

Zuwendungsrecht des Landes Baden-Württemberg

Praxislehrbuch

Eine Einführung in das Zuwendungsrecht des Landes Baden-Württemberg

1. Auflage 2026

Inhaltsverzeichnis

Impressum	ii
Vorwort	iii
Hinweise zur Benutzung.....	v
Inhaltsverzeichnis	vii
Abkürzungsverzeichnis	xxi
Literaturverzeichnis	xxiii
Abbildungsverzeichnis	xxv
§ 1 Rechtsvorschriften	1
1. Einführung	1
2. Das System des Zuwendungsrechts.....	3
2.1 Die Herkunft des Zuwendungsrechts	3
2.2 Die landesverfassungsrechtliche Ebene	6
2.3 Die Veranschlagung nach § 23 LHO	8
2.4 Das Verfahren nach § 44 LHO	8
2.5 Die Verwaltungsvorschriften	9
3. Die Binnenwirkung der Vorschriften.....	10
3.1 Gesetze ohne unmittelbare Außenwirkung	10
3.2 Verwaltungsvorschriften	11
3.3 Die Einschränkung über Art. 3 GG	11
3.4 Was für die Zuwendungsempfangenden gilt	12
4. Verwaltungsvorschriften für den jeweiligen Zuwendungsbereich	13
4.1 Begriff und Funktion	13
4.2 Ergänzende und abweichende Vorschriften	14
4.3 Das Erlassverfahren	15
4.4 Aufbau und Inhalt	17

4.5 Eine programmübergreifende Vorgabe:	
§ 9 KlimaG BW	19
4.6 Geltungsdauer	19
5. Abweichungen von den Verwaltungsvorschriften	21
6. Normative Grundlagen für Zuwendungsentscheidung	22
7. Europäisches Recht	23
7.1 Das europäische Wettbewerbsrecht	23
7.2 Das europäische Haushaltsrecht	26
§ 2 Zuwendungsvoraussetzungen	27
1. Allgemeines	27
2. Die Veranschlagung	28
2.1 Der Haushaltskreislauf	28
2.2 Die Voraussetzungen der Veranschlagung	28
2.3 Die Einzelveranschlagung	33
2.4 Form der Pläne und Überleitungsrechnung	34
2.5 Mehrere Zuwendungsgeber	34
3. Der Zuwendungsbegriff	35
3.1 Die Begriffsbestimmung	35
3.2 Geldleistung	36
3.3 Ohne Rechtsverpflichtung	37
3.4 Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung	38
3.5 Zukunftsbezogen zur Erfüllung bestimmter Zwecke	39
3.6 Förderpolitische Ziele und operativer Zuwendungszweck	39
4. Der Negativkatalog	40
4.1 Übersicht	40
4.2 Entgelte aufgrund von Verträgen	41
4.3 Die übrigen Fallgruppen	43

5. Exkurs: Die Umsatzsteuerpflicht von Zuwendungen...	46
5.1 Entgelt für eine Leistung.....	46
5.2 Zusätzliches Entgelt eines Dritten	47
5.3 Echter Zuschuss.....	47
6. Weitere begriffliche Abgrenzungen	49
6.1 Allgemein	49
6.2 Finanzhilfen nach Art. 104b und 104c GG	49
6.3 Geldleistungen nach Art. 91a GG.....	52
6.4 Fördermaßnahmen nach Art. 91b GG.....	53
6.5 Subvention	54
6.6 Beihilfe	54
6.7 Billigkeitsleistungen	55
7. Die Zuwendungsarten.....	55
7.1 Die beiden Arten.....	55
7.2 Die Projektförderung	56
7.3 Die institutionelle Förderung.....	56
§ 3 Die Bewilligung von Zuwendungen	59
1. Allgemeines	59
2. Die Bewilligungsvoraussetzungen im weiteren Sinne .	59
2.1 Überblick	59
2.2 Die Finanzierungskompetenz des Landes	60
2.3 Das erhebliche Landesinteresse	61
2.4 Das Subsidiaritätsprinzip	62
2.5 Die haushaltsrechtliche Ermächtigung	68
3. Die Bewilligungsvoraussetzungen im engeren Sinne .	69
3.1 Die Anforderungen der VV Nr. 1.1 zu § 44 LHO....	69
3.2 Die zweckentsprechende Mittelverwendung	70
3.3 Der bestimmungsgemäße Verwendungsnachweis	72

3.4 Gesamtfinanzierung und Funktionsfähigkeit	73
3.5 Die Tragbarkeit der Folgekosten	74
3.6 Das Anfinanzierungsverbot	75
4. Die Verfassungstreue als Bewilligungsvoraussetzung	77
4.1 Die Anordnung	77
4.2 Die Bestrebungen nach § 3 Abs. 2 LVSG	77
4.3 Die Begriffsbestimmungen des § 4 LVSG	77
4.4 Die Sicherstellungspflicht	79
4.5 Das Verfahren	79
5. Das Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns	82
5.1 Allgemeines	82
5.2 Die Ziele des Verbots	82
5.3 Die Definition des Vorhabenbeginns	85
5.4 Die Besonderheiten bei Baumaßnahmen	91
5.5 Höhere Gewalt und Anschlussbewilligungen	92
5.6 Die Vier-Wochen-Regel für kommunale Pflichtaufgaben	93
5.7 Die Zulassung von Ausnahmen	94
5.8 Der Teil-, Vor- oder Zwischenbescheid als Form ..	98
5.9 Der Umgang mit Verstößen	101
6. Zuwendungen von mehreren Stellen	101
7. Die vorherige Zielbestimmung	102
§ 4 Finanzierungsformen/-arten	105
1. Finanzierungsformen	105
1.1 Die Formen im Überblick	105
1.2 Die Rangfolge der Formen	106
1.3 Nicht rückzahlbare Zuwendungen	108
1.4 Bedingt und unbedingt rückzahlbare Zuwendungen	108

2. Finanzierungsarten	109
2.1 Allgemein	109
2.2 Die Auswahlkaskade	110
2.3 Einschränkung der Auswahl bei kommunalen Körperschaften	112
2.4 Funktion der Finanzierungsart.....	113
2.5 Die Festbetragsfinanzierung.....	114
2.6 Die Anteilsfinanzierung.....	118
2.7 Die Fehlbedarfsfinanzierung.....	121
2.8 Beteiligung Dritter	124
2.9 Die Vollfinanzierung	124
2.10 Auswirkungen auf den Mittelabruf	125
3. Zuwendungsfähige Ausgaben	128
3.1 Allgemein	128
3.2 Die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung	131
3.3 Ausgaben als Basis der Zuwendung	131
3.4 Nicht zuwendungsfähige Ausgaben	133
3.5 Abschreibungen als zuwendungsfähige Ausgaben	135
3.6 Personalausgaben und Besserstellungsverbot ...	138
3.7 Festlegung der zuwendungsfähigen Ausgabearten	140
3.8 Bemessung nach festen Beträgen	141
4. Finanzierungsmittel/Deckungsmittel	143
4.1 Allgemein	143
4.2 Die einzelnen Deckungsmittel	143
4.3 Der Kosten- und Finanzierungsplan	144
4.4 Verbindlichkeit und Verschiebbarkeit der Einzelpositionen	144

