

Zuwendungsrecht des Landes NRW **Praxislehrbuch**

**Eine Einführung in das
Zuwendungsrecht des
Landes Nordrhein-Westfalen**

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, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

ISBN-13: 978-3-948911-16-4

Vorwort zur 3. Auflage

Die dritte Auflage dieses Lehrbuches zum Zuwendungsrecht des Landes NRW ist erneut als gezielte Aktualisierung angelegt. Seit Erscheinen der Voraufgabe haben sich einzelne Regelungen geändert, die in der Praxis spürbar sind, ohne dass dies eine grundlegende Neubearbeitung des Werkes erforderlich gemacht hätte. Die bewährte Struktur und Systematik wurden daher beibehalten; die Neuerungen wurden dort eingearbeitet, wo sie für Verständnis und Anwendung des Zuwendungsrechts von Bedeutung sind.

Im Mittelpunkt dieser Auflage steht insbesondere die **Neueinführung eines Zuwendungs-Schnellverfahrens**. Dieses Instrument soll Förderverfahren beschleunigen und vereinfachen und ist Ausdruck der anhaltenden Bemühungen um Entbürokratisierung. Die rechtlichen Voraussetzungen, Anwendungsbereiche und praktischen Grenzen des Schnellverfahrens werden in dieser Auflage eingeordnet und erläutert.

Daneben waren **wesentliche Änderungen bei der Anrechnung von Spenden** zu berücksichtigen. Die Neuregelungen betreffen sowohl die förderrechtliche Behandlung als auch die praktische Umsetzung und werfen in bestimmten Konstellationen neue Abgrenzungsfragen auf. Diese Aspekte wurden entsprechend ergänzt und anhand typischer Fallgestaltungen dargestellt.

Ebenfalls angepasst wurden die Ausführungen zur **Aufbewahrung von Belegen**. Die veränderten Vorgaben tragen dem Bedürfnis nach Vereinfachung und stärkerer Digitalisierung Rechnung, ohne die Anforderungen an Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit vollständig aufzugeben. Für die Praxis ergeben sich daraus spürbare Erleichterungen, die in dieser Auflage nachvollzogen werden.

Schließlich wurden die **geänderten Wertgrenzen der ANBest im Rahmen von Vergabeverfahren im außergemeindlichen Bereich** eingearbeitet. Diese Anpassungen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Durchführung von Beschaffungen und die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Nebenbestimmungen und sind daher für Zuwendungsempfänger von besonderer Bedeutung.

Die genannten Änderungen fügen sich in eine Entwicklung ein, die das Zuwendungsrecht des Landes seit einigen Jahren prägt: Es

handelt sich um ein ausgesprochen **dynamisches und anpassungsfähiges Rechtsgebiet**, das im Zuge fortdauernder Entbürokratisierungsbemühungen voraussichtlich auch künftig weiterentwickelt wird. Dieses Lehrbuch versteht sich daher als aktuelle Arbeitsgrundlage, nicht als statischer Endpunkt.

Für Hinweise und Anregungen aus dem Kreis der Leserinnen und Leser danke ich herzlich. Sie sind auch für zukünftige Auflagen jederzeit willkommen.

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 der letzten Zeit hat sich doch auch vieles im Zuwendungsrecht getan. So wurden zahlreiche Änderungen eingeführt, die ich natürlich noch alle möglichst mit einbringen wollte. So ist der Wegfall des Schriftformerfordernisses oder die landesweite Richtlinie zur Berücksichtigung ehrenamtlichen Engagements nur einige der wichtigen Veränderungen. Alle diese Veränderungen habe natürlich ihren Niederschlag in diesem Buch gefunden und werden von mir auch zum Teil mit eigenen Einschätzungen und Möglichkeiten kommentiert.

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 aber mit diesem Buch 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 zurecht zu finden.

Xanten im März 2025

Ihr Sven Gumpert

Vorwort zur 1. Auflage

Als ich 2001 das erstmal 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 Kommentierung 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.

Hinweis

Für das bessere Arbeiten mit dem Buch, habe ich alle im Text bzw. den Fußnoten zitierte 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, 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:



Landeshaushaltsordnung – LHO NRW



Verwaltungsvorschriften zur LHO NRW



Haushaltsgesetz 2026



Verwaltungsverfahrensgesetz NRW



Unterschwellenvergabeordnung



Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb



Vergabeverordnung



Umsatzsteueranwendungserlass

Eine aktualisierte Fassung dieser Übersicht finden Sie auch immer unter:



<https://zuwendungsrecht.biz/buecher>

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
---------------------------	----------

Abkürzungsverzeichnis	XIII
------------------------------	-------------

Literaturverzeichnis	XV
-----------------------------	-----------

Abbildungsverzeichnis	XVII
------------------------------	-------------

§1 Rechtsvorschriften	1
------------------------------	----------

1. Einführung	1
----------------------	----------

2. System Zuwendungsrecht	2
----------------------------------	----------

2.1 nationale Vorschriften	3
----------------------------	---

2.1.1 Allgemein	3
-----------------	---

2.1.2 Planung von Zuwendungsmitteln im Haushalt	5
---	---

2.1.3 Bewilligung von Zuwendungen	6
-----------------------------------	---

2.1.4 Abweichungen von LHO und VV	9
-----------------------------------	---

2.1.5 Binnenwirkung von Gesetzen	10
----------------------------------	----

2.1.6 Und was gilt für die Zuwendungsempfangenden?	12
--	----

2.1.7 Förderrichtlinien als Rechtsnorm	12
--	----

2.1.8 Regelungen für das Verfahren	13
------------------------------------	----

2.2 Abweichen von Verwaltungsvorschriften	15
---	----

2.2.1 Allgemein	15
-----------------	----

2.2.2 Abweichungen in VV	16
--------------------------	----

2.2.3 Einzelfälle mit > 100 TEUR Zuwendung	16
--	----

2.2.4 Einzelne Förderbereiche	16
-------------------------------	----

2.2.5 EU-finanzierte Maßnahmen	17
--------------------------------	----

2.3 Förderrichtlinien	17
-----------------------	----

2.3.6 Rechtsnormcharakter	19
---------------------------	----

2.4 Europarechtliche Vorschriften	19
-----------------------------------	----

2.4.1 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 mehrere Zuwendungsgeber	33
3. Prüfung, ob Zuwendung vorliegt	33
3.1 Teildefinition des §23 LHO	34
3.1.1 Leistung	35
3.1.2 Stellen	36
3.1.3 außerhalb der Landesverwaltung	39
3.1.4 bestimmter Zwecke	41
3.2 Negativkatalog der VV zu § 23 LHO	43
3.2.1 Allgemein	43
3.2.2 Sachleistungen (VV Nr. 1.2.1)	44
3.2.3 Leistungen mit Rechtsanspruch	44
3.2.4 Ersatz von Aufwendungen	44
3.2.5 Entgelte aufgrund von öffentlichen Aufträgen.	45
3.2.6 satzungsgemäße Mitgliedsbeiträge	48
3.3 Exkurs: Umsatzsteuerpflicht von Zuwendungen	48
4. Weitere begriffliche Abgrenzungen	54
4.1 Finanzhilfen nach Art. 104b, 104c GG	54
4.2 Geldleistungen nach Art. 91a GG	55
4.3 Fördermaßnahmen nach Art. 91b GG	56
4.4 Subvention	56
4.5 Beihilfe	57
4.6 Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO	58
5. Zuwendungsarten	59
5.1 Allgemein	59
5.2 Projektförderung	60
5.2.1 Vorhaben	60
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 Landes	65
2.2	Erhebliches Landesinteresse	68
2.3	Subsidiaritätsprinzip	69
2.3.1	Wirtschaftlichkeitsgrundsatz	70
2.3.2	Notwendigkeitsprinzip	70
2.3.3	Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips	70
2.3.4	Anreizfunktion	71
2.3.5	Erhaltungs- oder Lenkungsfunktion	72
2.3.6	Fazit	72
2.4	Haushaltsrechtliche Ermächtigung	75

3. Bewilligungsvoraussetzungen im engeren Sinne 76

3.1	Nachrangigkeit und Bagatellgrenze	76
3.2	Geschäftsführung, Finanzierung	77
3.2.1	Ordnungsgemäße Geschäftsführung	77
3.2.2	Bestimmungsgemäße Verwendungsnachweisführung	80
3.3	Baumaßnahmen und Beschaffungen	82
3.4	Sicherheit Gesamtfinanzierung	82
3.5	Vorzeitiger Maßnahmenbeginn	84
3.5.1	Allgemeines	84
3.5.2	Keine Geltung bei institutioneller Förderung	85
3.5.3	Keine Geltung bei sich wiederholenden Maßnahmen	85
3.5.4	Ziele des Verbots	86
3.5.5	Definition des Vorhabenbeginns	88
3.5.6	Besonderheit bei Baumaßnahmen	93
3.5.7	Möglichkeit der Ausnahme vom Verbot	94
3.5.8	eigenständiges Verwaltungsverfahren	97
3.5.9	Zuständigkeit für die Erteilung der Ausnahme	98
3.5.10	Rechtsnatur der Ausnahmebewilligung	99
3.5.11	Ausnahme durch bewilligende Stelle nur als Einzelfall	100
3.5.12	Anpassung des Bewilligungszeitraums	101
3.5.13	Umgang mit Verstößen gegen das Verbot	101
3.5	Zuwendungen von mehreren Stellen	102
3.6	Vorherige Zielbestimmung	103

§ 4 Finanzierungsformen und -arten _____ 105**1. Finanzierungsformen _____ 105**

- 1.1 Nicht rückzahlbarer Zuschuss _____ 106
- 1.2 Un-/bedingt Rückzahlbare Zuschüsse _____ 106

2. Finanzierungsarten _____ 107

- 2.1 Allgemein _____ 107
- 2.2 Funktion der Finanzierungsart _____ 108
- 2.3 Teilfinanzierung _____ 109
 - 2.3.1 Anteilsfinanzierung _____ 109
 - 2.3.2 Fehlbedarfsfinanzierung _____ 114
 - 2.3.3 Festbetragsfinanzierung _____ 118
- 2.4 Beteiligung Dritter _____ 125
- 2.5 Vollfinanzierung _____ 125
- 2.6 Übersicht _____ 126

3. Zuwendungsfähige Ausgaben _____ 127

- 3.1 Allgemein _____ 127
- 3.2 Ausgaben als Basis der Zuwendung _____ 128
- 3.3 Ausgaben im weiten und engen Sinne _____ 129
 - 3.3.1 Kamerales Auffassung _____ 129
 - 3.3.2 Betriebswirtschaftliche Auffassung _____ 130
 - 3.3.3 Sonderregelung für den gemeindlichen Bereich _____ 131
- 3.4 Ausgeschlossene Ausgaben _____ 131
 - 3.4.1 Abziehbare Vorsteuerbeträge _____ 131
 - 3.4.2 Versicherungsbeiträge _____ 133
- 3.5 Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben _____ 134
- 3.6 Ausgabenarten _____ 135
 - 3.6.1 Allgemein _____ 135
 - 3.6.2 Personalausgaben _____ 136
 - 3.4.4 Besserstellungsverbot _____ 139
 - 3.4.4.1 Allgemein _____ 139
 - 3.4.4.4 Anwendungsfälle des Besserstellungsverbot _____ 140
 - 3.4.4.5 Ausnahmen vom Besserstellungsverbot _____ 144
 - 3.4.4.6 Fehlende vergleichbare Arbeitnehmer/innen _____ 144
 - 3.4.4.10 Übersicht _____ 147
 - 3.6.3 Sachausgaben und Investitionen _____ 149
 - 3.6.4 Ausgaben für Bewirtung _____ 151
- 3.7 Pauschalen _____ 152
 - 3.7.1 Allgemein _____ 152
 - 3.7.2 Antragspauschale (unechte Pauschale) _____ 153
 - 3.7.3 Nachweispauschalen (echte Pauschalen) _____ 154

