

Einführung ins **Allgemeine Verwaltungsrecht**

im Kontext des Zuwendungsrechts

1. Auflage 2026

Impressum

© 2026 Sven Gumpert – Stand März 2026 (05)

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: 978-3-948911-30-0

Vorwort

Dieses Buch ist aus einer Erfahrung heraus entstanden, die viele Menschen in der öffentlichen Verwaltung kennen dürften: Man betreut Förderprogramme, prüft Verwendungsnachweise, erlässt Bescheide — und bemerkt mit der Zeit, dass sich hinter all diesen alltäglichen Vorgängen ein rechtliches Gefüge verbirgt, das selten systematisch vermittelt wird. Dieses Buch möchte diese Lücke schließen.

Es richtet sich an Menschen, die im Zuwendungsrecht tätig sind, ohne zwingend eine juristische Ausbildung absolviert zu haben: Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in Bewilligungsbehörden, Projektverantwortliche in Trägervereinen, Mitarbeitende in Zwischengeschalteten Stellen oder schlicht alle, die mit der Beantragung, Bewilligung oder Abrechnung von Fördermitteln in Berührung kommen.

Das Zuwendungsrecht ist in der täglichen Praxis sehr konkret — und doch ruht es auf einem allgemeinverwaltungsrechtlichen Fundament, das ohne ein Grundverständnis schnell zur Quelle von Unsicherheit wird. Warum darf eine Behörde einen bereits erlassenen Bescheid wieder zurücknehmen? Welche Bedeutung hat die Bestandskraft eines Verwaltungsakts? Was unterscheidet eine Auflage von einer Bedingung? Solche Fragen tauchen in der Praxis täglich auf — dieses Buch gibt darauf verständliche, normbasierte Antworten.

Die Darstellung folgt bewusst einem didaktischen Ansatz: Zunächst werden die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundlagen erläutert, anschließend wird jeweils der Bezug zum Zuwendungsrecht hergestellt. Zahlreiche Beispiele veranschaulichen, wie abstrakte Rechtsnormen im Förderalltag wirken. Die verwendeten Beispiele entstammen der Beratungspraxis und dem eigenen Verwaltungshandeln — sie sind bewusst so gewählt, dass sie typische Konstellationen widerspiegeln, ohne auf Einzelfälle abzustellen.

Rechtliche Vollständigkeit ist nicht das Ziel dieses Buches. Es ist kein Kommentar und kein Handbuch für Juristen. Es ist ein Arbeitsbuch für die Praxis — geschrieben in der Überzeugung, dass ein solides Grundverständnis des allgemeinen Verwaltungsrechts die Qualität der Zuwendungsarbeit spürbar verbessert und gleichzeitig die Rechtssicherheit für alle Beteiligten erhöht.

Bitte beachten Sie auch den kurzen Leitfaden zum Lernen und Arbeiten mit diesem Buch auf Seite XV.

Ich wünsche Ihnen eine aufschlussreiche Lektüre und vor allem: mehr Sicherheit im täglichen Umgang mit dem Verwaltungsrecht.

Sven Gumpert

Februar 2026

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XI
Einleitung	XIII
Leitfaden zum Lernen und Arbeiten mit dem Buch	XV
1. Grundlagen und Begriffe	1
Im Zuwendungsrecht	2
2. Begriff der Verwaltung	5
2.1 Einführung: Warum der Verwaltungsbegriff wichtig ist.....	5
2.2 Verwaltung im System der Gewaltenteilung.....	6
2.3 Der formelle Verwaltungsbegriff	7
2.4 Der materielle Verwaltungsbegriff	7
2.5 Der organisatorische Verwaltungsbegriff.....	7
2.6 Arten der Verwaltung	8
2.6.1 Eingriffs- und Leistungsverwaltung.....	8
2.6.2 Hoheitliches und fiskalisches Handeln	8
2.7 Abgrenzung zu Gesetzgebung und Rechtsprechung.....	8
2.8 Verwaltung und Grundrechte.....	9
2.9 Verwaltung als Dienstleister und Rechtsanwender	9
2.10 Zusammenfassung	10
Wiederholungsfragen zu Kapitel 2.....	10
3. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts.....	13
3.1 Aufbau einer rechtlichen Norm	14
3.1.1 Der Aufbau einer Rechtsnorm	14
3.1.2 Anwendung in der Praxis (Subsumtion)	14
3.2 Wichtige Quellen im Verwaltungs-/Zuwendungsrecht.....	14
3.2.1 Grundgesetz (GG)	14
Grundsatz: Zuständigkeit der Länder	15
Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes	15

Konkurrierende Gesetzgebung	16
Abweichungsgesetzgebung	16
3.2.2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	17
Warum das VwVfG im Bereich des Zuwendungsrechts wichtig ist	17
3.2.3 Haushaltsrecht (BHO/LHO).....	18
3.2.4 Spezialgesetze bei Förderungen	18
3.2.5 Europarecht.....	18
3.3 Verwaltungsvorschriften.....	19
3.3.1 Was sind Verwaltungsvorschriften?.....	19
3.3.2 Wozu dienen Verwaltungsvorschriften?.....	20
3.3.3 Die besondere Bedeutung im Zuwendungsrecht.....	21
3.3.4 Entstehung und Aufhebung von Verwaltungsvorschriften	22
3.4 Fazit.....	23
Wiederholungsfragen zu Kapitel 3	23
4. Verwaltungshandeln	25
4.1 Wirkung von Verwaltungshandeln	25
4.2 Der Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG)	25
4.3 Realakte	26
4.4 Öffentlich-rechtlicher Vertrag (§§ 54 ff. VwVfG).....	26
4.5 Schlichtes Verwaltungshandeln	26
4.6 Wahl der Handlungsform	27
Wiederholungsfragen zu Kapitel 4	29
5. Der Verwaltungsakt im Detail (§§ 35–43 VwVfG)	31
5.1 Tatbestandsmerkmale des Verwaltungsakts	31
Hoheitliche Maßnahme	32
Behörde	33
Gebiet des öffentlichen Rechts	33
Regelung eines Einzelfalls	34
Außenwirkung	34
5.2 Abgrenzung zu Realakt und öffentlich-rechtlichem Vertrag.....	37
5.3 Formelle Anforderungen (§§ 37, 39 VwVfG).....	37
Bestimmtheit (§ 37 VwVfG).....	38

Begründungspflicht (§ 39 VwVfG)	38
5.4 Bekanntgabe und Wirksamkeit (§§ 41, 43 VwVfG)	39
Bekanntgabefiktionen	39
Bekanntgabe und Fristen.....	41
5.5 Fehlerhafte Verwaltungsakte	41
5.5.1 Rechtswidrigkeit.....	41
5.5.2 Nichtigkeit (§ 44 VwVfG)	42
5.6 Heilung von Verfahrensfehlern (§ 45 VwVfG)	42
5.7 Bestandskraft des Verwaltungsakts	43
Formelle Bestandskraft	43
Materielle Bestandskraft	43
5.8 Nebenbestimmungen (§ 36 VwVfG).....	44
Befristung (§ 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG).....	44
Bedingung (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG).....	45
Auflage (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG).....	46
Widerrufsvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG).....	46
Auflagenvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG).....	46
Verhältnismäßigkeit von Nebenbestimmungen	47
5.9 Auflagen im Zuwendungsrecht	47
5.9.1 Auflage nach §36 Abs.2 Nr. 4 VwVfG -Grundlage	48
Begriff und Rechtsnatur	48
Abgrenzung zu Bedingung und Befristung	49
5.9.2 Eigenständige und nicht eigenständige Auflagen	50
Die zentrale Weichenstellung: Trennbarkeit.....	50
Eigenständig anfechtbare Auflagen.....	50
Nicht eigenständig anfechtbare Auflagen.....	52
5.9.3 Abgrenzungskriterien in der Praxis.....	54
Die Hypothetische-Genehmigung-Methode	54
Bedeutung der Formulierung im Bescheid	55
Auflagen aus Verwaltungsvorschriften (ANBest).....	56
5.9.4 Rechtsschutz gegen Auflagen im Zuwendungsrecht	56
Anfechtungsklage gegen eigenständig anfechtbare Auflagen	56

