

§§23,44

ZR

Zuwendungsrecht –
Theorie und Praxis

www.zuwendungsrecht.nrw

Vorwort

Bereits seit einigen Jahren war beabsichtigt, die zuwendungsrechtlichen Vorschriften der Landeshaushaltsordnung zu überarbeiten.

Eine Entwicklung welche auch gerade aus Sicht der Bewilligungspraxis bei vielen Themen im Zuwendungsrecht zu begrüßen ist. Wiesen doch die zuwendungsrechtlichen Vorschriften in Nordrhein-Westfalen in vielen Punkten Reformbedarf auf. Zuletzt schien es nach langjährigem warten Mitte 2019 endlich soweit, dass die angekündigten Veränderungen umgesetzt und veröffentlicht werden. Die vom Finanzministerium nunmehr veröffentlichten Änderungen macht insoweit auch deutlich, wie weitreichend zum Teil die Änderungen und Neuerungen sein mussten und auch sind.

Im Kern kann festgestellt werden, dass mit den neuen Vorschriften das nordrhein-westfälische Zuwendungsrecht sich in vielen Bereichen den bundesrechtlichen Vorschriften annähert. Vor allem die kontrovers diskutierte Einführung einer verpflichtenden Erfolgskontrolle ist dabei herauszustellen.

Aber auch wenn die Novelle viele Neuerungen mit sich bringt und viele gute Ansätze aus Sicht der Praxis festzustellen sind, stellt die Novelle leider nicht den großen Wurf dar, welcher nach einer so langen Zeit hätte erhofft werden können. So wird noch immer an einer separaten Verwaltungsvorschrift für den gemeindlichen Bereich festgehalten und auch im Hinblick auf die mit der zunehmenden Digitalisierung von Belegen und Unterlagen verbundenen Problemstellungen der Praxis wurde keine befriedigende Lösungen gefunden.

Im Hinblick auf die Frage des Übergangs laufender Vorgänge und Förderrichtlinien, welche auf Grundlage der alten Verwaltungsvorschriften ergangen sind, wurde im Veröffentlichungserlass folgende Regelung unter der Nr. VI getroffen:

- Die auf der Grundlage der alten Verwaltungsvorschriften erlassene Förderrichtlinien gelten grundsätzlich bis zu ihrem in der Förderrichtlinie festgelegten Außerkrafttreten weiter.
- Soweit die bestehenden Förderrichtlinien von den neuen Verwaltungsvorschriften inhaltlich abweichen, können die

zuständigen Ministerien für die bestehenden Förderrichtlinien in ihrem Geschäftsbereich einzeln oder allgemein durch Erlass im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen und nach vorheriger Unterrichtung des Landesrechnungshofs (§ 102) festlegen, dass und welche Regelungen dieser Verwaltungsvorschriften bei Förderungen nach der Förderrichtlinie - insoweit dann von dieser abweichend oder ergänzend - anzuwenden sind.

- Durch Verwaltungsakt (Zuwendungsbescheid) rechtskräftig festgestellte Zuwendungsverhältnisse bleiben hiervon unberührt.

Xanten, den 20. Juni 2020

Sven Gumpert

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Literaturverzeichnis	X
§1 Rechtsvorschriften im Zuwendungsrecht	3
I. nationale Vorschriften	3
II. europarechtliche Vorschriften	8
§2 Die Zuwendung und ihre Voraussetzungen	12
I. Der Begriff der Zuwendungen	12
1. Allgemeines	12
2. Teildefinition des §23 LHO	12
3. Negativkatalog der VV zu §23 LHO	13
II. Die Subsumtion	13
1. Voraussetzungen nach §23 LHO (1.Schritt)	13
a) Leistung	13
b) Stellen	15
c) außerhalb der Landesverwaltung	17
d) bestimmter Zwecke	20
d1) Zweckbegriff im Zuwendungsbescheid	21
d2) Zweckbegriff im Haushaltsplan	21
2. Fazit:	24
III. Die Negativabgrenzung (2.Schritt)	25
a) Sachleistungen (Nr. 1.2.1)	25
b) Leistungen mit Rechtsanspruch	25
c) Ersatz von Aufwendungen	26
d) Entgelte aufgrund von öffentlichen Aufträgen.	26
Umsatzsteuerpflicht von Zuwendungen	29
e) Satzungsgemäße Mitgliedsbeiträge	35
Zusammenfassung	35
f) Der Begriff der Zuwendung im Alltag und weitere Abgrenzungen	35
IV. Zuwendungsarten	41
1. Projektförderung	43