4. Finanzierungsmittel/Deckungsmittel	158
4.1 Allgemein	158
4.2 Eigenmittel	159
4.2.1 Geldmittel	159
4.2.2 Unbare Eigenleistungen	160
4.3 Einnahmen	161
4.4 Zuwendungen und Leistungen Dritter	161
4.5 Der Finanzierungsplan im Antrag	162
4.5.1 Projektförderung	162
4.5.2 Institutionelle Förderung	163
4.5.3 Sperrung von Mitteln	164

§5 Das Antragsverfahren 165

1. Antrag	165
1.1 Allgemein	165
1.2 VwVfG als Grundlage des Verfahrens	165
1.3 Anträge auch im Wettbewerb	166
1.3.1 Aufrufe (Calls), Wettbewerbe (Vor-/Auswahlverfahren)	166
1.3.2 Besetzung der Juries	167
1.3.3 Wirkung des Auswahlverfahrens	168
1.4 Zuständigkeit für den Antrag	168
1.5 Form	168
1.5.1 Allgemein	168
1.5.2 Unterschied „Schriftform“ und „Textform“	170
1.6 Sprache der Anträge	172
1.7 Vertretungsbefugnis	172
1.8 Inhalt des Antrages	173
1.9 Zulassung Systeme der Buchführung, Zeiterfassung	174
1.10 Der Antragsprüfvermerk	175
1.10.1 Allgemein	175
1.10.2 Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung	179
1.11 Terrorerklärung	181
2. Das neue vereinfachte Schnellverfahren	181
3. Strafbarkeit nach § 264 Strafgesetzbuch	184
3.1 Allgemein	184
3.2 Anwendungsbereich	185
3.3 Pflichten der bewilligenden Stellen	186
3.3.1 Hinweispflicht der Behörde	186
3.3.2 Erklärungspflicht der Empfänger	188

3.3.3	Anzeigepflicht von Gerichten und Behörden	188
-------	---	-----

§ 6 Die Bewilligungsentscheidung 191

1.	Allgemein	191
1.1	Formen der Bewilligung	191
1.2	Ablehnung	192
1.3	Bewilligung	194
1.3.1	Allgemein	194
1.3.2	Der Zuwendungsbescheid als Regel	195
1.3.3	Der Zuwendungsvertrag	196
1.3.4	Mindestinhalte	198
1.4	Beteiligung Kommunalaufsicht	206
2.	Die Nebenbestimmungen	206
2.1	Allgemein	206
2.2	Allgemeine Nebenbestimmungen	206
2.2.1	Herkunft und Wirkung	206
2.2.2	Arten von Allgemeinen Nebenbestimmungen	208
2.3	Abweichungen von den ANBest	209
2.3.1	Allgemein	209
2.3.2	Abweichungsmöglichkeiten von den ANBest	209
2.3.3	Zusätzliche Regeln zur ANBest	215
2.4	Zuwendungen für Baumaßnahmen	220
3.	Die Weiterleitung von Zuwendungen	223
3.1	Allgemein	223
3.2	Form der Weiterleitung	224
3.3	Inhalt der Weiterleitung	225
3.3.1	Weiterleitung in öffentlich-rechtlicher Form:	226
3.3.2	Weiterleitung in privatrechtlicher Form	227
3.4	Besonderheiten bei Weiterleitungen	228
3.5	Die Verwendungsfrist bei Weiterleitungen	228
4.	Änderung der Zuwendung	230
4.1	Änderungen am Zuwendungsbescheid	230
4.1.1	Auflagenvorbehalt	231
4.1.2	Änderungen des Adressaten	232
4.2	Änderung am Zuwendungsvertrag	234

§ 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
 § 8 Die Durchführungsphase	 239
1. Allgemein	239
2. Übersicht	239
3. Überwachung der Zuwendung	240
4. Die Umsetzung	241
4.1 Auszahlung der Zuwendung	241
4.1.1 Allgemein	241
4.1.2 Ablauf der Rechtsbehelfsfrist	242
4.1.3 Rechtsmittelverzicht	244
4.1.4 Details der Mittelauszahlung	244
4.2 Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften	248
4.2.1 Allgemein	248
4.2.2 Staffelung	249
4.3 Nichtanwendung Oberschwellenvergaberecht	254
4.3.1 Vergaberecht bei Zuwendungen an Gemeinden	254
4.3.2 Abweichung von der Verpflichtung zum Vergaberecht	255
4.3.3 Anwendbarkeit der UVgO	255
4.3.4 Nichtanwendung des Oberschwellenvergaberechts	256
4.4 Überschreitung Ansätze Finanzierungsplan	257
4.5 Das Verbot von Vorleistungen	257
4.6 Zweckbindungen	258
4.6.1 Allgemein	258
4.6.2 Anschaffungen im laufenden Projekt	259
4.6.3 Sachen als Fördergegenstand	261
4.7 Mitteilungspflichten	263
4.8 Verlängerungen der Laufzeit des Projektes	264
 § 9 Aufhebung, Erstattung und Verzinsung	 267
1. Allgemein	267