Rechtsschutz gegen nicht eigenständig anfechtbare Auflagen	57
5.9.5 Vollziehung und Widerruf bei Auflageverstoß	58
Durchsetzung von Auflagen	58
Widerruf nach § 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG bei Auflageverstoß	58
Besonderheit: Widerruf bei Verletzung einer nicht eigenständig anfechtbaren Auflage	59
5.9.6 Zusammenfassung und Prüfungsschema Auflagen	60
5.10 Fazit.....	61
Wiederholungsfragen zu Kapitel 5	62
6. Ermessen und unbestimmter Rechts-begriff.....	63
6.1 Begriff und Bedeutung des Verwaltungsermessens	63
6.2 Abgrenzung: Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	64
6.2.1 Unbestimmter Rechtsbegriff.....	65
6.2.2 Beurteilungsspielraum.....	65
6.2.3 Synoptische Gegenüberstellung	65
6.3 Arten des Verwaltungsermessens	66
6.3.1 Entschließungsermessens.....	66
6.3.2 Auswahlermessen.....	67
6.3.3 Gestaltungsermessens	67
6.4 Grenzen der Ermessensausübung	68
6.4.1 Gesetzmäßigkeit und Zweckbindung.....	68
6.4.2 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	68
6.4.3 Gleichbehandlungsgrundsatz	69
6.5 Ermessensfehlerlehre	69
6.5.1 Ermessensnichtgebrauch.....	70
6.5.2 Ermessensüberschreitung	70
6.5.3 Ermessensfehlgebrauch	71
6.5.4 Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	71
6.6 Selbstbindung der Verwaltung und Ermessensreduzierung auf Null .	72
6.6.1 Selbstbindung durch Verwaltungspraxis.....	72
6.6.2 Ermessensreduzierung auf Null	72
6.7 Gerichtliche Kontrolldichte	73
6.8 Ermessen in der Bescheidpraxis: Dokumentation und Begründung ..	73

6.8.1 Erkennbarkeit des Ermessens in der Begründung	73
6.8.2 Dokumentation im Verwaltungsvorgang	74
6.8.3 Checkliste: Ermessensfehlerfreie Begründung	74
6.9 Ermessen im Zuwendungsrecht: ausgewählte Fallkonstellationen.....	75
6.9.1 Widerruf wegen Auflagenverletzung (§ 49 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG) ..	75
6.9.2 Teilwiderruf bei zweckwidriger Verwendung	75
6.9.3 Ermessen bei der Ausgestaltung von Nebenbestimmungen	76
6.10 Zusammenfassung und Prüfungsschema	78
Wiederholungsfragen zu Kapitel 6	78
7. Rücknahme, Widerruf und Erstattung (§§ 48, 49, 49a VwVfG)	79
7.1 Systematische Einordnung: Rücknahme versus Widerruf	79
7.2 Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte (§ 48 VwVfG).....	83
7.2.1 Grundstruktur und Anwendungsbereich	83
7.2.2 Rücknahme belastender Verwaltungsakte	83
7.2.3 Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte: Vertrauensschutz (§ 48 Abs. 2 VwVfG)	83
7.2.4 Ausschlussgründe des Vertrauensschutzes (§ 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG).....	84
7.2.5 Jahresfrist bei der Rücknahme (§ 48 Abs. 4 VwVfG).....	85
7.2.6 Ermessen bei der Rücknahme und Rückwirkung	86
7.3 Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte (§ 49 VwVfG)	86
7.3.1 Grundstruktur und Systematik	86
7.3.2 Widerruf belastender Verwaltungsakte (§ 49 Abs. 1 VwVfG)	86
7.3.3 Widerruf begünstigender Verwaltungsakte (§ 49 Abs. 2 VwVfG) ..	87
7.3.4 Widerruf von Geldleistungsbescheiden (§ 49 Abs. 3 VwVfG) — Das Herzstück im Zuwendungsrecht.....	87
7.3.5 Jahresfrist beim Widerruf (§ 49 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 48 Abs. 4 VwVfG).....	88
7.3.6 Abgrenzung Rücknahme und Widerruf in der Praxis	89
7.4 Erstattung und Verzinsung (§ 49a VwVfG).....	89
7.4.1 Erstattungspflicht nach § 49a Abs. 1 VwVfG.....	89
7.4.2 Umfang der Erstattungspflicht	90
7.4.3 Verjährung des Erstattungsanspruches	92

7.4.4 Erstattungsanspruch bei Überzahlungen.....	93
7.4.5 Zinspflicht nach § 49a Abs. 3 VwVfG (Rückzahlung)	94
7.4.6 Beginn der Zinspflicht.....	94
7.4.7 Ende der Zinspflicht	96
7.4.8 Ermessen bei der Geltendmachung von Zinsen (Erstattung).....	96
7.4.9 Billigkeitserlass und Härteklausele	98
7.4.10 Zinspflicht nach §49a Abs.4 VwVfG (Verwendungsfrist)	98
7.4.11 Ermessen bei der Geltendmachung von Zinsen (Verwendungsfrist)	99
7.5 Vertrauensschutz: Vertiefung und Fallgruppen.....	100
7.5.1 Voraussetzungen des Vertrauensschutzes	100
7.5.2 Dispositionsfallgruppen im Zuwendungsrecht	100
7.5.3 Abwägung: Öffentliches Interesse versus Vertrauen.....	101
7.6 Verfahrensrechtliche Anforderungen: Anhörung und Begründung...	101
7.7 Zusammenfassung: Prüfungsschema für Aufhebungsentscheidungen	102
Wiederholungsfragen zu Kapitel 7	103
8. Rechtsbehelfe im Zuwendungsrecht	105
8.1 Das Widerspruchsverfahren (§§ 68 ff. VwGO)	105
8.1.1 Funktion und Grundstruktur	105
8.1.2 Wegfall des Widerspruchsverfahrens in den Bundesländern	106
8.1.3 Kosten des Widerspruchsverfahrens	107
8.2 Klagearten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren	107
8.2.1 Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO).....	107
8.2.2 Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO)	108
8.2.3 Feststellungsklage (§ 43 VwGO) und Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO)	108
8.2.4 Allgemeine Leistungsklage	109
8.3 Einstweiliger Rechtsschutz	109
8.3.1 Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO: Wiederherstellung aufschiebender Wirkung	109
8.3.2 Antrag nach § 123 VwGO: Einstweilige Anordnung	110
8.4 Fristen und Zuständigkeit.....	110

8.5 Gerichtliche Kontrollen im Zuwendungsrecht	110
8.6 Verfahrenskosten und strategische Überlegungen	111
8.7 Zusammenfassung und Prüfungsschema	111
Wiederholungsfragen zu Kapitel 8.....	114
9. Besonderheiten des Verwaltungsverfahrens	115
9.1 Mitwirkungspflichten der Beteiligten	115
9.1.1 Der Amtsermittlungsgrundsatz (§ 24 VwVfG)	115
9.1.2 Mitwirkungspflichten im Antragsstadium	116
9.1.3 Mitwirkungspflichten bei Durchführung und beim Verwendungsnachweis	116
9.1.4 Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten	117
9.2 Prüfungsrechte der Verwaltung	117
9.2.1 Rechtsgrundlagen des Prüfungsrechts	118
9.2.2 Verwaltungsmäßige Prüfung des Verwendungsnachweises	118
9.2.3 Vor-Ort-Kontrollen.....	118
9.2.4 Rechnungshofkontrolle und externe Prüfung	119
9.3 Digitalisierung des Zuwendungsverfahrens	119
9.3.1 Elektronische Kommunikation (§ 3a VwVfG)	120
9.3.2 Automatisierte Verwaltungsakte (§ 35a VwVfG)	120
9.3.3 Elektronische Akte und digitale Belegprüfung	121
9.4 Datenschutz im Zuwendungsverfahren	121
9.4.1 Rechtsgrundlagen: DSGVO und § 30 VwVfG	121
9.4.2 Grundsätze der Datenverarbeitung im Zuwendungsverfahren ..	122
9.4.3 Informationspflichten und Betroffenenrechte.....	122
9.5 Subventionsrechtliche Besonderheiten und Strafrecht	123
9.5.1 Subventionsbetrug (§ 264 StGB).....	123
9.5.2 Subventionserheblichkeit.....	123
9.5.3 Dokumentationspflichten der Behörde	124
9.6 Europäisches Beihilfenrecht	124
9.6.1 Grundlagen des Beihilfenverbots (Art. 107 AEUV)	125
9.6.2 Ausnahmen und Freistellungen.....	125
9.6.3 Notifizierungspflicht und Durchführungsverbot.....	125
9.6.4 Beihilferechtliche Dokumentation	126

