

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.

Rettungsanker, wenn andere Hilfsprogramme nicht in Frage kamen oder nicht ausreichten. Als Stabilisierungsinstrumente waren insbesondere Rekapitalisierungsinstrumente vorgesehen.

Die Zuschussprogramme stützen sich auf drei Regelungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, nämlich die „Bundesregelung Kleinbeihilfen“, die „Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020“ und die Bundesregelung Novemberhilfe/Dezemberhilfe (Schadensausgleich), die mehrfach geändert und ergänzt und jeweils von der Kommission genehmigt wurden. Weitere Zuschüsse wurden auf die de-minimis-Verordnung der Kommission gestützt. Sinn dieser Regelungen war es, Beihilfe-Höchstbeträge einzuhalten und die Kumulation einzelner Zuschüsse zu regeln. Die Bundesregelung Kleinbeihilfen war dabei eines der zentralen Instrumente, mit dem die Bundesregierung versucht hatte, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie abzufedern. Sie war die beihilfenrechtliche Rechtsgrundlage für verschiedene Förderprogramme von Bund und Ländern (zB die „Soforthilfe“, die „Überbrückungshilfe I“ oder die „November- und Dezemberhilfen“). In ihrer ursprünglichen Fassung erlaubte die Bundesregelung Kleinbeihilfen beihilfegebenden Stellen, einem Unternehmen sogenannte Kleinbeihilfen von bis zu 800.000 EUR zu gewähren. Die Europäische Kommission hat am 28.1.2021 eine Ausweitung des sogenannten „Befristeten Rahmens“ beschlossen und ließ von da an Kleinbeihilfen bis zu einem Höchstbetrag von EUR 1,8 Mio. zu. Beihilfegebende Stellen konnten neben Bund und Ländern auch Landkreise und Kommunen sein, die eigene Förderprogramme und -maßnahmen schaffen konnten. Entscheidend war nach dem Befristeten Rahmen der Kommission nur, dass die Beihilfehöchstbeträge eingehalten wurden und die Beihilfe auf der Grundlage einer Beihilferegelung mit geschätzter Mittelausstattung gewährt wurde. In Nordrhein-Westfalen erfolgten Förderungen deshalb auch nach der „Richtlinie für die Gewährung von Finanzierungshilfen zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft einschließlich des Tourismusgewerbes“ (RWP).⁶²¹

Eine Vielzahl von Unternehmen ist während der Corona-Pandemie mit Fördermitteln in Kontakt gekommen, die sie in Form von Corona-Soforthilfen oder Corona-Überbrückungshilfen erhalten hatten, weil bei diesen Unternehmen Liquiditätengpässe und Umsatzrückgänge insbesondere aufgrund von Hygienekonzepten und Schließungen entstanden waren. Viele Antragsteller hatten aber zuvor keinerlei Kenntnisse über solche Förderverfahren gehabt. Das birgt erhebliche Gefahren für die betroffenen Unternehmen, weil auch diese finanziellen Hilfen von den Zuwendungsgebern durchaus zurückgefordert werden können und in der Folge auch zurückgefordert wurden und werden.

Insbesondere ist vielen nicht bewusst, das zwischen den anfangs gewährten Corona-Soforthilfen und den späteren Überbrückungshilfen erhebliche Unterschiede bestehen können. Die Soforthilfen sind grundsätzlich als Billigkeitsleistungen ausgestaltet worden. Die Überbrückungshilfen dagegen sind in der Regel klassische Zuwendungen gewesen und richteten sich damit nach einem anderen Vorschriftenregime. Billigkeitsleistungen beinhalten mangels gegenteiliger Vorgaben durch den Bund und die Länder einen großen Spielraum für den Zuwendungsgeber, um schneller und flexibler mit Auszahlungen reagieren zu können. Zuwendungen unterliegen stärkeren Einschränkungen durch Allgemeine Nebenbestimmungen, in denen zB grundsätzlich die Anwendung des Vergaberechts vorgeschrieben wird, was bei Billigkeitsleistungen nicht der Fall ist. Bei Billigkeitsleistungen kann der Leistende nicht nur die Voraussetzungen für die Gewährung der Finanzhilfe bestimmen. Es ist ihm auch die Hoheit über die Prüfungsdichte im Rahmen der Entscheidung über das „Ob“ der Gewährung zuzubilligen. Hat er sich bei der

⁶²¹ RdErl. des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen vom 15.4.2021 – V A 2 – 81.11 – RWP.NRW 2021.