2. Begriffe	268
3. Aufhebung als Grundlage für Rückforderung	269
3.1 Das System der Aufhebung	270
3.2 §48 VwVfG NRW und §49 VwVfG NRW	271
3.3 Prüfung	273
3.3.1 Rücknahme nach § 48 VwVfG NRW	274
3.3.3 Einhaltung der Rücknahmefrist nach §48 Abs.4 VwVfG NRW	277
3.3.5 Ausübung Ermessen und Begründung	280
3.3.6 Wirkung der Aufhebung	284
3.3.7 Form des Rücknahmebescheides	285
3.3.8 Verjährung des Aufhebungsanspruches	285
3.4 Sonderfall: vorläufige Zuwendungsbescheide	286
3.4.1 Vorläufiger Zuwendungsbescheid	286
3.4.2 Vorläufige Festsetzung der Höhe der Zuwendung	288
4. Auflösende Bedingungen und Befristungen	290
4.1 Auflösende Bedingungen	290
4.2 Befristung von Zuwendungsbescheiden	291
5. Erstattungsanspruch	292
5.1 Erstattungsbetrag	292
5.2 Form der Erstattung	292
5.3 Verjährung des Erstattungsanspruches	293
5.4 Bagatellgrenzen	294
5.4.1 Bagatellbetrag bei Gemeinden	294
5.4.2 Bagatellbetrag bei anderen Zuwendungsempfängenden	294
5.4.3 Unterschied der Bagatellgrenzen	294
5.5 Verzinsung Erstattungsanspruch	294
5.5.1 Berechnung der Zinsen	295
5.5.2 Verzinsung bei verlängerter Verwendungsnachweisprüfung oder weiterer Prüfung	296
5.6 Isolierter Zinsanspruch	296
5.6.1 Zinsen Verwendungsfrist	296
5.6.2 Berechnung der Zinsen	297
5.7 Zinstool des Bundes	297
§ 10 Der Nachweis der Verwendung	299
1. Allgemein	299

2. Fristen für die Vorlage	299
2.1 Allgemein	299
2.2 Zwischen(verwendungs)nachweis	300
2.3 Schlussverwendungsnachweis	301
3. Bestandteile des Verwendungsnachweises	303
3.1 Bestandteile bei Projektförderungen	304
3.1.1 Sachbericht	304
3.1.2 zahlenmäßiger Nachweis	305
3.1.3 Belegliste	306
3.2 Inhalte bei baulichen Förderungen	307
3.3 Einfacher Verwendungsnachweis	307
3.4 Inhalte bei Weiterleitung der Zuwendung	308
3.5 Unterschrift beim Verwendungsnachweis	308
4. Prüfung der Verwendung	308
4.1 zuständige Stelle	308
4.2 Prüfungsschritte im außergemeindlichen Bereich	309
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	313
4.3.4 übliche Angaben von Belegen	314
4.3.5 Zuordnungsmerkmal der Belege	316
4.3.6 Nachweis von Personalausgaben	317
4.4 Checklisten	319
4.5 Aufbewahrungsfristen	320
4.6 Buchführung bei institutioneller Förderung	320
4.7 Betriebsmittelreserve bei institutioneller Förderung	320
§ 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	332

Stichwortregister	334
--------------------------	------------

Links in Fußnoten als QR-Code	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).

Kommission, 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 - Übersicht der VV zu §44 LHO	8
Abbildung 4 - Wichtige rechtliche Grundlagen	9
Abbildung 5 - nationale haushaltsrechtliche Vorschriften.....	10
Abbildung 6 - Binnenwirkung Haushaltsvorschriften	12
Abbildung 7 - Außenwirkung Zuwendungsbescheid	12
Abbildung 8 - Grundlagen Entscheidung.....	14
Abbildung 9 - Abweichungen von VV	15
Abbildung 10 - Ablauf Förderrichtlinie	18
Abbildung 11 - Übersicht nationale und europäische Rechtsvorschriften	23
Abbildung 12 – Haushaltskreislauf	26
Abbildung 13 - Haushaltsplan 2025, EP 06 (MKW)	29
Abbildung 14 - mittelbare Landesverwaltung	41
Abbildung 15 - Zweck-Ziel-System.....	41
Abbildung 16 - Prüfung Zuwendungsvoraussetzungen.....	48
Abbildung 17 - Finanzierungskompetenz	68
Abbildung 18 - Subsidiaritätsprinzip	70
Abbildung 19 - Ausprägung Subsidiaritätsgrundsatz	73
Abbildung 20 - Ziele des Verbotes	88
Abbildung 21 - Wirkung Genehmigung VMB.....	97
Abbildung 22 – Zuständigkeit Vorzeitiger Maßnahmenbeginn.....	98
Abbildung 23 - Finanzierungsformen.....	105
Abbildung 24 - Finanzierungsüberarten	109
Abbildung 25 - Teilfinanzierungsarten	109
Abbildung 26 - Finanzierungsarten.....	127
Abbildung 27 - Übersicht Besserstellungsverbot.....	148
Abbildung 28 - Finanzierungsplan	162
Abbildung 29 - Übersicht Bewilligungsmöglichkeiten	192
Abbildung 30- Formen des Zuwendungsbescheides	196
Abbildung 31 - Übersicht Nebenbestimmungen	208
Abbildung 32 – Weiterleitung von Zuwendungen	224
Abbildung 34 - Beispiel Berechnung Verwendungsfrist	247
Abbildung 35 – Arten Aufhebung.....	268
Abbildung 36 - Inhalt Aufhebungsbescheid	269
Abbildung 37 - Rücknahme oder Widerruf	273
Abbildung 38 - Wirkung der Aufhebung.....	284
Abbildung 39 - Muster einer Belegliste	307
Abbildung 40 - Übersicht Zuwendungszweck.....	324
Abbildung 41 - SMART Methodik	326

Abbildung 42 - SMART System	326
Abbildung 43 – 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.:

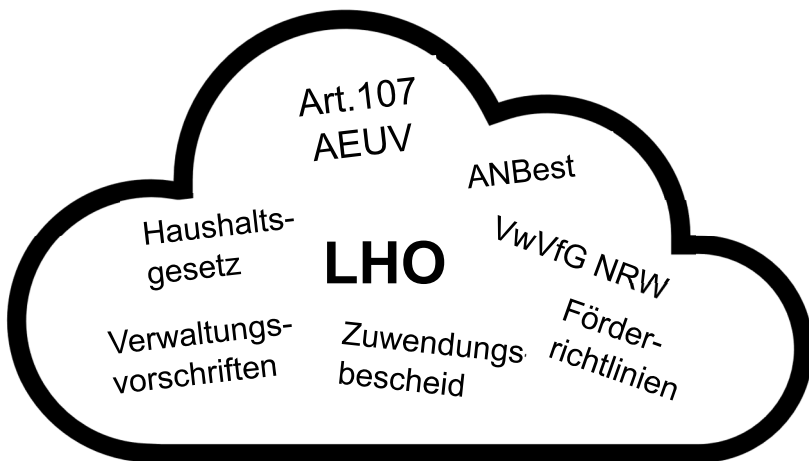


Abbildung 1 - Vielzahl der Vorschriften

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 auch 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 erahnen 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 handeln. 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 Artikel 104a bis 115, wird das Finanzwesen in der Bundesrepublik Deutschland von seinen verfassungsrechtlichen Grundlagen her festgelegt.