2.	Institutionelle Förderung.....	46
V.	Die Voraussetzungen zur Veranschlagung und Bewilligung bei der Haushaltsaufstellung	47
1.	Die Voraussetzungen der Veranschlagung	49
	Die Darstellung von Zuwendungsmitteln bei EPOS	52
2.	Die Voraussetzungen für eine Gewährung.....	53
a)	Finanzierungskompetenz des Landes.....	53
b)	Erhebliches Landesinteresse	54
c)	Subsidiaritätsprinzip.....	55
d)	Haushaltsrechtliche Ermächtigung.....	59
§3	Die Bewilligung von Zuwendungen	62
I.	Finanzierungsform.....	62
II.	Bagatellgrenzen	64
III.	Ornungsgemäße Geschäftsführung und Bonität	64
	Persönliche und finanzielle Zuverlässigkeit	64
	Organisatorische Zuverlässigkeit.....	67
	Zuwendungen für Baumaßnahmen und Beschaffungen.....	68
	Sicherheit der Gesamtfinanzierung.....	69
IV.	Vorzeitiger Maßnahmebeginn	71
	Ziel des Verbots.....	71
	Definition des Beginns	72
	Ausnahmen.....	73
	Weitere Möglichkeiten der Ausnahme vom Verbot	73
	Zuständigkeit für die Erteilung der Ausnahme	75
V.	Zuwendungen von mehreren Stellen.....	77
VI.	Vorherige Zielbestimmung.....	78
§4	Finanzierungsarten und Höhe der Zuwendung	79
I.	Finanzierungsarten.....	79
	Teilfinanzierung.....	80
	Anteilsfinanzierung	80
	Fehlbedarfsfinanzierung	82
	Festbetragsfinanzierung	83
	Vollfinanzierung.....	85

Inhalt	III
II. Anteilige Beteiligung Dritter	87
III. Zuwendungsfähige Ausgaben	87
a) nicht Anerkennungsfähig.....	89
b) Betriebswirtschaftliche und kamerale Auffassung.....	93
c) Ausgabenarten.....	95
IV. Finanzierungsmittel/Deckungsmittel	97
a) Der Finanzierungsplan im Antrag.....	101
b) Der Haushalts-/Wirtschaftsplan im Antrag	103
§5 Das Antragsverfahren	105
I. Der Antrag	105
a) Aufrufe (Calls).....	105
b) Zuständigkeit.....	106
c) Form.....	106
d) Inhalt.....	107
II. Der Antragsprüfvermerk	110
Darstellung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung	111
Beteiligung anderer Dienststellen (auch in fachtechnischer Hinsicht).....	122
III. Elektronische Form.....	122
IV. Strafbarkeit nach §264 Strafgesetzbuch.....	123
§ 6 Die Bewilligungsentscheidung.....	129
I. Form der Bewilligungsentscheidung.....	129
1. Der Ablehnungsbescheid	130
2. Der Bewilligungsbescheid	131
3. Der Zuwendungsvertrag.....	138
II. Die Nebenbestimmungen	141
1. Allgemeine Nebenbestimmungen	141
2. Besondere Nebenbestimmungen	148
III. Zuwendungen für Baumaßnahmen	155
Baufachliche Stellungnahme	155
Antragsunterlagen	156
IV. Die Weiterleitung von Zuwendungen.....	158
a) Weiterleitung in öffentlich-rechtlicher Form:.....	161

