eine öffentliche Aufgabe. Darüber hinaus besteht auch im Falle der Gewährung eines Technologiebonus eine echte Ungleichheit zwischen den Parteien<sup>307</sup>. Andererseits sind sowohl bei einem Technologiekreditvertrag, als auch bei einem Technologiebonusvertrag zivilrechtliche Elemente sehr wichtig<sup>308</sup>.

Schließlich ist zu prüfen, ob es nicht möglich wäre, die von der deutschen Lehre des öffentlichen Rechts entwickelte Zweistufentheorie im Rahmen des oben beschriebenen Verfahrens anzuwenden. Es scheint, dass in der Entscheidung über die Gewährung oder Verweigerung eines Technologiebonus durch die Polnische Entwicklungsbank eine Entscheidung

---

<sup>305</sup> Ebd.

<sup>306</sup> Ebd.

<sup>307</sup> Ebd.

<sup>308</sup> Ebd.

darüber getroffen werden kann, ob einem Unternehmer staatliche Beihilfen gewährt werden sollen oder nicht.

### 3. Schlussfolgerungen

Die Polnische Agentur für Unternehmensentwicklung (PAU) ist ein besonderer Teil der Wirtschaftsverwaltung und spielt eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der innovativen Tätigkeit von Unternehmern, auch durch die Gewährung staatlicher Beihilfen. Der Gesetzgeber bedient sich gerade bei der Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten in besonderer Weise spezialisierter Behörden.

Staatliche Beihilfen werden von der PAU in der Regel in Form eines Vertrags gewährt, für den die Bestimmungen des polnischen Bürgerlichen Gesetzbuches gelten. Trotz der Tatsache, dass die Frage nach der Rechtsform vom Gesetzgeber bestimmt wurde, wirft der zivilrechtliche Charakter eines solchen Vertrags Zweifel auf. Gegen einen zivilrechtlichen Vertrag sprechen insbesondere folgende Argumente: mangelnde Gleichstellung der Parteien, öffentlich-rechtliche Regelung der Unterstützung sowie die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Wirtschaftsverwaltung auf diese Weise. *De lege ferenda* kann die Umwandlung dieses Vertrages in einen Verwaltungsvertrag verlangt werden. Denn dieser würde zur Verbesserung des Rechtsschutzes der um Unterstützung suchenden Unternehmen beitragen, da ein solcher Vertrag der Kontrolle durch ein Verwaltungsgericht unterliegt. Darüber hinaus muss geprüft werden, ob der Rechtsschutz des Gewerbetreibenden, der eine staatliche Beihilfe beantragt, verbessert wird, indem die deutsche Zweitstufentheorie Anwendung findet.

Auch im Hinblick auf den von der PAU (oder anderen Untergliederungen der Wirtschaftsverwaltung) abgeschlossenen Vertrag über die Kofinanzierung ist es sinnvoll zu behaupten, dass der Vertrag öffentlich-rechtlicher Natur ist. Die Agentur nutzt die Rechtsform des Vertrages über die Kofinanzierung im Falle der Gewährung staatlicher Beihilfen im Rahmen von operationellen Programmen auf der Grundlage des GGEs, so dass über die Durchführung von Aufgaben im Rahmen der öffentlichen Verwaltung gesprochen werden kann. Darüber hinaus ist das Verfahren vor dem Abschluss eines solchen Vertrages weitgehend öffentlich-rechtlich, da es der Kontrolle der Verwaltungsgerichte über die in der GGE festgelegten Grundsätze unterliegt. Daher ist *de lege ferenda* der Weg offen, diesen Vertrag als Verwaltungsvertrag zu betrachten. Darüber hinaus könnten sowohl das vorvertragliche Verfahren, als auch der Vertrag selbst einem allgemeinen Verwaltungsgerichtsverfahren unterliegen.

Die von der Agentur gewährten staatlichen Beihilfen sind Direktbeihilfen (Subventionen, Darlehen). Die PAU verwendet gemäß der zuvor dargestellten Regel die Handlungsform eines Vertrages.

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Vertrag über die Gewährung von Finanzhilfe und der Vertrag über die Kofinanzierung, gleich sind. Die Schlussfolgerung, dass der Vertrag über die Kofinanzierung einen spezifischen Rechtscharakter hat, sollte akzeptiert werden. Das grundlegende Argument für ein solches Ergebnis ist das spezifische Verfahren vor dem Abschluss des Vertrages.

Was den Unternehmer von der Polnischen Entwicklungsbank gewährten Technologiebonus betrifft, so ist hervorzuheben, dass es sich bei dem Technologiebonusvertrag um eine Kofinanzierungsvertrag handelt.

Gleichzeitig stellt der Technologiebonus eine besondere Maßnahme zur Gewährung staatlicher Beihilfen an Unternehmer durch Wirtschaftsverwaltung dar, die darin bestehen, dass die polnische Entwicklungsbank einen Teil eines Darlehens für eine technologische Investition finanziert. Die Besonderheit des Technologiebonus als Maßnahme zur Gewährung staatlicher Beihilfen zeigt sich in seiner Formation als Subvention des Darlehenskapitals. Die klassischen Maßnahmen zur Gewährung von direkten staatlichen Beihilfen sind eine Rückzahlung und ein Zuschlag auf den Zinssatz eines Darlehens.

# Kapitel V

## Staatliche Beihilfen zur Unterstützung innovativer Tätigkeiten, die in Form eines Verwaltungsaktes gewährt werden

Staatliche Beihilfen werden in der Regel in Form eines Vertrags gewährt und seltener durch Verwaltungsakte. Die im folgenden Kapitel getätigten Überlegungen zielen darauf ab festzustellen, ob die oben beschriebene Regel in Bezug auf staatliche Beihilfen für innovative Tätigkeiten angewendet werden kann. In diesem Zusammenhang werden auch staatliche Beihilfen in Sonderwirtschaftszonen beleuchtet. Darüber hinaus werden die Verwaltungsakte zur Unterstützung eines bestimmten Bereichs der innovativen Tätigkeit, d.h. der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, vorgestellt.

### 1. Gewährung staatlicher Beihilfen in Sonderwirtschaftszonen

#### 1.1. Rechtsstellung der Sonderwirtschaftszonen

Eine Sonderwirtschaftszone (SWZ) ist ein unbewohnter Teil des Staatsgebiets der Republik Polen, der nach den Bestimmungen des Gesetzes gesondert ist, in dem die Wirtschaftstätigkeit nach den Bestimmungen des Gesetzes (Artikel 2 des SWZG) ausgeübt werden kann. Aus der oben genannten Rechtsvorschrift folgt, dass die Sonderwirtschaftszone ein sogenannter Sonderbereich (eben auch Sonderzone genannt) ist<sup>309</sup>. Es handelt sich um eine spezifische Rechtserscheinung, die durch die Lehre des Verwaltungsrechts und des öffentlichen Wirtschaftsrechts geschaffen wurde, deren Kern ein eigenartiges öffentlich-rechtlich Regime ist, das mit der Trennung bestimmter Gebiete des Staates verbunden ist<sup>310</sup>. Laut Zbigniew

---

<sup>309</sup> Paweł Sancewicz, Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej ze szczególnym uwzględnieniem sposobu udzielania pomocy publicznej in: *Popowska* (Fn. 266), 2013, S. 190-191 ff.

<sup>310</sup> Zbigniew Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, 2006, S. 162 ff. Lidia Zacharko, Wybrane refleksje nad istotą sfery specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych in: Jerzy Supernat (Hrsg.), *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, 2009, S. 793 ff.; Małgorzata Ofiarska, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, 2000, S. 15 ff. und S. 39 ff.; Piotr Otawski, O koncepcji obszaru specjalnego in: Roman Budzinowski (Hrsg.), *Prawo i Administracja*, Bd. II, 2003, S. 266 ff; Marcin Smaga, Zezwolenie na prowadzenie działalności w specjalnej strefie ekonomicznej, in: Ernest Knosala/Andrzej Matan /Grzegorz Łaszczyca (Hrsg.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, 1999, S. 489 ff.; Michał Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej w tzw. specjalnych strefach ekonomicznych*, *Studia Prawnicze* 1997, S. 15 ff.

Leoński muss die betreffende Ausgliederung einen bestimmten Zweck haben<sup>311</sup>. Wie Lidia Zacharko betonte, kann dieses Ziel der Abtrennung des Gebiets beispielsweise mit dem Schutz von Leben, Gesundheit, Umwelt oder Sicherheit zusammenhängen<sup>312</sup>. Es sollte erwogen werden, wie die oben genannten Ansätze zu Sonderbereichen auf die Sonderwirtschaftszonen angewendet werden können. Es ist davon auszugehen, dass innerhalb der SWZ ein spezifisches öffentlich-privates Regime mittels Rechtsnormen etabliert wurde, deren Anwendungsbereich räumlich, d.h. auf die Bereiche der einzelnen SWZ, beschränkt ist<sup>313</sup>.

## **1.2. Grundsätze für die Verwendung staatlicher Beihilfen in Form Zonengenehmigung**

Damit ein Unternehmer überhaupt die Förderung von Innovationstätigkeit in einer Sonderwirtschaftszone in Form von staatlichen Beihilfen in Anspruch nehmen kann, muss er eine Genehmigung zur Ausübung seiner Gewerbetätigkeit in einer Sonderwirtschaftszone erwerben, die ihn berechtigt, staatliche Beihilfen zu erhalten (nachfolgend: "Zonengenehmigung")<sup>314</sup>. Die Bedingungen für die Erlangung einer Zonengenehmigung sind in den Artikeln 16 und 17 des SWZG geregelt.

Gemäß Art. 12 SWZG sind Erträge aus Gewerbetätigkeiten, die innerhalb der SEZ aufgrund der Zonengenehmigung von juristischen oder natürlichen Personen, die eine gewerbliche Tätigkeit ausüben, von der Einkommensteuer befreit<sup>315</sup>. Die Befreiung gilt entsprechend nach den Regeln des polnischen Körperschaftsteuergesetzes<sup>316</sup> und polnischen Ein-

---

<sup>311</sup> *Leoński*, S. 162 ff.

<sup>312</sup> *Zacharko*, S. 793 ff.

<sup>313</sup> *Sancewicz*, S. 173 ff.

