



## **Expertise**

Staatliche Finanzierung über  
Zuwendungen und Entgelte

## Impressum

### **Herausgeber:**

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e.V.

Brandenburgische Str. 80

10713 Berlin

<https://www.paritaet-berlin.de>

### **Autorinnen:**

Maika Diedrich

Referentin für Recht

[diedrich@paritaet-berlin.de](mailto:diedrich@paritaet-berlin.de)

Sofia Höhn

Fördermittelmanagement und Zuwendungsberatung

[hoehn@paritaet-berlin.de](mailto:hoehn@paritaet-berlin.de)

Stand: September 2024

## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Einleitung</b>   | <b>4</b>  |
| <b>I. Kurzzusammenfassung</b>   | <b>4</b>  |
| <b>II. Zuwendungen</b>  | <b>5</b>  |
| 1. Allgemeines Zuwendungsrecht  | 6         |
| a) Zuwendungsverfahren, Formwahlfreiheit  | 8         |
| b) Unterschiede Zuwendungsbescheid und Zuwendungsvertrag  | 9         |
| 2. Spezielles Zuwendungsrecht   | 10        |
| a) Beispiel: Kinder- und Jugendhilfe (§ 74 SGB VIII)  | 11        |
| b) Beispiel: Schwangerschaftskonfliktgesetz   | 12        |
| 3. Rechtsansprüche  | 13        |
| a) Rechtsanspruch dem Grunde nach   | 13        |
| b) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung   | 14        |
| c) Anspruch auf Gleichbehandlung gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG iVm der<br>Selbstbindung der Verwaltung                  | 15        |
| <b>III. Entgelte</b>  | <b>15</b> |
| 1. Rahmenvereinbarungen für Leistungsverträge   | 16        |
| a) Beispiel: Leistungsbereiche Kinder- und Jugendhilfe, Menschen mit<br>Behinderung und Menschen in sozialen Notlagen | 16        |
| b) Beispiel: Kindertagesförderung   | 17        |
| 2. Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis   | 17        |
| a) Beispiel: Leistungsbereiche Menschen mit Behinderung und Menschen in<br>sozialen Notlagen                          | 19        |
| b) Beispiel: Kinder- und Jugendhilfe  | 19        |
| 3. Zweiseitige Rechtsverhältnisse   | 20        |
| <b>IV. Mischfinanzierungen</b>  | <b>22</b> |
| <b>V. Gesamtbetrachtung</b>   | <b>23</b> |
| <b>Literaturverzeichnis</b>   | <b>26</b> |

## Einleitung

Eine staatliche Finanzierung ermöglicht es Organisationen besonders im sozialen Bereich gesellschaftlich relevante Projekte ins Leben zu rufen und durch ihre Arbeit einen wichtigen Beitrag für die Umsetzung einer vielfältigen und integrativen Gesellschaft zu leisten. Darüber hinaus gewährleistet die staatliche Finanzierung die Übernahme staatlicher Pflichten durch soziale Organisationen sowie die Aufrechterhaltung eines bedarfsgerechten und individuellen Leistungsangebotes insbesondere für Menschen mit Unterstützungsbedarf. In dieser Expertise sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen staatlicher Finanzierung von sozialen Organisationen auf Bundes- und Berliner Landesebene anhand von Zuwendungen und Entgelten auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Leistungsverträge übersichtsartig skizziert werden. Neben den allgemeinen Zuwendungsvorschriften wird hierbei besonderes Augenmerk auf die Finanzierungsvorschriften des Achten Sozialgesetzbuches (SGB VIII) im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gelegt.

### I. Kurzzusammenfassung

Zuwendungen sind Leistungen des Staates, auf die der jeweilige Zuwendungsempfänger grundsätzlich keinen Rechtsanspruch hat und deren Gewährung einem großen Entscheidungsspielraum der Bewilligungsbehörde unterliegt.<sup>1</sup> Die Zuwendungsgewährung kann aufgrund der behördlichen Formwahlfreiheit durch Zuwendungsbescheid oder durch Zuwendungsvertrag erfolgen. Durch zuwendungsrechtliche Spezialvorschriften, z.B. § 74 SGB VIII, kann die Rechtsposition des Zuwendungsempfängers gestärkt und ein Rechtsanspruch auf Zuwendungsgewährung dem Grunde nach begründet werden. Die Festlegung der Zuwendungshöhe steht jedoch stets im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde.

---

<sup>1</sup> Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, Einl. Rn. 3; Dittrich, BHO, 64. AL Januar 2023, § 44, 11.2

Entgelte werden regelmäßig auf der Grundlage von Leistungsverträgen gewährt. Leistungsverträge sind in der Regel öffentlich-rechtliche Austauschverträge, die als Gegenleistung für eine konkret geschuldete Leistung, eine Vergütung durch ein Entgelt vorsehen. Leistungsverträge werden insbesondere mit sozialen Organisationen als Leistungserbringer geschlossen, wenn die leistungsberechtigte Person einen individuellen Rechtsanspruch auf eine Leistung hat. Zugleich kommt der Abschluss von Leistungsverträgen mit Leistungserbringern in Betracht, wenn lediglich eine gesetzliche Leistungspflicht des Staates besteht, ohne dass der Bürger einen individuellen Rechtsanspruch auf Leistung hat, bspw. § 77 SGB VIII. Kann die Finanzierung dieser Leistungen durch einen Leistungsvertrag oder durch Zuwendungen erfolgen, so unterliegt die Entscheidung über den Finanzierungsweg dem pflichtgemäßen Ermessen der Behörde.

## II. Zuwendungen

Als Zuwendungen werden zweckgebundene Geldleistungen öffentlich-rechtlicher Art bezeichnet, die zur Erfüllung staatlicher Aufgaben an Akteure außerhalb der Verwaltung geleistet werden,<sup>2</sup> ohne dass der Empfangende vor der Bewilligung einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch hat und ohne dass ein unmittelbarer Leistungsaustausch erfolgt.<sup>3</sup> Das bedeutet im Ergebnis, dass die Bewilligungsbehörde die Zuwendungen grundsätzlich **freiwillig** an Zuwendungsempfänger gewährt und ihr insoweit ein **weiter Entscheidungsspielraum** zukommt.<sup>4</sup> Auf der Grundlage dieses Entscheidungsspielraumes kann der Staat die Art, den Zeitpunkt, die Voraussetzungen, die Höhe der Zuwendung und den jeweiligen Zuwendungszweck bestimmen und auf diesem Wege die Verwendung der Haushaltsmittel

---

<sup>2</sup> § 23 BHO/LHO stellt keine abschließende Definition des Zuwendungsbegriffes dar, wengleich der Eindruck einer Legaldefinition entsteht. Der Begriff ist derart weit definiert, dass er selbst mit den Konkretisierungen in Nr. 1.1 VV-BHO/LHO kaum praxistauglich erscheint. (Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, 2011, § 23 Rn. 7)

<sup>3</sup> Dittrich, BHO, 63. AL Juli 2022, § 23, 3.

<sup>4</sup> Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, Einl. Rn. 3; Dittrich, BHO, 64. AL Januar 2023, § 44, 11.2

steuern.<sup>5</sup> Zuwendungen können daher auch als staatlicher Steuerungsmechanismus politischer Interessen bezeichnet werden.

