

# Das Besserstellungsverbot im Zuwendungsrecht

## Das Besserstellungsverbot

Die rechtlichen Grundlagen des Besserstellungsverbots sowie dessen Voraussetzungen und Auswirkungen auf die zuwendungsempfangenden Stellen sollen in dieser Handreichung dargestellt werden. Dabei werden ausgewählte Anwendungsprobleme und arbeitsrechtliche Folgen näher beleuchtet. Die Darstellung orientiert sich im Schwerpunkt am Bundesrecht und bezieht ausgewählte landesrechtliche Regelungen vergleichend mit ein.

Das Besserstellungsverbot ist in § 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (HG 2026) normiert. Daneben finden sich Regelungen zum Besserstellungsverbot in einzelnen Landeshaushaltsgesetzen sowie in den Verwaltungsvorschriften von Bund und Ländern.

Das Besserstellungsverbot besagt, dass empfangende Stellen von Zuwendungen ihre Beschäftigten nicht besserstellen dürfen als vergleichbare Bedienstete des öffentlichen Dienstes, sofern keine Ausnahme geregelt ist oder erteilt wird. Dieses Verbot bezieht sich – sofern es anwendbar ist – nicht nur auf die Höhe des Entgelts, sondern umfasst auch alle weiteren Ansprüche und Arbeitsbedingungen, die aus dem jeweiligen Arbeitsverhältnis resultieren.<sup>1</sup> Ob höhere Personalkosten durch Eigenmittel oder Dritte finanziert werden dürfen, wird unterschiedlich beurteilt.<sup>2</sup> Ferner bestehen Unterschiede zwischen institutionellen Förderungen und Projektförderungen und es sind die teilweise voneinander abweichenden bundes- und landesrechtlichen Regelungen zu berücksichtigen.

Das Besserstellungsverbot basiert auf Grundprinzipien, die in der Bundes- und den Landeshaushaltsordnungen festgeschrieben sind: dem Subsidiaritätsprinzip sowie den Geboten von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.<sup>3</sup> Nach dem Subsidiaritätsprinzip stellen Zuwendungen eine nachrangige Hilfe dar. In erster Linie sind Zuwendungsempfänger gehalten, Eigenmittel

---

<sup>1</sup> *Dittrich*, BHO, § 44, Nr. 31.1; *Hertwig*, Zuwendungsrecht, Rn. 388.

<sup>2</sup> Ablehnend: *Dittrich*, BHO, § 44, Nr. 31.2, vgl. BT-Drs. 16/4305, S. 2; gegenteilig: BayVGH, B. v. 25.02.1998 – 19 B 94.3076 und BVerwG, B. v. 03.05.1999 – 3 B 91.98.

<sup>3</sup> OVG Niedersachsen, U. v. 26.09.2013 – 8 LC 208/12.

zu verwenden, diese sollen nicht durch hohe Personalausgaben verkürzt werden.<sup>4</sup> Nach den Geboten von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist der finanzielle Aufwand so gering wie möglich zu halten.<sup>5</sup> Zudem beruht das Besserstellungsverbot auf der Erwägung, dass der Staat seine Beschäftigten ausreichend besoldet, so dass es auch der zuwendungsempfangenden Stelle möglich ist, auf diesem Niveau ihre Beschäftigten zu entlohnen.<sup>6</sup> Die durch das Besserstellungsverbot verfolgten Zwecke sind bei der Auslegung und Anwendung des Verbots zu berücksichtigen.

Zuwendungsempfangende Stellen, die nicht dem Besserstellungsverbot unterliegen, dürfen ihren Beschäftigten hingegen grundsätzlich bessere Arbeitsbedingungen bieten. Diese Möglichkeit ist regelmäßig dadurch eingeschränkt, dass höhere Personalausgaben nicht als zuwendungsfähige Ausgaben abgerechnet werden können.<sup>7</sup>

## Rechtlicher Rahmen des Besserstellungsverbots

Das Besserstellungsverbot findet im Rahmen des Zuwendungsrechts Anwendung.

§ 23 BHO regelt die Voraussetzungen für die Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Die in § 23 BHO verwendete Definition ist jedoch so weit gefasst, dass unter diese Definition auch Leistungen, die nicht unter den Begriff der Zuwendung zu subsumieren sind, fallen.

So handelt es sich in Abgrenzung zu der oben genannten Definition bei Zuwendungen um Leistungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht und die im Ermessen der jeweiligen Bewilligungsbehörde stehen.<sup>8</sup> Zur weiteren Auslegung des Begriffs ist daher auch die Negativabgrenzung in den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 23 BHO heranzuziehen. Daraus ergibt sich die folgende Definition:

„Zuwendungen sind zweckgebundene Geldleistungen öffentlich-rechtlicher Art an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung. Die Mittel sind dazu bestimmt, definierte öffentliche Aufgaben zu erfüllen, an deren Erfüllung der Bund ein erhebliches eigenes Interesse hat. Die Stelle, die

---

<sup>4</sup> *Dittrich*, BHO, § 44, Nr. 31.1.

<sup>5</sup> Vgl. OVG Niedersachsen, U. v. 26.09.2013 – 8 LC 208/12.

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> Vgl. *Dittrich*, BHO, § 44, Nr. 31.2.

<sup>8</sup> Ebd., § 23 Nr. 3.

die Mittel erhält, hat ihrerseits auf die Geldleistung keinen Anspruch und die Geldleistung erfolgt nicht im Rahmen eines unmittelbaren Leistungsaustausches.“

Eine Zuwendung ist zukunftsbezogen und darf nur zweckentsprechend verwendet werden. Der Zuwendungszweck ist so eindeutig und detailliert durch die Bewilligungsbehörde festzulegen, dass eine Erfolgskontrolle des geförderten Vorhabens möglich ist, VV Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO.

Dabei hat die zuwendungsempfangende Stelle auch ein unmittelbares Eigeninteresse an der Erfüllung des Zuwendungszwecks, da sie dadurch eigene Aufgaben wahrnimmt.<sup>9</sup> Sie schuldet im Austausch der bewilligten Mittel keine Gegenleistung, sondern lediglich die zweckentsprechende Verwendung der Mittel.

## Bundshaushaltsgesetz

Das Besserstellungsverbot ist in § 9 Abs. 2 HG 2026 normiert.

Die Norm adressiert ihrem Wortlaut nach die Bewilligungsbehörde und schreibt vor, Förderungen unter der Auflage, das Besserstellungsverbot einzuhalten, zu bewilligen. Die Norm bindet die Verwaltung unmittelbar, begründet jedoch keine unmittelbaren Rechte oder Pflichten für Bürger\*innen und entfaltet demnach keine Außenwirkung.<sup>10</sup>

### § 9 Abs. 2 S. 1 bis 6 HG 2026

*<sup>1</sup>Die in Absatz 1 genannten Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes; vorbehaltlich einer abweichenden tarifvertraglichen Regelung, die den Anforderungen des Tarifvertragsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1055) geändert worden ist, entspricht, dürfen deshalb keine günstigeren Arbeitsbedingungen vereinbart werden, als sie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes jeweils vorgesehen sind. <sup>2</sup>Entsprechendes gilt bei Zuwendungen zur Projektförderung, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden. <sup>3</sup>Satz 2 gilt nicht, soweit die projektgeförderte Einrichtung den bei ihr Beschäftigten außer den*

---

<sup>9</sup> Dittrich, BHO, § 23 Nr. 6.1.

