

Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen



Landtag Nordrhein-Westfalen • Postfach 10 11 43 • 40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

INFORMATION
18/97

Alle Abgeordneten

Förderprogramm „NRW.Zuschuss Wohneigentum“

Bearbeitung: Dr. Martin Dresenkamp

Datum: 31. Oktober 2023

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag von Herrn Marcel Hafke MdL (FDP) erstellt.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A. SACHVERHALT UND GUTACHTENAUFTRAG	5
B. GUTACHTEN	7
I. WELCHE RECHTLICHE WIRKSAMKEIT ENTFALTET DIE PRESSEMITTEILUNG DER NRW.BANK IM HINBLICK AUF DIE AKTUELL GELTENDE FÖRDERRICHTLINIE?	7
II. HABEN DIE ANTRAGSTELLER AUFGRUND DER AKTUELLEN GELTENDEN FÖRDERRICHTLINIE AUCH DANN NOCH ANSPRUCH GEGEN DIE NRW.BANK AUF AUSZAHLUNG DES ZUSCHUSSES, WENN DER ERWERBSVORGANG ERST NACH DEM IN DER PRESSEMITTEILUNG GENANNTEN STICHTAG AM 14. JULI 2023 RECHTSWIRKSAM ABGESCHLOSSEN WURDE? DENN DIE FÖRDERRICHTLINIE GILT BIS HEUTE UNVERÄNDERT FORT UND EINE PRESSEMITTEILUNG KANN KEINE RECHTLICHE BINDUNGSWIRKUNG ENTFALTEN.	9
III. GEMÄß DER AKTUELL GELTENDEN FÖRDERRICHTLINIE KÖNNEN FÖRDERANTRÄGE BIS ZUM 30. JUNI 2024 GESTELLT WERDEN. GEMÄß DER PRESSEMITTEILUNG DER NRW.BANK KÖNNEN ANTRÄGE NUR NOCH FÜR ERWERBSVORGÄNGE GESTELLT WERDEN, DIE RECHTSWIRKSAM BIS EINSCHLIEßLICH ZUM 14. JULI 2023 ABGESCHLOSSEN WURDEN. WIE MUSS DIE NRW.BANK NUN FÖRDERANTRÄGE BEHANDELN, BEI DENEN DER ERWERBSVORGANG NICHT RECHTSWIRKSAM BIS EINSCHLIEßLICH ZUM 14. JULI 2023 ABGESCHLOSSEN WURDE?	9
1. <i>Auswirkungen der ausgebliebenen Veröffentlichung einer Änderung des Wortlauts der Förderrichtlinie im Ministerialblatt NRW</i>	9
2. <i>Selbstbindung der Verwaltung / Vertrauensschutz</i>	11
2.1. Vertrauensschutz in der Leistungsverwaltung	12
2.2. Vorbehalte in der Förderrichtlinie / Änderung von wirtschaftlichen Verhältnissen	13
IV. INWIEFERN KANN DIE NRW.BANK VON EINEM VOM LANDTAG BESCHLOSSENEN HAUSHALTSPLAN UND VORGESEHENEN AUSGABEN (HAUSHALTSPLAN 2022 UND NACHTRAGSHAUSHALT 2022, KAPITEL 20 020 –ALLGEMEINE BEWILLIGUNGEN, TITEL 891 10 - UND TITEL 682 10) ABWEICHEN?	16
V. INWIEFERN ENTFALTEN BESCHLÜSSE DES LANDTAGS EINE BINDEnde WIRKUNG AUF DIE NRW.BANK?	18
VI. ZUSAMMENFASSUNG.....	20
C. LITERATURVERZEICHNIS	23

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag

Das Land Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2022 das Förderprogramm „NRW. Zuschuss Wohneigentum“ aufgelegt, um vor allem junge Familien bei der Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum mit einem Zuschuss zu unterstützen. Dem Förderprogramm liegt die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Schaffung von angemessenem Wohneigentum (Förderrichtlinie Wohneigentum)“¹, ein Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 2. Mai 2022, zugrunde. Privatpersonen, die ab dem Jahr 2022 in Nordrhein-Westfalen ein Haus, eine Wohnung oder ein Grundstück zu eigenen Wohnzwecken gekauft und dafür Grunderwerbsteuer bezahlt haben, konnten bei der NRW.BANK einen Zuschuss von bis zu 10.000 Euro – maximal zwei Prozent der Kaufpreissumme – beantragen.

Das Förderprogramm „NRW.Zuschuss Wohneigentum“ war ursprünglich befristet für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2022 angelegt. Das gesamte Programmvolumen betrug 400 Millionen Euro. Da der Fördertopf im Jahr 2022 nicht ausgeschöpft wurde, beschloss die Landesregierung, das Programm auch im Jahr 2023 fortzusetzen. Mit entsprechendem Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 1. Dezember 2022 wurde die Förderrichtlinie u.a. in der Nummer 6.6 dahingehend abgeändert, dass Anträge bis zum 30. Juni 2024 gestellt werden können.²

Die NRW.BANK teilte am 14. Juli 2023 in einer Pressemeldung mit, dass das Förderprogramm „NRW.Zuschuss Wohneigentum“ nicht fortgeführt werde. Wörtlich heißt es in der Meldung der Bank:

„Nachdem das Förderprogramm „NRW.Zuschuss Wohneigentum“ in den letzten eineinhalb Jahren in rund 50.000 Fällen mit durchschnittlich 6.500 Euro Menschen beim Erwerb von Wohneigentum unterstützen konnte, läuft das Programm nunmehr aus. Im Rahmen des Vertrauensschutzes können diejenigen, die bis einschließlich 14. Juli 2023 den Erwerbsvorgang rechtswirksam abgeschlossen haben (maßgeblich ist das Datum der erstmaligen notariellen Beurkundung des Erwerbsvertrages bzw. des rechtskräftigen Zuschlagsbeschlusses), den Antrag mit allen erforderlichen Unterlagen auch nach dem 14. Juli 2023 noch stellen.

[...]

Auch in Zukunft unterstützt die NRW.BANK den Bau, den Kauf oder die Gestaltung von selbstgenutztem Wohneigentum. Beim Programm NRW.BANK. Wohneigentum zum Beispiel hat sie zum März 2023 die Einkommensgrenze erhöht und damit den Zugang auch für Schwellenhaushalte ermöglicht, die bislang nicht von einer Förderung profitieren konnten.“³

¹ MBI. NRW. 2022 S. 368.

² MBI. NRW. 2022 S. 998.

³ <https://www.nrwbank.de/de/info-und-service/presseinformationen/2023/zuschuss-wohneigentum-beendet.html>.

Der Abgeordnete Marcel Hafke hat den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche rechtliche Wirksamkeit entfaltet die Pressemitteilung der NRW.BANK im Hinblick auf die aktuell geltende Förderrichtlinie?