b) Weiterleitung in privatrechtlicher Form.....	162
V. Veränderung des Zuwendungsbescheides	164
VI. Veränderung des Zuwendungsvertrages.....	165
§7 Zuwendungen auf Kostenbasis.....	166
Voraussetzungen.....	167
§8 Die Durchführungsphase.....	169
I. Auszahlung der Zuwendung.....	169
II. Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften.....	173
im gemeindlichen Bereich:.....	174
im außergemeindlichen Bereich:	174
1. Summe der Zuwendung bis 100.000 €	174
2. Summe der Zuwendung 100.000 bis 500.000 €	175
3. Summe der Zuwendung mehr als 500.000 €	176
4. Nichtanwendung des Oberschwellenvergaberechts	178
§9 Aufhebung, Erstattung und Verzinsung.....	180
I. Aufhebung von Zuwendungsbescheiden.....	181
Beurteilung der Rechtmäßigkeit/Rechtswidrigkeit.....	181
Zeitpunkt der Beurteilung.....	182
Wirkung der Aufhebung	183
Verwaltungsvorschriften zur Ermessenausübung.....	184
Verjährung des Aufhebungsanspruches	185
I.1 Rücknahme von Zuwendungsbescheiden	186
I.2 Widerruf von Zuwendungsbescheiden.....	190
II. Befristung oder Eintritt einer auflösenden Bedingung	194
III. Erstattungsanspruch §49a VwVfG NRW.....	194
IV. Verzinsung	195
V. Der vorläufige Zuwendungsbescheid	198
VI. Überwachung der Verwendung	199
1. Umfang	199
2. Zuwendungsübersicht.....	200
§10 Der Nachweis der Verwendung.....	201
I. Bestandteile des Verwendungsnachweises	201
1. außergemeindlicher Bereich	201

Inhalt	V
2. gemeindlicher Bereich.....	203
II. Inhalte bei Projektförderungen	204
III. Inhalte bei institutioneller Förderung	205
IV. Inhalte bei baulichen Förderungen	206
V. Prüfung der Verwendung.....	206
zuständige Stelle	207
Prüfung	208
VI. Fristen für die Vorlage	213
Fristbeginn.....	214
Fristberechnung/ -ende.....	214
§11 Die Erfolgskontrolle	216
Vorgaben der Nr.11a VV zu §44LHO.....	219
a) Einzelmaßnahmen	219
b) Förderbereiche.....	220
Institutionelle Förderung	221
Umsetzung.....	221
§12 Abweichungen von den VV (Förderrichtlinien).....	222
I. Abweichungen in allgemeinen Fällen	222
Förderrichtlinien	222
Rechtsnormcharakter.....	224
II. Förderrichtlinien bei EU Förderungen.....	225
Stichwortverzeichnis.....	227
Anlagen	232
Anlage 1 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO (ANBest-I).....	232
Anlage 2 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO (ANBest-P)	242
Anlage 3 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO (NBest-Bau).....	253
Grundsätze für Förderrichtlinien.....	256
Anlage 1 zur VVG Nr. 5.1 zu § 44 BHO (ANBest-G).....	260
Anlage zu Nr. 1.2.4 zu § 23 LHO	268
Vergabegrundsätze für Gemeinden	270
Anlage Muster-Finanzierungsplan.....	279
Muster Antragsprüfvermerk.....	281

II. Bagatellgrenzen

Da sich sowohl die Antragsbearbeitung als auch die sich daran anschließenden Arbeiten als zu Teil sehr aufwändig gestalten können, hat aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung der Finanzminister in der VV/VVG Nr.1.1 zu §44 LHO festgelegt, dass Zuwendungen nur dann bewilligt werden sollen, wenn diese im Einzelfall mindestens 2.000 Euro betragen. Für den gemeindlichen Bereich ist dieser Betrag sogar 12.500 Euro.

Sofern Zuwendungen gewährt werden sollen, die unterhalb dieser sog. Bagatellgrenzen dienen, stellt dies eine Abweichung von den allgemeinen Verwaltungsvorschriften dar, welche im Rahmen der VV/VVG Nr.13 zu §44 LHO zu behandeln sind. Bei Förderrichtlinien muss dies also z.B. zum Bestandteil der Regelung gemacht werden.

III. Ordnungsgemäße Geschäftsführung und Bonität

123 Weiterhin dürfen nach den Nr. 1.2 der VV zu §44 LHO Zuwendungen nur an solche Empfänger bewilligt werden,

- bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und
- die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.