<sup>10</sup> Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, Abschn. A Rn. 64; Mayer, Zuwendungsrecht für Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, S. 390 ff.

*unmittelbar im Projekt Beschäftigten das Besserstellungsverbot übersteigende Gehälter aus Mitteln zahlt, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden. <sup>4</sup>Daneben gilt Satz 2 nicht, wenn die Zuwendungen der öffentlichen Hand überwiegend von einem Bundesland geleistet werden und das Haushaltsrecht dieses Bundeslandes ein Besserstellungsverbot vorsieht. <sup>5</sup>Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen von Satz 1 zuzulassen. <sup>6</sup>Die zuständige oberste Bundesbehörde wird ermächtigt, bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen von Satz 2 zuzulassen.*

## Verwaltungsvorschriften des Bundes

Ferner ist das Besserstellungsverbot in den Allgemeinen Nebenbestimmungen für die institutionelle Förderung (ANBest-I Bund) und die Projektförderung (ANBest-P Bund) jeweils in Nr. 1.3 aufgenommen. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen beruhen auf den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO und sind diesen als Anlagen beigefügt.

Die in der ANBest aufgeführten Nebenbestimmungen verpflichten die zuwendungsempfangende Stelle durch eine entsprechende Bezugnahme im jeweiligen Zuwendungsbescheid. Erst durch diese Bezugnahme erlangen die Nebenbestimmungen, wie das Besserstellungsverbot, gegenüber der zuwendungsempfangenden Stelle unmittelbare Wirkung.

### **Nr. 1.3 ANBest-I Bund<sup>11</sup>**

*Der Zuwendungsempfänger darf seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Bundesbedienstete. Höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden. Die Sätze 1 und 2 gelten auch für die Beschäftigten des Zuwendungsempfängers, die bei der Durchführung von Aufträgen und von aus Zuwendungen finanzierten Projekten eingesetzt werden. Sind im Wirtschaftsplan Stellen ohne Angaben zur Höhe der Entgelte ausgebracht (z. B. S, ÜT, AT ohne Angabe einer Besoldungsgruppe), bedarf die Festsetzung der Entgelte in jedem Einzelfall der vorherigen Zustimmung der Bewilligungsbehörde. Das Gleiche gilt für außertariflich entsprechend den Besoldungsgruppen W2 oder W3 bewertete Stellen.*

---

<sup>11</sup> ANBest-I ab 24.04.2025, GMBL Nr. 09/2025, S. 162.

### Nr. 1.3 ANBest-P Bund<sup>12</sup>

*Dürfen aus der Zuwendung auch Personalausgaben oder sächliche Verwaltungsausgaben geleistet werden und werden die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten, darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Bundesbedienstete. Höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden.*

### Regelungen in den Bundesländern

In den folgenden Ländern ist das Besserstellungsverbot ebenfalls im jährlichen Haushaltsgesetz aufgenommen: Brandenburg (§ 11 Abs. 2 HG 2025/2026), Hamburg (Art. 11 Haushaltsbeschluss 2025/2026), Nordrhein-Westfalen (§ 29 Abs. 2 HHG 2026), Sachsen-Anhalt (§ 2 Abs. 1 HG 2025/2026) und Thüringen (§ 12 ThürHhG 2026/2027).

In den anderen Bundesländern ist das Besserstellungsverbot in der Landeshaushaltsordnung, den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung geregelt oder das Verbot ergibt sich aus den im Zuwendungsbescheid aufgeführten oder bezuggenommenen Nebenbestimmungen.

### Ausgewählte Regelungen einzelner Bundesländer

In **Bayern** gelten Personalausgaben nichtkommunaler Zuwendungsempfänger nur bis zu der Höhe, bis zu der an einen vergleichbaren Beschäftigten im öffentlichen Dienst gewährten tariflichen Leistungen als zuwendungsfähig. Personalausgaben, die das öffentliche Leistungsniveau überschreiten, werden nur anteilig als zuwendungsfähig anerkannt, vgl. Nr. 1.3 ANBest-P (Stand 01.01.2026).

In der in **Baden-Württemberg** geltenden ANBest-P (Stand 01.01.2026) gilt das Besserstellungsverbot nach Nr. 1.3 für Zuwendungen, aus denen auch Personalausgaben oder sächliche Verwaltungsausgaben geleistet werden dürfen. Es wird klargestellt, dass es bei der Beurteilung nicht nur auf die projektbezogenen Ausgaben, sondern auf die Gesamtausgaben der empfangenden Stelle ankommt. Hinsichtlich etwaiger „Kann-Regelungen“ in anzuwendenden Tarifverträgen gelten die entsprechenden Festlegungen für vergleichbare Beschäftigte des Landes als

---

<sup>12</sup> ANBest-P ab 24.04.2025, GMBI Nr. 09/2025, S. 162.

Vergleichsmaßstab. Bei einer abweichenden Tarifbindung können die zuwendungsfähigen Personalausgaben auf die Höhe, der an vergleichbare Beschäftigte der zuwendungsgebenden Stelle gewährten Leistungen begrenzt werden.

In **Berlin** ist in der ANBest-P (Stand Juli 2025) zum Besserstellungsverbot geregelt, dass Vergleichsmaßstab für das Besserstellungsverbot vergleichbare Landesbedienstete sind. Höhere Vergütungen oder Löhne als nach den für das Land Berlin jeweils geltenden Tarifverträgen sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden.

In **Brandenburg** ist in der ANBest-P (Stand Dezember 2025) in Nr. 1.3 zum Besserstellungsverbot geregelt, dass Beschäftigte der zuwendungsempfangenden Stelle, in der das Verbot gilt, nicht besser als Landesbedienstete gestellt werden dürfen. Höhere Entgelte als nach dem jeweils für das Land anzuwendenden Tarifvertrag sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen daneben nicht gewährt werden.

In **Bremen** ist in der ANBest-P (Stand 05.04.2024) in Nr. 1.3 zusätzlich festgehalten, dass vorbehaltlich einer abweichenden tarifvertraglichen Regelung keine günstigeren Arbeitsbedingungen vereinbart werden dürfen, als sie für Beschäftigte der bremischen Verwaltung jeweils vorgesehen sind. Insbesondere dürfen höhere Entgelte sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen nicht gewährt werden.

In **Hamburg** findet gemäß Art. 11 des Hamburger Haushaltsbeschlusses 2025/2026 und Nr. 1.3 ANBest-P das Besserstellungsverbot Anwendung, wenn der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 50.000 Euro beträgt, die Personalausgaben 20 % der zuwendungsfähigen Ausgaben übersteigen und die Gesamtausgaben der Zuwendungsempfangenden überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert werden.

In der Erklärung zu Art. 11 des Hamburger Haushaltsbeschlusses heißt es, dass, sofern ein bestimmtes Projekt gefördert werden soll, das Besserstellungsverbot nur gilt, wenn sich die oder der Zuwendungsempfänger überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert, dabei ist nicht nur das einzelne Projekt zu betrachten.

Als Maßstab für die Einhaltung des Besserstellungsverbots wird in der ANBest-P neben dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) ebenfalls der Tarifvertrag der Arbeitsrechtlichen Vereinigung Hamburg e. V. (TV-AVH) genannt.

