Volker Mayer

WALHALLA

Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden

Handbuch für Bewilligungsbehörden und Zuwendungsempfänger

Mit Beispielen, Checklisten und Mustertexten

[Wissen für die Praxis]

Finanzielle Förderung – eine Win-win-Situation für beide Seiten

Nicht immer will oder kann der Staat zur Erfüllung seiner vielfältigen Aufgaben selbst tätig werden. Deshalb vergibt er Zuwendungen, damit Dritte an seiner Stelle Zwecke des Gemeinwohls erreichen. Dies dient auch der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und dem Gedanken der Subsidiarität. Die Zuwendungsempfänger erfüllen staatliche Ziele eigenverantwortlich und werden hierzu finanziell gefördert.

Die anspruchsvolle Materie des Zuwendungsrechts bringt die Interessen beider Akteure des Zuwendungsverhältnisses in einen Ausgleich. Es ist in Bund und Ländern weitgehend einheitlich ausgestaltet. Das Handbuch richtet sich an Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger, erklärt die Zusammenhänge und Regelungen und begleitet Sie Schritt für Schritt durch das Verwaltungsverfahren.

Informieren Sie sich insbesondere über

- Förderrichtlinien
- Zuwendungsbegriff, Zuwendungszweck und Zuwendungsverfahren
- Bewilligung und Auszahlung der Zuwendung
- Verwendungsnachweis und Erfolgskontrolle
- Rücknahme, Widerruf und Änderung von Zuwendungsbescheiden
- Ermäßigungsklausel und Modell des vorläufigen Zuwendungsbescheides
- Abweichung von Verwaltungsvorschriften
- vorzeitigen Maßnahmenbeginn
- Besserstellungsverbot

Volker Mayer ist Referent im Bundesrechnungshof. Er kennt das Zuwendungs- und Haushaltsrecht aus allen Perspektiven: als Anwender in leitender Funktion der Verwaltung, Mitarbeiter des BMF in der Normsetzung, Prüfer im Bundesrechnungshof, Fachautor sowie als gefragter Dozent in Ausbildungs- und Praxisseminaren des Bundes, der Länder und bei Zuwendungsempfängern.

Volker Mayer

Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden

Handbuch für Bewilligungsbehörden und Zuwendungsempfänger

WALHALLA

Dieses E-Book enthält den Inhalt der gleichnamigen Druckausgabe, sodass folgender Zitiervorschlag verwendet werden kann:

Mayer, Volker, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden
Walhalla Fachverlag, Regensburg 2020

Hinweis: Unsere Werke sind stets bemüht, Sie nach bestem Wissen zu informieren. Alle Angaben in diesem Werk sind sorgfältig zusammengetragen und geprüft. Durch Neuerungen in der Gesetzgebung, Rechtsprechung sowie durch den Zeitablauf ergeben sich zwangsläufig Änderungen. Bitte haben Sie deshalb Verständnis dafür, dass wir für die Vollständigkeit und Richtigkeit des Inhalts keine Haftung übernehmen.
Bearbeitungsstand: März 2020

WALHALLA Digital:
Mit den WALHALLA E-Books bleiben Sie stets auf aktuellem Stand! Auf www.WALHALLA.de finden Sie unser komplettes E-Book- und App-Angebot. Klicken Sie doch mal rein!

Wir weisen darauf hin, dass Sie die gekauften E-Books nur für Ihren persönlichen Gebrauch nutzen dürfen. Eine entgeltliche oder unentgeltliche Weitergabe oder Leihe an Dritte ist nicht erlaubt. Auch das Einspeisen des E-Books in ein Netzwerk (z. B. Behörden-, Bibliotheksserver, Unternehmens-Intranet) ist nur erlaubt, wenn eine gesonderte Lizenzvereinbarung vorliegt.

Sollten Sie an einer Campus- oder Mehrplatzlizenz interessiert sein, wenden Sie sich bitte an den WALHALLA-E-Book-Service unter 0941 5684-0 oder walhalla@walhalla.de. Weitere Informationen finden Sie unter www.walhalla.de/b2b.

1., veränderter Nachdruck

© Walhalla u. Praetoria Verlag GmbH & Co. KG, Regensburg
Dieses E-Book ist nur für den persönlichen Gebrauch bestimmt.
Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Bestellnummer: 1850600

Schnellübersicht

Vorwort	**22**	
Abkürzungsverzeichnis	**23**	
Materielle Grundlagen des Zuwendungsrechts	**27**	**I**
Das Verwaltungsverfahren bei Zuwendungen	**95**	**II**
Einzelfragen	**329**	**III**
Literaturverzeichnis	**365**	**IV**
Stichwortverzeichnis	**369**	**V**

