



Sachstand

Bundeszförderung für effiziente Gebäude

Förderstopp nach Antragsstellung wegen erschöpfter Haushaltsmittel

Bundesförderung für effiziente Gebäude

Förderstopp nach Antragsstellung wegen erschöpfter Haushaltsmittel

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 014/22
Abschluss der Arbeit: 09. Februar 2022
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

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.	Zuwendungsrechtliche Grundlagen	4
2.1.	Allgemeines	4
2.2.	BEG-Förderung	5
3.	Zuwendungsentscheidung	6
3.1.	Rechtliche Grundlagen	6
3.2.	BEG-Förderung	7
4.	Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln	7
4.1.	Fördervoraussetzung	7
4.2.	Maßgeblicher Zeitpunkt	8

1. Einleitung

Mit der **Bundesförderung für effiziente Gebäude** (BEG) werden Maßnahmen zur Energieeffizienzverbesserung an Gebäuden gefördert und Fachplanung sowie Baubegleitung der Maßnahmen durch Energieeffizienz-Experten bezuschusst. Die Förderung umfasst Wohngebäude (BEG WG), Nichtwohngebäude (BEG NWG) und Einzelmaßnahmen (BEG EM).¹ Der Haushaltsplan 2021 hatte für die Maßnahmen eine Fördersumme von 5,782 Millionen Euro zur Verfügung gestellt.²

Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi, heute BMWK) bietet die **Kreditanstalt für Wiederaufbau** (KfW) im Rahmen der BEG verschiedene **Programme zur zinsgünstigen Finanzierung oder Bezuschussung** von energetischen Sanierungsmaßnahmen an. Die KfW ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, an der Bund und Bundesländer beteiligt sind (§ 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 2 Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfWG)).³ Ihre gesetzliche Aufgabe besteht darin, im staatlichen Auftrag Fördermaßnahmen und insbesondere Finanzierungen durchzuführen, etwa im Bereich des Umweltschutzes (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 d KfWG).

In diesem Zusammenhang wird gefragt, ob ein **Rechtsanspruch** auf bei der KfW beantragte, aber noch nicht bewilligte Förderungen besteht (siehe unter 3.2.). Zudem wird gefragt, welcher **Stichtag für die Beantragung** maßgeblich ist, wenn Haushaltsmittel erschöpft sind (siehe unter 4.2.).

2. Zuwendungsrechtliche Grundlagen

2.1. Allgemeines

Bei Zuwendungen,⁴ etwa Subventionen an Wirtschaftsunternehmen, handelt es sich um **freiwillige Leistungen der öffentlichen Hand an Private**, die zur Erreichung eines bestimmten, im öffentlichen Interesse gelegenen Zweckes gewährt werden.⁵ Die Gelder setzt der Staat zur aktiven Förderung bestimmter Zwecke ein, an denen er ein erhebliches Interesse hat. Voraussetzung ist,

-
- 1 Vgl. im Einzelnen BMWi, Richtlinien für die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Wohngebäude (BEG WG) und für die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Nichtwohngebäude (BEG NWG) jeweils vom 7.12.2021, Richtlinie für die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen (BEG EM) vom 16.09.2021 (BAnz AT 18.10.2021 B2) und BMWi, Schlaglichter September 2021, Neue Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG), im Internet abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Infografiken/Schlaglichter/2021/09/neue-bundesfoerderung-download.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt abgerufen am 09.02.2022).
 - 2 Lfd. Nr. 1, Kapitel 0903, 6092, Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung der KfW Förderbank, Auszug aus Übersicht IX des Gesamtplans „20 größte Finanzhilfen des Bundes“, Haushaltsplan 2021.
 - 3 Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfWG) vom 5.11.1948 (WiGBl. S. 123) idF. v. 23.6.1969 (BGBl. I S. 573), zuletzt geändert durch 11. Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328).
 - 4 In der Praxis werden unterschiedliche Begrifflichkeiten für Subventionen, Zuwendungen o.ä. verwendet, vgl. etwa *Gröpl* in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon 8. Aufl. 2021, Subventionen.
 - 5 *Müller/Richter/Ziekow*, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A. Grundlagen Rn. 3.

dass ohne die Fördermaßnahmen diese Interessen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden können (§ 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO)⁶ in Verbindung mit der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu § 23 BHO⁷).