Gewährung von Corona-Soforthilfe auf der Basis eines Massenverfahrens dazu entschieden, das Vorliegen eines Liquiditätsengpasses zu prognostizieren, dann kann er den Bewilligungsbescheid später widerrufen, wenn sich nachträglich herausstellt, dass kein Liquiditätsengpass bestanden hat und damit der Zweck der Gewährung der Corona-Soforthilfe endgültig nicht mehr erreicht werden kann.⁶²² Es ist dann beispielsweise auch nicht zu beanstanden, wenn sich die Bewilligungsbehörde bei der Beurteilung, ob sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet, keine rein bilanzielle Betrachtung vornimmt, sondern diese mit einer wertenden Gesamtbetrachtung der Unternehmenszahlen verknüpft. Hiernach reicht dann eine bloße Eigenkapitalerhöhung durch Umwandlung von Gesellschafterdarlehn nicht aus, sondern es kommt entscheidend darauf an, ob zum maßgeblichen Zeitpunkt der Behördenentscheidung die wirtschaftlichen Schwierigkeiten tatsächlich überwunden sind.⁶²³

- 512 Problematisch ist es nun, dass der Befristete Rahmen der Kommission, auf dessen Grundlage sie zahlreiche Hilfsmaßnahmen in Deutschland beihilferechtlich genehmigt hatte, von deutschen Gerichten außerordentlich restriktiv interpretiert wird. Insbesondere das Oberverwaltungsgericht Münster steht auf dem Standpunkt, der Befristete Rahmen habe „als eng auszulegende Ausnahmeregelung“, als geeignete, erforderliche und gezielte Lösung (nur) die Gewährung von begrenzten Beihilfen, mit denen „Liquiditätsengpässe“ von Unternehmen“ aufgrund der Covid-19-Pandemie behoben werden sollten, gestattet mit denen sichergestellt werden sollte, dass die dadurch verursachten Störungen die Existenzfähigkeit solcher Unternehmen nicht beeinträchtigten. Das Gericht beruft sich dabei auf Randnummer 21 des Befristeten Rahmens, in dem es heißt:

„Über die bestehenden Möglichkeiten auf der Grundlage des Artikels 107 Abs. 3 Buchstabe c AEUV hinaus kann unter den gegenwärtigen Umständen die vorübergehende Gewährung begrenzter Beihilfebeträge an Unternehmen, die sich einem plötzlichen Liquiditätsengpass oder der gänzlichen Nichtverfügbarkeit von Liquidität gegenübersehen, eine geeignete, erforderliche und gezielte Lösung darstellen.“

- 513 Die nachfolgende Bestimmung in Randnummer 22, wird dabei nicht ausreichend gewürdigt, die bestimmt:

„Die Kommission wird solche staatlichen Beihilfen auf der Grundlage des Artikels 107 Abs. 3 Buchstabe b AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen, wenn sämtliche folgenden Voraussetzungen erfüllt sind (...):

....

c. die Beihilfe kann Unternehmen gewährt werden, die sich am 31. Dezember 2019 nicht in Schwierigkeiten befanden (im Sinne der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (15)); sie kann Unternehmen gewährt werden, die sich nicht in Schwierigkeiten befinden, und/oder Unternehmen, die sich am 31. Dezember 2019 nicht in Schwierigkeiten befanden, aber aufgrund des COVID-19-Ausbruchs danach Schwierigkeiten hatten oder in Schwierigkeiten geraten sind;“

- 514 Wenn nach dieser Regelung die Beihilfe auch Unternehmen gewährt werden kann, die sich „nicht in Schwierigkeiten befinden“, dann spricht das nach diesseitiger Auffassung dafür, dass die Kommission lediglich abstrakt von Liquiditätsengpässen aller Unternehmen ausgegangen ist, wenn sie eine Beihilfe auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 3 Buchstabe b genehmigt hat, die zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates erforderlich waren. Bei der beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates ist im Allgemeinen davon auszugehen, dass bei den betroffenen Unternehmen Liquiditätsengpässe bestehen. Für diese Sichtweise spricht auch, dass die Kommission in ihrem Befristeten Rahmen insoweit keinerlei Maßstab für die Bemessung eines Liquiditätsengpass bestimmt hat.

