

Zuwendungsrecht des Bundes **Praxislehrbuch**

**Eine Einführung in das
Zuwendungsrecht des Bundes**

3. Auflage 2026

Impressum

© 2026 Sven Gumpert – Stand Januar 2026

Urheberrechtshinweis:

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb enger Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Rechteinhabers unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

ISBN-13: 978-3-948911-15-7

Vorwort zur 3. Auflage

Die dritte Auflage dieses Lehrbuches zum Zuwendungsrecht des Bundes ist in erster Linie eine Aktualisierung. Seit Erscheinen der Voraufgabe haben sich einzelne, durchaus praxisrelevante Regelungen geändert, ohne dass dies eine grundlegende Neuüberarbeitung des Werkes erforderlich gemacht hätte. Ziel dieser Auflage ist es daher, das Lehrbuch auf den aktuellen Stand zu bringen und die Entwicklungen insbesondere des Jahres 2025 sachgerecht einzuarbeiten.

Zu berücksichtigen waren vor allem die verschärften Anforderungen bei der Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns, die in der Praxis zu einer sorgfältigeren Prüfung und engeren Handhabung geführt haben. Ebenfalls neu aufgenommen wurde der Tarifvorbehalt im Zusammenhang mit dem Besserstellungsverbot bei institutionell geförderten Einrichtungen, der die Anwendung tariflicher Vergütungsregelungen klarer konturiert und zugleich neue Fragestellungen mit sich bringt.

Darüber hinaus wurden die erhöhte Betragsgrenze für Ausnahmen in Fällen geringer finanzieller Bedeutung sowie die weiter gestärkten Möglichkeiten der Pauschalierung von Ausgaben eingearbeitet. Beide Änderungen verfolgen erkennbar das Ziel, Verfahren zu vereinfachen und Verwaltung wie Zuwendungsempfänger zu entlasten – ein Anliegen, das das Zuwendungsrecht in den letzten Jahren insgesamt prägt. Gerade diese Entwicklung zeigt, dass das Zuwendungsrecht des Bundes derzeit ein ausgesprochen agiles Rechtsgebiet ist. Vor dem Hintergrund fortdauernder Entbürokratisierungsbemühungen ist davon auszugehen, dass auch in den kommenden Jahren weitere Anpassungen folgen werden. Dieses Lehrbuch versteht sich daher nicht als abschließende Darstellung, sondern als verlässliche Momentaufnahme und Arbeitsgrundlage in einem sich stetig weiterentwickelnden Regelungsumfeld.

Die bewährte Struktur des Werkes wurde beibehalten. Rechtsprechung, Verwaltungspraxis und Literatur wurden punktuell aktualisiert, Beispiele und Hinweise dort angepasst, wo es erforderlich war. Das Lehrbuch soll weiterhin sowohl den Einstieg in das Zuwendungsrecht erleichtern als auch als Nachschlagewerk für die Praxis dienen.

Für Anregungen und Hinweise aus dem Kreis der Leserinnen und Leser danke ich herzlich. Sie tragen wesentlich dazu bei, das Werk auch künftig praxisnah und aktuell zu halten.

Xanten, im Januar 2026

Ihr Sven Gumpert

Vorwort zur 2. Auflage

Liebe Lesende,

Zunächst möchte ich mich bei Ihnen allen für das viele positive und konstruktive Feedback bedanken!

Ich freue mich, Ihnen nun (endlich) die 2. Auflage präsentieren zu können. Wie Sie feststellen werden, habe ich den Umfang der Inhalte deutlich erweitert und natürlich alle aktuellen Änderungen bis März 2025 berücksichtigt. Leider hat es bis zu dieser 2. Auflage rund fünf Jahre gedauert. Dafür entschuldige ich mich. Wie ich gestehen muss, liegt dies zum einen daran, dass ich dieses Buch neben meiner hauptberuflichen Tätigkeit fortschreibe und aufgrund des Erfolges meiner Seminartätigkeit oft nicht die notwendige Zeit gefunden habe, mich an die Aktualisierung zu setzen.

Aber gerade in den letzten Monaten hat sich doch auch vieles im Zuwendungsrecht getan. So wurden zahlreiche Änderungen eingeführt, die ich natürlich noch alle möglichst mit einbringen wollte. So sind der Wegfall des Schriftformerfordernisses oder die Vereinfachung bei den Anforderungen an die Belege im Verwendungsnachweis sowie die Ausnahmeregelungen ab dem Haushaltsgesetz 2024 nur einige der zentralen Veränderungen. Alle diese Veränderungen haben natürlich ihren Niederschlag in diesem Buch gefunden und werden von mir auch zum Teil mit eigenen Einschätzungen und Möglichkeiten kommentiert.

Eine Übersicht vieler Änderungen im Zuwendungsrecht seit der 1. Auflage finden Sie auch in einer Übersicht auf den nächsten Seiten.

Wie ich im Vorwort zur 1. Auflage schon geschrieben habe, geht es mir bei diesem Buch vor allem darum, Sie praxisorientiert an das Zuwendungsrecht heranzuführen. Ich erhebe dabei keinen Anspruch darauf, dass dieses Buch die Anforderungen rechtswissenschaftlicher Literatur erfüllt. Zugleich möchte ich mit diesem Buch aber auch nicht nur an der Oberfläche bleiben. Insoweit soll Ihnen das Buch mehr bieten als nur einen Überblick, welche Regelungen es im Zuwendungsrecht gibt. Ich habe mich daher bemüht, die Themen mit möglichst vielen Beispielen aus der Praxis zu untermalen, um Ihnen damit deutlich zu machen, was mit der jeweiligen Regelung gemeint ist. Daneben geht es mir aber vor allem auch darum zu zeigen, dass mit einem guten Verständnis des Zuwendungsrechts und einer gewissen Kreativität fast alles (rechtskonform!) realisiert werden kann.

Sollten Ihnen an der einen oder anderen Stelle weitere Beispiele fehlen oder Sie insgesamt Fragen bzw. Anmerkungen und Vorschläge haben, würde ich mich sehr über Ihr Feedback freuen. Unter feedback@zuwendungsrecht.biz können Sie mir gerne entsprechende Rückmeldungen geben. Insoweit verweise ich auch auf meine Homepage unter www.zuwendungsrecht.biz.

Ich werde mich zudem bemühen, die nächsten Auflagen schneller zu aktualisieren, und kann Ihnen aber auch schon sagen, dass ich das Buch weiterentwickeln und in der Zukunft mit weiteren Themen ergänzen werde. So scheint es mir gerade beim Thema Verwaltungsrecht hilfreich zu sein, Ihnen eine kleine und auf das Zuwendungsrecht bezogene Einführung anzubieten. Denn wie ich aus meinen Seminaren weiß, sind nicht wenige von Ihnen auch ohne klassische Verwaltungsausbildung oder ein rechtliches Studium im Zuwendungsrecht aktiv. Ihnen das notwendige Basiswissen im Verwaltungsrecht in einem eigenen Kapitel zu vermitteln, wird daher mein nächstes Ziel für eine der nächsten Auflagen sein.

Bis dahin wünsche ich Ihnen allen viel Erfolg und hoffe, dass ich Ihnen mit diesem Buch helfen kann, sich im zuwendungsrechtlichen Gestrüpp besser zurechtzufinden.

Xanten im März 2025

Ihr Sven Gumpert

Vorwort zur 1. Auflage

Als ich 2001 das erste Mal mit dem Bereich der Förderung im Rahmen meiner beruflichen Tätigkeit in Kontakt kam, fiel mir bereits auf, dass im Bereich des Zuwendungsrechts, im Gegensatz zu vielen anderen Rechtsthemen im öffentlichen Recht, so gut wie keine nennenswerte Literatur zu finden war, anhand derer man sich selbst die Grundzüge des Zuwendungsrechts strukturiert und nachvollziehbar erschließen konnte.

Im Wesentlichen standen daher nur die Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 der Haushaltsordnung oder entsprechende Kommentierungen zur Verfügung, anhand derer der Einstieg gelingen sollte.

Nach nunmehr fast 20 Jahren hat sich die Situation zwar etwas gebessert, allerdings bekomme ich im Rahmen meiner Lehrtätigkeit auch heute noch oft die Rückmeldung, dass es an einer ausreichenden Anzahl an verständlichen und gut strukturierten Lehrwerken fehlt.