Die Antragstellerin bzw. der Antragsteller müssen also sowohl in persönlicher und finanzieller Hinsicht eine gewisse Zuverlässigkeit besitzen, als auch in organisatorischer Hinsicht die Gewähr dafür bieten, die Geschäfte ordnungsgemäß abwickeln und den Verwendungsnachweis führen zu können.

Persönliche und finanzielle Zuverlässigkeit

124 Mit der Vorgabe soll erreicht werden, dass die Zuwendungszahlungen nur an zuverlässige Personen gewährt werden. Dabei ist der Begriff der Zuverlässigkeit weder in der LHO noch in den Verwaltungsvorschriften zur LHO eindeutig definiert oder in sonstiger Weise (z.B. durch negative Regelbeispiele) klargestellt. Aus den Gesamtumständen ist jedoch zu folgern, dass Zuwendungen nur an Personen gewährt werden sollen, welche zum einen in geordneten wirtschaftlichen Verhältnissen leben und allen ihren gesetzlichen und steuerlichen Pflichten nachkommen. Zum anderen

müssen sie über die notwendige Sachkunde verfügen, den Zuwendungszweck zu erreichen⁶⁸.

Im Hinblick auf diesen Schutzzweck, der mit dieser Vorschrift erreicht werden soll, kann sich bei der Beurteilung wann die erforderliche persönliche und finanzielle Zuverlässigkeit gegeben ist an die allgemeinen Regelungen und Erfahrungen des Gewerberechts angelehnt werden. Von *Dittrich* wird in diesem Punkt die Auffassung vertreten, dass die Vorschrift der VV Nr. 1.2 zu §44 BHO den Vorgaben gem. §122 GWB (alt §97 Abs.4 GWB) zur Vergabe öffentlicher Aufträge entspricht⁶⁹, wonach diese nur an fachkundige und leistungsfähige (geeignete) Unternehmen vergeben werden dürfen. Auch dieser Bezug erscheint sachgemäß. Allerdings geht das Gewerberecht im Gegensatz zum GWB zunächst von der Vermutung der Zuverlässigkeit und Sachkunde aus, was auch bei der Gewährung von Zuwendungen als angemessen erscheint⁷⁰. Deshalb wird hier ein Bezug auf das Gewerberecht als angemessen und sachgerecht vertreten.

Folglich wird die Zuverlässigkeit in finanzieller als auch in persönlicher Hinsicht beim Zuwendungsantragsteller erst einmal vermutet, so dass vor allem durch die Bewilligungsstelle beurteilt werden muss, ob und wann diese Zuverlässigkeit nicht mehr vorliegt. **125**

Dies ist nach ständiger Rechtsprechung im Gewerberecht dann der Fall, wenn die Person nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens keine Gewähr dafür bietet, dass sie ihr Gewerbe in Zukunft ordnungsgemäß, d.h. entsprechend der gesetzlichen Vorschriften und unter Beachtung der guten Sitten, ausüben wird (BVerwG GewArch 1971, 200 (201); 1982, 233 (294, 298–301, 303); 1999, 72)⁷¹.

⁶⁸ So fordert auch Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht-Zuwendungspraxis (online), Mai 2019 entsprechende Nachweise, D II Nr. 2.1 RdNr. 21)

⁶⁹ Dittrich, BHO mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht, 53. Aktualisierung, 2017, RdNr.12 zu §44

⁷⁰ So auch Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Länder und Gemeinden, 2019, Seite 167

⁷¹ Brüning in BeckOK GewO/Brüning, 46. Ed. 1.6.2019, GewO § 35 RdNr.

- 126** Dem entsprechend muss durch die Bewilligungsbehörde geprüft werden, ob der Antragsteller nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens die Gewähr dafür bietet, dass er seine Tätigkeit in Zukunft ordnungsgemäß, d.h. entsprechend der gesetzlichen Vorschriften und unter Beachtung der guten Sitten, ausüben wird. Die Prüfung ist folglich in die Zukunft gerichtet vorzunehmen, was aber nicht davon entbindet, auch bereits bekannte Tatsachen mit in die Prüfung einzubeziehen. Der Umfang der Prüfung steht dabei, allein schon aufgrund der fehlenden konkreten Vorgaben der Regelungsgeber, im pflichtgemäßen Ermessen der Bewilligungsbehörde.
- 127** Die Nachweise können dann durch entsprechende Eigenauskünfte oder einer Selbsterklärung oder auch durch amtliche Bescheinigungen wie einer steuerlichen Unbedenklichkeitsbescheinigung, einem Auszug aus dem Gewerbezentralregister, etc. eingeholt werden.