Gesamtinhaltsübersicht

Vorwort 22

Abkürzungsverzeichnis 23

I. Materielle Grundlagen des Zuwendungsrechts 27

1. Zuwendungen als staatliche Gestaltungsinstrumente 30

1.1 Staatspolitische Bedeutung von Zuwendungen 30

1.2 Unterstützungs- und Anreizfunktion 31

1.3 Vorteile von Zuwendungen für die öffentliche Hand 32

1.4 Finanzielle Bedeutung von Zuwendungen 33

1.5 Handlungsfelder von Bund, Ländern und Gemeinden 34

1.6 Vom Geben und Nehmen der öffentlichen Hand 36

2. Das Regelungssystem des Zuwendungsrechts 37

2.1 Homogenität des Zuwendungsrechts von Bund und Ländern 37

2.2 §§ 23 und 44 Abs. 1 BHO/LHO als Ankernormen 39

2.3 Weitere gesetzliche Regelungen des Zuwendungsrechts 40

2.4 Allgemeine Verwaltungsvorschriften 41

2.5 Besondere Verwaltungsvorschriften 43

3. Ressortspezifische Förderrichtlinien 44

3.1 Funktion von Förderrichtlinien 45

3.2 Erlass von Förderrichtlinien 46

3.3 Bekanntmachung von Förderrichtlinien 47

3.4 Rechtscharakter von Förderrichtlinien 48

3.5 Bezugnahme auf Förderrichtlinien in Zuwendungsbescheiden 50

3.6 Keine richterliche Interpretation von Förderrichtlinien 52

3.7 Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes bei Zuwendungen 52

4. Der Zuwendungsbegriff 54

4.1 Der Zuwendungsbegriff im Regelwerk 54

4.2 Vier wesentliche Merkmale von Zuwendungen 56

4.3 Abgrenzung von Zuwendungen gegenüber öffentlichen Aufträgen 57

4.4 Abgrenzung von Zuwendungen und Subventionen 59

5. Der Zuwendungszweck 61

5.1 Zwei Komponenten 61

5.2 Gegenständlicher Zweck 62

5.3 Förderziel 62

5.4 Zusammenhang von gegenständlichem Zweck und Förderziel 63

6. Das erhebliche staatliche Interesse als Fördervoraussetzung 64

7. Der Grundsatz der Subsidiarität 66

7.1 Gesellschaftspolitische Bedeutung 66

7.2 Übertragung auf das Zuwendungsrecht 67

8. Die Zuwendungsarten 69

8.1 Zuwendungsarten 69

8.2 Projektförderung 70

8.3 Institutionelle Förderung 71

8.4 Abgrenzungsmerkmale von Projektförderung und institutioneller Förderung 72

8.5 Projektförderung neben institutioneller Förderung 73

8.6 Omnibusprinzip und quasi-institutionelle Förderung 74

9. Die Finanzierungsarten 76

9.1 Finanzierungsarten 76

9.2 Fehlbedarfsfinanzierung 77

9.3 Anteilfinanzierung 78

9.4 Festbetragsfinanzierung 80

9.5 Vollfinanzierung 82

9.6 Übersicht über die Finanzierungsarten 84

10. Die Finanzierungsformen 85
10.1 Finanzierungsformen 86
10.2 Unbedingt rückzahlbare Zuwendungen 87
10.3 Bedingt rückzahlbare Zuwendungen 88
10.4 Nicht rückzahlbare Zuwendungen 89
11. Veranschlagung von Zuwendungen im Haushaltsplan 90
11.1 Ermächtigungsgrundlage für die Gewährung 90
11.2 Ausgabengruppe nach der Haushaltssystematik 90
11.3 Veranschlagung von Projektförderungen 91
11.4 Veranschlagung von institutionellen Förderungen 92
11.5 Prüffragen für die Veranschlagung von Zuwendungen 94

II. Das Verwaltungsverfahren bei Zuwendungen 95
1. Verfahrensrecht bei Zuwendungen 106
1.1 Materie des öffentlichen Rechts 106
1.2 Geltung des Verwaltungsverfahrensgesetzes 107
1.3 Haushaltsrechtliche Verfahrensvorgaben 108
2. Die Phasen des Zuwendungsverfahrens 108
3. Der Zuwendungsantrag 109
3.1 Allgemeines 110
3.2 Mindestbestandteile eines Antrags zur Projektförderung 111
3.3 Mindestbestandteile eines Antrags zur institutionellen Förderung 112
3.4 Allgemeiner Antragsvordruck 113
3.5 Beispiel für einen allgemeinen Antragsvordruck – Projektförderung – Zuwendungsantrag 114
4. Die fachliche Unterlage des Zuwendungsantrags 119
4.1 Projektbeschreibung oder Arbeitsplan 119
4.2 Projektbeschreibung bei Projektförderungen 121
4.3 Arbeitsplan bei institutionellen Förderungen 121

4.4 Beispiel für die Struktur einer fachlichen Unterlage anhand der vier „W-Fragen“ 122

5. Die monetäre Unterlage des Zuwendungsantrags 124

5.1 Finanzierungs- oder Wirtschaftsplan 125

5.2 Finanzierungsplan bei Projektförderungen 126

5.3 Kalkulationsgrundlagen 127

5.4 Sperren 127

5.5 Verknüpfung von Finanzierungs- und Meilensteinplan 128

5.6 Finanzierungsübersicht 129

5.7 Wirtschaftsplan bei institutionellen Förderungen 129

5.8 Beispiel für einen Finanzierungsplan 131

5.9 Beispiel für eine Verknüpfung von Arbeitspaketen (AP) und Finanzierung 132

6. Zuwendungsfähige Ausgaben 133

6.1 Begriff der zuwendungsfähigen Ausgaben 133

6.2 Bewilligungszeitraum 134

6.3 Vorsteuerabzugsberechtigung 135

6.4 Ausgeschlossene zuwendungsfähige Ausgaben 136

6.5 Kosten statt Ausgaben 136

7. Enger oder weiter Ansatz bei zuwendungsfähigen Ausgaben 137

7.1 Grundsatzentscheidung 138

7.2 Enger Ansatz (ohne Grundausstattung) 138

7.3 Begründung für Vollfinanzierung 139

7.4 Finanzierung von Ersatzkräften 139

7.5 Weiter Ansatz (mit Grundausstattung) 140

8. Pauschalen 141

8.1 Soll-Vorschrift 141

8.2 Vereinfachung durch Standardisierung 142

8.3 Bemessung von Pauschalen 142

8.4 Pauschale als Zuschlag 143

8.5 Regelmäßige Überprüfung 144
8.6 Gefahr der Doppelabrechnung 144
9. Die Prüfung des Zuwendungsantrags 144
9.1 Bedeutung der Antragsprüfung 144
9.2 Strukturierter Prozess 145
9.3 Interessenbekundungsverfahren 145
10. Inhaltlich-fachliche Prüfung 147
10.1 Prinzip der Bestenauslese bei Projektförderungen 147
10.2 Nutzwertanalysen 148
10.3 Durchführung der Nutzwertanalyse 149
10.4 Gefahren der Nutzwertanalyse 149
10.5 Beispiel für eine Nutzwertanalyse 150
10.6 Inhaltlich-fachliche Prüfung bei institutionellen Förderungen 151
10.7 Einfache Förderungen 151
11. Formulierung des Förderziels 151
11.1 Grundsätzliches 152
11.2 SMART-Konzept der Zieldefinition 152
11.3 Merkmal „spezifisch“ 153
11.4 Merkmal „messbar“ 153
11.5 Merkmal „angemessen“ 154
11.6 Merkmal „realistisch“ 155
11.7 Merkmal „terminiert“ 156
11.8 Mitwirkung des Antragstellers 157
11.9 Dokumentation der Zielbestimmung 157
11.10 Beispiele für smarte Förderziele 158
11.11 Einfache Förderungen 159
11.12 Bindung des Zuwendungsempfängers an das Förderziel 160
11.13 Absehen von der Bindung des Zuwendungsempfängers an das Förderziel 161

12. Feststellung der zuwendungsfähigen Ausgaben 162
12.1 Minimalprinzip 163
12.2 Durchführung der Prüfung 163
13. Ordnungsgemäße Geschäftsführung, Bonität und Nachhaltigkeit 166
13.1 Ordnungsgemäße Geschäftsführung 166
13.2 Bonität 169
13.3 Nachhaltigkeit der Förderung 170
14. Bemessung der Höhe der Zuwendung 171
14.1 Zuwendungsfähige Ausgaben als Grundlage 171
14.2 Fehlbedarfsfinanzierung 172
14.3 Berechnung des Fehlbedarfs 172
14.4 Einnahmen und Drittmittel 172
14.5 Eigenmittel des Zuwendungsempfängers 173
14.6 Eingeschränkte Anwendung der Fehlbedarfsfinanzierung 175
14.7 Anteilfinanzierung 176
14.8 Interesse von Zuwendungsempfänger und Zuwendungsgeber 176
14.9 Festbetragsfinanzierung 178
14.10 Vollfinanzierung 179
14.11 Festsetzung der Zuwendung als Höchstbetrag 179
15. Ergebnis der Antragsprüfung 180
15.1 Bewilligung oder Ablehnung 180
15.2 Dokumentationspflicht 182
15.3 Inhalt des Vermerkes 183
16. Die Bewilligung der Zuwendung 183
16.1 Zuwendungsbescheid 184
16.2 Zuwendungsvertrag 186
16.3 Beispiel für einen Zuwendungsbescheid 187