Die Gewährung von Leistungen erfolgt üblicherweise auf Grundlage von Haushaltsansätzen (sog. Etatzuwendung oder gesetzefrei gewährte Subventionen) und nicht auf gesetzlichen Grundlagen. Mit der Rechtsprechung genügt die etatmäßige Bereitstellung der Haushaltsmittel dem Gesetzesvorbehalt.⁸ Ausnahmsweise bedarf es einer gesetzlichen Grundlage in Form eines Parlamentsgesetzes bei Eingriffen in die Grundrechte Dritter.⁹ Die Ausgestaltung der Förderung auf Grundlage des Haushaltsansatzes obliegt dagegen allein der fachlich zuständigen Exekutive, die hierzu Förderrichtlinien aufstellt. Förderrichtlinien sind Verwaltungsvorschriften ohne Außenwirkung.¹⁰

2.2. BEG-Förderung

Maßnahmen aus der BEG sind **Zuwendungen, die im Haushaltsplan als Finanzhilfen des Bundes** angesetzt sind. Die BEG-Förderrichtlinien stellen klar, dass die Förderungen vom Bund aus Bundeshaushaltsmitteln gewährt werden.¹¹ Das BMWi (heute: BMWK) hat mit der **Durchführung des Förderprogramms** teilweise das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, teilweise die KfW beauftragt.¹² Sowohl verlorene Zuschüsse als auch die Einräumung von Darlehen werden von der KfW aus öffentlichen Mitteln finanziert. Die Förderrichtlinien gestalten das Verfahren wie folgt näher aus:

6 Bundeshaushaltsordnung vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 20.08.2021 (BGBl. I S. 3932).

7 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) vom 14.03.2001 (GMBI 2001 Nr. 16/17/18, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 07.05.2021 - II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003 - 2021/0524501 - , berichtigt durch BMF-Rundschreiben vom 09.06.2021 - II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003 - 2021/0644338.

8 HM, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 21.03.1958 – VII C 6.57, juris, Rn. 21 f.

9 BVerwG, Urteil vom 21.03.1958 – VII C 6.57, juris, Rn. 21 f.; BVerwG, Urteil vom 27.03.1992 – 7 C 21/90, juris, Rn. 33; *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, 16. Aufl. 2020, Grundgesetz (GG) Art. 20 Rn. 7. Betroffen sein kann insbesondere die gemäß Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Wettbewerbsfreiheit von Wettbewerbern.

10 StRspr. BVerwG, Urteil vom 25.04.2012 – 8 C 18.11, juris, Rn. 31.

11 Vgl. nur Richtlinie BEG WG (Fn. 1), Ziffer 2 Abs. 1.

12 Für die Durchführung der Kredit- und Zuschussvariante im Teilprogramm BEG WG liegt vom Programmstart bis Ende des Jahres 2022 die Zuständigkeit ausschließlich bei der KfW Richtlinie BEG WG (Fn. 1), Ziffer 9.1 Abs. 1 und 2.

„9.4 Zusage- und Bewilligungsverfahren

Für die Bewilligung, Auszahlung und Abrechnung der Zuwendung sowie für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung und die gegebenenfalls erforderliche Aufhebung des Zuwendungsbescheids und die Rückforderung der gewährten Zuwendung finden die §§ 48 bis 49a des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die §§ 23, 44 BHO und die hierzu erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften Anwendung, soweit nicht in dieser Richtlinie Abweichungen von den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zugelassen worden sind. **Für die Kreditförderung sowie die von der KfW durchgeführte Zuschussförderung sind die vorgenannten Regelungen durch die KfW anzuwenden oder sinngemäß vertragsrechtlich umzusetzen.** Das Nähere regelt der zwischen Bund und KfW abzuschließende Mandatarvertrag.“¹³

Aus der Anwendung des allgemeinen Verwaltungsrecht auf die KfW als Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG) sowie der Förderrichtlinie (siehe unter 3.1.) ergibt sich, dass für das Bewilligungsverfahren von BEG-Förderanträgen bei der KfW allgemeine zuwendungsrechtliche Vorgaben gelten.

3. Zuwendungsentscheidung

3.1. Rechtliche Grundlagen

Regelmäßig besteht auf die Gewährung von Zuwendungen **kein Rechtsanspruch**.¹⁴ Denn der Haushaltsplan mit der etatmäßigen Bereitstellung von Fördermitteln wird zwar durch Gesetz festgestellt, bietet insofern aber lediglich eine Legitimationsgrundlage für Ausgabenleistungen der Exekutive. Er entfaltet keine Rechtswirkung für außerhalb der Verwaltung stehende Dritte.