9.7 Beleihung und Projektträgerschaft	127
9.7.1 Begriff und Rechtsgrundlage der Beleihung	127
9.7.2 Projektträger und Zwischengeschaltete Stellen	127
9.7.3 Rechtsschutzfragen bei beliebten Projektträgern	128
9.8 Zusammenfassung	128
Wiederholungsfragen zu Kapitel 9	131
10. Aktuelle Entwicklungen im Verwaltungsrecht	133
10.1 Digitalisierung und Automatisierung der Verwaltung	133
10.1.1 Stand der Umsetzung	133
10.1.2 Automatisierte Verwaltungsakte und KI-gestützte Bearbeitung	133
10.1.3 Interoperabilität und Once-Only-Prinzip	134
10.2 Fördermittel-Compliance und Korruptionsprävention	134
10.2.1 Compliance-Strukturen in der Verwaltung	135
10.2.2 Prüfintensität und Rechnungshofkontrolle	135
10.2.3 Interessenkonflikte und Vergaberechtsverstöße	135
10.3 Europäisierung des Verwaltungsrechts	136
10.3.1 Direktwirkung und Vorrang des Unionsrechts	136
10.3.2 Europäische Verwaltungskooperation	136
10.3.3 Rückforderungspflichten bei unionsrechtswidrigen Beihilfen... ..	136
10.4 Klimaschutz, Nachhaltigkeit und Transformation	137
10.4.1 Do No Significant Harm (DNSH)	137
10.4.2 Ökologische Konditionalitäten	138
10.4.3 Nachhaltigkeitsprüfung als Verfahrensschritt	138
10.5 Transparenz und Informationszugang	138
10.5.1 Informationsfreiheitsrecht	138
10.5.2 Subventionsberichte und Transparenzregister	139
10.5.3 Open Government und Partizipation	139
10.6 Künstliche Intelligenz in der Verwaltung	139
10.6.1 Der EU-AI-Act und seine Bedeutung für die Verwaltung	139
10.6.2 Rechtsstaatliche Anforderungen: Begründung und Überprüfbarkeit	140
10.6.3 KI zur Betrugserkennung und Risikoanalyse	140

10.7 Zusammenfassung und Ausblick.....	141
Wiederholungsfragen zu Kapitel 10.....	141
Anhang.....	143
Lösungshinweise zu den Wiederholungsfragen.....	143
Lösungen zu Kapitel 1: Grundlagen und Begriffe.....	143
Lösungen zu Kapitel 2: Begriff der Verwaltung	143
Lösungen zu Kapitel 3: Rechtsquellen des Verwaltungsrechts.....	144
Lösungen zu Kapitel 4: Verwaltungshandeln	146
Lösungen zu Kapitel 5: Der Verwaltungsakt im Detail	147
Lösungen zu Kapitel 6: Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	148
Lösungen zu Kapitel 7: Rücknahme, Widerruf und Erstattung.....	150
Lösungen zu Kapitel 8: Rechtsbehelfe im Zuwendungsrecht	151
Lösungen zu Kapitel 9: Besonderheiten des Verwaltungsverfahrens.....	152
Lösungen zu Kapitel 10: Aktuelle Entwicklungen im Verwaltungsrecht..	154
FAQ: Typische Fragen aus dem Praxisalltag	157
1. Grundfragen zum Zuwendungsbescheid.....	157
2. Nebenbestimmungen.....	157
3. Änderungen während der Projektlaufzeit	158
4. Rücknahme und Widerruf (§§ 48, 49 VwVfG)	160
5. Erstattung und Verzinsung (§ 49a VwVfG).....	161
6. Verfahren und Rechtsschutz	162
7. Grundfragen zur Form	163
8. Antragstellung.....	164
9. Bescheiderlass und Bekanntgabe	165
10. Anhörung und Akteneinsicht.....	165
11. Berichtigung und Rücknahme fehlerhafter Bescheide	166
12. Grundfragen zur Kommunikation.....	167
13. Beratungs- und Hinweispflichten	167
14. Dokumentation der Kommunikation	168
15. Fristen in der Kommunikation.....	169
16. Kommunikation bei laufenden Projekten	169
17. Kommunikation im Widerrufs- und Rückforderungsverfahren.....	170

Prüfungsschemata	171
Quellen- und Literaturnachweis	185
Stichwortverzeichnis	187

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: staatliches handeln

Abbildung 2: Beziehung Behörde oder privat

Abbildung 3: Gewaltenteilung und Verwaltungsbegriff

Abbildung 4: Normenhierarchie im Verwaltungsrecht

Abbildung 5: Handlungsformen der Verwaltung

Abbildung 6: Tatbestandsmerkmale Verwaltungsakt

§35 Satz 1 VwVfG

Abbildung 7: Nebenbestimmungen nach § 36 VwVfG

Abbildung 8: Verwaltungsermessen: Arten, Grenzen und Fehler

Abbildung 9: Rechtsbehelfe im Zuwendungsrecht

(§§ 42, 68 ff. VwGO)

Abbildung 10: Phasen des Zuwendungsverfahrens im Überblick

Einleitung

Das Zuwendungsrecht als Praxisfeld des Verwaltungsrechts

Das Verwaltungsrecht ist kein Selbstzweck. Es ist das rechtliche Regelwerk, das das Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern, zwischen Behörden und Organisationen ordnet.

Im Zuwendungsrecht — also im Bereich staatlicher Förderungen, Subventionen und Finanzhilfen — tritt dieses Regelwerk besonders deutlich hervor: Hier bewilligen Behörden Mittel, setzen Bedingungen, prüfen Verwendungen, nehmen Bescheide zurück oder fordern ausgezahlte Gelder zurück. Jeder dieser Schritte vollzieht sich auf verwaltungsrechtlicher Grundlage.

Hintergrund, warum das Verwaltungsrecht im zuwendungsrechtlichen Kontext so eine große Bedeutung hat, liegt daran, dass das Haushaltsrecht, also die Vorschriften welche Grundlage der Zuwendungsgewährung sind, selbst keine eigenen Vorschriften zum Verwaltungsverfahren haben bzw. die wenigen die es gibt keine Außenwirkung entfalten, also im Zuwendungsrechtlichen handeln nur intern binden sind aber eben nicht für die Antragstellenden bzw. Zuwendungsempfängenden.

Wer sich im Bereich der Zuwendungswährung bewegt, begegnet tagtäglich Begriffen wie Verwaltungsakt, Nebenbestimmung, Ermessen oder Bestandskraft. Das Grundverständnis dieser Begriffe ist keine akademische Übung — es entscheidet darüber, ob ein Bescheid rechtssicher erlassen wird, ob ein Widerruf standhält oder ob eine Rückforderung einer gerichtlichen Prüfung standhält.

