

# Zuwendungsrecht

Hertwig

2026

ISBN 978-3-406-81900-1

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

# NJW Praxis

Im Einvernehmen mit den Herausgebern der NJW  
herausgegeben von  
Rechtsanwalt Felix Busse

Band 104



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Zuwendungsrecht

Verfahren und Rechtsschutz bei Zuwendungen,  
Subventionen und Beihilfen

von

Prof. Dr. Stefan Hertwig

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Vergaberecht,  
für Verwaltungsrecht sowie für Bau- und Architektenrecht in Berlin,  
Honorarprofessor der Heinrich-Heine Universität in Düsseldorf

2026

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

  
C.H.BECK

Zitierweise: Hertwig ZuwendungsR Rn. ...

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck.de**

ISBN 978 3 406 81900 1

© 2026 C.H.Beck GmbH & Co. KG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
info@beck.de

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH  
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza  
Satz: Druckerei C.H.Beck Nördlingen  
Umschlag: Druckerei C.H.Beck Nördlingen



chbeck.de/nachhaltig  
produktsicherheit.beck.de

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.  
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes  
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

## Vorwort

Das Arbeiten mit öffentlichem Geld ist gefährlich. Es kommt nicht selten vor, dass eine Zuwendung/Subvention mit großer Geste und öffentlichkeitswirksam gewährt und später still und heimlich wieder zurückgefordert wird. Dem Zuwendungsempfänger wird dann vorgeworfen, allerlei Förmlichkeiten nicht eingehalten zu haben, selbst wenn er den Zuwendungszweck erfüllt hat. Als Steuerzahler würde man sich wünschen, dass der Zuwendungsgeber und die für diesen handelnden Personen mit derselben Strenge betrachtet würden, wenn sie das „Prinzip Hoffnung“ (Walter Meyer) walten lassen und eine Subvention ohne ausreichende Analyse der Ausgangslage und ohne nachträgliche Erfolgskontrolle gewähren.

Aber: Zuwendungen werden – auch wenn im Einzelfall das private Recht verwendet wird – nicht auf der Grundlage gegenseitiger Verträge, sondern mit hoheitlicher Macht gewährt. Die Exekutive und vor allem die Politik verfügen bei deren Bewilligung über maximale Flexibilität. Der rechtsunterworfenen Empfänger hat wenig Ansprüche aber zahlreiche Pflichten, die er meist zu wenig kennt.

Das vorliegende Buch richtet sich deshalb in erster Linie an Zuwendungsempfänger, aber auch an Zuwendungsgeber und Studierende. Im ersten Teil werden die Grundlagen des Zuwendungsrechts vermittelt. Sodann folgt eine Darstellung der einzelnen Phasen eines Zuwendungsverhältnisses mit den darin jeweils gebotenen Verhaltenspflichten. Der letzte Teil ist dem Rechtsschutz gewidmet, in den Fällen der rechtswidrigen Versagung einer Zuwendung, der Verteidigung gegen Rücknahmen und Widerrufe von Bewilligungsbescheiden und möglichen Konkurrentenklagen. Fünf Exkurse vermitteln die Grundlagen des Beihilfe- und Haushaltsrechts, der Preisprüfung, des Vergaberechts und der Corona-Wirtschaftshilfen.

Für das Korrekturlesen des Manuskripts und zahlreiche weiterführende Anmerkungen danke ich meiner Frau Dr. Stephanie Jungheim-Hertwig sehr.

Rechtsprechung und Literatur sind bis einschließlich September 2025 berücksichtigt.

Berlin, den 7. November 2025

Stefan Hertwig



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XIII
Literaturverzeichnis .....	XVII

