

Zuwendungsrecht

Hertwig

2026

ISBN 978-3-406-81900-1
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung 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 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 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



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
produksicherheit.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 |
| | |
| § 1 Überblick über das Zuwendungsrecht | 1 |
| 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 Zuwendunggeber 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. Wirtschaftlichkeitssuchungen im Zuwendungsrecht | 74 |
| 14. Mischfälle und fragwürdige Alternativen zu Zuwendungen | 78 |
| § 2 Verfahren | 83 |
| 15. Antragsphase | 83 |
| 16. Durchführungsphase | 102 |
| 17. Exkurs Nr. 4: Vergaberecht | 116 |
| 18. Prüfungsphase | 131 |
| 19. Exkurs Nr. 5: Die Corona-Wirtschaftshilfen | 136 |
| § 3 Rechtsschutz | 143 |
| 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 |

| | |
|--|-----|
| Anhang | 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 |
| Sachverzeichnis | 233 |

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

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 Zuwendungsbereichs | 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) Haushaltspolitik 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) Festbetragfinanzierung | 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 |
| § 2 Verfahren | 83 |
| 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 |

| | |
|---|-----|
| § 3 Rechtsschutz | 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 |
| Anhang | 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 |

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG