



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Fragen zu Förderrichtlinien des Bundes

Bindungswirkung, Überprüfbarkeit, Bewertung der Förderfähigkeit

Fragen zu Förderrichtlinien des Bundes

Bindungswirkung, Überprüfbarkeit, Bewertung der Förderfähigkeit

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 088/24
Abschluss der Arbeit: 23. August 2024 (zugleich letzter Abruf der Links)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Bindungswirkung von Förderrichtlinien	4
3.	Überprüfbarkeit von Förderrichtlinien	5
4.	Bindungswirkung einer behördlichen Einschätzung der Förderfähigkeit eines Vorhabens	6

1. Einleitung

Die Vergabe staatlicher Zuwendungen aus Bundesmitteln richtet sich nach den Maßgaben der § 44 Abs. 1 Satz 1, § 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO)¹ und den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO)². Zudem kann das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen gemäß Nr. 15.2 zu § 44 VV-BHO für einzelne Zuwendungsbereiche abweichende Verwaltungsvorschriften erlassen, die die allgemeinen Verwaltungsvorschriften modifizieren oder ergänzen (besondere Verwaltungsvorschriften).³ Dazu zählen auch Förderrichtlinien.

Dieser Sachstand befasst sich mit der Bindungswirkung von Förderrichtlinien für die behördliche Entscheidungspraxis (dazu unter 2.), sowie die gerichtliche Überprüfbarkeit von Förderrichtlinien (dazu unter 3.). Außerdem wird auf die Frage eingegangen, unter welchen Voraussetzungen eine behördliche Einschätzung bezüglich der Förderfähigkeit eines Vorhabens Bindungswirkung nach außen entfalten kann (dazu unter 4.).

2. Bindungswirkung von Förderrichtlinien

Förderrichtlinien richten sich nicht an die (potentiellen) Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger, sondern ausschließlich an die für die Verteilung der Fördermittel zuständigen Stellen.⁴ Insofern entfalten Förderrichtlinien keine Bindungswirkung nach außen.⁵ Sie enthalten allerdings abstrakt-generelle Vorgaben für die Ermessensausübung, die die für die Vergabe zuständigen Behörden als sog. Innenrecht oder Binnenrecht binden.⁶ Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie entweder bereits in der Verwaltungsvorschrift vorgesehen sind (wie beispielsweise in Nr. 5.3 VV-BHO) oder im Einzelfall mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) angeordnet werden (Nr. 15.1 VV-BHO).⁷ Diese Vorgaben betreffen das Binnenrecht der Verwaltung.

Rechtlich ist davon die Frage zu unterscheiden, ob die Verwaltung auch im Außenverhältnis gegenüber Grundrechtsberechtigten an eine bestimmte Entscheidungspraxis gebunden ist und ob und unter welchen Voraussetzungen sie von dieser abweichen kann. In der Rechtsprechung ist „anerkannt, dass die tatsächliche Verwaltungspraxis sowohl aufgrund des Gleichheitssatzes

1 Bundeshaushaltsordnung ([BHO](#)) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412).

2 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung ([VV-BHO](#)) vom 14.03.2001 (GMBL. 2001 Nr. 16/17/18, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 15.11.2023 - II A 3 - H 1012- 6/23/10001:007.

3 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, BHO, § 44 Rn. 18.

4 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, BHO, § 44 Rn. 21.

5 BVerwGE 58, 45 (49 f.); vgl. auch Koenig, in: Koenig, Abgabenordnung, 5. Aufl. 2024, § 4 Rn. 57.

6 Koenig, in: Koenig, Abgabenordnung, 5. Aufl. 2024, § 4 Rn. 51; Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, BHO, § 44 Rn. 13.

7 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, BHO, § 44 Rn. 13.

(Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz – GG⁸) als auch des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebots des Vertrauensschutzes ([Art. 20 Abs. 3 GG](#)) zu einer Selbstbindung der Verwaltung führen kann. Es ist jedoch gleichfalls gesichert, dass die Behörde ihre Praxis aus willkürfreien, d. h. sachlichen Gründen ändern kann [...].⁹ Ein solcher sachlicher Grund kann beispielsweise der Wegfall der finanziellen Möglichkeiten für die Leistungsgewährung sein, da die Gewährung von Subventionen stets unter dem Vorbehalt des finanziell Möglichen steht.¹⁰

3. Überprüfbarkeit von Förderrichtlinien

Förderrichtlinien enthalten wie bereits erwähnt regelmäßig Vorgaben für die Ermessensausübung im Rahmen der Zuwendungsentscheidung im Einzelfall (sog. ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften).¹¹ Sie bilden damit die Grundlage für die Entwicklung einer bestimmten Praxis der Ermessensbetätigung, und Art. 3 Abs. 1 sowie Art. 20 Abs. 3 GG verpflichten, die Verwaltung, nicht ohne sachlichen Grund von dieser Verwaltungspraxis abzuweichen (dazu schon unter 2.).