In **Hessen** ist in Nr. 1.3 ANBest-P (Stand März 2026) geregelt, dass das Besserstellungsverbot für Projektförderungen erst bei Zuwendungen ab einem Gesamtbetrag von mehr als 100.000 Euro Anwendung findet. Neben dieser Voraussetzung ist ferner erforderlich, dass die Gesamtausgaben der zuwendungsempfangenden Stelle überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden. In der hessischen ANBest-P findet sich in Nr. 1.3 ebenfalls

die Klarstellung, dass die Gesamtausgaben nicht nur auf das jeweilige Projekt bezogen zu betrachten sind. Höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst des Landes Hessen (TV-H) sowie sonstige über- oder außertarifliche Entgelte dürfen nicht gewährt werden. Bei einer Bindung der zuwendungsempfangenden Stelle an den TVöD oder den TVL können Bewilligungsbehörden diesen TV jeweils als alternativen Maßstab zum TV-H vorsehen.

In **Mecklenburg-Vorpommern** ist in der ANBest-P (Stand Dezember 2024) das Besserstellungsverbot abweichend in Nr. 2.5 geregelt. Die Verwaltungsvorschriften zur LHO sehen in der Fassung vom 22.05.2026 in Nr. 5.2.2.4 zu § 44 vor, dass die zuwendungsempfangenden Stellen ihre Beschäftigten finanziell nicht besserstellen dürfen als vergleichbare Beschäftigte des Landes. Dieses Verbot soll jedoch dann nicht gelten, wenn nach dem Tarifvertragsgesetz abgeschlossene Tarifverträge oder vergleichbare Regelungen, die sich an lokalen orts- und arbeitsmarktüblichen Bedingungen anlehnen oder orientieren, zur Anwendung kommen oder diese nachweislich durch eine Bezugnahmeklausel angewendet werden. Daneben erfolgt die Klarstellung, dass es auf das monetäre Ergebnis des Jahreslohns ankommt und zum Vergleich Durchschnittssätze heranzuziehen sind.

In Bezug auf das Besserstellungsverbot ist in **Nordrhein-Westfalen** (Stand 22.04.2026) in Nr. 1.3 ANBest-P festgelegt, dass bei überwiegender Zuwendungsfinanzierung und wenn aus der Zuwendung auch Personalausgaben oder sächliche Verwaltungsausgaben geleistet werden, eine Besserstellung (vorbehaltlich einer abweichenden tarifrechtlichen Regelung) nicht zuwendungsfähig ist. Diese Regelung gilt jedoch nicht für durch eine von einer Förderrichtlinie vorgesehene Pauschale für Personalausgaben. Sofern vergleichbare Arbeitnehmer\*innen des Landes nicht vorhanden sind, bedarf es zum Abschluss des Anstellungs- oder Arbeitsvertrages einer gesonderten Einwilligung der Bewilligungsbehörde.

Im **Saarland** dürfen nach Nr. 1.3 der ANBest-P (Stand Juli 2025) höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TVL), günstigere Arbeitsbedingungen sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen nicht gewährt werden.

In **Sachsen** gilt nach Nr. 1.3 ANBest-P (Stand Dezember 2025) ebenfalls das Besserstellungsverbot für überwiegend zuwendungsfinanzierte Stellen, die aus der Zuwendung auch Personalausgaben oder sächliche Verwaltungsausgaben bestreiten dürfen. Höhere Entgelte als im jeweils gültigen Tarifvertrag festgelegt sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden.

In **Sachsen-Anhalt** gilt das Besserstellungsverbot gemäß Nr. 1.3 ANBest-P (Stand Dezember 2024), wenn aus der Zuwendung auch Personalausgaben oder sächliche Verwaltungsausgaben geleistet werden dürfen und die Zuwendung mehr als 50.000 Euro beträgt.

Für **Schleswig-Holstein** ist zum Besserstellungsverbot in Nr. 1.3 ANBest-P (Stand 01.07.2025) geregelt, dass das Verbot erst bei Zuwendungen über 100.000 Euro Anwendung findet und sofern aus der Zuwendung auch Personalausgaben oder sächliche Verwaltungsausgaben geleistet werden dürfen sowie die Gesamtausgaben der zuwendungsempfangenden Stelle überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden. Die Landesregelung stellt klar, dass nicht nur auf die projektbezogenen Gesamtausgaben abzustellen ist. Höhere Entgelte als nach den für den öffentlichen Dienst geltenden Tarifverträgen (TV-L oder TVöD) sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen dann nicht gewährt werden.

Für **Thüringen** gilt im Rahmen der Projektförderung das Besserstellungsverbot ebenfalls erst ab einer definierten Untergrenze. Gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 ThürHhG und Nr. 1.3 ANBest-P (Stand 01.05.2025) gilt das Besserstellungsverbot erst für Zuwendungen, die 70.000 Euro übersteigen und sofern aus der Zuwendung auch Personalausgaben oder sächliche Verwaltungsausgaben geleistet werden dürfen. Höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen dürfen dann nicht gewährt werden.

## Anwendungsbereich

### Institutionelle Förderung

Bei der institutionellen Förderung wird eine Einrichtung als solche gefördert. Es können die gesamten Ausgaben oder ein nicht abgegrenzter Anteil der Ausgaben der zuwendungsempfangenden Stelle gefördert werden.<sup>13</sup> Eine Ausweitung der institutionellen Förderung wird in großen Teilen abgelehnt, neue institutionelle Förderungen werden zumeist nur bewilligt, wenn ein oder mehrere andere zuwendungsempfangenden Stellen ausscheiden (sogenanntes Omnibusprinzip).<sup>14</sup> Institutionelle Förderungen werden für das laufende Jahr bewilligt, grundsätzlich besteht keine Verpflichtung die Förderung in den Folgejahren fortzusetzen<sup>15</sup>, in der Praxis können bei der Beendigung einer institutionellen Förderung aber durchaus Probleme entstehen.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Hertwig, Zuwendungsrecht, Rn. 228.

<sup>14</sup> Ebd., Rn. 229.

<sup>15</sup> Ebd., Rn. 228.

<sup>16</sup> Dittrich, Zuwendungsrecht, § 23 Nr. 7.1.

Das Besserstellungsverbot gilt gegenüber institutionell geförderten Einrichtungen in der Regel uneingeschränkt, also unabhängig davon, welchen Anteil die Zuwendungen an den Gesamtkosten ausmachen. Das Besserstellungsverbot bezieht sich auf die gesamte Einrichtung und alle bei ihr Beschäftigten, Nr. 1.3 ANBest-I.

## Projektförderung

Im Rahmen der Projektförderung erfolgt die Förderung einzelner inhaltlich und zeitlich abgrenzbarer Vorhaben, wobei auch mehrjährige oder wiederkehrende Vorhaben – durch entsprechende Folgebewilligungen und Ermächtigungen im Haushaltsplan – gefördert werden können.<sup>17</sup>

Im Rahmen der Projektförderung gilt das Besserstellungsverbot nur, wenn die Gesamtausgaben der zuwendungsempfangenden Stelle überwiegend, das heißt mehr als 50 %, aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden, vgl. § 9 Abs. 2 S. 2 HG 2026 und Nr. 1.3 ANBest-P (Bund).