2. Haben die Antragsteller aufgrund der aktuellen geltenden Förderrichtlinie auch dann noch Anspruch gegen die NRW-BANK auf Auszahlung des Zuschusses, wenn der Erwerbsvorgang erst nach dem in der Pressemitteilung genannten Stichtag am 14. Juli 2023 rechtswirksam abgeschlossen wurde? Denn die Förderrichtlinie gilt bis heute unverändert fort und eine Pressemitteilung kann keine rechtliche Bindungswirkung entfalten.

3. Gemäß der aktuell geltenden Förderrichtlinie können Förderanträge bis zum 30. Juni 2024 gestellt werden. Gemäß der Pressemitteilung der NRW.BANK können Anträge nur noch für Erwerbsvorgänge gestellt werden, die rechtswirksam bis einschließlich zum 14. Juli 2023 abgeschlossen wurden. Wie muss die NRW.BANK nun Förderanträge behandeln, bei denen der Erwerbsvorgang nicht rechtswirksam bis einschließlich zum 14. Juli 2023 abgeschlossen wurde?

4. Inwiefern kann die NRW.BANK von einem vom Landtag beschlossenen Haushaltsplan und vorgesehenen Ausgaben (Haushaltsplan 2022 und Nachtragshaushalt 2022, Kapitel 20 020 –Allgemeine Bewilligungen, Titel 891 10 - und Titel 682 10) abweichen?

5. Inwiefern entfalten Beschlüsse des Landtags eine bindende Wirkung auf die NRW.BANK?

B. Gutachten

Im nachfolgenden Gutachten werden unter B.I. bis B.V die im Gutachtauftrag genannten Fragen einer Beantwortung zugeführt. Die Fragen II. und III. werden im Sachzusammenhang gemeinsam beantwortet. Die Bearbeitung schließt unter B.VI. mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse.

I. Welche rechtliche Wirksamkeit entfaltet die Pressemitteilung der NRW.BANK im Hinblick auf die aktuell geltende Förderrichtlinie?

Staatliche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, u.a. in Form von Pressekonferenzen und Pressemeldungen, kann als Annexaufgabe zur Erfüllung von Staatsaufgaben verstanden werden.⁴ In einer medialen Öffentlichkeit ist es heute unabdingbar, dass Bürgerinnen und Bürger von sie betreffenden Regelungen erfahren und Partizipationsmöglichkeiten wahrnehmen können. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit fördert die Teilnahme an Programmen, macht diese bekannt und fördert die Beteiligung.

Bereits im Jahre 1977 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass es in den Rahmen zulässiger Presse- und Öffentlichkeitsarbeit falle, wenn die Regierung der Öffentlichkeit ihre Politik, Maßnahmen und Vorhaben sowie künftig zu lösende Fragen darlege und erläutere.⁵ Nach heutigem Verständnis beschränkt sich die Informationsaufgabe nicht auf die Regierungsspitze und die politische Willensbildung im engeren Sinne, vielmehr umfasst sie auch generell eine moderne dienstleistungsorientierte Verwaltung in allen ihren Untergliederungen und Leistungsangeboten. Dies gilt nicht nur für die Tätigkeit der Verwaltung im engeren Sinne einer Eingriffsverwaltung, vielmehr kann es auch darum gehen, durch Beauftragte und Bewilligungsbehörden Förderprogramme bekannt zu machen und auf Förderungsbedingungen und Restriktionen aufmerksam zu machen.⁶

Es gibt grundsätzlich keine feste Vorgabe, welche Stelle innerhalb der Verwaltung die Bürgerinnen und Bürger informiert. Schon aus Gründen der Zweckmäßigkeit sollten die Informationen an der Stelle für den Bürger und die Bürgerin zur Verfügung stehen, an der diese auch am ehesten erwartet werden. Dies wird im Zweifel im Förderwesen schon aus Gründen der Praktikabilität und der Bürgernähe die entsprechende Internetpräsenz der Bewilligungsbehörde sein.⁷ Insofern wies der Minister der Finanzen im Rahmen der Fragestunde des Landtags NRW am 23. August 2023 darauf hin, dass stets alle Entscheidungen zu dem Beginn, den Veränderungen, der Weiterführung und dem Antragsstopp des Förderprogramms „NRW.Zuschuss Wohneigentum“ über die NRW.BANK

⁴ Mandelartz / Grotelüschen, NVwZ 2004, 647; Gusy, NVwZ 2015, 700, 701. Zur Abgrenzung von Presse- und Öffentlichkeitsarbeit Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 57.

⁵ Vgl. BVerfGE 44, 125ff. (147); so auch schon BVerfGE 20, 55 (100); Mandelartz / Grotelüschen, NVwZ 2004, 647.

⁶ Gusy, NVwZ 2015, 700, 701; Schoch: Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 120.

⁷ Mandelartz / Grotelüschen, NVwZ 2004, 647, 648.

kommuniziert worden seien. Die NRW.BANK und nicht das Ministerium der Finanzen NRW habe im Zusammenhang mit dem Förderprogramm die Kommunikation nach außen übernommen, das Programm sei somit aus einer Hand erklärt worden.⁸

In der Tat lassen sich auf der Internetseite der NRW.BANK zahlreiche Informationen und Pressemeldungen finden, z. B.:

- 3. Mai 2022: „Förderprogramm zur Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum geht an den Start“.⁹
- 9. Dezember 2022: „Nordrhein-Westfalen verlängert das Zuschussprogramm für Eigentümer“.¹⁰
- 14. Juli 2023: „Förderprogramm NRW.Zuschuss Wohneigentum beendet – 6.500 Euro durchschnittliche Förderhöhe“.¹¹

Nach Ziffer 6.1 der Förderrichtlinie Wohneigentum ist die NRW.BANK Bewilligungsbehörde im Sinne der Förderrichtlinie. Es sprach vorliegend nichts dagegen, dass die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern über die Bewilligungsbehörde geführt wird. Vielmehr war es sogar zweckdienlich, alle Informationen um das Förderprogramm an einer zentralen Stelle zu bündeln. Dies entspricht im Übrigen auch der Idee der vorliegenden Förderrichtlinie Wohneigentum, die in Ziffer 6 die Vorgangsbearbeitung allein bei der Bewilligungsbehörde verortet.

