

Entscheidungsanmerkung

Auflösende Bedingung; Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte

Unter den Begriff des eine Bedingung auslösenden Ereignisses im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG fallen nur von der Außenwelt wahrnehmbare Handlungen, Erklärungen oder Geschehnisse, nicht hingegen nur zur Gedankenwelt eines Beteiligten gehörende Vorstellungen. Die rein verwaltungsinterne Neubewertung abgeschlossener Zuwendungsfälle kann darum nicht als künftiges Ereignis für eine auflösende Bedingung dienen und keine automatische Reduzierung einer Zuwendung bewirken. (Amtlicher Leitsatz)

VwVfG §§ 36 Abs. 2 Nr. 2, 43 Abs. 2, 48, 49 Abs. 1 S. 1, GG Art. 3 Abs. 1

BVerwG, Urt. v. 16.6.2015 – 10 C 15.14 (VGH München)

I. Gegenstand und Bedeutung der Entscheidung

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit dem Urteil das Recht der Nebenbestimmungen weiter präzisiert. In der Sache geht es darum, ob und in welcher Form die Verwaltung begünstigende Entscheidungen (hier einen Förderbescheid) unter spätere verwaltungsinterne Prüfvorbehalte stellen darf. Dabei spielt auch das Verhältnis zur Rücknahme bestandskräftiger Verwaltungsakte eine wichtige Rolle. Im Ergebnis wird der Rechtsschutz des Bürgers gestärkt.

Das Recht der Nebenbestimmungen gehört zu den klassischen Prüfungsmaterien des Verwaltungsrechts vom Grundstudium bis zum Staatsexamen. Neben den Grundlagen (Abgrenzung Bedingung/Auflage, Frage der isolierten Anfechtbarkeit usw.) wird auch die Beherrschung komplexerer Fragen (etwa zu Nebenbestimmungen in Dreiecksverhältnissen, nachträglichen Veränderungen, speziellen Regelungen im besonderen Verwaltungsrecht) immer wieder verlangt. Die Entscheidung, die zu bayerischem Recht ergangen ist, hat wegen der Identität der entsprechenden Regelungen bundeseinheitliche Wirkung. Sie ist wegen der genauen Sicht auf „verwaltungsinterne“ Abläufe und der Abgrenzung der in Betracht kommenden Rechtsinstitute für anspruchsvolle Aufgabenstellungen sehr geeignet.

II. Entscheidungsinhalt

1. Sachverhalt

Die Parteien stritten um die Rückforderung einer staatlichen Förderung in Höhe von ca. 110.000 Euro. Der Kläger, ein öffentlich-rechtlicher Wasserzweckverband, hatte eine nachträgliche Zuwendung von rund 500.000 Euro erhalten, um gut die Hälfte der Kosten zu decken, die für den Ausbau des Trinkwassernetzes in seinem Gebiet entstanden waren. Im Bescheid war u.a. auf die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K 2005) Bezug genommen worden.

Eine Überprüfung durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof führte nach Auszahlung der Förderungssumme zu mehreren Beanstandungen, die insbesondere die Festlegung der Fördersatzhöhe, die Berücksichtigung der Mehrwertsteuer und die Förderung der Baukosten eines Löschteichs betrafen. Daraufhin stellte der Beklagte mit Rückforderungs- und Rücknahmebescheid fest, dass der Bewilligungsbescheid teilweise erloschen und teilweise zurückzunehmen sei, woraus sich die Rückforderung ergebe. Gegen diesen Rückforderungsbescheid wendet sich der Kläger mit seiner Klage.

Der VGH München hatte die Klage größtenteils abgewiesen. Für die streitige Summe sei eine in den Allgemeinen Nebenbestimmungen enthaltene auflösende Bedingung eingetreten. Danach reduziere sich die Zuwendung, wenn sich „nach der Bewilligung die in dem Finanzierungsplan veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben ermäßigen“. Für den Eintritt dieser auflösenden Bedingung genüge jeder Unterschied zwischen dem bei der Bewilligung angenommenen und dem später festgestellten Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben, selbst wenn dieser Unterschied lediglich auf einer Neubewertung durch die Bewilligungsbehörde beruhe. Die auflösende Bedingung könne auch noch nach dem Zeitpunkt eintreten, an dem die Behörde die Höhe der Zuwendungen auf der Grundlage des vorgelegten Verwendungsnachweises endgültig festgelegt habe. Denn die Nebenbestimmung solle auch jenem Korrekturbedarf Rechnung tragen, der erst aufgrund einer nach Abschluss des Zuwendungsverfahrens durchgeführten Rechnungsprüfung zutage trete. Demzufolge sei im vorliegenden Fall der Umfang der zuwendungsfähigen Kosten wegen der zu Unrecht veranschlagten Mehrwertsteuer und wegen der fehlerhaft einbezogenen Kosten des Löschwasserteichs zurückgegangen. Außerdem sei die Höhe des Fördersatzes nach unten zu korrigieren.