Mit diesem Buch möchte ich daher helfen, die vorhandene Lücke zu schließen und ein Werk an die Hand zu geben, welches ein Lehrbuch und Nachschlagewerk zugleich ist.

Dabei habe ich mich auf die Darstellung der Grundzüge des Zuwendungsrechts beschränkt und versucht, praxisrelevante Themen vertieft darzustellen. Gerne nehme ich konstruktive Rückmeldungen unter feedback@zuwendungsrecht.biz entgegen und würde mich darüber sogar ausdrücklich freuen.

Wer daran interessiert ist, kann sich zudem gerne regelmäßig auf meiner Homepage unter www.zuwendungsrecht.biz informieren. Dort veröffentliche ich laufend Beiträge zu einzelnen Aspekten des Zuwendungsrechts des Bundes.

Hinweisen möchte ich noch darauf, dass ich aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen überwiegend verzichtet habe. Sämtliche geschlechtlichen Bezeichnungen gelten aber selbstverständlich gleichermaßen für beiderlei Geschlecht.

Übersicht Änderungen seit 2020¹

Jahr	Beschreibung	Fundstelle
2022:	Änderung der VV Nr. 3.3 zu §23 BHO Änderung der VV Nr. 3.4 und 8.8 zu §44 BHO (BMF-Rundschreiben vom 18. Juli 2022 II A 3 - H 1012-6/21/10003 :003, 2022/0730889)	GMBI. 2022 Nr. 33, S. 742
2023	Änderung der VV Nr. 3.1 zu § 44 BHO, der VV Nr. 4.1 zu § 44 BHO und der VV Nr. 8.1 zu § 44 BHO, Aufhebung der VV Nr. 15.6 zu § 44 BHO [Wegfall Schriftform] (BMF-Rundschreiben vom 6. Juli 2023 II A 3 - H 1012-6/23/10001 :006) Änderungen der VV zu §§ 7, 17, 21, 23, 34, 44, 47, 49, 50, 59 und 105 BHO (BMF-Rundschreiben vom 15. November 2023 II A 3 - H 1012-6/23/10001 :007)	GMBI. 2023 Nr. 39, S. 814 GMBI. 2023 Nr. 51, S. 1110
2024	Änderungen der (ANBest-I), der (ANBest-P), der (ANBest-Gk), der (ANBest-P-Kosten), der VV Nr. 5.3.4 und der VV Nr. 8 zu § 44 BHO [Änderung Verwendungsnachweis inkl. Beleganforderungen] (BMF-Rundschreiben vom 17. Mai 2024 II A 3 - H 1012-6/23/10003 :006, DOK 2024/0345470)	GMBI. 2024 Nr. 23, S. 446
2025	Änderungen zum vorzeitigen Maßnah- menbeginn und Stärkung Pauschalen	GMBI. 2025 Nr. 09, Seite 162
	Änderungen vv zu §44 LHO zu Neben- bestimmungen	GMBI. 2025 Nr. 21/22, Seite 410

¹ ohne Anspruch auf Vollständigkeit

Hinweis

Für das bessere Arbeiten mit dem Buch habe ich alle im Text bzw. in Fußnoten zitierten Internetlinks am Ende des Buches auch noch einmal mit einem QR-Code versehen. Dies soll Ihnen ein mühsames Abtippen ersparen und gleichzeitig die Möglichkeit geben, gleichzeitig mit einem Handy oder Tablet die angesprochene Fundstelle aufzurufen.

Wichtige Unterlagen, welche Sie parallel bei der Arbeit mit dem Buch an der Seite haben sollten:



Bundeshaushaltsordnung



Verwaltungsvorschriften zur BHO



Haushaltsgesetz 2026



Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes



Unterschwellenvergabeordnung



Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb



Vergabeverordnung



Umsatzsteueranwendungserlass



Haushaltsaufstellungsgrundschriften BMF 2025

Eine aktualisierte Fassung dieser Übersicht finden Sie auch immer unter:



<https://zuwendungsrecht.biz/buecher>

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIII
Literaturverzeichnis	XV
Abbildungsverzeichnis	XIX
§1 Rechtsvorschriften	1
1. Einführung	1
2. System Zuwendungsrecht	2
2.1 nationale Vorschriften	2
2.1.1 Allgemein	2
2.1.2 <i>Planung von Zuwendungsmitteln im Haushalt</i>	5
2.1.3 Bewilligung von Zuwendungen	6
2.1.4 <i>Abweichungen von BHO und VV</i>	8
2.1.5 Binnenwirkung von Gesetzen	10
2.1.6 Und was gilt für die Zuwendungsempfangenden?	11
2.1.7 Förderrichtlinien als Rechtsnorm	12
2.1.8 Regelungen für das Verfahren	12
2.2 Abweichen von Verwaltungsvorschriften	14
2.2.1 Allgemein	14
2.2.2 Abweichungen in VV	14
2.2.3 Fälle geringer finanzieller Bedeutung	15
2.2.4 Abweichungen in anderen Fällen	16
2.2.5 Förderrichtlinien	17
2.2.6 Rechtsnormcharakter	19
2.3 Europarechtliche Vorschriften	19
2.3.1 Allgemein	19
2.3.2 Das europäische Wettbewerbsrecht	19
2.3.3 Das europäische Haushaltsrecht	22
§ 2 Zuwendungsvoraussetzungen	25
1. Allgemeines	25
2. Veranschlagung, Bewilligung bei Haushaltsaufstellung	25
2.1 Einführung in den Haushaltskreislauf	25
2.2 Die Voraussetzungen der Veranschlagung	27

2.2.1	Allgemein	27
2.2.2	Subsidiarität von Bürgschaft, Garantie und Co.	27
2.2.3	Zweck-/Zielbestimmung für Erfolgskontrolle	28
2.2.4	Begriff Zuschuss/Zuweisung	31
2.2.5	Veranschlagung bei Bau, Beschaffungen	32
2.2.6	Voraussetzungen für institutionelle Förderungen	33
2.2.7	Veranschlagung Zuwendungsmittel mehrerer Zuwendungsgeber	33
3.	Prüfung, ob Zuwendung vorliegt	34
3.1	Teildefinition des § 23 BHO	34
3.1.1	Leistung	35
3.1.2	Stellen	36
3.1.3	außerhalb der Bundesverwaltung	39
3.1.4	bestimmter Zwecke	42
3.2	Negativkatalog der VV zu § 23 BHO	44
3.2.1	Allgemein	44
3.2.2	Sachleistungen (VV Nr. 1.2.1)	45
3.2.3	Leistungen mit Rechtsanspruch	45
3.2.4	Ersatz von Aufwendungen	45
3.2.5	Entgelte aufgrund von öffentlichen Aufträgen.	46
3.2.6	satzungsgemäße Mitgliedsbeiträge	48
3.3	Fazit:	49
3.4	Exkurs: Umsatzsteuerpflicht von Zuwendungen	49
4.	Weitere begriffliche Abgrenzungen	54
4.1	Finanzhilfen nach Art. 104b, 104c GG	55
4.2	Geldleistungen nach Art. 91a GG	56
4.3	Fördermaßnahmen nach Art. 91b GG	56
4.4	Subvention	57
4.5	Beihilfe	58
4.6	Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO	59
5.	Zuwendungsarten	59
5.1	Allgemein	59
5.2	Projektförderung	61
5.2.1	Vorhaben	61
5.2.2	Zeitliche Abgrenzbarkeit	61
5.2.3	Inhaltliche Abgrenzbarkeit	61
5.3	Institutionelle Förderung	63
§ 3	Die Bewilligung von Zuwendungen	65
1.	Allgemeines	65