16.4 Haupt- und Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid ... 190
16.5 Allgemeine Nebenbestimmungen ... 191
16.6 Besondere Nebenbestimmungen ... 194
17. Die Auszahlung der Zuwendung ... 196
17.1 Grundsätzlich ... 197
17.2 Voraussetzung bestandskräftiger Bescheid ... 197
17.3 Reihenfolge der Inanspruchnahme ... 198
17.4 Auszahlung nur für fällige Zahlungen ... 199
17.5 Ratenweise Auszahlung zur alsbaldigen Verwendung ... 200
17.6 Taggenaue Auszahlung im Abrufverfahren (nur Bund) ... 200
17.7 Längere Vorauszahlung im Anforderungsverfahren (Bund und Länder) ... 201
17.8 Anforderungsverfahren beim Bund ... 201
17.9 Anforderungsverfahren bei den Ländern ... 203
17.10 Anforderung der Zuwendung über den Jahreswechsel hinaus ... 203
17.11 Berechnung der Frist zur alsbaldigen Verwendung ... 204
17.12 Auszahlungsverfahren bei institutioneller Förderung ... 204
17.13 Mitteilungspflicht bei nicht alsbaldiger Verwendung ... 205
17.14 Widerrufsmöglichkeit des Zuwendungsbescheids bei nicht alsbaldiger Verwendung ... 205
17.15 Verzinsungsmöglichkeit bei nicht alsbaldiger Verwendung ... 206
17.16 Verzinsungsmöglichkeit bei Abweichung von der Reihenfolge der Inanspruchnahme ... 207
17.17 Widerruf des Zuwendungsbescheids nach Verzinsung ... 207
17.18 Übersicht über das Auszahlungsverfahren ... 208
17.19 Nachgängige Auszahlung der Zuwendung ... 209
18. Zwischennachweis bei Projektförderungen ... 210
18.1 Funktion des Zwischennachweises ... 210
18.2 Bestandteile des Zwischennachweises ... 211

18.3 Vorlage des Zwischennachweises 211
18.4 Begleitendes Monitoring 211
18.5 Widerrufsmöglichkeiten laufender Förderungen 212
19. Verwendungsnachweis 213
19.1 Funktion des Verwendungsnachweises 214
19.2 Spiegelbildlichkeit des Verwendungsnachweises 214
19.3 Inhalt des Sachberichts 215
19.4 Sachbericht bei Projektförderungen 215
19.5 Sachbericht beim Zwischennachweis 216
19.6 Sachbericht bei institutioneller Förderung 216
19.7 Förderung von Baumaßnahmen 217
19.8 Beispiel für einen spiegelbildlichen Sachbericht 217
19.9 Inhalt und Struktur des zahlenmäßigen Nachweises 217
19.10 Zahlenmäßiger Nachweis bei Projektförderungen des Bundes 218
19.11 Zahlenmäßiger Nachweis bei Projektförderungen der Länder 219
19.12 Zahlenmäßiger Nachweis beim Zwischennachweis (Bund und Länder) 219
19.13 Zahlenmäßiger Nachweis bei institutionellen Förderungen 219
19.14 Zahlenmäßiger Nachweis bei Förderungen an Gebietskörperschaften 220
19.15 Zahlenmäßiger Nachweis bei Förderungen auf Kostenbasis 220
19.16 Beispiel für den zahlenmäßigen Nachweis einer Projektförderung (Bund) 221
19.17 Beispiel für die Belegliste einer Projektförderung (Bund) 225
19.18 Einfacher Verwendungsnachweis 225
19.19 Verwendungsbestätigung 226
19.20 Belege 227

20. Die Vorlage des Verwendungsnachweises 228
20.1 Materieller Begriffsinhalt 229
20.2 Vorlagefrist bei Projektförderungen 229
20.3 Vereinfachung des Fristbeginns in der Praxis 230
20.4 Abweichende Frist bei Förderungen an Gebietskörperschaften 230
20.5 Vorlagefrist bei institutionellen Förderungen 231
20.6 Abweichende Fristsetzung 231
20.7 Mängelfeststellungen der Rechnungshöfe 232
20.8 Erzwingung der Vorlage 232
20.9 Möglichkeit 1: Widerruf des Zuwendungsbescheids 232
20.10 Möglichkeit 2: Auszahlungsstopp 233
20.11 Möglichkeit 3: Einbehaltung einer Schlussrate 234
20.12 Möglichkeit 4: Nachträgliche Auszahlung der gesamten Zuwendung 235
20.13 Gewährung von Fristverlängerungen 235
21. Die Prüfung des Verwendungsnachweises 235
21.1 Pflichtaufgabe 236
21.2 Unterschiedliche Regelungsdichte bei Bund und Ländern 236
21.3 Bewilligungsbehörde als prüfende Stelle 237
21.4 Beauftragter als prüfende Stelle 237
21.5 Prüfende Stelle bei gemeinsamen Förderungen 238
21.6 Regelung im Zuwendungsbescheid zur prüfenden Stelle 238
21.7 Zweistufiges Prüfungsverfahren beim Bund 239
21.8 Kursorische Prüfung auf der ersten Stufe 240
21.9 Durchführung der Prüfung 241
21.10 Abschluss der kursorischen Prüfung 241
21.11 Übergang zur vertieften Prüfung 242
21.12 Abgrenzung der kursorischen zur vertieften Prüfung 243
21.13 Auswahl der vertieft zu prüfenden Nachweise 243