4.5 Die Mitteilungspflichten als Sicherungsinstrument.....	146
§ 5 Das Antragsverfahren.....	149
1. Der Antrag	149
1.1 Allgemein	149
1.2 Das LVwVfG als Grundlage des Verfahrens	149
1.3 Anträge im Wettbewerb	150
1.4 Zuständigkeit.....	151
1.5 Form des Antrages	152
1.6 Vertretungsbefugnis	153
1.7 Inhalt des Antrages	154
2. Der Antragsprüfvermerk	158
2.1 Allgemein	158
2.2 Die Pflichtinhalte	158
2.3 Die Notwendigkeit der Zuwendung	159
2.4 Die Angemessenheit der Zuwendung	160
2.5 Die Beteiligung anderer Dienststellen	161
3. Subventionserheblichkeit und Strafbarkeit nach § 264 StGB	161
3.1 Der Anwendungsbereich.....	161
3.2 Die Bezeichnung der subventionserheblichen Tatsachen	162
3.3 Der Katalog der subventionserheblichen Tatsachen	163
3.4 Die Versicherung der Antragstellenden	163
3.5 Die nachträgliche Bezeichnung.....	164
3.6 Der Bezug im Zuwendungsbescheid	164
§ 6 Die Bewilligungsentscheidung	167
1. Allgemein.....	167
2. Die Ablehnung	167

3. Die Bewilligung durch Zuwendungsbescheid.....	168
3.1 Der Zuwendungsbescheid als Regelfall	168
3.2 Die Mindestinhalte.....	168
3.3 Die Übersendung an beteiligte Stellen	175
4. Die Bewilligung durch Zuwendungsvertrag.....	177
4.1 Zulässigkeit	177
4.2 Die drei Pflichtvereinbarungen	177
5. Die Nachfinanzierung.....	178
6. Die Nebenbestimmungen	179
6.1 Allgemein	179
6.2 Die Allgemeinen Nebenbestimmungen und ihre Zuordnung	180
6.3 Die unveränderte Übernahme als Grundsatz	180
6.4 Zulässige Abweichungen	181
6.5 Die besonderen Nebenbestimmungen	183
6.6 Der Widerrufsvorbehalt	184
6.7 Die Nebenbestimmungen bei kommunalen Körperschaften	185
7. Die Beteiligung der fachtechnischen Dienststelle	187
7.1 Der Grundsatz.....	187
7.2 Die Aufgaben.....	187
7.3 Die Ausnahmen.....	188
8. Die Weitergabe von Zuwendungen.....	188
8.1 Allgemein	188
8.2 Die beiden Formen.....	189
8.3 Die Weitergabe in öffentlich-rechtlicher Form.....	190
8.4 Die Weitergabe in privatrechtlicher Form	191
8.5 Die mehrstufige Weitergabe	192
9. Besonderheiten bei kommunalen Körperschaften	193

§ 7 Zuwendungen an kommunale Körperschaften 195

1. Allgemein.....	195
2. Der Anwendungsbereich	195
2.1 Kommunale Körperschaften.....	195
2.2 Kommunale Anstalten und Stiftungen.....	196
2.3 Die Grenze der ausschließlichen Landeszuwendung	196
3. Die Abweichungen im Überblick.....	197
4. Die kommunalspezifischen Antragsunterlagen.....	198
4.1 Die gemeindewirtschaftliche Beurteilung	198
4.2 Die Übersicht zur finanziellen Leistungskraft	198
5. Der Ausgleichstock.....	199
5.1 Einordnung.....	199
5.2 Die drei Arten der Bedarfszuweisung.....	200
5.3 Der Empfängerkreis	200
5.4 Das Verfahren.....	201
5.5 Bewilligung und Nebenbestimmungen.....	202
5.6 Die Vergaberegelerung	203
5.7 Auszahlung und Verwendungsnachweis	204
5.8 Die Abschreibungssätze bei der Rückforderung	204
5.9 Die Weitergabe	205
5.10 Der Rechtsbehelf	205
6. Die zeitliche Befristung des Sonderregimes	206

§ 8 Die Durchführungsphase 209

1. Allgemein.....	209
2. Die Überwachung der Verwendung.....	209
2.1 Die Jahresübersicht	209
2.2 Das Verhältnis zur Prüfung	210
3. Die Auszahlung der Zuwendung.....	210

3.1 Der Zeitpunkt der Auszahlung	210
3.2 Die Berechnung der Drei-Monats-Frist	212
3.3 Die Mitteilungspflicht bei nicht verbrauchten Mitteln	213
4. Die Vergabe von Aufträgen	214
4.1 Der Systemwechsel	214
4.2 Der Pflichtenkanon der ANBest-P und ANBest-I	216
4.3 Der Verweis auf das gesetzliche Vergaberecht ...	217
4.4 Die Sonderregelung der ANBest-I	218
4.5 Die ANBest-K	219
4.6 Ausnahmen und Sonderfälle	220
4.7 Folgen für die Verwendungsnachweisprüfung	220
5. Abweichungen vom Kosten- und Finanzierungsplan	221
6. Das Verbot von Vorleistungen	222
7. Zweckbindung und erworbene Gegenstände	222
7.1 Der Grundsatz	222
7.2 Die Inventarisierungspflicht	223
7.3 Anschaffungen im laufenden Projekt	223
7.4 Verfügungen während der Zweckbindung	224
8. Die Mitteilungspflichten	224
9. Die Verlängerung des Bewilligungszeitraums	225
9.1 Die beiden Fallgruppen	225
9.2 Die haushaltsrechtliche Grenze	226
9.3 Die Abgrenzung zur Anschlussbewilligung	226
§ 9 Aufhebung, Erstattung und Verzinsung	229
1. Allgemein	229
2. Begriffe	230
3. Die Aufhebung als Grundlage der Rückforderung	231
3.1 Das System der Aufhebung	231

3.2 Die §§ 48 und 49 LVwVfG	232
3.3 Die Prüfung im Einzelnen	232
3.4 Sonderfall: vorläufige Zuwendungsbescheide.....	241
4. Auflösende Bedingungen und Befristungen	244
5. Der Erstattungsanspruch	245
5.1 Entstehung und Umfang	245
5.2 Form	246
5.3 Verjährung	246
5.4 Bagatellgrenzen	247
5.5 Überzahlungen ohne Verwaltungsakt	248
6. Die Verzinsung	248
6.1 Verzinsung des Erstattungsanspruches.....	248
6.2 Absehen von der Geltendmachung.....	249
6.3 Zinsen bei nicht alsbaldiger Verwendung	250
6.4 Berechnung der Zinsen.....	251
§ 10 Der Nachweis der Verwendung.....	253
1. Allgemein.....	253
2. Die Fristen für die Vorlage	254
2.1 Übersicht.....	254
2.2 Der Zwischennachweis	254
2.3 Der Schlussnachweis.....	255
3. Der Verwendungsnachweis bei Projektförderung.....	257
3.1 Der Sachbericht	257
3.2 Der zahlenmäßige Nachweis	257
3.3 Die Belegvorhaltung statt Belegvorlage	259
3.4 Der summarische Nachweis ohne Belege	259
3.5 Der Verzicht auf den zahlenmäßigen Nachweis .	260
3.6 Anforderungen an die Belege	260

3.7 Die Bestätigung im Verwendungsnachweis	262
3.8 Die Aufbewahrung.....	262
4. Der Verwendungsnachweis bei institutioneller Förderung.....	265
5. Der Verwendungsnachweis bei baulichen Förderungen	266
5.1 Die Baurechnung.....	266
5.2 Sachbericht und zahlenmäßiger Nachweis	266
6. Die Verwendungsbestätigung K bei kommunalen Körperschaften.....	267
6.1 Der Systemwechsel.....	267
6.2 Frist und Vier-Augen-Prinzip	268
6.3 Die Verwendungsbestätigungen K1 und K2	268
6.4 Die Belegvorhaltepflcht.....	270
6.5 Baumaßnahmen und Weitergabe.....	270
7. Die Prüfung der Verwendung.....	271
7.1 Die kursorische Prüfung	271
7.2 Die vertiefte Prüfung.....	271
7.3 Das Stichprobenverfahren.....	271
7.4 Die Prüfung bei kommunalen Körperschaften	273
7.5 Prüfungsrechte	274
7.6 Der Prüfvermerk	274
7.7 Bagatellgrenzen bei kommunalen Körperschaften	274
§ 11 Die Erfolgskontrolle	277
1. Allgemein	277
2. Die Grundlage: § 7 LHO	279
2.1 Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.....	279

2.2 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Oberbegriff.....	280
2.3 Die drei Untersuchungen	281
2.4 Begleitende und abschließende Erfolgskontrolle	282
2.5 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungs- und Entscheidungsphase	283
2.6 Angemessenheit und Verfahren.....	285
3. Die Kette im Zuwendungsverfahren	286
3.1 Übersicht.....	286
3.2 Die Veranschlagungsebene	286
3.3 Die Programmebene	287
3.4 Die Bescheidebene	288
3.5 Die Nachweisebene	289
3.6 Die Prüfungs- und Überwachungsebene	289
4. Die Erfolgskontrolle bei den einzelnen Zuwendungsarten	290
4.1 Bei der Projektförderung	290
4.2 Bei der institutionellen Förderung	291
4.3 Bei kommunalen Körperschaften	292
5. Die Abgrenzung zur Verwendungsnachweisprüfung	293
6. Praktische Umsetzung.....	294
6.1 Der Aufbau eines Erfolgskontrollkonzepts	294
6.2 Die Methoden der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	296
6.3 Die Kosten- und Leistungsrechnung als Datenquelle	297
6.4 Verhältnismäßigkeit des Aufwands	298
6.5 Häufige Fehlerquellen.....	299
§ 12 Verwaltung von Mitteln und Beleihung	301
1. Allgemein.....	301

2. Die Verwaltung von Mitteln und Vermögensgegenständen	301
2.1 Der Begriff	301
2.2 Die Negativabgrenzung	302
2.3 Die Voraussetzungen	303
2.4 Die Vereinbarung	304
2.5 Die Beteiligung von Finanzministerium und Rechnungshof	305
3. Die Beleihung	305
3.1 Begriff und Bedeutung	305
3.2 Personenkreis und Voraussetzungen	306
3.3 Das Verfahren und der Mindestinhalt	307
3.4 Die Folgen der Beleihung	307
4. Die vier Konstruktionen im Vergleich	308
Anhang	313
Wichtige Rechtsgrundlagen im Überblick	313
Wartungsnotiz	313
Stichwortverzeichnis	314
Über den Autor	320

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abb.	Abbildung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise in der europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
ANBest.	Allgemeine Nebenbestimmungen
Art.	Artikel
BAG	Bundesarbeitsgericht
BeckOK	Beck Onlinekommentar
BeckRS	Beck Rechtsprechung
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BW	Baden-Württemberg
LHO	Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg
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
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GruVwV-Zu.	Grundsätze für Verwaltungsvorschriften für den jeweiligen Anwendungsbereich
GbR	Gesellschaft bürgerlichen rechts
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz, Haushaltsgrundsätzegesetz
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KlimaG.	Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
LSP	Leistsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten

LSubG	Landessubventionsgesetz Baden-Württemberg
LSVG	Landesverfassungsschutzgesetz Baden Württemberg
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz Baden-Württemberg
NBest-Bau	Nebenbestimmungen Bau
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
UstG	Umsatzsteuergesetz
v.g.....	vorgenannte
VgV.....	Vergabeverordnung
VV/VwV	Verwaltungsvorschriften
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WissFG	Wissenschaftsfreiheitsgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen

Literaturverzeichnis

Aulbert, Imke. *staatliche Zuwendungen an Kommunen*. Baden-Baden, 2010.

Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann.
Vergabeverordnung -VgV-. München: Beck Verlag oHG, 2019.

Dittrich, Dr. Norbert. *Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht*. rehm, eine Marke der Verlagsgruppe Hüthig, Jehle Rehm GmbH, 2025 - online.

Dölling/Duttge/König/Rössner. *Gesamtes Strafrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2017.

Fehling/Kastner/Störmer. *Verwaltungsrecht*. NOMOS Verlag, 2016.

Fischer, Thomas. *Strafgesetzbuch*. München: Beck Verlag oHG, 2008.

Gabriel/Mertens/Prieß/Stein. *Beck Onlinekommentar Vergaberecht*. München: Beck Verlag oHG, 2019.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. München: C.H. Beck-Verlag OHG, Lose Blattsammlung (2019).

Kindhäuser/Neumann/Paeffgen. *Strafgesetzbuch*. NOMOS Verlag, 5. Auflage (2017).

Komission, Europäische. 2025.



https://germany.representation.ec.europa.eu/index_de (Zugriff am 04.02 2025).

Maurer / Waldhoff. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: C.H. Beck oHG, 2017 (19. Auflage).

Mauz/Dürig/Schwarz. *Grundgesetz*. München: C.H. Beck Verlag OHG, 2019.

Mayer, Volker. *Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden*. Regensburg: Walhalla u. Praetoria Verlag GmbH & Co KG, 2024 (3. Auflage).

Mehlitz. *Beck'scher Vergabrechtskommentar*. 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.

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



Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 - Vielzahl an Vorschriften bei Zuwendungen.....	1
Abb. 2 – Ableitung Haushaltsrecht und Zuwendung aus Grundgesetz.....	5
Abb. 3 - Bindungswirkung Vorschriften	13
Abb. 4 - Gliederungsschema nach Nr. 2 GruVwV-Zu	20
Abb. 5 - normative Grundlagen im Zuwendungsrecht	22
Abb. 6 - Beihilfeprüfung.....	25
Abb. 7 - Kreislauf der Erfolgskontrolle	32
Abb. 8 - Wann liegt eine Zuwendung vor?.....	45
Abb. 9 - Zuwendungsarten	58
Abb. 10 - Ausprägung Subsidiarität nach Anreiz- oder Steuerungswirkung.....	66
Abb. 11 - Bewilligungsvoraussetzungen im engeren und weiteren Sinne	76
Abb. 12 - Prüfung Verfassungstreue	81
Abb. 13 - Ziele des Verbotes des vorzeitigen Maßnahmenbeginns.....	85
Abb. 14 - Entscheidung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn	100
Abb. 15 - Formen der Finanzierung	106
Abb. 16 - Prüfungsreihenfolge Finanzierungsarten	112
Abb. 17 - Finanzierungsarten im Vergleich.....	127
Abb. 18 - Abgrenzung Gesamtausgaben - zuwendungsfähige Ausgaben	129
Abb. 19 - Finanzierungsarten im Vergleich.....	142
Abb. 20 - Änderungen während der Durchführung.....	148
Abb. 21 - Pflichtunterlagen Zuwendungsantrag	157
Abb. 22 - Prüfschema Antragsprüfung	166
Abb. 23 - Aufbau des Zuwendungsbescheides.....	176

Abb. 24 - Entscheidung Nebenbestimmungen	186
Abb. 25 - Weitergabe von Zuwendungen.....	194
Abb. 26 - Prüfungseinstieg kommunale Prüfung	207
Abb. 27 - Besteht eine Vergabeflicht?.....	215
Abb. 28 - Wann ist der Verwendungsnachweis vorzulegen? 256	
Abb. 29 - Welcher zahlenmäßige Nachweis ist erforderlich? 264	
Abb. 30 - Wie werden Verwendungsnachweise geprüft?	276
Abb. 31 - Erfolgskontrolle als Steuerungskreislauf	278
Abb. 32 - Drei Perspektiven der Erfolgskontrolle	295
Abb. 33 - Vier Wege vom Land zu den Empfangenden	310