Das BVerwG hat das Ergebnis des VGH abgeändert und der Abwehrklage wie die Ausgangsinstanz im Ergebnis fast vollständig stattgegeben.

2. Entscheidungsgründe

Der 10. Senat des BVerwG entscheidet unter dem Vorsitz des Gerichtspräsidenten Prof. Dr. Dr. h.c. K. Rennert, dass eine Rückforderung der Förderung nicht in Betracht kommt. Hinsichtlich der ursprünglichen Entscheidung sei keine auflösende Bedingung eingetreten. Auch liege keine rechtmäßige Rücknahme vor. Daher sei kein Erstattungsanspruch aus Art. 49a Abs. 1 S. 1 BayVwVfG gegeben.

Die revisionsrechtliche Zuständigkeit des BVerwG in Bezug auf eine landesrechtliche Bestimmung ergibt sich aus der Sondervorschrift des § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO: Da (und soweit) die Länder inhaltsgleiche Verwaltungsverfahrensgesetze wie der Bund erlassen haben, unterwerfen sie sich zugleich einer bundeseinheitlichen Auslegung.

Als Grundlage für die Entscheidung der Zuwendungsbehörde kamen zunächst die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften in Betracht, die eine Ermäßigung der Förderung bei Rückgang der im Finanzierungsplan veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben vorsehen. Zuwendungsbehörde

und VGH hatten sich maßgeblich darauf gestützt, dass dieser Fall eingetreten sei und damit eine auflösende Bedingung in Bezug auf die Förderung eingetreten sei. Dem tritt das BVerwG entgegen:

a) Eine Bedingung sei nach Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG (wie auch im Bundesrecht und in allen anderen Bundesländern) dadurch charakterisiert, dass sie den Eintritt oder den Wegfall einer Vergünstigung oder Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängig macht. Unter den Begriff des Ereignisses fielen aber nur von der Außenwelt wahrnehmbare Handlungen, Erklärungen oder Geschehnisse. Der entscheidende Punkt ist nun, dass diese „empirische“ Definition des Ereignisses unmittelbar mit dem Gedanken der Rechtssicherheit verknüpft wird: Sein Eintritt – der ohne weitere Zwischenhandlung unmittelbar die Rechtslage verändere – müsse für alle Beteiligten „gleichermaßen ohne Weiteres erfassbar“ sein. Dies sei bei äußeren, zur allgemeinen Erfahrungswelt gehörenden Tatsachen der Fall, nicht hingegen bei nur zur Gedankenwelt eines Beteiligten gehörenden Vorstellungen.

Nach diesem Maßstab sei die genannte Nebenbestimmung keine auflösende Bedingung. Denn es gäbe kein „Ereignis“, auf das sich der Eintritt der Bedingung beziehen könnte. Vielmehr sei die Feststellung, dass und um wieviel die zuwendungsfähigen Ausgaben zurückgegangen sind, nur auf Grund einer förderrechtlichen Bewertung möglich, nicht aber durch bloße Rechenvorgänge, die allen Beteiligten in gleicher Weise möglich seien. Die rechtliche Neubewertung von Zuwendungsfragen sei zunächst ein rein innerer Vorgang.

Das Urteil betont dann, dass sich an diesem Ergebnis auch nichts ändern könne, wenn – etwa durch eine verbindliche, nach außen gerichtete Erklärung der Bewilligungsbehörde – ein „Ereignis“ geschaffen würde. Denn in diesem Fall wäre das Ereignis aus Rechtsgründen nicht „zukünftig“ und „ungewiss“. Die rechtliche Bewertung von vor Erlass des Bescheides eingetretenen Umständen müsse gerade im Verwaltungsakt selbst erfolgen. Mit anderen Worten: „Das Instrument der Bedingung dient nicht dazu, der Behörde die Möglichkeit zu verschaffen, die rechtliche Bewertung abgeschlossener Sachverhalte offen zu lassen oder einer zukünftigen rechtlichen (Neu-)Bewertung vorzubehalten“ (Rn. 17). Überprüfungsvorbehalte in Bezug auf abgeschlossene Sachverhalte seien dementsprechend von der Rechtsprechung nie als Bedingung angesehen worden.

b) Im Anschluss stellt das Urteil klar, dass die Anerkennung eines behördlichen Neubewertungsschreibens als auflösende Bedingung auch eine unzulässige Umgehung der Art. 43 Abs. 2, Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG darstellte. Sollte sich ein Verwaltungsakt bei erneuter rechtlicher Bewertung als rechtswidrig erweisen, seien die Regelungen zu Bestandskraft und Rücknahme anzuwenden, die den Ausgleich von Rechtssicherheit und materieller Gerechtigkeit ermöglichten. Auch rechtswidrige Verwaltungsakte blieben danach wirksam, es sei eine fehlerfreie Ermessensentscheidung über die Beseitigung des Verwaltungsakts herbeizuführen. Diese Erwägung gelte – in Bezug auf die handelnde Behörde – auch dann, wenn wie hier der Zuwendungsempfänger als öffent-