Fragt der Gutachtauftrag nach den rechtlichen Auswirkungen der vorgenannten Pressemitteilung auf die Förderrichtlinie ist festzuhalten, dass sich aus der Beauftragung der NRW.BANK zur Ausführung des Förderprogramms NRW.Zuschuss Wohneigentum und deren Presse- und Öffentlichkeitsarbeit keine rechtliche Kompetenz ergibt, die innenrechtliche Wirksamkeit der Förderrichtlinie, als Runderlass des Ministeriums der Finanzen, aufzuheben oder zu ändern. Dem Ministerium obliegt die Änderung der Förderrichtlinie, die gegenüber der NRW.BANK die wesentlichen Aspekte der Gewährung von Zuwendungen verwaltungsintern festlegen und damit ihr gegenüber Bindungswirkung im Rahmen der Beauftragung entfalten soll. Die Notwendigkeit entsprechender verwaltungsinterner Festlegungen erschließt sich schon daraus, dass die NRW.BANK zu Lasten des Einzelplans 20 der Allgemeinen Finanzverwaltung agiert.

Aus dem somit allein informatorischen Handeln der NRW.BANK ergibt sich keine rechtliche Wirkung auf den vom Ministerium der Finanzen erlassenen Runderlass. Bei den Pressemeldungen der NRW.BANK handelt es sich um Informationen

⁸ PlenProt. 18/39, S. 160.

⁹<https://www.nrwbank.de/de/info-und-service/presseinformationen/2022/zuschuss-wohneigentum.html>.

¹⁰<https://www.nrwbank.de/de/info-und-service/presseinformationen/2022/verlaengerung-zuschuss-wohneigentum.html>

¹¹<https://www.nrwbank.de/de/info-und-service/presseinformationen/2023/zuschuss-wohneigentum-beendet.html>.

außerhalb eines formalen verwaltungsrechtlichen Verfahrens. Es wird keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern erzeugt (zum Vertrauensschutz siehe unter B.II.). Erst nach Beantragung und mit Erteilung des Zuwendungsbescheids nach Ziffer 6.3. der Förderrichtlinie erhalten die beantragenden Bürgerinnen und Bürger eine hinreichend gefestigte Rechtsposition und im Falle einer positiven Entscheidung einen Anspruch auf Fördermittel nach Maßgabe der in dem Bescheid – einschließlich seiner Anlagen, hier der Besondere Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Förderrichtlinie Wohneigentum (BNBest-Wohneigentum), – enthaltenen Regelungen.

- II. Haben die Antragsteller aufgrund der aktuellen geltenden Förderrichtlinie auch dann noch Anspruch gegen die NRW.BANK auf Auszahlung des Zuschusses, wenn der Erwerbsvorgang erst nach dem in der Pressemitteilung genannten Stichtag am 14. Juli 2023 rechtswirksam abgeschlossen wurde? Denn die Förderrichtlinie gilt bis heute unverändert fort und eine Pressemitteilung kann keine rechtliche Bindungswirkung entfalten.**
- III. Gemäß der aktuell geltenden Förderrichtlinie können Förderanträge bis zum 30. Juni 2024 gestellt werden. Gemäß der Pressemitteilung der NRW.BANK können Anträge nur noch für Erwerbsvorgänge gestellt werden, die rechtswirksam bis einschließlich zum 14. Juli 2023 abgeschlossen wurden. Wie muss die NRW.BANK nun Förderanträge behandeln, bei denen der Erwerbsvorgang nicht rechtswirksam bis einschließlich zum 14. Juli 2023 abgeschlossen wurde?**

[Anmerkung: Die Fragen II. und III. werden im Sachzusammenhang zusammengefasst beantwortet]

Alleine aus der Förderrichtlinie Wohneigentum können potentielle Antragsstellerinnen und Antragssteller keine Zahlungsansprüche gegen die NRW.BANK herleiten. Vielmehr ist, anknüpfend an die vorherigen Ausführungen, festzuhalten, dass grundsätzlich vor Antragsstellung und Bewilligung kein individualrechtlicher Anspruch von Bürgerinnen und Bürger auf die Gewährung öffentlicher Fördermittel besteht.¹² Die Bewilligung wiederum ist davon abhängig, dass im Rahmen des entsprechenden Haushaltsansatzes Mittel zur Verfügung stehen.

1. Auswirkungen der ausgebliebenen Veröffentlichung einer Änderung des Wortlauts der Förderrichtlinie im Ministerialblatt NRW

Zum Zeitpunkt der Pressemeldung der NRW.BANK am 14. Juli 2023 war keine Änderung der Förderrichtlinie hinsichtlich des Förderungszeitraums im Ministerialblatt veröffentlicht worden. Die bei Mitteilung der Verkürzung des Förderungszeitraums ausgebliebene Veröffentlichung einer Änderung kann

¹² Sachs, in: *Stelkens/Bonk/Sachs/Sachs*, VwVfG § 40 Rn. 126; vgl. *OVG Berlin*. LKV 1994, 262 f.

jedoch nur dann rechtlich erheblich sein, wenn bereits die ursprüngliche Veröffentlichung der Förderrichtlinie und ihre textliche Festsetzung individuelle Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger gegen die NRW.BANK begründeten.

Dies ist nicht der Fall. Förderrichtlinien als solche müssen bereits nicht zwingend veröffentlicht werden, wenngleich dies aus Gründen der Verwaltungstransparenz regelmäßig (ggf. auch im Nachgang) im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen geschieht.¹³

Unabhängig von der Frage der Veröffentlichung aus Gründen der Transparenz ergibt sich eine Selbstbindung der Verwaltung und ein möglicher Zahlungsanspruch gegen die Verwaltung auch nicht aus dem bloßen Bestehen der Richtlinie per se, oder gar dem Wortlaut etwaiger veröffentlichter „häufig gestellte Fragen“ zu den Einzelheiten der Förderungsgewährung auf der Internetseite der NRW.BANK. Der veröffentlichte Wortlaut kann nur ein Indiz für mögliche Rechtswirkungen darstellen.

Förderrichtlinien begründen nämlich nicht wie Gesetze und Rechtsverordnungen unmittelbar Rechte und Pflichten. Sie unterfallen dem Oberbegriff der Verwaltungsvorschriften, die innerhalb der Verwaltungsorganisation von übergeordneten Verwaltungsinstanzen an nachgeordnete Behörden ergehen und die dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung näher zu bestimmen, ggf. auch zu vereinheitlichen. Sie entfalten erst durch ihre Anwendung durch die Verwaltung Außenwirkung.¹⁴ Von einer mittelbaren Außenwirkung ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften kann nicht ausgegangen werden, da diesen ansonsten über Umwege ohne entsprechende Legitimation die Rolle einer Rechtsnorm beigemessen würde.¹⁵

Dementsprechend ist auch die Förderrichtlinie Wohneigentum als Runderlass des Ministeriums der Finanzen NRW, mit dem der NRW.BANK die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen und die inhaltlichen Anforderungen für die Bewilligung von Förderungen an die Hand gegeben werden, zu verstehen. Es sollen lediglich die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die NRW.BANK zum einen ihren Auftrag erfüllen kann, zum anderen einheitliche Entscheidungen bei den Förderungsberechtigten getroffen werden können. Die Veröffentlichung der Richtlinie entfaltet damit ebenso wie die unterbliebene Veröffentlichung einer Änderung keine Rechtswirkung.

