

Handbuch Zuwendungsrecht

Müller / Richter / Ziekow

2. Auflage 2025
ISBN 978-3-406-78736-2
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.

- Es fehlen evaluierbare Zielsetzungen.
- Der Gegenstand der Förderung wird nicht eindeutig bestimmt.
- Zuwendungsvoraussetzungen und spätere Handlungspflichten (= spezielle Nebenbestimmungen) bei der Durchführung von geförderten Maßnahmen werden nicht klar getrennt.
- Statt im Bescheid finden sich „Kernregelungen“ in Nebenbestimmungen oder Anlagen
- Bagatellförderungen werden nicht ausgeschlossen.
- Die Abfolge der Verfahrensschritte trägt nicht dem gesetzten Rahmen der VV zu §/Art. 44 BayHO Rechnung (zB Durchführungsbeginn vor Antragstellung, Verwendungsnachweis vor Bekanntgabe der Bewilligung, Auszahlung von Abschlägen vor der Bekanntgabe der Bewilligung etc).

So manche spätere Beanstandung im Rahmen der Rechnungsprüfung⁸⁵ und so mancher Rechtsstreit⁸⁶ mit Zuwendungsempfängern könnte mit qualitativ hochwertigen Förderrichtlinien vor vornherein vermieden werden. Die Förderverwaltung, insbesondere auf höchster Ebene, sollte sich zudem mehr als bisher ein lernendes System verstehen, das aus eigenem Antrieb um stetige Qualitätsverbesserung bemüht ist. Im Zusammenhang mit Verlängerungen von Förderrichtlinien sollte nichts ungeprüft Bestand haben, nur, weil es immer schon so war.

7. Verfahrensschritte beim Erlass

Für den Erlass, die Änderung⁸⁷ und/oder die Verlängerung von Förderrichtlinien sind §§/Art. 9, 40⁸⁸, 44 Abs. 1 S. 4, 102 bzw. 103 BHO/BayHO/LHO NRW sowie VV Nrn. 15.2, 15.4⁸⁹ zu § 44 BHO, VV Nrn. 16.3 und 16.5 zu Art. 44 BayHO, VV Nrn. 13.2, 13.3 zu § 44 LHO NRW, Nrn. 13.2, 13.3 VVG einschlägig.

Wie bereits ausgeführt⁹⁰ ist für den Erlass von Förderrichtlinien das Ministerium zuständig, in dem der von den Regelungen betroffene Förderbereich ressortiert. Innerhalb dieses Ressorts hat idR die federführende Fachabteilung⁹¹ neben evtl. betroffenen anderen Abteilungen des Hauses auch den Beauftragten für den Haushalt⁹² zu beteiligen.⁹³ Dieser hat darauf hinzuwirken, dass das vorgesehene Verfahren der VV zu §/Art. 44 BHO/BayHO/LHO NRW eingehalten wird.⁹⁴ Zudem führt er regelmäßig die Korrespondenz und die Verhandlungen mit dem Finanzministerium und dem Bundes- bzw. Landesrechnungshof.⁹⁵

Mit dem Finanzministerium ist immer Einvernehmen⁹⁶ herzustellen.⁹⁷ Das Einvernehmen des für Kommunales zuständige Ministerium ist bspw. in NRW bei Zuwendungen an Gemeinden zusätzlich erforderlich.⁹⁸ Im Falle des Erlasses ergänzender Vorschriften zu VV Nr. 6 zu § 44 LHO NRW, Nr. 6 VVG ist das für Bauangelegenheiten zuständige Ministe-

⁸⁵ → B. Rn. 315 ff.

⁸⁶ → C. und D. Rn. 1 ff.

⁸⁷ Für Änderungen gilt dasselbe Verfahren wie für den Erlass, vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, F III Nr. 4. Rn. 135.

⁸⁸ Vgl. bspw. Haferkorn/Michl-Wolfrum, BayHaushaltsR, Art. 40 Erl. Nr. 2.2.

⁸⁹ Speziell zur Beteiligung des Bundesrechnungshofs s. näher BWV, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, Abschn. C 3.3 (S. 76–79).

⁹⁰ → B. Rn. 14 ff.

⁹¹ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, F III Nr. 4. Rn. 131.

⁹² Vgl. VV Nrn. 3, 5 zu § 9 BHO, VV Nr. 3, 5 zu Art. 9 BayHO, VV Nr. 3, 5 zu § 9 LHO NRW.

⁹³ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, F III Nr. 4. Rn. 131.

⁹⁴ Vgl. VV Nr. 3.3.2 zu § 9 BHO, VV Nr. 3.3.2 zu Art. 44 BayHO, Nr. 3.3.2.VV zu § 9 LHO NRW.

⁹⁵ Vgl. VV Nrn. 5.3 zu § 9 BHO, VV Nr. 5.3 zu Art. 9 BayHO, VV Nr. 5.3 zu § 9 LHO NRW.

⁹⁶ Vgl. §/Art. 40 BHO/BayHO/LHO NRW, VV Nrn. 16.3 und 16.5 zu Art. 44 BayHO, VV Nr. 13.2 zu § 44 LHO NRW, Nr. 13.2 VVG.

⁹⁷ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, F III Nr. 4. Rn. 132; Endell/Frömgen/Albrecht, Förderhandbuch NRW, A-IV 3.2.3 weisen darauf hin, dass zur Einvernehmensherstellung keine „Zustimmungsfiktion“ in Betracht kommt.