2.	Bewilligungsvoraussetzungen im weiteren Sinne	65
2.1	Finanzierungskompetenz des Bundes	65
2.2	Erhebliches Bundesinteresse	68
2.3	Subsidiaritätsprinzip	69
2.3.1	Wirtschaftlichkeitsgrundsatz	70
2.3.2	Notwendigkeitsprinzip	70
2.3.3	Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips	71
2.3.4	Anreizfunktion	71
2.3.5	Erhaltungs- oder Lenkungsfunktion	72
2.4	Haushaltsrechtliche Ermächtigung	74
3.	Bewilligungsvoraussetzungen im engeren Sinne	76
3.1	Geschäftsführung, Finanzierung	76
3.1.1	Ordnungsgemäße Geschäftsführung	77
3.1.2	Bestimmungsgemäße Verwendungsnachweisführung	80
3.2	Baumaßnahmen und Beschaffungen	81
3.3	Sicherheit Gesamtfinanzierung	81
3.4	Vorzeitiger Maßnahmenbeginn	83
3.4.1	Allgemeines	83
3.4.2	Keine Geltung bei institutioneller Förderung	84
3.4.3	Keine Geltung bei sich wiederholenden Maßnahmen	84
3.4.4	Ziele des Verbots	85
3.4.5	Definition des Vorhabenbeginns	87
3.4.6	Besonderheit bei Baumaßnahmen	92
3.4.7	Möglichkeit der Ausnahme vom Verbot	93
3.4.8	eigenständiges Verwaltungsverfahren	99
3.4.9	Zuständigkeit für die Erteilung der Ausnahme	99
3.4.10	Rechtsnatur der Ausnahmegewilligung	101
3.4.11	Ausnahme durch bewilligende Stelle nur als Einzelfall	102
3.4.12	Anpassung des Bewilligungszeitraums	103
3.4.13	Umgang mit Verstößen gegen das Verbot	103
3.5	Zuwendungen von mehreren Stellen	104

§ 4 Finanzierungsformen und -arten 107

1.	Finanzierungsformen	107
1.1	Nicht rückzahlbarer Zuschuss	108
1.2	Un-/bedingt rückzahlbare Zuschüsse	108
2.	Finanzierungsarten	109
2.1	Allgemein	109
2.2	Funktion der Finanzierungsart	110
2.3	Teilfinanzierung	111
2.3.1	Anteilsfinanzierung	112

2.3.2	Fehlbedarfsfinanzierung	116
2.3.3	Festbetragsfinanzierung	119
2.4	Beteiligung Dritter	126
2.5	Vollfinanzierung	126
2.6	Übersicht	127
3.	Zuwendungsfähige Ausgaben	128
3.1	Allgemein	128
3.2	Ausgaben als Basis der Zuwendung	129
3.3	Ausgaben im weiten und engen Sinne	130
3.3.1	Kamerale Auffassung	130
3.3.2	Betriebswirtschaftliche Auffassung	131
3.4	Ausgeschlossene Ausgaben	132
3.4.1	Abziehbare Vorsteuerbeträge	132
3.4.2	Ausgaben für Wirtschaftsprüfer	134
3.4.3	Versicherungsbeiträge	134
3.5	Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben	135
3.6	Ausgabenarten	136
3.6.1	Allgemein	136
3.6.2	Personalausgaben	137
3.4.4	Besserstellungsverbot	140
3.6.3	Sachausgaben und Investitionen	153
3.6.4	Ausgaben für Bewirtung	155
3.7	Pauschalen	156
3.7.1	Allgemein	156
3.7.2	Antragspauschale (unechte Pauschale)	157
3.7.3	Nachweispauschalen (echte Pauschalen)	158
4.	Finanzierungsmittel/Deckungsmittel	162
4.1	Allgemein	162
4.2	Eigenmittel	163
4.2.1	Geldmittel	163
4.2.2	Unbare Eigenleistungen	165
4.3	Einnahmen	166
4.4	Zuwendungen und Leistungen Dritter	166
4.5	Der Finanzierungsplan im Antrag	166
4.5.1	Projektförderung	166
4.5.2	Institutionelle Förderung	168
4.5.3	Sperrung von Mitteln	168
§ 5	Das Antragsverfahren	170
1.	Antrag	170
1.1	Allgemein	170

1.2	VwVfG als Grundlage des Verfahrens	170
1.3	Anträge auch im Wettbewerb	171
1.3.1	Aufrufe (Calls), Wettbewerbe (Vor-/Auswahlverfahren)	171
1.3.2	Besetzung der Jürs	172
1.3.3	Verwaltungsrechtliche Auswirkung des Auswahlverfahrens	173
1.4	Zuständigkeit für den Antrag	173
1.5	Form	173
1.5.1	Allgemein	173
1.5.2	Unterschied „Schriftform“ und „Textform“	176
1.6	Sprache der Anträge	177
1.7	Vertretungsbefugnis	177
1.8	Inhalt des Antrages	178
1.9	Der Antragsprüfvermerk	180
1.9.1	Allgemein	180
1.9.2	Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung	181
1.10	Beteiligung anderer Dienststellen	183
1.11	Terrorerklärung	183
2.	Strafbarkeit nach § 264 Strafgesetzbuch	183
2.1	Allgemein	183
2.2	Anwendungsbereich	185
2.3	Pflichten der bewilligenden Stellen	186
2.3.1	Hinweispflicht der Behörde	186
2.3.2	Erklärungspflicht der Empfänger	187
2.3.3	Anzeigespflicht von Gerichten und Behörden	187
§ 6 Die Bewilligungsentscheidung		189
1.	Allgemein	189
1.1	Formen der Bewilligung	189
1.2	Ablehnung	190
1.3	Bewilligung	191
1.3.1	Allgemein	191
1.3.2	Der Zuwendungsbescheid als Regel	192
1.3.3	Der Zuwendungsvertrag	194
1.3.4	Mindestinhalte	196
2.	Die Nebenbestimmungen	203
2.1	Allgemein	203
2.2	Allgemeine Nebenbestimmungen	204
2.2.1	Herkunft und Wirkung	204
2.2.2	Arten von allgemeinen Nebenbestimmungen	205
2.3	Abweichungen von den ANBest	207

2.3.1	Generell erlaubte Ausnahmen	208
2.3.2	Einzelfallabweichungen	213
2.3.3	Vorgegebene Abweichungen	214
2.4	Zuwendungen für Baumaßnahmen	215
2.5	Besondere Nebenbestimmungen	216
2.5.1	ersetzende besondere Nebenbestimmungen	216
2.5.2	ergänzende besondere Nebenbestimmungen	217
2.6	Zuwendungen an Gebietskörperschaften/ deren Zusammenschlüsse	221
2.6.2	Auszahlung der Zuwendung	222
2.6.3	Rückforderung – Bagatellgrenze	222
3.	Die Weiterleitung von Zuwendungen	222
3.1	Allgemein	222
3.2	Form der Weiterleitung	224
3.2.1	Weiterleitung in öffentlich-rechtlicher Form:	225
3.2.2	Weiterleitung in privatrechtlicher Form	225
3.3	Besonderheiten bei Weiterleitungen	227
3.4	Die Verwendungsfrist bei Weiterleitungen	227
4.	Änderung der Zuwendung	229
4.1	Änderungen am Zuwendungsbescheid	229
4.1.1	Auflagenvorbehalt	230
4.1.2	Änderungen des Adressaten (Zuwendungsempfangenden)	231
4.2	Änderung am Zuwendungsvertrag	233
§ 7 Zuwendungen auf Kostenbasis		235
1.	Allgemein	235
2.	Abgrenzung Ausgaben und Kosten	235
2.1	Kostenbegriff	235
2.2	Ausgabenbegriff	236
2.3	Konsequenzen	236
2.4	Voraussetzungen	237
2.4.1	Wahlmöglichkeit bei Zuwendungen auf Kostenbasis	238
2.4.2	Abrechnung aufgrund Selbstkostenpreises	239
2.4.3	Abrechnung nach festen Beträgen	241
2.4.4	Nebenbestimmungen	242
2.4.5	Zuwendungsfähige Kosten	243
2.4.6	Bemessung der Zuwendung	243
2.4.7	Anwendbarkeit der Verwaltungsvorschriften	243
2.4.8	Verwendungsnachweisprüfung bei Kostenbasis	244

§ 8 Die Durchführungsphase	245
1. Allgemein	245
2. Bundeszuwendungsdatenbank	245
3. Überwachung der Zuwendung	246
4. Die Umsetzung	248
4.1 Auszahlung der Zuwendung	248
4.1.1 Allgemein	248
4.1.2 Ablauf der Rechtsbehelfsfrist	249
4.1.3 Rechtsmittelverzicht	250
4.1.4 Arten der Mittelauszahlung	251
4.2 Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften	255
4.2.1 Allgemein	255
4.2.2 Abweichung von der Verpflichtung zum Vergaberecht	256
4.2.3 Anwendbarkeit der UVgO	256
4.2.4 Nichtanwendung des Oberschwellenvergaberechts	257
4.2.5 Vergabe von Bauleistungen	257
4.2.6 keine Anwendung des Vergaberechts	257
4.3 Überschreitung Ansätze Finanzierungsplan	258
4.4 Das Verbot von Vorleistungen	260
4.5 Zweckbindungen	261
4.5.1 Allgemein	261
4.5.2 Anschaffungen im laufenden Projekt	261
4.5.3 Sachen als Fördergegenstand	264
4.6 Mitteilungspflichten	266
4.7 Verlängerungen der Laufzeit des Projektes	267
§ 9 Aufhebung, Erstattung und Verzinsung	269
1. Allgemein	269
2. Begriffe	270
3. Aufhebung als Grundlage für Rückforderung	271
3.1 Das System der Aufhebung	272
3.2 § 48 VwVfG und § 49 VwVfG	273
3.3 Prüfung	275
3.3.1 Rücknahme nach § 48 VwVfG	275
3.3.2 Einhaltung der Rücknahmefrist nach § 48 Abs. 4 VwVfG	278