Ziel und Zielgruppe

Dieses Buch verfolgt ein klares Ziel: Es soll Praktikerinnen und Praktikern im Zuwendungsrecht einen systematischen Zugang zum allgemeinen Verwaltungsrecht ermöglichen, ohne juristische Vorkenntnisse vorauszusetzen. Die Darstellung setzt auf Verständlichkeit, ohne auf Genauigkeit zu verzichten.

Die Zielgruppe umfasst insbesondere:

- Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in Bewilligungsbehörden auf Bundes- und Landesebene,
- Mitarbeitende bei Projektträgern, Wohlfahrtsverbänden, Vereinen und gemeinnützigen Organisationen,
- Fördermittelberaterinnen und -berater sowie Zwischengeschaltete Stellen,
- alle, die sich im Rahmen einer beruflichen Qualifizierung mit Verwaltungsrecht und Förderrecht befassen.

Tipps für die Arbeit mit diesem Buch

- ▶ Lesen Sie zunächst das **Vorwort und Kapitel 1**
- ▶ Steigen Sie bei Bedarf direkt in ein **Themenkapitel** ein
- ▶ Nutzen Sie die **Prüfungsschemata im Anhang**
- ▶ Bei Fragen aus dem Tagesgeschäft: direkt ins **FAQ**
- ▶ **Rechtliche Vollständigkeit ist nicht das Ziel – wohl aber ein solides Grundverständnis für die Praxis.**

Leitfaden zum Lernen und Arbeiten mit dem Buch

Kap. 1	Grundlagen & Begriffe des Zuwendungsrechts	Kap. 6	Ermessen & unbestimmter Rechtsbegriff
Kap. 2	Begriff der Verwaltung	Kap. 7	Rücknahme, Widerruf & Erstattung (§§ 48–49a VwVfG)
Kap. 3	Rechtsquellen des Verwaltungsrechts	Kap. 8	Rechtsbehelfe im Zuwendungsrecht
Kap. 4	Verwaltungshandeln (Überblick)	Kap. 9	Besonderheiten des Verwaltungsverfahrens
Kap. 5	Verwaltungsakt im Detail (§§ 35–43 VwVfG)	Kap. 10	Aktuelle Entwicklungen (KI, Digitalisierung, EU-Recht)

Empfohlener Lernweg pro Kapitel

1	Lesen Kapitel lesen, Praxisbeispiele beachten	2	Zusammenfassung Zusammenfassung am Kapitelende lesen	3	Testen Wiederholungsfragen beantworten	4	Vertiefen Lösungshinweise & FAQ im Anhang nutzen
----------	---	----------	--	----------	--	----------	--

Nützliche Materialien im Buch

Wiederholungsfragen	Am Ende jedes Kapitels – zur sofortigen Selbstkontrolle des Gelernten.
Lösungshinweise	Im Anhang – zum Abgleichen nach eigener Beantwortung der Fragen.
FAQ Praxisalltag	Im Anhang – 17 thematische Abschnitte zu typischen Förderfragen.
Prüfungsschemata	Im Anhang – strukturierte Schemas z. B. für §§ 48, 49, 49a VwVfG.
Gesetzesauszüge	Im Anhang – zentrale Normen im Wortlaut, kein Gesetzesheft nötig.

1. Grundlagen und Begriffe

Das Verwaltungsrecht ist ein Teilbereich des öffentlichen Rechts und befasst sich mit der rechtlichen Organisation sowie dem Handeln der öffentlichen Verwaltung. Es regelt die Beziehung zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern in Fällen, in denen der Staat als Staat auftritt und anhand von Bescheiden (sogenannten Verwaltungsakten) hoheitliche Entscheidungen trifft und gegenüber den Betroffenen eine sehr starke Stellung innehat.

Über das allgemeine Verwaltungsrecht werden dem Staat auf der einen Seite konkrete und verbindliche Vorgaben gemacht, wie er sich im Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern zu verhalten hat. Auf der anderen Seite können die Bürgerinnen und Bürger aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht in Form des Verwaltungsverfahrensgesetzes direkt auch Ansprüche ableiten (z.B. dass man sie vor dem Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes anhört - §28 VwVfG).

Der Staat tritt aber nicht nur mit seinen hoheitlichen Aufgaben auf, sondern kann auch in privatrechtlicher Hinsicht tätig werden — nämlich dann, wenn die staatliche Behörde so handelt, wie es auch Bürgerinnen und Bürger tun: wenn sie zur Deckung des eigenen Bedarfs Anschaffungen tätigt, Räume mietet oder Arbeitsverhältnisse abschließt. In diesen Fällen hat die staatliche Stelle nicht mehr Rechte und Pflichten als alle anderen auch.

Merke: Das Verwaltungsrecht kommt immer nur dann zur Anwendung, wenn die staatliche Stelle in ihrer Rolle als Staat — also als Träger einer hoheitlichen Entscheidungsbefugnis — handelt.

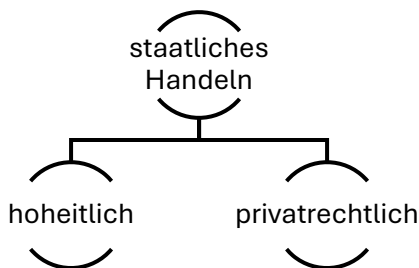


Abbildung 1 - staatliches handeln

1.1 Im Zuwendungsrecht

Im Rahmen des Zuwendungsrechts handeln die bewilligenden Stellen häufig in ihrer Eigenschaft als staatliche Behörden, weshalb das Verwaltungsrecht die Grundlage für die Beziehungen zwischen der bewilligenden Behörde und den Zuwendungsempfängenden bildet. Wichtig ist an dieser Stelle allerdings darauf hinzuweisen, dass in der Praxis auch Stellen Zuwendungen gewähren, die selbst keine Behörden sind, aber aufgrund ihrer fachlichen Expertise mit der Verteilung von Fördermitteln beauftragt wurden.

Diese Stellen verteilen Fördergelder zwar auf Grundlage der zuwendungsrechtlichen Vorschriften der §§ 23, 44 der Haushaltsordnung sowie etwaiger Förderrichtlinien. Das Rechtsverhältnis wird in diesen Fällen jedoch im Rahmen eines zivilrechtlichen Vertrages nach den Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) geregelt. Im Detail wird auf diesen Punkt im Abschnitt zur Beleihung (Kapitel 9.7) eingegangen.

Ob eine Stelle, die Zuwendungen verteilt, als Behörde im verwaltungsrechtlichen Sinne handelt oder nicht, ist für das gesamte Verfahren von ausschlaggebender Bedeutung.

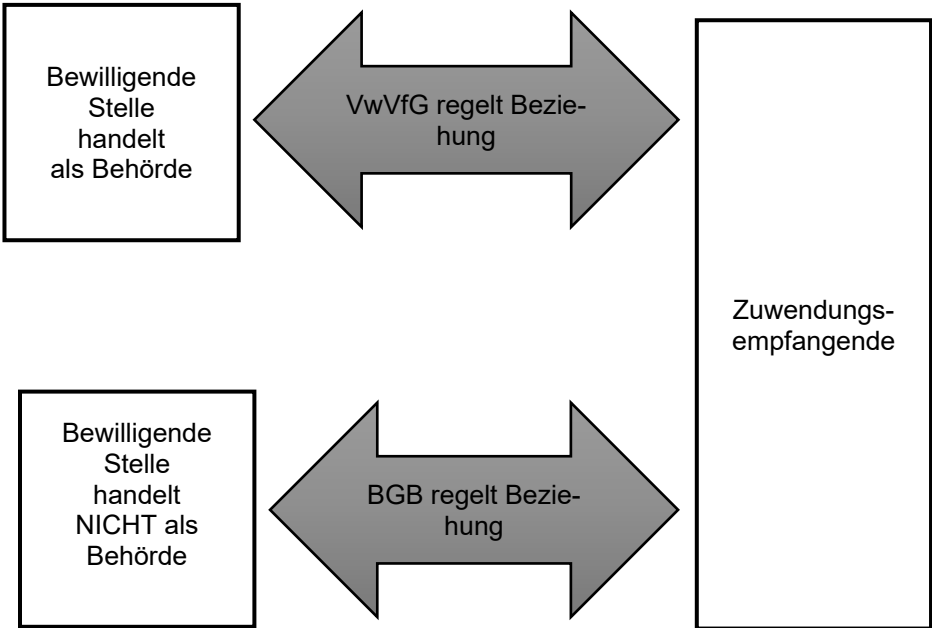


Abbildung 2 - Beziehung Behörde oder privat

1.2 Zusammenfassung

Das Verwaltungsrecht regelt den Umgang zwischen Staat in Form der einzelnen Behörden und den Bürgerinnen und Bürgern in Fällen des hoheitlichen Handelns. Der Staat kann aber auch nicht hoheitlich handeln (z.B. bei Deckung seines Bedarfs).