Hinsichtlich der Gesamtausgaben ist entgegen der Rechtsprechung anzunehmen, dass davon sämtliche Ausgaben der jeweiligen zuwendungsempfangenden Stelle umfasst sind und nicht lediglich die Ausgaben einzubeziehen sind, die dem jeweiligen geförderten Projekt zuzuordnen sind.<sup>18</sup> Dies folgt zum einen aus dem Wortlaut „Gesamtausgaben“ und dem fehlenden sprachlichen Bezug zu einzelnen geförderten Projekten bzw. einer entsprechenden Einschränkung. Zum anderen lässt die Gesetzesbegründung des HG 2024 erkennen, dass die seinerzeit eingeführte Einschränkung, wonach das Besserstellungsverbot nur noch für das im Projekt beschäftigte Personal gilt und weiteren Beschäftigten höhere Gehälter aus Eigen- und Drittmittel gezahlt werden dürfen,<sup>19</sup> dass zuvor keine projektbezogene Betrachtung stattgefunden hat. Die vorher geltenden Fassungen des Haushaltsgesetzes sahen die heute in § 9 Abs. 2 S. 3 HG geregelte Ausnahme für nicht im geförderten Projekt Beschäftigte noch nicht vor. Vielmehr kam es bereits zuvor auf eine Betrachtung der gesamten Einrichtung und ihren Ausgaben an. Ferner könnte die zuwendungsempfangende Stelle bei einer projektbezogenen Betrachtung durch eine Verschiebung ihrer Eigenmittel die Geltung des Besserstellungsverbots ganz oder teilweise umgehen.

---

<sup>17</sup> Hertwig, Zuwendungsrecht, Rn. 227.

<sup>18</sup> BRH, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, S. 161.

<sup>19</sup> BT-Drs. 20/8663, S. 70.

Daneben wird auch die Gegenauffassung vertreten, dass nicht die Ausgaben der gesamten Einrichtung, sondern die Gesamtausgaben bezogen auf das jeweils geförderte Projekt maßgeblich sind.<sup>20</sup>

Als Ausgaben sind alle Zahlungen erfasst, die den eigenen Haushalt belasten.

Zu den Zuwendungen aus öffentlicher Hand zählen alle Fördermittel, die unmittelbar und mittelbar aus der deutschen öffentlichen Hand stammen. Unmittelbare Zuwendungen sind Fördermittel des Bundes, der Länder und der Kommunen. Als mittelbare Zuwendungen sind auch Fördermittel der Europäischen Union anzusehen, soweit diese aus Beiträgen der Mitgliedstaaten und damit auch aus deutschen öffentlichen Mitteln finanziert werden.<sup>21</sup>

Sofern die überwiegende Zuwendungsfinanzierung zu bejahen ist, gilt das Besserstellungsverbot, § 9 Abs. 2 S. 2 HG 2026. Das Besserstellungsverbot gilt gemäß § 9 Abs. 2 S. 3 HG 2026 nicht, soweit die projektgeförderte Einrichtung ihren Beschäftigten, die nicht unmittelbar mit dem Projekt betraut sind, das Besserstellungsverbot übersteigende Gehälter aus Mitteln zahlt, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden. Das heißt, Beschäftigte, die nicht in dem konkret geförderten Projekt unmittelbar beschäftigt sind, dürfen höhere Gehälter gewährt werden, sofern diese Gehälter nicht aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert werden. Der Wortlaut dieser Vorschrift ist mehrdeutig, unklar bleibt, ob sich die Ausnahme ausschließlich auf die Gehälter bezieht oder auch auf die sonstigen Arbeitsbedingungen und Ansprüche, die aus dem jeweiligen Arbeitsverhältnis resultieren, erstreckt.

Für die Beschäftigten, die hingegen in dem geförderten Projekt arbeiten, gilt das Besserstellungsverbot, und zwar unabhängig davon, zu welchem Anteil ihrer Arbeitszeit sie in dem Projekt beschäftigt sind und ob sie daneben in weiteren privatfinanzierten Projekten eingesetzt werden.<sup>22</sup>

Im Einzelfall sind Ausnahmen vom Besserstellungsverbot nach § 9 Abs. 2 S. 5 und 6 HG 2026 bei Vorliegen zwingender Gründe möglich. Zwingende Gründe können vorliegen, wenn eine andere Möglichkeit, den Zweck zu erreichen, nicht besteht oder andernfalls erhebliche Mehrkosten entstünden. Dabei kann relevant sein, ob für die geforderten Leistungen entsprechend qualifiziertes und spezialisiertes Personal erforderlich ist.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> OVG Sachsen-Anhalt, B. v. 08.10.2010 – 1 L 130/10; VG München, U. v. 19.11.2009 – M 15 K 07.5555.

<sup>21</sup> *Dittrich*, BHO, § 44 Nr. 31.10.

<sup>22</sup> BT-Drs. 20/10903. S. 5.

<sup>23</sup> *Dittrich*, BHO, § 44 Nr. 31.17.

Kann die überwiegende Finanzierung durch öffentliche Förderungen hingegen verneint werden, gilt das Besserstellungsverbot für keinen Beschäftigten der projektgeförderten Einrichtung.

## Geltungsbereich

### Zeitlicher Geltungsbereich

Weder im Haushaltsgesetz noch in den ANBest-P ist ein Zeitraum genannt, auf den für die Ermittlung des Anteils öffentlicher Zuwendungen für die Gesamtausgaben abzustellen ist. Es wird überwiegend die Ansicht vertreten, dass für die Beurteilung auf den Bewilligungszeitraum abzustellen ist.<sup>24</sup>

Inwiefern dieses Vorgehen auch praktisch umsetzbar ist, ist aber durchaus kritisch zu beurteilen. Eine verlässliche Prognose hinsichtlich noch nicht eingetretener Sachverhalte und Umstände ist regelmäßig nicht möglich. Zudem können Zuwendungsempfangende häufig nicht mit hinreichender Sicherheit beurteilen, welche Förderungen ihnen künftig bewilligt werden und welche Ausgaben ihnen entstehen. Diese künftigen Förderungen und Ausgaben wären jedoch bei der Berechnung zu berücksichtigen.

Eine belastbare Beurteilung dürfte in der Regel erst rückblickend möglich sein. Dies spricht gegen die Praktikabilität dieses Ansatzes.

### Personeller Geltungsbereich

Im Rahmen der institutionellen Förderung erstreckt sich das Besserstellungsverbot grundsätzlich auf alle Beschäftigten der geförderten Einrichtung. Dies ergibt sich ausdrücklich aus § 9 Abs. 2 S. 1 sowie auch Nr. 1.3 ANBest-I (Bund). Maßgeblich ist insoweit nicht die konkrete Tätigkeit oder Finanzierungsquelle einzelner Beschäftigter, sondern die institutionelle Förderung der zuwendungsempfangenden Stelle als Einrichtung.

Im Bereich der Projektförderung erfolgt die bereits dargestellte Unterteilung: Für Beschäftigte, die im geförderten Projekt tätig sind, gilt das Besserstellungsverbot. Gemäß § 9 Abs. 2 Satz 3 HG 2026 können Beschäftigten, die nicht unmittelbar im geförderten Projekt eingesetzt werden, über das Besserstellungsverbot hinausgehende Gehälter gezahlt werden, sofern die übersteigenden Gehälter weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden.