21.14 Gewinnung von Stichproben 244
21.15 Anhörung des Bundesrechnungshofes 245
21.16 Ausnahmen vom Stichprobenverfahren 245
21.17 Durchführung der vertieften Prüfung 246
21.18 Vorlage der Belege, Auskunftspflicht 246
21.19 Stichprobe in der Stichprobe 246
21.20 Prüffragen für den Sachbericht 247
21.21 Prüffragen für den zahlenmäßigen Nachweis und die Belegliste 248
21.22 Prüfung des Verwendungsnachweises bei institutioneller Förderung 249
21.23 Prüfung des Sachberichts 250
21.24 Prüfung des Jahresabschlusses 250
21.25 Prüfung der Vermögensrechnung 252
21.26 Beauftragung von Wirtschaftsprüfern 253
21.27 Fristen für die Verwendungsnachweisprüfung 253
21.28 Konkrete zeitliche Vorgaben beim Bund 254
21.29 Stopp neuer Bewilligungen 255
21.30 Stopp laufender Auszahlungen 256
21.31 Vermerk über die Verwendungsnachweisprüfung 257
21.32 Vermerk bei der kursorischen Prüfung 257
21.33 Vermerk bei der vertieften Prüfung 258
21.34 Gemeinsame Förderung oder Beauftragung eines Dritten 259
21.35 Beispiel für einen Prüfungsvermerk – vertiefte Prüfung Projektförderung – 259
21.36 Abschluss des Verfahrens gegenüber dem Zuwendungsempfänger 264
21.37 Prüfergebnis ohne Beanstandungen 264
21.38 Prüfungsergebnis mit Folgerungen 265
21.39 Besonderheit bei vorläufigen Zuwendungsbescheiden 265

22. Erfolgskontrolle bei Zuwendungen 265
22.1 Rechtliche Vorgabe 266
22.2 Methodik 267
22.3 Abgestufte Erfolgskontrolle bei Zuwendungen 270
22.4 Erfolgskontrolle als eigenständige Prüfung 271
23. Wegfall des Zuwendungsanspruchs 271
24. Rücknahme rechtswidriger Zuwendungsbescheide 273
24.1 Grundsätzliche Rücknahmemöglichkeit 274
24.2 Einschränkung der Rücknahmemöglichkeit bei schutzwürdigem Vertrauen 275
24.3 Vorliegen schutzwürdigen Vertrauens 276
24.4 Ermessensausübung beim nicht vom Vertrauensschutz umfassten Teil der Zuwendung 277
24.5 Von vornherein kein schutzwürdiges Vertrauen 278
25. Widerruf rechtmäßiger Zuwendungsbescheide 279
25.1 Grundsätzliche Widerrufsmöglichkeit 280
25.2 Nicht zweckentsprechende Verwendung 281
25.3 Nicht alsbaldige Verwendung 282
25.4 Nicht mehr zweckentsprechende Verwendung 283
25.5 Auflagenverstöße 284
25.6 Umfang des Widerrufs 284
25.7 Zeitlicher Umfang des Widerrufs 284
25.8 Betragsmäßiger Umfang des Widerrufs 285
25.9 Ermessensausübung 286
25.10 Bagatellgrenzen 287
26. Frist für die Rücknahme oder den Widerruf 289
26.1 Jahresfrist 289
26.2 Beginn des Fristlaufs 289
26.3 „Tatsachen“ 290
26.4 Dokumentationserfordernis bei der Prüfung des Verwendungsnachweises 291
26.5 Keine Geltung der Jahresfrist 291

27. Korrektur von Finanzierungsverbesserungen – alt: Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheids 292

27.1 Finanzierungsverbesserungen 292

27.2 Ermäßigungsklausel in den Allgemeinen Nebenbestimmungen 293

27.3 Fehlbedarfs- und Vollfinanzierung 294

27.4 Anteilfinanzierung 294

27.5 Festbetragsfinanzierung 295

27.6 Keine Verrechnung zwischen Einnahmenreduzierungen und Ausgabenermäßigungen 296

27.7 Bagatellgrenze 296

27.8 Auswirkung der Finanzierungsart auf die Ermäßigung der Zuwendung im Hinblick auf die Ermäßigungsklausel 298

27.9 Bisheriges Verständnis der Ermäßigungsklausel als auflösende Bedingung 298

27.10 Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Ermäßigungsklausel 299

27.11 Lösung für die Bewilligungsbehörden bei bereits erlassenen Zuwendungsbescheiden 300

28. Korrektur von Finanzierungsverbesserungen – alternativ: endgültige Festsetzung der Zuwendung 304

28.1 Wirkungsgleicher Einsatz der Ermäßigungsklausel 304

28.2 Übertragung auf Zuwendungsbescheide 305

28.3 Zügige Prüfung und Schlussbescheid 307

28.4 Abschließende Festsetzung der Höhe der Förderung 308

28.5 Gemeinsame Förderungen von Bund und Ländern 309

29. Erstattung der Zuwendung 309

29.1 Grundsatz 310

29.2 Umfang der Erstattung 310

29.3 Entreicherung 311

29.4 Verjährung des Erstattungsanspruchs 313

30. Sonstige verwaltungsrechtliche Anforderungen 314
30.1 Schriftliche Festsetzung 314
30.2 Anhörung des Zuwendungsempfängers 315
30.3 Begründung des Verwaltungsakts 316
31. Verzinsung des Erstattungsbetrags 317
31.1 Grundsätzliche Zinspflicht 318
31.2 Variabler Zinssatz 318
31.3 Zinsberechnung 319
31.4 Beginn des Verzinsungszeitraums 319
31.5 Ende des Verzinsungszeitraums 320
31.6 Absehen vom Zinsanspruch 321
31.7 Abweichungen in Ländern 322
31.8 Bagatellfälle 322
31.9 Elektronische Hilfe zins-online 323
32. Verzinsung bei nicht alsbaldiger Verwendung 324
32.1 Grundsatz 324
32.2 Tatbestand „nicht alsbaldiger Verwendung“ 324
32.3 Gleiche Regelungen wie bei Erstattungszinsen 325
32.4 Beginn und Ende des Verzinsungszeitraums 325
32.5 Abweichen von der Reihenfolge der Inanspruchnahme der Deckungsmittel 326

III. Einzelfragen 327
1. Das zuwendungsrechtliche Ermessen 329
1.1 Begriff des Ermessens 329
1.2 Entschließungs- und Auswahlermessen 329
1.3 Zweck des zuwendungsrechtlichen Ermessens 330
1.4 Intendiertes Ermessen 331
1.5 Ermessensfehler 332