<sup>314</sup> Die Zonengenehmigung ist eine typische Verwaltungsakt im Sinne der Artikel 104 ff. der polnischen VwVfG, wobei jedoch unter Berücksichtigung des besonderen Verfahrens zur Erteilung der Zonengenehmigung darauf hinzuweisen ist, dass es sich bei der Zonengenehmigung um eine Ermessensentscheidung der Verwaltung handelt, was auf die besondere Rolle der Behörde hinweist, die über die Gewährung staatlicher Beihilfen entscheidet (siehe *Sancewicz*, S. 184-185 ff.).

<sup>315</sup> Nach Artikel 12 Satz 2 SEZG stellt diese Freistellung eine staatliche Beihilfe dar, wobei der Betrag dieser Beihilfe jedoch den in den Bestimmungen nach Artikel 4 Absatz 4 SEZG festgelegten Höchstbetrag nicht überschreiten darf.

<sup>316</sup> Gemäß Artikel 17 Abs. 1 Nr. 34 des Körperschaftsteuergesetzes vom 15. Februar 1992 sind Einkünfte, die aus einer Gewerbetätigkeit erzielt werden, die in einer Sonderwirtschaftszone aufgrund einer in Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes über die Sonderwirtschaftszonen genannten Genehmigung ausgeübt wird, wobei die Höhe der in der Form dieser Genehmigung erteilten staatlichen Beihilfe die Höhe der staatlichen Beihilfe für Unternehmer, zulässig für Gebiete, die sich für die Erteilung von Beihilfe in größtmöglicher Höhe eignen, gemäß gesonderten Vorschriften nicht übersteigen darf, steuerfrei.

Einen Anspruch auf die in Abs. 1 Pkt. 34 genannte Befreiung hat der Steuerpflichtige ausschließlich hinsichtlich der Einkünfte, die aus einer Gewerbetätigkeit in einer Sonderwirtschaftszone erzielt werden (Artikel 17 Abs. 4 polnischen Körperschaftsteuergesetz).



kommenssteuergesetzes<sup>317</sup>. Michał Waligórski betont, dass die Beschaffung einer Zonengenehmigung die Rechtslage eines Unternehmers generell verbessert, da sie ihm das Recht einräumt, staatliche Beihilfen in Form einer Steuerbefreiung zu erhalten<sup>318</sup>. Die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung durch einen Unternehmer in einer SWZ wird durch das Gesetz über die SWZ und seine Durchführungsverordnungen sowie durch polnische und EU-Vorschriften<sup>319</sup> über die Gewährung, Verwendung und Abrechnung staatlicher Beihilfen geregelt<sup>320</sup>. Ein Mittel zur Gewährung staatlicher Beihilfen ist die Zonengenehmigung als Steuerbefreiung, auch wenn sie nach sehr spezifischen Regeln erteilt wird.

Die Höhe der staatlichen Beihilfen, die ein Unternehmer in Form einer Steuerbefreiung erhalten kann, wird auf der Grundlage qualifizierter Investitionsausgaben oder zweijähriger Arbeitskosten der Arbeitnehmer ermittelt. Gemäß Art. 16 SEZ-Gesetz ist ein Unternehmer verpflichtet, sowohl eine bestimmte Anzahl von Mitarbeitern zu beschäftigen als auch Kosten im Zusammenhang mit der Durchführung der Investition zu tragen.

Die Höhe der regionalen staatlichen Beihilfen richtet sich nach der maximalen Intensität der staatlicher Beihilfen, die beispielsweise für die Gebiete der Woiwodschaft Lublin beträgt 50 %, in den Gebieten der Woiwodschaft Małopolskie beträgt 35 % und 25 % in den Gebieten der Woiwodschaft Wielkopolskie.

### **1.3.Zonengenehmigung als Rechtsform der Gewährung von staatlichen Beihilfen**

Nach Art. 16 SWZG können nach SWZ-Gesetz gewährte staatliche Beihilfen auf der Grundlage einer Genehmigung zur Ausübung der gewerblichen Tätigkeit in einer bestimmten Zone gewährt werden, die den Inhaber zu staatlichen Beihilfen berechtigt. Eine Zonengeneh-

---

<sup>317</sup> Gemäß Artikel 21 Absatz 1 Nummer 63a des Einkommensteuergesetzes vom 26. Juli 1991 sind die Einkünfte von Steuerpflichtigen, die aus einer Gewerbetätigkeit erzielt werden, die in einer Sonderwirtschaftszone aufgrund einer in Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes über die Sonderwirtschaftszonen genannten Genehmigung ausgeübt wird, wobei die in Form dieser Befreiung erteilte staatliche Beihilfe nicht höher sein darf als die staatliche Beihilfe für Unternehmer, die für Gebiete zulässig ist, die sich gemäß gesonderter Vorschriften für die Erteilung von Beihilfe in größtmöglicher Höhe eignen, steuerfrei.

Der Anspruch auf die in Abs. 1 Pkt. 63a genannte Befreiung besteht ausschließlich für Einkünfte des Steuerpflichtigen aus der in der Zone ausgeübten Gewerbetätigkeit (Artikel 21 Abs. 5a polnischen Einkommensteuergesetz).

<sup>318</sup> Waligórski, S. 30, 33 ff.

<sup>319</sup> Die Verordnung 651/2014.

<sup>320</sup> Neben den Vorschriften, die sich direkt auf die Sonderwirtschaftszonen beziehen, können die folgenden Vorschriften über staatliche Beihilfen Anwendung finden:

- Gesetz über das Verfahren in Angelegenheiten im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen;
- Verordnung des Ministerrates vom 30. Juni 2014 zur Festlegung der Fördergebietskarte für 2014-2020 (GBl. von 2014, Pos 878);
- Verordnung des Ministerrates vom 11. August 2004 über die Modalitäten für die detaillierte Berechnung des Wertes der in verschiedenen Formen gewährten staatlichen Beihilfen (GBl. von 2004, Nr. 194, Pos. 1983 in der jeweils gültigen Fassung).

migung ist ein Verwaltungsakt, der die Art der Gewerbetätigkeit innerhalb einer bestimmten Zone unter folgenden Voraussetzungen festlegt: 1) unterstützungsfähiger Gegenstand der gewerblichen Tätigkeit, 2) weitere Grundvoraussetzungen, insbesondere: a) Beschäftigung des Unternehmers bei der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit innerhalb einer Zone für einen bestimmten Zeitraum einer bestimmten Anzahl von Arbeitnehmern; b) Investitionen des Unternehmers innerhalb einer Zone mit einem Wert, der einen bestimmten Betrag übersteigt; c) Zeitpunkt des Abschlusses der Investition; d) Höchstbetrag der förderfähigen Investitionskosten und zweijährige förderfähige Arbeitskosten. Hervorzuheben ist, dass die Zonengenehmigung als klassischer Verwaltungsakt gilt und keine einzigartige Rechtsform der Wirtschaftsverwaltung darstellt.

Wie vorstehend ausgeführt, sind gemäß Art. 12 SWZG die Erträge aus Geschäftstätigkeiten, die innerhalb der SWZ von juristischen oder natürlichen Personen, die eine gewerbliche Tätigkeit ausüben, getätigt werden, von der Einkommenssteuer befreit (gemäß den Vorschriften der polnische Steuergesetze). Die Zonengenehmigung gewährt dem Unternehmer den Anspruch, staatliche Beihilfen in Form einer Steuerbefreiung zu erhalten.

Gemäß Art. 16 Abs. 6 SWZG unterliegt das Verfahren über den Entzug und die Änderung der Genehmigung den Bestimmungen der polnischen VwVfG. Die Zonengenehmigung ist ein typischer Verwaltungsakt im Sinne der Artikel 104 ff. der polnischen VwVfG. Der Gesetzgeber verwendet zur Gewährung staatlicher Beihilfen für Unternehmer für innovative Tätigkeiten, ausnahmsweise im Falle der SWZ, die Handlungsform eines Verwaltungsaktes.

Wie in Kapitel I dieser Arbeit erwähnt, unterscheidet die Rechtslehre zwischen staatlicher Beihilfe *sensu stricte*<sup>321</sup> und *sensu largo*. Der Begriff der Beihilfe *sensu largo* ist breiter gefasst, weil er auch Aktivitäten umfasst, die darin bestehen, nicht direkt, sondern indirekt Hilfe zu leisten, indem sie die öffentlich-rechtlichen Belastungen für den Unternehmer verringern, z.B. durch: Schuldenerlass, Ratenzahlung, Gewährung von Steuererleichterungen<sup>322</sup>. Wie Bożena Popowska betont, ist die Regel, dass indirekte Hilfe, auch negative Hilfe genannt, in Form eines Verwaltungsaktes erfolgt<sup>323</sup>. Staatliche Beihilfen, die in Form einer Steuerbefreiung auf der Grundlage einer Zonengenehmigung gewährt werden, gelten als Beihilfen *sensu largo*.

Unter Berücksichtigung der Rechtsschutzmaßnahmen die dem Unternehmer zustehen, ist der Unternehmer berechtigt, gemäß Artikel 127 § 3 des polnischen VwVfG ein Wieder-

---

<sup>321</sup> Marquardt, S. 39 ff.

<sup>322</sup> Ebd.

<sup>323</sup> Popowska, S. 84 ff.

aufnahmeverfahren zu beantragen. (die Anwendung des polnischen VwVfG ergibt sich aus Artikel 16 Abs. 6 SEZ-Gesetz) Dann wäre die Möglichkeit gegeben, gegen einen solchen Verwaltungsakt Klage beim Verwaltungsgericht gemäß Artikel 3 § 2 Nr. 1 der polnischen VwGO einzulegen. Der Umfang des Rechtsschutzes des Unternehmers, der die Zonengenehmigung erhält, ist breiter als der Umfang des Rechtsschutzes des Unternehmers, der staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten erhalten kann, indem er den Vertrag über die Kofinanzierung oder die Vertrag mit der PAU anwendet, die in Kapitel IV dieser Arbeit behandelt werden. *De lege ferenda* scheint, dass ein Verwaltungsvertrag eine geeignete Rechtsform sein könnte, in der die Wirtschaftsverwaltung die Aufgaben der Unterstützung der Innovationstätigkeit auch im Falle der SWZ erfüllen könnte.