Im Zusammenhang mit dem Zuwendungsrecht handelt die Behörde in der Regel hoheitlich. Aber in Ausnahmefällen können auch nicht hoheitliche Stellen Zuwendungen verteilen. In diesem Fall wird auf Grundlage des bürgerlichen Rechts gehandelt (BGB).

Wiederholungsfragen zu Kapitel 1

Überprüfen Sie anhand der folgenden Fragen, ob Sie den Inhalt dieses Kapitels verstanden haben. Die Lösungen finden Sie im Anhang.

1. Was ist das Allgemeine Verwaltungsrecht?
2. Was ist der Unterschied zwischen hoheitlichem vs. privatrechtlichem Handeln des Staates?

2. Begriff der Verwaltung

2.1 Einführung: Warum der Verwaltungsbegriff wichtig ist

Wer in der öffentlichen Verwaltung tätig ist — etwa mit der Bewilligung oder Prüfung von Zuwendungen —, bewegt sich täglich im Rahmen des Rechts. Hinzu kommt, dass es auch sein kann, dass weitere Stellen bei einem Fördervorhaben hinzutreten (z.B. zur weiteren Finanzierung). Um rechtssicher handeln zu können, ist es daher unerlässlich zu verstehen, was unter „Verwaltung“ überhaupt zu verstehen ist. Der Begriff ist keineswegs selbsterklärend. Er beschreibt nicht nur Behörden oder Amtsstuben, sondern eine zentrale Funktion des Staates im Gefüge der Gewaltenteilung.

Das Grundgesetz geht in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG von einer funktionalen Aufteilung staatlicher Gewalt aus und unterscheidet dabei zwischen

- **Gesetzgebung** (Legislative),
- **vollziehender Gewalt** (Exekutive) und
- **Rechtsprechung** (Judikative).

Die Verwaltung ist dabei Kernbestandteil der vollziehenden Gewalt.

Der Begriff der „Verwaltung“ kann dann wiederum, weiter unterteilt werden. In der Rechtswissenschaft unterscheidet man insbesondere

- den formellen,
- den materiellen und
- den organisatorischen Verwaltungsbegriff.

Diese Ansätze ergänzen einander und helfen, Verwaltung präzise zu erfassen.

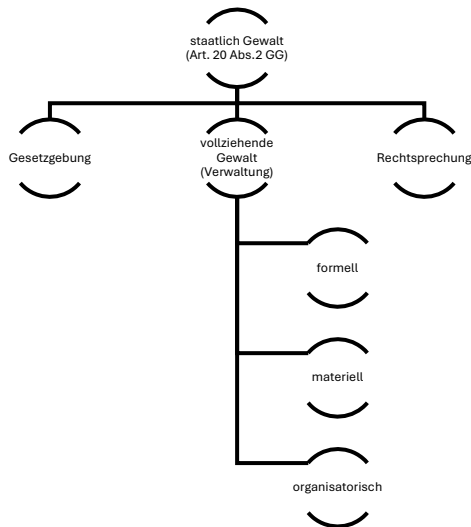


Abbildung 3 - Gewaltenteilung und Verwaltungsbegriff

2.2 Verwaltung im System der Gewaltenteilung

Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Daraus folgt der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Verwaltung darf also nur tätig werden, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen kann (sog. **Vorbehalt des Gesetzes**) und muss sich dabei innerhalb der gesetzlichen Grenzen bewegen (sog. **Vorrang des Gesetzes**).

Auf diesen beiden Grundsätzen gründet sich das gesamte Verwaltungshandeln und steht somit immer mit Mittelpunkt staatlichen Handelns. Allerdings ist die Grundlage nicht auf die Summe der materiellen Gesetze beschränkt. Im Kontext des Zuwendungsrechts kann man sich merken, dass jedes staatliche Handeln der Behörde auf eine normative Grundlage gestellt sein muss. Das bedeutet, dass die Behörde sich auf eine rechtliche Norm berufen können muss, damit sie bestimmte Forderungen stellen kann. Im Zuwendungsrecht sind dies am häufigsten die Nebenbestimmungen.

Beispiel (Zuwendungsrecht): Die Bewilligungsbehörde verlangt von einem Zuwendungsempfängenden, dass dieser bei allen öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen auf die Förderung durch die Behörde hinweist und auch ein Logo benutzt, welches sie vorgibt.

Ist dies im Bescheid (z.B. als besondere Auflage) nicht genau so als Pflicht geregelt, kann die Behörde dies auch nicht verlangen, da auch allgemeine Gesetze eine solche Pflicht nicht vorsehen.

Die Verwaltung hat also die Aufgabe abstrakte Regelungen des Parlaments im jeweiligen Einzelfall umzusetzen, indem sie bei konkreten Sachverhalten die vorhandenen Rechtsnormen anwendet.

In der rechtswissenschaftlichen Lehre wird der Begriff nach drei Ansätzen unterteilt.

2.3 Der formelle Verwaltungsbegriff

Der formelle Verwaltungsbegriff knüpft an die **institutionelle Zuordnung** an. Verwaltung ist danach jede Tätigkeit von Verwaltungsbehörden.

Ob eine Stelle wiederum eine Behörde ist, wird im Verwaltungsrecht nach § 1 Abs. 4 VwVfG bestimmt, wonach „jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“ eine Behörde ist. Maßgeblich ist also die organisatorische Einbindung in die Exekutive.

2.4 Der materielle Verwaltungsbegriff

Der materielle Verwaltungsbegriff stellt auf die **Art der Tätigkeit** ab. Verwaltung ist danach jede staatliche Tätigkeit, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist. Typische Merkmale verwaltender Tätigkeit sind: Einzelfallbezogenheit, Konkretisierung gesetzlicher Vorgaben, Zukunftsgerichtetheit und die praktische Gestaltung sozialer Wirklichkeit.

Ein klassisches Beispiel ist der Verwaltungsakt nach § 35 Satz 1 VwVfG. Die Erteilung eines Zuwendungsbescheides oder die Aufhebung von Zuwendungsbescheiden nach §§ 48, 49 VwVfG sowie die Rückforderung nach § 49a VwVfG sind typische Verwaltungsakte.

2.5 Der organisatorische Verwaltungsbegriff

Der **organisatorische Verwaltungsbegriff** fragt danach, welche Einrichtungen strukturell zur Verwaltung gehören und wer für was zuständig ist. Zur Ver-

waltung zählen insbesondere Bundesbehörden, Landesbehörden, Kommunalverwaltungen sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts

Grundlegend werden die Zuständigkeiten in den Art. 83 ff. GG geregelt. Danach führen grundsätzlich die Länder neben ihren eigenen Landesgesetzen auch die Bundesgesetze aus (Art. 83 GG). Nur in bestimmten Fällen handelt die Bundesverwaltung selbst (Art. 86 GG).

2.6 Arten der Verwaltung

Neben den verschiedenen Verwaltungsbegriffen kann man auch noch die Arten der Verwaltung unterscheiden.

2.6.1 Eingriffs- und Leistungsverwaltung

Traditionell unterscheidet man zwischen **Eingriffsverwaltung** — bei der der Staat belastend in Rechte der Bürger eingreift — und **Leistungsverwaltung**, bei der der Staat Leistungen gewährt.