3.3.5	Ausübung, Ermessen und Begründung	282
3.3.6	Wirkung der Aufhebung	285
3.3.7	Form des Rücknahmebescheides	286
3.3.8	Verjährung des Aufhebungsanspruches	286
3.4	Sonderfall: vorläufige Zuwendungsbescheide	287
3.4.1	Vorläufiger Zuwendungsbescheid	287
3.4.2	Vorläufige Festsetzung der Höhe der Zuwendung	289
4.	Auflösende Bedingungen und Befristungen	291
4.1	Auflösende Bedingungen	291
4.2	Befristung von Zuwendungsbescheiden	292
5.	Erstattungsanspruch	293
5.1	Erstattungsbetrag	293
5.2	Form der Erstattung	293
5.3	Verjährung des Erstattungsanspruches	294
5.4	Bagatellgrenzen	294
5.4.1	Bagatellbetrag bei Gebietskörperschaften	294
5.4.2	Bagatellbetrag bei anderen Zuwendungsempfängenden	295
5.4.3	Unterschied der Bagatellgrenzen	296
5.4.4	Bagatellgrenzen der bewilligenden Stellen	296
5.5	Verzinsung Erstattungsanspruch	297
5.5.1	Berechnung der Zinsen	297
5.5.2	Verzinsung bei verlängerter Verwendungsnachweisprüfung oder weiterer Prüfung	298
5.6	Isolierter Zinsanspruch	299
5.6.1	Zinsen Verwendungsfrist	299
5.6.2	Berechnung der Zinsen	299
5.7	Zinstool des Bundes	299
§ 10 Der Nachweis der Verwendung		301
1.	Allgemein	301
2.	Fristen für die Vorlage	301
2.1	Allgemein	301
2.2	Zwischenverwendungsnachweis	302
2.3	Schlussverwendungsnachweis	302
3.	Bestandteile des Verwendungsnachweises	304
3.1	Bestandteile bei Projektförderungen	305
3.1.1	Sachbericht	305
3.1.2	zahlenmäßiger Nachweis	306

3.1.3	Belegliste	306
3.1.4	Bestätigungen im Verwendungsnachweis	307
3.2	Inhalte bei institutioneller Förderung	307
3.2.1	Sachbericht	307
3.2.2	zahlenmäßiger Nachweis	307
3.3	Inhalte bei baulichen Förderungen	308
3.4	Inhalte bei Weiterleitung der Zuwendung	309
4.	Prüfung der Verwendung	310
4.1	zuständige Stelle	310
4.2	Prüfungsschritte	311
4.2.1	kursorische Prüfung	311
4.2.2	vertiefte Prüfung	312
4.3	Belege und Nachweise	313
4.3.1	Allgemein	313
4.3.2	Prüfungsrechte	313
4.3.3	Anforderung an Belege	314
4.3.4	übliche Angaben von Belegen	315
4.3.5	Zuordnungsmerkmal der Belege	316
4.3.6	Erfordernis des Originalbeleges	317
4.3.7	Nachweis von Personalausgaben	318
4.4	Checklisten	320
4.5	Ergebnisse	320
4.6	Fristen für die Prüfung	321
§ 11	Die Erfolgskontrolle	323
1.	Allgemein	323
2.	Zweckbegriff	324
3.	Förderpolitische Ziele	325
4.	Ziele der Prüfungen	327
4.1	Ziele der Verwendungsnachweisprüfung	327
4.2	Ziele der Erfolgskontrolle	327
4.3	Phasen der Erfolgskontrolle	327
4.3.1	Planungsphase	328
4.3.2	Untersuchungsphase	328
4.4	Umsetzung der Erfolgskontrolle	330
4.4.1	Erfolgskontrolle bei Projektförderungen	330
4.4.2	Erfolgskontrolle bei institutioneller Förderung	331
	Stichwortregister	333

Links in Fußnoten als QR-Code _____ 341

Synopse Änderungen ANBest 2024 _____ 342

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise in der europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
AH-GF	Allgemeine Hinweise zum Gruppierungsplan
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen
Art.	Artikel
BAG	Bundesarbeitsgericht
BeckOK	Beck Onlinekommentar
BeckRS	Beck Rechtsprechung
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung, Bundeshaushaltsordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMU	Bundesministerium für Umwelt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BNBest	Besondere Nebenbestimmungen
BStBl.	Bundessteuerblatt
Bundesanzeiger AT	Bundesanzeiger Allgemeiner Teil
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
e.V.	eingetragener Verein
EEG	Erneuerbaren Energiegesetz
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGV	Vertrag der Europäischen Gemeinschaft
ELER	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	etcetera
ff.	fort folgend
FinSt-HZ	Finanzstatut für Forschungseinrichtungen der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e.V.
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz, Haushaltsgrundsätzegesetz
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
LSP	Leistsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten
NBest-Bau	Nebenbestimmungen Bau

NKBF	Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis des BMBF an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdNr.....	Randnummer
SGFFG.....	Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz
sog.	sogenannten
StGB	Strafgesetzbuch
SubvG	Subventionsgesetz des Bundes
TOP.....	Tagesordnungspunkt
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u.ä.	und ähnliches, und ähnliches
UStAE	Umsatzsteueranwendungserlass
UVgO	Unterschwelvenvergabeverordnung
v.g.	vorgenannte
VgV	Vergabeverordnung
VV	Verwaltungsvorschriften
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WissFG	Wissenschaftsfreiheitsgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen

Literaturverzeichnis

- Aulbert, Imke. *staatliche Zuwendungen an Kommunen*. Baden-Baden, 2010.
- Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann. *Vergabeverordnung - VgV-*. München: Beck Verlag oHG, 2019.
- Dittrich, Dr. Norbert. *Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht*. rehm, eine Marke der Verlagsgruppe Hüthig, Jehle Rehm GmbH, 2025 - online.
- Dölling/Duttge/König/Rössner. *Gesamtes Strafrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2017.
- Fehling/Kastner/Störmer. *Verwaltungsrecht*. NOMOS Verlag, 2016.
- Fischer, Thomas. *Strafgesetzbuch*. München: Beck Verlag oHG, 2008.
- Gabriel/Mertens/Prieß/Stein. *Beck Onlinekommentar Vergaberecht*. München: Beck Verlag oHG, 2019.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. München: C.H. Beck-Verlag OHG, Lose Blattsammlung (2019).
- Kindhäuser/Neumann/Paeffgen. *Strafgesetzbuch* . NOMOS Verlag, 5. Auflage (2017).
- Komission, Europäische. 2025.
-  https://germany.representation.ec.europa.eu/index_de (Zugriff am 04.02 2025).
- Maurer / Waldhoff. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: C.H. Beck oHG, 2017 (19. Auflage).
- Mauz/Dürig/Schwarz. *Grundgesetz*. München: C.H. Beck Verlag OHG, 2019.
- Mayer, Volker. *Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden*. Regensburg: Walhalla u. Praetoria Verlag GmbH & Co KG, 2024 (3. Auflage).
- Mehlitz. *Beck'scher Vergaberechtskommentar*. Herausgeber: Burgi/Dreher. Bd. 2. München: Beck-Verlag oHG, 2019.
- Momsen/Laudien. *Beck Onlinekommentar StGB*. München: Beck Verlag oHG, 2019.

Müller / Richter / Ziekow. *Handbuch Zuwendungsrecht*. München: Verlag C.H. Beck oHG, 2017.

Partsch, Christoph J. „Die Anzeigepflicht nach § 6 SubvG Subventionsgesetz.“ *Neue Juristische Wochenzeitschrift - NJW*, Heft 38 1996: 2492, 2493.