## **2. Gewährung staatlicher Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten**

### **2.1. Statusvergabe als Forschungs- und Entwicklungszentrums**

Ein Unternehmer, der Forschungs- oder Entwicklungsarbeiten durchführt, kann den Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums erhalten. Diese besondere Rechtsstellung wird auf Antrag beim zuständigen Wirtschaftsminister erlangt. Jedoch kann nicht jeder Unternehmer diesen Status erlangen, weil er bestimmte Kriterien erfüllen muss, wie z.B. die Höhe des Nettoeinkommens, die Beteiligung am Ertrag aus dem Verkauf von ihm erbrachten Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen, die Anwendung von Rechnungslegungsvorschriften und keinen Verzug mit der Zahlung von Steuern sowie Sozial- und Krankenversicherungsbeiträgen.

Es ist entscheidend, die Rechtsform der Tätigkeit zu definieren, die der für Wirtschaft zuständige Minister bei der Gewährung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums verwendet. Der Gesetzgeber hat nicht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich in einer solchen Situation um einen Verwaltungsakt handelt. Es wurde nur darauf hingewiesen, dass die Weigerung, den Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums zu gewähren, weil die in Artikel 17 Absatz 2 genannten Bedingungen nicht erfüllt sind, in der Rechtsform einer Verwaltungsakt erfolgt (Artikel 18 bFUITG). Das Gesetz sieht auch nicht vor, dass die Bestimmungen des polnischen VwVfG für Verfahren zur Gewährung oder zum Verlust des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums gelten; gleichzeitig sieht das bFUITG nicht den Ausschluss von der Anwendung dieser Bestimmungen vor. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Rechtsform Verwaltungsaktes durch die Bestimmung von Artikel 20 Abs. 2 der bFUITG angegeben ist, wonach der zuständige Wirtschaftsminister im Amtsblatt

der Republik Polen "Monitor Polski" Bekanntmachungen über ergangene Verwaltungsakte über die Zuerkennung und Aberkennung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums aus einem Unternehmer veröffentlicht.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Entscheidung des für Wirtschaft zuständigen Ministers, den Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums zu gewähren oder zu verweigern, ein gebundener Verwaltungsakt ist. Das wird dadurch verdeutlicht, dass der Minister den Antrag nur dann verweigern kann, wenn der Unternehmer die in Art. 17 Abs. 2 genannten Voraussetzungen nicht erfüllt; wenn der Unternehmer die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen erfüllt, ist die Behörde verpflichtet, einen positiven Verwaltungsakt über die Gewährung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums zu treffen. Abgesehen von dem besonderen Verfahren (ein streng nach den gesetzlichen Bestimmungen bestimmter Antrag) und einem begrenzten Kreis von Unternehmen, die einen solchen Antrag stellen können (Unternehmer mit streng nach dem Gesetz definierten Merkmalen), wird ein Verwaltungsakt über die Zuerkennung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums nach den in der polnischen VwVfG festgelegten allgemeinen Grundsätzen erlassen, so dass es gerechtfertigt ist, dass ein Verwaltungsakt über die Zuerkennung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums ein klassischer Verwaltungsakt im Sinne der Artikel 104 und 107 der polnischen VwVfG darstellt.

In dieser Situation gibt es, wie bei der Zonengenehmigung, staatliche Beihilfen *sensu largo*, d.h. indirekte staatliche Beihilfen. In diesem Fall handelt es sich um eine staatliche Beihilfemaßnahme, nämlich ebenfalls um die Minderung der Steuerbemessungsgrundlage. Gleichzeitig wird diese Beihilfe in der Rechtsform eines Verwaltungsaktes des für Wirtschaft zuständigen Ministers gewährt.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen des bFUITG nicht vorsehen, in dem Verwaltungsakt über die Gewährung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums, den Betrag der dem Unternehmer gewährten staatlichen Beihilfen aufzunehmen. Da die Senkung der Steuerbemessungsgrundlage die staatliche Beihilfe ist, ist ihre Höhe zum Zeitpunkt der Gewährung des Status unbekannt. Erst wenn die Frist für die Abgabe einer Erklärung nach gesonderten Vorschriften abläuft, weiß der Unternehmer, wie viel staatliche Beihilfen er in einem bestimmten Steuerjahr erhalten hat.

## 2.2. Entscheidungen auf der Grundlage von Vorschriften zur Finanzierung der Wissenschaft

Die Zonengenehmigung und die Statusvergabe sind nicht die einzigen Beispiele für einen Verwaltungsakt als Rechtsform zur Gewährung staatlicher Beihilfen an Unternehmer für innovative Tätigkeiten<sup>324</sup>. Als Beispiel können auch Bestimmungen der Gesetze zur Finanzierung der Wissenschaften, insbesondere NZFuE und NWZ, genannt werden. Die Gesetze von NZFuE und NWZ dienen die Unterstützung der Innovationstätigkeit.

Im Falle dieser beiden Gesetze werden staatliche Beihilfen auf der Grundlage einer nach den Bestimmungen der Gesetze von NZFE und NWZ durch Verwaltungsakte gewährt, die dann in der Rechtsform eines Vertrags auf den Unternehmer übertragen wird.

Gemäß Artikel 40 der NZFuEG werden Entscheidungen über die Zuweisung von Finanzmitteln, einschließlich Finanzierungszusagen, vom Direktor der NZFuE im Wege eines Verwaltungsaktes auf der Grundlage einer Rangliste positiv bewerteter Anträge getroffen.

Ebenso werden im Falle des NWZ gemäß Artikel 33 des NWZG Entscheidungen über die Zuweisung von Mitteln für Forschung, vom Direktor des NWZ innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf der Frist für die Einreichung von Vorschlägen durch Verwaltungsakt getroffen. Sowohl im NZFuE-Verfahren als auch im Verfahren vor dem NWZ haben Unternehmer das Recht, sich an den Beschwerdeausschuss der Beschwerdekammer zu wenden. Andererseits können im Beschwerdeverfahren ergangene Verwaltungsakte vom Unternehmer beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Art. 40 Abs. 5 NZFuEG und Art. 33 Abs. 5 NWZG).

Obwohl das Widerspruchsverfahren gegen die in beiden Gesetzen ergangenen Verwaltungsakte in besonderer (spezifischer) Weise geregelt ist, wird im Falle einer Klage beim Verwaltungsgericht die gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsakte des Direktors der NZFuE und des Direktors des NWZ nach den in den Akten vorgesehenen allgemeinen Grundsätzen durchgeführt<sup>325</sup>. Obwohl es sich bei NWZG und NZFuEG um Sondergesetze handelt, die eine

---

<sup>324</sup> Ich analysiere diese Themen im Einzelnen in den folgenden Aufsätzen: Decyzja administracyjna jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego w postępowaniu o uzyskanie dofinansowania od Narodowego Centrum Nauki i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju in: *Katarzyna Kokocińska* (Hrsg.), *Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarki*, S. 235 ff.; *Rozstrzygnięcia w postępowaniach o uzyskanie dofinansowania od Narodowego Centrum Nauki i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw*, *Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia* 2019, S. 15 ff.; *Postępowanie o uzyskanie dofinansowania od Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowego Centrum Nauki w świetle niemieckiej teorii dwóch stopni*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2019, S. 84 ff.

<sup>325</sup> *Sancewicz* (Fn. 326), S. 238 ff.

gerichtliche Kontrolle vorsehen, auf die in Art. 3 § 3 polnischen VwGO Bezug genommen wird, ändern sie im Gegensatz zu GGE<sup>326</sup> das Gerichtsverwaltungsverfahren in keiner Weise<sup>327</sup>.

### **2.3. Verfahren zur Gewährung einer finanziellen Unterstützung durch das Nationale Zentrum für Forschung und Entwicklung und das Nationale Wissenschaftszentrum unter Berücksichtigung der Zweitstufentheorie**

Der Erlass eines Verwaltungsaktes über die Gewährung staatlicher Beihilfen an einen Unternehmer beendet das Verfahren nicht<sup>328</sup>. Damit ein Unternehmer staatliche Beihilfen erhalten kann, ist es notwendig, einen Vertrag mit dem Direktor des NZFuE (Nationale Zentrum für Forschung und Entwicklung) (Art. 41 NZFuEG) bzw. dem Direktor des NWZ (Art. 34 NWZG) abzuschließen. Dabei bezieht sich die NWZG auf einen Vertrag über die Durchführung und Finanzierung des Projekts, während die NZFuEG auf einen Vertrag über die Umsetzung und Finanzierung des Projekts verweist.

Generell ist davon auszugehen, dass der vom NWZ-Direktor und vom NZFuE-Direktor abgeschlossene Vertrag die Durchführung oder Umsetzung des Projekts durch den Unternehmer betrifft, während durch das NWZ und das NZFuEG die Finanzierung dieser Aktivitäten geregelt wird. Das NWZG und das NZFuEG enthalten keine Vorschriften über die Form der gewährten Beihilfen. Es wurde nicht darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen des polnischen BGB auf den Vertrag Anwendung finden (wie in Art. 6b Abs. 8 des PAU-Gesetzes), noch dass ein ordentliches Gericht für die Lösung von Streitigkeiten über den Vertrag zuständig ist.

In § 8 Abs. 2 Nr. 5 der Verordnung des Ministers für Wissenschaft und Hochschulwesen vom 25. Februar 2015 über die Bedingungen und das Verfahren für die Gewährung staatlicher Beihilfen und *de-minimis*-Beihilfen durch das Nationale Zentrum für Forschung und Entwicklung wurden jedoch die folgenden Maßnahmen für die Gewährung staatlicher Beihilfen angegeben: 1) Subvention, 2) Darlehen, 3) Garantie, 4) rückzahlbare Vorauszahlung, 5) andere Formulare gemäß Artikel 21 der Verordnung (EU) Nr. 651/2014<sup>329</sup>. Bei Darlehen und

---

<sup>326</sup> Gesetz vom 6. Dezember 2006 über die Grundsätze der Entwicklungspolitik (Gesetzblatt von 2016, Pos. 383, in der jeweils gültigen Fassung).

<sup>327</sup> Ebd.

<sup>328</sup> Ebd.

<sup>329</sup> Spezifische Maßnahmen zur Gewährung staatlicher Beihilfen, die so genannten Risikofinanzierungsmaßnahmen, z.B. Kapital oder Finanzmittel, die zur Sicherstellung von Investitionen in die Risikofinanzierung bereitgestellt werden (Artikel 21 Abs. 2 der Verordnung 651/2014).

Garantien handelt es sich um zivilrechtliche Verträge<sup>330</sup>. Andererseits wirft sie Zweifel an der Rechtsform auf, in der die Maßnahme in Form einer Subvention gewährt wird<sup>331</sup>.