Das Zuwendungsrecht ist ein klassisches Beispiel für Leistungsverwaltung. Die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Zuwendungen bilden regelmäßig §§ 23, 44 BHO bzw. LHO in Kombination mit dem jeweiligen Haushaltsgesetz.

2.6.2 Hoheitliches und fiskalisches Handeln

Bei einer **hoheitlichen Maßnahme** bestimmt die Behörde einseitig den Inhalt und Umfang der Maßnahme (Über-/Unterordnungsverhältnis).

Beim **privatrechtlichen** (fiskalischen) Handeln tritt der Staat wie ein Privater auf; es gilt grundsätzlich das Zivilrecht. Die Behörde bleibt dabei dennoch an Grundrechte gebunden und muss etwa das Gleichheitsprinzip beachten.

2.7 Abgrenzung zu Gesetzgebung und Rechtsprechung

Gesetzgebung ist der Erlass abstrakt-genereller Regelungen durch das Parlament (Art. 70 ff. GG). Die Verwaltung setzt diese Gesetze um. Rechtsprechung ist nach Art. 92 GG den Richterinnen und Richtern anvertraut und zeich-

net sich durch Unabhängigkeit und letztverbindliche Klärung von Rechtsstreitigkeiten aus. Verwaltung entscheidet dagegen nicht „zwischen“ Parteien, sondern gestaltet eigenverantwortlich Rechtsverhältnisse.

2.8 Verwaltung und Grundrechte

Wie bereits dargestellt, ist die Verwaltung an Gesetz und Recht gebunden (Art.20 Abs.4 GG). Darüber hinaus gilt zudem auch noch, dass die Verwaltung in all ihren staatlichen Handlungen auch unmittelbar an die Grundrechte gebunden ist (Art. 1 Abs. 3 GG).

So muss also staatliches Verwaltungshandeln sich nicht nur auf eine normative Grundlage stützen (Vorbehalt des Gesetzes) und sich auch im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung bewegen (Vorrang des Gesetzes) sondern dabei auch immer die Grundrechte im Blick behalten. Eine staatliche Handlung, die zwar durch ein Gesetz gedeckt ist, wäre trotzdem rechtswidrig, wenn sich die konkrete Handlung im Einzelfall gegen die Grundrechte der Betroffenen verstößt.

Somit wird deutlich, welche hohe Wertstellung die Grundrechte einnehmen. Sie sind in der Regel auch als sog. „Abwehrrechte“ ausgestaltet. Sie garantieren den Bürgerinnen und Bürgern also grundlegende Rechte, welche die staatliche Verwaltung nicht oder nur in einem bestimmten Maße einschränken darf.

Dies führt dazu, dass jede Maßnahme verhältnismäßig sein muss. Oder umgangssprachlich ausgedrückt:

„Der Staat darf bei seiner Handlung nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen.“

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt einen legitimen Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme. Im weitere dazu auch unter Kapitel 6.5.4.

2.9 Verwaltung als Dienstleister und Rechtsanwender

Moderne Verwaltung ist nicht nur „Befehl und Zwang“. Sie erfüllt vielfältige Aufgaben: Daseinsvorsorge, Infrastruktur, soziale Sicherung, Wirtschaftsförderung und Gefahrenabwehr. Verwaltung ist damit gestaltende Staatsfunktion

und Bindeglied zwischen abstraktem Gesetz und konkreter Lebenswirklichkeit.

2.10 Zusammenfassung

Perspektive	Definition
Formell — Wer handelt?	Tätigkeit von Verwaltungsbehörden
Materiell — Was wird getan?	Staatliche Tätigkeit außer Gesetzgebung und Rechtsprechung
Organisatorisch — Welche Einrichtungen?	Behörden und sonstige Verwaltungsträger
Eingriffsverwaltung	Staatliche Tätigkeit, welche die Betroffenen belastet
Leistungsverwaltung	Staatliche Tätigkeit, welche die Betroffenen begünstigt
Hoheitliches Handeln	Der Staat bestimmt die Inhalte allein
Fiskalisches (privatrechtliches) Handeln	Der Staat tritt wie jede private Partei auf, bleibt aber im Kern an Grundrechte gebunden

Verwaltung ist also Teil der vollziehenden Gewalt (Art. 20 Abs. 2 GG), an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG), es gilt der Vorbehalt und der Vorrang des Gesetzes und sie ist unmittelbar grundrechtsverpflichtet (Art. 1 Abs. 3 GG).

Ein fundiertes Verständnis des Verwaltungsbegriffs ist nicht nur theoretische Grundlage, sondern Voraussetzung rechtssicheren Verwaltungshandelns.

Wiederholungsfragen zu Kapitel 2

Überprüfen Sie anhand der folgenden Fragen, ob Sie den Inhalt dieses Kapitels verstanden haben. Die Lösungen finden Sie im Anhang.

1. Beschreiben Sie die drei Verwaltungsbegriffe (formeller, materieller und organisatorischer Verwaltungsbegriff) und nennen Sie jeweils ein Beispiel.

2. Was ist der Unterschied zwischen Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung? Ordnen Sie das Zuwendungsrecht einer dieser Kategorien zu und begründen Sie Ihre Zuordnung.
3. Wie grenzt sich die Verwaltung im System der Gewaltenteilung von Gesetzgebung und Rechtsprechung ab?
4. Was versteht man unter fiskalischem Handeln der Verwaltung? Nennen Sie ein Beispiel und erklären Sie, welches Recht dabei gilt.
5. Welche Bedeutung haben die Grundrechte für das Handeln der öffentlichen Verwaltung?
6. Warum ist die Abgrenzung zwischen hoheitlichem und fiskalischem Handeln für die Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger relevant?

3. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts

Das Verwaltungsrecht stützt sich auf eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsquellen. Für die Praxis der Zuwendungsbearbeitung ist die sichere Identifikation der einschlägigen Rechtsgrundlage die zentrale Voraussetzung rechtmäßigen Verwaltungshandelns. Die verwaltungsrechtlichen Rechtsquellen sind dabei hierarchisch aufgebaut — maßgeblich ist das Prinzip der Normenhierarchie.

Jede Entscheidung im Zuwendungsverfahren erfordert zunächst die präzise Identifikation der einschlägigen Rechtsgrundlage unter Beachtung der Normenhierarchie:



Abbildung 4 - Normenhierarchie im Verwaltungsrecht

3.1 Aufbau einer rechtlichen Norm

3.1.1 Der Aufbau einer Rechtsnorm

Eine Rechtsnorm besteht regelmäßig aus zwei Elementen: dem Tatbestand (Voraussetzung, die erfüllt sein muss) und der Rechtsfolge (Rechtswirkung, die bei Vorliegen des Tatbestands eintritt).

3.1.2 Anwendung in der Praxis (Subsumtion)

Die Anwendung einer Norm erfolgt im Wege der Subsumtion: Zunächst wird der Obersatz gebildet, dann werden die Tatbestandsmerkmale geprüft, schließlich wird die Rechtsfolge gezogen.

Beispiel (Zuwendungsrecht):

Obersatz: § 49 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG erlaubt den Widerruf eines Zuwendungsbescheides, wenn eine Auflage nicht erfüllt wird.

Tatbestand: Es muss

1. ein Bescheid vorliegen,
2. es muss eine Auflage vorliegen und
3. gegen diese Auflage muss verstoßen worden sein.

Rechtsfolge: Widerruf des Verwaltungsaktes kann erfolgen.

3.2 Wichtige Quellen im Verwaltungs-/Zuwendungsrecht

3.2.1 Grundgesetz (GG)

Das Grundgesetz bildet die verfassungsrechtliche Grundlage allen Verwaltungshandelns. Art. 20 Abs. 3 GG verpflichtet die Verwaltung zur Bindung an Gesetz und Recht. In den Ländern werden Teile dann noch durch die jeweiligen Landesverfassungen ergänzt.