---

<sup>24</sup> Ebd., Nr. 31.12; OVG Niedersachsen, U. v. 26.09.2013 – 8 LC 208/12.

## Sachlicher Geltungsbereich

Das Besserstellungsverbot gilt für alle Leistungen und Arbeitsbedingungen, die sich aus dem jeweiligen Arbeitsverhältnis ergeben. Neben dem Entgelt zählen u. a. auch Sonderzahlungen, Fahrkostenzuschüsse, Arbeitszeit und Angebote der Kinderbetreuung dazu.<sup>25</sup>

Ausgehend von der Bundesregelung zur Projektförderung umfasst das Verbot nach hiesiger Ansicht auch übersteigende Gehälter, die aus Eigen- oder Drittmitteln gezahlt werden können.<sup>26</sup> Das ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von § 9 Abs. 2 S. 3 HG 2026: Im Rahmen der Projektförderung ist es zulässig, Beschäftigten, die nicht in dem geförderten Projekt arbeiten, höhere Gehälter zu zahlen, sofern diese übersteigenden Mittel nicht aus der öffentlichen Hand stammen. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Beschäftigten, die unmittelbar an dem geförderten Projekt arbeiten, keine das Besserstellungsverbot übersteigenden Gehälter erhalten dürfen, selbst wenn die Finanzierung aus Dritt- oder Eigenmitteln erfolgt.

In den einzelnen Bundesländern finden sich dazu teilweise weitere Differenzierungen. So sieht die ANBest-P Baden-Württemberg ebenfalls ausdrücklich vor, dass die Begrenzung bzw. Kappung der zuwendungsfähigen Personalausgaben eine Ausnahme vom Besserstellungsverbot für tarifgebundene zuwendungsempfangende Stellen darstellen kann. Die bayrische ANBest-P erwähnt hingegen das Besserstellungsverbot nicht namentlich, sondern gibt stattdessen lediglich vor, dass Personalausgaben nur bis zur Höhe der Leistungen zuwendungsfähig sind, die Beschäftigten im öffentlichen Dienst gewährt werden.

In der ANBest-P in Brandenburg und Berlin heißt es dagegen jeweils wörtlich, dass höhere Entgelte als nach dem jeweils für das Land anzuwendenden Tarifvertrag sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen nicht gewährt werden dürfen. Der Wortlaut dieser Regelungen enthält keine Beschränkung auf aus Zuwendungsmitteln finanzierte Leistungen. Daher spricht die Formulierung auch hier für ein generelles Verbot der Gewährung solcher Leistungen, unabhängig von der Herkunft der eingesetzten Mittel.

Diese Ansicht entspricht auch dem Subsidiaritätsgedanken sowie den Geboten von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, aus denen das Besserstellungsverbot entspringt, dass eigene Mittel primär für die Erfüllung des vorgesehenen Zwecks – statt für eine Erhöhung der Löhne – eingesetzt werden.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Dittrich*, BHO, § 44, Nr. 31.1; *Hertwig*, Zuwendungsrecht, Rn. 388; Bundesverwaltungsamt, Ordnungsgemäße Geschäftsführung von Zuwendungsempfängern, S. 10.

<sup>26</sup> *Dittrich*, BHO, § 44, Nr. 31.2, vgl. BT-Drs. 16/4305, S. 2.

<sup>27</sup> *Künne*, Das zuwendungsrechtliche Besserstellungsverbot aus arbeitsrechtlicher Perspektive, S. 136.

Gemäß § 9 Abs. 2 S. 4 HG 2026 gilt die Vorgabe, Zuwendungen im Rahmen der Projektförderung nur unter der Auflage des Besserstellungsverbot zu bewilligen, nicht, sofern die Zuwendungen der öffentlichen Hand überwiegend von einem Bundesland geleistet werden und das Haushaltsrecht dieses Bundesland ein Besserstellungsverbot vorsieht. Bei einer überwiegenden Förderung durch ein Bundesland haben die Regelungen desjenigen Bundeslandes somit Vorrang.

Ferner ist in den Verwaltungsvorschriften des Bundes festgelegt, dass bei einer gemeinsamen Förderung durch den Bund und ein oder mehrere Länder, über die Nebenbestimmungen und damit regelmäßig auch über das Besserstellungsverbot ein Einvernehmen durch die Zuwendungsgeber herbeizuführen ist, VV Nr. 1.4 i. V. m. Nr. 1.4.3 zu § 44 BHO. Gegebenenfalls kann es erforderlich sein, die zuwendungsgebenden Stellen auf die entsprechende Mehrfachförderung hinzuweisen, um eine Abstimmung zu ermöglichen.

#### Durchschnittssätze

Weder aus dem Gesetz noch aus den Verwaltungsvorschriften ergeben sich Vorgaben dazu, wie zu berechnen ist, ob das Besserstellungsverbot eingehalten worden ist.

Zwecks Verwaltungsvereinfachung können als Obergrenze Durchschnittssätze der jeweiligen tariflichen Entgeltgruppe zugrunde gelegt werden.<sup>28</sup> Für den Vergleich können jedoch nicht die Gesamtpersonalkosten aller Beschäftigten herangezogen werden, das bedeutet, dass selbst wenn einige Beschäftigte oberhalb dieser Durchschnittssätze liegen, dies nicht dadurch ausgeglichen werden kann, dass andere Beschäftigte unterhalb der Durchschnittssätze liegen. Stattdessen erfolgt die Betrachtung für alle Beschäftigten einzeln.<sup>29</sup>

Ferner müssen für die Gegenüberstellung zwar alle Ansprüche und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten miteinbezogen werden, überwiegend wird jedoch angenommen, dass kein Einzelvergleich anzustellen ist, sondern dass alle Arbeitsbedingungen – ggf. aufgeteilt in Sachgruppen – berücksichtigt werden, um zu ermitteln, ob insgesamt eine Besserstellung vorliegt.<sup>30</sup> Beispielsweise stellt eine geringere Arbeitszeit zwar grundsätzlich eine „bessere“ Arbeitsbedingung dar, dies gilt jedoch nicht, wenn im gleichen Maße ein geringerer Lohn gezahlt wird.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> *Dittrich*, BHO, § 44, Nr. 31.4; gegenteilig: BRH, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, S. 163 ff.

<sup>29</sup> *Dittrich*, BHO, § 44, Nr. 31.4; OVG Niedersachsen, B. v. 09.07.2013 – 8 LA 102/12.

<sup>30</sup> Ebd.; BT-Drs. 16/4305, S. 2.

<sup>31</sup> BT-Drs. 16/4305, S. 2.

Der gegenläufigen Ansicht ist entgegenzusetzen, dass es gemessen an den Prinzipien, die durch das Besserstellungsverbot verwirklicht werden sollen, auf eine wirtschaftliche Betrachtung ankommt.<sup>32</sup> Daher ist es unerheblich, wenn eine einzelne Arbeitsbedingung besser ausgestaltet ist, im Gesamtvergleich aber keine höheren Kosten entstehen.

So ist auch in der ANBest-I Baden-Württemberg (Stand 01.01.2026) ausdrücklich geregelt, dass zu der Berechnung, ob das Besserstellungsverbot eingehalten wird, Durchschnittswerte für die einzelnen Entgeltgruppen zugrunde gelegt werden können.