⁹⁸ Vgl. VV Nr. 13.2 VVG.

rium⁹⁹ zu beteiligen. In manchen Ländern¹⁰⁰ ist darüber hinaus auch die so genannte Normprüfstelle einzubinden. In NRW ist die Stabsstelle Normprüfung dem Geschäftsbereich des Innenministeriums angegliedert worden. Sie hat die Aufgabe, Normen jeder Art bereits als Entwurf auf Notwendigkeit, Wirksamkeit, Verständlichkeit, Vollzugstauglichkeit und Kostenrelevanz zu überprüfen¹⁰¹. In Bayern sind noch sog. Deregulierungsbeauftragte zu beteiligen.¹⁰²

- 34 Nach § 103 BHO iVm Nr. 15.2 zu § 44 BHO, Art. 103 Abs. 1 BayHO iVm VV Nr. 16.3 zu Art. 44 BayHO, § 103 LHO NRW iVm VV Nr. 13.2 zu § 44 LHO NRW, Nr. 13.2 VVG ist der Bundesrechnungshof bzw. der jeweilige Landesrechnungshof ex ante¹⁰³, dh vor dem Erlass der Förderrichtlinie¹⁰⁴ anzuhören. Das Einvernehmen mit diesen Organen muss zudem dann hergestellt werden,¹⁰⁵ wenn die Förderrichtlinien „die Regelung des Verwendungsnachweises und die Prüfung durch den Bundesrechnungshof betreffen.“¹⁰⁶
- 35 Allerdings ist weder das Einvernehmen der Finanzministerien¹⁰⁷ noch die Anhörung oder das Einvernehmen der Rechnungshöfe¹⁰⁸ eine Wirksamkeitsvoraussetzung für die Gültigkeit der Förderrichtlinien. Es stellt jedoch ein Dienstvergehen dar, wenn diese Verfahrensschritte unterlassen werden.¹⁰⁹ Die Rechnungshöfe können darüber dem Bundes- bzw. den Landtagen berichten.¹¹⁰
- 36 Für die Anhörung und die Entscheidung über das jeweilige Einvernehmen ist eine ausreichende Frist einzukalkulieren.¹¹¹ Gerade bei komplexen Förderkonstruktionen kann nicht binnen Tages- oder Wochenfrist entschieden werden. Das damalige Bayer. Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat hat vor diesem Hintergrund auf Bitten des ORH mit FMS vom 15.7.2015, Gz. 11-H 1006 – 2/5/1 „aus gegebenem Anlass“ ua darauf hingewiesen, dass eine Stellungnahme des ORH „*nur dann zugesagt werden kann, wenn [dafür] eine sechswöchige Frist eingeräumt wird.*“

II. Bewilligungsverfahren

- 37 Die Bewilligung staatlicher Zuwendungen stützt sich auf §/Art. 44 Abs. 1 BHO/LHO und ist nur unter den Voraussetzungen des §/Art. 23 BHO/LHO zulässig. Die einzelnen **Verfahrensschritte und möglichen Handlungsformen** werden zur Umsetzung dieser

⁹⁹ Das ist in NRW seit der letzten Ressortbildung das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung.

¹⁰⁰ So zB in NRW, s. dazu den Beschluss der Landesregierung vom 24.10.2006.

¹⁰¹ Gemäß § 40 GGO muss die normgebende Stelle aber nur das Benehmen mit der Normprüfstelle herstellen. Die bisherigen Erfahrungen mit dieser noch recht neuen Prüfstelle in NRW zeigen bereits, dass dort erhebliche Widerstände gegen eine Ausdehnung der Normenflut aufgebaut werden, die dem Entwurfsverfasser eher eine Überarbeitung nahelegen als Einwände der Normprüfstelle überwinden zu wollen.

¹⁰² Vgl. 2. Säule der Paragraphenbremse für Bayern gem. Ministerratsbeschluss vom 24.2.2015.

¹⁰³ Schwarz in Gröpl BHO/LHO § 103 Rn. 1; Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, F III Nr. 4. Rn. 133.

¹⁰⁴ Vgl. Haferkorn/Michl-Wolfrum, BayHaushaltsR, Art. 103 Erl. Nr. 1.2.

¹⁰⁵ Gilt auch für vorläufige Förderrichtlinien, s. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, F III Nr. 4. Rn. 133.

¹⁰⁶ §/Art. 44 Abs. 1 S. 4 BHO/LHO iVm VV Nr. 15.4 zu § 44 BHO, VV Nr. 16.5 zu Art. 44 BayHO, VV Nr. 13.3 zu § 44 LHO NRW, Nr. 13.3 VVG.

¹⁰⁷ Rossi in Gröpl BHO/LHO § 40 Rn. 13.

¹⁰⁸ Zur Anhörung/Einvernehmen eines Rechnungshofs: Schwarz in Gröpl BHO/LHO § 103 Rn. 1; Haferkorn/Michl-Wolfrum, BayHaushaltsR, Art. 103 Erl. Nr. 2.1.

¹⁰⁹ „Gemäß §§ 33 ff. BeamtStG besteht die Dienstpflicht, haushaltsrechtliche Vorschriften zu beachten. ... Bei Verstößen gegen haushaltsrechtliche Vorschriften ist jeweils zu prüfen, ob gegen die dafür verantwortlichen Bediensteten Disziplinarmaßnahmen einzuleiten und/oder Regressansprüche geltend zu machen sind.“, vgl. dazu auch Art. 96 Abs. 1 Satz 2 BayHO), vgl. bspw. Nr. 12.1 Haushaltsvollzugsrichtlinien 2015/2016 (Bay); Rossi in Gröpl BHO/LHO § 40 Rn. 13.