Dabei wird beginnend mit Art. 104a bis Art. 109 das **Finanzverfassungsrecht** und in den Artikeln 110 bis Art. 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 1969¹ in der aktuellen Fassung vom 14. August 2017² (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) dann auch geschehen. Nach § 1 Satz 2 HGrG sind der Bund und die Länder demnach verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach den Grundsätzen des Haushaltsgrundsätzegesetzes zu regeln. Diese Regelungen finden sich für das Land NRW in der Landeshaushaltsordnung (LHO) bzw. für den Bund in der in der Bundeshaushaltsordnung, 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 Landeshaushaltsordnung gehalten.

(LHO) §23 Zuwendungen

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn 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.

Man kann die Herkunft des Zuwendungsrechts also wie folgt darstellen:

¹ BGBl. I S. 1273

² BGBl. I S. 3122

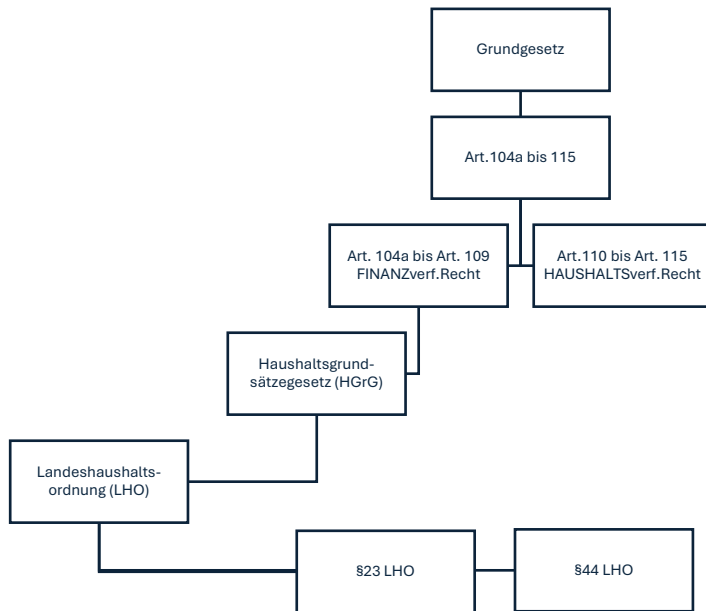


Abbildung 2 - Herleitung Zuwendungsrecht

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 LHO 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 das Land 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 auch nochmal näher anschauen.

Weiter wird in § 23 LHO 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 Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen)

handelt.

Die Vorgaben des §23 LHO 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 LHO 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 LHO:

§ 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 Landesrechnungshof (§ 91) betreffen, werden im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof erlassen.

(2) Juristischen Personen des Privatrechts kann durch Verwaltungsakt oder Vertrag die Befugnis verliehen werden, unter staatlicher Aufsicht staatliche Aufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen. Für die Verleihung und Entziehung der Befugnis sowie für die Führung der staatlichen Aufsicht ist das jeweilige Fachministerium zuständig.

(3) Sollen Mittel oder Vermögensgegenstände des Landes von Stellen außerhalb der Landesverwaltung verwaltet werden, ist Absatz 1 entsprechend anzuwenden.

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

In einer Gesamtbetrachtung des § 23 und § 44 LHO lässt sich an dieser Stelle also weiter festhalten, dass im Zuwendungsrecht somit vor allem die Landeshaushaltsordnung 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 LHO 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.

Eine Besonderheit in NRW ist, dass es **zwei Verwaltungsvorschriften** zum § 44 LHO gibt. So hat es das Finanzministerium NRW für notwendig erachtet, Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden – bezeichnet als VVG – und Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an den außerge-meindlichen Bereich – bezeichnet als VV – zu erlassen. Eine Gestaltung, deren Sinn sich nicht wirklich erschließt und die im Gefüge der Regelungen

des Bundes und der anderen Länder nicht so häufig vorkommt. Dass an dieser Zweiteilung auch nach der großen Reform 2020 weiter festgehalten wurde, ist zudem auch nicht ohne Kritik geblieben.

Letztlich ändert es aber nichts daran, dass in NRW die Wahl der Verwaltungsvorschriften, welche Anwendung finden sollen, davon abhängt, ob die Zuwendungsempfangenden Gemeinden sind oder außerhalb des gemeindlichen Bereichs stehen.

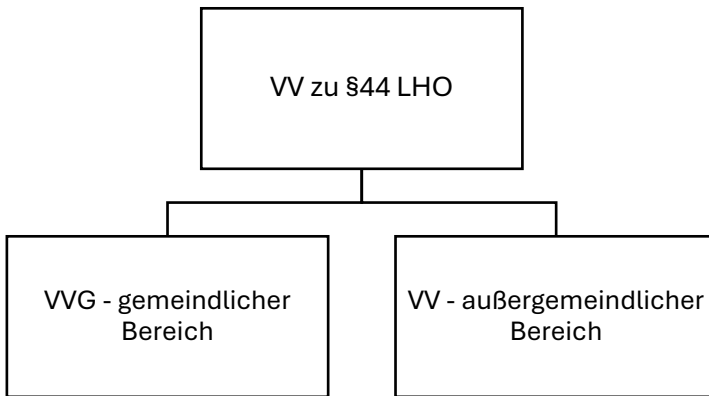


Abbildung 3 - Übersicht der VV zu §44 LHO

Beide Verwaltungsvorschriften sind abschließend und jeweils eigenständig anzuwenden. Findet also die VVG Anwendung, ist die VV für den nichtgemeindlichen Bereich in dem Fördervorhaben nicht mehr anwendbar; und umgekehrt.