¹³ Rossi, in: Gröpl, BHO / LHO, Rn. 19.

¹⁴ VG Würzburg, Urteil v. 14.11.2022 – W 8 K 22.95.

¹⁵ Riese, in: Schoch/Schneider, VwGO, § 114 Rn. 75.

2. Selbstbindung der Verwaltung / Vertrauensschutz

Sollen Förderrichtlinien nicht nur informativen Charakter haben, sondern auch eine unmittelbar verbindliche Wirkung gegenüber potentiellen Zuwendungsempfänger entfalten, so bedarf es demnach zusätzlich eines Verwaltungshandelns der Bewilligungsbehörde mit Außenwirkung nach den Regelungen eines förmlichen Verwaltungsverfahrens.¹⁶ Entscheidend ist hier ausschließlich die tatsächliche ständige Verwaltungspraxis zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung.¹⁷

Unabhängig von den textlichen Festlegungen in der Förderrichtlinie Wohneigentum ergibt sich vorliegend auch aus der Verwaltungspraxis der Bewilligungsbehörde kein Anspruch auf Auszahlung aus Erwägungen der Selbstbindung oder des Vertrauensschutzes. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes will das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Kontinuität von Recht im Sinne individueller Erwartungssicherheit schützen und damit auch deren Dispositionen vor ihrer Entwertung durch Rechtsänderungen. Geschützt ist aber grundsätzlich nur das Vertrauen darauf, dass die mit abgeschlossenen Tatbeständen verknüpften gesetzlichen Rechtsfolgen anerkannt bleiben. In Bezug auf Geldleistungspflichten in der Eingriffsverwaltung schützt der Grundsatz des Vertrauensschutzes beispielsweise davor, dass Geldleistungspflichten zum Vorteilsausgleich für abgeschlossene zurückliegende Tatbestände ohne zeitliche Begrenzung erhoben werden können.¹⁸

Schulze-Fielitz weist in seiner Kommentierung im *Dreier* Grundgesetzkommentar darauf hin, dass der Grundsatz des Vertrauensschutz Ausformungen und Begrenzungen für zukünftige Sachverhalte unterliege:

„Rechtssicherheit und Vertrauensschutz stoßen als wesentliche Elemente des Rechtsstaatsprinzips im steuernden Interventions- und Sozialstaat der Gegenwart auf Grenzen. Es gibt deshalb kein grundsätzliches Vertrauen in den Fortbestand einer günstigen Rechtslage. Der Gesetzgeber kann für zukünftige Sachverhalte neue gesetzliche Regelungen erlassen, auch wenn sie für den Bürger belastende Wirkungen haben; verfassungsrechtlich problematisch sind nur Regeln, die den Bürger rückwirkend belasten, weil sie auf vergangene Sachverhalte Bezug nehmen.“¹⁹

¹⁶ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, Rn. 80.

¹⁷ Vgl. VGH München, Urteil v. 10.12.2015 – 4 BV 15.1830; VG Würzburg Urteil v. 14.11.2022 – W 8 K 22.95.

¹⁸ BVerfGE 133, 143 (158 f.); Schoch: in: Schneider/Schoch, VwVfG, § 48 Rn. 196; Hellriegel, NVwZ 2009, 571 (571).

¹⁹ Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Rn. 146-150.

2.1. Vertrauensschutz in der Leistungsverwaltung

Das staatliche Handeln in der Leistungs- und Förderungsverwaltung ist nur in einem weniger strengen Sinne als die Eingriffsverwaltung an den im Rechtsstaatsprinzip verankerten Geboten von Vertrauensschutz und Verhältnismäßigkeit zu messen, wobei hier nach dem betreffenden Verfahrensstadium zu differenzieren ist.²⁰ Es gilt, dass grundsätzlich erst mit Erlass eines Förderbescheids ein Anknüpfungspunkt für Vertrauensschutz in die begehrte Zuwendung besteht.²¹ Im Vorfeld einer Antragsstellung und Bewilligung besteht allenfalls ein eingeschränkter Vertrauensschutz.

Das BVerwG stellt in gefestigter Rechtsprechung fest, dass kein schutzwürdiges Vertrauen in den zeitlich unbegrenzten Fortbestand einer Förderung und der ihr zu Grunde liegenden Praxis besteht; vielmehr müsse der Förderungsempfänger damit rechnen, dass bei Eintritt grundlegender Änderungen Förderungstatbestände verändert würden und Zahlungen nicht (mehr) erfolgen.²² Das Gericht räumt dem Staat als Förderungsgeber im Rahmen der Leistungsverwaltung insofern ein weites Gestaltungsermessen ein. Das Ermessen betreffe nicht nur die grundsätzliche Gewährung einer Förderung, sondern auch ihre Einstellung und – im Rahmen des Einschätzungsspielraums – die Wahl des Zeitpunktes, zu dem die Einstellung wirksam werden soll. Zulässig könne eine Ermessenentscheidung auch dann sein, wenn von einer Stichtagsregelung bereits anhängige Subventionsanträge betroffen würden, welche die nach der bisherigen Subventionspraxis geltenden Voraussetzungen erfüllt hätten.²³

Gründe für die Änderung oder Aufgabe einer Förderungspraxis können nach dem BVerwG insbesondere der vorzeitige Wegfall des Förderungszwecks oder eine geänderte Haushaltslage sein.²⁴ Dabei sei zu berücksichtigen, dass gerade Entscheidungen über die Änderung oder Aufhebung von Förderprogrammen auf haushaltspolitischen Wertungen und Prognosen beruhen, bei denen der Exekutive eine Einschätzungsprärogative zustehe, die nachträglichen Änderungen durchaus zugänglich sei. In diesem Bereich, mit sich kontinuierlich verändernden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen, könne die/der Einzelne nur eingeschränkt auf das unveränderte Fortbestehen einer ihm günstigen Rechtslage vertrauen.²⁵

²⁰ BVerwGE 126, 33 (49); vgl. zum nachträglichen Entfallen des Vertrauensschutzes nach Bewilligung und Gewährung VG *München* Ur. v. 22.3.2023 – M 31 K 19.4797; vgl. zum Vertrauensschutzprinzip bei begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakten im Nachgang einer Verwaltungsentscheidung in § 48 VwVfG, *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 48 Rn. 28 ff.

²¹ *Hellriegel*, NVwZ 2009, 571(571).

²² BVerwGE 104, 220 (223, 227); BVerwG NVwZ 2006, 1184 (1188); OVG *Hamburg* NVwZ-RR 2005, 258.

²³ BVerwGE 126, 33 (57).

²⁴ BVerwGE 126, 33 (51).