## Ausnahmen vom Besserstellungsverbot

Sowohl im Bereich der institutionellen Förderung als auch im Rahmen der Projektförderungen sind Ausnahmen vom Besserstellungsverbot möglich. § 9 Abs. 2 S. 5 und 6 HG 2026 gestatten Ausnahmen beim Vorliegen zwingender Gründe. Für die institutionelle Förderung kann eine Ausnahme vom Besserstellungsverbot durch das Bundesministerium der Finanzen erfolgen, für die Projektförderung wird diese durch die zuständige oberste Bundesbehörde erteilt.

Als zwingende Gründe kommen folgende Aspekte in Betracht:

- Gewinnung von ausreichend qualifiziertem Personal ist nur durch über- oder außertarifliche Bezahlung möglich<sup>33</sup>,
- ohne Ausnahmeregelung kann eine Förderung nicht zustande kommen und daneben besteht keine weitere Möglichkeit das Förderungsziel zu erreichen oder es wäre nur mit erheblichen Mehrkosten möglich<sup>34</sup>.

Wie bereits dargestellt, könnte eine mögliche Ausnahmeregelung beispielsweise vorsehen, dass die den öffentlichen Tarifvertrag übersteigenden Mehrkosten zwar nicht aus Zuwendungen, aber aus Eigen- oder Drittmittel finanziert werden dürfen.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> *Künne*, Das zuwendungsrechtliche Besserstellungsverbot aus arbeitsrechtlicher Perspektive, S. 233 ff.

<sup>33</sup> *Dittrich*, BHO, § 44 Nr. 31.6.

<sup>34</sup> Ebd., Nr. 31.17.

<sup>35</sup> BT-Drs. 16/4305, S. 2.

## Verstoß gegen das Besserstellungsverbot

Die Bewilligungsbehörde hat vor Erlass des Zuwendungsbescheids zu prüfen, ob das Besserstellungsverbot einzuhalten ist und sodann das Besserstellungsverbot als Auflage zu der Zuwendung zu erteilen, § 9 Abs. 2 S. 1 und 2 HG 2026.

### Fehlen der Auflage das Besserstellungsverbot einzuhalten

Enthält der Zuwendungsbescheid nicht die Auflage das Besserstellungsverbot einzuhalten, obwohl die Voraussetzungen dazu vorliegen, kann der Bewilligungsbescheid regelmäßig als rechtswidrig beurteilt werden, da die einschlägige Vorgabe in § 9 Abs. 2 HG 2026 nicht eingehalten worden ist.

Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann nach § 48 VwVfG zurückgenommen werden. Da ein Zuwendungsbescheid eine einmalige oder laufende Geldleistung gewährt, handelt es sich um einen begünstigenden Verwaltungsakt, der nur unter den Voraussetzungen der Absätze 2 bis 4 dieser Vorschrift zurückgenommen werden darf, § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG.

Die Rücknahme kann grundsätzlich ganz oder teilweise erfolgen.

### Verstoß gegen die Auflage das Besserstellungsverbot einzuhalten

Enthält der Bewilligungsbescheid hingegen eine entsprechende Auflage, wird das Besserstellungsverbot durch die zuwendungsempfangende Stelle jedoch nicht eingehalten, kommt ein Widerruf des Bewilligungsbescheids gemäß § 49 VwVfG in Betracht.

Die Voraussetzungen eines Widerrufs eines rechtmäßigen, begünstigenden Verwaltungsaktes folgen aus § 49 Abs. 2 und 3 VwVfG.

Ein rechtmäßiger, begünstigender Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt, kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise, auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden, wenn die Leistung nicht für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird, § 49 Abs. 3 Nr. 1 Var. 1 VwVfG. Ferner kann der Verwaltungsakt auch widerrufen werden, wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht erfüllt hat, § 49 Abs. 3 Nr. 2 Alt. 1 VwVfG.

Ein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot (Nr. 1.3 ANBest-P) stellt regelmäßig eine nicht zweckentsprechende und sogleich auch keine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der

Zuwendung dar.<sup>36</sup> Die Mehrausgaben, die durch einen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot entstanden sind, sind nicht zuwendungsfähig und damit nicht zur Erreichung des Zuwendungszweckes notwendig, ihre Verwendung ist sodann zweckwidrig erfolgt.<sup>37</sup>

Nach dem Wortlaut von § 49 VwVfG liegt die Entscheidung über den Widerruf im Ermessen der zuständigen Behörde. Bei einer zweckwidrigen Verwendung kann das Ermessen jedoch auf Null reduziert sein, so dass sich die zuständige Behörde für einen Widerruf zu entscheiden hat. Der Widerruf kann dabei ebenfalls ganz oder teilweise erfolgen.<sup>38</sup> Wobei hierzu die Auffassung vertreten wird, dass ein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot nicht die gesamte Rückforderung der Zuwendung zur Folge hat. Ist die zweckentsprechende, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel nicht insgesamt betroffen, dürfte es grundsätzlich sachgerecht und verhältnismäßig sein, den Zuwendungsbescheid nur hinsichtlich des betroffenen Teils zu widerrufen.<sup>39</sup>

## Erstattungsansprüche

Wird der Bewilligungsbescheid nach §§ 48, 49 VwVfG aufgehoben, so erfolgt in der Regel auch die Rückforderung der Mittel gemäß § 49a VwVfG.

## Das Besserstellungsverbot im Arbeitsrecht

### Auswirkungen des Besserstellungsverbots auf die einzelnen Arbeitsverhältnisse

Das Besserstellungsverbot gilt für die Beschäftigten der zuwendungsempfangenden Stelle. Im Kontext des TVÖD ist davon auszugehen, dass von diesem Begriff alle Arbeitnehmer\*innen umfasst sind, dies folgt auch aus § 1 Abs. 1 TVÖD.<sup>40</sup> Mangels entsprechender Ausnahmen gilt dies unabhängig davon, ob die Arbeitnehmer\*innen zum Beispiel unbefristet oder befristet, in

---

<sup>36</sup> Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, G III. 4.3.1.1, Rn. 23; Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, Abschn. C Rn. 40; Mayer, Zuwendungspraxis für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, S. 317, 320.

<sup>37</sup> Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, G III. 4.3.2.3.3 Rn. 79.

<sup>38</sup> Ebd., G I. 3.4 Rn. 30 ff.

<sup>39</sup> Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, S. 321.

<sup>40</sup> Künne, Das zuwendungsrechtliche Besserstellungsverbot aus arbeitsrechtlicher Perspektive, S. 16.

Vollzeit oder in Teilzeit beschäftigt sind. Das Besserstellungsverbot ist allerdings nicht in gleicherweise auf freie Mitarbeiter\*innen anzuwenden, gleichwohl es hier oftmals eigene Beschränkungen im Zuwendungsbescheid oder durch die jeweilige Förderrichtlinie gibt.<sup>41</sup>

Die Wirksamkeit eines bereits geschlossenen Arbeitsverhältnisses wird durch das Besserstellungsverbot grundsätzlich nicht tangiert. Das gilt selbst dann, wenn vergleichsweise bessere Arbeitsbedingungen vereinbart sind.<sup>42</sup> Welche arbeitsrechtlichen Handlungsoptionen in einem solchen Fall zur Verfügung stehen, kann nicht einheitlich beantwortet werden und ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig.