¹¹⁰ Dittrich BHO § 44 Erl. Nr. 6.18.

¹¹¹ Dittrich BHO § 44 Erl. Nr. 6.14; Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, F III Nr. 4. Rn. 133.

Vorschriften **von den zuständigen Finanzministerien¹¹² mit den VV¹¹³** Nrn. 1, 3 bis 5 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW sowie den Nr. 1, 3 bis 5 VVG vorgegeben. Ergänzt werden diese internen Anweisungen durch die VV Nrn. 2 und 6 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO bzw. zu § 44 LHO NRW sowie ggf. durch die Nrn. 1 bis 6 bzw. 7 der Fachlichen Ergänzungsbestimmungen (BayZBau¹¹⁴ bzw. ZBau Bund). Soweit keine Förderrichtlinien erlassen wurden, vervollständigen in Bayern die Grundsätze für die Ordnung staatlicher Förderprogramme (BayFoGr) das Regelwerk.¹¹⁵ Darüber hinaus können im Bereich des speziellen Zuwendungsrechts weitergehende, fachlich begründete Regelungen bestehen, die die beauftragten Bewilligungsbehörden bei der Durchführung des Verfahrens zu befolgen haben.

Die **zuwendungsrechtlichen Bewilligungsverfahren** stellen im Gegensatz zu vielen anderen haushaltsrechtlichen Abläufen eine nach außen wirkende Verwaltungstätigkeit dar. Sie sind auf den Erlass¹¹⁶ eines begünstigten VA iSd §/Art. 35 (L)VwVfG bzw. § 31 SGB X¹¹⁷ oder den Abschluss¹¹⁸ eines öffentlich-rechtlichen Zuwendungsvertrags gemäß §/Art. 54 ff. (L)VwVfG bzw. §§ 53 ff. SGB X gerichtet. Daher handelt es sich um **öffentlich-rechtliche Verwaltungstatigkeit¹¹⁹**, nämlich um Verwaltungsverfahren iSd §/Art. 9 (L)VwVfG bzw. des § 8 SGB X.¹²⁰ Demzufolge sind die Regelungen der jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetze bzw. das SGB X zu beachten.¹²¹

Die öffentlich-rechtlichen Zuwendungsverfahren nehmen ihren tatsächlichen Anfang, wenn sich die jeweils zuständige Bewilligungsbehörde gemäß §/Art. 22 S. 1 (L)VwVfG bzw. § 18 S. 1 SGB X nach pflichtgemäßem Ermessen entschließt, ein bestimmtes Bewilligungsverfahren zu beginnen. Diese Entscheidung kann, muss aber nicht durch einen **schriftlichen Antrag** ausgelöst werden.¹²² Ihr Entschlieungsermessen darf die Bewilligungsbehörde vielmehr bereits aufgrund einer interessant erscheinenden Forderanfrage im Rahmen von sog. **Vorgesprächen** ausüben.¹²³ Es ist nicht erforderlich, dass die Entscheidung nach außen erkennbar ist.¹²⁴ So kann die Bewilligungsbehörde für einen kon-

¹¹² § 5 BHO, Art. 5 Abs. 2 BayHO, § 5 Abs. 1 LHO NRW.

¹¹³ Als Anschauungsobjekte dienen auf diesem Abschnitt vorrangig die Regelungen des Bundes, des Freistaates Bayern sowie des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Ausführungen sind aber weitgehend auch auf die Regelungen der anderen Bundesländer übertragbar. Die haushaltsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Regelungen von Bund und Ländern stimmen weitgehend überein. Ein steter Textvergleich wird jedoch empfohlen. Dazu → A. Rn. 34 ff.

¹¹⁴ Es existieren keine vergleichbaren Vorschriften in NRW.

¹¹⁵ Vgl. zum Anwendungsbereich Nr. 2.1 BayFoGr.

¹¹⁶ VV Nr. 4.1 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 4.1 VVG.

¹¹⁷ Vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D VIII 3 Rn. 17 ff. – zur Anwendbarkeit des VwVfG siehe Rn. 17 ff. und des SGB X Rn. 21.

¹¹⁸ VV Nr. 4.3 zu § 44 BHO, VV Nr. 4.4 zu Art. 44 BayHO bzw. VV Nr. 4.3 zu § 44 LHO NRW; keine vergleichbare Regelung in den VVG, sondern nur eine Erwähnung in Nr. 4.2 VVG zu § 44 LHO NRW.

¹¹⁹ Mayer in Heuer/Scheller Haushaltsrecht BHO § 44 Erl. Nr. A IV 13 Rn. 64; privatrechtliche Handlungsformen sind ausnahmsweise möglich, zB bei Auslandsforderungen oder privatrechtlichen Zuwendungsvertragen im Rahmen von Weiterleitungen sowie bei sog. zweistufigen Verfahren im Rahmen der Darlehensgewährung; vgl. zB VV Nr. 12 zu § 44 BHO, VV Nr. 13 zu Art. 44 BayHO, Nr. 12 zu § 44 LHO NRW, VV Nr. 14 bzw. 15 zu § 44 BHO, VV Nr. 15 bzw. 16 zu Art. 44 BayHO, VV Nr. 13 zu § 44 LHO NRW.

¹²⁰ Ziekow VwVfG § 9 Rn. 5; Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 9 Rn. 86; Roller in Schtutze SGB X § 8 Rn. 7.