2. Änderung von Zuwendungsbescheiden 334
2.1 Formelle und materielle Bestandskraft 334
2.2 Änderungen zu Lasten des Zuwendungsempfängers 335
2.3 Änderungen zu Gunsten des Zuwendungsempfängers 336
2.4 Nachbewilligung oder Aufstockung der Zuwendung 337
2.5 Form der Änderung 339
3. Möglichkeiten zur Abweichung von Verwaltungsvorschriften 339
3.1 Generelle Abweichungsmöglichkeiten 340
3.2 Abweichungsmöglichkeiten in Einzelfällen 341
3.3 Abweichungen zu Lasten von Zuwendungsempfängern 341
3.4 Abweichungsmöglichkeiten bei gemeinsamen Förderungen 341
4. Der vorzeitige Maßnahmenbeginn 342
4.1 Grundsatz 342
4.2 Definition des Maßnahmenbeginns 343
4.3 Ausnahmemöglichkeiten vom Verbot 345
4.4 Stufenweiser Entscheidungsprozess 345
4.5 Bereits weitgehend abgeschlossene Prüfung des Zuwendungsantrags 346
4.6 Ausgeschlossene Zulassung einer Ausnahme 347
4.7 Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns 347
5. Das Besserstellungsverbot 348
5.1 Grundsatz 348
5.2 Auflage an die Zuwendungsempfänger 349
5.3 Personeller Geltungsbereich des Besserstellungsverbots 350
5.4 Umfang des Besserstellungsverbots 351
5.5 Gesamtschau der Leistungen 353
5.6 Nichteinhaltung des Besserstellungsverbots 354
5.7 Gemeinsame Förderungen von Bund und Ländern 354
5.8 Ausnahmen vom Besserstellungsverbot 355

6. Die Anwendung des öffentlichen Vergaberechts durch Zuwendungsempfänger 355
6.1 Anwendungsfälle 356
6.2 Konsequenzen von Vergaberechtsverstößen 357
6.3 Möglichkeit der individuellen Befreiung von der Anwendung des Vergaberechts 359
7. Die Prüfung durch die Rechnungshöfe 361
7.1 Prüfungszuständigkeit 361
7.2 Prüfungsmaßstab 362
7.3 Auskunfts- und Vorlagepflichten 362
7.4 Prüfungsdurchführung 363

IV. Literaturverzeichnis 365

V. Stichwortverzeichnis 369

Vorwort

Bund, Länder und Gemeinden vergeben finanzielle Zuwendungen, um wichtige staatliche Interessen zu verwirklichen. Zuwendungen sind deshalb keine Gnadenakte oder Geschenke. Das Förderverhältnis zwischen öffentlicher Hand und Zuwendungsempfänger ist vielmehr auf partnerschaftliche Zielerfüllung im Interesse einer gemeinsamen (öffentlichen) Sache angelegt.

Das Zuwendungsrecht garantiert, dass die Verwendung der staatlichen Mittel ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Prinzipien folgt. Es berücksichtigt gleichzeitig die Interessen der Zuwendungsempfänger und eröffnet Spielräume und Gestaltungsmöglichkeiten. Der Preis hierfür ist ein komplexes und umfangreiches Regelwerk. Vorteilhaft ist aber, dass das Zuwendungsrecht bei Bund und Ländern bis in die einzelnen Vorschriften hinein weitgehend identisch ist. Wer die Bundesregelungen beherrscht, findet sich bei den Ländern gut zurecht – und umgekehrt.

Das vorliegende Werk ist in die Teile „Materielle Grundlagen", „Verwaltungsverfahren" und „Einzelfragen" gegliedert. Sie bauen aufeinander auf, sind aber so miteinander verknüpft, dass auch der sofortige Einstieg in ein spezielles Thema möglich ist. Zahlreiche praxisnahe Beispiele, Checklisten und Mustertexte erleichtern das Verständnis. Rechtsstand der vorliegenden Ausgabe ist März 2020. Das Problem der Anwendung der Ermäßigungsklausel in Nr. 2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid nach der im Jahr 2015 geänderten Rechtsprechung des Bundesverwaltungerichts wird insbesondere in den Abschnitten 27 und 28 des Teils II behandelt.

Mir ist es wichtig, in dem vorliegenden Buch sowohl die Perspektive der Verwaltung als auch der Zuwendungsempfänger einzunehmen und ihm einen hohen praktischen Nutzen zu geben. Die Probleme und Fragen sind mir aus meiner breiten beruflichen Erfahrung und zahlreichen Praktikerseminaren in Bund und Ländern bekannt. Entscheidender Faktor bei der Anwendung des Zuwendungsrechts sind aber die Menschen, die mit ihm arbeiten. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Bedburg im März 2020

Volker Mayer

✉ volker.mayer@praxis-zuwendungsrecht.de

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
ANBest-Gk	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
ANBest-P-Kosten	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis
AO	Abgabenordnung
AP	Arbeitspaket
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
Az.	Aktenzeichen
BAnz AT	Bundesanzeiger Amtlicher Teil
BayAGBGB	Gesetz zur Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Bayern)
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung

BIC	Bank Identifier Code
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BNBest	Besondere Nebenbestimmungen
BRH	Bundesrechnungshof
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BvL	(Registerzeichen beim Bundesverfassungsgericht für Normenkontrollverfahren)
BW	Baden-Württemberg
DÖV	Die öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f./ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Ggf./ggf.	Gegebenenfalls/gegebenenfalls
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt
GoBIT-HKR	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung bei Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
i. V. m.	in Verbindung mit
IBAN	International Bank Account Number
LHO	Landeshaushaltsordnung
MBl.NRW	Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden

NBest	Nebenbestimmungen
Nds.	Niedersachsen
Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PO-BRH	Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
StGB	Strafgesetzbuch
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
SubvG	Subventionsgesetz
TVL	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
UStG	Umsatzsteuergesetz
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl./vgl.	Vergleiche/vergleiche
VN	Verwendungsnachweis
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) Teil A
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift/-en
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WissFG	Wissenschaftsfreiheitsgesetz
www	World Wide Web
z. B.	zum Beispiel
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO
ZE	Zuwendungsempfänger