²⁵ BVerwGE 126, 33 (52); siehe auch *Hellriegel*, NVwZ 2009, 571.

Die Freiheit des Staates im Rahmen der Leistungsverwaltung Zahlungen zu gewähren korrespondiere maßgeblich mit der Freiheit, diese auch wiedereinzustellen. Aus sachlichen Gründen könne daher ein durch Verwaltungsvorschrift festgelegtes Förderprogramm jederzeit geändert werden, ohne dass dadurch der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt werde.²⁶ Ein Gleichheitsverstoß liege damit auch bei Einführung oder Änderung einer Stichtagsregelung nicht vor, sofern nur die (sachgerechte) Regelung gleichmäßig angewandt werde.²⁷ Die Einführung/Änderung müsse notwendig und die Wahl des Zeitpunktes, orientiert am gegebenen Sachverhalt, sachlich vertretbar sein.²⁸ Es sei allein Sache des Zuwendungsgebers, die Modalitäten einer Förderung festzulegen.²⁹ Dabei seien im Einzelfall gewisse Härten unvermeidbar, wie sie mit jeder Einführung oder Änderung einer Regelung mit begrenzender zeitlicher Wirkung verbunden seien.³⁰

Neben einem Gleichheitsverstoß ist nach der Rechtsprechung des BVerfG auch ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG nicht anzunehmen. Die Aussicht oder auch nur bloße Erwartung auf eine Förderung sei noch keine von der Eigentumsfreiheit geschützte Rechtsposition. Es handele sich lediglich um eine in der Zukunft liegende Chance oder Verdienstmöglichkeit, die noch nicht zum eigenen Vermögen gehöre.³¹

2.2. Vorbehalte in der Förderrichtlinie / Änderung von wirtschaftlichen Verhältnissen

Keine rechtfertigungsbedürftige Änderung der Förderungspraxis ergibt sich indes dann, wenn die betreffende Richtlinie Elemente der Unverbindlichkeit enthält, in denen sie ausdrücklich feststellt, dass durch die Richtlinie kein Anspruch auf Förderung begründet wird.³² Üblich sind im Förderungswesen insbesondere Haushaltsvorbehalte, die im Zweifelsfall auch nachträgliche haushalterische Anpassungsmaßnahmen erfassen, die bei Abfassung der Förderrichtlinie so noch nicht absehbar waren.

²⁶ BVerwGE 126, 33 (48) unter Bezugnahme auf BVerfGE 75, 78 (106).

²⁷ BVerwGE 126, 33 (57).

²⁸ BVerfGE 24, 220 (228); 29, 283 (299); 48, 81 (127).

²⁹ VGH München Beschl. v. 14.9.2020 – 6 ZB 20.1652.

³⁰ BVerfGE 3, 58 (148); 13, 31 (38); VGH München Beschl. v. 14.9.2020 – 6 ZB 20.1652.

³¹ BVerfGE 75, 78 (106). Hierzu auch Hellriegel, NVwZ 2009, 571 (572); Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, Rn. 90; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 14 Rn. 277 verweisen in ihrer Kommentierung zur Eigentumsfreiheit passend darauf, dass „Eigentum“ im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG nur die rechtsatzmäßig geprägte und anerkannte, die zur Rechtsstellung erhobene und verdichtete Vermögensposition sein könne. Nicht geschützt seien faktische, sich im gesetzefreien Raum entwickelnde und der normativen Prägung entbehrende Vermögenslagen. Eine Einbeziehung des Vermögens schlechthin in den Eigentumsschutz des Art. 14 GG würde diesen insoweit seines spezifischen Garantiegehalts berauben.

³² Vgl. BVerwGE 104, 220 (224).

Ein solcher Vorbehalt findet sich in Ziffer 1.3. der Förderrichtlinie Wohneigentum:

„Ein Rechtsanspruch auf Gewährung einer Zuwendung besteht nicht. Vielmehr trifft die Bewilligungsbehörde die Förderentscheidung aufgrund pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. Eine Erhöhung der Zuwendung nach Bewilligung ist ausgeschlossen.“

Konkret bezogen auf den Gutachtenauftrag bleibt festzuhalten, dass in der 39. Sitzung der 18. Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen der Minister der Finanzen NRW Dr. Marcus Optendrenk auf die mündliche Anfrage 24 des Abgeordneten Witzel in der Fragestunde darauf hinwies, dass mit der Haushaltsaufstellung 2024 alle Ressorts in ihren Einzelplänen signifikante Einsparungen erbringen müssten. Ursächlich dafür seien im Kern Beschlüsse zum Jahresende 2022 auf Bundesebene mit dem Inflationsausgleichsgesetz und dem 3. Entlastungspaket, die den Landeshaushalt dauerhaft mit rund 4 Milliarden Euro belasteten, auch für das Jahr 2024. Für den Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung, dem Einzelplan 20, aus dem das Förderprogramm „NRW.Zuschuss Wohneigentum“ der NRW.BANK bezuschusst werde, müssten vor diesem Hintergrund nach dem Kabinettsbeschluss der Landesregierung zum Haushalt 2024 von dem in der Förderrichtlinie enthaltenen Haushaltsvorbehalt Gebrauch gemacht und das Förderprogramm beendet werden. Diese Entscheidung habe die Landesregierung im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2024 getroffen.

Der Haushaltsplanentwurf 2024 enthalte in Kapitel 20 020, Titel 11920, Aussagen dazu, in welchem Umfang Selbstbewirtschaftungsmittel auf den Stand des 01.01.2023 von den Ressorts in den Einzelplan 20 zur Deckung des Gesamthaushalts rückzuübertragen seien. Diese Summe betrage von den 900 Millionen Euro, die insgesamt einzusparen seien, insgesamt 667.709.200 Euro. Davon entfielen auf den Einzelplan rechnerisch 60.920.200 Euro. Der Einzelplan 20 enthielte mit dem „NRW.Zuschuss Wohneigentum“ allerdings nur einen einzigen Selbstbewirtschaftungstitel, der für eine Einsparung und Rückführung infrage komme. Die Landesregierung habe sich dann für eine Stichtagsregelung entschieden, sodass jeder, der bis einschließlich 14. Juli 2023 den Erwerbsvorgang rechtswirksam beim Notar abgeschlossen habe, den Antrag mit allen erforderlichen Unterlagen auch nach dem 14. Juli 2023 noch stellen könne.³³

Damit lag neben dem expliziten Haushaltsvorbehalt in der Förderrichtlinie Wohneigentum, der schon die Rechtfertigungsbedürftigkeit entfallen lässt, noch zusätzlich ein sachlicher Grund vor. Das Vorgehen der Landesregierung

³³ PlenProt. 18/39, S. 98 ff.