¹²¹ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D VIII 3 Rn. 17 ff. mit einer Übersicht über die Landesverwaltungsverfahrensgesetze in Rn. 19; Dittrich BHO § 44 Erl. Nr. 7. Zum Anwendungsbereich des SGB X vgl. Roos/Bluggel in Schtutze SGB X § 1 Rn. 4.

¹²² Vgl. §/Art. 22 S. 2 (L)VwVfG bzw. § 18 S. 2 SGB X – vorliegend ist die Antragsstellung keine gesetzliche Verpflichtung auf Grund einer Rechtsvorschrift, namentlich des §/Art. 44 Abs. 1 BHO/LHO, sondern lediglich eine verwaltungsinterne Vorgabe der VV Nr. 3.1 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 3.1 VVG.

¹²³ Ziekow VwVfG § 9 Rn. 10, 11; Roller in Schtutze SGB X § 8 Rn. 7, 9.

¹²⁴ Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 9 Rn. 105 stellt ab auf eine Entscheidung der Behörde, mit dem Verfahren zu beginnen, mag diese Entscheidung auch nach außen nicht erkennbar sein. Siehe auch Roller in Schtutze SGB X § 8 Rn. 9.

kreten Einzelfall den Erlass eines Zuwendungsbescheids bzw. den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Zuwendungsvertrags avisieren und nicht lediglich informelle Kontakte mit einem oder mehreren potenziellen Zuwendungsempfängern knüpfen.¹²⁵ Einen einklagbaren **Anspruch auf einen Verfahrensbeginn** gibt es in diesen Fällen mangels Außenwirkung der Entscheidung¹²⁶ nicht, sehr wohl aber ein **Recht auf Gleichbehandlung**.¹²⁷ Darüber hinaus kann die Bewilligungsbehörde selbst einen **Förderaufruf** gegenüber potenziellen Zuwendungsempfängern starten. Sobald ein konkreter Förderantrag vorliegt, ist das Entschließungsermessen der Bewilligungsbehörde durch die ständige Förderpraxis gemäß VV Nr. 3.1 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 3.1 VVG stark reduziert. Jetzt muss sie offiziell ein Verwaltungsverfahren einleiten¹²⁸ und dieses innerhalb einer angemessenen Frist¹²⁹ mit der Bekanntgabe einer Entscheidung über den Antrag¹³⁰ wieder beenden.

- 40 Die **Gründe für die Einleitung eines Bewilligungsverfahrens** werden später im sog. Einplanungsvermerk¹³¹ gemäß VV Nr. 3.3 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 3.3 VVG **dokumentiert**. Fällt dagegen bereits nach einem Vorgespräch eine interne, ablehnende Entscheidung, sollte diese ebenfalls dokumentiert und kurz begründet werden. Dazu bietet es sich für die Bewilligungsbehörden an, neben den üblichen Vorgangsakten für jeden Förderbereich eine gesonderte Akte „Voranfragen“ anzulegen. Hierin können in knapper Form der Anfragende, der Gegenstand der Voranfrage sowie der Inhalt der erteilten Auskünfte mit Datum vermerkt werden. Wurde im Zusammenhang mit einer Voranfrage der Beginn eines Bewilligungsverfahrens abgelehnt (bspw. aufgrund von Unzuständigkeit, erkennbar fehlenden Voraussetzungen, zu vagen Planungsdaten, fehlender Haushaltsmittel, unzulässiger Mehrfachförderung), können dort auch die sachlichen Gründe für die Ermessensentscheidung stichpunktartig festgehalten werden.
- 41 Der **Grundanwendungsfall der og Verwaltungsvorschriften** ist die Durchführung und Abwicklung der Förderung einer Einrichtung oder eines bestimmten Vorhabens eines einzelnen Zuwendungsempfängers durch einen staatlichen Zuwendungsgeber, der sich dazu wiederum einer einzelnen Bewilligungsbehörde bedient. Im Verfahren werden **zwei Hauptakteure** tätig – eine **Bewilligungsbehörde** und ein **Zuwendungsempfänger**. Beide sind bestrebt, ihre unterschiedlichen Eigeninteressen in Einklang zu bringen,¹³² um gemeinsam einen bestimmten Zweck zu erreichen. Die einschlägigen Verfahrensregelungen werden chronologisch in den nachfolgenden Kapiteln dargestellt.
- 42 Darüber hinaus gibt es aber zuwendungsrechtliche Verfahren, bei denen **mehrere öffentliche Geldgeber** gleichzeitig planen, sich an einer einzelnen Maßnahme oder Institution finanziell iSd § 23 BHO, Art. 23 BayHO, § 23 LHO NRW zu beteiligen. In diesen Fällen ist von Anfang an eine Abstimmung der mannigfachen öffentlichen Interessen erforderlich und Einvernehmen über bestimmte Modalitäten herzustellen. Das entsprechende **Abstimmungsverfahren** ist Gegenstand der VV Nr. 1.4 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 1.4 VVG:

¹²⁵ Ziekow VwVfG § 9 Rn. 10 und 11, zB im Rahmen von allgemeinen Dienstbesprechungen, Außendiensten im Zusammenhang mit anderen Verfahren oder sonstigen Bürgerkontakten. Siehe auch Roller in Schütze SGB X § 8 Rn. 9.

¹²⁶ Diese Entscheidung ist kein VA, so Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 9 Rn. 105; Roller in Schütze SGB X § 18 Rn. 7.

¹²⁷ Ziekow VwVfG § 40 Rn. 28, 34. Siehe auch Roller in Schütze SGB X § 18 Rn. 4.