Die rechtliche Grundlage für die Zuwendungsgewährung bildet das **Zuwendungsrecht**. Es ist ein Teilgebiet des öffentlichen Rechts, jedoch als Rechtsgebiet **nicht als solches abgrenzbar**, da die für Zuwendungen relevanten Regelungen in einer Vielzahl verschiedener Rechtsvorschriften sowie rechtsgebietsübergreifend geregelt sind.<sup>6</sup>

Es wird zwischen Vorschriften des allgemeinen und des speziellen Zuwendungsrechts unterschieden.<sup>7</sup> Während das allgemeine Zuwendungsrecht die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für die Zuwendungsgewährung schafft, sehen Vorschriften des speziellen Zuwendungsrechts spezialgesetzliche Anspruchs- und Verfahrensgrundlagen für die Zuwendungsgewährung vor.<sup>8</sup>

## 1. Allgemeines Zuwendungsrecht

Das allgemeine Zuwendungsrecht richtet sich neben dem Verwaltungsverfahrensrecht vorrangig nach den Vorschriften der **Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnung Berlin (BHO bzw. LHO)**, in Abhängigkeit von der Förderung auf Bundes- oder Landesebene sowie nach dem Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG).<sup>9</sup> Darüber hinaus besteht eine Vielzahl weiterer

---

<sup>5</sup> Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, Einl. Rn. 3; Dittrich, BHO, 64. AL Januar 2023, § 44, 11.2

<sup>6</sup> Dittrich, BHO, 66. AL Januar 2024, § 44, 7.; Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A, Rn. 2-3, 53

<sup>7</sup> Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A, Rn. 4-5

<sup>8</sup> vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A, Rn. 4

<sup>9</sup> Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A, Rn. 54; Deutscher Bundestag WD4 – 3000 – 011/18, S. 5

Regelungen, insbesondere Verwaltungsvorschriften<sup>10</sup>, das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan.<sup>11</sup>

Das Zuwendungsrecht wird zu einem Großteil von **öffentlichem Innenrecht** bestimmt, welches nur die Verwaltung unmittelbar bindet und grundsätzlich keine Außenwirkung hat.<sup>12</sup> Da die Verwaltung aufgrund des Rechtsstaatsprinzips gemäß Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz (GG) jedoch verpflichtet ist diese Vorschriften im Rahmen des Verwaltungsverfahrens anzuwenden, wirken sie sich gleichwohl mittelbar auf das Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger aus.

Diese mittelbare Wirkung lässt sich beispielhaft an den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der **Subsidiarität, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit** darstellen.<sup>13</sup> Diese Grundsätze bilden den Maßstab für die Verwendung von Haushaltsmitteln durch die Verwaltung. Dies hat zur Folge, dass die Bewilligungsbehörde einen Zuwendungsantrag grundsätzlich nur dann bewilligen soll, wenn die Eigenmittel oder Sicherheiten des Zuwendungsempfängenden nicht zur Erfüllung des Zuwendungszweckes genügen.<sup>14</sup> Die bewilligende Behörde hat zudem sicherzustellen, dass der Zuwendungsempfänger die finanziellen Mittel ausschließlich entsprechend des jeweiligen Zuwendungszweckes sowie wirtschaftlich und sparsam verwendet.<sup>15</sup> Auf diese Weise entfalten die haushaltsrechtlichen Grundsätze auch Wirkung gegenüber sozialen Organisationen als Zuwendungsempfänger.

---

<sup>10</sup> Die Verwaltungsvorschriften lassen sich in die allgemeinen Verwaltungsvorschriften, wie z.B. die Verwaltungsvorschriften zur BHO/LHO und in die besonderen Verwaltungsvorschriften, wie z.B. die Förderrichtlinien unterteilen.

<sup>11</sup> Deutscher Bundestag WD4 – 3000 – 011/18, S. 5; Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A, Rn. 4, 55, 57, 71, 76

<sup>12</sup> Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, Einl, Rn. 9

<sup>13</sup> BMWK, Kurzgutachten zu „Fordern und Fördern“, 2021, 6.3.1, S. 18-19; Dittrich, BHO, 62. AL Januar 2022, § 7, 1., § 44, 1.1, 14.

<sup>14</sup> Dittrich, BHO, 62. AL Januar 2022, § 44, 1.1

<sup>15</sup> vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A, Rn. 110-112

## a) Zuwendungsverfahren, Formwahlfreiheit

Das Verfahren der Zuwendungsgewährung stellt ein Verwaltungsverfahren dar und richtet sich neben den zuwendungsrechtlichen Vorschriften, nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz.

Das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht eröffnet der Behörde grundsätzlich die Wahl über die Form des Verwaltungshandelns. Das bedeutet beispielsweise, dass die Behörde entscheiden kann, ob sie einen Verwaltungsakt erlässt, §§ 35 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Zuwendungsempfängenden abschließt, §§ 53 ff. VwVfG. Während die Zuwendungsbewilligung mittels eines Zuwendungsbescheides ein klares Symbol des Ober-Unterrordungsverhältnisses zwischen Staat und Bürger darstellt, ermöglicht der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ein Begegnen auf Augenhöhe.

Das Zuwendungsrecht trifft insoweit keine abweichende gesetzliche Regelung, sodass auch im Rahmen des Zuwendungsverfahrens grundsätzlich die sog. **Formwahlfreiheit** gilt.<sup>16</sup> Die Zuwendung kann dem Zuwendungsempfängenden daher entweder durch den Erlass eines Verwaltungsaktes (sog. **Zuwendungsbescheid**) oder bspw. auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages (sog. **Zuwendungsvertrag**) gewährt werden.<sup>17</sup> Allein die ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) und Landeshaushaltsordnung Berlin (VV-LHO) sehen in Bezug auf die Formwahlfreiheit Einschränkungen vor. Grundsätzlich sollen danach Zuwendungen durch einen schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt werden.<sup>18</sup> Die VV-BHO sehen die Möglichkeit einer Zuwendungsgewährung auf der Grundlage eines Zuwendungsvertrages nur in Ausnahmefällen vor.<sup>19</sup> Die VV-LHO zu § 44 des Landes Berlin eröffnen der Behörde hingegen einen deutlich weiteren Entscheidungsspielraum. Gemäß Nr. 4.3 VV-LHO zu § 44 kann die Bewilligungsbehörde, anstelle eines

---

<sup>16</sup> Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A, Rn. 137

<sup>17</sup> Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A, Rn. 137

<sup>18</sup> Nr. 4.1 VV-BHO/LHO

<sup>19</sup> Nr. 4.3 VV-BHO



Zuwendungsbescheides, **in geeigneten Fällen einen Zuwendungsvertrag**, § 54 VwVfG, mit dem Zuwendungsempfangenden abschließen.

Demnach kann auf Berliner Landesebene die Bewilligungsbehörde entscheiden, inwieweit ein geeigneter Fall gegeben ist, um eine Zuwendung auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zu gewähren. Gleichwohl ist zu beachten, dass der Zuwendungsvertrag im Hinblick auf sämtliche zuwendungsrelevante Bestandteile mit dem Inhalt eines Zuwendungsbescheides übereinzustimmen hat.<sup>20</sup>

In der Berliner Praxis werden Zuwendungen bislang weit überwiegend auf der Grundlage von Verwaltungsakten gewährt. Vereinzelt werden jedoch auch Zuwendungsverträge geschlossen und immer häufiger als Alternative diskutiert.

## b) Unterschiede Zuwendungsbescheid und Zuwendungsvertrag

Die Zuwendungsgewährung im Wege eines Zuwendungsbescheides und eines Zuwendungsvertrages weisen einige signifikante Unterschiede auf.