⁶²² VG Ansbach 29.1.2024 – AN 15 K 23.1634, Rn. 65 ff.

⁶²³ VG München 7.3.2023 – M 31 K 22.1300, Rn. 23.

Die restriktive Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Münster hat gravierende Auswirkungen. November- und Dezemberhilfen im Umfang von mehr als 70–90 % der ungedeckten Fixkosten eines Unternehmens wären dann nicht von der Beihilfegenehmigung der Kommission gedeckt, wenn dabei nicht gleichzeitig gewährleistet war, dass mit ihnen (nur) Liquiditätsengpässe des Unternehmens aufgrund der Covid-19-Pandemie behoben werden sollten.⁶²⁴ Auch soweit von den einzelnen Bundesländern die GRW-Förderung aus den Mitteln der Bundesregelung Kleinbeihilfen zusätzlich finanziert und über deren Grenzwerte hinaus gefördert wurde, wäre dies unzulässig gewesen, obwohl damit gerade der Störung im Wirtschaftsleben Deutschlands entgegengewirkt, aber nicht gleichzeitig ein Liquiditätsengpass des geforderten Unternehmens abgefragt wurde.⁶²⁵ Dabei fällt auf, dass die Europäische Kommission insoweit gegenüber Deutschland keinerlei beihilferechtliche Beanstandungen geltend gemacht hat. Es ist deshalb bedauerlich, dass das Oberverwaltungsgericht Münster nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, diesbezüglich vor seinen Entscheidungen gemäß Art. 29 der Beihilfe-Verfahrensordnung⁶²⁶ eine Stellungnahme der Europäischen Kommission zur der Frage einzuholen, wie sie ihren Befristeten Rahmen insoweit verstanden hat. 515

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat in diesem Zusammenhang auf den Wortlaut eines Bewilligungsbescheides abgestellt und entschieden, es sei für den Betreiber eines Friseurgeschäftes nicht erkennbar gewesen, dass die aus Mitteln des Landes Baden-Württemberg bewilligte „Soforthilfe Corona“ allein zu dem Zweck gewährt wurde, einen Liquiditätsengpass zu verhindern. Stattdessen habe der Betroffene aufgrund des Wortlautes des Bewilligungsbescheides davon ausgehen dürfen, dass auch eine existenzbedrohliche Wirtschaftslage oder Umsatzeinbrüche in erheblicher Höhe unter bestimmten Voraussetzungen ausreichend sein sollten.⁶²⁷ Die beihilferechtlichen Grundlagen waren dabei jedoch andere, weil die „Soforthilfe Corona“ in Baden-Württemberg auf Grundlage der Richtlinie „Soforthilfe Corona“ vom 22.3.2020 als eine De-minimis-Beihilfe im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18.12.2013 über die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen gewährt wurde. 516

DIE FACHBUCHHANDLUNG

⁶²⁴ So ausdrücklich OVG Münster 25.8.2025 – 4 A 1555/23.

⁶²⁵ OVG Münster 9.9.2025 – 4 A 1793/23.

⁶²⁶ VERORDNUNG (EU) 2015/1589 DES RATES vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 248/ v. 24.9.2015.

⁶²⁷ VG Stuttgart 18.9.2024 – 15 K 7121/23, Rn. 133.



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

§ 3 Rechtsschutz

20. Rechtsschutz bei Versagung einer Zuwendung

a) Grundsätzlich: Anspruch auf eine dem Gleichheitssatz entsprechende Berücksichtigung

Aus dem Haushaltsplan können keine Ansprüche auf Gewährung von Zuwendungen hergeleitet werden. Gemäß § 3 HGrG werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben. Das Haushaltsgesetz stellt den Haushaltsplan lediglich fest. Dabei gilt das „Bepackungsverbot“, wonach in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden dürfen, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes beziehen.⁶²⁸ Damit wird die Verteilung der sachlichen Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern sichergestellt. Das Bepackungsverbot soll nach Henke jedoch materielle Vorschriften im Haushaltsgesetz nicht verhindern, die dem Vollzug des Haushaltsplans dienen.⁶²⁹ 517

Das Zuwendungsrecht wird materiellrechtlich maßgebend durch das Gleichbehandlungsgebot bestimmt. Kluckert spricht sogar von einer „normativen Ersatzfunktion“ des Art. 3 GG im Zuwendungsrecht.⁶³⁰ Solange verfügbare Zuwendungsmittel vorhanden sind, haben alle antragsberechtigten Unternehmen und sonstige Interessierte einen Anspruch darauf, in gleicher Weise bei Erfüllung der Zuwendungsvoraussetzungen eine Zuwendung zu erhalten. Der unmittelbar aus Art. 3 GG resultierende Selbstbindungseffekt hängt nicht vom Willen der Behörde ab, sondern kann auch gegen diesen eintreten. Ob und mit welchem Inhalt sich die Verwaltung selbst gebunden hat, hängt allein von ihrer tatsächlichen Verwaltungspraxis ab.⁶³¹ Hält sie sich an eine Förderrichtlinie, dann verpflichtet sie das Gleichheitsgebot, diese Verwaltungspraxis fortzusetzen, sofern nicht sachliche Gründe im Einzelfall Abweichungen rechtfertigen oder sogar gebieten.⁶³² Jeder Subventionsbewerber hat danach zwar ein Anrecht auf eine dem Gleichheitssatz entsprechende Berücksichtigung bei der Vergabe der für eine Subventionsmaßnahme zur Verfügung stehenden Mittel. Dieses Anrecht erstarkt aber grundsätzlich nicht zu einem Anspruch auf einen Zuschuss.⁶³³ 518

Das gilt jedoch nur, wenn die Förderrichtlinie mit dem Haushaltsrecht und anderen gesetzlichen Vorgaben im Einklang steht. Rechtswidriges Handeln kann auch im Zuwendungsrecht keine Selbstbindung der Verwaltung erzeugen. Es besteht auch hier grundsätzlich kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht.⁶³⁴ Teilweise wird allerdings in der Literatur die Auffassung vertreten, dass im Zuwendungsrecht im Einzelfall auch ein Anspruch auf eine rechtswidrige Gleichbehandlung bestehen könne. Das soll der Fall sein, wenn die Ungleichbehandlung eine untragbare Wettbewerbsverzerrung schaffe, die 519

⁶²⁸ Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG.

⁶²⁹ AaO, S. 103 unter Hinweis auf BSG DÖV 1975, 33.

⁶³⁰ Zuwendungen und Gesetz, 2018, S. 537.

⁶³¹ Etscheid, aaO, S. 281.

⁶³² BVerwG 25.4.2012 – 8 C 18.11.

⁶³³ BGH 21.5.1975 – III ZR 8/72, S. 12 (UA).

⁶³⁴ BVerwG 17.7.2009 – 5 C 25.08.

in der Regel allein durch die Auszahlung der Subvention an den nicht berücksichtigten Bewerber wieder beseitigt werden könne.⁶³⁵

- 520 Wenn sich eine Bewilligungsbehörde allerdings nicht an die für sie geltende Förderrichtlinie hält und gleichwohl nicht gesetzwidrig handelt, kann sich auch entgegen der Förderrichtlinie eine zu einer Selbstbindung führende Verwaltungspraxis entwickeln. Hinsichtlich der Förderwürdigkeit eines Löschwasserteichs hat das Bundesverwaltungsgericht hervorgehoben, es sei nicht entscheidend, dass der Wortlaut der Förderrichtlinien hinsichtlich der förderfähigen Vorhaben weit gefasst sei und dass die Formulierung „Vorhaben zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung“ selbstständige Löschwassereinrichtungen nicht explizit ausschließe. Entscheidend sei vielmehr, wie die zuständigen Behörden die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt hätten und in welchem Umfang sie infolgedessen an den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebunden seien. Daher könne die Förderung eines Löschwasserteichs gleichheitswidrig sein, wenn selbstständige Löschwassereinrichtungen aufgrund einer ständigen Behördenpraxis generell nicht gefördert würden.⁶³⁶
- 521 Entscheid weist darauf hin, dass sich in diesem Zusammenhang auch eine mögliche Fremdbeeinflussung durch Technik auswirken könne. Eine Software könne zB Unterstützungsmodule enthalten, die nur bei bestimmten inhaltlichen Anwendungsvoraussetzungen der Förderfälle zweckmäßige Entscheidungsvorschläge lieferten. Werde das nicht erkannt, könnten diese Entscheidungsvorschläge in das außenwirksame Verwaltungshandeln einfließen.⁶³⁷
- 522 Interessenten haben mithin grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf die Gewährung von Zuwendungen. Deren Gewährung muss auch nicht ausgeschrieben werden. Es gilt vielmehr das „Windhundprinzip“, d. h. es erhalten nach dem Prioritätsprinzip diejenigen Antragsteller eine Förderung, die ihre Anträge rechtzeitig gestellt haben, bevor die entsprechenden Haushaltsmittel ausgeschöpft sind. Ein durch Verwaltungsvorschriften festgelegtes Förderprogramm kann auch ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz aus sachlichen Gründen jederzeit geändert werden.⁶³⁸ Allerdings kann es eine Ungleichbehandlung und damit ein Verstoß gegen Art. 3 GG sein, wenn einem Antragsteller eine Zuwendung entgegen der Verwaltungspraxis des Zuwendungsgebers versagt wird, obwohl noch Mittel hierfür vorhanden wären.
- 523 Wenn eine Subventionierung Ermessenssache ist, entsprechende Haushaltsmittel aber nicht (mehr) zur Verfügung stehen, darf sie selbst dann zu einem im Übrigen sachgerecht gewählten Stichtag eingestellt werden, wenn davon bereits anhängige, nach bisheriger Subventionspraxis begründete Subventionsanträge betroffen sind.⁶³⁹ Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu ausgeführt:

„Ein Subventionsempfänger (muss) grundsätzlich damit rechnen, dass bei Eintritt grundlegender Änderungen der allgemeinen Rahmenbedingungen die Subventionen gekürzt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. April 1997 – BVerwG 3 C 6.95 – BVerwGE 104, 220 >227<). Dies gilt, wie das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 15. Oktober 1996 – 1 BvL 44, 48/92 – BVerfGE 95, 64 >91 f.<.) betont hat, in besonderem Maße auch für Eigentümer oder Erwerber fremdgenutzter Sozialwohnungen. Gerade im Bereich der staatlichen Wohnungsbauförderung ist es in der Vergangenheit immer wieder zu Änderungen auf Grund veränderter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Verhältnisse gekommen. Auf einem Rechtsgebiet mit derart bewegter Entwicklung kann der Einzelne nur eingeschränkt auf das unveränderte Fortbestehen einer ihm günstigen Rechtslage vertrauen (BVerfG, a. a. O. mwN.). Wegen der fortbestehenden Entscheidungsfreiheit des Einzelnen, wirtschaftliche

⁶³⁵ v. Mangoldt/Klein/Starck/Starck GG, 6. Aufl. 2010, Art. 3 Rn. 276.

⁶³⁶ BVerwG 16.6.2015 – 10 C 15.14, Rn. 24.

⁶³⁷ AaO S. 282.

⁶³⁸ BVerwG 8.4.1997 – BVerwG 3 C 6.95, BVerwGE 104, 220 (223).

⁶³⁹ BVerwG 11.5.2006 – 5 C 10.05, JuS 2007, 176.

Risiken einzugehen, gilt dies auch in solchen Fällen, in denen – wie hier – durch die Gewährung der Subvention der Empfänger veranlasst werden soll (und wird), Dispositionen mit weit in die Zukunft reichenden Wirkungen zu treffen und in einem Bereich zu investieren, in den er sonst möglicherweise nicht investiert hätte und der Bezug zu einer langfristigen öffentlichen Aufgabe aufweist (Initiativsubvention); das Interesse an Investitionsschutz bewirkt für sich allein keine rechtlich schutzwürdige Subventionssicherheit.“⁶⁴⁰

Diese Grundsätze gelten nicht nur für Leistungskürzungen, sondern auch für die völlige Abschaffung einer Subvention. Die Freiheit des Staates, Subventionen zu gewähren, aber auch wieder einzustellen, unterliegt, gerade soweit es sich um die Wohnungsbauförderung als Maßnahme der Leistungsverwaltung mit überwiegend sozialer Zielsetzung handelt, auch dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG). Zu dessen Verwirklichung ist dem Staat ein weites Gestaltungsermessen eingeräumt und sein Handeln deshalb nur in einem weniger strengen Sinne als bei der Eingriffsverwaltung an den im Rechtsstaatsprinzip verankerten Geboten von Vertrauensschutz und Verhältnismäßigkeit zu messen.⁶⁴¹ 524

Eine derartige Verwaltungspraxis wird sich im Regelfall insbesondere aus entsprechenden Förderrichtlinien ergeben. Dabei ist jedoch zu beachten, dass Förderrichtlinien keine Rechtsnormen sind mit der Folge, dass sie auch nicht nach den Regeln der Gesetzesauslegung ausgelegt werden dürfen.⁶⁴² Hat die Exekutive durch ein Haushaltsgesetz die Befugnis erhalten, durch Richtlinien zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen zweckbestimmte Zuwendungen an den gesetzlich festgelegten „Empfängerkreis“ zu verteilen sind, dann hat sich die Überprüfung der Anwendung solcher Richtlinien durch die Verwaltungsgerichte im Hinblick auf Art 19 Abs. 4 GG an den Maßstäben zu orientieren, die in § 114 VwGO für die Fälle gesetzt sind, in denen die Behörden durch Rechtsvorschriften des materiellen Rechts ermächtigt worden sind, nach ihrem Ermessen zu handeln.⁶⁴³ Wörtlich führt das Bundesverwaltungsgericht aus: 525

„Der Richter hat nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art 20 Abs 2 und 3 GG) und im Hinblick auf Art 19 Abs 4 GG zu prüfen, ob auf Grund einer solchen Richtlinie überhaupt eine „Verteilung“ öffentlicher Mittel vorgenommen werden darf (Vorbehalt des Gesetzes) und bejahendenfalls – (...) –, ob bei Anwendung der Richtlinien in Einzelfällen, in denen die begehrte Leistung versagt worden ist, der Gleichheitssatz verletzt oder der Rahmen, der durch die gesetzliche Zweckbestimmung gezogen ist, nicht beachtet worden ist. Bei der Prüfung, ob eine solche Nichtbeachtung vorliegt, macht es keinen Unterschied, ob die zur Bewilligung zuständige Stelle sich bei der Entscheidung des Einzelfalles auf den schlichten Wortlaut der Richtlinien berufen oder diesen ihrerseits interpretiert hat; entscheidend ist, ob das Ergebnis des Einzelfalles im Widerspruch zum gesetzlich bestimmten Förderungszweck steht.“⁶⁴⁴

Im Einzelfall kann sich mithin ein Rechtsanspruch auf die Gewährung der Zuwendung aus dem allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis ergeben. Die Förderrichtlinien begründen als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften nicht wie Gesetze und Rechtsverordnungen unmittelbar Rechte und Pflichten, sondern entfalten erst durch ihre Anwendung Außenwirkung. Maßgeblich für die gerichtliche Prüfung ist, wie die Behörde des zuständigen Rechtsträgers die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz gebunden ist.⁶⁴⁵ 526

⁶⁴⁰ BVerwG 11.5.2006 – 5 C 10.05, JuS 2007, 176.

⁶⁴¹ BVerfG 29.5.1990 – 1 BvL 20, 26, 184 und 4/86, BVerfGE 82, 60 (80) mwN.

⁶⁴² BVerwG 26.4.1979 – 3 C 111/79, BVerwGE 58, 45 ff. Rn. 20 zur Auslegung des Begriffes „Großbetrieb“.

⁶⁴³ BVerwGE 58, 45 ff. Rn. 22 f.

⁶⁴⁴ BVerwGE 58, 45 ff. Rn. 22.

⁶⁴⁵ VG Karlsruhe 11.7.2024 – 1 K 2711/23, Rn. 64 f.

- 527 Demgegenüber kann ein Anspruch auf eine Zuwendung in der Regel nicht auf Art. 3 GG gestützt werden, sofern die entsprechenden Haushaltsmittel ausgeschöpft sind.⁶⁴⁶ Der Grundsatz der Gleichbehandlung kann auch zu Lasten eines Subventionsbewerbers Bedeutung gewinnen. Wenn eine Behörde in Anwendung der einschlägigen Richtlinien unter bestimmten Voraussetzungen regelmäßig die Gewährung einer Zuwendung versagt, verstieße sie nämlich gegen Art. 3 Abs. 1 GG, wenn sie sich im Einzelfall über diese Praxis hinwegsetzte und trotz des Fehlens der ansonsten geforderten Voraussetzungen die Leistung gewährte.⁶⁴⁷
- 528 Richtige Klageart um einen Anspruch auf die Bewilligung einer Zuwendung durchzusetzen ist immer die Verpflichtungsklage. Für eine isolierte Anfechtungsklage besteht prinzipiell kein Rechtsschutzbedürfnis, solange das Interesse an der Gewährung fortbesteht.⁶⁴⁸ Das gilt auch dann, wenn einem Unternehmen im Rahmen der Novemberhilfe zunächst Mittel unter Vorbehalt gewährt wurden. Diese Bewilligung in Form einer Abschlagszahlung stellt lediglich einen Zwischenschritt im Förderverfahren dar, so dass es damit selbst bei einer gerichtlichen Aufhebung der Rücknahmeentscheidung nicht bei dieser Entscheidung bleiben würde. Über die Berechtigung, die Abschlagszahlung behalten zu dürfen, wird nämlich erst im Schlussbescheid entschieden.⁶⁴⁹

b) Gesetzlich verankerte Subventionsansprüche

- 529 Gibt es allerdings einen gesetzlich verankerten Subventionsanspruch, kann diesem das Fehlen von Haushaltsmitteln nicht entgegengesetzt werden. Es ist vielmehr nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts umgekehrt Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, in den Haushaltsplan die zur Erfüllung gesetzlicher Ansprüche erforderlichen Mittel einzustellen; notfalls muss der Anspruch über- und außerplanmäßig erfüllt werden.
- 530 Stellt das Gesetz die Subventionsgewährung in das Ermessen der Verwaltung, so soll insofern nichts anderes gelten. Adressat der Ermessensermächtigung sei die Verwaltung, nicht der Haushaltsgesetzgeber. Die Verwaltung dürfe zwar bei der Ausübung ihres Ermessens Haushaltsbelange berücksichtigen und dabei auch den Rahmen des einschlägigen Haushaltstitels in Rechnung stellen; sie sei im Außenverhältnis zum Subventionsbewerber aber an die Vorgaben des Haushaltsplans nicht gebunden. Der bloße Verweis auf fehlende Haushaltsmittel stelle deshalb nur dann eine hinlänglich begründete Ermessensausübung dar, wenn dies dem Zweck der im materiellen Subventionsgesetz enthaltenen Ermächtigung entspreche.⁶⁵⁰
- 531 Im Zusammenhang mit der Förderung von Trägern der freien Jugendhilfe nach § 74 Abs. 3 SGB VIII hat das Bundesverwaltungsgericht einen gesetzlichen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung des freien Trägers anerkannt. Dieser materiell-rechtliche Anspruch auf fehlerfreie Förderentscheidung bestehe auch über den Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres hinaus fort, wenn und soweit er nicht durch eine ermessensfehlerfreie oder doch in Bestandskraft erwachsene Entscheidung über die Förderung erfüllt worden sei. Die an den „Rahmen“ der verfügbaren Haushaltsmittel gebundene Entscheidung finde ihre Grundlage nicht im Fortbestand des Haushaltsplanes, sondern in § 74 Abs. 1 und 3 SGB VIII. Wegen der gesetzlichen Grundlage des Anspruchs auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Förderung, die sich bei einer Ermessensreduktion ausnahmsweise zu einem auch in der Höhe bestimmten Förderanspruch ver-

⁶⁴⁶ OVG NRW 24.9.1981 – 8 A 1718/79.

⁶⁴⁷ VGH Hessen 1.11.2010 – 11 A 686/10, Rn. 24.

⁶⁴⁸ VG München 7.3.2023 – M 31 K 22.1300 Rn. 18.

⁶⁴⁹ Ebenda, Rn. 20.

⁶⁵⁰ BVerwG 19.8.2008 – BVerwG 3 B 11.08, Rn. 18.