§ 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.:

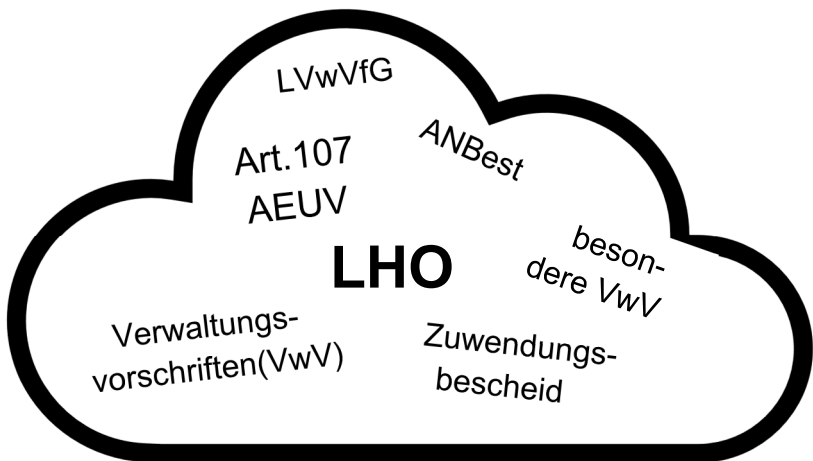


Abb. 1 - Vielzahl an Vorschriften bei Zuwendungen

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

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

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

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

Denn egal wie oft Sie dieses Buch lesen oder sich anhand anderer Literatur mit dem Zuwendungsrecht beschäftigen werden, wird es nie möglich sein, alle Ihre Fragen und Details des Zuwendungsrechts abschließend in einem Buch zu erfassen oder in einem Seminar zu behandeln. Das Hauptziel bei der Einarbeitung im Zuwendungsrecht muss daher sein, dass Sie neben der Kenntnis und dem Verständnis der wichtigsten Regelungen auch in der Lage sind, zu wissen, wo man nachschauen kann.

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

Einen wichtigen Hinweis möchte ich an dieser Stelle aber noch für die Handhabung geben. Wie man vielleicht schon 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 Seite handelt. Dies kann oft dazu beitragen, Entscheidungen oder Handlungen besser zu verstehen und den Hintergrund einzuordnen, was wiederum auf der Seite der Zuwendungsempfänger genutzt werden kann, um die benötigten Informationen zielgerecht zu geben und vor allem eigene Argumente zielführend und punktgenau vorzutragen.

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

2. Das System des Zuwendungsrechts

Als Erstes lassen Sie uns die Vorschriften in nationale und europäische Vorschriften unterteilen. Wir beginnen mit den nationalen.

2.1 Die Herkunft des Zuwendungsrechts

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

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

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

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

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

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

So sehr diese Freiheit und Möglichkeit der Individualität die Chance eröffnet, die Vorschriften auf die jeweiligen

Gegebenheiten der einzelnen Bundesländer bzw. des Bundes abzustimmen, wurde im Grundgesetz aber auch die Notwendigkeit erkannt, ein gewisses Maß an Einheitlichkeit festzulegen.

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

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

Dies ist mit dem Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969¹ das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Oktober 2025 geändert worden ist² (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 den Bund in der Bundeshaushaltsordnung bzw. für die Länder in den Landeshaushaltsordnungen, welche inhaltlich in weiten Teilen aufgrund v.g. Bestimmungen deckungsgleich sind.

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

Grundsätzlich legt § 14 HGrG daher für Zuwendungen fest:

(HGrG) §14 Zuwendungen

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung des Bundes oder des Landes zur Erfüllung bestimmter Zwecke

¹ BGBl. I S. 1273

² BGBl. 2025 I Nr. 247

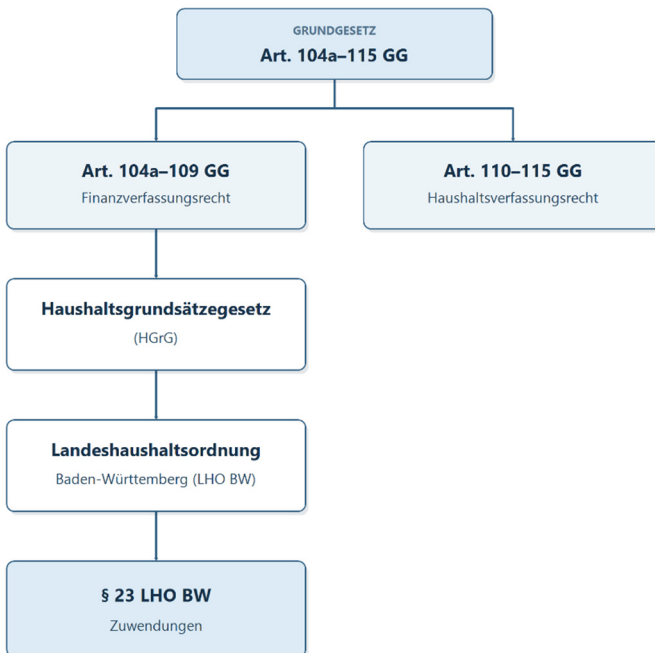
(Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund oder das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Entsprechend der Angleichungswirkung des Haushaltsgrundsätzgesetzes haben diese Vorgaben ihren nahezu wortgleichen Einzug in § 23 der Landeshaushaltsordnung Baden-Württemberg gehalten.

§ 23 LHO – 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.

Ableitungsverhältnis der Haushaltsvorschriften



AI GENERATED

Schematische Darstellung

Abb. 2 – Ableitung Haushaltsrecht und Zuwendung aus Grundgesetz

2.2 Die landesverfassungsrechtliche Ebene

Neben dem Grundgesetz ist für das Landeshaushaltsrecht aber auch die Landesverfassung von Bedeutung. Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg regelt das Finanzwesen in ihrem Abschnitt VII, den Art. 79 bis 84.

Einen eigenen Zuwendungsartikel enthält die Landesverfassung allerdings nicht. Die für das Zuwendungsrecht bedeutsamen Grundentscheidungen ergeben sich deshalb aus der allgemeinen Haushaltsordnung (vor allem §§23 und 44). Allerdings sind auch in der Landesverfassung grundlegende Regelungen zu finden, die für das Zuwendungsrecht Bedeutung haben:

Artikel	Regelungsgehalt
Art. 79 Abs. 3	Bepackungsverbot; in das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes und auf den Geltungszeitraum beziehen
Art. 81	Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Finanzministers; nur bei unvorhergesehenem und unabweisbarem Bedürfnis
Art. 83	Jährliche Rechnungslegung durch den Finanzminister; Prüfung durch den Rechnungshof, dessen Mitglieder die gleiche Unabhängigkeit besitzen wie Richter

Für die zuwendungsrechtliche Praxis sind die v.g. Artikel wie folgt unmittelbar spürbar:

- **Art. 83 Abs. 2:**
Hier ist die verfassungsrechtliche Grundlage der Prüfungsrechte des Rechnungshofs, welche später in den Nebenbestimmungen wiederkehren.
- **Art. 81:** Dieser wird immer dann relevant, sofern im laufenden Haushaltsjahr eine Zuwendung bewilligt werden soll, für die keine ausreichenden Mittel veranschlagt sind.