<b>§ 1 Überblick über das Zuwendungsrecht .....</b>	<b>1</b>
1. Einleitung .....	1
2. Klärung und Abgrenzung des Begriffs der Zuwendung .....	3
3. Rechtsgrundlagen des Zuwendungsrechts .....	6
4. Öffentlich-rechtlich und privatrechtlich ausgestaltete Zuwendungsverhältnisse ...	15
5. Exkurs Nr. 1: Europäisches Beihilfe(n)recht .....	16
6. Anforderungen an die Person des Zuwendungsempfängers .....	25
7. Zuwendungsrecht und Strafrecht .....	32
8. Abgrenzung der Zuwendungsgeber und die Rolle der Projektträger .....	36
9. Zuwendungen aus der Sicht der Wirtschaftswissenschaften .....	41
10. Exkurs Nr. 2: Haushaltsrecht .....	46
11. Zuwendungsarten/Finanzierungsarten .....	65
12. Exkurs Nr. 3: Preisrecht .....	72
13. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zuwendungsrecht .....	74
14. Mischfälle und fragwürdige Alternativen zu Zuwendungen .....	78
<b>§ 2 Verfahren .....</b>	<b>83</b>
15. Antragsphase .....	83
16. Durchführungsphase .....	102
17. Exkurs Nr. 4: Vergaberecht .....	116
18. Prüfungsphase .....	131
19. Exkurs Nr. 5: Die Corona-Wirtschaftshilfen .....	136
<b>§ 3 Rechtsschutz .....</b>	<b>143</b>
20. Rechtsschutz bei Versagung einer Zuwendung .....	143
21. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen .....	148
22. Rechtsschutz gegen die Rückforderung einer Zuwendung .....	151
23. Sonderfall: Widerruf wegen eines Vergabeverstoßes .....	168
24. Besonderheiten in Konsortialverhältnissen .....	193
25. Regressansprüche des Zuwendungsempfängers .....	197
26. Rechtsschutz im Falle der Weiterleitung von Zuwendungen .....	199
27. Haftung Dritter für Ansprüche aus dem Zuwendungsverhältnis .....	200
28. Rechtsschutz von Konkurrenten gegen die Gewährung einer Zuwendung .....	201



<b>Anhang</b> .....	207
I. Richtlinie des Bayerische Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat zur Rückforderung von Zuwendungen bei schweren Vergabeverstößen vom 25.2.2021 .....	207
II. Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) und des Bayerischen Krankenhausgesetzes (BayKrG); Förderrechtliche Folgen von Verstößen gegen die Vergabegrundsätze nach § 16 DVBayKrG (Vollzugsschreiben Vergabeverstöße § 16 DVBayKrG – VollzVFMS v. 7.12.2023) .....	210
III. Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL/A) .....	212
IV. Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anzuwenden sind .....	214
<b>Sachverzeichnis</b> .....	233

# Inhaltsverzeichnis

§ 1 Überblick über das Zuwendungsrecht .....	1
1. Einleitung .....	1
2. Klärung und Abgrenzung des Begriffs der Zuwendung .....	3
3. Rechtsgrundlagen des Zuwendungsrechts .....	6
a) Rechtliche Bindungen des Zuwendungsgebers .....	6
b) Zuwendungen im föderalen System .....	10
c) Rechtliche Bindungen des Zuwendungsempfängers .....	11
4. Öffentlich-rechtlich und privatrechtlich ausgestaltete Zuwendungsverhältnisse ...	15
5. Exkurs Nr. 1: Europäisches Beihilfe(n)recht .....	16
a) Ökonomische Einordnung .....	17
b) Materielles Beihilferecht .....	18
aa) Die Tatbestandsmerkmale einer Beihilfe .....	18
bb) Ausnahmen vom Beihilfenverbot .....	21
cc) Freistellungen vom Beihilfenverbot .....	22
c) Verfahrensrecht .....	22
aa) Beihilfegenehmigung .....	22
bb) Rückforderung verbotener Beihilfen .....	24
6. Anforderungen an die Person des Zuwendungsempfängers .....	25
a) Taugliche Empfänger von Zuwendungen .....	25
b) Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) .....	26
c) Besondere Eigenschaften oder Tätigkeiten einzelner Zuwendungsempfänger ..	31
7. Zuwendungsrecht und Strafrecht .....	32
8. Abgrenzung der Zuwendungsgeber und die Rolle der Projektträger .....	36
a) Deutschland .....	36
b) Europäische Union .....	38
c) Drittstaaten .....	40
9. Zuwendungen aus der Sicht der Wirtschaftswissenschaften .....	41
10. Exkurs Nr. 2: Haushaltsrecht .....	46
a) Die maßgeblichen Regelungen .....	46
b) Haushaltsplan und Haushaltsgesetz .....	48
c) Kameralistik versus Doppik .....	51
d) Die zuwendungsrechtlich relevanten Haushaltsgrundsätze .....	54
e) Kontrolle und Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltung .....	59
f) Haushaltsrecht der EU .....	61
aa) Haushaltsgrundsätze der EU .....	61
bb) Finanzhilfen .....	63
11. Zuwendungsarten/Finanzierungsarten .....	65
a) Zuwendungsarten (Projektförderung und institutionelle Förderung, Selbstbewirtschaftungsmittel) .....	65
b) Finanzierungsarten .....	66
aa) Anteilsfinanzierung .....	66
bb) Fehlbedarfsfinanzierung .....	67
cc) Festbetragsfinanzierung .....	68
dd) Vollfinanzierung .....	69
ee) Zuwendungen auf Kostenbasis .....	70