lich-rechtliche Körperschaft sich wegen der eigenen Bindung an Recht und Gesetz selbst grundsätzlich nicht auf die besonderen Vertrauensschutzbestimmungen des Art. 48 BayVwVfG berufen könne; das Interesse an einer verlässlichen und bestandssicheren Entscheidung des staatlichen Zuwendungsgebers bliebe davon unberührt. Vor diesem Hintergrund läge keine bzw. (in Bezug auf die Fördersatzhöhe) keine fehlerfreie Rücknahme im Sinne des Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG vor. Insoweit habe die Beklagte wegen des Gebots der sparsamen Haushaltsführung mit intendiertem Ermessen argumentiert, das im Bereich des § 48 VwVfG nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG jedoch gerade ausgeschlossen sei.

III. Bewertung

Das Urteil des BVerwG enthält zwei wichtige Kernaussagen: Zum einen schließt das Gericht aus, dass Behörden den Eintritt auflösender Bedingungen durch interne Neubewertungen herbeiführen können, selbst wenn diese durch Dritte angeregt sind (wie hier durch den Rechnungshof). Zum anderen wird deutlich gemacht, dass bei einer solchen Neubewertung das Instrumentarium von Widerruf und Rücknahme anzuwenden sei, um die gesetzlichen Regelungen zur Bestandskraft nicht zu unterlaufen. Beiden Aussagen ist zuzustimmen.

Zunächst muss freilich eingeräumt werden, dass die Verwaltung der Gegenwart sich nicht in punktuellen Regelungen erschöpft („Polizeibefehl“), sondern typischerweise durch ihren Dauercharakter gekennzeichnet ist. In den umfangreichen, andauernden Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und anderen Beteiligten sind Nachjustierungen vielfach unvermeidlich; entsprechende Regelungen sind insbesondere im Öffentlichen Wirtschaftsrecht vom Gaststättenrecht bis zum Regulierungsrecht bekannt. Auch im „Fördermilieu“ hat es mit statisch-einmaligen Entscheidungen oftmals nicht sein Bewenden, wofür der vorliegende Sachverhalt beispielhaft steht. Das Handlungssystem des VwVfG hat mit dieser Dynamik durchaus seine Mühe, weil es mit dem Konzept des bestandskräftigen Verwaltungsakts dem Grunde nach „justizförmig“ ausgerichtet ist und Veränderungen nur unter vergleichsweise hohem Aufwand gestattet. Diese Einschränkung der Reaktions- und Handlungsmöglichkeiten hat allerdings seinen guten Grund: Es schafft für die Beteiligten mindestens relative Rechtssicherheit, nicht zuletzt auch für Dritte, und es stärkt auf Seiten der Behörden das Bewusstsein, das Entscheidungen vorab sorgfältig geprüft sein müssen.

Gleichwohl ist es ein quasi natürlicher Vorgang, dass die Verwaltung versucht, ihre nachträglichen Reaktionsmöglichkeiten zu erweitern. Ein solcher Versuch war auch hier zu beobachten: Die nachträgliche Intervention des Rechnungshofs war zum Anlass genommen worden, sich dessen Rechtsmeinung zu eigen zu machen und daraus eine Ermäßigung der Fördersumme – wie vorbehalten – abzuleiten. Bei genauer Analyse liegt dabei nun aber gerade kein Fall einer nachträglich veränderten Sachlage vor. Denn die rechtliche Beurteilung der Förderfähigkeit war bereits ursprünglich Aufgabe der Bewilligungsbehörde gewesen. Das BVerwG stellt zu recht klar, dass eine nachträgliche „externe“ Neubewertung ebenso wenig hinreicht, ein „neues“ Ereignis zu schaffen, wie

dies bei einer rein internen Neubewertung der Fall wäre: So oder so kann nur eine Rücknahme des Verwaltungsakts in Betracht kommen, sollte sich die Ursprungsentscheidung nunmehr als von Anfang an rechtswidrig darstellen. Bei der entsprechenden Ermessensentscheidung wäre aber der materielle Vertrauensschutz des Betroffenen wie auch die Jahresfrist des § 48 Abs. 4 VwVfG zu beachten.

Man wird das Urteil nicht dahingehend missverstehen sollen, dass es eine veraltete „körperliche“ Vorstellung vom Staat als einheitlicher juristischer Person vertritt (Bewilligungsbehörde, Rechnungshof, irgendwie alles „der Staat“). Vielmehr ist auch und gerade in der ausdifferenzierten Verwaltungsstruktur der Gegenwart, die mit selbständigen Rechtsträgern der Selbstverwaltung und dem berühmten „Mehrebenensystem“ operiert, gerade die klare Zuweisung von Verantwortung wichtig: Wer entscheidet, muss sich seine Entscheidung vorher überlegen; selbst der Rechnungshof kann ihm dabei nicht helfen.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann, Münster