Weiterhin spielt auch der Art. 79 Abs.3 eine Rolle, wenn auch nicht allein im zuwendungsrechtlichen Zusammenhang. Art. 79

Abs.3 der Landesverfassung regelt ganz allgemein das sog. „**Bepackungsverbot**“.

Nach hier vertretener Auffassung verdient dieses Bepackungsverbot des Art. 79 Abs. 3 der Landesverfassung im Zuwendungsrecht mehr Aufmerksamkeit, als ihm gemeinhin zuteilwird.

Das Verbot begrenzt den zulässigen Inhalt des Haushaltsgesetzes auf Vorschriften, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes und auf den Geltungszeitraum beziehen.

Zuwendungsrechtliche Verfahrensregelungen von genereller Reichweite lassen sich darunter nur schwer fassen. Es liegt daher nahe, hierin einen Grund dafür zu sehen, dass das Haushaltsgesetz des Landes keine zuwendungsrechtlichen Regelungen trifft und die Materie vollständig der Landeshaushaltsordnung und den zu ihr ergangenen Verwaltungsvorschriften überlassen bleibt.

Zwingend ist dieser Schluss allerdings nicht. Ein wortgleiches Bepackungsverbot enthält z.B. auch Art. 110 Abs. 4 GG für den Bundeshaushalt, und die Haushaltsgesetzgebung geht mit dieser Schranke seit jeher unterschiedlich streng um. Haushaltsgesetze enthalten vielerorts Bestimmungen, deren Bezug zu Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Haushaltsjahres eher mittelbar ist.

Das Bepackungsverbot ist also weniger eine harte Grenze als eine Frage der Verfassungspraxis. Für die Auslegung bedeutet dies: Die Zurückhaltung des Landesgesetzgebers lässt sich mit dem Bepackungsverbot gut begründen, sie ist von ihm aber nicht erzwungen.

HINWEIS: Für die tägliche Arbeit hat dieser Befund eine sehr praktische Folge. Bei der Prüfung der einschlägigen Rechtsgrundlagen ist das jährliche Haushaltsgesetz nicht zusätzlich auf zuwendungsrechtliche Sondervorgaben durchzusehen. Maßgeblich sind die Landeshaushaltsordnung, die Verwaltungsvorschriften und ggf. die Verwaltungsvorschrift für den jeweiligen Zuwendungsbereich.

2.3 Die Veranschlagung nach § 23 LHO

Voran haben wir §23 der LHO als Grundlage für Zuwendungen identifiziert und seine Herkunft abgeleitet. Nun wollen wir schauen, was §23 ganz konkret regelt.

Wie aus dem Wortlaut des § 23 LHO erkennbar ist, stellt der Gesetzgeber zunächst Bedingungen auf, die erfüllt sein müssen, damit **überhaupt** Geld für Zuwendungen in den Haushalt **eingeplant** werden darf, nämlich das erhebliche Landesinteresse, welches ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Das bedeutet, dass § 23 LHO zunächst vor allem regelt, wann Haushaltsmittel überhaupt **veranschlagt** werden dürfen. Er sagt aber eben noch nichts darüber, wie im Einzelfall zu verfahren ist.

Beispiel:

Ein Ministerium möchte ein neues Förderprogramm für die Digitalisierung von Museen auflegen. Bevor überhaupt Mittel in den Staatshaushaltsplan eingestellt werden dürfen, ist darzulegen, worin das erhebliche Landesinteresse besteht und warum dieses ohne Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Erst danach stellt sich die Frage, wie die einzelnen Anträge zu bearbeiten sind.

Wenn es dagegen um die konkrete **Umsetzung** von Zuwendungen geht, greift **§44 LHO**.

Diese Aufteilung ist dogmatisch auch korrekt, da §23 LHO in dem Teil der LHO steht, wo es um die Aufstellung des Haushaltes geht. §44 LHO wiederum ist in dem Teil der LHO zu finden, wo es um die Bewirtschaftung, als die Verausgabung, von Mitteln geht.

2.4 Das Verfahren nach § 44 LHO

Für voran schon kurz festgestellt, ist §44 LHO für die Umsetzung, also für Antragstellung, Prüfung, Bewilligung, Auszahlung und Verwendungsnachweis maßgeblich.

Dieser regelt:

§ 44 LHO – 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 Rechnungshof (§ 91) betreffen, werden im Einvernehmen mit dem Rechnungshof erlassen.

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

(3) Juristischen Personen des Privatrechts kann durch öffentlich-rechtlichen Vertrag oder auf Antrag durch Verwaltungsakt die Befugnis verliehen werden, unter staatlicher Fachaufsicht Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen in eigenem Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen. [...]

HINWEIS: Die Absatzfolge des § 44 LHO sollte man sich einprägen. Absatz 2 betrifft die Verwaltung von Mitteln und Vermögensgegenständen, Absatz 3 die Beleihung juristischer Personen des Privatrechts. Zitiert wird an diesen Stellen erfahrungsgemäß häufig falsch, z. B. bei der Delegation der Verwendungsnachweisprüfung auf einen Beliehenen.

In einer Gesamtbetrachtung der §§ 23 und 44 LHO lässt sich damit festhalten, dass die Landeshaushaltsordnung die maßgebliche zentrale Rechtsvorschrift des Zuwendungsrechts sind und folglich bei der Bearbeitung und Entscheidung zuwendungsrechtlicher Sachverhalte beachtet werden müssen.

Diese stellen also unsere erste normative Grundlage dar, die wir im zuwendungsrechtlichen Alltag benötigen.

2.5 Die Verwaltungsvorschriften

Wie am Gesetzestext erkennbar ist, sind beide Vorschriften zwar schon hilfreich aber im Text recht knappgehalten und für die

vielen alltäglichen Fragen nicht wirklich hilfreich. Um die gesetzlichen Festlegungen zu konkretisieren, hat das Finanzministerium daher nach § 5 LHO das Recht, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Landeshaushaltsordnung zu erlassen.

Die §§ 23 und 44 LHO sind mithin immer zusammen mit den zu ihnen ergangenen Verwaltungsvorschriften zu lesen. Für die Praxis sind drei Angaben zu diesen Verwaltungsvorschriften wichtig:

Merkmal	Angabe
Normgeber	Ministerium für Finanzen
Fassung und Verkündung	Verwaltungsvorschrift vom 12. Dezember 2025, GABl. 2025 S. 905
Geltungsdauer	1. Januar 2026 bis 31. Dezember 2032

HINWEIS: Die Befristung ist keine Formalie. Die Verwaltungsvorschriften treten mit Ablauf des 31. Dezember 2032 außer Kraft, sofern sie nicht verlängert oder neu erlassen werden. Bei Bewilligungen mit langen Zweckbindungsfristen ist deshalb stets zu dokumentieren, welche Fassung dem Bescheid zugrunde lag. In der Praxis geschieht dies i. d. R. durch eine entsprechende Angabe im Zuwendungsbescheid und im Prüfvermerk.

3. Die Binnenwirkung der Vorschriften

Bei allen bisher vorgestellten Normen ist eine Besonderheit zu beachten, welche in der Praxis regelmäßig zu Missverständnissen führt.

3.1 Gesetze ohne unmittelbare Außenwirkung

Die Landeshaushaltsordnung ist zwar ein Gesetz, das auf dem verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Weg zustande gekommen und verkündet worden ist. Gleichwohl entfaltet sie **keine unmittelbare Außenwirkung**. Man spricht in diesen Fällen von formellen Gesetzen oder Parlamentsgesetzen.