Darüber hinaus ist ein Subventionsvertrag häufig weitgehend öffentlich-rechtlich, was sich daraus ergibt, dass diese Verträge durch das öffentliche Recht bestimmt werden. Eine solche Situation tritt auch bei einem auf der Grundlage von NWZ und NZFuE geschlossenen Förderverträgen auf.

Das Beispiel der vom NWZ und NZFuE gewährten staatlichen Beihilfen sowie anderer in dieser Arbeit diskutierter Rechtsakte, führt zu dem Schluss, dass der polnische Gesetzgeber bei der Gewährung staatlicher Beihilfen eine bestimmte Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Natur voraussetzt, die dem Abschluss eines Vertrags vorausgeht<sup>332</sup>. Obwohl es möglich ist, die Phasen vor dem Abschluss eines Vertrages über die Gewährung staatlicher Beihilfen zu unterscheiden, sind die diesbezüglichen Verfahren - wie beschrieben - insgesamt nicht einheitlich.

Die Gewährung staatlicher Beihilfen durch den Direktor des NWZ oder den Direktor der NZFuE ist ein besonderes Beispiel für das oben beschriebene zweistufige Verfahren<sup>333</sup>. Die erste Stufe umfasst die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung, z.B. eine Entscheidung oder Information, während die zweite Stufe den Abschluss eines Vertrages beinhaltet<sup>334</sup>.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen, geht bei Beihilfen des NWZ und des NZFuE dem Vertragsabschluss eine öffentlich-rechtliche Handlung, d.h. der Erlass eines Verwaltungsaktes, voraus.

So dann schließt die Behörde einen Vertrag mit dem Antragsteller ab, in dem die Bedingungen für die Unterstützung festgelegt sind<sup>335</sup>. Es ist anzumerken, dass diese Bedingungen in den gesetzlichen Bestimmungen (NWZG und NZFuEG), die zweifellos dem öffentlichen Recht angehören, detailliert festgelegt wurden<sup>336</sup>.

Die Rechtsnatur des Vertrags zur Übertragung von Geldern an Unternehmer bzgl. eines Projekts, ist fragwürdig. Es kann sich nämlich um einen klassischen zivilrechtlichen Ver-

---

<sup>330</sup> *Sancewicz*, S. 238 ff.

<sup>331</sup> Ebd.

<sup>332</sup> *Sancewicz*, S. 241 ff.

<sup>333</sup> Ebd.

<sup>334</sup> Ebd.

<sup>335</sup> Ebd.

<sup>336</sup> Ebd.

trag handeln, oder um einen Vertrag mit einigen anderen Merkmalen, wie beispielsweise einen Verwaltungsvertrag<sup>337</sup>.

### 3. Schlussfolgerungen

Der Verwaltungsakt in Form einer Zonengenehmigung, die die Verwendung von staatlichen Beihilfen *sensu largo* (indirekt) in Form einer Steuerbefreiung ermöglicht, ist geeignet, innovative Tätigkeiten von Unternehmern zu unterstützen. Die Zonengenehmigung als Maßnahme zur Gewährung staatlicher Beihilfen, wird als Steuerbefreiung eingestuft und gibt den Betrag der staatlichen Beihilfen an, die dem Unternehmer möglicherweise gewährt werden können. Ein Unternehmer kann jedoch indirekte staatliche Beihilfen in Form einer Steuerbefreiung (Steuererleichterung) in Anspruch nehmen, nur in einer Situation, in der er Einkommen im Sinne der steuerlichen Vorschriften erzielt.

Das Verfahren zum Erlass eines Verwaltungsaktes über die Zuerkennung des Status als ein Forschungs- und Entwicklungszentrums, führt in bFUITG zu dem Schluss, dass der Gesetzgeber den Verwaltungsakt als Rechtsform zur Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten nutzt. Die Gewährung des Status als ein Forschungs- und Entwicklungszentrums ist eine spezifische Maßnahme zur Förderung der Innovationstätigkeit, denn sie schafft für den Unternehmer eine Rechtslage, die es ihm ermöglicht, von staatlichen Beihilfen in Form einer Senkung der Steuerbemessungsgrundlage aufgrund steuerlicher Vorschriften zu profitieren. Der Verwaltungsakt über die Gewährung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums umfasst nicht den Betrag, der dem Unternehmer gewährten staatlichen Beihilfen, da zum Zeitpunkt der Gewährung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums der Betrag der dem Unternehmer gewährten staatlichen Beihilfen nicht bekannt ist. Die Höhe der möglichen staatlichen Beihilfen hängt in diesem Fall von der Höhe der Einnahmen und Kosten des Unternehmers ab, und in der Wirtschaft sind diese Werte offensichtlich nicht stabil. Das Verfahren zur Verleihung des Status als Forschungs- und Entwicklungszentrums durch den für Wirtschaft zuständigen Minister, ist öffentlich-rechtlicher Natur und wird im Detail durch die Bestimmungen der bFUITG geregelt und findet in der Rechtsform eines Verwaltungsaktes statt. Der Verwaltungsakt ist im diesem Fall die Grundlage für die Gewährung indirekter staatlicher Beihilfen in Form einer Senkung der Bemessungsgrundlage.

---

<sup>337</sup> Dabei ist anzumerken, dass die Vertreter der deutschen Lehre des öffentlichen Rechts darauf hingewiesen haben, dass es in der zweiten Stufe der Anwendung der Zweistufentheorie möglich ist, sowohl einen zivilrechtlichen Vertrag als auch einen Verwaltungsvertrag abzuschließen. Siehe Dirk Ehlers in: Schoch/Schmidt-Assmann/Pietzer (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar zu § 40*, Beck online.



In Anbetracht der Gewährung staatlicher Beihilfen an Unternehmer für innovative Tätigkeiten im Rahmen der Bestimmungen über die Finanzierung der Wissenschaft ist es notwendig, nicht nur auf die wichtige Rolle eines diesbezüglichen Verwaltungsakts (der vom Direktor des NZFuE und vom Direktor des NWZ erlassen wurde) hinzuweisen, sondern auch auf die Regelung zur Gewährung solcher staatlichen Beihilfen nach einem spezifischen, zweistufigen Verfahren. Es sei darauf hingewiesen, dass ein solches Verfahren in keinem anderen Verfahren im polnischen Recht über die Gewährung staatlicher Beihilfen stattfindet. Darüber hinaus ähnelt dieses Verfahren weitgehend der von der deutschen Lehre entwickelten Zweistufentheorie. Das zweistufige Verfahren, bei dem die Behörde in der Rechtsform eines Verwaltungsaktes über die Gewährung staatlicher Beihilfen an einen Unternehmer und dann in der Rechtsform eines Vertrages die Voraussetzungen für die Gewährung bestimmt, ist eine lobenswerte Rechtskonstruktion.

Die diskutierte Rechtsstruktur verbessert das Niveau des Rechtsschutzes von Unternehmern, insbesondere im Falle der Weigerung, staatliche Beihilfen durch die Wirtschaftsverwaltung zu gewähren<sup>338</sup>. Das Eintreten eines zweistufigen Verfahrens sollte als spezifisch für staatliche Beihilfen für innovative Tätigkeiten angesehen werden.

Die Analyse der Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Verfahren der Gewährung staatlicher Beihilfen in der Sonderwirtschaftszonen, der Gewährung des Status eines Forschungszentrums und der Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten führt zu dem Schlussfolgerung, dass ein Verwaltungsakt eine wichtige Rechtsform ist, in der Wirtschaftsverwaltung innovative Tätigkeiten von Unternehmern unterstützt.

Die Rechtslage eines Unternehmens, dem staatliche Beihilfen in Form eines Verwaltungsaktes gewährt werden, ist günstiger als die eines Unternehmens, dem Beihilfen in Form eines Vertrages gewährt werden. Daher verfügen Unternehmer, die eine Beihilfe für innovative Tätigkeiten beantragen, über bessere Rechtsschutzmittel als andere Unternehmer. Es scheint, dass die oben genannten besseren Rechtsschutzmöglichkeiten für den Unternehmer darauf zurückzuführen sind, dass die Innovationstätigkeit mit einem höheren Risiko belastet ist und daher mehr Rechtssicherheit in dieser Hinsicht erforderlich war.

Schließlich führen die in diesem Kapitel durchgeführten Analysen zu dem Schluss, dass der Gesetzgeber bei der Gewährung staatlicher Beihilfen sowohl in Bezug auf staatliche Beihilfen für innovative Tätigkeiten, als auch für andere Zwecke ein Modell anstrebt, bei dem

---

<sup>338</sup> *Sancewicz*, S. 241 ff.

der Vertrag über die Gewährung staatlicher Beihilfen jeglicher Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Natur vorausgeht. Ein Beispiel für ein solches Verfahren ist die Gewährung staatlicher Beihilfen durch das NWZ und NZFuE. In diesem Verfahren geht dem Abschluss eines Vertrages ein Verwaltungsakt voraus, der vom Direktor des NWZ oder vom Direktor der NZFuE erlassen wird.

## **Forschungsergebnisse**

Die Dissertation gelangt unter anderem zu folgenden Ergebnissen:

(1) Aufgrund seiner Verpflichtung innovative Aktivitäten in der Wirtschaft zu unterstützen, hat der Staat für die Förderung günstige Rahmenbedingungen durch gesetzliche Maßnahmen und die Bereitstellung geeigneter Handlungsformen eingeführt (Kapitel I).

(2) Der polnische Gesetzgeber hat die aus der EU-Politik ableitbare Pflicht zur Förderung innovativer Aktivitäten insbesondere auch durch die Einführung von Maßnahmen, Rechtsformen und Verfahren für die Erteilung von Beihilfen erfüllt. Dies ermöglicht der Verwaltung die Unterstützung von Innovationsaktivitäten der Wirtschaft (Kapitel I).

(3) Die Umsetzung der EU-Verpflichtungen zeigt, dass das Verfahren für die Erteilung von Subventionen für Innovationen effizient und unkompliziert und die einzelnen Fördermaßnahmen der Rechtsform nach einheitlich sein sollten (Kapitel I).

(4) Die Förderung der Innovationstätigkeiten ist – unabhängig davon, ob Beihilfen auf der Grundlage eines Verwaltungsakts oder eines Vertrags gewährt werden – stets öffentlich-rechtlicher Natur (Kapitel II und III).

(5) Die Beihilfverfahren enthalten typische Verwaltungsverfahrenelemente (Kapitel IV und V).