Teilweise wird geschlussfolgert, dass sofern die Grenze der überwiegenden öffentlichen Finanzierung erst aufgrund des konkreten geförderten Projekts überschritten wird, das Besserstellungsverbot nur für Beschäftigte gelte, die für das geförderte Projekt neu eingestellt werden. Für die vorhandenen Beschäftigten gelte der arbeitsrechtliche Besitzstand, da eine Änderungskündigung aufgrund geänderter Finanzierung der Gesamtausgaben arbeitsrechtlich nicht zulässig wäre.<sup>43</sup>

Diese Auffassung findet in den Regelungen zum Besserstellungsverbot jedoch keine Grundlage. Es besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Zuwendungsrecht und der daraus resultierenden Einhaltung des Besserstellungsverbots sowie der Wirksamkeit vereinbarter Arbeitsbedingungen. Aus der Durchsetzbarkeit arbeitsvertraglicher Ansprüche kann nicht auf eine Ausnahme vom Anwendungsbereich des Besserstellungsverbot geschlossen werden. Vereinbarte bessere Arbeitsbedingungen können einer Förderungszusage jedoch entgegenstehen.<sup>44</sup>

Ebenfalls keine Auswirkungen hat das Besserstellungsverbot auf die Wirksamkeit von gewährten Arbeitsbedingungen, die aus einem Tarifvertrag resultieren. Umgekehrt gewährt eine Tarifbindung, aus der günstigere Konditionen resultieren, keine Ausnahme vom Besserstellungsverbot.<sup>45</sup> Sofern eine zuwendungsempfangende Stelle an einen Tarifvertrag gebunden ist und

---

<sup>41</sup> Ebd.

<sup>42</sup> BAG, U. v. 27.08.2008 – 4 AZR 485/07.

<sup>43</sup> *Dittrich*, BHO, § 44 Nr. 31.12.

<sup>44</sup> Ebd., Nr. 31.3; BT-Drs. 16/4305, S. 2.

<sup>45</sup> BT-Drs. 16/4305, S. 2.

deshalb das Besserstellungsverbot nicht einhalten kann, folgt im Grundsatz, dass eine Zuwendung nicht gewährt werden darf, sofern nicht ebenfalls eine Ausnahme von dem Verbot gewährt wird.<sup>46</sup>

## Einordnung in eine vergleichbare Entgeltgruppe

Die Eingruppierung erfolgt entsprechend den Tätigkeitsmerkmalen der Anlage 1 des TV EntgO. Für die Berechnung ist die Entgeltstufe heranzuziehen, die eine (fiktive) Vergleichsperson im öffentlichen Dienst erhalten würde. Dabei ist auf vergleichbare Tätigkeiten und Qualifikationen einschließlich der übertragenen Verantwortung sowie der jeweiligen Arbeitserfahrung zu achten.<sup>47</sup> Für den durchzuführenden Vergleich ist es elementar, dass eine korrekte Eingruppierung erfolgt.<sup>48</sup> Dies erfordert stets aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen nach den Regelungen des jeweils einschlägigen öffentlichen Tarifwerks.<sup>49</sup> In einigen Fällen können Schwierigkeiten entstehen, die Beschäftigten in eine vergleichbare Entgeltgruppe einzugruppieren. Es kann jedoch nicht angenommen werden, dass Vergleichbarkeit mit der Gleichheit aller Merkmale gleichzusetzen ist. Sodann ist abzuwägen welche Eigenschaften, Merkmale und Arbeitsbedingungen jeweils ausschlaggebend sind.<sup>50</sup> Sofern keine Identität der zu vergleichenden Merkmale vorliegt, genügt Ähnlichkeit der wesentlichen Merkmale.<sup>51</sup>

## Tarifautonomie

Die Rechtsprechung verneint in einigen vielzitierten Entscheidungen eine Verletzung der Tarifautonomie durch das Besserstellungsverbot.<sup>52</sup> Diese Entscheidungen beruhen jedoch auf der Prämisse, dass Gehälter, die über das Entgelt des öffentlichen Dienstes hinausgehen, aus Eigen- und Drittmitteln gezahlt werden dürfen. Hierzu lassen sich jedoch unterschiedliche Auffassungen finden.

Das Bundesverwaltungsgericht sieht in Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen keine Einschränkung durch das Besserstellungsverbot, da durch dieses Verbot keinerlei Vor-

---

<sup>46</sup> Ebd.; Mayer, Zuwendungsrecht für Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, S. 394, 396.

<sup>47</sup> Künne, Das zuwendungsrechtliche Besserstellungsverbot aus arbeitsrechtlicher Perspektive, S. 218.

<sup>48</sup> Ebd., S. 220.

<sup>49</sup> Bundesverwaltungsamt, Ordnungsgemäße Geschäftsführung von Zuwendungsempfängern, S. 10.

<sup>50</sup> Künne, Das zuwendungsrechtliche Besserstellungsverbot aus arbeitsrechtlicher Perspektive, S. 219.

<sup>51</sup> Ebd., 220.

<sup>52</sup> BayVGh, U. v. 25.02.1998 - 19 B 94.3076; BVerwG, B. v. 03.05.1999 - 3 B 91.98.

schriften über die Höhe der zu zahlenden Vergütung gemacht würden. Die zuwendungsempfangende Stelle sei insoweit völlig frei. Nur die Inanspruchnahme staatlicher Mittel für die Zahlung der Vergütung wäre in der Weise begrenzt, dass sich die Höhe der Zuschüsse an der für entsprechende staatliche Bedienstete zu zahlenden Vergütung orientiert.<sup>53</sup> Darauf bezieht sich auch das niedersächsische Oberverwaltungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2013, mit dieser Begründung sei ebenfalls die Tarifautonomie nach Art. 9 Abs. 3 GG nicht tangiert.<sup>54</sup>

Die Ansicht, dass höhere Gehälter aus Eigen- oder Drittmitteln gezahlt werden dürfen, ist – wie bereits aufgezeigt – jedoch zumindest kritisch zu hinterfragen. Aus der Bundesregelung ergibt sich nach hiesiger Ansicht nicht die Möglichkeit übersteigende Gehälter aus Eigen- und Drittmitteln zu zahlen. Einige Bundesländer regeln dies in ihren Allgemeinen Nebenbestimmungen auch ausdrücklich. Die bayrischen Allgemeinen Nebenbestimmungen stellen – wie ebenfalls bereits aufgezeigt – eine Ausnahme hiervon dar.

Das bedeutet im Folgeschluss, dass die Gestaltungsfreiheit faktisch dadurch begrenzt wird, dass Vergütungen oberhalb des öffentlichen Vergleichsniveaus im geförderten Kontext auch unabhängig von der Finanzierungsquelle überwiegend nicht vorgesehen sind. Die Entscheidung über die Vergütungshöhe ist damit im Rahmen der Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel nicht vollständig frei, sondern durch die haushaltsrechtlichen Vorgaben vorgegeben. Die einschlägigen öffentlichen Tarifwerke stellen eine Obergrenze dar. Daraus folgt ein zumindest eingeschränkter kollektivrechtlicher Handlungsspielraum – sobald eine Einrichtung auf Zuwendungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben angewiesen ist.<sup>55</sup>

Aus einer Antwort auf eine kleine Anfrage an die Bundesregierung aus dem Jahr 2007 geht hervor, dass Tarifverträge dem Zuwendungsrecht vorgehen, da sie Rechtsnormcharakter besitzen. Gleichwohl verstößt eine zuwendungsempfangende Stelle, die höhere Löhne zahlt, gegen das Besserstellungsverbot, so dass eine Förderung von Stellen, die sich tarifvertraglich zu höheren Leistungen verpflichtet haben, grundsätzlich nicht zulässig ist.<sup>56</sup>

Durch das Besserstellungsverbot steht es der zuwendungsempfangenden Stelle womöglich nur theoretisch frei ob und welchem Tarifvertrag sie beitrifft. Bindet sie sich an einen Tarifvertrag, der einen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot darstellt, schließt sie das von weiteren

---

<sup>53</sup> BVerwG, B. v. 03.05.1999 – 3 B 91.98.