12. Exkurs Nr. 3: Preisrecht .....	72
13. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zuwendungsrecht .....	74
14. Mischfälle und fragwürdige Alternativen zu Zuwendungen .....	78
a) Projektförderung neben einer institutionellen Förderung .....	78
b) Zuwendung und Kapitalbeteiligung .....	78
c) Zuwendungen und hausinterne Beauftragungen .....	81
<b>§ 2 Verfahren .....</b>	<b>83</b>
15. Antragsphase .....	83
a) Erfordernis einer Ausschreibung? .....	83
b) Bestimmung des Förderziels und des Förderzwecks .....	84
c) Die Bedeutung des Antrags .....	87
d) Anforderungen an die Zuverlässigkeit und Bonität des Antragstellers .....	89
e) Begriff der Deckungsmittel .....	90
f) Subventionserhebliche Tatsachen .....	91
g) Das Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns .....	94
h) Förderfähigkeit von Vorbereitungsmaßnahmen .....	98
i) Typische Nebenbestimmungen .....	99
j) Der Erlass des Zuwendungsbescheides .....	100
16. Durchführungsphase .....	102
a) Auslegung des Bewilligungsbescheides .....	102
b) Vorbereitende Maßnahmen des Zuwendungsempfängers nach Erhalt des Zuwendungsbescheides .....	105
c) Mittelabruf und Mittelverwendung .....	106
d) Der Durchführungs- oder Bewilligungszeitraum .....	107
e) Die Zweckbindungsfrist .....	108
f) Das Besserstellungsverbot .....	109
g) Der Verwendungsnachweis .....	112
h) Aufbewahrungsfristen, sonstige Fristen und Verjährung .....	114
aa) Erlass eines Schlussbescheides .....	114
bb) Die Jahresfrist bei Rücknahme und Widerruf .....	115
cc) Verjährungsfrist für die Verfolgung von „Unregelmäßigkeiten“ im Sinne des europäischen Rechts .....	115
dd) Verjährung des Rückforderungsanspruchs .....	115
ee) Aufbewahrungsfristen .....	116
17. Exkurs Nr. 4: Vergaberecht .....	116
a) Einleitung .....	116
b) Fünf verschiedene Anwendungsbefehle für das Vergaberecht in Europa .....	119
aa) Aufträge oberhalb der europarechtlichen Schwellenwerte .....	119
bb) Aufträge unterhalb der europarechtlichen Schwellenwerte .....	121
cc) Binnenmarktrelevante Aufträge .....	122
dd) Subventionierte Aufträge .....	123
ee) Aufträge der Europäischen Union .....	126
c) Das Vergabeverfahren .....	126
aa) Verhandlung und Nachverhandlungsverbot .....	126
bb) Bekanntmachungsphase .....	127
cc) Angebotsphase .....	129
dd) Wertungsphase .....	129
d) Das Nachprüfungsverfahren .....	130
18. Prüfungsphase .....	131
a) Allgemeines .....	131
b) Prüfung des Zuwendungsgebers .....	132
c) Erhebung bei den Zuwendungsempfängern .....	133
d) Vergabeverstöße des Zuwendungsempfängers .....	133
19. Exkurs Nr. 5: Die Corona-Wirtschaftshilfen .....	136