(6) Die Vergabe staatlicher Innovationsbeihilfen auf vertraglicher Grundlage erfolgt zweistufig. Dies entspricht in Polen dem gesetzgeberischen Regelungsmodell und ist daher – anders als in der deutschen Verwaltungsrechtslehre – nicht nur eine theoretische Konstruktion (Kapitel V).

(7) Im Subventionsrecht orientiert sich der Gesetzgeber an einem Modell, bei dem die Verwaltung den Vertrag auf der Grundlage eines Verwaltungsakts schließt (Kapitel IV und V).

(8) Die Erkenntnisse der Zweistufentheorie sind für die polnische Rechtslehre namentlich im Wirtschaftsverwaltungsrecht sehr nützlich und weiterführend (Kapitel III, IV und V).

Darunter sind die Schlussfolgerungen detailliert zu beschreiben.

### **I.**

Aufgrund der Zugehörigkeit der Republik Polen zur Europäischen Union, müssen Verpflichtungen erfüllt werden, die sich aus der Mitgliedschaft ergeben. Eine der Verpflichtungen liegt in der Umsetzung der Innovationspolitik, weshalb das Land Tätigkeiten im Bereich der Förderung von Innovationen aufgenommen hat.

Die in diesem Beitrag durchgeführte Forschung führt zu dem Ergebnis, dass die von der polnischen Wirtschaftsverwaltung zur Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe verwendeten Mittel, Rechtsformen und Verfahren zur Gewährung staatlicher Beihilfen vielfältig sind und die Gestaltung durch die gesetzlichen Regelungen sehr kompliziert ist.

Am Anfang der Arbeit wurde die Frage gestellt, ob der polnische Gesetzgeber geeignete rechtliche Voraussetzungen zur Förderung innovativer Tätigkeiten geschaffen hat, damit die sich aus der EU-Politik ergebenden Verpflichtungen erfüllt werden können.

Die durchgeführte Analysis bestätigt das. Der polnische Gesetzgeber ist der Verpflichtungen im Bereich der Förderung innovativer Aktivitäten durch die Einführung von Maßnahmen, Rechtsformen und Verfahren zur Gewährung staatlicher Beihilfen nachgekommen. Dank dieser Handlungsformen kann die Wirtschaftsverwaltung die Aufgabe der Unterstützung innovativer Tätigkeiten erfüllen. Die Art und Weise, wie die Verpflichtungen umgesetzt werden, unterscheidet sich jedoch von den auf der Ebene der Europäischen Union verlangten Grundsätzen. Diese fordern, dass die Verfahren zur Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten effizient und unkompliziert und dass die rechtlichen Maßnahmen und Formen der staatlichen Beihilfen einheitlich gestalten sind. In dieser Arbeit wurde hingegen festgestellt, dass die Verfahren in Polen sehr komplex sind. Das hängt unter anderem mit dem mehrstufigen Verfahrens zur Gewährung staatlicher Beihilfen zusammen und damit, dass die Instrumente sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, z.B. die Gewährung finanzieller Mittel durch das NWZ und NZFuE oder die Gewährung eines technologischen Bonus.

Die detaillierte Gesetzgebung unterscheidet verschiedene Verträge, die bei der Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten verwendet werden (Technologie kreditvertrag, der ein zivilrechtlicher Vertrag ist; Kofinanzierungsvertrag, dessen Inhalt durch öffentlich-rechtliche Vorschriften festgelegt wird).

Vorliegend wurden folgende Maßnahmen der Wirtschaftsverwaltung, im Rahmen derer staatliche Beihilfen für innovative Tätigkeiten gewährt werden, analysiert: Gewährung von Finanzhilfen durch PAU im Rahmen von Operationsprogrammen (Kapitel IV), Gewährung von Finanzhilfen durch PAU, die nicht mit der Durchführung von Operationsprogrammen zusammenhängen, Gewährung von Technologiebonus, Gewährung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums, Zonengenehmigung, Gewährung von Finanzmitteln

durch NZW und NZFuE (Kapitel V). Als Ergebnis der Untersuchung wurde festgestellt, dass sich diese Maßnahmen unterscheiden, unter anderem weil sie unterschiedlichen Klassifizierungen unterliegen können. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass erstens, die staatlichen Beihilfen direkten oder indirekten Charakter haben können, zweitens, die Beihilfen müssen zurückzuzahlen oder nicht zurückzuzahlen sein und drittens, welche Rechtsform verwendet wird.

Die Maßnahmen der direkten staatlichen Beihilfen sollten die Gewährung von Finanzhilfen durch PAU sowohl innerhalb als auch außerhalb von Operationsprogrammen als Subvention, Darlehen oder Bürgschaft umfassen. Zu den Maßnahmen der Direktbeihilfe gehören auch: die Gewährung eines Technologiebonus als zusätzliche Zahlung zum Darlehenskapital sowie die Gewährung von Finanzmitteln durch das NZW und das NZFuE, die in Form von Subventionen, Darlehen, Garantien oder rückzahlbaren Vorschüssen erfolgen können. Andererseits beinhalten indirekte staatliche Beihilfen die Erteilung einer Zonengenehmigung als Steuerbefreiung und die Gewährung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums als Senkung der Steuerbemessungsgrundlage.

Die oben genannten Maßnahmen lassen sich auch in rückzahlbare und nicht rückzahlbare Mittel unterteilen. Zu letzterer Kategorie gehört die Gewährung von Finanzhilfen durch PAU, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Operationsprogramme. Die von der PAU gewährte Subvention ist nicht rückzahlbar, aber ein Darlehen ist rückzahlbar. Andererseits ist die Subvention bei der Gewährung von Finanzmitteln durch das NZW und NZFuE nicht rückzahlbar, bzw. das Darlehen und der rückzahlbare Vorschuss sind rückzahlbar.

Die Klassifizierung der Maßnahmen zur Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten anhand der verschiedenen Rechtsformen, die von der Wirtschaftsverwaltungen bei der Gewährung staatlicher Beihilfen angewandt werden, steht im Zusammenhang mit den oben genannten Typologien von Maßnahmen im Bereich der staatlichen Beihilfen.

Als Rechtsform wird nicht nur der Vertrag (in den meisten Fällen ein Vertrag über die Kofinanzierung), sondern auch der Verwaltungsakt angewendet, was selten auf der Grundlage von Verfahren zur Gewährung staatlicher Beihilfen geschieht. Diese zeigt den Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums und einer Zonengenehmigung. Bei staatlichen Beihilfen für innovative Tätigkeiten gilt die Regel, dass Direktbeihilfen in Form eines Vertrages und indirekte Beihilfen in Form einer Verwaltungsaktes gewährt werden nicht, da direkte staatliche Beihilfen (Subventionen, Darlehen, rückzahlbare Vorschüsse) einem Unternehmer vom Direktor des NZW oder vom Direktor des NZFuE in der Form eines Verwaltungsaktes gewährt werden. In Bezug auf die Rechtsformen unterscheidet sich diese Maßnahme deutlich

von anderen Maßnahmen, denn bei der Gewährung solcher staatlicher Beihilfen gibt es sowohl einen Verwaltungsakt, der die Grundlage für die Gewährung staatlicher Beihilfen ist, als auch einen Vertrag, der auf der Grundlage eines Verwaltungsaktes abgeschlossen wird und die Grundlage für die Übertragung staatlicher Beihilfen darstellt.

**Die oben dargestellten Klassifizierungen bestätigen, dass die Maßnahmen zur Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten vielfältig sind und daher nicht durch die in den politischen Leitlinien der EU angegebene Einheitlichkeit gekennzeichnet sind. Die Vielfalt der Maßnahmen staatlicher Beihilfen für innovative Aktivitäten wird dadurch bestätigt:**

- A. Das Auftreten von direkten und indirekten staatlichen Beihilfen.**
- B. Gewährung von nicht rückzahlbaren staatlichen Beihilfen in den meisten Fällen.**
- C. Anwendung von Maßnahmen, die sowohl in Form eines Vertrages als auch einer Verwaltungsaktes gewährt werden.**

Die Analyse der Rechtsformen führte zu dem Schluss, dass die grundlegenden Rechtsformen bei der Gewährung staatlicher Beihilfen der Verwaltungsakt und der Vertrag sind. In den meisten Fällen hat der Gesetzgeber jedoch den Vertrag als Form der Gewährung staatlicher Beihilfen eingeführt.

Diese Verträge haben besondere Merkmale, da der Inhalt solcher Verträge dem öffentlichen Recht unterliegt. Dazu gehören auch die oben analysierten Verträge über Kofinanzierung und der Vertrag über finanzielle Unterstützung. Bei der Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten hat die Wirtschaftsverwaltung einen erheblichen Ermessensspielraum, und darüber hinaus kann ein Unternehmer staatlichen Beihilfen nur von der Wirtschaftsverwaltung erhalten. Andere Unternehmer leisten ihren Konkurrenten auf dem freien Markt keinerlei Unterstützung.

**Es ist also festzustellen, dass die Rechtsformen, durch die staatliche Beihilfen für innovative Tätigkeiten gewährt werden, unabhängig davon, ob sie auf der Grundlage eines Verwaltungsaktes oder eines Vertrages gewährt werden, öffentlich-rechtlicher Natur sind.**

#### IV.

**Besonderheiten bei der Unterstützung innovativer Tätigkeiten, zeigen sich auf der Verfahrensebene. Die Verfahren zum Abschluss eines Vertrages über die Gewäh-**

**rung staatlicher Beihilfen, sind durch typische Elemente des Verwaltungsverfahrens gekennzeichnet, dessen Modell in polnischen VwVfG normiert wurde.**

Die durchgeführte Analyse der normativen Grundlagen für die Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten, führt zu dem Schluss, dass der Gesetzgeber ein zweistufiges Verfahren durchführt. Danach geht dem Abschluss eines Vertrages über staatliche Beihilfen eine Tätigkeit der öffentlichen (Wirtschafts-)Verwaltung voraus. Diese Feststellung gilt für alle in dieser Arbeit analysierten Verträge und deckt ein breites Spektrum von Tätigkeiten im Bereich der öffentlichen Verwaltung ab - von der Information (im Falle eines von PAU, auf der Grundlage polnisches BGB geschlossenen Vertrages), über eine spezifischen Entscheidung mit Informationscharakter, die der Kontrolle eines Verwaltungsgerichts unterliegt (im Falle eines von PAU geschlossenen Vertrages über die Kofinanzierung, einer Technologiebonusvertrag), bis hin zum Verwaltungsakt (Gewährung von Mitteln durch NZW und NZFuE).