Pielow, Johann-Christian Prof. Dr. *Beck Onlinekommentar zum Gewerberecht*. München: C.H. Beck Verlag OHG, 2019.

Scheller (Präsident des Bundesrechnungshofes), Kay, Hrsg. *Kommentar zum Haushaltsrecht*. Bd. 2. 3 Bde. Köln: Wolters Kluwer Deutschland GmbH, 2018.

Scheller, Kay. *Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsrecht*. Herausgeber: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Bonn, 2016 (2. überarb. Auflage).

Schmidt, Krämer/. *Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis online*. Rehm Verlag, 2025.

Westermeier / Wiesner. *Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen*. Heidelber, München, Landsberg, Frechen, Hamburg: R. v. Decker, eine Marke der Verlagsgruppe Hüthing Jehle Rehm GmbH, 2012.

www.bundesrechnungshof.de/. 15. 03 2018.



www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Leitsatz/04/spendenzusagen-dritter-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1
(Zugriff am 06.02 2025).

www.foerderdatenbank.de.



<https://www.foerderdatenbank.de/FDB/DE/Home/home.html> (Zugriff am 09. Februar 2025).

Ziekow / Völlink/Ziekow. *GWB*. München: C.H. Beck Verlag OHG, 2018
(3. Auflage).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Vielzahl der Vorschriften	1
Abbildung 2 - Herleitung Zuwendungsrecht	5
Abbildung 3 - Wichtige rechtliche Grundlagen	8
Abbildung 4 - nationale haushaltsrechtliche Vorschriften.....	9
Abbildung 5 - Binnenwirkung Haushaltsvorschriften	11
Abbildung 6 - Außenwirkung Zuwendungsbescheid	12
Abbildung 7 - Grundlagen Entscheidung	13
Abbildung 8 - Abweichungen von VV	14
Abbildung 9 - Fälle von geringer finanzieller Bedeutung	16
Abbildung 10 - Ablauf Förderrichtlinie	18
Abbildung 11 - Übersicht nationale und europäische Rechtsvorschriften	23
Abbildung 12 - Haushaltskreislauf	26
Abbildung 13 - Haushaltsplan Bund 2024, EP 09 (BMWK).....	29
Abbildung 14 - mittelbare Bundesverwaltung	40
Abbildung 15 - Zweck-Ziel-System	42
Abbildung 16 - Prüfung Zuwendungsvoraussetzungen.....	49
Abbildung 17 - Finanzierungskompetenz	68
Abbildung 18 - Subsidiaritätsprinzip	70
Abbildung 19 - Ausprägung Subsidiaritätsgrundsatz.....	73
Abbildung 20 - Ziele des Verbotes	87
Abbildung 21 - Zuständigkeit Vorzeitiger Maßnahmenbeginn.....	100
Abbildung 22 - Finanzierungsformen.....	107
Abbildung 23 - Finanzierungsoberarten	111
Abbildung 24 - Teilfinanzierungsarten	112
Abbildung 25 - Finanzierungsarten.....	127
Abbildung 26 - Übersicht Besserstellungsverbot.....	152
Abbildung 27 - Finanzierungsplan	167
Abbildung 28 - Übersicht Bewilligungsmöglichkeiten	190
Abbildung 29 - Formen des Zuwendungsbescheides	193
Abbildung 30 - Übersicht Nebenbestimmungen	207
Abbildung 31 - Weiterleitung von Zuwendungen.....	224
Abbildung 32 - Mögliche Bewilligung auf Kostenbasis	239
Abbildung 33 - Beispiel Berechnung Verwendungsfrist	255
Abbildung 34 - Inhalt Aufhebungsbescheid	271
Abbildung 35 - Rücknahme oder Widerruf	275
Abbildung 36 - Wirkung der Aufhebung.....	285
Abbildung 37 - Muster einer Belegliste	306
Abbildung 38 - Übersicht Zuwendungszweck.....	324
Abbildung 39 - SMART Methodik	326
Abbildung 40 - SMART System.....	326
Abbildung 41 - Beispiel Zielsystem.....	326

§1 Rechtsvorschriften

1. Einführung

Im Zuwendungsrecht gibt es eine Vielzahl an Rechtsvorschriften und Regelungen, was dazu führt, dass es sich dem Neuling zunächst als sehr unüberschaubar darstellt. Dies hat seinen Grund vor allem darin, dass aufgrund der zum Teil sehr vielschichtigen und unterschiedlichen Bereiche, in denen Zuwendungen gewährt werden, jeweils ergänzende oder von den grundsätzlichen Regelungen abweichende Vorgaben Anwendung finden. Nachfolgend werden daher die grundsätzlichen und einige öfter vorkommende Vorschriften behandelt.

Diese in der Praxis häufig anzutreffenden Vorschriften sind z. B.:

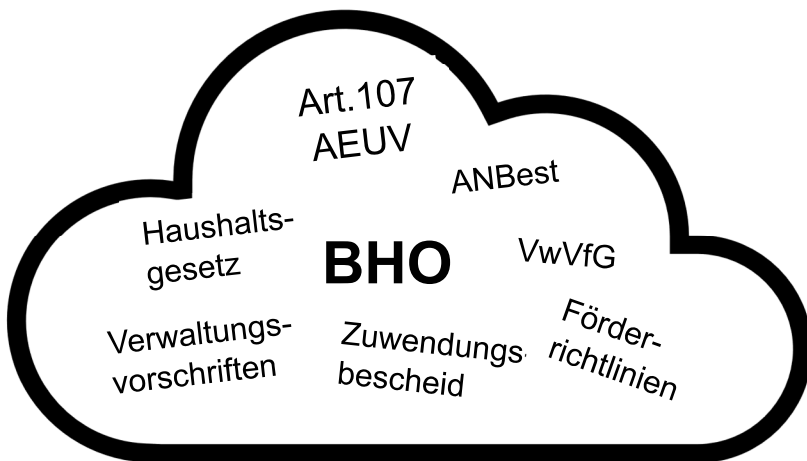


Abbildung 1 - Vielzahl der Vorschriften

Für ein besseres Verständnis des Zuwendungsrechts ist es daher von Vorteil, sich zunächst die wichtigsten Grundlagen und Regelungen

1. zu erschließen,
2. zu systematisieren und
3. nach ihrer jeweiligen Herkunft und Hierarchie zu ordnen.

Mir kommt es mit diesem Buch aber auch vor allem darauf an, dass Sie nicht nur die wichtigsten Regelungen des Zuwendungsrechts lernen, sondern insgesamt auch erfahren, wie Sie in der Praxis auftauchende Fragen beantworten und wo Sie nachschauen können. Denn wie heißt es doch so schön:

” | *Man muss nicht alles wissen, man muss nur wissen, wo es steht*

Denn egal wie oft Sie dieses Buch lesen oder sich anhand anderer Literatur mit dem Zuwendungsrecht beschäftigen werden, wird es nie möglich sein, alle Ihre Fragen und Details des Zuwendungsrechts abschließend in einem Buch zu erfassen oder in einem Seminar zu behandeln.

Das Hauptziel bei der Einarbeitung im Zuwendungsrecht muss daher sein, dass Sie neben der Kenntnis und dem Verständnis der wichtigsten Regelungen auch in der Lage sind, zu wissen, wo man nachschauen kann.

Was die wichtigsten Regelungen angeht, werde ich diese Ihnen in diesem Buch im weiteren Verlauf vorstellen und anhand von verschiedenen Beispielen eingehend erläutern.

Einen wichtigen Hinweis möchte ich an dieser Stelle aber noch für die Handhabung geben. Wie man vielleicht schon erraten kann, behandelt dieses Buch vor allem die Perspektive der Stellen und Personen, welche Zuwendungen bewilligen, auszahlen und/oder prüfen werden. Dies bedeutet aber nicht, dass dieses Buch nicht auch für Interessierte geeignet ist, welche Zuwendungsempfänger sind. Denn gerade auf der Seite der Zuwendungsempfänger halte ich es für wichtig zu wissen, anhand welcher Vorgaben und Kriterien die bewilligende Stelle handelt. Dies kann oft dazu beitragen, Entscheidungen oder Handlungen besser zu verstehen und den Hintergrund einzuordnen, was wiederum auf der Seite der Zuwendungsempfänger genutzt werden kann, um die benötigten Informationen zielgerecht zu geben und vor allem eigene Argumente zielführend und punktgenau vorzutragen.

Zunächst schauen wir also mal auf das „System-Zuwendungsrecht“ und beginnen damit in der Wolke angegebenen Vorschriften/Begriffe systematisch einzuordnen.

2. System Zuwendungsrecht

Als Erstes unterteilen wir die Vorschriften zwischen nationale und europäische Vorschriften.

2.1 nationale Vorschriften

2.1.1 Allgemein

Als Einstieg schauen wir zunächst darauf, woher das Zuwendungsrecht eigentlich kommt.

Das Zuwendungsrecht ist Teil des öffentlichen Haushaltsrechts, weshalb sich seine rechtlichen Grundlagen in weiten Teilen auch aus diesem Rechtsgebiet herleiten.

Seine Quelle hat das öffentliche Haushaltsrecht wiederum aus dem 10. Abschnitt des Grundgesetzes, welcher mit der Überschrift „Das Finanzwesen“ betitelt ist. In den dortigen Artikeln 104a bis 115 wird das Finanzwesen in der Bundesrepublik Deutschland von seinen verfassungsrechtlichen Grundlagen her festgelegt.

Dabei werden beginnend mit Art. 104a bis Art. 109 das **Finanzverfassungsrecht** und in den Artikeln 110 bis 115 das **Haushaltsverfassungsrecht** behandelt.

Im 10. Abschnitt wird also bestimmt, wie der Bund und die Länder im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland ihr Finanzwesen organisieren können und sollen und in welchem Maße dafür gesetzliche Regelungen zu beschließen sind bzw. beschlossen werden können.

Nach Art. 109 Abs. 1 GG sind dabei der Bund und die Länder voneinander unabhängig und selbstständig, was bedeutet, dass jeder für sich seine Regelungen so treffen könnte, wie er es für richtig und zweckmäßig erachtet.

So sehr diese Freiheit und Möglichkeit der Individualität die Chance eröffnet, die Vorschriften auf die jeweiligen Gegebenheiten der einzelnen Bundesländer bzw. des Bundes abzustimmen, wurde im Grundgesetz aber auch die Notwendigkeit erkannt, ein gewisses Maß an Einheitlichkeit festzulegen.

Aufgrund der intensiven Finanzverflechtungen zwischen dem Bund und den Ländern besteht nämlich die Notwendigkeit, dass diese ihre haushaltsrechtlichen Vorschriften miteinander in den Grundzügen abstimmen, um so eine möglichst hohe Kompatibilität zum Nutzen aller Beteiligten zu erreichen.

Folglich wurde in Art. 109 Abs. 4 festgeschrieben, dass durch Bundesgesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Bund und Länder **gemeinsam geltende Grundsätze des Haushaltsrechts** festlegen können.

Dies ist mit dem Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969² das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Oktober 2025 geändert worden ist³ (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) dann auch geschehen. Nach § 1 Satz 2 HGrG sind der Bund und die Länder demnach verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach den

² BGBl. I S. 1273

³ BGBl. 2025 I Nr. 247

Grundsätzen des Haushaltsgrundsätzegesetzes zu regeln. Diese Regelungen finden sich für den Bund in der Bundeshaushaltsordnung bzw. für die Länder in den Landeshaushaltsordnungen, welche inhaltlich in weiten Teilen aufgrund v.g. Bestimmungen deckungsgleich sind.

Gerade der Bereich der Zuwendungen ist dabei ein Paradebeispiel für die Notwendigkeit der Angleichung und Abstimmung haushaltsrechtlicher Vorschriften von Bund und Ländern, da in diesem Bereich oft Bund und Länder übergreifend zusammenwirken.

Grundsätzlich legt § 14 HGrG daher für Zuwendungen fest:

(HGrG) §14 Zuwendungen

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung des Bundes oder des Landes zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund oder das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Entsprechend der v. g. Verpflichtungs- und Angleichungswirkung des Haushaltsgrundsätzegesetzes haben diese Vorgaben des § 14 des HGrG ihren (fast) wortgleichen Einzug in § 23 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) gehalten.

(BHO) §23 Zuwendungen

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Man kann die Herkunft des Zuwendungsrechts also wie folgt darstellen:

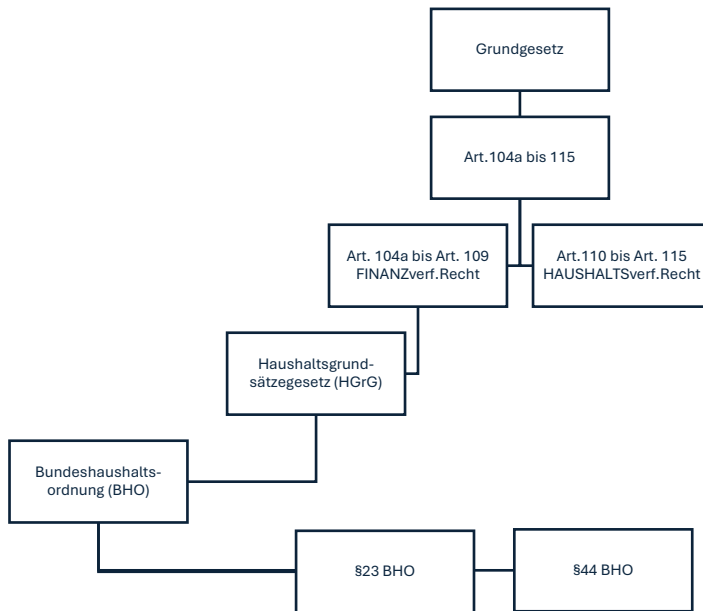


Abbildung 2 - Herleitung Zuwendungsrecht

Nachdem wir die Herkunft der Vorschriften geklärt haben, wollen wir uns als Nächstes anschauen, welche Voraussetzungen der Gesetzgeber an Zuwendungen ganz generell stellt.

2.1.2 Planung von Zuwendungsmitteln im Haushalt

Wie man aus dem Wortlaut des § 23 BHO erkennen kann, stellt der Gesetzgeber zunächst bestimmte Bedingungen auf, die erfüllt sein müssen, damit eine Regierung überhaupt Geld für Zuwendungen in den Haushalt **einplanen** darf.

Nämlich

„wenn der Bund an der Erfüllung ... ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“

Bedeutet, dass allein bereits die Einplanung von Steuermitteln als Zuwendungen voraussetzt, dass ein erhebliches Interesse besteht und dieses Interesse nicht anders oder nicht anders im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Diese Voraussetzungen werden wir uns in § 2 dieses Buches auch nochmal näher anschauen.

Weiter wird in § 23 BHO geregelt, wann es sich bei der **Zahlung von Geldern** an Dritte überhaupt um eine Zuwendung handelt.

Nämlich wenn es sich um



Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen)

handelt.

Die Vorgaben des § 23 BHO regeln also ganz grundlegend

1. wann die **Einplanung** von Zuwendungsmitteln (auch Veranschlagung genannt) im Bundeshaushalt erlaubt ist und
2. welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die **Zahlung** von Geld an Dritte überhaupt eine Zuwendung darstellt.

Gerade Letzteres ist nicht selbstverständlich. So gibt es verschiedene „Vehikel“ staatliches Geld an Dritte herauszugeben. Und eine Abgrenzung ist dabei nicht immer einfach.

Welche anderen „Vehikel“ es so noch gibt und warum die Abgrenzung zum Teil wichtig ist, schauen wir uns aber später noch an.

An dieser Stelle können wir erstmal festhalten, dass § 23 BHO also ganz grundlegende Aspekte von Zuwendungen regelt, in denen es darum geht,

- wann die Regierung überhaupt Zuwendungen im Haushalt **einplanen (veranschlagen)** darf und
- wann es sich bei den **Zahlungen** um Zuwendungen handelt.

2.1.3 Bewilligung von Zuwendungen

Neben der Kenntnis dieser Voraussetzungen ist in der Praxis aber vor allem wichtig zu wissen, welche Vorschriften gelten, wenn es dann an die **Umsetzung von Zuwendungsmaßnahmen** geht. Also was zu beachten ist, wenn Anträge gestellt, geprüft, bewilligt, Zuwendungen ausgezahlt und die Verwendung geprüft werden sollen.

Dies regelt im Bund dann der § 44 der BHO:

§ 44 Zuwendungen, Verwaltung von Mitteln oder Vermögensgegenständen

(1) Zuwendungen dürfen nur unter den Voraussetzungen des § 23 gewährt werden. Dabei ist zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Außerdem ist ein Prüfungsrecht der zuständigen

Dienststelle oder ihrer Beauftragten festzulegen. Verwaltungsvorschriften, welche die Regelung des Verwendungsnachweises und die Prüfung durch den Bundesrechnungshof (§ 91) betreffen, werden im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof erlassen.