Die Rechtsprechung erkennt an, dass Förderrichtlinien in Verbindung mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und dem Gebot des Vertrauensschutzes, das seine verfassungsrechtliche Grundlage im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) findet, einen **Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung** begründet.¹⁵ Die Behörde kann sich somit für die Zukunft selbst binden, wenn sie gleichartige Fälle in der Vergangenheit gleichmäßig beschieden hat und sich hierdurch ein rechtmäßiges Verwaltungshandeln etabliert hat. Die Behörde ist aber nicht ein für allemal an ihre Verwaltungspraxis gebunden. Sie kann in sachlich begründeten Fällen, aber auch generell abweichen, wenn ein sachlicher Grund besteht.¹⁶ Dies ist bei der Änderung der Haushaltslage der Fall (siehe unter 4.).¹⁷

13 Vgl. nur Richtlinie BEG WG (Fn. 1), Ziffer 9 Abs. 4 (Hervorhebung nur hier).

14 BVerwG, Beschluss vom 16.08.1979 – 7 B 174/78, juris, Rn. 2; vgl. *Redeker/Kothe/von Nicolai* in: *Redeker/v. Oertzen*, 17. Aufl. 2022, VwGO § 42 Rn. 120 m.w.N.

15 BVerwG, Urteil vom 08.04.1997 – 3 C 6/95, juris, Rn. 17ff.

16 Vgl. im Einzelnen etwa *Kluckert*, JuS 2019, 536, 537 ff.

17 Vgl. BVerwG, Urteil vom 11.05.2006 – 5 C 10/05, juris, Rn. 73.

3.2. BEG-Förderung

Die BEG steht unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln und erfolgt nach pflichtgemäßen Ermessen. Insbesondere begründen die BEG-Förderrichtlinien als verwaltungsinterne Vorschriften keinen direkten Anspruch auf Leistung. Dies ergibt sich aus den unter 3.1 dargestellten Grundsätzen und wird durch die jeweiligen Förderrichtlinien bestätigt:

„7.4 Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln

Ein **Rechtsanspruch des Antragstellers auf die Förderung besteht nicht**. Die Gewährung der Förderung erfolgt aufgrund pflichtgemäßen Ermessens. Die Gewährung der Förderung steht unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit der veranschlagten Haushaltsmittel.“¹⁸

Ein Rechtsanspruch auf Förderung aus BEG-Fördermitteln besteht danach nicht. Vielmehr haben Antragssteller einen Anspruch auf **ermessensfehlerfreie Entscheidung** über ihren Förderantrag. Die Gewährung der BEG-Fördermittel steht insbesondere unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln.

4. Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln

4.1. Fördervoraussetzung

Grundsätzlich kann bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen die Förderung nur bewilligt werden, wenn die **bereitgestellten Haushaltsmittel** nicht erschöpft sind.¹⁹ Denn die Entwicklung einer Förderpraxis steht unter der Prämisse verfügbarer Haushaltsmittel; anderenfalls würde sich die Exekutive mit der Förderentscheidung über den Parlamentsvorbehalt hinwegsetzen.²⁰ Die (prognostische) Entscheidung über die Notwendigkeit eines Förderstopps obliegt der Exekutive.²¹

Ausnahmsweise erkennt die Rechtsprechung einen Anspruch auf Förderung wegen des **Gebotes effektiven Rechtsschutzes** (Art. 19 Abs. 4 GG) auch noch an, nachdem die bereitgestellten Haushaltsmittel erschöpft sind. Dies betrifft regelmäßige Fälle, in denen bei Antragsstellung Fördermittel zur Verfügung standen, sich die Haushaltslage erst im Laufe des Antrags- oder Gerichtsverfahrens änderte und durch den Zeitablauf ein anfangs erfolgsversprechender Antrag aufgrund erschöpfter Haushaltsmittel nachträglich scheiterte (siehe hierzu sogleich).²²

18 Vgl. nur Richtlinie BEG WG (Fn. 1), Ziffer 7.4 Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln; KfW, Infoblatt zur Antragstellung, BEG Wohngebäude Kredit Effizienzhaus, Stand: Oktober 2021, S. 13.

19 „Windhundprinzip“, *Müller/Richter/Ziekow*, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, F. Abbau von Zuwendungen/Subventionen und Deregulierung, Rn. 11; *Heun* in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 3, Rn. 60; *Kluckert*, JuS 2019, 536, 539.

20 *Sachs* in: Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 40 Rn. 126.