I. Materielle Grundlagen des Zuwendungsrechts

1. Zuwendungen als staatliche Gestaltungsinstrumente 30

1.1 Staatspolitische Bedeutung von Zuwendungen 30

1.2 Unterstützungs- und Anreizfunktion 31

1.3 Vorteile von Zuwendungen für die öffentliche Hand 32

1.4 Finanzielle Bedeutung von Zuwendungen 33

1.5 Handlungsfelder von Bund, Ländern und Gemeinden 34

1.6 Vom Geben und Nehmen der öffentlichen Hand 36

2. Das Regelungssystem des Zuwendungsrechts 37

2.1 Homogenität des Zuwendungsrechts von Bund und Ländern 37

2.2 §§ 23 und 44 Abs. 1 BHO/LHO als Ankernormen 39

2.3 Weitere gesetzliche Regelungen des Zuwendungsrechts 40

2.4 Allgemeine Verwaltungsvorschriften 41

2.5 Besondere Verwaltungsvorschriften 43

3. Ressortspezifische Förderrichtlinien 44

3.1 Funktion von Förderrichtlinien 45

3.2 Erlass von Förderrichtlinien 46

3.3 Bekanntmachung von Förderrichtlinien 47

3.4 Rechtscharakter von Förderrichtlinien 48

3.5 Bezugnahme auf Förderrichtlinien in Zuwendungsbescheiden 50

3.6 Keine richterliche Interpretation von Förderrichtlinien 52

3.7 Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes bei Zuwendungen 52

4. Der Zuwendungsbegriff 54

4.1 Der Zuwendungsbegriff im Regelwerk 54

4.2 Vier wesentliche Merkmale von Zuwendungen 56

4.3 Abgrenzung von Zuwendungen gegenüber öffentlichen Aufträgen ... 57

4.4 Abgrenzung von Zuwendungen und Subventionen ... 59

5. Der Zuwendungszweck ... 61

5.1 Zwei Komponenten ... 61

5.2 Gegenständlicher Zweck ... 62

5.3 Förderziel ... 62

5.4 Zusammenhang von gegenständlichem Zweck und Förderziel ... 63

6. Das erhebliche staatliche Interesse als Fördervoraussetzung ... 64

7. Der Grundsatz der Subsidiarität ... 66

7.1 Gesellschaftspolitische Bedeutung ... 66

7.2 Übertragung auf das Zuwendungsrecht ... 67

8. Die Zuwendungsarten ... 69

8.1 Zuwendungsarten ... 69

8.2 Projektförderung ... 70

8.3 Institutionelle Förderung ... 71

8.4 Abgrenzungsmerkmale von Projektförderung und institutioneller Förderung ... 72

8.5 Projektförderung neben institutioneller Förderung ... 73

8.6 Omnibusprinzip und quasi-institutionelle Förderung ... 74

9. Die Finanzierungsarten ... 76

9.1 Finanzierungsarten ... 76

9.2 Fehlbedarfsfinanzierung ... 77

9.3 Anteilfinanzierung ... 78

9.4 Festbetragsfinanzierung ... 80

9.5 Vollfinanzierung ... 82

9.6 Übersicht über die Finanzierungsarten ... 84

10. Die Finanzierungsformen 85

10.1 Finanzierungsformen 86

10.2 Unbedingt rückzahlbare Zuwendungen 87

10.3 Bedingt rückzahlbare Zuwendungen 88

10.4 Nicht rückzahlbare Zuwendungen 89

11. Veranschlagung von Zuwendungen im Haushaltsplan 90

11.1 Ermächtigungsgrundlage für die Gewährung 90

11.2 Ausgabengruppe nach der Haushaltssystematik 90

11.3 Veranschlagung von Projektförderungen 91

11.4 Veranschlagung von institutionellen Förderungen 92

11.5 Prüffragen für die Veranschlagung von Zuwendungen 94

I. Materielle Grundlagen des Zuwendungsrechts

1. Zuwendungen als staatliche Gestaltungsinstrumente

I

Überblick

- Mit Zuwendungen fördert der Staat gesellschaftliche Zwecke, an denen er ein erhebliches Interesse hat, deren Umsetzung er aber den Zuwendungsempfängern überlässt.
- Für die Zuwendungsempfänger hat die Förderung – je nach Motivationslage – eine Unterstützungs- oder Anreizfunktion.
- Für die öffentliche Hand sind Zuwendungen wirtschaftlich und zweckmäßig, weil sie nicht selbst tätig werden muss, sondern die Kompetenzen der Zuwendungsempfänger nutzen kann.
- Jährlich vergeben Bund und Länder Zuwendungen in Höhe von 50 bis 60 Mrd. Euro. Dies sind ungefähr 10 Prozent ihrer Haushaltsmittel.
- Sie betreffen die gesamte gesellschaftliche Bandbreite von den Bereichen Bildung und Forschung über Wirtschaftsförderung bis zu Kultur und Sport.
- Zuwendungen sind keine Geschenke an die Zuwendungsempfänger. Sie dienen alleine dazu, staatliche Ziele zu erreichen.
- Weil Zuwendungen aus Steuereinnahmen finanziert werden, dürfen beim Ausgeben dieser Steuermittel keine anderen Maßstäbe angelegt werden, als bei ihrem Einnehmen. Dies garantiert das Zuwendungsrecht.

1.1 Staatspolitische Bedeutung von Zuwendungen

Zuwendungen sind **staatliche Geldleistungen**, mit denen die Empfänger Aufgaben erfüllen, die im erheblichen öffentlichen Interesse liegen.

Sie konkretisieren in fiskalischer Hinsicht das für die gesellschaftliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland tragende Prinzip der **Subsidiarität**. Danach soll der Staat nur solche Aufgaben wahrnehmen, die kleinere Einheiten (z. B. Gemeinden, Zusammenschlüsse von Personen oder Institutionen, Familien oder jeder Einzelne) nicht genauso gut oder ggf. sogar besser erledigen können, vgl. Teil I 7.1.

Nicht der Staat als allmächtiger, allwissender und allzuständiger Vormund gestaltet das Zusammenleben seiner Einwohner, sondern die **Bürgerinnen und Bürger** sind in erster Linie selbst aufgerufen, ihre Lebensverhältnisse zu ordnen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Dies bedeutet keine völlige Enthaltsamkeit der staatlichen Instanzen. Mit Zuwendungen verbindet die öffentliche Hand vielmehr ihren eigenen **Gestaltungsanspruch** mit dem besonderen Engagement und den besonderen Kompetenzen der gesellschaftlichen Kräfte. Kein Bereich bleibt dem staatlichen Gestaltungswillen verschlossen, wenn er die Akteure mit finanziellen Leistungen lockt.

Zuwendungen haben somit eine doppelte Funktion:

- Der Zuwendungsempfänger erhält finanzielle Mittel, um eine Aufgabe zu erfüllen, die er als seine eigene annimmt und eigenverantwortlich durchführt.
- Der staatliche Zuwendungsgeber verwirklicht ein im Allgemeinwohl liegendes Interesse, ohne selbst tätig werden zu müssen.

Zuwendungen bewirken damit eine klassische **Win-win-Situation** auf beiden Seiten des Förderverhältnisses.

Ein anderes Wort für Zuwendungen ist **„Förderungen“**.

1.2 Unterstützungs- und Anreizfunktion

Förderungen haben für ihre Adressaten **entweder** eine Unterstützungs- **oder** eine Anreizfunktion.

Die **Unterstützungsfunktion** betrifft solche Empfänger, die bereits aus sich heraus motiviert sind, einen im erheblichen staatlichen Interesse liegenden Zweck zu erfüllen, denen es hierzu aber an ausreichenden Mitteln fehlt.

Beispiel:

Engagierte Bürger haben es sich selbst zur Aufgabe gesetzt, ein Naturschutzgebiet zu pflegen. Durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und dem Einsatz ihrer Arbeitskraft können sie einen Teil der benötigten Mittel aufbringen. Das fehlende Geld stellt das Land als Zuwendung zur Verfügung.

Die **Anreizfunktion** von Zuwendungen kommt dagegen bei Empfängern zum Tragen, die zur Erfüllung einer im staatlichen Interesse liegenden Aufgabe erst finanziell motiviert werden müssen.

