

Gesamtinhaltsübersicht

Vorwort	22
Abkürzungsverzeichnis	23
I. Materielle Grundlagen des Zuwendungsrechts	27
1. Zuwendungen als staatliche Gestaltungsinstrumente	30
1.1 Staatspolitische Bedeutung von Zuwendungen	30
1.2 Unterstützungs- und Anreizfunktion	31
1.3 Vorteile von Zuwendungen für die öffentliche Hand	32
1.4 Finanzielle Bedeutung von Zuwendungen	33
1.5 Handlungsfelder von Bund, Ländern und Gemeinden	34
1.6 Vom Geben und Nehmen der öffentlichen Hand	36
2. Das Regelungssystem des Zuwendungsrechts	37
2.1 Homogenität des Zuwendungsrechts von Bund und Ländern	37
2.2 §§ 23 und 44 Abs. 1 BHO/LHO als Ankernormen	39
2.3 Weitere gesetzliche Regelungen des Zuwendungsrechts	40
2.4 Allgemeine Verwaltungsvorschriften	41
2.5 Besondere Verwaltungsvorschriften	43
3. Ressortspezifische Förderrichtlinien	44
3.1 Funktion von Förderrichtlinien	45
3.2 Erlass von Förderrichtlinien	46
3.3 Bekanntmachung von Förderrichtlinien	47
3.4 Rechtscharakter von Förderrichtlinien	48
3.5 Bezugnahme auf Förderrichtlinien in Zuwendungsbescheiden	50
3.6 Keine richterliche Interpretation von Förderrichtlinien	52
3.7 Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes bei Zuwendungen	52
4. Der Zuwendungsbegriff	54
4.1 Der Zuwendungsbegriff im Regelwerk	54

4.2	Vier wesentliche Merkmale von Zuwendungen	56
4.3	Abgrenzung von Zuwendungen gegenüber öffentlichen Aufträgen	57
4.4	Abgrenzung von Zuwendungen und Subventionen	59
5.	Der Zuwendungszweck	61
5.1	Zwei Komponenten	61
5.2	Gegenständlicher Zweck	62
5.3	Förderziel	62
5.4	Zusammenhang von gegenständlichem Zweck und Förderziel	63
6.	Das erhebliche staatliche Interesse als Fördervoraussetzung	64
7.	Der Grundsatz der Subsidiarität	66
7.1	Gesellschaftspolitische Bedeutung	66
7.2	Übertragung auf das Zuwendungsrecht	67
8.	Die Zuwendungsarten	69
8.1	Zuwendungsarten	69
8.2	Projektförderung	70
8.3	Institutionelle Förderung	71
8.4	Abgrenzungsmerkmale von Projektförderung und institutioneller Förderung	72
8.5	Projektförderung neben institutioneller Förderung	73
8.6	Omnibusprinzip und quasi-institutionelle Förderung	74
9.	Die Finanzierungsarten	76
9.1	Finanzierungsarten	76
9.2	Fehlbedarfsfinanzierung	77
9.3	Anteilfinanzierung	78
9.4	Festbetragsfinanzierung	80
9.5	Vollfinanzierung	82
9.6	Übersicht über die Finanzierungsarten	84

10.	Die Finanzierungsformen	85
10.1	Finanzierungsformen	86
10.2	Unbedingt rückzahlbare Zuwendungen	87
10.3	Bedingt rückzahlbare Zuwendungen	88
10.4	Nicht rückzahlbare Zuwendungen	89
11.	Veranschlagung von Zuwendungen im Haushaltsplan	90
11.1	Ermächtigungsgrundlage für die Gewährung	90
11.2	Ausgabengruppe nach der Haushaltssystematik	90
11.3	Veranschlagung von Projektförderungen	91
11.4	Veranschlagung von institutionellen Förderungen	92
11.5	Prüffragen für die Veranschlagung von Zuwendungen	94
II.	Das Verwaltungsverfahren bei Zuwendungen	95
1.	Verfahrensrecht bei Zuwendungen	106
1.1	Materie des öffentlichen Rechts	106
1.2	Geltung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	107
1.3	Haushaltsrechtliche Verfahrensvorgaben	108
2.	Die Phasen des Zuwendungsverfahrens	108
3.	Der Zuwendungsantrag	109
3.1	Allgemeines	110
3.2	Mindestbestandteile eines Antrags zur Projektförderung	111
3.3	Mindestbestandteile eines Antrags zur institutionellen Förderung	112
3.4	Allgemeiner Antragsvordruck	113
3.5	Beispiel für einen allgemeinen Antragsvordruck – Projektförderung – Zuwendungsantrag	114
4.	Die fachliche Unterlage des Zuwendungsantrags	119
4.1	Projektbeschreibung oder Arbeitsplan	119
4.2	Projektbeschreibung bei Projektförderungen	121
4.3	Arbeitsplan bei institutionellen Förderungen	121

4.4	Beispiel für die Struktur einer fachlichen Unterlage anhand der vier „W-Fragen“	122
5.	Die monetäre Unterlage des Zuwendungsantrags	124
5.1	Finanzierungs- oder Wirtschaftsplan	125
5.2	Finanzierungsplan bei Projektförderungen	126
5.3	Kalkulationsgrundlagen	127
5.4	Sperren	127
5.5	Verknüpfung von Finanzierungs- und Meilensteinplan	128
5.6	Finanzierungsübersicht	129
5.7	Wirtschaftsplan bei institutionellen Förderungen	129
5.8	Beispiel für einen Finanzierungsplan	131
5.9	Beispiel für eine Verknüpfung von Arbeitspaketen (AP) und Finanzierung	132
6.	Zuwendungsfähige Ausgaben	133
6.1	Begriff der zuwendungsfähigen Ausgaben	133
6.2	Bewilligungszeitraum	134
6.3	Vorsteuerabzugsberechtigung	135
6.4	Ausgeschlossene zuwendungsfähige Ausgaben	136
6.5	Kosten statt Ausgaben	136
7.	Enger oder weiter Ansatz bei zuwendungsfähigen Ausgaben	137
7.1	Grundsatzentscheidung	138
7.2	Enger Ansatz (ohne Grundausstattung)	138
7.3	Begründung für Vollfinanzierung	139
7.4	Finanzierung von Ersatzkräften	139
7.5	Weiter Ansatz (mit Grundausstattung)	140
8.	Pauschalen	141
8.1	Soll-Vorschrift	141
8.2	Vereinfachung durch Standardisierung	142
8.3	Bemessung von Pauschalen	142
8.4	Pauschale als Zuschlag	143

8.5	Regelmäßige Überprüfung	144
8.6	Gefahr der Doppelabrechnung	144
9.	Die Prüfung des Zuwendungsantrags	144
9.1	Bedeutung der Antragsprüfung	144
9.2	Strukturierter Prozess	145
9.3	Interessenbekundungsverfahren	145
10.	Inhaltlich-fachliche Prüfung	147
10.1	Prinzip der Bestenauslese bei Projektförderungen	147
10.2	Nutzwertanalysen	148
10.3	Durchführung der Nutzwertanalyse	149
10.4	Gefahren der Nutzwertanalyse	149
10.5	Beispiel für eine Nutzwertanalyse	150
10.6	Inhaltlich-fachliche Prüfung bei institutionellen Förderungen	151
10.7	Einfache Förderungen	151
11.	Formulierung des Förderziels	151
11.1	Grundsätzliches	152
11.2	SMART-Konzept der Zieldefinition	152
11.3	Merkmal „spezifisch“	153
11.4	Merkmal „messbar“	153
11.5	Merkmal „angemessen“	154
11.6	Merkmal „realistisch“	155
11.7	Merkmal „terminiert“	156
11.8	Mitwirkung des Antragstellers	157
11.9	Dokumentation der Zielbestimmung	157
11.10	Beispiele für smarte Förderziele	158
11.11	Einfache Förderungen	159
11.12	Bindung des Zuwendungsempfängers an das Förderziel	160
11.13	Absehen von der Bindung des Zuwendungsempfängers an das Förderziel	161

12.	Feststellung der zuwendungsfähigen Ausgaben	162
12.1	Minimalprinzip	163
12.2	Durchführung der Prüfung	163
13.	Ordnungsgemäße Geschäftsführung, Bonität und Nachhaltigkeit	166
13.1	Ordnungsgemäße Geschäftsführung	166
13.2	Bonität	169
13.3	Nachhaltigkeit der Förderung	170
14.	Bemessung der Höhe der Zuwendung	171
14.1	Zuwendungsfähige Ausgaben als Grundlage	171
14.2	Fehlbedarfsfinanzierung	172
14.3	Berechnung des Fehlbedarfs	172
14.4	Einnahmen und Drittmittel	172
14.5	Eigenmittel des Zuwendungsempfängers	173
14.6	Eingeschränkte Anwendung der Fehlbedarfs- finanzierung	175
14.7	Anteilfinanzierung	176
14.8	Interesse von Zuwendungsempfänger und Zuwendungs- geber	176
14.9	Festbetragsfinanzierung	178
14.10	Vollfinanzierung	179
14.11	Festsetzung der Zuwendung als Höchstbetrag	179
15.	Ergebnis der Antragsprüfung	180
15.1	Bewilligung oder Ablehnung	180
15.2	Dokumentationspflicht	182
15.3	Inhalt des Vermerkes	183
16.	Die Bewilligung der Zuwendung	183
16.1	Zuwendungsbescheid	184
16.2	Zuwendungsvertrag	186
16.3	Beispiel für einen Zuwendungsbescheid	187

16.4	Haupt- und Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid	190
16.5	Allgemeine Nebenbestimmungen	191
16.6	Besondere Nebenbestimmungen	194
17.	Die Auszahlung der Zuwendung	196
17.1	Grundsätzlich	197
17.2	Voraussetzung bestandskräftiger Bescheid	197
17.3	Reihenfolge der Inanspruchnahme	198
17.4	Auszahlung nur für fällige Zahlungen	199
17.5	Ratenweise Auszahlung zur alsbaldigen Verwendung	200
17.6	Taggenaue Auszahlung im Abrufverfahren (nur Bund)	200
17.7	Längere Vorauszahlung im Anforderungsverfahren (Bund und Länder)	201
17.8	Anforderungsverfahren beim Bund	201
17.9	Anforderungsverfahren bei den Ländern	203
17.10	Anforderung der Zuwendung über den Jahreswechsel hinaus	203
17.11	Berechnung der Frist zur alsbaldigen Verwendung	204
17.12	Auszahlungsverfahren bei institutioneller Förderung	204
17.13	Mitteilungspflicht bei nicht alsbaldiger Verwendung	205
17.14	Widerrufsmöglichkeit des Zuwendungsbescheids bei nicht alsbaldiger Verwendung	205
17.15	Verzinsungsmöglichkeit bei nicht alsbaldiger Verwendung	206
17.16	Verzinsungsmöglichkeit bei Abweichung von der Reihenfolge der Inanspruchnahme	207
17.17	Widerruf des Zuwendungsbescheids nach Verzinsung	207
17.18	Übersicht über das Auszahlungsverfahren	208
17.19	Nachgängige Auszahlung der Zuwendung	209
18.	Zwischennachweis bei Projektförderungen	210
18.1	Funktion des Zwischennachweises	210
18.2	Bestandteile des Zwischennachweises	211

18.3	Vorlage des Zwischennachweises	211
18.4	Begleitendes Monitoring	211
18.5	Widerrufsmöglichkeiten laufender Förderungen	212
19.	Verwendungsnachweis	213
19.1	Funktion des Verwendungsnachweises	214
19.2	Spiegelbildlichkeit des Verwendungsnachweises	214
19.3	Inhalt des Sachberichts	215
19.4	Sachbericht bei Projektförderungen	215
19.5	Sachbericht beim Zwischennachweis	216
19.6	Sachbericht bei institutioneller Förderung	216
19.7	Förderung von Baumaßnahmen	217
19.8	Beispiel für einen spiegelbildlichen Sachbericht	217
19.9	Inhalt und Struktur des zahlenmäßigen Nachweises	217
19.10	Zahlenmäßiger Nachweis bei Projektförderungen des Bundes	218
19.11	Zahlenmäßiger Nachweis bei Projektförderungen der Länder	219
19.12	Zahlenmäßiger Nachweis beim Zwischennachweis (Bund und Länder)	219
19.13	Zahlenmäßiger Nachweis bei institutionellen Förderungen	219
19.14	Zahlenmäßiger Nachweis bei Förderungen an Gebietskörperschaften	220
19.15	Zahlenmäßiger Nachweis bei Förderungen auf Kostenbasis	220
19.16	Beispiel für den zahlenmäßigen Nachweis einer Projektförderung (Bund)	221
19.17	Beispiel für die Belegliste einer Projektförderung (Bund)	225
19.18	Einfacher Verwendungsnachweis	225
19.19	Verwendungsbestätigung	226
19.20	Belege	227

20.	Die Vorlage des Verwendungsnachweises	228
20.1	Materieller Begriffsinhalt	229
20.2	Vorlagefrist bei Projektförderungen	229
20.3	Vereinfachung des Fristbeginns in der Praxis	230
20.4	Abweichende Frist bei Förderungen an Gebietskörperschaften	230
20.5	Vorlagefrist bei institutionellen Förderungen	231
20.6	Abweichende Fristsetzung	231
20.7	Mängelfeststellungen der Rechnungshöfe	232
20.8	Erzwingung der Vorlage	232
20.9	Möglichkeit 1: Widerruf des Zuwendungsbescheids	232
20.10	Möglichkeit 2: Auszahlungsstopp	233
20.11	Möglichkeit 3: Einbehaltung einer Schlussrate	234
20.12	Möglichkeit 4: Nachträgliche Auszahlung der gesamten Zuwendung	235
20.13	Gewährung von Fristverlängerungen	235
21.	Die Prüfung des Verwendungsnachweises	235
21.1	Pflichtaufgabe	236
21.2	Unterschiedliche Regelungsdichte bei Bund und Ländern	236
21.3	Bewilligungsbehörde als prüfende Stelle	237
21.4	Beauftragter als prüfende Stelle	237
21.5	Prüfende Stelle bei gemeinsamen Förderungen	238
21.6	Regelung im Zuwendungsbescheid zur prüfenden Stelle	238
21.7	Zweistufiges Prüfungsverfahren beim Bund	239
21.8	Kursorische Prüfung auf der ersten Stufe	240
21.9	Durchführung der Prüfung	241
21.10	Abschluss der kursorischen Prüfung	241
21.11	Übergang zur vertieften Prüfung	242
21.12	Abgrenzung der kursorischen zur vertieften Prüfung	243
21.13	Auswahl der vertieft zu prüfenden Nachweise	243

21.14	Gewinnung von Stichproben	244
21.15	Anhörung des Bundesrechnungshofes	245
21.16	Ausnahmen vom Stichprobenverfahren	245
21.17	Durchführung der vertieften Prüfung	246
21.18	Vorlage der Belege, Auskunftspflicht	246
21.19	Stichprobe in der Stichprobe	246
21.20	Prüffragen für den Sachbericht	247
21.21	Prüffragen für den zahlenmäßigen Nachweis und die Belegliste	248
21.22	Prüfung des Verwendungsnachweises bei institutioneller Förderung	249
21.23	Prüfung des Sachberichts	250
21.24	Prüfung des Jahresabschlusses	250
21.25	Prüfung der Vermögensrechnung	252
21.26	Beauftragung von Wirtschaftsprüfern	253
21.27	Fristen für die Verwendungsnachweisprüfung	253
21.28	Konkrete zeitliche Vorgaben beim Bund	254
21.29	Stopp neuer Bewilligungen	255
21.30	Stopp laufender Auszahlungen	256
21.31	Vermerk über die Verwendungsnachweisprüfung	257
21.32	Vermerk bei der kursorischen Prüfung	257
21.33	Vermerk bei der vertieften Prüfung	258
21.34	Gemeinsame Förderung oder Beauftragung eines Dritten	259
21.35	Beispiel für einen Prüfungsvermerk – vertiefte Prüfung Projektförderung –	259
21.36	Abschluss des Verfahrens gegenüber dem Zuwendungs- empfänger	264
21.37	Prüfergebnis ohne Beanstandungen	264
21.38	Prüfungsergebnis mit Folgerungen	265
21.39	Besonderheit bei vorläufigen Zuwendungsbescheiden	265

22.	Erfolgskontrolle bei Zuwendungen	265
22.1	Rechtliche Vorgabe	266
22.2	Methodik	267
22.3	Abgestufte Erfolgskontrolle bei Zuwendungen	270
22.4	Erfolgskontrolle als eigenständige Prüfung	271
23.	Wegfall des Zuwendungsanspruchs	271
24.	Rücknahme rechtswidriger Zuwendungsbescheide	273
24.1	Grundsätzliche Rücknahmemöglichkeit	274
24.2	Einschränkung der Rücknahmemöglichkeit bei schutzwürdigem Vertrauen	275
24.3	Vorliegen schutzwürdigen Vertrauens	276
24.4	Ermessensausübung beim nicht vom Vertrauensschutz umfassten Teil der Zuwendung	277
24.5	Von vornherein kein schutzwürdiges Vertrauen	278
25.	Widerruf rechtmäßiger Zuwendungsbescheide	279
25.1	Grundsätzliche Widerrufsmöglichkeit	280
25.2	Nicht zweckentsprechende Verwendung	281
25.3	Nicht alsbaldige Verwendung	282
25.4	Nicht mehr zweckentsprechende Verwendung	283
25.5	Auflagenverstöße	284
25.6	Umfang des Widerrufs	284
25.7	Zeitlicher Umfang des Widerrufs	284
25.8	Betragsmäßiger Umfang des Widerrufs	285
25.9	Ermessensausübung	286
25.10	Bagatellgrenzen	287
26.	Frist für die Rücknahme oder den Widerruf	289
26.1	Jahresfrist	289
26.2	Beginn des Fristlaufs	289
26.3	„Tatsachen“	290
26.4	Dokumentationserfordernis bei der Prüfung des Verwendungsnachweises	291
26.5	Keine Geltung der Jahresfrist	291

27.	Korrektur von Finanzierungsverbesserungen – alt: Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheids	292
27.1	Finanzierungsverbesserungen	292
27.2	Ermäßigungsklausel in den Allgemeinen Nebenbestimmungen	293
27.3	Fehlbedarfs- und Vollfinanzierung	294
27.4	Anteilfinanzierung	294
27.5	Festbetragsfinanzierung	295
27.6	Keine Verrechnung zwischen Einnahmenreduzierungen und Ausgabenermäßigungen	296
27.7	Bagatellgrenze	296
27.8	Auswirkung der Finanzierungsart auf die Ermäßigung der Zuwendung im Hinblick auf die Ermäßigungsklausel	298
27.9	Bisheriges Verständnis der Ermäßigungsklausel als auflösende Bedingung	298
27.10	Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Ermäßigungsklausel	299
27.11	Lösung für die Bewilligungsbehörden bei bereits erlassenen Zuwendungsbescheiden	300
28.	Korrektur von Finanzierungsverbesserungen – alternativ: endgültige Festsetzung der Zuwendung	304
28.1	Wirkungsgleicher Einsatz der Ermäßigungsklausel	304
28.2	Übertragung auf Zuwendungsbescheide	305
28.3	Zügige Prüfung und Schlussbescheid	307
28.4	Abschließende Festsetzung der Höhe der Förderung	308
28.5	Gemeinsame Förderungen von Bund und Ländern	309
29.	Erstattung der Zuwendung	309
29.1	Grundsatz	310
29.2	Umfang der Erstattung	310
29.3	Entreicherung	311
29.4	Verjährung des Erstattungsanspruchs	313

30.	Sonstige verwaltungsrechtliche Anforderungen	314
30.1	Schriftliche Festsetzung	314
30.2	Anhörung des Zuwendungsempfängers	315
30.3	Begründung des Verwaltungsakts	316
31.	Verzinsung des Erstattungsbetrags	317
31.1	Grundsätzliche Zinspflicht	318
31.2	Variabler Zinssatz	318
31.3	Zinsberechnung	319
31.4	Beginn des Verzinsungszeitraums	319
31.5	Ende des Verzinsungszeitraums	320
31.6	Absehen vom Zinsanspruch	321
31.7	Abweichungen in Ländern	322
31.8	Bagatellfälle	322
31.9	Elektronische Hilfe zins-online	323
32.	Verzinsung bei nicht alsbaldiger Verwendung	324
32.1	Grundsatz	324
32.2	Tatbestand „nicht alsbaldiger Verwendung“	324
32.3	Gleiche Regelungen wie bei Erstattungszinsen	325
32.4	Beginn und Ende des Verzinsungszeitraums	325
32.5	Abweichen von der Reihenfolge der Inanspruchnahme der Deckungsmittel	326
III.	Einzelfragen	327
1.	Das zuwendungsrechtliche Ermessen	329
1.1	Begriff des Ermessens	329
1.2	Entschließungs- und Auswahlermessen	329
1.3	Zweck des zuwendungsrechtlichen Ermessens	330
1.4	Intendiertes Ermessen	331
1.5	Ermessensfehler	332

2.	Änderung von Zuwendungsbescheiden	334
2.1	Formelle und materielle Bestandskraft	334
2.2	Änderungen zu Lasten des Zuwendungsempfängers	335
2.3	Änderungen zu Gunsten des Zuwendungsempfängers	336
2.4	Nachbewilligung oder Aufstockung der Zuwendung	337
2.5	Form der Änderung	339
3.	Möglichkeiten zur Abweichung von Verwaltungsvorschriften	339
3.1	Generelle Abweichungsmöglichkeiten	340
3.2	Abweichungsmöglichkeiten in Einzelfällen	341
3.3	Abweichungen zu Lasten von Zuwendungsempfängern	341
3.4	Abweichungsmöglichkeiten bei gemeinsamen Förderungen	341
4.	Der vorzeitige Maßnahmenbeginn	342
4.1	Grundsatz	342
4.2	Definition des Maßnahmenbeginns	343
4.3	Ausnahmemöglichkeiten vom Verbot	345
4.4	Stufenweiser Entscheidungsprozess	345
4.5	Bereits weitgehend abgeschlossene Prüfung des Zuwendungsantrags	346
4.6	Ausgeschlossene Zulassung einer Ausnahme	347
4.7	Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns	347
5.	Das Besserstellungsverbot	348
5.1	Grundsatz	348
5.2	Auflage an die Zuwendungsempfänger	349
5.3	Personeller Geltungsbereich des Besserstellungsverbots	350
5.4	Umfang des Besserstellungsverbots	351
5.5	Gesamtschau der Leistungen	353
5.6	Nichteinhaltung des Besserstellungsverbots	354
5.7	Gemeinsame Förderungen von Bund und Ländern	354
5.8	Ausnahmen vom Besserstellungsverbot	355

6.	Die Anwendung des öffentlichen Vergaberechts durch Zuwendungsempfänger	355
6.1	Anwendungsfälle	356
6.2	Konsequenzen von Vergaberechtsverstößen	357
6.3	Möglichkeit der individuellen Befreiung von der Anwendung des Vergaberechts	359
7.	Die Prüfung durch die Rechnungshöfe	361
7.1	Prüfungszuständigkeit	361
7.2	Prüfungsmaßstab	362
7.3	Auskunfts- und Vorlagepflichten	362
7.4	Prüfungsdurchführung	363
IV.	Literaturverzeichnis	365
V.	Stichwortverzeichnis	369