Insgesamt sind die beiden gesetzlichen Grundlagen der §§23 und 44 LHO also auch immer mit den jeweils dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV) zu verstehen³.

³ Die aktuellen Verwaltungsvorschriften sind im Internet u.a. kostenlos unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&bes_id=49029 zu finden (abgerufen am 02.03.2025).

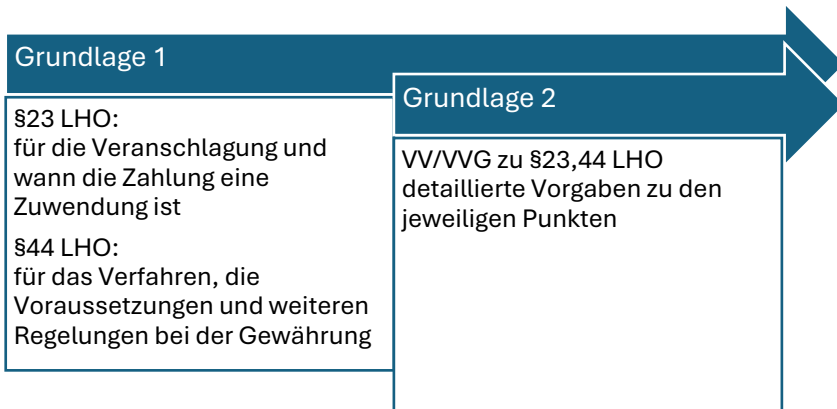


Abbildung 4 - Wichtige rechtliche Grundlagen

Da die LHO 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 LHO abzuweichen.

2.1.4 Abweichungen von LHO und VV

Damit für diesen begrenzten Zeitraum die LHO nicht geändert werden muss, kann der Gesetzgeber auch anhand eines weiteren Gesetzes Regelungen für einen bestimmten Zeitraum treffen, wonach generelle Regelungen der LHO 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 Landeshaushaltsplanes für das Haushaltsjahr...“)⁴.

So wird in §29 Abs. 2 des jährlichen Haushaltsgesetzes – HG – z. B. die Regelung zum sog. Besserstellungsverbot getroffen, aber auch Sonderregelungen für das jeweilige Haushaltsjahr festgelegt. Seit einigen Jahren ist z. B. in §29 Abs. 3 geregelt, dass Kommunen als Zuwendungsempfänger ausnahmsweise keinen Eigenanteil erbringen müssen, oder in Abs. 4, dass bei Veränderungen der Verwaltungsvorschriften bzgl. des Verwendungsnachweises abweichend von § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO doch kein Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof (LRH) notwendig ist.

⁴ abrufbar z.B. unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_de-tail_text?anw_nr=6&vd_id=22650&ver=8&val=22650&sg=0&menu=0&vd_bac_k=N (abgerufen am 17.01.2026)

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

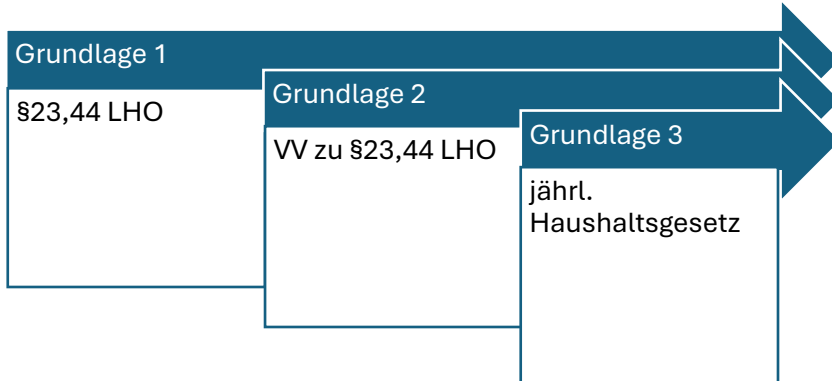


Abbildung 5 nationale haushaltsrechtliche Vorschriften

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 Landesbehörden, 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. 14.2 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO gelten die VV zu § 44 LHO für das Land als Zuwendungsgeber zudem auch dann, wenn bei einer kapitalmäßigen Beteiligung des Landes an dem Zuwendungsempfänger (Nr. 1.2 zu § 65 LHO) 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 Landeshaushaltsordnung als auch das Haushaltsgesetz zwar beides Gesetze, die auf dem Weg zustande gekommen sind, welche die Landesverfassung vorschreibt und auch in den entsprechenden Verkündungsblättern veröffentlicht werden⁵, aber trotzdem

⁵ Im Gesetzblatt des Landes unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=3920031009101837119 (abgerufen am 02.03.2025)

keine unmittelbare Außenwirkung entfalten⁶.

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 Zuwendungsempfängenden berechtigen oder verpflichten.

Mithin ist die Landeshaushaltsordnung, als auch das Haushaltsgesetz also **nur für die „Verwaltung/bewilligende Stelle“ bindend⁷**. Eine Außenwirkung auf die Bürger oder juristischen Personen außerhalb der Landesverwaltung entsteht nicht. **Auch nicht automatisch durch den Zuwendungsbescheid!**

Gleiches gilt im Übrigen auch für Verwaltungsvorschriften, welche vom Finanzministerium zur Landeshaushaltsordnung erlassen worden sind. Folglich binden auch diese nur die Verwaltung/bewilligende Stelle und stellen **keine eigene Anspruchsgrundlage** für Personen außerhalb der Landesverwaltung 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.