<sup>54</sup> OVG Niedersachsen, U. v. 26.09.2013 – 8 LC 208/12; offen gelassen: BAG, U. v. 27.08.2008 – 4 AZR 485/07.

<sup>55</sup> *Künne*, Das zuwendungsrechtliche Besserstellungsverbot aus arbeitsrechtlicher Perspektive, S. 33, 108, 137.

<sup>56</sup> BT-Drs. 16/4305, S. 2.

Förderungen aus oder kann zu weiteren rechtlichen Konsequenzen führen.<sup>57</sup> Zugleich steht es den zuwendungsempfangenden Stellen nicht frei, dem Arbeitgeber\*innenverband des TVöD beizutreten und auf das öffentliche Tarifwerk Einfluss auszuüben oder dadurch eine Tarifbindung nach § 4 Abs. 1 TVG herzustellen.<sup>58</sup>

## Kritik und Forderungen

Der Ansatz, dass die gewährten Mittel durch die zuwendungsempfangenden Stellen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden sind, ist grundsätzlich nachvollziehbar und zu unterstützen.

Sofern das Besserstellungsverbot auf der Erwägung beruht, dass der Staat seine Bediensteten ausreichend besoldet und es daher auch für die jeweilige zuwendungsempfangende Stelle möglich und zumutbar sein soll, ihre Aufgaben auf diesem Vergütungsniveau zu erfüllen<sup>59</sup>, ist dem jedoch entgegenzusetzen, dass diese Argumentation teilweise die tatsächlichen Rahmenbedingungen verkennt. Zum einen bestehen bei Beschäftigten in zuwendungsempfangenden Einrichtungen regelmäßig geringere Arbeitsplatzsicherheiten als im öffentlichen Dienst, da der Fortbestand der Beschäftigung unmittelbar von der Fortführung der Förderung abhängen kann. Durch eine Beendigung der Förderung kann auch jederzeit der Arbeitsplatz entfallen.<sup>60</sup>

Zum anderen definiert das Besserstellungsverbot ferner nur eine Obergrenze, keine Mindestgrenze. Dies führt in der Praxis häufig dazu, dass diese nicht nur nicht besser, sondern faktisch schlechter gestellt werden als vergleichbare Bedienstete im öffentlichen Dienst. Daneben besteht die Gefahr, dass zuwendungsempfangende Stellen, wenn sie in ihren Arbeitsverträgen dynamisch auf einen Tarifvertrag verweisen, etwaige Tarifsteigerungen – unabhängig von den Gründen – durch die zuwendungsgebenden Stellen nicht refinanziert erhalten; im Verhältnis zu ihren Arbeitnehmer\*innen aber verpflichtet sind, die gestiegenen Tarifentgelte zu bezahlen.

Eine vollständige Orientierung am öffentlichen Tarifrecht ist für viele zuwendungsempfangende Stellen, insbesondere für kleinere Träger, nur eingeschränkt möglich. Diese sind regelmäßig weder in die tarifliche Normsetzung eingebunden noch können sie auf die Ausgestaltung der einschlägigen Tarifverträge Einfluss nehmen.

Auch eine bestehende Tarifbindung kann sich als problematisch erweisen. Sofern sich aus dieser eine im Vergleich zum öffentlichen Tarifniveau höhere Vergütung ergibt, kann dies im

---

<sup>57</sup> Künne, Das zuwendungsrechtliche Besserstellungsverbot aus arbeitsrechtlicher Perspektive, S. 137.

<sup>58</sup> Ebd., S. 142.

<sup>59</sup> OVG Niedersachsen, B. v. 03.05.1999 – 3 B 91/98.

<sup>60</sup> Hertwig, Zuwendungsrecht, Rn. 395.

Zuwendungsrecht dazu führen, dass eine Förderung nur eingeschränkt oder gar nicht gewährt wird. Dies kann die Gewinnung qualifizierten Personals erschweren und mittelbar die Bereitschaft zur Tarifbindung reduzieren.

Hier zeigt sich ein zunehmendes Spannungsverhältnis: Einerseits soll die Tarifbindung erhöht werden – die Verpflichtung zur Einhaltung tariflicher Standards wird politisch auch punktuell gefördert, andererseits kommt es aber insbesondere im sozialen Bereich vermehrt dazu, dass Tariflöhne aufgrund entsprechender Regelungen und der fehlenden ausreichenden Finanzierung nicht gezahlt werden können.

Schließlich führt die Prüfung des Besserstellungsverbots aufgrund der Vielzahl von Zuwendungsfällen in Deutschland zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand, sowohl auf Seiten der zuwendungsgebenden als auch der zuwendungsempfangenden Stellen. Dies gilt unabhängig von der Höhe der jeweiligen Förderung und teilweise unter Berücksichtigung unterschiedlicher Tarifwerke und Vergleichsmaßstäbe. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der mit der Prüfung verbundene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit steht oder ob er diesem Ziel teilweise sogar entgegenwirkt.

Fehlende oder uneinheitliche Vorgaben zur Anwendung des Besserstellungsverbots führen darüber hinaus zu Rechtsunsicherheiten bei den zuwendungsempfangenden Stellen, da insbesondere Abgrenzungsfragen und Vergleichsmaßstäbe in der Praxis nicht einheitlich gehandhabt werden.

Berlin, 24.06.2026

Salome Williamson

## Literaturverzeichnis

BUNDESVERWALTUNGSAMT, Referat VM II 5, Finanzkontrolle, Prüfung und Beratung im Bereich Zuwendungen, Ordnungsgemäße Geschäftsführung von Zuwendungsempfängern – Prüfung und Beratung im Bereich Zuwendung, Köln 2026.

DER PRÄSIDENT DES BUNDESRECHNUNGSHOFES, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 10, 2. Auflage, Bonn 2016.

DITTRICH, NORBERT, Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht – online, 70. Aktualisierung, Rehm Verlag, Heidelberg 2026.

HERTWIG, STEFAN, Zuwendungsrecht, C. H. Beck, München 2026.

KÜNNE, KATHARINA MARIA CAROLINA, Dissertation: Das zuwendungsrechtliche Besserstellungsverbot aus arbeitsrechtlicher Perspektive, Bonn 2022.

KRÄMER, ERWIN/ SCHMIDT, JÜRGEN, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, R. v. Decker, Heidelberg 2026.

MAYER, VOLKER, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, Walthalla Fachverlag, Regensburg 2022.

MÜLLER, HANS-MARTIN/ RICHTER, BETTINA/ PROF. DR. ZIEKOW, JAN, Handbuch Zuwendungsrecht, C. H. Beck, München 2025.