(2) Zuwendungen an Kommunen (Gemeinden und Landkreise) sollen bis zur Höhe von 6 Millionen Euro grundsätzlich als Festbetragsförderung gewährt werden. Der Verwendungsnachweis erfolgt grundsätzlich im vereinfachten Verfahren. Das Nähere regelt eine Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bedarf.

(3) Sollen Bundesmittel oder Vermögensgegenstände des Bundes von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden, ist Absatz 1 entsprechend anzuwenden.

(4) Juristischen Personen des privaten Rechts kann mit ihrem Einverständnis die Befugnis verliehen werden, Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen, wenn sie die Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben bieten und die Beleihung im öffentlichen Interesse liegt. Die Verleihung und die Entziehung der Befugnis obliegen dem zuständigen Bundesministerium; im Falle der Verleihung ist das Bundesministerium der Finanzen zu unterrichten. Die Beliehene unterliegt der Aufsicht des zuständigen Bundesministeriums; dieses kann die Aufsicht auf nachgeordnete Behörden übertragen. Im Falle der Staatshaftung wegen Ansprüchen Dritter kann der Bund gegenüber einer beliehenen juristischen Person des Privatrechts bei Vorliegen von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit Rückgriff nehmen.

Wie aus §44 BHO (u.a. an den Worten „gewährt“, „zu bestimmen“ oder „Prüfungsrecht...festzulegen“) erkennbar ist, wird im §44 BHO vor allem **das Verfahren** der Bewilligung, Abwicklung und Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung geregelt.

In einer Gesamtbetrachtung des §§ 23 und 44 BHO lässt sich an dieser Stelle also weiter festhalten, dass im Zuwendungsrecht somit vor allem die Bundeshaushaltsordnung die maßgebliche zentrale Rechtsvorschrift ist, welche es zu beachten gilt.

Wie man an dem v. g. Gesetzestext aber auch erkennen kann, ist die Formulierung doch recht dünn und für die vielen alltäglichen Fragen und Herausforderungen nicht wirklich hilfreich.

Um die gesetzlichen Festlegungen weiter zu konkretisieren, hat daher das Bundesfinanzministerium durch den Gesetzgeber in § 5 BHO das Recht erhalten, weitere Bestimmungen mittels Verwaltungsvorschriften zu regeln. Also in unserem Fall im Detail festzulegen, wie bei Zuwendungen zu verfahren ist und was alles zu beachten ist.

Mithin sind die beiden gesetzlichen Grundlagen der §§23 und 44 BHO immer mit den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV) zu verstehen⁴.

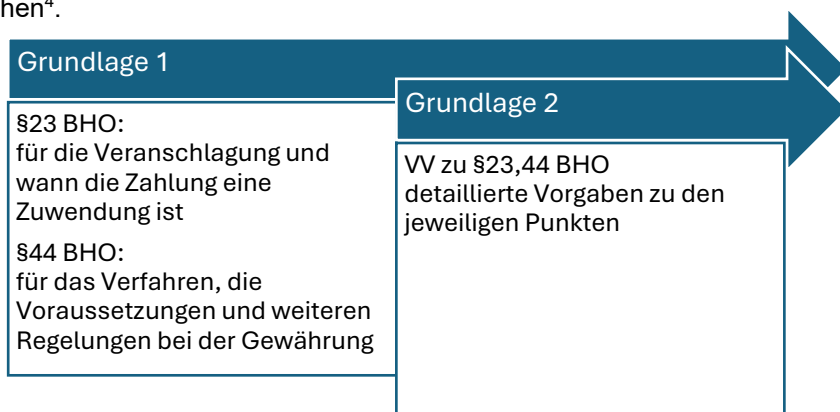


Abbildung 3 - Wichtige rechtliche Grundlagen

Da die BHO mit ihren Verwaltungsvorschriften ganz generelle Regelungen festlegt, welche über viele Jahre hinweg gelten sollen, muss aber auch beachtet werden, dass es **in einzelnen Haushaltsjahren** vielleicht Notwendigkeiten gibt, von den generellen Regelungen der BHO abzuweichen.

2.1.4 Abweichungen von BHO und VV

Damit für diesen begrenzten Zeitraum die BHO nicht geändert werden muss, kann der Gesetzgeber auch anhand eines weiteren Gesetzes Regelungen für einen bestimmten Zeitraum treffen, wonach generelle Regelungen der BHO und ihrer Verwaltungsvorschriften vorübergehend abgeändert oder ergänzt werden sollen.

Das Gesetz, welches sich der Gesetzgeber dazu bedient, ist in der Regel das jährliche Haushaltsgesetz (formal bezeichnet als „Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplanes für das Haushaltsjahr...“)⁵.

So werden in § 9 Abs. 2 des jährlichen Haushaltsgesetzes (HG) z. B. die Regelungen zum sog. Besserstellungsverbot getroffen, aber auch Sonder-

⁴ Die aktuellen Verwaltungsvorschriften sind im Internet u.a. kostenlos unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/bsvvvbund_14032001_DokNr20110981762.htm zu finden (abgerufen am 12.01.2026).

⁵ abrufbar z.B. unter Bundesgesetzblatt – für 2026 unter <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/343/VO.html> (abgerufen am 30.12.2025)

regelungen für das jeweilige Haushaltsjahr festgelegt. Im Haushaltsgesetz des Jahres 2026 ist dabei z. B. in § 9 Abs. 4 zu finden, dass zweckgebundene Spenden ausnahmsweise NICHT zu einer Verringerung der Zuwendung führen. Also den Fall behandelte, dass wenn Zuwendungsempfänger überraschenderweise mehr zweckgebundene Spenden erhielten als in der Finanzplanung vorgesehen, diese zusätzlichen Spenden für die geförderten Projekte oder Institutionen **anrechnungsfrei** bleiben.

Zudem wird in §10 festgelegt, dass die Ressorts (also die Bundesministerien) bei der Gewährung von Haushaltsmitteln (und damit auch bei Zuwendungen) sicherstellen, dass die Mittelempfänger verpflichtet sind, das Geld nicht für die Finanzierung terroristischer Aktivitäten einsetzen zu dürfen oder nicht an Empfänger gewährt werden dürfen, die terroristische Vereinigungen sind oder terroristische Vereinigungen unterstützen⁶. Diese Regelung, welche erstmalig im Jahr 2024 aufgenommen wurde (damals als §8a des HG 2024) führte in 2024 dazu, dass in die Anträge auf Gewährung einer Zuwendung oft entsprechende Erklärungen aufgenommen und zudem eine besondere Nebenbestimmung in die Zuwendungsbescheide aufgenommen werden musste, welche die v.g. Regelung des damaligen §8a HG (aktuell §10 HG 2026) umsetzten.

Im Haushaltsgesetz sind folglich Regelungen zu finden, welche erhebliche Auswirkungen haben und uns zeigen, dass neben den generellen Regelungen der §§ 23, 44 BHO und seiner Verwaltungsvorschriften auch immer noch evtl. Sondervorgaben des jeweiligen Haushaltsgesetzes zu beachten sind.

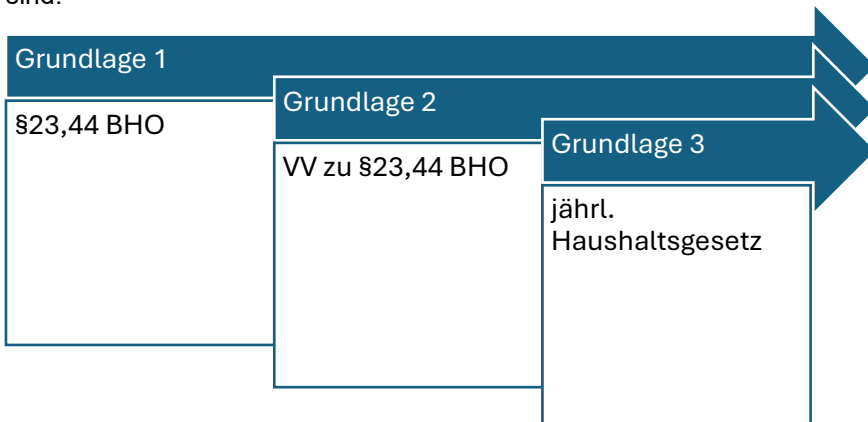


Abbildung 4 - nationale haushaltsrechtliche Vorschriften

⁶ Siehe §8a Haushaltsgesetz 2024; <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2024/38/VO.html> (abgerufen am 30.12.2025) bzw. §10 Haushaltsgesetz 2026 <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/343/VO.html> (abgerufen am 30.12.2025)

Wie schon voran dargestellt wird hier vor allem die Perspektive der Personen eingenommen, welche die Zuwendung gewähren (also Anträge prüfen, bewilligen, auszahlen oder Verwendungsnachweise prüfen).