⁶ Siehe Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht-Zuwendungspraxis, -online-, 2025, Abschn. F – Einzelfälle, Ziff. I Rn. 1

⁷ Siehe hierzu z.B. auch Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht-Zuwendungspraxis, -online-, 2025, Abschn. F - einzelne Zuwendungsgeber, Ziff. IX Nr. 2 Rn. 13 ff.

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

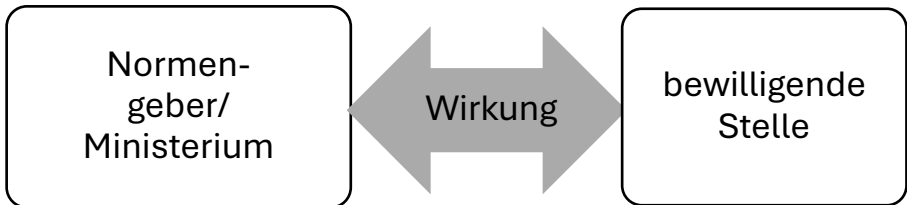


Abbildung 6 - Binnenwirkung Haushaltsvorschriften

2.1.6 Und was gilt für die Zuwendungsempfängenden?

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

Sollen einzelne Regelungen der VV/VVG 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.

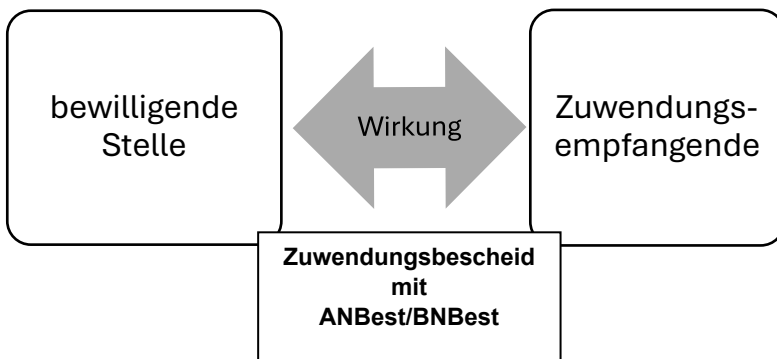


Abbildung 7 - Außenwirkung Zuwendungsbescheid

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 oder auch sog. Rahmenrichtlinien (bei EU-Förderungen)

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 (besondere) Verwaltungsvorschriften sind**⁸ und folglich das Schicksal der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur LHO teilen. Nämlich, dass auch sie keine unmittelbare Außenwirkung entfalten. Sofern bestimmte Regelungen der Förderrichtlinien auch für die zuwendungsempfangenden 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 gerichteter Zielrichtung hat.

Da die Gewährung von Zuwendungen sich aber ausnahmsweise gerade nicht im Bereich der Verwaltung selbst - also nach innen gerichtet - abspielt, sondern in der Beziehung zu den Zuwendungsempfängenden zu einem wesentlichen Teil auch eine **nach außen gerichteter Wirkung** entfaltet, sind weitere rechtliche Vorschriften notwendig, welche sich mit diesem nach außen hin gerichtetem Teil des zuwendungsrechtlichen Verfahrens befassen. Also die Vorschriften, die das **Verfahren** in der Verwaltung gegenüber den Personen regeln, welche die Zuwendungen beantragen und erhalten.

Da der Gesetzgeber hierzu keinen gesonderten allgemeinen gesetzlichen Regelungen im Bereich des Zuwendungsrechts erlassen hat, findet das allgemeine Verfahrensrecht Anwendung, welches im Grundsatz für alle

⁸ so auch BVerwG, Urteil vom 8. April 1997 – 3 C 6.95 = BVerwGE 104, 220, 224

Verfahren der Verwaltung vorgesehen ist. Für die allgemeine Verwaltung des Landes ist dies das Verwaltungsverfahrensgesetz NRW (VwVfG NRW⁹).

Folglich ergibt sich somit bei den grundlegenden nationalen Regelungen folgendes Bild für die Grundlagen einer Entscheidung bzw. des Verfahrens:

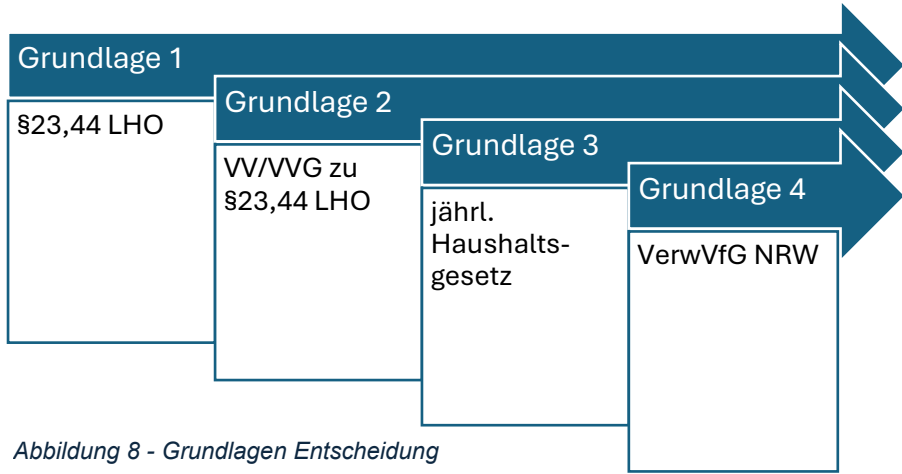


Abbildung 8 - Grundlagen Entscheidung

Ausnahme Fachfördergesetze

Der Vollständigkeit halber sei jedoch erwähnt, dass es einzelne Fachfördergesetze gibt. Also wo Förderungen nicht nur auf Grundlage der §§ 23, 44 LHO bewilligt werden, sondern wo der Gesetzgeber spezielle Regelungen für die Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen in einzelnen Bereichen beschlossen hat.