Vertretbar ist zudem in Anlehnung an die bundesrechtliche Vorschrift der VV Nr. 1.2 zu §44 BHO, wonach ebenfalls zu berücksichtigen ist, ob staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren wegen eines gegen öffentliche Haushalte gerichteten Vermögensdelikt gegen den Antragsteller anhängig sind. Da dieser Punkt nicht immer durch entsprechende Abfragen bei den Staatsanwaltschaften möglich ist, könnte auch dies dadurch nachgewiesen werden, dass auch hierzu eine Eigenerklärung abgegeben wird. Verpflichtend für die bewilligende Stelle ist dies in NRW im Gegensatz zum Bundesbereich jedoch nicht.

- 128** Sollten Hinweise aufgrund von Erfahrungen mit dem Antragsteller z.B. in Bezug auf die Nachweis- und Berichtspflichten, Zweckwidrige Verwendung von Zuwendungsmitteln, unwirtschaftliches Handeln, o.ä. bekannt sein, sind diese jedoch auch hier zu berücksichtigen und können auch zu einem Ausschluss des Antragstellers von der Zuwendungsgewährung führen. Dies gilt natürlich auch für Hinweise aus öffentlichen Medien und Veröffentlichungen und Bekanntmachungen wie z.B. Insolvenzverfahren.

Die Anforderungen an den jeweiligen Nachweis unterscheiden sich im Einzelfall. Wobei man sagen kann, dass bei einer erstmaligen Antragstellung die Anforderungen höher sein sollten als wenn der Antragsteller bereits der Behörde bekannt ist. Zudem kann auch die Unternehmensgröße ein Grund sein, die Anforderungen nicht zu hoch zu stellen. So sollten die Anforderungen vor

allem bei kleinen und mittleren Betrieben höher sein als bei einem als solvent und ordnungsgemäß handelnd bekannten börsennotierten Großunternehmen.

Zielorientiert sollte es zudem sein, den Umfang und die Intensität der Prüfung vom beabsichtigten Zuwendungsbetrag abhängig zu machen. Im Rahmen einer Kosten-Risiko Abwägung ist sicherlich vertretbar, wenn bei kleinen Zuwendungsbeträgen weniger umfangreich und intensiv geprüft wird als bei der Vergabe von Zuwendungsmittel im Millionenbereich. **129**

Im Bereich der EU Förderung wird der Prüfung der finanziellen Zuverlässigkeit (also im Hinblick auf die Bonität) dadurch Rechnung getragen, dass der Antragsteller in den meisten Fällen erklären muss, dass sein Unternehmen kein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der „Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten“ vom 31.07.2014⁷² sind. Diese Erklärung ist dann in der Regel durch einen Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer zu bestätigen. **130**

Als Nachweis für die notwendige Bonität kann aber z.B. auch auf aktuelle Auskünfte von Auskunfteien (z.B. SCHUFA, Creditreform, CRIFBürgel, Infoscore, u.a.), Erklärungen/Testate von Steuerberater, Kontoauszüge über Bankvermögen, Bürgschaftsurkunden oder Patronatserklärungen zurückgegriffen werden.

Bzgl. der erforderlichen Sachkunde zur Durchführung der beantragten Maßnahme kann diese durch entsprechende fachliche Expertisen wie Veröffentlichungen, Referenzen, Bescheinigungen, Zertifizierungen, Akkreditierungen, etc. nachgewiesen werden. Auch erscheint es sachgerecht, wenn das zuständige Ministerium aufgrund eigener Fachkenntnisse die Sachkunde bestätigt. Dies kann dann auch konkludent erfolgen, in dem das Ministerium die Förderung des Projektes fachlich-inhaltlich befürwortet und zur Bewilligung an die zuständige Stelle abgibt. **131**

Organisatorische Zuverlässigkeit

Weiterhin muss der Antragsteller auch organisatorisch und fachlich in der Lage sein, die Verwendung der Mittel ordnungsgemäß nachzuweisen. Dies bedeutet, dass der Antragsteller über eine **132**

⁷² Veröffentlicht (2014/C 249/01)

Fehlbedarfsfinanzierung

- 155** Bei der Fehlbedarfsfinanzierung wird mit der Zuwendung der Betrag gedeckt, welcher insoweit verbleibt, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag (Nr. 2.2.2 VV/VVG §44 LHO). Auch hier muss die Zuwendung auf einen Höchstbetrag begrenzt werden.