Für die zuwendungsrechtliche Praxis bedeutet dies, dass die Landeshaushaltsordnung **nur** die Bewilligungsstelle bindet, **nicht** aber die Zuwendungsempfangenden berechtigt oder verpflichtet. Eine Außenwirkung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern oder gegenüber juristischen Personen außerhalb der Verwaltung entsteht also nicht, und zwar auch nicht automatisch durch den Zuwendungsbescheid.

3.2 Verwaltungsvorschriften

Gleiches gilt für die Verwaltungsvorschriften, welche das Finanzministerium zur Landeshaushaltsordnung erlassen hat. Auch sie binden nur die Verwaltung und stellen keine eigene Anspruchsgrundlage für Personen außerhalb der Landesverwaltung dar. Der Name sagt es bereits:

Verwaltungsvorschriften sind Vorschriften für die Verwaltung.

Bemerkenswert ist, dass die „Grundsätze für Verwaltungsvorschriften für den jeweiligen Zuwendungsbereich“³ diesen Gedanken ausdrücklich aufgreifen. Nach ihrer Nr. 1.3 wenden sich diese Vorschriften an die Verwaltung, und das Verhältnis der Verwaltung zu den Zuwendungsempfangenden ist über Antrag, Bewilligungsbescheid und Nebenbestimmungen **abschließend** zu regeln. Die Binnenwirkung ist damit nicht bloß Dogmatik, sondern normativ sogar ausgesprochen.

3.3 Die Einschränkung über Art. 3 GG

Auch wenn die LHO und ihre Verwaltungsvorschriften keine Außenwirkung entfalten, wirken diese Vorschriften jedoch im zuwendungsrechtlichen Alltag in einer Hinsicht zumindest mittelbar durch.

Die Verwaltungsvorschriften wie das Handeln der Bewilligungsstellen insgesamt müssen nämlich dem Gleichheitssatz des Art. 3 GG entsprechen.

³ siehe GruVwV-Zu, Anlage 5 zu Nr. 15.5 zu § 44 LHO

(https://www.landesrecht-bw.de/perma?j=VVBW-FM-20251212-SFAnlage_5)

Das Zuwendungsrecht ist in weiten Teilen vom Ermessen geprägt, die Sachbearbeitung darf also in erheblichem Umfang nach eigener Wertung entscheiden. Um Ungleichbehandlungen zu vermeiden, unterliegt diese Ermessensausübung dem Gleichheitssatz.

Aus einer ständigen Verwaltungspraxis kann daher eine Selbstbindung der Verwaltung entstehen, auf welche sich Antragstellende berufen können.

Beispiel:

Eine Bewilligungsstelle erkennt in einem Förderbereich seit Jahren Reisekosten bis zu einer bestimmten Höhe als zuwendungsfähig an. Sofern sie diese Praxis in einem Einzelfall ohne sachlichen Grund ändert, können sich die Antragstellenden auf Art. 3 GG berufen. Die Verwaltungsvorschrift selbst gibt ihnen dagegen keinen Anspruch.

3.4 Was für die Zuwendungsempfangenden gilt

Nachdem wir also festgestellt haben, dass alle bisher genannten Vorschriften nur für die bewilligende Stelle gilt, stellt sich die Frage, was denn dann für diejenigen gilt, die eine Zuwendung erhalten?

Die Antwort ist ziemlich einfach. Was für die Zuwendungsempfangenden gilt, regelt allein der jeweilige **Zuwendungsbescheid**.

Sofern einzelne Regelungen der allgemeinen Verwaltungsvorschriften (oder eine Förderverwaltungsvorschrift) auch für sie verpflichtend sein sollen, müssen diese Regelungen ausdrücklich zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides gemacht werden.

Genau das ist die Funktion der Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest). Sie überführen die verwaltungsinternen Vorgaben in den Bescheid und machen sie damit für die Zuwendungsempfangenden verbindlich. Daher sind in den Allgemeinen Neben-

§ 2 Zuwendungsvoraussetzungen

1. Allgemeines

Bevor eine Zuwendung bewilligt werden kann, müssen überhaupt entsprechende Mittel zur Verfügung stehen. Das Zuwendungsrecht kennt daher zwei voneinander getrennte Ebenen, welche in der Praxis häufig vermengt werden. Dies sind

1. Veranschlagungsebene

2. Bewilligungsebene

Auf der **Veranschlagungsebene** entscheidet sich, **ob** und in **welchem Umfang** Mittel für Zuwendungen in den Staatshaushaltsplan eingestellt werden dürfen. Wie wir uns in Kapitel 1 schon angeschaut haben, regelt diese Ebene § 23 LHO mit den zu ihm ergangenen Verwaltungsvorschriften.

Auf der **Bewilligungsebene** entscheidet sich, **nach welchem Verfahren**, **ob** überhaupt und **wieviel** im Einzelfall als Zuwendung gewährt wird. Diese Ebene regelt § 44 LHO und die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften.

Die Trennung ist mehr als eine Systematisierungshilfe. Sie bestimmt nämlich, wer wofür zuständig ist. Die Veranschlagung obliegt der für den Einzelplan zuständigen Stelle im Rahmen der Aufstellung des Staatshaushaltsplans, die Bewilligung der Bewilligungsstelle im Einzelfall. Schauen wir nachfolgend zunächst auf die Ebene der Veranschlagung.

HINWEIS: Zahlreiche Fragen, welche in der Praxis auf der Bewilligungsebene gestellt werden, sind bereits auf der Veranschlagungsebene entschieden worden. Sofern etwa im Staatshaushaltsplan ein nicht rückzahlbarer Zuschuss veranschlagt ist, hat die Bewilligungsstelle die Rangfolgeentscheidung zwischen den Zuwendungsformen nicht erneut zu treffen.

2. Die Veranschlagung

2.1 Der Haushaltskreislauf

Der Staatshaushaltsplan wird nach Art. 79 Abs. 2 der Landesverfassung durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Ihm geht ein mehrstufiges Aufstellungsverfahren voraus, in dem die Ressorts ihre Bedarfe anmelden, das Finanzministerium diese zusammenführt und der Entwurf schließlich als Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht wird.

Für das Zuwendungsrecht sind aus diesem Kreislauf vor allem drei Vorschriften der Landeshaushaltsordnung von Bedeutung:

Vor-schrift	Bedeutung
§ 17 LHO	Einzelveranschlagung; Ausgaben sind getrennt nach Zweckbestimmungen zu veranschlagen
§ 27 LHO	Voranschläge; die zuständigen Stellen melden ihre Bedarfe an und haben sie zu erläutern
§ 23 LHO	Besondere Voraussetzungen für die Veranschlagung von Zuwendungen

Die VV Nr. 3.2 zu § 23 LHO verweist für die Darstellungspflichten ausdrücklich auf § 27 LHO, die VV Nr. 3.5 auf § 17 LHO. Die zuwendungsrechtlichen Veranschlagungsvorschriften sind damit in das allgemeine Haushaltsaufstellungsverfahren eingebettet. Ein gesondertes Verfahren für Zuwendungen gibt es also nicht.

2.2 Die Voraussetzungen der Veranschlagung

2.2.1 Allgemein

Nach § 23 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen nur veranschlagt werden, sofern das Land an der Erfüllung durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein **erhebliches Interesse** hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Das Gesetz fordert damit zwei kumulative Anforderungen. Zum einen muss ein erhebliches Landesinteresse bestehen, zum anderen darf dieses Interesse ohne die Zuwendung nicht oder nicht ausreichend befriedigt werden können. Die zweite Anforderung ist der gesetzliche Ausdruck des Subsidiaritätsgrundsatzes. Das beiden Anforderungen erfüllt sind, muss in der Regel in den haushaltsbegleitenden Unterlagen dargestellt werden.