¹²⁸ Zur Wirkung von VV s. Heßhaus in BeckOK VwVfG § 22 Rn. 12. Siehe auch zur Reichweite des Ermessens gemäß § 18 S. 1 SGB X Roller in Schütze SGB X § 18 Rn. 4.

¹²⁹ BGH, NJW 2007, S. 830 – Beschleunigungsgrundsatz; §/Art. 10 S. 2 (L)VwVfG bzw. § 9 S. 2 SGB X.

¹³⁰ In Form eines Ablehnungsbescheides, → B. Rn. 80 ff.

¹³¹ → B. Rn. 85 ff.

¹³² Vgl. zB VV Nr. 2.4 S. 2 zu § 44 BHO, VV Nr. 2.4 zu Art. 44 BayHO, VV Nr. 2.3 S. 1 zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 2.4 VVG. Näher zu den Interessenidentitäten und -gegensätzen der Beteiligten im Zuwendungsrechtsverhältnis → A. Rn. 221 ff.

1. Zuwendungen von einem oder mehreren öffentlichen Geldgebern

Die Haushaltsordnungen von Bund und Ländern ermöglichen es, dass Zuwendungen für eine Einrichtung oder ein bestimmtes Vorhaben auch **von mehreren staatlichen Zuwendungsgebern** bzw. mehreren Bewilligungsbehörden eines staatlichen Zuwendungsgebers bewilligt werden können.¹³³ Es besteht **kein grundsätzliches Kumulationsverbot**.¹³⁴ Allerdings ist stets der **Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung**¹³⁵ zu beachten. Zuwendungen aus verschiedenen Titeln eines staatlichen Haushalts an denselben Zuwendungsempfänger für **denselben Zweck** dürfen nur dann geleistet werden, wenn dies im Haushaltsplan durch einen Haushaltsvermerk ausdrücklich zugelassen ist.¹³⁶ Dementsprechend sollen die Zuwendungsgeber nach VV Nr. 3.6 zu § 23 BHO, zu Art. 23 BayHO, zu § 23 LHO NRW für geplante gleiche Förderungen Einvernehmen über die für die Veranschlagung geltenden Grundsätze herbeiführen. Werden dagegen innerhalb einer Fördermaßnahme von den Zuwendungsgebern bzw. ihren Bewilligungsbehörden **verschiedene Zwecke**¹³⁷ verfolgt, so bedarf es zwar keines Haushaltsvermerks,¹³⁸ aber einer rechtfertigenden Abgrenzung der jeweiligen Zielsetzungen im Rahmen der konkreten Mittelbewirtschaftung.¹³⁹ Diese Abgrenzung sollte in den Einplanungsvermerk nach VV Nr. 3.3 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO und zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 3.3 VVG aufgenommen werden.

Darüber hinaus gewähren neben den unmittelbaren Stellen des Bundes oder der Länder auch **andere juristische Personen des öffentlichen Rechts**, wie zB Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen Zuwendungen aus ihren Haushaltsmitteln. Auch sie verfolgen mit der Zuwendung eigene, förderpolitische Ziele, die bei einer gemeinsamen Finanzierung eines Vorhabens oder einer Institution mit den staatlichen Zielsetzungen in Einklang gebracht werden müssen.

Bei der Verfolgung ihrer jeweiligen förderpolitischen Absichten sind die öffentlichen Geldgeber an **unterschiedliche Regelwerke** gebunden, die nicht bzw. nicht vollständig miteinander harmonisieren. Weitgehende Rechtsgleichheit herrscht zwischen den staatlichen Zuwendungsgebern, also Bund und Ländern, hinsichtlich deren Haushaltsordnungen. Das gilt auch für die Mehrzahl¹⁴⁰ der bundes- bzw. landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts und den staatlichen Zuwendungsgebern. Als Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung wenden sie staatliches Haushaltsrecht zumeist entsprechend an.¹⁴¹ Die Haushaltsverordnungen der **Kommunen**¹⁴² stellen dagegen ein eigenständiges

¹³³ → A. Rn. 100 ff.

¹³⁴ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D II 5 Rn. 135 ff.; Dittrich BHO § 44 Erl. Nr. 72.1, der auf das Verbot der Mehrfachförderung aus Landesmitteln in Bayern und Sachsen hinweist. Vgl. hierzu VV Nr. 16.3 zu Art. 44 BayHO und VV Nr. 14.2 zu § 44 SÄHO; Zu einer Kofinanzierung aus EU-Mitteln vgl. des Weiteren Dittrich BHO § 44 Erl. Nr. 72.1 unter Hinweis auf das grundsätzliche Kumulationsverbot der Förderfonds der EU untereinander nach Art. 63 Abs. 9 Dachverordnung für die Strukturfonds, Verordnung (EU) 2021/1060.

¹³⁵ §/Art. 45 Abs. 1 S. 1 BHO/LHO, bereits bei der Veranschlagung ausgedrückt im Grundsatz der Einzelveranschlagung, vgl. §/Art. 17 Abs. 4 BHO/LHO.

¹³⁶ §/Art. 35 Abs. 2 BHO/LHO; Tappe in Gröpl BHO/LHO § 35 Rn. 26 ff., 30 ff. unter Hinweis auf Dommach in Heuer/Scheller Haushaltsrecht BHO § 35 Erl. Nr. C Rn. 4.

¹³⁷ ZB Verwirklichung von Denkmalschutz, städtebauliche und tourismuspolitische Ziele innerhalb einer geförderten Baumaßnahme.