Ein gutes Beispiel für ein zweistufiges Verfahren ist die Gewährung staatlicher Beihilfen auf der Grundlage von Bestimmungen zur Finanzierung der Wissenschaft. Der Abschluss eines Vertrages durch den NZW-Direktor oder den NZFuE-Direktor erfolgt erst nach Erlass eines Verwaltungsaktes und auf dessen Grundlage. Das zweistufige Verfahren, bei dem die Wirtschaftsverwaltung in der Rechtsform eines Verwaltungsaktes entscheidet, ob es einem Unternehmer staatliche Beihilfen gewährt, und dann in der Rechtsform eines Vertrages die Bedingungen für die Gewährung solcher Beihilfen festlegt, erhöht das Niveau des Rechtsschutzes einer um staatliche Beihilfen ersuchenden Rechtsperson.

Die durchgeführte Forschung erlaubt es festzustellen, dass im Falle der Verweigerung der Gewährung staatlicher Beihilfen beim Abschluss eines zivilrechtlichen Vertrages dem Unternehmer kein Rechtsmittel zusteht. Die Wirtschaftsverwaltung entscheidet im Rahmen ihres Ermessens über den Abschluss eines Vertrages. Die Möglichkeit, eine freie Entscheidung über den Abschluss eines Vertrags durch die Wirtschaftsverwaltung zu treffen, ist eine Bestätigung für die mangelnde Gleichstellung der Parteien des Vertragsverhältnisses über die Gewährung staatlicher Beihilfen. Denn um die Förderung zu erhalten, muss ein Vertrag abgeschlossen werden.

Im Falle der Weigerung, staatliche Beihilfen in Form eines Verwaltungsaktes zu gewähren, hat der Unternehmer das Recht, beim Verwaltungsgericht Klage einzureichen. Die Entscheidung über die Gewährung oder Verweigerung einer staatlichen Beihilfe unterliegt somit der Kontrolle des Verwaltungsgerichts.

**Die Besonderheit der Verfahren zur Gewährung staatlicher Beihilfen für innovative Tätigkeiten besteht darin, dass unabhängig davon, ob ein Vertrag geschlossen wird oder ein Verwaltungsakt erlassen wird, die Verfahren zur Anwendung dieser Rechtsformen öffentlich-privater Natur sind und die Verfahren zum Abschluss eines Vertrages zweistufig sind. Das zweistufige Verfahren bietet Unternehmern, die staatliche Beihilfen beantragen, einen umfassenderen Rechtsschutz, da die Tätigkeiten vor dem Abschluss des Vertrages einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen.**

## V.

### **Die spezifische Rechtsnatur des Vertrages als Handlungsform der Wirtschaftsverwaltung**

Der Beitrag zeigt in Bezug auf die Unterstützung der Innovationstätigkeit sowie anderer Bereiche der Wirtschaftsverwaltung, die wachsende Bedeutung kooperativer Rechtsformen, insbesondere von Verträgen. Der Vertrag hingegen hat als Rechtsform der Wirtschaftsverwaltung einen besonderen Charakter, da er, wie bereits erwähnt, weitgehend durch öffentlich-rechtliche Vorschriften bestimmt ist. Darüber hinaus sind die Tätigkeiten vor Abschluss eines Vertrages oft öffentlich-rechtlicher Natur.

Die öffentlich-rechtliche Regelung von Verträgen über die Gewährung staatlicher Beihilfen macht es notwendig, nach einer neuen rechtlichen Qualifizierung zu suchen. Im Zusammenhang damit wurden Elemente aus einer Theorie des deutschen Rechts verwendet, wobei dem Verwaltungsvertrag besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Darüber hinaus wurde die Suche nach der Rechtsqualifikation in diesem Beitrag durch die Analyse der deutschen Zweistufentheorie erweitert, die bisher noch nicht Gegenstand einer detaillierten Analyse in der polnischen Lehre des öffentlichen Rechts war.

Die von der Wirtschaftsverwaltung im Rahmen der Förderung der Innovationstätigkeit geschlossenen Verträge unterscheiden sich vom zivilrechtlichen Modell. Ein Beispiel für einen solchen Vertrag ist zum einen der Vertrag über die Gewährung von Finanzbeihilfen auf der Grundlage von Artikel 6b Absatz 8 des PAUG sowie der Vertrag über die Kofinanzierung auf der Grundlage von GGE. Die Form dieser Verträge ist in den öffentlich-rechtlichen Best-



immungen ausführlich geregelt. Die genannten Verträge wurden unter Bezugnahme auf das Modell eines Verwaltungsvertrages analysiert.

Die in dieser Studie durchgeführte Forschung hat es ermöglicht, *de lege lata* zu beschließen, dass der Verwaltungsvertrag das Verhältnis zwischen der Wirtschaftsverwaltung und dem Unternehmer betrifft und im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (z.B. dem Vertrag über die Kofinanzierung) abgeschlossen wird. Der Abschluss von Verwaltungsverträgen durch die Wirtschaftsverwaltung sollte der Kontrolle der Verwaltungsgerichte unterliegen. Die Unterwerfung des Verwaltungsvertrags unter die Kontrolle der Verwaltungsgerichte wird den Rechtsschutz des Unternehmers wesentlich erhöhen. Denn im Falle der Weigerung, staatliche Beihilfen zu gewähren, hat der Unternehmer das Recht, gegen diesen Verwaltungsakt der Wirtschaftsverwaltung beim Verwaltungsgericht Klage zu erheben.

Der mit einem Unternehmer abgeschlossene Vertrag über die Gewährung einer finanziellen Unterstützung durch die PAU, auf den die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches anwendbar sind (Art. 6b Abs. 8 des PAU-Gesetzes), weist eine Reihe von Besonderheiten auf. Die Parteien eines solchen Vertrages sind nicht gleichberechtigt, er ist größtenteils durch öffentlich-rechtliche Vorschriften geregelt und betrifft auch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Darüber hinaus ist der Ermessensspielraum der Agentur bei der Gewährung solcher staatlicher Beihilfen weitreichend. Die Gestaltung des Vertrages über die Gewährung von Finanzhilfen durch das Gesetz über die PAU führt zu dem Ergebnis, dass der Vertrag die Merkmale eines Verwaltungsvertrages aufweist. *De lege ferenda* ist anzunehmen, dass die Kontrolle des Verwaltungsgerichts auf einen Vertrag über die Gewährung von Finanzhilfen ausgedehnt werden sollte, um ein höchstmögliches Maß an Rechtsschutz für den Unternehmer zu gewährleisten.

Auch der Vertrag über die Kofinanzierung auf der Grundlage von GGE, weist alle Merkmale eines Verwaltungsvertrages auf. Der Vertrag über die Kofinanzierung wird zwischen Unternehmer und Wirtschaftsverwaltung abgeschlossen und dient der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Die Überlegungen zum Vertrag sollten durch die Fragen der Tätigkeiten vor dem Abschluss des Vertrages über die Gewährung staatlicher Beihilfen ergänzt werden. Der Gesetzgeber strebt ein Modell an, bei dem der Abschluss eines Vertrages eine öffentliche Verwaltungstätigkeit vorausgeht. Die Analyse der normativen Grundlagen zeigt, dass es sich dabei um verschiedene Rechtsformen der Verwaltung handeln kann, sowohl um Verwaltungsakte als auch um Informationen.

## Bibliographie zum Thema

### Polnische Fachliteratur

1. *Będkowski-Koziol, Michał*, Plan jako instrument regulacji sektorów infrastrukturalnych?, in: *Bożena Popowska/Katarzyna Kokocińska* (Hrsg.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, 2009, S. 182 ff.
2. *Biernat Stanisław*, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, 1994;
3. *Biernat, Stanisław*, Promesa koncesji in *Henryk Olszewski/Bożena Popowska* (Hrsg.), *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, 1997, S. 37-54.
4. *Boć, Jan*, Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna), in: *Roman Hauser/Zygmunt Niewiadomski/Andrzej Wróbel*, *System Prawa Administracyjnego*. Bd. 5: Prawne formy działania administracji, 2013, S. 269 ff.
5. *Boć, Jan*, O umowie administracyjnej in: *Jan Boć/Ludmiła Dziewięcka-Bokun* (Hrsg.), *Umowy w administracji*, 2008, S. 29-41.
6. *Borkowski, Janusz*, *Decyzja administracyjna*, 1970, 1998.
7. *Borkowski, Janusz*, *Prawo administracyjne*, 1975.
8. *Chelmoński, Adam*, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej. Propozycje metodologiczne*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 1973, S. 59-65.
9. *Cholodecki Mateusz, Strzelbicki Michał*, *Publiczne prawo gospodarcze: procedury*, 2010.
10. *Chróścielewski, Wojciech*, *Akt administracyjny generalny*, 1994.
11. *Chróścielewski, Wojciech*, Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90.), *Państwo i Prawo* 1995, S. 49-59.
12. *Cieślak Rafał, Kornberger-Sokołowska Elżbieta, Zdanukiewicz Julia*, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, 2012.
13. *Cieślik, Ziemowit*, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, 2002.
14. *Cisowska-Sakrajda, Ewa*, Ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy w postępowaniu mediacyjnym in: *Jan Boć/Ludmiła Dziewięcka-Bokun* (Hrsg.), *Umowy w administracji*, 2008, S. 457 ff.
15. *Czarkowska Aleksandra*, Umowy adhezyjne w administracji publicznej in: *Jan Boć/Ludmiła Dziewięcka-Bokun* (Hrsg.), *Umowy w administracji*, 2008, S. 47 ff.