Beispiel:

geplante zuwendungsfähige	
Gesamtausgaben =	110.000 Euro
geplante Einnahmen/Eigenmittel =	- 10.000 Euro
Zuwendungen =	100.000 Euro

Verringern sich die zuwendungsfähigen Ausgaben und/oder **erhöhen** sich die Einnahmen bzw. die Eigenmittel, so verringert sich auch die Zuwendung voll in entsprechendem Umfang.

Beispiel:

tatsächliche zuwendungsfähige	
Gesamtausgaben =	105.000 Euro
tatsächliche Einnahmen/Eigenmittel =	- 20.000 Euro
Zuwendungen =	85.000 Euro

Erhöht sich die Summe der zuwendungsfähigen Ausgaben und/oder **verringern** sich die tatsächlichen Einnahmen/Eigenmittel, hat dies durch die Höchstbetragsfestlegung keine Auswirkungen auf die Höhe der Zuwendung (Obergrenze).

Beispiel:

tatsächliche zuwendungsfähige	
Gesamtausgaben =	120.000 Euro
tatsächliche Einnahmen/Eigenmittel =	- 5.000 Euro
Zuwendungen =	115.000 Euro
aber Maximalbetrag	100.000 Euro

- 156** Diese Finanzierungsart erfüllt am besten den Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips, da hierbei nur die unbedingt notwendigen Mittel gewährt werden. Folglich soll diese Finanzierungsart vor allem dann gewählt werden, wenn der Zuwendungsempfänger keine eigenen ausreichenden Mittel für das Vorhaben aufbringen

kann und die Zuwendungsgewährung vor allem unter dem Gesichtspunkt der Steuerungsfunktion erfolgt. Vor allem sollte diese Wahl der Finanzierungsart dann erfolgen, wenn in dem Vorhaben Einnahmen erzielt werden oder eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass im Laufe des Vorhabens weitere Einnahmen bzw. Drittmittel hinzutreten werden bzw. sich die finanzielle Situation des Zuwendungsempfängers verbessern wird.

Zwar ist auch bei der Fehlbedarfsfinanzierung ein Höchstbetrag festzulegen, in diesen Fällen trifft den Zuwendungsgeber jedoch das Problem, dass beim Zuwendungsempfänger im Fall einer unerwarteten Ausgabensteigerung ein Finanzierungsdefizit entsteht (oben z.B. in Höhe von 15.000 Euro). Sofern der Zuwendungsempfänger nicht in der Lage ist, dieses Defizit anderweitig zu decken (wovon auszugehen ist, da er ansonsten ja diese Mittel bereits mit in die Finanzierung hätte einbringen müssen), kann das Risiko einer Insolvenz bestehen, an welcher der Zuwendungsgeber allein durch die verfolgte Zielsetzung in vielen Fällen kein Interesse hat. Daraus folgt, dass in solchen Fällen dann doch die Zuwendung durch eine Nachfinanzierung nachträglich erhöht und das Defizit nachfinanziert werden sollte, um nicht die Nachhaltigkeit der erreichten Zwecke und Ziele zu gefährden. **157**

Bereits bei der Antragsbearbeitung sollte also vom Zuwendungsempfänger eine möglichst belastbare und detaillierte Finanzplanung angefordert werden. Nur so kann erreicht werden, dass die v.g. Problemstellung möglichst nur bei den Fällen auftritt, bei denen die Mehrausgaben wirklich unvorhersehbar und unabweisbar waren.