¹³⁸ Tappe in Gröpl BHO/LHO § 35 Rn. 27–29, sog. unechte Ausnahme.

¹³⁹ Zur Mittelbewirtschaftung: VV Nr. 1 zu § 34 BHO, VV Nrn. 1 und 2 zu Art. 34 BayHO, VV Nr. 1 und 2 zu § 34 LHO NRW; Hinzuziehung des Beauftragten für den Haushalt: VV Nr. 3.1.2 zu § 9 BHO, zu Art. 9 BayHO, zu § 9 LHO NRW.

¹⁴⁰ Ausnahme bspw. in den §§ 67 ff. SGB IV für Sozialversicherungsträger, die durch §/Art. 112 Abs. 1 BHO/LHO ausgenommen werden.

¹⁴¹ § 105 Abs. 1 und 2 BHO/LHO.

¹⁴² Art. 28 Abs. 2 GG; Gröpl in Gröpl BHO/LHO § 105 Rn. 24 ff.; Kommunen sind aber an die Haushaltsgrundsätze des HGRG gebunden, Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern C II 1 Rn. 3f.

Regelwerk dar.¹⁴³ Ebenso haushalten **kirchliche Körperschaften**¹⁴⁴ nicht nach den staatlichen Vorschriften. Diese beiden letztgenannten Körperschaften geben sich im Rahmen ihrer Selbstverwaltung ein eigenes Zuwendungsrecht, das sich allerdings am staatlichen Recht orientieren kann.

Schließlich weichen die internen Verwaltungsvorschriften der verschiedenen öffentlichen Geldgeber in unterschiedlichem Maße voneinander ab. Selbst wenn letztlich nur ein staatlicher Zuwendungsgeber als Fördergeber agiert, können die fachlichen Vorgaben seiner jeweiligen Förderprogramme stark differieren. Ein Zuwendungsempfänger sieht sich also unter Umständen schon bei der Antragstellung einer Mehrzahl von öffentlichen Geldgebern gegenüber, deren **nicht kongruenten zuwendungsrechtlichen Vorgaben** er gerecht werden soll. Das ist ihm aber nur möglich, wenn sich diese Stellen entsprechend koordinieren und ihre Vorgaben von Anfang an miteinander in Einklang bringen.

- 46 Demzufolge gebieten die VV Nr. 1.4 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 1.4 VVG den öffentlichen Geldgebern, ihre Fördermodalitäten untereinander entsprechend abzustimmen.¹⁴⁵ Dies dient der Gewährleistung der Rechtssicherheit und soll unnötigen Verwaltungsaufwand vermeiden¹⁴⁶ sowie mögliche **Anspruchskonkurrenzen**¹⁴⁷ im Falle der Geltendmachung von Erstattungsansprüchen entflechten. Eine Abstimmung liegt damit auch im Eigeninteresse der Zuwendungsgeber. Die Einordnung dieser Regelung unter der Überschrift „Bewilligungsvoraussetzungen“ macht deutlich, dass ein solches verwaltungsinternes Verständigungsverfahren¹⁴⁸ Teil des Bewilligungsverfahrens ist. Die erwünschte Verständigung sollte stets die Basis für das jeweilige Förderverfahren bilden. Sie hat regelmäßig vor der Gewährung der Zuwendung aus eigener Initiative der Zuwendungsgeber zu erfolgen, kann aber im Bedarfsfall auch von einem Zuwendungsempfänger angeregt werden.
- 47 Gemäß VV Nr. 1.4 S. 1 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO sollen sich die öffentlichen Geldgeber in geeigneten Fällen **auf eine einzige (koordinierende) Bewilligungsbehörde** verständigen.¹⁴⁹ Da es sich hierbei um eine Soll-Vorschrift handelt, entscheiden die öffentlichen Geldgeber gemeinsam, welche Fälle geeignet sind, von einer federführenden Bewilligungsbehörde verfahrensmäßig durchgeführt zu werden.¹⁵⁰ Der Begriff Behörde signalisiert, dass für die Beauftragung nur eine Stelle in Frage kommt, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.¹⁵¹ Diese ausgewählte Stelle muss darüber hinaus auch hoheitliche Befugnisse innehaben¹⁵², um mit Erlass eines Zuwendungsbescheids bzw. Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Zuwendungsvertrags das Bewilligungsverfahren regelmäßig abschließen zu können.

¹⁴³ Zum Verhältnis von HGGrG, BHO, LHO zum Kommunalhaushaltsrecht s. Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern C II 1 Rn. 3 f, insb. C II 2b Rn. 15.

¹⁴⁴ Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, Art. 140 GG iVm § 137 Abs. 3 WRV – Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, Germann in BeckOK GG Art. 140 Rn. 33 ff.

¹⁴⁵ Ebenso BWV, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, Abschn. C 3.2.4 (S. 41); Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D II 5.1.1 Rn. 137 ff. (mehrere Stellen eines Zuwendungsgebers), D II 5.1.2 Rn. 141 ff. (mehrere Zuwendungsgeber).

¹⁴⁶ Dittrich BHO § 44 Erl. Nr. 72.2.

¹⁴⁷ Vgl. VV Nr. 1.4.5 zu § 44 BHO, VV Nr. 1.4.6 zu § 44 LHO NRW.

¹⁴⁸ Auch Clearing-Verfahren genannt.

¹⁴⁹ S. dazu auch Mayer in Heuer/Scheller Haushaltsrecht BHO § 44 Erl. Nr. A IV 12.2 Rn. 63. In VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 1.4 VVG ist die Beschränkung „in geeigneten Fällen“ nicht aufgenommen worden.