Beispiel:

Ein Autofahrer könnte nach seinem Mobilitätsprofil ein E-Auto nutzen. Die Anschaffung ist ihm jedoch zu teuer. Der Bund setzt einen finanziellen Anreiz durch eine Kaufprämie, um seine Umweltschutzziele zu erreichen.

1.3 Vorteile von Zuwendungen für die öffentliche Hand

Zuwendungen haben für den Staat zahlreiche **Vorteile**.

Sie sind **zweckmäßig**, weil Zuwendungsempfänger fachlich häufig kompetenter als staatliche Stellen sind.

Beispiel:

Ein in der Jugendfürsorge erfahrener Wohlfahrtsverband betreibt in einem kleinen Ort ein Jugendzentrum, das vom Land/dem Landkreis gefördert wird. Über eigene Sozialarbeiter oder ein Jugendamt verfügt die Gemeinde nicht.

Sie sind zudem **wirtschaftlich**, weil die öffentliche Hand insbesondere bei befristeten Aufgaben kein eigenes Personal beschäftigen und keine eigenen Sachmittel einbringen muss. Auch leisten die Zuwendungsempfänger einen finanziellen Eigenbeitrag zur Erfüllung des Zuwendungszwecks.

Beispiel:

Das Jugendzentrum finanziert sich auch aus Verbandsmitteln und Spenden. Die Beschäftigten sind beim Verband angestellt, dem auch das Gebäude und das Inventar gehören. Das Land/der Kreis leistet lediglich einen Zuschuss zu den Betriebsausgaben.

Zuwendungen sind darüber hinaus **zielgenau** im Sinne der staatlichen Förderintention, weil der Zuwendungsgeber Einfluss auf die Art und Weise nimmt, wie der Zuwendungsempfänger seine Aufgabe erfüllt.

Beispiel:

Dem Betrieb des Zentrums liegt ein mit dem Zuwendungsgeber abgestimmtes pädagogisches Konzept zu Grunde, dessen Wirksamkeit regelmäßig überprüft wird.

Zuwendungen sind schließlich **politisch und weltanschaulich plural**, weil nicht der Staat selbst, sondern von ihm unabhängige verschiedene Dritte tätig werden. Häufig decken die in einem Bereich geförderten Zuwendungsempfänger die gesamte gesellschaftliche Bandbreite ab.

Beispiel:

Der Träger des Jugendzentrums unterliegt als Wohlfahrtsverband und „Nichtregierungsorganisation" keinem direkten staatlichen Einfluss. Andere geförderte Zentren im Landkreis werden von konkurrierenden Verbänden, Kirchen, Elterninitiativen oder Vereinen betrieben.

1.4 Finanzielle Bedeutung von Zuwendungen

Zuwendungen haben einen großen Anteil an den Ausgaben der **öffentlichen Haushalte**.

Der **Bund** wendet für dieses Förderinstrument jährlich rund 30 Mrd. Euro auf.[1] Das sind rund 10 Prozent seiner Ausgaben. Alleine auf Bundesebene bestehen mehrere hundert Förderprogramme und Fördertöpfe bei allen Bundesministerien. Aus ihnen vergibt die Verwaltung jährlich mehrere 10.000 neue Förderungen für inhaltlich und zeitlich abgegrenzte Maßnahmen. Daneben werden nahezu 300 Einrichtungen aus dem Bundeshaushalt langfristig institutionell gefördert und dadurch finanziell arbeitsfähig gehalten.

Ähnliche Größenordnungen bestehen bei den **Ländern**. Auch wenn es hierzu keine übergreifende aktuelle Statistik gibt, können die nachstehenden punktuellen Schlaglichter dies gut illustrieren:

[1] Vgl. *Schmidt*, in: Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, Stand 138. Aktualisierung, Februar 2018, B 1, Rn. 111 f.

- Nordrhein-Westfalen liegt an der Spitze. Bereits der letztmalig im Jahr 2007 veröffentlichte „Förderbericht“ wies Ausgaben für Zuwendungen in Höhe von fast 8 Mrd. Euro aus.[2]
- In Bayern wurden zwischen 2011 und 2013 insgesamt 324 Förderprogramme gezählt.[3]
- In den neuen Bundesländern wollte Sachsen im Jahr 2014 rund 2,8 Mrd. Euro für Zuwendungen ausgeben.[4]
- Im Haushaltsplan des Landes Niedersachsen als einem großen westdeutschen Flächenland sind für das Jahr 2018 Subventionen und Zuwendungen in Höhe von rd. 1.128,2 Mio. Euro veranschlagt.[5]

1.5 Handlungsfelder von Bund, Ländern und Gemeinden

Die Handlungsfelder von Bund, Ländern und Gemeinden bei Zuwendungen sind **vielseitig**. Sie betreffen alle gesellschaftlich relevanten Lebensbereiche.

Die **Förderungen des Bundes** sind überregionaler Natur oder greifen sogar ins Ausland hinaus.

Beispiele:

- Bildung, Forschung, Technologie
- Wirtschaft, Energie, Klima
- Verkehr (Eisenbahn, Luft- und Raumfahrt)
- Kultur
- Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarkt
- Umweltschutz
- Entwicklungshilfe
- auswärtige Beziehungen

---

2 Vgl. Finanzministerium NRW, Dritter Förderbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Teil IV „Gesamtübersicht über die Förderprogramme, unterteilt nach Politikfeldern“, S. 128 f.

3 Vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof, Jahresbericht 2016, S. 54, abrufbar unter: https://www.orh.bayern.de/berichte/jahresberichte/aktuell/jahresbericht-2016.html.

4 Vgl. Sächsisches Förderprofil 2013/2014, S. 9, abrufbar unter: https://www.finanzen.sachsen.de/doppelhaushalt-2013-2014-3975.html.

5 Vgl. Bericht des Niedersächsischen Finanzministeriums „Subventionen und Zuwendungen des Landes Niedersachsen 2017–2021“, S. 6, abrufbar unter: http://www.mf.niedersachsen.de/ themen/haushalt/subventionsbericht/subventionsbericht-1430.html.

Die **Förderungen der Länder** sind landesspezifisch und regionaler Natur.

Beispiele:

- Wirtschaft, Handel, Tourismus
- Bildung und Kultur
- Verkehr, Infrastruktur (Straßen, Breitband)
- Landwirtschaft, Forstwirtschaft
- Umwelt- und Naturschutz
- Entwicklung ländlicher Räume
- Entwicklung städtischer Räume
- Umsetzung von EU-Programmen

Praxis-Tipp:

Nicht selten fördern Bund und Länder Projekte und Einrichtungen **gemeinsam**. Um Doppelförderungen zu vermeiden und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, ist in solchen Fällen eine enge Abstimmung zwischen den Bewilligungsbehörden erforderlich, vgl. VV Nr. 1.4 zu § 44 BHO.