Bzgl. des Einsatzes der eigenen Mittel ist bei der Fehlbedarfsfinanzierung im Rahmen von Projektförderungen ist zu beachten, dass diese direkt am Anfang durch den Zuwendungsempfänger einzubringen sind (siehe Nr. 1.4.2 ANBest-P/-G). **Das bedeutet, dass er zunächst alle eigenen Mittel einsetzen und verbrauchen muss, bevor er die bewilligten Mittel abrufen und ausgibt.** **158**

Festbetragsfinanzierung

Bei der Festbetragsfinanzierung werden die zuwendungsfähigen Ausgaben mit einem vorher festgelegten Betrag gefördert. Dabei **159**

kann als Zuwendung auch ein Vielfaches eines Betrages festgelegt werden, der sich für eine bestimmte Einheit ergibt⁸⁰.

Einen deckelnden Höchstbetrag gibt es in der Regel nicht, da dieser mit dem Festbetrag identisch ist. Ein Höchstbetrag ist nur dann notwendig, wenn sich die Zuwendung nach dem Vielfachen einer bestimmten Einheit ergibt.

Einnahme- und Ausgabeschwankungen haben keinen unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der gewährten Zuwendung. Auch Einsparungen oder Erhöhungen der Eigen- bzw. Drittmittel zur Deckung des Vorhabens haben keine Auswirkungen auf die Zuwendungshöhe. Dies gilt allerdings nur bis zu dem Betrag, wo die zuwendungsfähigen Ausgaben die Summe der Zuwendung unterschreiten oder die Deckungsmittel alle zuwendungsfähigen Ausgaben⁸¹ abdecken.

160 Sofern die Zuwendungsmittel höher sind als die Summe der zuwendungsfähigen Ausgaben, tritt der Grundsatz des Bereicherungsverbot ein, der im Ergebnis in der Zweckverfehlung der gewährten Mittel begründet ist. Die Bewilligungsbehörde muss in diesem Fall eingreifen und den überschießenden Betrag zurückfordern. Hierbei ist zu beachten, dass die Gesamtsumme der zuwendungsfähigen Ausgaben und nicht die Summe der mit dem Vorhaben insgesamt angefallenen Ausgaben maßgeblich sind. Sofern Ausgaben geleistet wurden, welche nicht zuwendungsfähig sind, sind diese bei der Betrachtung außen vorzulassen⁸².

161 Bzgl. des Einsatzes der eigenen Mittel sind bei der Festbetragsfinanzierung im Rahmen von Projektförderungen diese von Anfang an anteilig durch den Zuwendungsempfänger zu erbringen (siehe Nr. 1.4.1 ANBest-P/-G). Das bedeutet, dass er jede Rechnung auch anteilige im Verhältnis vom Festbetrag zu den zuwendungsfähigen Ausgaben zu bezahlen hat.

Diese Finanzierungsart sollte nur dann gewählt werden, wenn zum einen mit großer Sicherheit später keine Einsparungen im Rahmen des Vorhabens entstehen bzw. mit keinen Einnahmenerhöhungen oder Hinzutreten weiterer Drittmittel zu rechnen ist. Vor allem

⁸⁰ Stellvertretendes Zitat aus der Nr.2.2.3 zu Art.44 BayHO

⁸¹ Maßgeblich ist die Summe der zuwendungsfähigen **NICHT** der Gesamtausgaben (siehe OVG Münster, Beschluss vom 28.10.08 – 4 A 2104/06, RdNr. 45, 47).

⁸² OVG Münster, Beschluss vom 28.10.08 – 4 A 2104/06

kommt eine Festbetragsfinanzierung in Betracht, wenn dadurch das Verwaltungs- und Nachweisverfahren vereinfacht werden kann und oder eine gleichbleibende Zuwendungshöhe eine Gleichbehandlung unabhängig der einzelnen Finanzkraft des Zuwendungsempfängers sicherstellen soll (z.B. Kauf eines Elektroautos unabhängig von dessen Anschaffungswert).