Während ein Zuwendungsbescheid einseitig durch die Bewilligungsbehörde nach Maßgabe der §§ 35 ff. VwVfG ergeht, richtet sich ein Zuwendungsvertrag nach den §§ 54 ff. VwVfG und erfordert eine Einigung zwischen Behörde und Zuwendungsempfängerem. Darüber hinaus kann die Behörde einen Bescheid gemäß §§ 48, 49 und 49a VwVfG zurücknehmen oder widerrufen. Dies ist bei einem Zuwendungsvertrag nicht möglich, da diese Vorschriften insoweit keine Anwendung finden.<sup>21</sup> In einem Zuwendungsvertrag ist daher für den Fall eines Rückzahlungsbegehrens der Behörde ein vertragliches Rücktrittsrecht erforderlich.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, 2011, § 44, Rn. 14; Dittrich, BHO, 65. AL Juli 2023, § 44, 18.2

<sup>21</sup> Dittrich, BHO, 65. AL Juli 2023, § 44, 18.2; Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, 2011, § 44, Rn. 115

<sup>22</sup> Dittrich, BHO, 65. AL Juli 2023, § 44, 18.2

Ist der Zuwendungsempfänger mit dem Inhalt eines Zuwendungsbescheides nicht einverstanden, kann er dagegen ganz oder teilweise Widerspruch einlegen, §§ 68 ff. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Auf diese Weise kann erreicht werden, dass die Behörde eine erneute rechtliche und tatsächliche Überprüfung des Bescheides vornimmt, bevor ein gerichtliches Verfahren in Gang gesetzt wird. Eine solche Möglichkeit besteht bei einem Zuwendungsvertrag nicht. Bestehen keine Rücktritts- oder Kündigungsmöglichkeiten für den Zuwendungsempfänger und lehnt die Behörde eine Vertragsanpassung ab, bleibt dem Zuwendungsempfänger allein der gerichtliche Verfahrensweg. Vor dem Hintergrund des weiten Entscheidungsspielraumes der Behörde im Hinblick auf die Zuwendungsgewährung sind diese Verfahren vielfach jedoch nur begrenzt aussichtsreich (s. II. 3.).

## 2. Spezielles Zuwendungsrecht

Zuwendungsrechtliche Sondervorschriften sind den allgemeinen Zuwendungsvorschriften **vorrangig** und können dieses **ergänzen, modifizieren oder ersetzen**.<sup>23</sup> Das allgemeine Zuwendungsrecht findet somit nur in Abhängigkeit von dem Regelungsgehalt der Spezialvorschriften neben diesen Anwendung.

Auf der Grundlage spezialgesetzlicher Zuwendungsvorschriften kann der behördliche Entscheidungsspielraum beschränkt und dem Zuwendungsempfänger bspw. ein Anspruch auf Zuwendungsgewährung dem Grunde nach verschafft werden. Durch eine solche Ermessensbeschränkung wird die Rechtsposition des Zuwendungsempfänger gestärkt, da die Behörde nicht mehr beliebig über die Bewilligung oder Ablehnung eines Zuwendungsantrages entscheiden kann, sondern an die Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen gebunden ist. Dies steht auch nicht im Widerspruch zu dem zuwendungstypischen Ermessensspielraum, solange der Behörde Ermessen im Hinblick auf die Zuwendungshöhe verbleibt.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A, Rn. 5

<sup>24</sup> Dittrich, BHO, 63. AL Juli 2022, § 23, 3.4

Im Sozialrecht gehen zuwendungsrechtliche Sondervorschriften vielfach mit der Erfüllung objektiver Leistungspflichten einher. Eine solche objektive Leistungspflicht liegt vor, wenn dem Staat gesetzlich auferlegt wurde Leistungen vorzuhalten, auf die der Bürger jedoch keinen individuellen Rechtsanspruch<sup>25</sup> hat.<sup>26</sup>

### a) Beispiel: Kinder- und Jugendhilfe (§ 74 SGB VIII)

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die **Spezialregelung des § 74 Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII)**, welche die zuwendungsbasierte Förderung der freien Träger in dem Bereich der Jugendhilfe regelt. § 74 SGB VIII findet für die Finanzierung einer bestimmten Leistung jedoch nur dann Anwendung, wenn die Kostenübernahme nicht bereits durch einen Leistungsvertrag vereinbart ist.<sup>27</sup>

Gemäß § 74 Absatz 1 Satz 1 SGB VIII sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die freien Träger fördern, wenn die fachlichen Voraussetzungen für die geplante Maßnahme erfüllt und die Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung nach § 79a SGB VIII gewährleistet, die Gewähr für eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel geboten sind, gemeinnützige Ziele verfolgt werden, eine angemessene Eigenleistung erbracht und die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit geboten wird.

Aus der allgemeinen Förderpflicht der Jugendhilfe gemäß § 4 Absatz 3 SGB VIII in Verbindung mit § 74 SGB VIII lässt sich daher ableiten, dass eine soziale Organisation, die die genannten Voraussetzungen des § 74 Absatz 1 SGB VIII erfüllt, grundsätzlich dem Grunde nach einen Anspruch auf Zuwendungsförderung hat.<sup>28</sup> In Bezug

---

<sup>25</sup> sog. subjektiv-öffentlicher Rechtsanspruch: Bezeichnet ein Recht, welches sich aus einer öffentlich-rechtlichen Regelung ergibt, die den individuellen Interessen des Einzelnen dient und deren Zweck es ist eine individuelle Begünstigung herbeizuführen. (BeckOK VwGO/Schmidt-Kötters, 69. Ed. 1.1.2024, VwGO § 42 Rn. 151; Kluckert, Zuwendung und Gesetz, Tübingen 2018, S. 46)

<sup>26</sup> vgl. BeckOK SozR/Winkler, 72. Ed. 1.3.2024, SGB VIII § 11 Rn. 12

<sup>27</sup> BeckOK SozR/Winkler, 72. Ed. 1.3.2024, SGB VIII § 74 vor Rn. 1

<sup>28</sup> BeckOK SozR/Winkler, 72. Ed. 1.3.2024, SGB VIII § 74 Rn. 21; Kluckert, Zuwendung und Gesetz, Tübingen 2018, S. 49

auf die Art und Höhe der Förderung sowie die Auswahl der geförderten Jugendhilfemaßnahmen kommt dem öffentlichen Träger jedoch weiterhin ein Entscheidungsspielraum zu, § 74 Absatz 3 SGB VIII.<sup>29</sup>

Die zuständige Behörde hat auch hier die Formwahlfreiheit, sodass es ihrem Entscheidungsspielraum unterliegt, ob die Zuwendung durch einen **Zuwendungsbescheid** oder einen **Zuwendungsvertrag**, § 53 ff. Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X), gewährt wird.<sup>30</sup> Ergänzend zu den spezialgesetzlichen Regelungen finden die allgemeinen Vorschriften des Verwaltungs- und Zuwendungsrechts Anwendung.<sup>31</sup>

## b) Beispiel: Schwangerschaftskonfliktgesetz

Einen zuwendungsrechtlichen Sonderfall stellen die Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen im Land Berlin dar. § 4 Absatz 3 Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) regelt einen Anspruch der Beratungsstellen im Sinne des SchKG auf eine angemessene öffentliche Förderung der Personal- und Sachkosten. § 4 Absatz 3 SchKG regelt damit nicht nur einen Finanzierungsanspruch der Beratungsstellen dem Grunde nach, sondern legt auch die abstrakten Kriterien für die Bemessung der Finanzierungshöhe fest.<sup>32</sup> Für eine Zuwendungsfinanzierung besteht daher grundsätzlich kein Raum.<sup>33</sup> Etwas anderes ergibt sich auch nicht vor dem Hintergrund des § 4 Absatz 4 SchKG, der eine Konkretisierung der Finanzierungsregelungen durch Landesrecht vorsieht.<sup>34</sup> Liegt nämlich keine landesrechtliche Regelung im Hinblick auf die Finanzierung der Beratungsstellen vor, folgt der Finanzierungsanspruch direkt aus § 4 Absatz 3 SchKG.<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> BVerwG, Urteil vom 17.07.2009 – 5 C 25.08

<sup>30</sup> Kern, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, 5. Aufl. 2016, SGB VIII, § 74, Rn. 15

<sup>31</sup> Kern, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, 5. Aufl. 2016, SGB VIII, § 74, Rn. 20

<sup>32</sup> vgl. Dittrich, BHO, 63. AL Juli 2022, § 23, 3.4

<sup>33</sup> Dittrich, BHO, 63. AL Juli 2022, § 23, 3.4

<sup>34</sup> BVerwG, Beschluss vom 7. 1. 2009 – 3 B 88/08

<sup>35</sup> BVerwG, Beschluss vom 7. 1. 2009 – 3 B 88/08

Der Gesetzgeber des Landes Berlin hat keine Regelungen zur Finanzierung der Beratungsstellen nach dem SchKG getroffen. In der Berliner Praxis erfolgt die Finanzierung jedoch anhand der Vorschriften des allgemeinen Zuwendungsrechts. Im Hinblick auf die Gesetzeslage des SchKG und die zuwendungsrechtlichen Grundsätze wirkt dieses Vorgehen große Bedenken auf. Eine Notlösung scheint hier jedoch bereits zu einer langjährigen Praxis gewachsen zu sein.