Die Einordnung der Förderrichtlinien als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften hat allerdings erhebliche Auswirkungen auf ihre Überprüfbarkeit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unterliegen diese nämlich grundsätzlich keiner richterlichen Interpretation.¹² In einem ersten Schritt hat das Gericht zu prüfen, ob aufgrund einer solchen Richtlinie überhaupt eine staatliche Zuwendung vorgenommen werden darf.¹³ In einem zweiten Schritt überprüft das Gericht nur, ob bei der Anwendung der Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt oder der Rahmen, der durch die gesetzliche Zweckbestimmung gezogen ist, nicht beachtet worden ist.¹⁴ Die Maßgaben der Förderrichtlinie können also nicht abstrakt an den Bestimmungen des Grundgesetzes gemessen werden. Vielmehr kann nur die einzelne Vergabeentscheidung selbst auf Ermessensfehler i.S.d. § 114 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)¹⁵ überprüft werden. Zu weiteren Einzelheiten wird auf den Sachstand vom 18. Juni 2024 mit dem Titel „Verfassungsrechtliche Fragen zum Förderprogramm ‚Demokratie leben!‘“, [WD 3 - 3000 - 053/24](#), S. 6 f. verwiesen.

8 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ([GG](#)) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

9 BVerwGE 148, 48, 74 m.w.N.; eingehend zur Änderung von Förderrichtlinien BVerwGE 104, 220; instruktiv auch Voßkuhle/Kaufhold, Grundwissen – Öffentliches Recht: Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, 314 (315).

10 Vgl. etwa VG Mainz (1. Kammer), Urteil vom 22.08.2019 – 1 K 141/18.MZ, juris Rn. 84.

11 Vgl. nur BVerwGE 104, 220.

12 BVerwGE 58, 45 (51).

13 Ebd.

14 Ebd.

15 Verwaltungsgerichtsordnung ([VwGO](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 237).

4. Bindungswirkung einer behördlichen Einschätzung der Förderfähigkeit eines Vorhabens

Wann eine behördliche Einschätzung bezüglich der Förderfähigkeit eines Vorhabens Bindungswirkung nach außen entfalten kann, hängt von der konkreten Art des Verwaltungshandelns ab. Die Verwaltung kann in Form von Realakten (sog. schlichtes Verwaltungshandeln) oder aber rechtlich verbindlich insbesondere durch Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtlichen Vertrag (im Zuwendungsrecht auch Zuwendungsvertrag genannt)¹⁶ handeln. Im Folgenden wird exemplarisch näher auf Verwaltungsakte und die Abgrenzung zum unverbindlichen Inaussichtstellen von Zuwendungen eingegangen.

Auf Ebene des Bundesrechts ist der Verwaltungsakt in § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG)¹⁷ definiert. Gegenstand und Umfang der Bindungswirkung von Verwaltungsakten unterscheiden sich nach deren konkretem Regelungsgehalt. So kann die Behörde durch Zuwendungsbescheide vollumfänglich über die Gewährung oder Versagung einer bestimmten Zuwendung entscheiden. Daneben gibt es auch Verwaltungsakte mit beschränktem Regelungsgehalt, wie beispielsweise vorläufige Bescheide, Vorbescheide, Teilgenehmigungen und Zusicherungen. Vorläufige Bescheide treffen nach zunächst nur summarischer Prüfung eine Entscheidung beispielsweise über eine einstweilen gewährte Zuwendung und ergehen unter dem Vorbehalt einer späteren genaueren Überprüfung. Davon zu unterscheiden ist wiederum der Typus des Vorbescheids, der eine Art „Vorab-Entscheidung“ der Behörde über einzelne Erlassvoraussetzungen (insbesondere einzelne Rechtsfragen) mit erhöhter Bindungswirkung darstellt. Bei einer Teilgenehmigung entscheidet die Behörde über einen sachlich abgrenzbaren Teil des Antrags.¹⁸ Ferner kann die Behörde den Erlass oder Nichterlass eines zukünftigen Verwaltungsakts zusichern (§ 38 Abs. 1 VwVfG). Eine Zusicherung bedarf zu ihrer Wirksamkeit der schriftlichen Form (§ 38 Abs. 1 Satz 1 VwVfG). Sofern das jeweilige Fachrecht keine Sonderregelungen enthält, können Verwaltungsakte mit unbeschränktem und beschränktem Regelungsgehalt unter den Voraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG zurückgenommen oder widerrufen werden.¹⁹ Für Zusicherungen enthält § 38 Abs. 3 VwVfG zusätzlich eine Sonderregelung: Ändert sich nach Abgabe der Zusicherung die Sach- oder Rechtslage derart, dass die Behörde bei Kenntnis der nachträglich eingetretenen Änderung die Zusicherung nicht gegeben hätte oder aus rechtlichen Gründen nicht hätte geben dürfen, ist die Behörde an die Zusicherung nicht mehr gebunden (§ 38 Abs. 3 VwVfG).

Sofern eine Zuwendung nur unverbindlich in Aussicht gestellt wird, liegt keine Zusicherung, sondern schlichtes Verwaltungshandeln vor. Entscheidend ist, dass der fehlende Rechtsbindungswillen hinreichend deutlich wird.²⁰

16 Vgl. etwa Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 1. Auflage 2017, B. III. 6. Rn. 141, 144 ff.

17 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236).

18 Vgl. zu Verwaltungsakten mit beschränktem Regelungsgehalt instruktiv Barczak, Typologie des Verwaltungsakts, JuS 2018, 238 (238).

19 Vgl. Barczak, Typologie des Verwaltungsakts, JuS 2018, 238 (24).

20 Vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 1. Auflage 2017, B. II. 5. Rn. 105 f.