Diese Stellen (oft Bundesbehörden, aber auch Projektträger – mit und ohne Beleihung) sind unmittelbar oder mittelbar an die Beachtung der bisher schon vorgestellten Regelungen verpflichtet. Dies folgt aus entsprechenden gesetzlichen oder sonstigen Vorgaben.

Nach der Nr. 15.5 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 BHO gelten die VV zu § 44 BHO für den Bund als Zuwendungsgeber zudem auch dann, wenn bei einer kapitalmäßigen Beteiligung des Bundes an dem Zuwendungsempfänger (Nr. 1.2 zu § 65 BHO) die Bewilligungsbehörde in einem Aufsichtsorgan des Zuwendungsempfängers vertreten ist.

Dies alles wird hier erwähnt, da bei allen v. g. Normen eine Besonderheit zu beachten ist.

2.1.5 Binnenwirkung von Gesetzen

So sind sowohl die Bundeshaushaltsordnung⁷ als auch das Haushaltsgesetz zwar beides Gesetze, die auf dem Weg zustande gekommen sind, welche das Grundgesetz vorschreibt und auch in den entsprechenden Verkündungsblättern veröffentlicht werden, aber trotzdem

keine unmittelbare Außenwirkung entfalten⁸.

Man spricht in diesen Fällen auch von den sog. „formellen Gesetzen“ oder auch „Parlamentsgesetzen“.

Das bedeutet für die zuwendungsrechtliche Praxis, dass die Gesetze NUR die bewilligende Stelle, aber NICHT die Zuwendungsempfangenden berechnen oder verpflichten.

Mithin ist die Bundeshaushaltsordnung, als auch das Haushaltsgesetz also **nur für die „Verwaltung/bewilligende Stelle“ bindend⁹**. Eine Außenwirkung auf die Bürger oder juristischen Personen außerhalb der Verwaltung

⁷ Im Bundesgesetzblatt (BGBl.) unter <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/BjNR012840969.html> (abgerufen am 30.12.2025)

⁸ Siehe Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht-Zuwendungspraxis, -online-, 2025, Abschn. F – Einzelfälle, Ziff. I Rn. 1

⁹ Siehe hierzu z.B. auch Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht-Zuwendungspraxis, -online-, 2025, Abschn. F – einzelne Zuwendungsgeber, Ziff. IX Nr. 2 Rn. 13 ff.

entsteht nicht. **Auch nicht automatisch durch den Zuwendungsbescheid!**

Gleiches gilt im Übrigen auch für Verwaltungsvorschriften, welche vom Bundesministerium der Finanzen zur Bundeshaushaltsordnung erlassen worden sind. Folglich binden auch diese nur die Verwaltung/bewilligende Stelle und stellen **keine eigene Anspruchsgrundlage** für Personen außerhalb der Bundesverwaltung dar (wie der Name schon impliziert: Verwaltungsvorschriften = Vorschriften für die VERWALTUNG).

Eine Einschränkung in dieser fehlenden Außenwirkung ergibt sich im zuwendungsrechtlichen Alltag nur in einer Hinsicht, dass nämlich die Verwaltungsvorschriften wie das Handeln der bewilligenden Stellen insgesamt den Grundsätzen des Art. 3 des Grundgesetzes entsprechen müssen.

Wie wir noch behandeln werden, ist das Zuwendungsrecht in weiten Teilen vom sog. „Ermessen“ geprägt. Das bedeutet, dass die Personen der bewilligenden Stellen oft nach eigener subjektiver Wertung entscheiden dürfen. Um „Ungerechtigkeiten“ dabei möglichst zu verhindern, unterliegt diese Ausübung des Ermessens dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 des Grundgesetzes.

Wir können also festhalten, dass alle v.g. Vorschriften NUR für die bewilligende Stelle gelten.

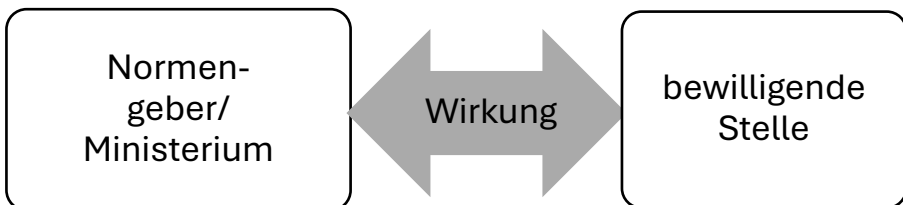


Abbildung 5 - Binnenwirkung Haushaltsvorschriften

2.1.6 Und was gilt für die Zuwendungsempfängenden?

Was für die Zuwendungsempfängenden gilt, regelt **allein** der jeweilige **Zuwendungsbescheid**.

Sollen einzelne Regelungen der VV z. B. auch für die Zuwendungsempfängenden verpflichtend sein, erfordert dies, dass die jeweiligen Regelungen **ausdrücklich zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides gemacht werden** bzw. konkret mit in den Zuwendungsbescheid aufgenommen werden müssen.

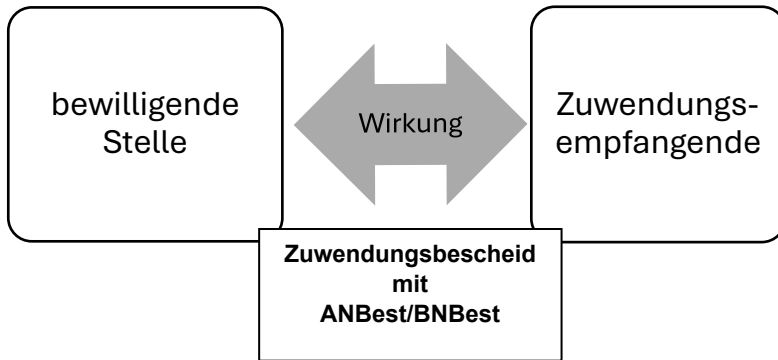


Abbildung 6 - Außenwirkung Zuwendungsbescheid

2.1.7 Förderrichtlinien als Rechtsnorm

Nachdem wir nun auf die maßgeblichen **Gesetze** und die **allgemeinen Verwaltungsvorschriften** geschaut haben, werfen wir nun noch einen Blick auf die **Förderrichtlinien**.

In der Praxis werden Zuwendungen nicht selten auch auf Grundlage sog. Förderrichtlinien bewilligt. Also Vorgaben des zuständigen Ressortministeriums, in denen Festlegungen getroffen werden, wer z. B. antragsberechtigt sein soll, welche Stelle für die Bewilligung zuständig ist, was und wie gefördert wird usw.

Beim Umgang mit diesen Förderrichtlinien gilt es allerdings in der Praxis zu beachten, dass auch diese **Förderrichtlinien vom Charakter her Verwaltungsvorschriften sind** und folglich das Schicksal der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO teilen. Nämlich, dass auch sie keine unmittelbare Außenwirkung entfalten. Sofern bestimmte Regelungen der Förderrichtlinien auch für die Zuwendungsempfängenden gelten sollen, müssen diese Regelungen also mit in den Zuwendungsbescheid aufgenommen bzw. die Förderrichtlinie selbst ausdrücklich zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides gemacht werden.

Fazit: Auch Förderrichtlinien wirken nicht unmittelbar für Zuwendungsempfängende, sondern müssen für ihre Wirkung diesen gegenüber ausdrücklich mit in den Zuwendungsbescheid aufgenommen bzw. für anwendbar erklärt werden.

2.1.8 Regelungen für das Verfahren

Bisher können wir festhalten, dass alle genannten rechtlichen Vorschriften im zuwendungsrechtlichen Kontext nur für die bewilligenden Stellen gelten. Dies ist insoweit Ergebnis der Logik, wonach das Recht der öffentlichen Haushalte grundsätzlich ja die Verwaltung betreffen soll und folglich eine nach innen gerichtete Zielrichtung hat.