16. *Dolnicki Bogdan*, Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim, Państwo i Prawo, 2001, S. 79-86.
17. *Duda Michalina*, Dotacje udzielane przez państwowe osoby prawne, Państwo i Prawo, 2014, S. 30 ff.
18. *Dudzik, Stanisław*, Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem, 2002.
19. *Filipek, Józef*, Stosunek administracyjnoprawny, 1968.
20. *Jakubowski, Aleksander*, Decyzje w przedmiocie grantów naukowych, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2015, S. 77-93.
21. *Jaworska-Dębska, Barbara*, Umowy we współczesnej administracji in: *Boć/Dziewięcka-Bokun* (Hrsg.), S. 13-28.
22. *Kasznica Stanisław*, Polskie prawo administracyjne, 1946.
23. *Kijowski Dariusz*, Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego in: *Marek Wierzbowski/Jacek Jagielski/Aleksandra Wiktorowska/Ewa Stefańska* (Hrsg.), Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi, 2009, S. 115-136;
24. *Kijowski Dariusz*, Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego, in: *Jan Boć, Andrzej Chajbowicz*, Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, 2009, S. 283-292;
25. *Kijowski Dariusz*, Umowa jako forma działania administracji, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego Filii w Białymstoku, 1987, S. 7-54;
26. *Kijowski Dariusz*, Umowy w administracji publicznej in: *Festschrift: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, 2005, S. 282 ff.
27. *Kijowski, Dariusz*, Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego, in: *Zimmermann* (Hrsg.), 2007, S. 427-439.
28. *Kijowski, Dariusz*, W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji, Państwo i Prawo, 1987, S. 77-87.
29. *Knosala, Ernest*, Teoretyczne aspekty stosowania prawa prywatnego w działaniu współczesnej administracji publicznej in: *Wierzbowski/Jagielski/Wiktorowska/Stefańska* (Hrsg.), S. 145-155.

30. *Knysiak-Molczyk Hanna*, Inne formy działania administracji publicznej in: *Jan Zimmermann* (Hrsg.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, 2007, S. 491-506.
31. *Kokocińska Katarzyna*, Metoda regulacji stosunków prawnych w obszarze publicznego prawa gospodarczego in: *Bożenia Popowska* (Hrsg.), *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, 2013, S. 86 ff.
32. *Kokocińska Katarzyna, Trela Anna*, Polska Agencja Rozwoju przedsiębiorczości. Status prawny, zakres i charakter prawny zadań in: *Roman Budzinowski* (Hrsg.), *Prawo i Administracja*, Bd. IV, 2005, S. 283 ff.
33. *Kokocińska, Katarzyna*, Nowa regulacja przesądowego postępowania w sprawach o udzielenie wsparcia finansowego ze środków publicznych w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju in: *Krzysztof Knopek/Joanna Mucha* (Hrsg.), *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego*, 2013, S. 174 ff.
34. *Kokocińska, Katarzyna*, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, 2010.
35. *Kokocińska*, Swoboda zakładania przedsiębiorstw w świetle Układu Europejskiego ustanawiającego Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony (nicht veröffentlicht).
36. *Kornberger-Sokołowska Elżbieta, Zdunakiewicz Julia*, Pomoc unijna dla samorządów w Polsce, *Glosa* 2003.
37. *Kubiak Agnieszka*, Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym in: *Boć/Dziewięcka-Bokun*, S. 77-88.
38. *Kurcz Bartłomiej*, Kryterium selektywności w definicji pomocy państwa, *Państwo i Prawo* 2008, S. 95-105.
39. *Langrod Jerzy Stefan*, *Instytucje prawa administracyjnego: zarys części ogólnej*, 1948.
40. *Leoński Zbigniew*, *Materialne prawo administracyjne*, 2006.
41. *Łętowska, Ewa*, Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje, *Państwo i Prawo*, 2005, S. 3-10.
42. *Łętowski, Janusz*, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, 1990.
43. *Marquardt Piotr*, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*, 2007.
44. *Miruć, Alina*, Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej in: *Boć/Dziewięcka-Bokun*, 2008, S 346 ff.

45. *Molski, Rajmund*, Eksterytorialne stosowanie prawa ochrony konkurencji, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2002, S. 13 ff.
46. *Nykiel-Mateo, Anna*, Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym, 2009.
47. *Ofiarska, Małgorzata*, Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne, 2000.
48. *Otawski Piotr*, O koncepcji obszaru specjalnego in: *Roman Budzinowski* (Hrsg.), *Prawo i Administracja*, Bd. II, 2003, S. 266 ff.
49. *Paczkowska-Tomaszewska Aleksandra*, Zakłócenie konkurencji w świetle wspólnotowych zasad pomocy publicznej, *Państwo i Prawo*, 2007, S. 100-111.
50. *Panasiuk, Andrzej*, Umowa publicznoprawna, *Państwo i Prawo* 2008, S. 18-31.
51. *Pawłowicz Krystyna*, Prawne formy działania administracji gospodarczej – kierunki zmian i próba oceny in: *Popowska/Kokocińska*, 2009, S. 71 ff.
52. *Perkowski Maciej*, Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich, 2008.
53. *Piszc Anna*, Partnerstwo publiczno-prywatne jako wyraz kontraktualizacji administracji publicznej in: *Boć/Dziewięcka-Bokun*, S. 255 ff.
54. *Popowska Bożena*, Publiczne prawo gospodarcze w orzecznictwie, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2011, S. 53 ff.
55. *Popowska Bożena*, Publiczne prawo gospodarcze w płaszczyźnie proceduralnej in: *Leon Kieres* (Hrsg.) *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, 2010, S. 211 ff.
56. *Popowska, Bożena*, Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej; konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa? in *Popowska/Kokocińska*, 2009, S. 77-115.
57. *Popowska, Bożena*, Rola państwa w obszarze pomocy publicznej, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2002, S. 2 ff.
58. *Przybysz Piotr*, Umowa jako forma działania administracji w świetle poglądów Profesora Jerzego Starościaka in: *Boć/Dziewięcka-Bokun*, S. 123-128:
59. *Rabska, Teresa*, Działania administracji publicznej in: *Bożena Popowska/Katarzyna Kokocińska* (Hrsg.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, 2009, S. 17 ff.

60. *Rabska, Teresa*, Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych in: *Iwona Skrzydło-Niżnik* (Hrsg.), Instytucje współczesnego prawa administracyjnego, 2001, S. 612 ff.
61. *Rypina Marcin, Wierzbowski Marek*, Umowa z organem w postępowaniu administracyjnym, Państwo i Prawo, 2010, S. 15-27.
62. *Sancewicz Paweł*, Charakter prawny i procedura zawierania umowy premii technologicznej po nowelizacjach ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, Przegląd Prawa Publicznego (im Erscheinen).
63. *Sancewicz Paweł*, Decyzja administracyjna jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego w postępowaniu o uzyskanie dofinansowania od Narodowego Centrum Nauki i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju in: *Katarzyna Kokocińska* (Hrsg.), Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarki, S. 235 ff.
64. *Sancewicz Paweł*, Postępowanie o uzyskanie dofinansowania od Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowego Centrum Nauki w świetle niemieckiej teorii dwóch stopni, Przegląd Prawa Publicznego 2019, S. 84 ff.
65. *Sancewicz Paweł*, Rozstrzygnięcia w postępowaniach o uzyskanie dofinansowania od Narodowego Centrum Nauki i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw, Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia 2019, S. 15 ff.
66. *Sancewicz Paweł*, Teoria dwóch stopni w doktrynie niemieckiego prawa publicznego, Studia Prawa Publicznego 2013, S. 142 ff.
67. *Sancewicz Paweł*, Wspieranie działalności innowacyjnej w świetle aktów normatywnych wydawanych przez instytucje unijne oraz aktów polityki unijnej, z uwzględnieniem prawa polskiego, Kwartalnik Prawo, Społeczeństwo, Ekonomia 2019, S. 84 ff.
68. *Sancewicz Paweł*, Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej ze szczególnym uwzględnieniem sposobu udzielania pomocy publicznej in: *Popowska* (Hrsg.), 2013, S. 190-191 ff.
69. *Sancewicz, Paweł* Swoboda wyboru prywatnoprawnej formy działania administracji gospodarczej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego, Studia Prawa Publicznego. 2019, S. 93 ff.

70. *Skoczny Tadeusz*, Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa in: Jan Barcz (Hrsg.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, 2006, S. II-430 ff.;
71. *Smaga Marcin*, Zezwolenie na prowadzenie działalności w specjalnej strefie ekonomicznej, in: *Ernest Knosala/Andrzej Matan /Grzegorz Łaszczyca* (Hrsg.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, 1999, S. 489 ff.
72. *Małgorzata Stahl*, Zagadnienia wprowadzające in: Hauser/Niewiadomski/Wróbel, 2013, S. 319-327.
73. *Starościak Jerzy*, *Prawo administracyjne*, 1977.
74. *Starościak, Jerzy*, Prawne formy i metody działania administracji, in: *Teresa Rabska/Janusz Łętowski* (Hrsg.), *System prawa administracyjnego*, 1978, S. 39–129.
75. *Starościak*, *Prawne formy działania administracji*, 1957.
76. *Stoczkiewicz Marcin*, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, 2011.
77. *Strzyczkowski Kazimierz*, *Prawo gospodarcze publiczne*, 2009.
78. *Strzyczkowski Kazimierz*, Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej in: *Popowska/Kokocińska*, 2009, S. 61 ff.
79. *Supernat Jerzy*, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, 2003.
80. *Suwaj Rafał*, Umowy w zarządzaniu pasem drogowym in: *Boć/Dziewięcka-Bokun*, S. 411 ff.
81. *Szczepaniak Rafał*, Wybrane problemy związane z przeplataniem się cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej metody regulacji na przykładzie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, *Studia Prawa Prywatnego* 2014, S. 103-120 ff.
82. *Szubiakowski Marek*, Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2009, S. 37 ff.
83. *Szydło Marek*, Pojęcie pomocy państwa w prawie wspólnotowym, *Studia Europejskie* 2002;
84. *Szydło, Marek*, W sprawie pojęcia pomocy publicznej, *Głosa* 2002, S. 14 ff.
85. *Śledzińska Anna*, Umowy administracyjne w prawie i praktyce innych krajów in: *Boć/Dziewięcka-Bokun*, S. 179-192 ff.