Aus dem Grundgesetz leiten sich dann im Weiteren die im Rang nachfolgenden Gesetze ab. Dabei ist je nach Zuständigkeit zwischen Bundes- und Landesgesetzen zu unterscheiden.

Aufgrund dessen, dass die Bundesrepublik Deutschland ein föderaler Bundesstaat ist (Art. 20 Abs.1 GG), liegt die Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Grundsatz **bei den Ländern (!)**.

Ausgangspunkt ist **Art. 30 GG**:

„Die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben ist Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft.“

Grundsatz: Zuständigkeit der Länder

Nach **Art. 70 Abs. 1 GG** haben also grundsätzlich die **Länder** das Recht zur Gesetzgebung, sofern das Grundgesetz dem Bund keine Kompetenz zuweist. Die Länder besitzen daher eine sogenannte **Residualkompetenz**.

Typische Bereiche der Landesgesetzgebung sind z.B.:

- Schul- und Bildungswesen
- Polizei- und Ordnungsrecht
- Kultur- und Medienrecht
- Kommunalrecht

und natürlich auch das

- (Landes-) Haushaltsrecht (und damit auch das Zuwendungsrecht)

Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

In bestimmten Materien besitzt jedoch ausschließlich der **Bund** die Gesetzgebungskompetenz (Art. 71, 73 GG). In diesen Bereichen dürfen die Länder nur dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn sie ausdrücklich dazu ermächtigt werden.

Beispiele (Art. 73 GG):

- Auswärtige Angelegenheiten
- Verteidigung
- Staatsangehörigkeit
- Währungs- und Geldwesen

Das Haushalts-/Zuwendungsrecht gehört aber NICHT dazu.

Als Drittes gibt es dann noch die konkurrierende Gesetzgebung.

Konkurrierende Gesetzgebung

Der wichtigste Bereich ist die **konkurrierende Gesetzgebung** (Art. 72, 74 GG). Hier gilt:

- Grundsätzlich sind die Länder zuständig.
- Der Bund darf jedoch gesetzgeberisch tätig werden.
- Sobald der Bund ein Gesetz erlässt, verlieren die Länder insoweit ihre Kompetenz („Sperrwirkung“).

Beispiele (Art. 74 GG):

- Bürgerliches Recht
- Strafrecht
- Arbeitsrecht
- Wirtschaftsrecht
- Verwaltungsverfahrensrecht

Teilweise ist ein Tätigwerden des Bundes nur zulässig, wenn eine **Erforderlichkeitsklausel** erfüllt ist (Art. 72 Abs. 2 GG). Das bedeutet, dass der Bund nur dann ein Gesetz in diesem konkurrierenden Bereich erlassen darf, wenn es insbesondere

- zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder
- zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit

erforderlich ist.

Abweichungsgesetzgebung

In bestimmten Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung (siehe vorstehend Nr.3) dürfen die Länder dann jedoch wiederum von Bundesgesetzen abweichen (Art. 72 Abs. 3 GG), etwa im:

- Naturschutzrecht
- Hochschulzulassungsrecht
- Ladenschlussrecht
- **Verwaltungsverfahrensrecht (!)**

Das Zuwendungsrecht ist Teil des öffentlichen Haushaltsrecht und damit im Zuständigkeitsbereich der Länder. Jedes Bundesland darf -und hat sich auch eigene gesetzliche Regelungen für das öffentliche Haushaltswesen gegeben. Dies sind die jeweiligen Landeshaushaltsordnungen. Natürlich gilt dieses Vorrecht auch für den Bund, der sich mit der Bundeshaushaltsordnung entsprechende Vorgaben geschaffen hat.

Das Ergebnis ist, dass alle 16 Bundesländer und der Bund (als Nr. 17) eigene Haushaltsordnungen und damit auch jeweils eigene zuwendungsrechtliche Regelungen haben.

3.2.2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

Neben dem Bundes-VwVfG existieren 16 Landes-VwVfG. Wie voran festgestellt, unterliegt das Verwaltungsverfahrensrecht der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat auch ein Verwaltungsverfahrensgesetz erlassen. Dieses gilt aber nach §1 VwVfG für die Länder nur insoweit, wie sie Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen.

Für das Handeln der Länder aufgrund eigener landesrechtlicher Vorschriften (wie im Zuwendungsrecht), muss also eine eigene gesetzliche Grundlage existieren. Dies sind dann die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder (LVwVfG).

Merke: Welches Gesetz Anwendung findet, hängt also davon ab, ob die Behörde der Bundes- oder Landesverwaltung zuzuordnen ist und aufgrund welcher gesetzlichen Norm die Verwaltung tätig wird.

Warum das VwVfG im Bereich des Zuwendungsrechts wichtig ist

Das Zuwendungsrecht ist Teil des öffentlichen Haushaltsrechtes. Dies wiederum regelt ausschließlich im inneren der Verwaltung wann und wie mit Finanzmitteln zu verfahren ist. Da die haushaltsrechtlichen Normen (z.B. Haushaltsordnungen oder die Haushaltsgesetze) also keinen Bezug nach außen haben,

gibt es insoweit auch keine Vorschriften zum Umgang mit Außenstehenden (also Zuwendungsantragstellende oder später Zuwendungsempfangende).

Da also eine spezielle gesetzliche Regelung zum Verfahren fehlt greifen die allgemeinen Regelungen zum Verwaltungsverfahren. Dies ist das VwVfG im Bund bzw. die Landesverwaltungsverfahrensgesetze der Länder.

Für das Zuwendungsrecht enthält das jeweilige VwVfG also alle zentralen Verfahrensvorschriften, insbesondere zu Nebenbestimmungen sowie zu Rücknahme und Widerruf von Zuwendungsbescheiden sowie der Rückforderung von Zuwendungen und die Verzinsung.

3.2.3 Haushaltsrecht (BHO/LHO)

Das Haushaltsrecht bildet die zentrale Rechtsgrundlage für die Gewährung von Zuwendungen. §§ 23, 44 BHO bzw. die entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen (meist auch §§23 und 44) regeln Voraussetzungen und Umgang bei der Mittelvergabe.

3.2.4 Spezialgesetze bei Förderungen

Spezialgesetze zur Förderung bestimmter Bereiche (z.B. den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs -ÖPNV-) enthalten bereichsspezifische Regelungen und gehen dem allgemeinen Verwaltungsrecht vor. Solche Spezialgesetze kann es auch im Bereich der Zuwendungen geben. Etwa im Bereich der Förderung des ÖPNV, der Förderung der Jugendarbeit im Rahmen der Kinder- und Jugendpläne in den Ländern oder des Bundesfreiwilligendienstes.

3.2.5 Europarecht

Das Europarecht hat im Zuwendungsrecht erhebliche Bedeutung. So spielt es im Zusammenhang mit der Finanzierung von Vorhaben mit Mittel aus den europäischen Strukturfonds (z.B. ESF+, EFRE, ELER, EMFF, etc.) eine Rolle aber vor allem auch im Kontext der sog. Beihilfen (Art. 107 AEUV).

So können Zuwendungen an Organisationen, Unternehmen und auch Kommunen (Gebietskörperschaften) Beihilfen im Sinne des Art. 107 AEUV sein. Das hat zur Folge, dass diese Zuwendungen somit grundsätzlich dem Beihilfungsverbot nach Art. 107 Abs.1 AEUV unterliegen.

Zudem spielt das EU-Recht auch dann eine Rolle, wenn Mittel aus EU-kofinanzierten Programmen (ESF+, EFRE, JTF, ELER, EMFF) gewährt werden. Dann kommen noch zusätzliche die europäische Haushaltsvorschriften wie

die entsprechenden Strukturfondsverordnungen (z.B. DACH-Verordnung -VO Nr. 2021/1060-) mit hinzu.

3.3 Verwaltungsvorschriften

Wer sich mit dem Zuwendungsrecht befasst – also mit der Gewährung staatlicher Fördermittel –, stößt schnell auf Dokumente wie die „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen“ (ANBest-P oder ANBest-I) oder auf Förderrichtlinien, die bestimmte Programme regeln. Diese Dokumente sind keine Gesetze im klassischen Sinne, aber sie bestimmen maßgeblich, wie Fördergelder vergeben werden und welche Pflichten Zuwendungsempfänger treffen.

Es handelt sich um sogenannte Verwaltungsvorschriften – ein Instrument, das im Verwaltungsrecht eine zentrale Rolle spielt und das es zu verstehen gilt.

3.3.1 Was sind Verwaltungsvorschriften?

Verwaltungsvorschriften sind generell-abstrakte Regelungen, die von einer übergeordneten Behörde gegenüber nachgeordneten Behörden oder Bediensteten erlassen werden. Sie regeln also, wie Behörden intern arbeiten, wie sie Gesetze auslegen und wie sie in bestimmten Situationen zu entscheiden haben.

Merke: Eine Verwaltungsvorschrift richtet sich ausschließlich an die Verwaltung selbst – nicht unmittelbar an die Antragstellenden bzw. auch nicht an die Zuwendungsempfänger

Ein Bundesministerium kann beispielsweise durch eine Verwaltungsvorschrift festlegen, wie die ihm nachgeordneten Behörden einen unbestimmten Rechtsbegriff im Gesetz zu interpretieren haben. Eine oberste Landesbehörde kann durch eine Förderrichtlinie vorgeben, nach welchen Kriterien Zuwendungen zu gewähren sind und welche Nebenbestimmungen dabei standardmäßig beizufügen sind.

Abgrenzung: Verwaltungsvorschrift vs. Gesetz vs. Rechtsverordnung

Um Verwaltungsvorschriften richtig einzuordnen, ist ein kurzer Vergleich mit anderen Rechtsquellen hilfreich:

Merkmal	Gesetz	Rechtsverordnung	Verwaltungsvorschrift
Erlassen durch	Parlament	Exekutive (mit gesetzl. Ermächtigung)	Übergeordnete Behörde
Richtet sich an	Alle (Bürger + Staat)	Alle (Bürger + Staat)	Behörden / Bedienstete
Rechtl. Bindung	Außenwirkung	Außenwirkung	Grds. nur Innenwirkung
Beispiel im Zuwendungsrecht	§ 23, § 44 BHO / LHO	–	ANBest-P, Förder Richtlinien

Der entscheidende Unterschied liegt in der sogenannten Außenwirkung: Gesetze und Rechtsverordnungen binden unmittelbar alle Rechtssubjekte – also auch Private. Verwaltungsvorschriften entfalten hingegen grundsätzlich nur Innenwirkung: Sie binden nur die Verwaltung selbst, nicht aber Außenstehende.

3.3.2 Wozu dienen Verwaltungsvorschriften?

Verwaltungsvorschriften erfüllen in der Praxis mehrere wichtige Funktionen:

- Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns: Der Staat muss den verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) wahren. Verwaltungsvorschriften stellen sicher, dass alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter gleichartige Fälle nach denselben Maßstäben entscheiden. Im Zuwendungsrecht bedeutet das: Alle Antragsteller eines Förderprogramms werden nach denselben Kriterien beurteilt.
- Ausfüllung von Ermessensspielräumen: Viele Gesetze räumen Behörden Ermessen ein. Verwaltungsvorschriften strukturieren dieses Ermessen, indem sie Leitlinien vorgeben. Die Bewilligungsbehörde entscheidet dann nicht mehr nach

freiem Gutdünken, sondern anhand vorher festgelegter Kriterien.

- Entlastung durch Standardisierung: Ohne Verwaltungsvorschriften müsste jede Behörde für jeden Fall von Grund auf neu denken. Standardisierte Regelwerke – wie die ANBest-P im Bereich der Projektförderung – ersparen enormen Aufwand und schaffen Rechtssicherheit für alle Beteiligten.
- Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe: Gesetze arbeiten häufig mit Begriffen wie „wirtschaftlich“, „sparsam“ oder „zweckentsprechend“. Verwaltungsvorschriften konkretisieren, was die Verwaltung darunter versteht, und geben so Handlungssicherheit.

3.3.3 Die besondere Bedeutung im Zuwendungsrecht

Im Zuwendungsrecht sind Verwaltungsvorschriften von herausragender praktischer Bedeutung. Die zentralen haushaltsrechtlichen Normen – § 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die entsprechenden Landeshaushaltsordnungen (LHO) – ermächtigen ausdrücklich zum Erlass von Verwaltungsvorschriften zur näheren Ausgestaltung des Zuwendungsverhältnisses.

Auf dieser Grundlage sind entstanden:

- die VV bzw. VVG zu § 44 BHO/LHO, welche das gesamte Zuwendungsverfahren von der Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung regeln;
- die ANBest-P (Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung), ANBest-I (für institutionelle Förderung) und ANBest-G bzw. -Gk (für die Gebietskörperschaften), die zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids gemacht werden und so die Zuwendungsempfänger binden;
- programmspezifische **Förderrichtlinien**, die für einzelne Förderprogramme Ziele, Zuwendungsvoraussetzungen und Verfahrensmodalitäten festlegen.

Gerade Förderrichtlinien kommt in der Praxis eine enorme zuwendungsrechtliche Bedeutung zu, da sie häufig Grundlage für die Verteilung entsprechender

Fördermittel darstellen. Entsprechend werden sie öffentlichkeitswirksam beworben. Dies ändert aber nichts daran, dass Förderrichtlinien Verwaltungsvorschriften sind.



Merke: Obwohl Verwaltungsvorschriften wie die ANBest-P ursprünglich nur Innenwirkung haben, entfalten sie im Zuwendungsrecht **mittelbar Außenwirkung, WENN sie** – wie üblich – durch ausdrückliche Bezugnahme im Zuwendungsbescheid zum Bestandteil des Bescheids erklärt werden. Ab diesem Moment sind sie für die Zuwendungsempfängenden verbindlich. Dieser rechtliche Mechanismus ist für das Verständnis des Zuwendungsrechts grundlegend und gilt **auch für Förderrichtlinien**.

3.3.4 Entstehung und Aufhebung von Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften werden durch einseitigen Hoheitsakt erlassen – in der Regel durch Erlass, Rundschreiben oder Richtlinie einer obersten Bundes-/Landesbehörde (idR ein Ministerium).

Die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften ergibt sich aus der allgemeinen Organisationsgewalt der Exekutive und – im Zuwendungsrecht – aus den spezifischen Ermächtigungen in BHO und LHO. Eine darüber hinausgehende spezielle gesetzliche Grundlage ist im Regelfall nicht erforderlich. Sie bedürfen also grundsätzlich keiner parlamentarischen Zustimmung (kann bei speziellen Fördergesetzen anders sein) und können ohne aufwändige Gesetzgebungsverfahren geändert oder aufgehoben werden. Das macht sie flexibler als Gesetze, aber auch weniger demokratisch legitimiert.

Dennoch sollte der Aufwand für den Erlass von Verwaltungsvorschriften nicht unterschätzt werden. So muss das Fachreferat im zuständigen Ministerium den Entwurf einer Förderrichtlinie in der Regel mit potentiell ebenfalls betroffenen anderen Ministerien der Regierung abstimmen, interne Kontrollinstanzen (z.B. Haushaltsreferat) beteiligen und dann die Förderrichtlinie mit dem Finanzministerium und oft auch mit dem Rechnungshof abstimmen.

Das Verfahren für den Erlass bzw. die Änderung von Förderrichtlinien ist zudem in den Verwaltungsvorschriften zum §44 BHO/LHO selbst geregelt (z.B. VV Nr. 14 zu §44 BHO) und wird in Teilen auch durch die Geschäftsordnungen der Bundes-/Landesministerien konkretisiert.