<b>§ 3 Rechtsschutz</b>	143
20. Rechtsschutz bei Versagung einer Zuwendung	143
a) Grundsätzlich: Anspruch auf eine dem Gleichheitssatz entsprechende Berücksichtigung	143
b) Gesetzlich verankerte Subventionsansprüche	146
c) Anspruch auf Weitergewährung einer Subvention?	147
21. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	148
22. Rechtsschutz gegen die Rückforderung einer Zuwendung	151
a) Bewilligungsbescheid als Rechtsgrund der Zuwendung	151
b) Rücknahme	152
c) Widerruf	156
aa) Zweckverfehlung	157
bb) Auflagenverstoß	158
d) Rücknahme und Widerruf von Bescheiden, mit denen EU-Mittel gewährt werden	159
e) Die Jahresfrist des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG	163
f) Rückforderung der zugewendeten Mittel	166
23. Sonderfall: Widerruf wegen eines Vergabeverstoßes	168
a) Verteidigungsmöglichkeiten dem Grunde nach	170
aa) Keine Geltung der Nebenbestimmung	170
bb) Keine Auflage	172
cc) Kein Vergabeverstoß	178
dd) Kein Verstoß gegen die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	179
b) Verteidigungsmöglichkeiten der Höhe nach	182
aa) Entschließungsermessen grundsätzlich eröffnet	182
bb) Auswahlermessen durch Erlasse eingeschränkt	182
cc) 1. Verteidigungsargument: Kein schwerer Verstoß	186
dd) 2. Verteidigungsargument: Sonstige für den Zuwendungsempfänger sprechende Umstände	192
24. Besonderheiten in Konsortialverhältnissen	193
a) Rechtsbeziehung zur Europäischen Union	193
b) Rechtsbeziehungen zwischen dem koordinierenden Unternehmen und den jeweils teilnehmenden Partnerunternehmen	194
c) Die Rückforderung von EU-Mitteln	195
aa) Rückforderung gegenüber dem koordinierenden Unternehmen	195
bb) Rückforderung gegenüber einem anderen Konsortialpartner	196
cc) Rückforderung gegenüber handelnden Personen	196
25. Regressansprüche des Zuwendungsempfängers	197
a) Organe	197
b) Auftragnehmer	198
26. Rechtsschutz im Falle der Weiterleitung von Zuwendungen	199
27. Haftung Dritter für Ansprüche aus dem Zuwendungsverhältnis	200
28. Rechtsschutz von Konkurrenten gegen die Gewährung einer Zuwendung	201
a) Abwehransprüche aus dem nationalen Recht	201
b) Abwehransprüche aus dem europäischen Recht	203
<b>Anhang</b>	207
I. Richtlinie des Bayerische Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat zur Rückforderung von Zuwendungen bei schweren Vergabeverstößen vom 25.2.2021	207
1. Auflagen bei der Auftragsvergabe im Rahmen von Zuwendungen	207
2. Verstoß gegen die Auflage zur Beachtung öffentlicher Vergabevorschriften	207
3. Schwere Vergabeverstöße	208

4. Verstoß gegen die Auflagen nach Nr. 3 ANBest-I, Nr. 3 ANBest-P oder Nr. 3 ANBest-K in der ab 1. Januar 2023 jeweils geltenden Fassung . . . . .	209
5. Inkrafttreten, Außerkrafttreten . . . . .	209
II. Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) und des Bayerischen Krankenhausgesetzes (BayKrG); Förderrechtliche Folgen von Verstößen gegen die Vergabegrundsätze nach § 16 DVBayKrG (Vollzugsschreiben Vergabeverstöße § 16 DVBayKrG – VollzVFMS v. 7.12.2023) . . . . .	210
1. Allgemeine Vorgaben bei Auftragsvergaben . . . . .	210
2. Förderrechtliche Folgen schwerer Vergabeverstöße . . . . .	210
2.1 Einstufung als schwerer Vergabeverstoß . . . . .	210
2.2 Kürzungen bei schweren Vergabeverstößen . . . . .	211
3. Sonstige Verstöße gegen die Anforderung nach § 16 Abs. 1 DVBayKrG . . .	211
4. Inkrafttreten . . . . .	212
III. Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL/A) . . . . .	212
IV. Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anzuwenden sind . . . . .	214
1. Einleitung . . . . .	214
1.1. Zweck und Anwendungsbereich der Leitlinien . . . . .	214
1.2. Rechtsgrundlage und Bezugsunterlagen . . . . .	216
1.3. Kriterien für die Auswahl des anzuwendenden Korrektursatzes . . . . .	218
2. WICHTIGSTE ARTEN VON UNREGELMÄßIGKEITEN UND ENTSPRECHENDE FINANZKORREKTURSÄTZE . . . . .	219
2.1. Auftragsbekanntmachung und Verdingungsunterlagen . . . . .	219
2.2. Bewertung der Angebote . . . . .	226
2.3. Auftragsdurchführung . . . . .	229
Sachverzeichnis . . . . .	233