86. *Taras Wojciech, Wróbel Andrzej*, W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych, in: *Ernest Knosala/Andrzej Matan/Grzegorz Łaszczycza* (Hrsg.), Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, 1999, S. 115-125.
87. *Trela, Anna*, Nowe zasady koncesjonowania działalności gospodarczej, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2002, S. 100 ff.
88. *Waligórski Michał*, Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej w tzw. specjalnych strefach ekonomicznych, *Studia Prawnicze*, 1997, S. 15 ff.
89. *Werner Aleksander*, Nadzór nad przyznawaniem pomocy publicznej przedsiębiorcom, *Państwo i Prawo*, 2003.
90. *Wilbrandt-Gotowicz Martyna*, Umowa jako forma działania administracji publicznej (w świetle poglądów J. S. Langroda) in: *Jan Niczyporuk* (Hrsg.), Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda, 2011, S. 441-453.
91. *Wyporska-Frankiewicz, Joanna*, Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym, 2010.
92. *Wyrozumski Anna*, Nieformalne porozumienia w prawie wspólnotowym i krajowym: (na przykładzie Obwieszczenia Komisji w sprawie współpracy w ramach Sieci Organów ds. Ochrony Konkurencji), *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 2004, S. 209 ff.
93. *Zacharko, Lidia, Nitecki, Stanisław*, Umowa – jako forma prywatyzacji zadań publicznych w świetle ustawy o pomocy społecznej in: *Boć/Dziewięcka-Bokun*, 2008, S. 443-453 ff..
94. *Zacharko, Lidia*, Wybrane refleksje nad istotą sfery specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych in: *Jerzy Supernat* (Hrsg.), Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, 2009, S. 793 ff.
95. *Ziemski, Krystian*, Akt administracyjny i jego alternatywy, in: *Zimmermann* (Hrsg.), S. 415-426.
96. *Ziemski, Krystian*, Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, 2005.
97. *Zimmermann, Jan*, *Prawo Administracyjne*, Warszawa 2010.



## Deutschsprachige Fachliteratur

1. *Adamovich, Ludwik, Funk, Bernd-Christian*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1980.
2. *Bauer, Hartmut*, Die negative und die positive Funktion des Verwaltungsvertragsrechts, in: *Merten, Schmidt, Stettner* (Hrsg.), Der Verwaltungsstaat im Wandel, Festschrift für Franz Knöpfle zum 70. Geburtstag, 1996, S. 11-31.
3. *Bauer, Hartmut*, Publizisierung, Begriff – Befund – Perspektiven, JZ 2014, S. 1017-1025.
4. *Bauer, Hartmut*, Verwaltungsrechtslehre im Umbruch?, DV, Bd. 25, 1992, S. 301-326.
5. *Bauer, Hartmut*, Verwaltungsverträge, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2. Aufl.2012, § 36.
6. *Bauer, Hartmut*, Zukunftsthema "Rekommunalisierung", DÖV 2012, S. 329-338.
7. *Bauer, Hendlar, Huber, Popowska, Rabska, Szewczyk* (Hrsg.), Öffentliches Recht im Umbruch, 2001, Poznań 1999.
8. *Bethge, Herbert*, Abschied von der Zweistufentheorie, JR 1972, S. 139-146.
9. *Bleckmann, Albert*, Subventionsrecht, Stuttgart 1978.
10. *Bleckmann, Albert*, Zum gerichtlichen Schutz des öffentlichen Finanzinteresses bei der Vergabe von Subventionen und öffentlichen Aufträgen, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 2005, S. 285-309.
11. *Breuer, Ludger*, Zersplitterung und Bedeutungsverlust des Gemeindefinanzrechts, WiVerw 2015, S. 150 ff.
12. *Brüning, Christoph*, (Re-)Kommunalisierung von Aufgaben aus privater Hand – Maßstäbe und Grenzen, VerwArch 2009, S. 453 ff.
13. *Budäus, Dietrich, Hilgers, Dennis*, Mutatis Mutandis: Rekommunalisierung zwischen Euphorie und Staatsversagen, DÖV 2013, S. 701 ff.
14. *Bullinger, Martin*, Vertrag und Verwaltungsakt, Kohlhammer, Stuttgart 1962.
15. *Burgi, Martin*, Privatisierung und Rekommunalisierung aus rechtswissenschaftlicher Sicht, NdsVBl. 2012, S. 225 – 232.

16. *Collin, Peter*, Privatisierung und Etatisierung als komplementäre Gestaltungsprozesse, JZ 2011, S. 274 ff.
17. *Di Fabio, Udo*, System der Handlungsformen und Fehlerfolgenlehre, in: *Becker, Schwarze* (Hrsg.), Wandel der Handlungsformen im öffentlichen Recht. 31. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht“, 1991, S. 47 ff.
18. *Ehlers, Dirk* in: *Schoch/Schmidt-Assmann/Pietzer* (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar zu § 40*, Beck online.
19. *Ehlers, Dirk*, Die Handlungsformen bei der Vergabe von Wirtschaftssubventionen, VerwArch 1983, S. 112-132.
20. *Ehlers, Dirk*, Verwaltung in Privatrechtsform, Berlin 1984.
21. *Flessa, Richard*, 30 Jahre Zweistufentheorie. Subventionsverhältnis und Hausbankprinzip, DVBl. 1985, S. 1365 ff.
22. *Forsthoff, Ernst*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, 1973.
23. *Fröhler, Ludwig*, Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, 1969.
24. *Fuchs, Claudia, Merli, Franz, Pöschl, Magdalena, Sturn, Richard, Wiederin, Ewald, Wimmer, Andreas W.* (Hrsg.), Staatliche Aufgaben, private Akteure, Bd. 1: Erscheinungsformen und Effekte, 2015.
25. *Fuchs, Claudia, Merli, Franz, Pöschl, Magdalena, Sturn, Richard, Wiederin, Ewald, Wimmer, Andreas W.* (Hrsg.), Staatliche Aufgaben, private Akteure, Bd. 2: Konzepte zur Ordnung der Vielfalt, 2017.
26. *Goldhammer, Michael*, Zweistufentheorie, Kontrahierungszwang und das Problem der Sparkassen mit Image gefährdeten Kunden, DÖV 2013, S. 416-423.
27. *Götz, Volkmar*, Recht der Wirtschaftssubventionen, 1966.
28. *Gramlich, Ludwig*, Öffentliches Wirtschaftsrecht. Schnell erfasst, 2007.
29. *Guckelberger Annette*, Die Rekommunalisierung privatisierter Leistungen in Deutschland, VerwArch 2013, S. 161 ff.
30. *Gurlit, Elke*, Verwaltungsvertrag und Gesetz. Eine vergleichende Untersuchung zum Verhältnis von vertraglicher Bindung und staatlicher Normsetzungsautorität, 2000.
31. *Henke, Wilhelm*, Das Recht der Wirtschaftssubventionen als öffentliches Vertragsrecht, 1979.

32. *Henneke, Hans-Günter*, 30 Jahre LVwG, 20 Jahre VwVfG – Stabilität und Flexibilität des Verwaltungshandelns, DÖV 1997, S. 768 ff.
33. *Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2. Aufl. 2012, § 33.
34. *Ipsen, Hans Peter*, Haushaltssubventionierung über zwei Stufen, in: Festschrift für Gerhard Wacke, 1972, S. 139-157.
35. *Ipsen, Hans Peter*, Öffentliche Subventionierung Privater, 1956.
36. *Ipsen, Hans Peter*, Subventionen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Aufgaben des Staates, 1990, § 92
37. *Ipsen, Hans Peter*, Verwaltung durch Subventionen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1967, Heft 25, S. 257-307.
38. *Kempfen, Bernhard*, Die Formenwahlfreiheit der Verwaltung. Die öffentliche Verwaltung zwischen öffentlichem und privatem Recht, 1989.
39. *Klement, Jan Henrik*, Auf der Suche nach dem öffentlichen Zweck, Die Verwaltung 48 (2015), S. 55-83.
40. *Knauff, Matthias*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2015.
41. *Knauff, Matthias*, Zurück zur kommunalen Daseinsvorsorge in der Energieversorgung, EnWZ 2015, S. 51 ff.
42. *Kopp, Ferdinand*, Die Entscheidung über die Vergabe öffentlicher Aufträge und über den Abschluß öffentlich-rechtlichen Verträge als Verwaltungsakte?, „Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung“ 1980, S. 609–612 ff.
43. *Leisner-Eggensperger, Anna*, Rekommunalisierung und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1110 ff.
44. *Maurer, Hartmut*, Waldhoff, Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017.
45. *Michael, Lothar*, Formen- und Instrumentenmix in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, § 41.
46. *Musil, Andreas*, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, 2005.
47. *Öhlinger, Theo*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1972
48. *Ossenbühl, Fritz*, Die Handlungsformen der Verwaltung, JuS 1979, S. 681- 687.

49. *Pünder, Hermann*, Kooperation statt Konfrontation – Zur der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodell, Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 63 ff.
50. *Röber, Manfred*, Privatisierung adé?, Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, Verwaltung & Management 2009, S. 227-240.
51. *Rodi, Michael*, Die Subventionsrechtsordnung, 2000.
52. *Rüfner, Wolfgang*, Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft: Untersuchungen zum Problem der leistenden Verwaltung, Berlin 1967.
53. *Sachs* in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar zu § 48, Randnummer 166, Beck online.
54. *Schlette, Volkmar*, Die Verwaltung als Vertragspartner, 2000.
55. *Schmidt, Rainer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Grundlagen des Verwaltungsverfahrens, Staathaltungsrecht, 2007, S. 17 ff.
56. *Schmidt, Rolf*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Grundlagen des Verwaltungsverfahrens, 2016.
57. *Schmidt, Thorsten Ingo*, Rechtliche Rahmenbedingungen und Perspektiven der Rekommunalisierung, DÖV 2014, 357 ff.
58. *Schmidt-Aßmann*, Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns, DVBl 1989, S. 533 ff.
59. *Schmitz, Heribert*, Die Verträge sollen sicherer werden“ – Zur Novellierung der Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Vertrag, DVBl 2005, S. 17-24.
60. *Schulte*, Schlichtes Verwaltungshandeln, 1995.
61. *Tanneberg, Birga*, Die Zweistufentheorie, 2011.
62. *Vec, Miloš*, Staatliche Aufgaben und private Akteure in der Rechtsgeschichte, in: *Fuchs/Merli/Pöschl/Sturn/Wiederin/Wimmer* (Hrsg.), Staatliche Aufgaben, private Akteure, Bd. 1: Erscheinungsformen und Effekte, 2015
63. *Weißberger, Christian*, Die Zweistufentheorie im Wirtschaftsverwaltungsrecht – Teil I, Gewerbearchiv 2009, Nr. 11, S. 417-426.
64. *Weißberger, Christian*, Die Zweistufentheorie im Wirtschaftsverwaltungsrecht – Teil II, Gewerbearchiv 2009, Nr. 12, S. 465-472.
65. *Zacher, Hans Friedrich*, Verwaltung durch Subventionen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1967, Heft 25, S. 308-400.
66. *Ziekow, Jan*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2016.

67. *Zuleeg, Manfred*, Die Zweistufentheorie, Ausgestaltung, Abwandlungen, Alternativen, in: *Oberndorfer* (Hrsg.), *Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft*, Festschrift für Fröhler, 1980, S. 275-296.