Auch auf der **gemeindlichen Ebene** wird das Instrument der Zuwendung zur Förderung örtlicher Aufgaben genutzt. Allerdings in wesentlich geringerem Umfang und nur mit vergleichsweise kleinen Förderbeträgen.

Beispiele:

- Förderung des Vereinslebens
- Feuerwehr und Jugend
- Jubiläen und Jahrfeiern
- Geburts- oder Windelprämien

In den allermeisten Fällen lehnen sich die Kommunen an das Zuwendungsrecht des Landes an und vermeiden den Aufwand, ein eigenes Regelwerk, z. B. in Form einer Satzung, zu erlassen.

Praxis-Tipp:

Zu eigenen gemeindlichen Regelwerken vgl. z. B. die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen aus Haushaltsmitteln der Stadt Braunschweig, abrufbar unter: http://www.braunschweig.de/index.html

1.6 Vom Geben und Nehmen der öffentlichen Hand

Jeden Euro, den der Staat ausgibt, hat dieser zuvor **von anderen genommen**. Die meisten öffentlichen Einnahmen sind Steuern und Abgaben. Aus ihnen finanziert z. B. der Bund mehr als 90 Prozent seiner Ausgaben.[6] Mit der Steuererhebung nimmt der Fiskus den Bürgerinnen und Bürgern Teile ihres Eigentums.[7] Dieser Eingriff in die grundrechtlich geschützte Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) ist gerechtfertigt, wenn die öffentliche Hand die Mittel für Zwecke des Allgemeinwohls einsetzt.

Deshalb sind Zuwendungen **keine Geschenke** an die Zuwendungsempfänger.[8] Sie dienen alleine dazu, staatliche Ziele zu erreichen. Die zwingende Verbindung von Einnahmen und Ausgaben muss zu der Haltung führen, dass beim Ausgeben der Steuermittel keine grundlegend anderen Maßstäbe angelegt werden, als bei deren Einnehmen.

So wäre es z. B. **problematisch**, wenn Zuwendungsempfängern Erleichterungen zur Belegung ihrer Einnahmen und Ausgaben gewährt würden, die Steuerzahlern verwehrt sind.

Das Haushalts- und Zuwendungsrecht setzt deshalb die notwendigen **Standards**, um eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der finanziellen Mittel durch Zuwendungsempfänger und Verwaltung sicherzustellen. Alle – teilweise berechtigten – Forderungen und Überlegungen zur Vereinfachung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts müssen sich an diesem Grundgedanken orientieren.

---

6 Vgl. Finanzbericht 2016 des Bundesministeriums der Finanzen, Tabelle 2, S. 14.

7 Vgl. *Kirchhof*, in: Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 118 Rn. 80.

8 Vgl. hierzu *Schmidt,* in: Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, Stand 138. Aktualisierung, Februar 2018, B III, Rn. 11.

Praxis-Tipp:

Zu Möglichkeiten des Abweichens von bestehenden Regelungen in besonderen Fällen, vgl. Teil III 3.

2. Das Regelungssystem des Zuwendungsrechts

Überblick

- Das Zuwendungsrecht von Bund und Ländern ist weitgehend identisch. Dies betrifft sowohl die wichtigsten gesetzlichen Regelungen in den Haushaltsordnungen als auch die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften.
- Ankernormen des Zuwendungsrechts sind die §§ 23 und 44 BHO/LHO mit richtungsweisenden Vorgaben. Alle anderen Regelungen des Zuwendungsrechts und die Verwaltungspraxis müssen sich an diesen Grundsätzen orientieren und messen lassen.
- Weitere gesetzliche Regelungen in den Haushaltsordnungen und den jährlichen Haushaltsgesetzen betreffen spezielle Materien bei Zuwendungen.
- Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 BHO/LHO konkretisieren die gesetzlichen Vorgaben, nehmen erforderliche Auslegungen vor und lenken das Verwaltungsermessen.
- Außerdem etablieren die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Bewilligungsbehörden einen einheitlichen und effektiven Kernprozess bei der Bewirtschaftung von Zuwendungen.
- Neben die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften treten noch besondere Verwaltungsvorschriften, die ebenfalls einzelne Materien der Bewirtschaftung von Zuwendungen regeln.

2.1 Homogenität des Zuwendungsrechts von Bund und Ländern

Die gesetzlichen Regelungen des Bundes und der Länder sind im Zuwendungsrecht weitgehend identisch. Den einheitlichen Rahmen für das Haushaltsrecht von Bund und Ländern bildet das **Haushaltsgrundsätzegesetz** (HGrG). Dessen §§ 14 und 26 setzen dem Bund und den Ländern Vorgaben für die Regelung ihres jeweils eigenen Zuwendungsrechts.

Auch bei den umfangreichen **Verwaltungsvorschriften** bestehen sehr große Übereinstimmungen. Dies betrifft weitgehend sogar die Nummerierungen in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 BHO/LHO.

Praxis-Tipp:

Die vorliegende Darstellung nimmt deshalb regelmäßig Bezug auf die Bundesregelungen. In den meisten Fällen kann sowohl bei gesetzlichen Regelungen als auch bei Verwaltungsvorschriften statt „BHO“ auch „LHO“ gelesen werden. Auf gravierende Abweichungen wird eingegangen.

Um eine möglichst große Übereinstimmung der Regelwerke zu erreichen, stimmen sich Bund und Länder im **„Arbeitsausschuss Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“** ab. In ihm sind alle Finanzministerien von Bund und Ländern, der Bundesrechnungshof sowie ein Landesrechnungshof als Repräsentant aller Landesrechnungshöfe vertreten. Häufig nimmt der Bund eine Vorreiterrolle bei der Fortentwicklung des Zuwendungsrechts ein. Nach und nach greifen alle oder zumindest einige Länder die neuen Bundesregelungen für ihr eigenes Regelwerk auf und ziehen nach.

Problematisch können die wenigen Rechtsunterschiede vor allem bei **gemeinsamen Förderungen** von Bund und Ländern sein. In solchen Fällen sind die Bewilligungsbehörden nach ihren jeweiligen Verwaltungsvorschriften gehalten, sich abzustimmen (VV Nr. 1.4 zu § 44 BHO/LHO).

Beispiel:

Bund und Land finanzieren ein Projekt gemeinsam. Der Bund trägt den größten Finanzierungsanteil und erlässt deshalb den Zuwendungsbescheid über den gesamten Förderbetrag, der auch den Landesanteil einschließt. Auch das weitere Zuwendungsverfahren wird von ihm abgewickelt. Dem Zuwendungsempfänger wird lediglich aufgegeben, den Landesanteil an der Förderung beim Land abzurufen.