ist hier rechtlich nicht zu beanstanden. Bei der Änderung der Haushaltslage aufgrund sich ergebener Sparzwänge handelt es sich um eine solche grundlegende Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse, die unter die oben genannte Rechtsprechung des BVerwG fällt und nur begrenzt von der Landesregierung beeinflussbar ist.³⁴

Angesichts der kurzfristigen Kommunikation der Verkürzung des Förderungszeitraumes gab es für die Bürgerinnen und Bürger zwar kaum Reaktionsmöglichkeiten, um doch noch die Förderungsvoraussetzungen erfüllen zu können. Dies ist aber letztlich unvermeidbar, um dem Staat nicht seiner Reaktionsmöglichkeiten zu berauben, ggf. auch bei kurzfristigen Anpassungsnotwendigkeiten zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Haushalts. Vertrauensschutzerwägungen wurde zumindest insofern Rechnung getragen, dass auf das Datum des notariellen Erwerbsvorgangs und nicht auf die Antragsstellung bei der NRW.BANK abgestellt wird. Sicherlich ist es zutreffend, dass damit potentielle Förderungsempfängerinnen und -empfänger nicht mehr von der Förderung profitieren, bei denen ggf. nur durch einen Zufall und abhängig von der terminlichen Verfügbarkeit des Notars die Terminierung des Erwerbs nach dem 14. Juli 2023 erfolgt. Dies hätte aber ggf. auch unter Beibehaltung der ursprünglichen Regelung geschehen können und ist einer Stichtagsregelung immanent.

Vor diesem Hintergrund muss die NRW.BANK Förderanträge, bei denen der Erwerbsvorgang nicht rechtswirksam bis zum 14. Juli 2023 abgeschlossen wurde, in Ermangelung des Vorliegens der Zuwendungsvoraussetzungen negativ bescheiden.

³⁴ BVerwGE 104, 220; 126, 33.

IV. Inwiefern kann die NRW.BANK von einem vom Landtag beschlossenen Haushaltsplan und vorgesehenen Ausgaben (Haushaltsplan 2022 und Nachtragshaushalt 2022, Kapitel 20 020 –Allgemeine Bewilligungen, Titel 891 10 - und Titel 682 10) abweichen?

Zur Beantwortung der Frage ist es notwendig, kurz auf den Grundsatz der Einzelveranschlagung im Haushaltsrecht einzugehen und den Zusammenhang zwischen der Veranschlagung und der späteren Bewirtschaftung im Haushaltsvollzug deutlich zu machen.

Der Grundsatz der Einzelveranschlagung in § 17 LHO NRW, als Ausdruck des Haushaltsgrundsatzes der Spezialisierung, dient bei der Veranschlagung von Titeln der Haushaltsklarheit und der Transparenz des Haushaltsplans.³⁵ Im Hinblick auf das parlamentarische Budgetrecht verpflichtet der Grundsatz, die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern. Bei den Erläuterungen zum Titel handelt es sich indes nur um unverbindliche Regelungen.³⁶

Für den Haushaltsvollzug folgt aus dem Prinzip der Einzelveranschlagung auf Bewirtschaftungsseite der in § 45 Abs. 1 S. 1 LHO NRW normierte Grundsatz der sachlichen Bindung. Danach darf die Verwaltung im Rahmen der Bewirtschaftung Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur zu den im Haushaltsplan bestimmten Zwecken leisten. Sie ist sachlich an den Zweck gebunden, den der jeweilige Ausgabebetitel bezeichnet. Die sachliche Bindung begrenzt sich aber nicht nur auf den bloßen Zweck, vielmehr erfolgt eine Bindung auch hinsichtlich der Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Mittel. Sind die für einen bestimmten Zweck im Haushaltsplan vorgesehenen Mittel erschöpft, können gleichwohl an anderer Stelle im Haushalt vorhandene Mittel nicht zweckentfremdet werden.³⁷

Aus dem Grundsatz der Einzelveranschlagung bzw. der Ausgabenermächtigung in einem Haushaltstitel ergibt sich jedoch keine Pflicht der Regierung oder der Verwaltung die bewilligten Mittel vollständig auszugeben.³⁸ Vielmehr ist die Bindung an die Höhe der veranschlagten Mittel im Haushaltsplan als Ausgabenobergrenze zu verstehen.³⁹ Die im Haushalt enthaltenen Ausgabeansätze stellen lediglich eine Ermächtigung für die Landesregierung dar, Ausgaben zu tätigen. Titel dienen dazu, Mittel für bestimmte Zwecke zu kennzeichnen und zu planen. Die Regierung hat jedoch die Verantwortung, die Haushaltsmittel gemäß den Gesetzen und den politischen Prioritäten effizient und

³⁵ Vree, in: von Lewinski/Burbat, BHO § 17 Rn. 2.

³⁶ Vgl. Häußler in: Gröpl, BHO / LHO, § 17 Rn. 19; Vree, in: Lewinski/Burbat, BHO, § 17 Rn. 6; Hill, DÖV 2001, S. 793. Anm: Um eine noch stärkere Bindung zu erreichen, können Erläuterungen zu Titeln nach § 17 Abs. 1 S. 2 LHO NRW für verbindlich erklärt werden. Die Mittel für Förderprogramm „NRW. Zuschuss Wohneigentum“ wurden indes nach § 15 Abs. 2 LHO NRW vom Haushaltsgesetzgeber zur Selbstbewirtschaftung überlassen.

³⁷ Vree, in: von Lewinski/Burbat, BHO, § 45 Rn. 4.

³⁸ Butzer/Epping/Brosius-Gersdorf/Germelmann/Mehde/Rademacher/Waechter, Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, Art. 65 Rn. 29.

³⁹ Hill, DÖV 2001, S. 793.

verantwortungsvoll einzusetzen. Dabei kann auch die Notwendigkeit entstehen, bei sich verändernden finanziellen Rahmenbedingungen zur Sicherstellung anderer prioritärer Staatsaufgaben einen Teil der Mittel zurückzuhalten bzw. nicht auszugeben.⁴⁰

Ob und in welcher Höhe von der Ausgabeermächtigung Gebrauch gemacht wird, ist eine Entscheidung der Landesregierung. Weist diese durch das Ministerium der Finanzen NRW die NRW.BANK als ausführende Bewilligungsbehörde, die sich des Einzelplans des Ministeriums der Finanzen bedient und insofern nur indirekt betroffen ist, an, die im Haushaltsplan ursprünglich veranschlagten Mittel nicht weiter zu verausgaben, ist dies haushalterisch nicht zu beanstanden.

⁴⁰ Vgl. *Häußer*, in: Gröpl, BHO / LHO, § 17 Rn. 19; *Vree*, in: Lewinski/Burdat, BHO, § 17 Rn. 6; *Hill*, DÖV 2001, S. 794.