¹⁵⁰ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D II 5.3 Rn. 161; Dittrich BHO § 44 Erl. Nr. 72.3, der auf das Prinzip der Sachnähe hinweist bzw. als Regel benennt, dass diejenige Stelle bewilligen sollte welche die größte Zuwendung vergabe oder dem Sitz des Zuwendungsempfängers am nächsten liege.

¹⁵¹ Weiteres bei Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 1 Rn. 236, 237; Roos/Blüggel in Schütze SGB X § 1 Rn. 10; die Definition ist hier übertragbar, weil das Zuwendungsrecht unmittelbar an das (L) VwVfG bzw. das SGB X anknüpft, ohne eine eigene gesetzliche Definition zu liefern.

¹⁵² Ggf. kraft Beleihung, §/Art. 44 Abs. 2 und 3 BHO/LHO.

Kommt eine entsprechende Verständigung zustande, erhält die ausgewählte Bewilligungsbehörde neben der Aufgabenzuständigkeit kraft Beauftragung von allen öffentlichen Geldgebern auch die entsprechenden **Bewirtschaftungsbefugnisse zugewiesen** bzw. die erforderlichen Zuwendungsmittel zur Verfügung gestellt. Sollten sich die öffentlichen Geldgeber dagegen nicht auf eine gemeinsame Bewilligungsbehörde einigen können (oder wollen), so entbindet sie das nicht zugleich von ihrer generellen Abstimmungspflicht. Die VV Nr. 1.4 S. 2 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 1.4 S. 2 VVG verpflichten sie, sich in jedem Fall mindestens über

- die zu finanzierende Maßnahme,
- die zuwendungsfähigen Ausgaben,
- die Finanzierungsart,
- die Höhe der Zuwendung,
- die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid,¹⁵³
- die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung,
- den Verwendungsnachweis und
- seine Prüfung durch *eine* der beteiligten Verwaltungen

zu einigen. Je nach Fördervorhaben und individueller Zielsetzung können darüber hinaus noch weitere Punkte dem Abstimmungskatalog hinzugefügt werden.¹⁵⁴ Die Einigung selbst kann bspw. in separaten Abstimmungsgesprächen oder im Rahmen der nachfolgend näher dargelegten Vorgespräche bzw. Vorverhandlungen¹⁵⁵ erfolgen.

Es empfiehlt sich, die erzielte Einigung als **Grundlage der weiteren Zusammenarbeit** zwischen den Bewilligungsbehörden eines Zuwendungsgebers stets aussagekräftig zu protokollieren¹⁵⁶ und von allen Verantwortlichen mitzeichnen zu lassen. Sind an der Einigung mehrere staatliche Zuwendungsgeber – Bund und/oder Länder – beteiligt und verständigt man sich auf eine federführende Bewilligungsbehörde, wird idR die Zusammenarbeit durch ein entsprechendes **Verwaltungsabkommen**¹⁵⁷ geregelt. Gleiches gilt, wenn ein oder mehrere staatliche Zuwendungsgeber mit anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts in dieser Weise übereinkommen. Soweit es die Modalitäten eines Verwendungsnachweises und der Rechnungsprüfung betrifft, sind darüber hinaus die jeweils zuständigen Rechnungshöfe vor der Einigung bei Überschreitung bestimmter Zuwendungssummen¹⁵⁸ zu hören, mindestens aber von den Verhandlungsergebnissen zu unterrichten¹⁵⁹.

Leider steht in der Praxis vielfach das Ressortdenken einer gebotenen Einigung zwischen den Zuwendungsgebern bzw. den Bewilligungsbehörden im Wege. Das hat missliebige Folgen für die geordnete Abwicklung solcher Fördermaßnahmen.¹⁶⁰ Die Finanzministerien verschließen sich dieser Realität zu Lasten des Zuwendungsempfängers und der Steuerzahler nicht und ermöglichen dementsprechend den Bewilligungsbehörden über die VV Nr. 1.4.5 zu § 44 BHO, VV Nr. 1.4.6 zu § 44 LHO NRW bzw.

¹⁵³ Der Bund kann bspw. nach VV Nr. 5.2 zu § 44 BHO die Anwendung der Nebenbestimmungen eines an der Förderung beteiligten Landes zulassen. Ausgenommen sind nur die Regelungen über die Erstattung und die Verzinsung.

¹⁵⁴ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D II 5.2 Rn. 153 ff.

¹⁵⁵ Soweit ausnahmsweise ein öffentlich-rechtlicher Zuwendungsvertrag geschlossen werden soll.

¹⁵⁶ Vgl. bspw. § 18 Abs. 2 S. 1 AGO (Bayern). Im Einplanungsvermerk gemäß VV Nr. 3.3 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW, Nr. 3.3 VVG kann dann auf diesen Aktenvermerk in Form eines Ergebnisprotokolls verwiesen werden.

¹⁵⁷ Zu Verwaltungsabkommen s. Jarass in Jarass/Pieroth GG Art. 59 Rn. 20 f.; Pieper in BeckOK GG Art. 59 Rn. 45; Fastenrath, DÖV 2008, S. 697, 700 mwN.

¹⁵⁸ Vgl. VV Nr. 1.4.5 zu § 44 BHO bzw. § 44 LHO NRW > 100.000 EUR Zuwendung; in Bayern keine Begrenzung; VV Nr. 1.4.5 zu Art. 44 BayHO.

¹⁵⁹ VV Nr. 1.4.5 zu Art. 44 BayHO: Der BayORH ist vor der endgültigen Einigung zu unterrichten.