21 Vgl. etwa *Hellriegel*, NVwZ 2009, 571, 572 m.w.N.

22 Vgl. hierzu *Kluckert*, JuS 2019, 536, 539.

4.2. Maßgeblicher Zeitpunkt

Wie bei jedem Förderprogramm kann sich bei der BEG die Frage nach dem für die Beurteilung der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln **maßgeblichen Zeitpunkt** stellen. Dies gilt in besonderem Maße für den Fall, dass die Fördermittel nach Antragsstellung aber vor Bewilligung des Antrags erschöpft sind.²³

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem **Urteil zur Einstellung der Förderung des sozialen Wohnungsbaus in Berlin** eine sachgerecht gewählte Stichtagsregelung für die Einstellung eines Förderprogramms für zulässig erklärt. Zugleich hat das Gericht klargestellt, dass auch bereits gestellte Anträge aufgrund einer Stichtagsregelung wegen fehlender Haushaltsmittel ermessensfehlerfrei abgewiesen werden können:

„Wenn die Gewährung einer Subvention – wie hier – Ermessenssache ist, gilt dies auch für ihre Einstellung und – im Rahmen des Einschätzungsspielraums – für die Wahl des Zeitpunktes, zu dem die Einstellung wirksam werden soll. Da der Beklagte Anschlussförderung nicht auf der Grundlage einer Selbstverpflichtung geleistet und dementsprechend auch kein Vertrauen auf deren Fortbestand begründet hatte, war er bei der Festlegung, auf welche noch in der Grundförderung befindlichen Maßnahmen und auf welchen zurückliegenden Zeitraum sich die Einstellung der Anschlussförderung erstrecken sollte, innerhalb seines Ermessens frei, dies auch ohne Rücksicht darauf zu tun, dass bereits Anträge auf Anschlussförderung bei ihm (noch oder schon) anhängig waren, denen aber [...] nach bisheriger Förderungspraxis entsprochen worden wäre. Jedenfalls wenn – wie hier – Verwaltungsvorschriften die Rechtsgrundlage der bisherigen Subventionierung waren, auf sie also kein unmittelbarer Rechtsanspruch bestand und wenn zudem entsprechende Haushaltsmittel nicht (mehr) zur Verfügung stehen, **darf die Subventionierung selbst dann zu einem im Übrigen sachgerecht gewählten Stichtag eingestellt werden, wenn davon bereits anhängige Subventionsanträge betroffen werden, bei denen die sonstigen in bisheriger Subventionspraxis geltenden Voraussetzungen erfüllt sind.** Ein Gleichheitsverstoß ist damit nicht verbunden, sofern nur die – im Übrigen sachgerechte – Stichtagsregelung ihrerseits gleichmäßig angewandt wird.“²⁴

Nach der zitierten obergerichtlichen Rechtsprechung ist nicht der Eingang des Förderantrags, sondern der jeweils sachgerecht gewählte Stichtag, an dem voraussichtlich keine Fördermittel mehr zur Verfügung stehen, für die Förderentscheidung von Bedeutung. Auch die Literatur geht – soweit ersichtlich – ganz überwiegend davon aus, dass bereits gestellte Förderanträge, die nach einer zuvor etablierten Zuwendungspraxis begründet gewesen wären, ermessensfehlerfrei abgewiesen werden können, sobald keine Haushaltsmittel mehr zur Verfügung stehen.²⁵

23 Zum Vertrauensschutz *nach* einer Bewilligung vgl. *Hellriegel*, NVwZ 2009, 571, 574 m.w.N.

24 BVerwG, Urteil vom 11.05.2006 – 5 C 10/05, juris, Rn. 73, Hervorhebung nur hier.

25 *Müller/Richter/Ziekow*, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A. Grundlagen, Rn. 75; *Aschke* in: BeckOK VwVfG, Stand: Januar 2022, VwVfG § 40 Rn. 67; *Hellriegel*, NVwZ 2009, 571, 572; a.A. *Sachs* in *Stelkens/Bonk/Sachs*, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 40 Rn. 126, der bei Abstellen auf einen späteren Zeitpunkt die Gefahr sieht, dass die Gleichheitsbindung von der Behörde stets unterlaufen werden könnte.

Unabhängig davon, dass auch bereits gestellte Anträge anhand einer Stichtagsregelung aufgrund erschöpfter Fördermittel abgewiesen werden können, sind je nach zeitlichem Ablauf und bisheriger Förderpraxis Fälle denkbar, in denen **besonderer Vertrauensschutz** zu gewähren ist. Hieraus kann sich eine Verpflichtung der Behörde ergeben, eine Änderung ihrer Ermessenspraxis anzukündigen, für einen Übergangszeitraum noch die alte Praxis fortsetzen oder Härtefällen auf andere Weise zu begegnen.²⁶ Ob, und wenn ja, welche Maßnahmen aufgrund Vertrauensschutzes in Bezug auf bereits gestellte Anträge ergriffen werden müssen, ist eine **Frage des Einzelfalls**.

* * *