V. Inwiefern entfalten Beschlüsse des Landtags eine bindende Wirkung auf die NRW.BANK?

Die NRW.BANK ist als Förderbank des Landes Nordrhein-Westfalen in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt organisiert (§ 1 NRW.BANK G). Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten handelt es sich um Verwaltungseinrichtungen des öffentlichen Rechts, deren Aufgabenbereich durch das Gesetz und durch Satzungen bestimmt wird.⁴¹ Alleine aus einem Beschluss des Landtages ergibt sich keine unmittelbare Bindungswirkung auf die NRW.BANK, sofern dieser nicht die gesetzliche Grundlage derselbigen betrifft. Bei der NRW.BANK handelt es sich um eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, deren Gewährträger das Land ist und die gesetzlich im Gesetz über die NRW.BANK (NRW.BANK G) ausdifferenzierten Kontrollmechanismen unterliegt. Dem Landtag in seiner Gesamtheit steht nach den derzeitigen Regelungen kein gesetzliches Weisungsrecht gegenüber der NRW.BANK zu.

Das Ministerium des Innern führt nach § 11 NRW.BANK G die staatliche Aufsicht über die NRW.BANK aus. Die Aufsicht erstreckt sich darauf, dass die Tätigkeit der NRW.BANK im Einklang mit Recht und Gesetz steht, was ggf. seitens des Ministeriums durch Ausübung des gesetzlich in § 11 Abs. 5 NRW.BANK G vorgesehenen Weisungsrechts sicherzustellen ist.

Über die Aufsicht durch das Ministerium des Innern hinaus besteht eine mittelbare Kontrolle dadurch, dass Mitglieder der Landesregierung, die gegenüber dem Landtag verantwortlich sind, im Verwaltungsrat und in der Gewährträgersversammlung der NRW.BANK vertreten sind. Indem sich die Landesregierung auch für die Ausübung dieser Tätigkeiten gegenüber dem Landtag zu verantworten hat, kann dieser über seine parlamentarischen Auskunfts- und Informationsrechte mittelbar auf die NRW.BANK einwirken.⁴²

Unmittelbarer parlamentarischer Einfluss auf die NRW.BANK wird durch die Beteiligung von bestellten Abgeordneten im Verwaltungsrat (§ 12 Satzung NRW.BANK)⁴³, im Beirat für Wohnraumförderung (§ 23 Satzung NRW.BANK) und im Parlamentarischen Beirat (§ 26 Satzung NRW.BANK) der Bank sichergestellt. Die Zahl der Mitglieder des Parlamentarischen Beirats bemisst sich nach der Zahl der Mitglieder des kleinsten Ausschusses des nordrhein-westfälischen Landtages. Die Mitglieder werden vom Landtag für die Dauer der Wahlperiode nach dem Verhältniswahlssystem gewählt, das der Landtag bei der Wahl seiner Ausschüsse anwendet. Dem Beirat wird mindestens zweimal jährlich über die Risiko- und Geschäftslage durch die NRW.BANK berichtet. Eigene Weisungsrechte hat der parlamentarische Beirat gegenüber der NRW.BANK und den Mitgliedern des Vorstandes nicht.

⁴¹ VG Gelsenkirchen Beschl. v. 10.2.2005 – 13 L 1963/04.

⁴² NRWVerfGH, Urteil v. 13.12.2011 – VerfGH 11/10, juris Rn. 147.

⁴³ Aktuell Bernd Krückel MdL, Mitglied der CDU-Landtagsfraktion NRW, und Thomas Kutschaty MdL, Mitglied der SPD-Landtagsfraktion NRW.

Anknüpfend an die Ausführungen unter Gliederungspunkt B.IV. ergibt sich alleine aus der haushaltsrechtlichen Ermächtigung für das Ministerium für Finanzen in NRW für die NRW.BANK, als lediglich ausführende Bewilligungsbehörde, keine bindende Wirkung aus der Bereitstellung der Haushaltsmittel im Haushaltsplan. Das Förderprogramm NRW.Zuschuss Wohneigentum führte die NRW.BANK im Auftrag der Landesregierung zu Lasten des Einzelplans 20 und nicht aus abgegrenzten Fördermitteln der NRW.BANK aus.⁴⁴

⁴⁴ PlenProt. 18/19, S. 154.

VI. Zusammenfassung

Zu den aufgeworfenen Fragen ist zusammenfassend festzustellen:

1. Welche rechtliche Wirksamkeit entfaltet die Pressemitteilung der NRW.BANK in Hinblick auf die aktuell geltende Förderrichtlinie?

Aus dem informatorischen Handeln der NRW.BANK ergibt sich keine rechtliche Wirkung auf den vom Ministerium der Finanzen erlassenen Runderlass. Bei den Pressemeldungen der NRW.BANK handelt es sich um Informationen außerhalb eines formalen verwaltungsrechtlichen Verfahrens. Es wird keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern erzeugt. Erst nach Beantragung und mit Erteilung des Zuwendungsbescheides erhalten die Bürgerinnen und Bürger eine hinreichend gefestigte Rechtsposition und im Falle einer positiven Entscheidung einen Anspruch auf Fördermittel nach Maßgabe der in dem Bescheid enthaltenen Regelungen.

[Anmerkung: Die Fragen 2. und 3. werden im Sachzusammenhang zusammengefasst beantwortet]

2. Haben die Antragsteller aufgrund der aktuellen geltenden Förderrichtlinie auch dann noch Anspruch gegen die NRW-Bank auf Auszahlung des Zuschusses, wenn der Erwerbsvorgang erst nach dem in der Pressemitteilung genannten Stichtag am 14. Juli 2023 rechtswirksam abgeschlossen wurde? Denn die Förderrichtlinie gilt bis heute unverändert fort und eine Pressemitteilung kann keine rechtliche Bindungswirkung entfalten.

3. Gemäß der aktuell geltenden Förderrichtlinie können Förderanträge bis zum 30. Juni 2024 gestellt werden. Gemäß der Pressemitteilung der NRW.BANK können Anträge nur noch für Erwerbsvorgänge gestellt werden, die rechtswirksam bis einschließlich zum 14. Juli 2023 abgeschlossen wurden. Wie muss die NRW.BANK nun Förderanträge behandeln, bei denen der Erwerbsvorgang nicht rechtswirksam bis einschließlich zum 14. Juli 2023 abgeschlossen wurde?