So regeln z. B. das ÖPNV-Gesetz NRW oder das Kulturgesetzbuch NRW förderspezifische Besonderheiten in diesen Bereichen.

Sofern ein solches Gesetz Grundlage für die Bewilligung von Zuwendungen ist, sind die in diesen speziellen Gesetzen geregelten Vorgaben **vorrangig** zu beachten und ergänzen und ersetzen insoweit die generellen Regelungen der §§ 23, 44 LHO inkl. der VV/VVG sowie das Haushaltsgesetz.

⁹ Siehe https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=3120031009100236151 (abgerufen am 02.03.2025)

2.2 Abweichen von Verwaltungsvorschriften

2.2.1 Allgemein

Die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO stellen verbindliche Vorgaben für die bewilligenden Stellen dar. Ein Abweichen ist daher zunächst nur dann zulässig, wenn die Vorschriften selbst dazu ermächtigen.

Allerdings hat das Finanzministerium ebenfalls erkannt, dass das generelle und sehr abstrakte Instrumentarium der Verwaltungsvorschriften nicht immer passt, um konkrete Maßnahmen praktikabel und effizient umzusetzen. Daher wurden mit der Nr. 13 VV/VVG zu §44 LHO Möglichkeiten geschaffen, die es der Verwaltungspraxis erlauben eigene Zielführende Bestimmungen festzulegen, um von den allgemeinen Vorgaben abzuweichen.

Dabei sind aber verschiedene Fallvarianten zu beachten.

Nach Nr. 13.1 VV/VVG sind Abweichungen bei **Einzelfällen** möglich, wenn die (Gesamt-)Summe der Zuwendung **nicht mehr als 100.000 €** beträgt.

Zudem sind Abweichungen in **einzelnen Förderbereichen** nach Nr. 13.2 VV/VVG zugelassen.

Sollen die Zuwendungen mit Mitteln der EU finanziert werden (meist aus den großen Fonds wie ESF+, JTF+, EFRE, ELER, EMFF usw.), ist der Erlass abweichender Verwaltungsvorschriften von § 44 LHO in der Nr. 16 der VV bzw. Nr. 15 der VVG geregelt. Diese werden dann in der Regel als „Rahmenrichtlinien“ erlassen und sind vom Charakter her ebenfalls Förderrichtlinien.

Mit der v. g. Möglichkeit des Gesetzgebers im Rahmen des Haushaltsgesetzes, unmittelbare zuwendungsrechtliche Regelungen zu treffen, sind also insgesamt fünf Möglichkeiten im Zuwendungsrecht zu finden, um von den Verwaltungsvorschriften abzuweichen.

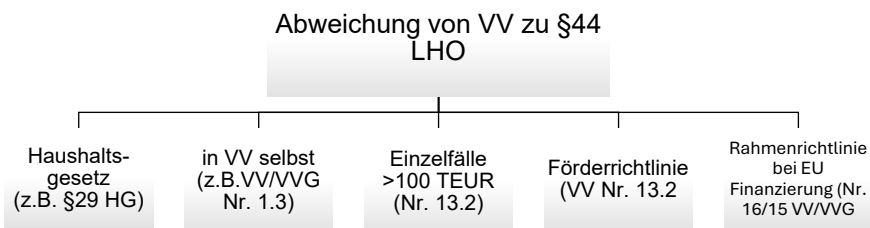


Abbildung 9 - Abweichungen von VV

2.2.2 Abweichungen in VV

Bereits in den Verwaltungsvorschriften selbst ist in den Regelungen vereinzelt vorgesehen, dass von der dort grundsätzlich getroffenen Regelung unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden darf.

So sieht z. B. die VV/VVG Nr. 1.3 vor, dass bereits begonnene Projekte nicht gefördert werden dürfen. Allerdings lässt die Nr. 1.3 auch zu, dass die bewilligende Stelle bzw. das Ressortministerium Ausnahmen zulassen darf.

Weiterhin verpflichtet die VV/VVG Nr. 5.1 die bewilligende Stelle dazu, die ANBest unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen. Allerdings sind dann in den Nr. 5.2 ff. Möglichkeiten vorgesehen, wann und in welchem Umfang sie von diesem Grundsatz abweichen darf.

Bei der Anwendung der Verwaltungsvorschriften ist es also immer notwendig, die Vorschrift bis zum Ende bzw. die nachfolgenden Punkte zu lesen.

2.2.3 Einzelfälle mit > 100 TEUR Zuwendung

Nach Nr. 13.1 VV/VVG kann das zuständige Ministerium **ALLEIN** Abweichungen von den VV/VVG zulassen, wenn es

- a) sich um einen **Einzelfall** handelt und
- b) die (Gesamt-)Summe der Zuwendung **nicht mehr als 100.000 €**

beträgt. Ist der Verwendungsnachweis betroffen, ist allerdings nach Nr. 13.3 VV/VVG das Einvernehmen des Landesrechnungshofes einzuholen.

2.2.4 Einzelne Förderbereiche

Sollten Abweichungen für **einzelne Förderbereiche** festgelegt werden, ist nach Nr. 13.2 VV/VVG in jedem Fall Einvernehmen mit dem Finanzministerium herzustellen und auch noch der Landesrechnungshof anzuhören. Sofern der Verwendungsnachweis betroffen ist, ist das auch hier immer das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof notwendig.

Bei Änderungen der VVG kommt zudem noch das für die Kommunen zuständige Ministerium hinzu. Sollen die VV/VVG Nr. 6 (Baumaßnahmen) geändert werden, kommt noch die Beteiligung des für Bauangelegenheiten zuständigen Ministeriums hinzu.

BEACHTEN: Die Möglichkeiten, in den v. g. Fällen von den VVs zu § 44 LHO abzuweichen, sind in VV und VVG unterschiedlich. So darf nach den VV von den Nr. 1 bis 12 der VV zu § 44 LHO abgewichen werden, wohingegen im Fall der VVG Abweichungen nur bei den Nr. 3 bis 7 zugelassen sind.