### 3. Rechtsansprüche

Grundsätzlich besteht **kein individueller Rechtsanspruch**<sup>36</sup> auf Zuwendungsgewährung. Hat der Empfangende nämlich einen unmittelbar durch Rechtsvorschrift begründeten Rechtsanspruch dem Grunde und der Höhe nach, ist die gewährte Geldleistung keine Zuwendung<sup>37</sup>. Im Rahmen der Zuwendungsgewährung kommt der zuständigen Behörde ein weiter Ermessensspielraum zu. Dieses Ermessen kann, neben den allgemeinen Grenzen der behördlichen Ermessensausübung, auch durch Vorschriften des speziellen Zuwendungsrechts eingeschränkt werden.

#### a) Rechtsanspruch dem Grunde nach

Zuwendungsrechtliche Spezialvorschriften, wie z.B. § 74 SGB VIII, können dem Zuwendungsempfänger einen unmittelbaren Rechtsanspruch dem Grunde nach verschaffen.<sup>38</sup> Voraussetzung dafür ist, dass die jeweiligen gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind. Der Rechtsanspruch dem Grunde nach betrifft das „ob“ der Zuwendungsgewährung, nicht jedoch die Höhe der Zuwendung. Das bedeutet, dass die

---

<sup>36</sup> Ein subjektiv-öffentlicher Anspruch bezeichnet ein Recht, welches sich aus einer öffentlich-rechtlichen Regelung ergibt, die den individuellen Interessen des Einzelnen dient und deren Zweck es ist eine individuelle Begünstigung herbeizuführen (BeckOK VwGO/Schmidt-Kötters, 69. Ed. 1.1.2024, VwGO § 42 Rn. 151; Kluckert, Zuwendung und Gesetz, Tübingen 2018, S. 46).

<sup>37</sup> Als Zuwendungen werden zweckgebundene Geldleistungen öffentlich-rechtlicher Art bezeichnet, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Stellen außerhalb der Bundes- oder Landesverwaltung geleistet werden, ohne dass der Empfangende vor der Bewilligung einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch hat und ohne dass ein unmittelbarer Leistungsaustausch erfolgt (Dittrich, BHO, 63. AL Juli 2022, § 23, 3.).

<sup>38</sup> BVerwG, Urteil vom 17.07.2009 - 5 C 25/08; Kern, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, 5. Aufl. 2016, SGB VIII, § 74, Rn. 12

Behörde in ihrer Entscheidung über die Zuwendungsgewährung gebunden ist, die Höhe jedoch nach pflichtgemäßem Ermessen festlegen kann.

Dies hat zur Folge, dass das „ob“ der Zuwendungsgewährung uneingeschränkt gerichtlich überprüfbar ist und dem Zuwendungsempfangenden bei Vorliegen der jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Zuwendungsgewährung zusteht. Soweit jedoch die Höhe der Zuwendung streitig ist, bestehen aufgrund der behördlichen Ermessensentscheidung lediglich die im Folgenden dargestellten mittelbaren Rechtsansprüche.

## b) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung

Soweit der Bewilligungsbehörde Ermessen zukommt, kann der Zuwendungsempfänger im Falle einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung eines Zuwendungsantrages einen **Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung** geltend machen.<sup>39</sup> Dieser Anspruch ermöglicht es die behördliche Entscheidung gerichtlich auf **Ermessensfehler**<sup>40</sup> zu überprüfen. Zu beachten ist jedoch, dass behördliche Ermessensentscheidungen nur begrenzt justiziabel sind und eine vollständige oder teilweise Ablehnung eines Zuwendungsantrages nicht zwingend auf einer ermessensfehlerhaften Entscheidung der Behörde beruht. Die Erfolgsaussichten eines Klageverfahrens sind daher im Einzelfall mit dem Prozesskostenrisiko abzuwägen.

---

<sup>39</sup> Kluckert, Zuwendung und Gesetz, Tübingen 2018, S. 46, 47

<sup>40</sup> Das Ermessen wird fehlerhaft ausgeübt, wenn die Behörde die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschreitet (sog. Ermessensüberschreitung), von dem Ermessensspielraum aufgrund sachfremder Erwägungen oder einer unzureichenden Tatsachengrundlage nicht in einer zweckentsprechenden Weise Gebrauch macht (sog. Ermessensfehlgebrauch und Ermessensdefizit) oder die Ermessensausübung unterbleibt (sog. Ermessensausfall). (BeckOK VwGO/Decker, 70. Ed. 1.7.2024, VwGO § 114 Rn. 14-16)

### c) Anspruch auf Gleichbehandlung gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG iVm der Selbstbindung der Verwaltung

Ein weiterer Anspruch des Zuwendungsempfängenden kann sich aus dem **allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz Artikel 3 Absatz 1 GG in Verbindung mit der Selbstbindung der Verwaltung** ergeben.<sup>41</sup> Mit diesem Anspruch kann ein Zuwendungsempfänger gegen eine Ungleichbehandlung im Zuwendungsverfahren vorgehen. Für das jeweilige Zuwendungsverfahren muss sich eine **Verwaltungspraxis** herausgebildet haben, von der die Behörde im Einzelfall nachweislich abgewichen ist. Darüber hinaus bedarf es für die Geltendmachung dieses Anspruches einer **Ungleichbehandlung ohne sachlichen Grund** im Verhältnis zu einem anderen vergleichbaren Zuwendungsempfängenden.

## III. Entgelte

Von der Zuwendungsfinanzierung zu unterscheiden ist die staatliche Entgeltfinanzierung sozialer Organisationen auf der Grundlage von Leistungsverträgen. Leistungsverträge werden in der Regel als öffentlich-rechtliche **Austauschverträge** eingeordnet.<sup>42</sup> Die staatliche Finanzierung erfolgt im Rahmen dieser Verträge als Austausch für eine konkret geschuldete Leistung der sozialen Organisation, sodass sich zwei gleichwertige Leistungen gegenüberstehen.<sup>43</sup> Die Vertragsinhalte der öffentlich-rechtlichen Verträge sind zwischen den Vertragsparteien auf Augenhöhe zu verhandeln und interessengerecht zu vereinbaren.<sup>44</sup> Die leistungserbringende soziale Organisation erhält auf der Grundlage des Vertrages einen **unmittelbaren Zahlungsanspruch**, der im Zweifel auch einklagbar ist.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Meyer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, 2. Aufl. 2022, S. 46; Kluckert, Zuwendung und Gesetz, Tübingen 2018, S. 51

<sup>42</sup> Schindler, in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022 § 77, Rn. 3, 5

<sup>43</sup> Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A, Rn. 190

<sup>44</sup> vgl. BeckOK VwVfG/Kämmerer, 64. Ed. 1.4.2024, VwVfG § 54 Rn. 4, 5

<sup>45</sup> Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Westphal/Krohne/Winkler, 15. Aufl. 2024, SGB IX § 123 Rn. 19-19b

## 1. Rahmenvereinbarungen für Leistungsverträge

Vielfach werden auf Landesebene **Rahmenvereinbarungen** zwischen dem öffentlichen Leistungsträger und Verbänden sowie sonstigen Vereinigungen der Leistungserbringer vereinbart, um die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für die Höhe der Vergütung sowie die Leistungs- und Qualitätsstandards einheitlich zu regeln. Die Regelungen der Rahmenverträge stellen eine Orientierung für die konkreten Einzelvereinbarungen zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer dar und sind für die Vertragsparteien und die durch sie vertretenen Leistungserbringer bindend.<sup>46</sup>

### a) Beispiel: Leistungsbereiche Kinder- und Jugendhilfe, Menschen mit Behinderung und Menschen in sozialen Notlagen

In Berlin wurden in verschiedenen sozialen Leistungsbereichen Rahmenverträge zwischen dem Land Berlin, vertreten durch die jeweils zuständige Senatsverwaltung und den Berliner Verbänden sowie sonstigen Vereinigungen der Leistungserbringer abgeschlossen.

Beispielsweise bestehen für die Leistungsbereiche Kinder- und Jugendhilfe, Menschen mit Behinderung und Menschen in sozialen Notlagen Berliner Rahmenverträge. Insoweit wurde der Berliner Rahmenvertrag für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- und Jugendhilfe (BRVJug) nach Maßgabe des § 78 f SGB VIII, der Berliner Rahmenvertrag Eingliederungshilfe (BRV EGH) gemäß § 131 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) und der Berliner Rahmenvertrag Soziales (BRV Soz) auf der Grundlage von § 80 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) abgeschlossen.

---

<sup>46</sup> Grube/Wahrendorf/Flint/Streichsbier, 8. Aufl. 2024, SGB IX § 123 Rn. 12; von Boetticher, in: LPK SGB XII, 13. Aufl. 2024, § 80, Rn. 2, 14; Schindler, in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 78f, Rn. 1, 5; Kern, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, 5. Aufl. 2016, § 78c, Rn. 3



## b) Beispiel: Kindertagesförderung

Einen Berliner Sonderfall stellt insoweit der Rahmenvertrag der Kindertagesförderung dar. Dieser Rahmenvertrag wird auf der Grundlage des § 23 Kindertagesförderungsgesetz (KitaFöG) geschlossen und stellt die Grundlage für die Finanzierung der Leistungen der Träger von Kindertagesstätten in Berlin dar, die dieser Rahmenvereinbarung beigetreten sind. Ein gesonderter Leistungsvertrag zwischen dem Land Berlin und dem Träger der jeweiligen Kindertagesstätte wird nicht geschlossen, jedoch stellt insbesondere der Beitritt zu einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung eine gesetzliche Finanzierungsvoraussetzung nach § 23 Absatz 3 Satz 1 Nr. 4 iVm § 13 KitaFöG dar.

## 2. Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis

Erbringen soziale Organisationen Leistungen für den Staat an einen Dritten, der einen Rechtsanspruch auf die Leistungsgewährung hat, entsteht ein Leistungserbringungsmodell im **sog. sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis**.<sup>47</sup>

Dieses dreiseitige Rechtsverhältnis setzt sich zusammen aus dem öffentlich-rechtlichen Sozialrechtsverhältnis zwischen dem leistungsberechtigten Bürger und dem Leistungsträger, einem Rechtsverhältnis auf der Grundlage eines Leistungsvertrages zwischen dem Leistungserbringer und dem Leistungsträger sowie dem Rechtsverhältnis zwischen dem Leistungsberechtigten und dem Leistungserbringer auf der Grundlage eines privatrechtlichen Vertrages.<sup>48</sup> Das bedeutet, der öffentliche Leistungsträger schließt einen Leistungsvertrag, u.U. auf der Grundlage einer Rahmenvereinbarung, mit einem Leistungserbringer insbesondere über die konkreten Leistungen, deren Qualität und Vergütung. Der Bürger reicht einen Antrag bei dem öffentlichen Leistungsträger auf Gewährung bestimmter Leistungen ein. Der Leistungsträger prüft die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen der Leistungsgewährung und

---

<sup>47</sup> Treichel, in: LPK XII, 13. Aufl. 2024, § 3 Rn. 2-3; Schindler, in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Vor § 74, Rn. 5, 11 ff.

<sup>48</sup> Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Westphal/Krohne/Winkler, 15. Aufl. 2024, SGB IX § 123 Rn. 3; Grube/Wahrendorf/Flint/Streichsbier, 8. Aufl. 2024, SGB IX § 123 Rn. 3

bewilligt den Antrag, wenn diese vorliegen. Im Anschluss daran macht der Bürger von seinem Wahlrecht Gebrauch und sucht sich einen Leistungserbringer, um die konkrete Leistung in Anspruch zu nehmen. Der leistungsberechtigte Bürger und der Leistungserbringer schließen einen Vertrag über die Leistungserbringung. Dieser mit dem Bürger geschlossene Vertrag ist dann die Grundlage für eine Kostenerstattung gegenüber dem öffentlichen Leistungsträger.

Innerhalb dieses sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses hat der Staat dafür Sorge zu tragen, dass der Leistungsberechtigte, der einen individuellen Rechtsanspruch auf eine konkrete bedarfsgerechte Leistung hat, diese unabhängig von der Haushaltslage erhält, sog. **Sachleistungsverschaffungspflicht**.<sup>49</sup> Da der Staat jedoch in der Regel nicht die erforderlichen Ressourcen hat, um die Leistung selbst zu erbringen oder ein Vorrang der Leistungserbringung durch die sozialen Organisationen in freier Trägerschaft gesetzlich festgeschrieben ist, übernehmen soziale Organisationen an seines statt die Leistungserbringung an den Leistungsberechtigten. Vor dem Hintergrund der Erfüllung staatlicher Pflichten, haben die leistungserbringenden sozialen Organisationen einen Anspruch gegenüber dem Staat auf Vergütung der Leistung.<sup>50</sup> Die Zahlungspflicht des Staates entsteht jedoch in der Regel nicht im Voraus, sondern wird vielmehr erst in dem Moment ausgelöst, in dem der Leistungsberechtigte einen Vertrag mit der leistungserbringenden sozialen Organisation abschließt, der ihn zur Zahlung verpflichtet.<sup>51</sup> Die Zahlungsmodalitäten können in etwaigen Rahmenverträgen bestimmt und ausgestaltet werden.

Im Folgenden sollen die Leistungsverträge zwischen Leistungserbringer und Verwaltung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis anhand einer Auswahl sozialrechtlicher Vorschriften verschiedener Leistungsbereiche veranschaulicht werden.

---

<sup>49</sup> Grube/Wahrendorf/Flint/Streichsbier, 8. Aufl. 2024, SGB IX § 123 Rn. 3; Schindler, in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Vor § 74, Rn. 14; Kluckert, *Zuwendung und Gesetz*, Tübingen 2018, S. 70

<sup>50</sup> von Boetticher, in: LPK SGB XII, 13. Aufl. 2024, § 75, Rn. 41; Schindler, in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Vor § 74, Rn. 14; Grube/Wahrendorf/Flint/Streichsbier, 8. Aufl. 2024, SGB IX § 123 Rn. 6

<sup>51</sup> Grube/Wahrendorf/Flint/Streichsbier, 8. Aufl. 2024, SGB IX § 123 Rn. 6; Schindler, in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Vor § 74, Rn. 14

## a) Beispiel: Leistungsbereiche Menschen mit Behinderung und Menschen in sozialen Notlagen

Die §§ 123 ff. SGB IX regeln die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Abschluss und den Inhalt der Leistungsverträge für Leistungen der Eingliederungshilfe im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses.<sup>52</sup> Für die Erbringung von Sozialhilfeleistungen durch soziale Organisationen sind vergleichbare Regelungen in den §§ 75 ff. SGB XII festgeschrieben.<sup>53</sup>

Bestandteil der Leistungsvereinbarungen beider Leistungsbereiche sind neben der Vergütungsvereinbarung, insbesondere konkrete Leistungsbeschreibungen im Hinblick auf die zu erbringenden bedarfsgerechten Eingliederungshilfe- oder Sozialleistungen sowie die Verpflichtung des Leistungserbringers zur Einhaltung festgeschriebener Qualitätsstandards., § 125 SGB IX, § 76 SGB XII. Die Leistungsvereinbarungen orientieren sich in Berlin bezüglich des Inhaltes, neben den gesetzlichen Vorgaben, auch an den Übereinkommen in den jeweiligen geltenden Rahmenvereinbarungen.<sup>54</sup>

## b) Beispiel: Kinder- und Jugendhilfe

Das SGB VIII sieht für die Finanzierung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in den §§ 77, 78a ff. SGB VIII eine entgeltbasierte Finanzierung auf der Grundlage von Leistungsverträgen vor.

Im Rahmen des Anwendungsbereiches der §§ 78a ff. SGB VIII, der die stationären und teilstationären Leistungen umfasst, verdrängen diese Vorschriften als vorrangige Spezialregelung den § 77 SGB VIII.<sup>55</sup> Das bedeutet, dass Leistungsverträge für Leistungen innerhalb des Anwendungsbereiches der §§ 78 a ff. SGB VIII grundsätzlich nicht auf der Grundlage von § 77 SGB VIII abgeschlossen werden können.

---

<sup>52</sup> Grube/Wahrendorf/Flint/Streichsbier, 8. Aufl. 2024, SGB IX § 123 Rn. 3

<sup>53</sup> vgl. H. Schellhorn/Busse, in: Schellhorn/Hohm/Scheider/Legros, SGB XII, 20. Aufl. 2020, §75, Rn. 6

<sup>54</sup> Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Westphal/Krohne/Winkler, 15. Aufl. 2024, SGB IX § 123 Rn. 6

<sup>55</sup> Schindler/Elmayer in LPK-SGB VIII, 8. Aufl. 2022, § 77, Rn. 1

Bestandteil der Leistungsvereinbarungen gemäß § 77 SGB VIII und §§ 78a ff. SGB VIII sind auch im Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe neben der Vergütungsvereinbarung, insbesondere konkrete Leistungsbeschreibungen sowie die Verpflichtung des Leistungserbringers zur Einhaltung festgeschriebener Qualitätsstandards,

§§ 77, 78c SGB VIII. Der Inhalt der Leistungsvereinbarungen orientiert sich in Berlin, neben den gesetzlichen Vorgaben, auch an den Übereinkommen in der geltenden Rahmenvereinbarung.<sup>56</sup>

### 3. Zweiseitige Rechtsverhältnisse

Die staatliche Finanzierung erfolgt bei zweiseitigen Rechtsverhältnissen ausschließlich im Rahmen des Rechtsverhältnisses zwischen der Verwaltung und dem Leistungserbringer.<sup>57</sup> Ein weiteres Rechtsverhältnis mit dem Bürger, wie es im Falle eines sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses vorliegt, besteht insoweit nicht.<sup>58</sup> Der Abschluss von Leistungsverträgen im zweiseitigen Rechtsverhältnis kommt insbesondere im Zusammenhang mit der Erfüllung objektiver Leistungspflichten des Staates durch soziale Organisationen in Betracht.<sup>59</sup> Liegt eine objektive Leistungspflicht des Staates vor, hat der öffentliche Träger eine bestimmte Leistung vorzuhalten, auf deren Gewährung der Bürger selbst jedoch keinen Rechtsanspruch hat.<sup>60</sup> Für den Abschluss zweiseitiger Leistungsverträge kommt insoweit § 77 SGB VIII als Rechtsgrundlage in Betracht.

Unterfallen die Leistungen dem Anwendungsbereich des § 77 SGB VIII, ist im Rahmen eines zweiseitigen Rechtsverhältnisses die Abgrenzung zu § 74 SGB VIII vorzunehmen, da sich die Anwendungsbereiche beider Vorschriften vielfach überschneiden. Ein Leistungsvertrag schließt bereits begrifflich das Vorliegen einer Zuwendung

---

<sup>56</sup> Schindler, in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 78f, Rn. 1, 5

<sup>57</sup> BeckOK SozR/Winkler, 72. Ed. 1.3.2024, SGB VIII § 77 vor Rn. 1

<sup>58</sup> BeckOK SozR/Winkler, 72. Ed. 1.3.2024, SGB VIII § 77 vor Rn. 1; Schindler, in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022 § 77, Rn. 3

<sup>59</sup> Schindler, in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022 § 77, Rn. 3

<sup>60</sup> Schindler, in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022 § 77, Rn. 3

aus, sodass eine staatliche Finanzierung grundsätzlich nicht zugleich auf § 74 SGB VIII und § 77 SGB VIII basieren kann. Gleichwohl kommt es in der Praxis häufig vor, dass Verträge zwischen der Verwaltung und dem Leistungserbringer geschlossen werden, die keine klare Zuordnung zu einer der Vorschriften, §§ 74 und 77 SGB VIII, vorsehen.

Zwar kommt dem öffentlichen Leistungsträger der Jugendhilfe ein Wahlrecht zu, ob sie gemäß § 74 SGB VIII mittels einer Zuwendung finanziert oder gemäß § 77 SGB VIII auf der Grundlage eines Leistungsvertrages, jedoch sollte in Fällen, in denen eine soziale Organisation ein konkrete und im Einzelnen bestimmtes Leistungsversprechen abgibt, ein Abschluss eines Leistungsvertrages gemäß § 77 SGB VIII erfolgen.<sup>61</sup> Dies erscheint vor dem Hintergrund der Subsidiarität des Haushaltsrechtes systemgerechter, begründet jedoch keinen grundsätzlichen Rechtsanspruch des Leistungserbringers auf Abschluss eines Leistungsvertrages gemäß § 77 SGB VIII.<sup>62</sup> Der öffentliche Leistungsträger hat die Entscheidung über einen Vertragsabschluss lediglich nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen und eine Vereinbarung anzustreben.<sup>63</sup>

In Berliner Praxis lässt sich im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe insoweit eine Tendenz in Richtung leistungsvertragsbasierter Finanzierung und einer schrittweisen Abkehr von der zuwendungs-basierten Finanzierung erkennen. Es ist jedoch bei dem Abschluss von Leistungsverträgen nach § 77 SGB VIII darauf zu achten, dass die Vereinbarung einer Eigenleistung des Leistungserbringers im Unterschied zu § 74 SGB VIII in Ermangelung einer gesetzlichen Grundlage unzulässig ist.<sup>64</sup> Dies wird von den öffentlichen Trägern aufgrund von Unwissenheit jedoch vielfach anders gehandhabt.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Kern, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, 5. Aufl. 2016, SGB VIII, § 77, Rn. 8, § 74, Rn. 20

<sup>62</sup> BeckOK SozR/Winkler, 72. Ed. 1.3.2024, SGB VIII § 77 Rn. 5-7; Kern, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, 5. Aufl. 2016, SGB VIII, § 77, Rn. 8, § 74, Rn. 20

<sup>63</sup> BeckOK SozR/Winkler, 72. Ed. 1.3.2024, SGB VIII § 77 Rn. 5-7

<sup>64</sup> Schindler/Elmayer, in: LPK-SGB VIII, 8. Aufl. 2022, § 77, Rn. 7

<sup>65</sup> Schindler/Elmayer, in: LPK-SGB VIII, 8. Aufl. 2022, § 77, Rn. 7

## IV. Mischfinanzierungen

Als Mischfinanzierung, sog. **dualistische Finanzierung**, wird eine kombinierte Finanzierung aus Entgelt und Zuwendungen bezeichnet.<sup>66</sup> In einem solchen Fall erfolgt die Subjekt- und Objektfinanzierung<sup>67</sup> über unterschiedliche Finanzierungswege.<sup>68</sup>

Grundsätzlich sieht der Gesetzgeber, insbesondere im Bereich des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses, die **sog. monistische Subjektfinanzierung** als gebotene Finanzierungsform vor.<sup>69</sup> Das bedeutet, dass bei Vorliegen einer Leistungsvereinbarung sämtliche im Rahmen der Leistungserbringung entstehenden Kosten **vollständig über das vereinbarte Entgelt** zu decken sind.<sup>70</sup>

Gänzlich ausschließen lässt sich die Mischfinanzierung jedoch nicht, zumal die Möglichkeit einer Mischfinanzierung bspw. in § 78c Absatz 2 Satz 4 SGB VIII und im Bereich der Kindertagesförderung ausdrücklich gesetzlich vorgesehen ist.<sup>71</sup> Zulässig ist die Mischfinanzierung unstreitig jedenfalls dann, wenn ein Leistungserbringer verschiedene Leistungen erbringt, die nur teilweise von Leistungsvereinbarungen umfasst sind.<sup>72</sup> Dies ist unter anderem im Bereich des SGB VIII denkbar, wenn ein Leistungserbringer neben Leistungen im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis (wie z.B. Leistungen der Hilfen zur Erziehung), auch Angebote der Jugendhilfe (wie z.B. Beratungsstellen oder Jugendclubs) vorhält, die einen objektiven Rechtsanspruch begründen und bspw. zuwendungsbasiert finanziert werden.<sup>73</sup>

---

<sup>66</sup> BeckOK SozR/Winkler, 72. Ed. 1.3.2024, SGB VIII § 78c Rn. 20, 21; Schindler in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Vor § 74, Rn. 17

<sup>67</sup> Die Objektfinanzierung bezeichnet die Finanzierung der Einrichtung (Zuwendungsfinanzierung). Die Subjektfinanzierung ist eine Finanzierung, die an die Leistungsberechtigte Person anknüpft, die einen subjektiven Leistungsanspruch hat (Entgeltfinanzierung). (Korioth/Müller, NVwZ 2019, 1065 (1066))

<sup>68</sup> Schindler in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Vor § 74, Rn. 17

<sup>69</sup> Schindler in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 78c, Rn. 17

<sup>70</sup> Schindler in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 78c, Rn. 17

<sup>71</sup> Kunkel/Kepert in LPK-SGB VIII, 8. Aufl. 2022, § 74 Rn. 5; Schindler in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Vor § 74 Rn. 17, § 78c, Rn. 17-18

<sup>72</sup> Schindler in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Vor § 74, Rn. 18

<sup>73</sup> Schindler in: FK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Vor § 74, Rn. 18

Darüber hinaus ist eine ergänzende Finanzierung mittels Zuwendungen im Falle trägerbezogener Investitionen bspw. für eine Errichtung oder einen Umbau einer Einrichtung des Leistungserbringers grundsätzlich zulässig.<sup>74</sup> Die laufenden Kosten hingegen bleiben allein über den Leistungsvertrag finanzierbar.<sup>75</sup>

Um Wettbewerbsvorteile und Doppelfinanzierungen zu vermeiden, hat im Falle einer Mischfinanzierung eines bestimmten Leistungsgegenstandes grundsätzlich eine Anrechnung der öffentlichen Zuwendungsförderung auf das Leistungsentgelt zu erfolgen.<sup>76</sup>

## V. Gesamtbetrachtung

Die wesentlichen Ergebnisse dieser Expertise sind in der folgenden Abbildung in Grundzügen bildlich zusammengefasst.

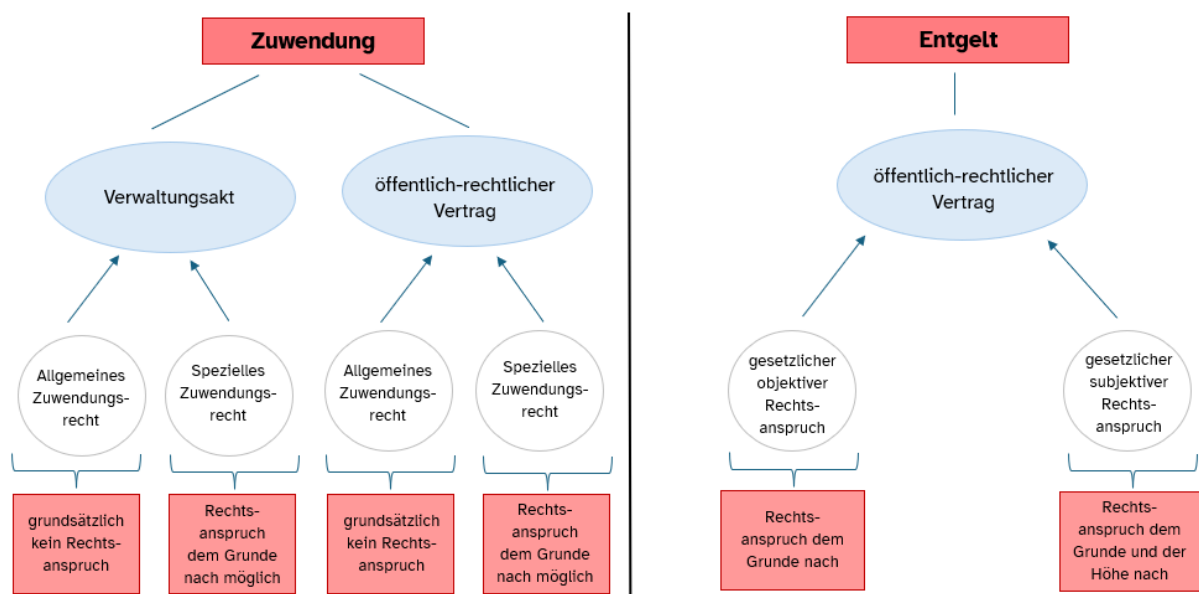


Abb. 1 Gegenüberstellung Zuwendungen und Leistungsverträge (eigene Darstellung)

<sup>74</sup> Kern, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, 5. Aufl. 2016, SGB VIII, § 78c, Rn. 35

<sup>75</sup> Kern, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, 5. Aufl. 2016, SGB VIII, § 78c, Rn. 35

<sup>76</sup> Wiesner, in: Wiesner SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 78c, Rn. 15; Kern, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, 5. Aufl. 2016, SGB VIII, § 78c, Rn. 35

Die Zuwendungsfinanzierung und die leistungsvertragsbasierte Entgeltfinanzierung lassen sich bei näherer Betrachtung nur bedingt miteinander vergleichen.

Während im Rahmen der Zuwendungsfinanzierung grundsätzlich die Freiwilligkeit der Leistungsgewährung besteht, erfolgt die Entgeltfinanzierung auf der Grundlage eines Rechtsanspruchs auf Geldleistungen dem Grunde und der Höhe nach. Die Finanzierung auf der Grundlage von Leistungsverträgen basiert auf zwei gleichwertigen, sich gegenübersehenden, Leistungen. Zuwendungen hingegen setzen keine Gegenleistung voraus, sondern erfordern lediglich die Verwendung der finanziellen Mittel entsprechend des Zweckes.

Leistungsverträge werden zudem vorwiegend für konkrete Leistungen abgeschlossen, die grundsätzlich im Pflichtenkreis des Staates liegen. Ein Rechtsanspruch auf Abschluss eines Leistungsvertrages besteht jedoch vielfach nur dann, wenn der Bürger einen individuellen Rechtsanspruch auf die Leistung hat. Im Falle einer rein objektivrechtlichen Leistungspflicht des Staates steht es in der Regel im pflichtgemäßen Ermessen des öffentlichen Leistungsträgers, ob ein Leistungsvertrag abgeschlossen wird oder eine Zuwendungsfinanzierung erfolgt. Besteht hingegen keine Leistungspflicht des Staates, erfolgt die staatliche Finanzierung regelmäßig über Zuwendungen. Im Rahmen der Zuwendungsfinanzierung kann die Behörde entweder einen Zuwendungsbescheid erlassen oder einen Zuwendungsvertrag mit dem Zuwendungsempfänger abschließen.

Zu beachten ist, dass sich der Leistungsvertrag grundlegend vom Zuwendungsvertrag unterscheidet. Beide Vertragsarten schließen sich bereits aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsvariante (Entgelt und Zuwendung) in der Regel gegenseitig aus. Darüber hinaus unterscheiden sie sich auch im Hinblick auf ihren Inhalt und die Ausgestaltung der Finanzierung deutlich.

Grundsätzlich dürfte es keinen Unterschied zwischen Leistungen geben, auf die ein individueller Rechtsanspruch des Bürgers gegen den Staat besteht und solchen die



objektivrechtlich im Gesetz verankert sind.<sup>77</sup> Vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips gemäß Art. 20 Absatz 3 GG müsste die Verwaltung beide Leistungspflichten, subjektiv oder objektiv, in gleicher Weise umsetzen.<sup>78</sup> In der Praxis wird dies jedoch vielfach anders gehandhabt.

Denkbar wäre insbesondere im Bereich der objektivrechtlichen staatlichen Leistungspflichten die Zuwendungsfinanzierung in eine entgeltbasierte Finanzierung zu überführen, wenn sich die zu erbringende Leistung konkret definieren lässt. Hierfür müssten jedoch vielfach zunächst die gesetzlichen Grundvoraussetzungen geschaffen werden. Im Hinblick auf die projektbasierte Zuwendungsfinanzierung erscheint es vielfach fernliegend das Projekt und seine Ausgestaltung in Form von konkret geschuldeten Einzelleistungen, die gegenüber der öffentlichen Hand abrechenbar sind, zu definieren. Dies würde zum einen dazu führen, dass lediglich die festgeschriebenen und im Vertrag geregelten Leistungen abrechenbar wären. Zum anderen würde die soziale Organisation die Flexibilität im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Projektes einbüßen, da jede inhaltliche Veränderung stets einer Einigung mit dem Land Berlin bedürfte.

Die Arbeit sozialer Organisationen stellt einen Großteil des Leistungsangebotes für das funktionierende soziale Gefüge der Zivilgesellschaft sicher. Der Gesetzgeber müsste diesem Beitrag im Rahmen der Zuwendungsfinanzierung zumindest insoweit Rechnung tragen, als er für einen Großteil der Zuwendungszwecke, die gegenwärtig noch über die allgemeinen Zuwendungsvorschriften finanziert werden, Sondervorschriften schafft. Dadurch könnte immerhin der Zuwendungsanspruch für soziale Organisationen dem Grunde nach sichergestellt werden.

---

<sup>77</sup> Kluckert, Zuwendung und Gesetz, Tübingen 2018, S. 52

<sup>78</sup> Kluckert, Zuwendung und Gesetz, Tübingen 2018, S. 52

## Literaturverzeichnis

- BeckOK SozR Rolfs, Prof. Dr. Christian (Hrsg.), Giesen, Prof. Dr. Richard (Hrsg.), Meßling, Dr. Miriam (Hrsg.), Udsching, Prof. Dr. Peter (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 72. Edition, Stand 01.03.2024, München 2024
- BeckOK VwGO Posser, Prof. Dr. Herbert (Hrsg.), Wolff, Prof. Dr. Heinrich Amadeus (Hrsg.), Decker, Prof. Dr. Andreas (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar VwGO, 69. Edition, Stand 01.07.2024, München 2024
- BeckOK VwVfG Bader, Prof. Johann (Hrsg.), Ronellenfitsch, Prof. Dr. Michael (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar VwVfG mit VwVG und VwZG, 64. Edition, Stand 01.07.2024, München 2024
- BMWK Helmes, Dr. Sebastian (Hauptbearbeiter) i.A.d. Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Kurzgutachten zu „Fordern und Fördern“, Leistung gemäß Rahmenvertrag zur Beratung der Abteilung II des BMWK, BMWK-Projekt-Nr.: 115/21-2, Berlin 2022 im Internet abrufbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/kurzgutachten-foerderung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/kurzgutachten-foerderung.pdf?__blob=publicationFile&v=10) (zuletzt abgerufen am 23.09.2024)

- Deutscher Bundestag  
Deutscher Bundestag, Az.: WD 4 - 3000 - 011/18,  
Sachstand: Verschiedene Fragen zu Rechtsgrundla-  
gen des Bundeshaushalts, 18. Januar 2018; im In-  
ternet abrufbar unter: [https://www.bundestag.de/re-  
source/blob/544056/dc87d5f22fcf578b4e4a1f19a  
cb8fb3b/WD-4-011-18-pdf.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/544056/dc87d5f22fcf578b4e4a1f19acb8fb3b/WD-4-011-18-pdf.pdf) (zuletzt abgerufen  
am 23.09.2024)
- Dittrich  
Dittrich, Norbert, Bundeshaushaltsordnung mit  
Schwerpunkt Zuwendungsrecht, 66. Aktualisierung,  
Heidelberg 1. Januar 2024
- FK-SGB VIII  
Münder, Prof. Dr. Johannes (Hrsg.), Meysen, Dr.  
Thomas (Hrsg.), Trenczek, Prof. Dr. Thomas (Hrsg.),  
Frankfurter Kommentar SGB VIII Kinder- und Ju-  
gendhilfe, 9. Auflage, Baden-Baden 2022
- Gröpl  
Gröpl, Christoph (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung /  
Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO) staatliches  
Haushaltsrecht Kommentar, München 2011
- Grube/Wahrendorf/Flint/Streichsbier  
Flint, Prof. Dr. Thomas (Hrsg.), SGB XII Sozialhilfe  
mit Eingliederungshilfe (SGB IX Teil 2 und Asylbe-  
werberleistungsgesetz Kommentar, 8. Auflage,  
München 2024
- Kluckert  
Kluckert, Sebastian, Zuwendung und Gesetz insbe-  
sondere zu Grund und Grenzen der Außenwirkung  
von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan, Tübingen  
2018

- Korioth/Müller  
Korioth, Dr. Stefan, Müller, Dr. Michael W., Gestaltungsmöglichkeiten bei der Finanzierung der Kindertagesförderung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 15, 38. Jahrgang 2019
- LPK-SGB VIII  
Kunkel, Prof. Peter-Christian (Hrsg.), Kepert, Prof. Dr. Jan (Hrsg.), Pattar, Prof. Dr. Andreas Kurt (Hrsg.), Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilfe Lehr- und Praxiskommentar, 8. Auflage, Baden-Baden 2022
- LPK-SGB XII  
Bieritz-Harder, Renate (Hrsg.), Conradis, Wolfgang (Hrsg.), Palsherm, Ingo (Hrsg.), SGB XII Sozialhilfe Lehr- und Praxiskommentar, 13. Auflage, Baden-Baden 2024
- Lück  
Lück, Astrid, Entbürokratisierung der Zuwendungspraxis am Beispiel der Schwangerschaftsberatungsstellen, unveröffentlichte Masterarbeit, Sozialmanagement, Alice Salomon Hochschule Berlin, Berlin 2024 (anzufagen über [info@paritaet-berlin.de](mailto:info@paritaet-berlin.de))
- Mayer  
Mayer, Volker, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden: Handbuch für Bewilligungsbehörden und Zuwendungsempfänger, 1. Auflage, Baden-Baden April 2022
- Müller/Meyer/Ziekow  
Müller, Hans-Martin, Richter, Bettina, Ziekow, Jan, Handbuch Zuwendungsrecht Rechtsgrundlagen Verfahren Rechtsschutz, München 2017

Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Westphal/Krohne

Neumann, Dr. Dirk, Pahlen, Dr. Ronald, Greiner, Prof. Dr. Stefan, Winkler, Prof. Dr. Jürgen, Krohne, Christine, Westphal, Dirk, Sozialgesetzbuch IX Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen Kommentar, 15. Auflage, München 2024

Schellhorn/Fischer/Mann/Kern

Fischer, Prof. Dr. Lothar (Hrsg.), Mann, Horst (Hrsg.), Schellhorn, Prof. Dr. Helmut (Hrsg.), Kern, Dr. Christoph (Hrsg.), SGB VIII Kinder und Jugendhilfe Kommentar, 5. Auflage, Köln 2016

Schellhorn/Hohm/Scheider/Legros

Schellhorn, Prof. Dr. Helmut (Hrsg.), Hohm, Dr. Karl-Heinz (Hrsg.), Scheider, Peter (Hrsg.), Legros, Christoph (Hrsg.), SGB XII Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – (SGB XII) Kommentar, 20. Auflage, Köln 2020

Wiesner SGB VIII

Wiesner, Reinhard (Hrsg.), SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe Kommentar, 4. Auflage, München 2011