Alleine aus der Förderrichtlinie Wohneigentum können potentielle Antragssteller keine Zahlungsansprüche gegen die NRW.BANK herleiten. Richtlinien entfalten nur verwaltungsintern Bindungswirkung. Vor Antragsstellung und Bewilligung besteht kein individualrechtlicher Anspruch von Bürgerinnen und Bürger auf die Gewährung öffentlicher Fördermittel. Auch aus dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung bzw. aus Erwägungen des Vertrauensschutzes ergeben sich vorliegend keine Ansprüche auf Auszahlung gegen die NRW.BANK. Es ist per se unschädlich, wenn Weisungen zur Änderung der Verwaltungspraxis nur intern gegenüber der NRW.BANK und die Information der Bürgerinnen und Bürger auf der Internetseite der NRW.BANK erfolgen. Neben dem expliziten Haushaltsvorbehalt in der Förderrichtlinie zum Wohneigentum lag zudem ein sachlicher Grund vor, der eine Verkürzung des Förderungszeitraumes

rechtfertigte. Vertrauensschutzerwägungen ist insofern Rechnung getragen worden, dass auf das Datum des notariellen Erwerbsvorgangs und nicht auf die Antragsstellung bei der NRW.BANK abgestellt wurde.

Die NRW.BANK muss grundsätzlich Förderanträge, bei denen der Erwerbsvorgang nicht rechtswirksam bis zum 14. Juli 2023 abgeschlossen wurde, in Ermangelung des Vorliegens der Zuwendungsvoraussetzungen (Verfügbarkeit der erforderlichen Haushaltsmittel) negativ bescheiden.

4. Inwiefern kann die NRW.BANK von einem vom Landtag beschlossenen Haushaltsplan und vorgesehenen Ausgaben (Haushaltsplan 2022 und Nachtragshaushalt 2022, Kapitel 20 020 –Allgemeine Bewilligungen, Titel 891 10 - und Titel 682 10) abweichen?

Aus dem Grundsatz der Einzelveranschlagung und der Ausgabenermächtigung in einem Haushaltstitel ergeben sich keine Pflichten der Regierung die bewilligten Mittel vollständig auszugeben. Die im Haushalt aufgeführten Ermächtigungen stellen lediglich eine Ermächtigung für die Landesregierung dar, Ausgaben zu tätigen. Die Titel dienen dazu, Mittel für bestimmte Zwecke zu kennzeichnen und zu planen. Die Regierung hat die Verantwortung, die Haushaltsmittel gemäß den Gesetzen und den politischen Prioritäten effizient und verantwortungsvoll einzusetzen. Dabei kann auch die Notwendigkeit entstehen, bei sich verändernden finanziellen Rahmenbedingungen und zur Sicherstellung anderer prioritärer Staatsaufgaben, einen Teil der Mittel zurückzuhalten. Ob und in welcher Höhe von der Ausgabenermächtigung Gebrauch gemacht wird, ist eine Entscheidung der Landesregierung. Weist diese durch das Ministerium der Finanzen NRW die NRW.BANK als ausführende Bewilligungsbehörde, die sich des Einzelplans des Ministeriums der Finanzen bedient und insofern nur indirekt betroffen ist, an, die im Haushaltsplan ursprünglich veranschlagten Mittel nicht weiter zu verausgaben, kann vom Haushaltsplan abgewichen werden.

5. Inwiefern entfalten Beschlüsse des Landtags eine bindende Wirkung auf die NRW.BANK?

Alleine aus einem Beschluss des Landtages ergibt sich keine unmittelbare Bindungswirkung auf die NRW.BANK, sofern dieser nicht die gesetzliche Grundlage derselbigen betrifft. Bei der NRW.BANK handelt es sich um eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, deren Gewährträger das Land ist und die gesetzlich im NRW.BANK G ausdifferenzierten Kontrollmechanismen unterliegt. Dem Landtag in seiner Gesamtheit steht kein gesetzliches Weisungsrecht gegenüber der NRW.BANK zu.

Unmittelbarer parlamentarischer Einfluss wird durch die Beteiligung von bestellten Abgeordneten im Verwaltungsrat (§ 12 Satzung NRW.BANK) , im Beirat für Wohnraumförderung (§ 23 Satzung der NRW.BANK) und im

Parlamentarischen Beirat (§ 26 Satzung NRW.BANK) der Bank sichergestellt. Eigene Weisungsrechte hat der parlamentarische Beirat gegenüber der NRW.BANK und den Mitgliedern des Vorstandes nicht.

C. Literaturverzeichnis

Aulbert, Imke; Staatliche Zuwendungen an Kommunen, 1. Auflage, Baden-Baden 2010

[zitiert: *Aulbert*, Staatliche Zuwendungen an Kommunen, S.]

Butzer, Hermann; Epping, Volker; Brosius-Gersdorf, Frauke; Germelmann, Claas Friedrich; Mehde, Veith; Rademacher, Timo; Waechter, Kay, Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2. Auflage, Baden-Baden 2021

[zitiert: *Bearbeiter*, in: Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, § Rn.]

Dreier, Horst; Brosius-Gersdorf, Frauke, Grundgesetz-Kommentar, Band I: Präambel, Artikel 1-19, 4. Auflage, Tübingen 2023

[zitiert: *Bearbeiter*, in: Dreier, GG, Art. Rn.]

Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert, Grundgesetz, 100. EL. Januar, München 2023

[zitiert: *Bearbeiter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. Rn.]

Gröpl, Christoph, Kommentar Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnungen: BHO/LHO, 2. Auflage, München 2019

[zitiert: *Bearbeiter*, in: Gröpl, BHO/LHO, Rn.]

Gusy, Christoph, Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen, NVwZ 2015, 700

[zitiert: *Gusy*, NVwZ 2015, 700, S.]

Hellriegel, Matthias, Vertrauensschutz im Zuwendungsrecht, NVwZ 2009, 571

[zitiert: *Hellriegel*, NVwZ 2009, 571, S.]

Hill, Herrmann, Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell, DÖV 2001, S. 793

(zitiert: *Hill*, DÖV 2001, 793, S.)

Mandelartz, Herbert; Grotelüschen, Henning, Das Internet und die Rechtsprechung des BVerfG zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, NVwZ 2004, 647

(zitiert: *Mandelartz / Grotelüschen*, NVwZ 2004, 647, S.)

Müller, Hans-Martin; Ziekow, Jan; Richter, Bettina; Handbuch Zuwendungsrecht Rechtsgrundlagen, Verfahren, Rechtsschutz, 1. Auflage, München 2017

[zitiert: *Bearbeiter*, in: Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, Rn.]

Schoch, Friedrich; Schneider, Jens-Peter, Kommentar Verwaltungsrecht VwGO, 44. Auflage, München 2023

[zitiert: *Bearbeiter*, in: Schoch/Schneider, VwGO, § Rn.]

Schürmann, Frank, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung, Berlin 1992
(zitiert: *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S.)

Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Sachs, Michael, Kommentar
Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG, 10. Auflage, München 2023
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § Rn.)

von Lewinski; Kai; Burbat, Daniela, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage, Baden-
Baden 2013
[zitiert: *von Lewinski/Burbat*, BHO, § Rn.]