¹⁶⁰ Hoher Koordinierungs- und Verwaltungsaufwand bei allen Beteiligten; Anspruchskonkurrenzen, Doppelförderungen uvm: s. hierzu auch LRH Brandenburg, Jahresbericht 2003, TNr. 16.2.1 S. 120; RH der Freien Hansestadt Bremen, Jahresbericht Land 2004, VII Arbeit TNr. 2.3 Rn. 665 S. 175; LRH NRW, Jahresbericht 2001, TNr. 28.2 S. 227 ff.

Nr. 1.4.6 VVG¹⁶¹ im Falle des unvermeidbaren Aufeinandertreffens von Anteil- und Fehlbedarfsfinanzierung, zumindest mit ergänzenden Regelungen zu den Nrn. 2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen zu reagieren.

- 51 Wenn es den öffentlichen Geldgebern gelingt, sich auf **einheitliche Fördermodalitäten** zu verständigen, treten die Zuwendungsgeber – insbesondere, wenn sie sich sogar auf eine gemeinsame Bewilligungsbehörde einigen konnten – gegenüber dem Zuwendungsempfänger als eine Einheit auf. Das entspricht dem Grundanwendungsfall der VV zu §§/Art. 23, 44 BHO, BayHO und LHO NRW. Es vereinfacht deren Anwendung bei der Bewilligung, bei der Abwicklung der geplanten Förderung sowie bei der Entflechtung von Anspruchskonkurrenzen bei Rückerstattungen für alle Beteiligten erheblich.

2. Antragsverfahren

- 52 VV Nr. 3 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 3 VVG regeln das zuwendungsrechtliche Antragsverfahren als Teil des öffentlich-rechtlichen Bewilligungsverfahrens. Es ist vorrangig auf den Erlass eines VA gerichtet. Soweit ausnahmsweise der Abschluss eines Zuwendungsvertrags avisiert wird, gelten diese Verwaltungsvorschriften aber sinngemäß.¹⁶² Sie enthalten jeweils folgende Regelung:

Regelung	Fundstelle
– die Vorgabe der (grundsätzlichen) Schriftform des Antrags ¹⁶³	VV Nr. 3.1 S. 1 zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 3.1 VVG
– die Auflistung der im Regelfall beizufügenden Unterlagen	VV Nr. 3.2 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW, Nrn. 3.1, 3.2 VVG
– die Pflicht zur Abfassung eines Einplanungsvermerks	VV Nr. 3.3 zu § 44 BHO, zu Art. 44 BayHO, zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 3.3 VVG
– die Vorgabe, Zuwendungen an Betriebe und Unternehmen , die wenigstens zum Teil der Förderung der Wirtschaft dienen sollen, unter Beachtung von § 2 Abs. 1 Subventionsgesetz (SubvG) die subventionserheblichen Tatsachen eindeutig zu bezeichnen	VV Nr. 3.4 zu § 44 BHO, VV Nr. 3.4.2 ff. zu Art. 44 BayHO, VV Nr. 3.4 ff. zu § 44 LHO NRW

- 53 Für **Bundesbaumaßnahmen** gelten zusätzlich die VV Nr. 6 zu § 44 BHO¹⁶⁴ iVm Nrn. 1.3–1.6 und Nrn. 2–7 ZBau Bund¹⁶⁵. Im Übrigen können auch noch weitere Regelungen in Richtlinien und Spezialgesetzen festgelegt sein. Außerdem sind wiederum die Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze, insbesondere die §§/Art. 9–32 (L) VwVfG, sowie §§ 8–28 SGB X zu beachten. Für öffentlich-rechtliche Zuwendungsver-

¹⁶¹ Es existieren keine vergleichbaren Vorschriften in Bayern.

¹⁶² VV Nr. 4.3 zu § 44 BHO, zu § 44 LHO NRW, VV Nr. 4.4 zu Art. 44 BayHO; keine vergleichbare Regelung in den VVG, sondern nur eine Erwähnung in Nr. 4.2 VVG zu § 44 LHO.

¹⁶³ Soweit nicht Rechtsvorschriften des speziellen Zuwendungsrechts dem entgegenstehen, kann eine Antragstellung nach Maßgabe der §/Art. 3a (L)VwVfG auch in elektronischer Form erfolgen. In die SGB X wurde die elektronische Form an den entsprechenden Gesetzesstellen durchgängig aufgenommen. Die VV Nr. 16.1 zu Art. 44 BayHO, VV Nr. 14.1 zu § 44 LHO NRW bzw. Nr. 14.1 VVG enthalten entsprechende Verweise. Der Bund hat die den vorgenannten Ländervorschriften vergleichbaren VV Nr. 15.6 zu § 44 BHO im Jahr 2023 schon wieder sowie zusätzlich das Schriftformerfordernis in den VV Nr. 3.1 zu § 44 BHO gestrichen (BMF-Rdschr. vom 6. Juli 2023 –II A 3 – H 1012-6/23/10001:006 – GMBL. 2023 Nr. 39, S. 814). Im Zweifelsfall sollte die Antragsform zwischen der zuständigen Stelle und dem Antragsteller abgestimmt werden.

¹⁶⁴ Bzw. auf Länderebene die VV Nr. 6 zu Art. 44 BayHO und § 44 LHO NRW, Nr. 6 VVG.

¹⁶⁵ Bzw. auf Länderebene die Nrn. 2–4 BayZBau bzw. VV Nr. 6 LHO NRW.