2.2.2 Der Vorrang von Gewährleistungen

Nicht übersehen darf man allerdings, dass die VV Nr. 3.1 Satz 1 zu § 23 LHO der Zuwendung ein anderes Instrument voranstellt.

So sollen nämlich Zuwendungen nur veranschlagt werden, sofern der Zweck nicht durch die Übernahme von **Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen** erreicht werden kann. Die Vorschrift verweist hierfür auf § 39 LHO und die zu ihm ergangenen Verwaltungsvorschriften.

Der Gedanke dahinter ist haushaltswirtschaftlich naheliegend. Eine Gewährleistung, Bürgschaft oder Garantie belastet den Haushalt zunächst nicht, sondern erst dann, wenn der Sicherungsfall eintritt. Sofern der Zweck also bereits durch eine Absicherung erreichbar ist, ist dies der schonendere Weg.

Beispiel:

Ein Träger benötigt für den Erwerb einer Immobilie Fremdkapital, erhält von seiner Bank aber nur zu ungünstigen Konditionen ein Darlehen. Bevor eine Zuwendung veranschlagt wird, ist zu prüfen, ob eine Landesbürgschaft ausreicht, um die Finanzierung zu ermöglichen.

Insoweit ist darzustellen, warum eben Zuwendungen gewährt werden müssen und die v.g. Sicherungsmaßnahmen nicht ausreichend sind.

2.2.3 Die Rangfolge der Zuwendungsformen

Aber selbst wenn wir dazu kommen, dass Zuwendungen veranschlagt werden dürfen, ist eine weitere Rangfolge einzuhalten.

So sollen nach der VV Nr. 3.1 Satz 2 zu § 23 LHO nicht rückzahlbare Zuwendungen nur veranschlagt werden, soweit der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann.

Was das bedeutet und wo der Unterschied zwischen einer

- nicht rückzahlbaren,
- einer bedingt rückzahlbaren und einer
- unbedingt rückzahlbaren Zuwendung

liegt, werden wir uns in § 4 Nr. 1 anschauen, wenn es um die Zuwendungsformen und ihre Rangfolge geht.

Zunächst bleibt festzuhalten, dass nicht rückzahlbare Zuwendungen nur dann in Frage kommen, wenn die bedingt- oder unbedingt rückzahlbaren Zuwendungen nicht in Frage kommen. Es gibt somit eine klare Rangfolge, die zu beachten ist.

2.2.4 Die Darstellungspflichten bei erstmaliger Veranschlagung

Sollen Mittel für Zuwendungen zum ersten Mal im Haushalt an der entsprechenden Stelle veranschlagt werden, verlangt die VV Nr. 3.2 zu § 23 LHO von der für den Einzelplan zuständigen Stelle, dass die drei nachfolgenden Punkte dargestellt werden.

Darzustellen ist

- das **erhebliche Landesinteresse** an der Erfüllung der mit der Zuwendung beabsichtigten Zwecke und Ziele
- **warum zur Erreichung dieser Zwecke und Ziele Zuwendungen erforderlich sind**, z. B. Interessen- und Finanzlage der Zuwendungsempfängenden oder die Anreizfunktion der Zuwendungen für deren Entscheidungen
- **nach welchen Kriterien Erfolgskontrollen durchgeführt werden**

Der zweite Punkt ist bemerkenswert, weil er die Förderfunktionen normativ verankert. Die Vorschrift nennt Interessen- und Finanzlage sowie die Anreizfunktion ausdrücklich und liefert damit

die Grundlage für die spätere Auswahl der Finanzierungsart nach der VV Nr. 2.1 zu § 44 LHO.

Der dritte Punkt wiederum ist für das Verständnis des gesamten Themas „Erfolgskontrolle“ von Bedeutung. Denn bereits bei der Veranschlagung ist festzulegen, anhand welcher Kriterien der Erfolg später beurteilt werden soll. Die Erfolgskontrolle beginnt damit nicht bei der Verwendungsnachweisprüfung, sondern lange davor!

2.2.5 Die wiederholte Veranschlagung

Bei wiederholter Veranschlagung tritt nach der VV Nr. 3.3 zu § 23 LHO an die Stelle dieser Darstellung eine andere.

Darzustellen sind dann

- die **Fortdauer** der bisherigen Veranschlagungsgründe sowie
- der **Wirkungserfolg (Effektivität)** der Zuwendung.

Dabei sind dann aber auch die Erkenntnisse aus den bisherigen Prüfungen der Verwendungsnachweise einschließlich der Erfolgskontrollen nach Nr. 11 zu § 44 LHO zu berücksichtigen.

Damit schließt sich ein Kreis. Was bei erstmaliger Veranschlagung als Kriterium festgelegt wurde, wird über den Verwendungsnachweis ausgewertet und fließt bei der nächsten Veranschlagung als Wirkungserfolg zurück in die Entscheidung. Auch dies macht deutlich wie wichtig es ist auch bei bereits bestehenden Maßnahmen die Erfolgskontrolle ernsthaft und umfassend umzusetzen. Nur so kann dem v.g. Gedanken Rechnung getragen werden, den Wirkungserfolg mit zu berücksichtigen.

Der Kreislauf der Erfolgskontrolle im Zusammenhang mit der Veranschlagung von Zuwendungsmitteln im Staatshaushaltsplan lässt sich daher wie folgt darstellen:

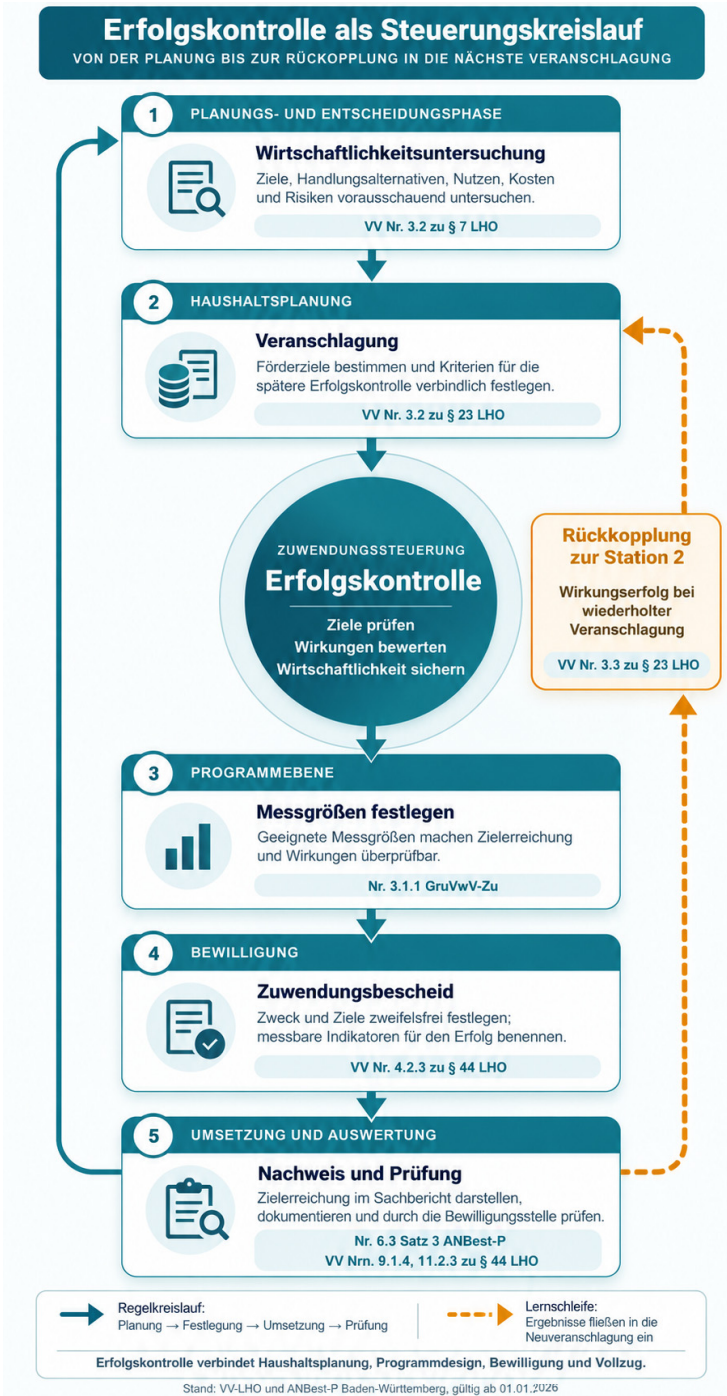


Abb. 7 - Kreislauf der Erfolgskontrolle

Anhang

Wichtige Rechtsgrundlagen im Überblick

Ebene	Vorschrift
Verfassung	Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Abschnitt VII, Art. 79 bis 84
Bundesrecht mit Angleichungswirkung	Haushaltsgrundsätzegesetz, insbesondere § 1 Satz 2 und § 14
Landesgesetz	Landeshaushaltsordnung, insbesondere §§ 6, 7, 7a, 23, 39, 44, 45, 53, 55, 56, 63, 91, 105
Verwaltungsverfahren	Landesverwaltungsverfahrensgesetz, insbesondere §§ 28, 35, 36, 39, 43, 45, 48, 49, 49a, 54
Verwaltungsvorschriften	VV zu §§ 7, 7a, 23, 27, 34, 44 LHO in der Fassung vom 12. Dezember 2025
Nebenbestimmungen	ANBest-P, ANBest-I, ANBest-K, NBest-Bau
Programmebene	Grundsätze für Verwaltungsvorschriften für den jeweiligen Zuwendungsbereich
Strafrecht	§ 264 StGB, Landessubventionsgesetz in Verbindung mit dem Subventionsgesetz
Europäisches Recht	Art. 107 AEUV nebst Sekundärrecht; Haushaltsordnung der Union und Dachverordnung

Wartungsnotiz

Die folgenden Regelungen sind ausdrücklich befristet und vor jeder Anwendung auf ihren aktuellen Stand zu prüfen:

Regelung	Befristet bis
Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung	31. Dezember 2032
Verwendungsbestätigung K und zugehöriges Prüfverfahren	31. Dezember 2029, Evaluierung ab 1. Januar 2028
VwV Ausgleichstock	30. Dezember 2031

Darüber hinaus verlangt die Nr. 3.8 der Grundsätze für Verwaltungsvorschriften für den jeweiligen Zuwendungsbereich, die Geltungsdauer jeder bereichsspezifischen Vorschrift zu begrenzen und ihre Notwendigkeit vor jedem neuen Bewilligungszeitraum zu überprüfen.

Stichwortverzeichnis

A

Abgrenzung
 öffentlicher Auftrag 43, 108
Ablehnung des Antrags 80, 84, 93, 150, 167, 168
Abschreibungen 26, 135, 138, 224, 258
AfA-Tabellen 137, 258
alsbaldige Verwendung 213, 234, 250
Amtssprache 153
Anfinanzierungsverbot 69, 75, 131
Anhörung 102, 237, 238
Antragsprüfung 66, 67, 84, 118, 121, 123, 141, 144, 159, 166
Antragsverfahren 15, 124, 149, 151, 153, 159, 165, 265
 Formerfordernis 152
Aufbewahrungsfristen 262, 263
Auflage 169, 222
auflösende Bedingung 74, 109, 202, 244, 245
Aufstockung
 Siehe Nachfinanzierung
Ausgabe (Begriff) 131
Ausgaben
 kalkulatorische Zinsen 135
 nicht zuwendungsfähige 73, 128, 129, 133, 134, 135, 138, 144, 155, 161
 Zuführungen an Rücklagen 123, 135, 158, 159
 zuwendungsfähige 116, 119, 120, 121, 122,

125, 126, 129, 133, 135, 146, 190, 192, 210, 212, 213, 235, 250
Ausgabereste 68, 226
Ausgleichstock 197, 199, 200, 202, 204, 205, 206, 312
Investitionshilfen 200, 201, 202, 204
Verteilungsausschuss 201

B

Bagatellgrenzen 117, 125, 183, 193, 198, 248, 251
baufachtechnische Dienststelle 161, 183, 187, 188
Baurechnung 266, 267
Beihilferecht 24
 De-minimis 24
 Gruppenfreistellungsverordnung 24
Belege 260
 Vorhaltung statt Vorlage 259, 263
Beleihung 189, 305, 306
 Fachaufsicht 9, 301, 305, 307, 308
Bepackungsverbot 6, 7
Besserstellungsverbot 13, 138, 140, 146, 221
 Kann-Regelungen 139
 Kappung 139, 140
 Richtsätze 140
Bestandskraft 210, 211
Bewilligungszeitraum 173, 255
 Verlängerung 209, 225, 226
Billigkeitsleistungen 35, 55

Über den Autor

Sven Gumpert befasst sich seit über 25 Jahren mit dem Zuwendungsrecht. Beginnend 2001 mit der Tätigkeit in der Arbeitsmarktpolitischen Abteilung im Arbeitsministerium NRW, wo er u.a. mit der Planung, Umsetzung und Evaluierung von Fördermaßnahmen betraut war, übernahm er dann 2012 die Leitung des Bereichs zur Abwicklung von Landes- und EU-Finanzierten Fördermaßnahmen sowie die Leitung der delegierten Verwaltungsbehörde im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Geschäftsbereich des Umwelt- und Landwirtschaftsministeriums NRW (Zwischengeschaltete Stelle im EFRE). Zuletzt leitete er den Haushaltsbereich einer großen Landesoberbehörde in NRW. Aus dieser Arbeit stammt die Überzeugung, die auch diesem Buch zugrunde liegt: Zuwendungsrecht wird nicht dadurch beherrschbar, dass man möglichst viele Vorschriften auswendig kennt, sondern dadurch, dass man ihre Systematik versteht und weiß, wo die Antwort steht.

Als Dozent gibt er dieses Wissen in Seminaren an Beschäftigte in Bewilligungsstellen und bei Zuwendungsempfängenden weiter. Die doppelte Perspektive prägt seine Arbeit: Wer beide Seiten des Zuwendungsverhältnisses kennt, erkennt schneller, woran Verfahren in der Praxis tatsächlich scheitern.

Unter **www.zuwendungsrecht.biz** bündelt er Seminarangebote, Fachliteratur und Praxiswissen zum Zuwendungsrecht.

Weitere Veröffentlichungen

Zuwendungsrecht des Bundes - Praxislehrbuch, 3. Auflage 2026, *Zuwendungsrecht des Landes NRW - Praxislehrbuch*, 3. Auflage 2026, *Einführung in das Allgemeine Verwaltungsrecht im Kontext des Zuwendungsrechts*, 1. Auflage 2026

Kontakt und Rückmeldungen

Hinweise, Korrekturen und Anregungen aus der Praxis sind ausdrücklich erwünscht und fließen in die Fortschreibung dieses Werkes ein. Sie erreichen den Autor über

info@zuwendungsrecht.biz .