Eine nachträgliche Erhöhung (Nachbewilligung) ist zwar nicht unzulässig, sollte aber nur in sehr restriktiv gehandhabten Fällen gewährt werden. Vor allem dann, wenn der Umfang des Vorhabens erhöht wird.⁸³ **162**

Vollfinanzierung

Die Vollfinanzierung (Nr. 2.3 der VV zu §44 LHO) stellt die Ausnahme der Finanzierung dar und darf nur dann erfolgen, wenn die Erfüllung des Zuwendungszwecks nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch das Land möglich ist. Zudem darf der Zuwendungsempfänger insbesondere kein wirtschaftliches Interesse an der Erfüllung des Zuwendungszwecks haben. **163**

Zudem ist im gemeindlichen Bereich die Möglichkeit einer Vollfinanzierung im Grundsatz nicht vorgesehen. So sieht die Nr. 2.4 VVG zu §44 lediglich eine Beteiligung nach %-Sätzen vor. Als Rahmen wird bei Anteils- und bei Festbetragsfinanzierungen 40 bis höchstens 80% vorgegeben. Eine Höhere Förderung ist nur möglich, wenn dies aufgrund von Rechtsvorschriften vorgesehen ist. Eine solche Ausnahme ist z.B. in den jährlichen Haushaltsgesetzen in §28 Abs.3 geregelt gewesen (siehe HG 2020). Danach durfte die Zuwendung in bestimmten Fällen ausnahmsweise dann doch bis zur Vollfinanzierung bewilligt werden.

Allerdings wurde mit der VVG Nr. 2.5 zudem die Möglichkeit geschaffen, dass das zuständige Ressortministerium im Einzelfall allein und für einzelne Förderbereiche im Einvernehmen mit dem Finanzministerium bestimmen kann, dass auf den Eigenanteil der Gemeinde verzichtet werden kann. Aber nur dann, wenn die Gemeinde die Zuwendung weiterleitet und kein oder lediglich ein ge-

⁸³ Dittrich, BHO mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht, 53. Aktualisierung, 2017, Nr. 46.7 zu §44; Krämer/Schmidt ,Zuwendungsrecht-Zuwendungspraxis (online), D V Nr. 3.3 RdNr. 41);

ringes eigenes Interesse an der Zweckerfüllung hat. Diese Regelung der Nr. 2.5 VVG stellt eine spezielle Abweichung von den allgemeinen Abweichungsregelungen der Nr. 13.2 VVG zu §44 dar.

- 164** Aufgrund der mit einer Vollfinanzierung verbundenen Durchbrechung des Teilfinanzierungsgrundsatzes nach Nr. 2.2 der VV zu §44 und des haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips ist die Gewährung einer Vollfinanzierung **besonders zu begründen und ein sehr enger Maßstab** für die Gewährung anzulegen.

Maßgeblich ist dabei vor allem das wahre Interesse des Zuwendungsempfängers. Dieses Interesse darf nicht auf den Empfang der Geldleistung gerichtet sein, sondern darauf gerichtet sein, dass der festgelegte Zweck erreicht wird.⁸⁴

Für den Fall, dass keinerlei Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers vorliegt und das Bezugsobjekt vor allem die Geldleistung ist, darf keine Zuwendung gewährt, sondern muss ein öffentlicher Auftrag vergeben werden.

Auch bei einer Vollfinanzierung ist die Zuwendung auf einen Höchstbetrag zu begrenzen.

- 165** Die Finanzierungsarten können wie folgt dargestellt werden:

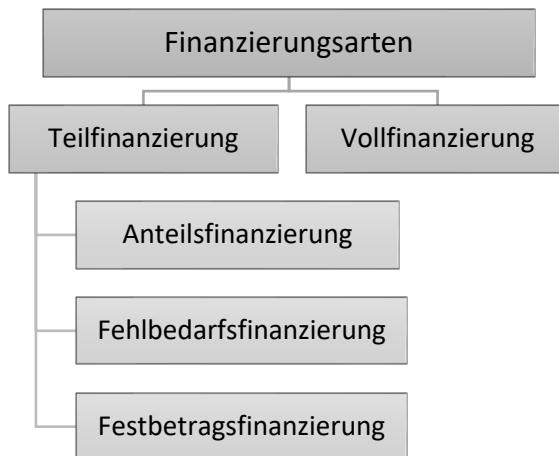


Abbildung 16 - Übersicht Finanzierungsarten

⁸⁴ Siehe auch Abgrenzung zu öffentlichem Auftrag unter §2 I 2 Buchst. D); ebenso Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, Teil A RdNr. 279