

**Titel:**

**Verstoß gegen das Verbot vorzeitigen Maßnahmebeginns**

**Normenkette:**

BayVwVfG § 48 Abs. 1, Abs. 2

VwGO § 113 Abs. 1 S. 1, § 173

ZPO § 227 Abs. 1 S. 1

**Leitsätze:**

**1. Staatliche Zuwendungen dürfen nur dann gewährt werden, wenn ein erhebliches staatliches Interesse an der Zweckerfüllung besteht, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns ist ein allgemeiner Grundsatz des Förderrechts. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Verstoß gegen das Verbot vorzeitigen Maßnahmebeginns, Förderrichtlinien, Abgrenzung Vorbereitungshandlungen und Maßnahmebeginn, Maßnahmebeginn, medizinische Versorgung, Rücknahmebescheid, Terminsverlegung, Zuwendungsbescheid

**Rechtsmittelinstanzen:**

VGH München, Beschluss vom 19.05.2021 – 22 ZB 19.1035

VGH München, Beschluss vom 06.08.2021 – 22 ZB 19.1035

**Fundstelle:**

BeckRS 2019, 55078

**Tenor**

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Das Urteil ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

**Tatbestand**

**1**

Die Parteien streiten um die Rücknahme eines Zuwendungsbescheids, mit dem der Klägerin 200.000,00 EUR zur Förderung eines Projekts zur medizinischen Versorgung gewährt wurde.

**2**

Die Klägerin ist in dem Bereich der medizinischen Versorgung tätig. Sie plante ein Projekt zur Aufrechterhaltung und Sicherung der wohnortnahen hausärztlichen Versorgung auf dem Land, zur Erhöhung der Attraktivität des Hausarztberufes für junge Ärztinnen und Ärzte und zur Etablierung eines zukunftsfähigen Versorgungskonzepts auf dem Land. An drei unterschiedlichen Standorten sollte ein stabiles medizinisches Versorgungszentrumsnetzwerk (MVZ) die Zukunftsfähigkeit des ärztlichen Angebots auf dem Land sicherstellen. Eine zentrale Verwaltungseinheit sollte den Ärzten Administrativfunktionen abnehmen und das wirtschaftliche Gelingen gewährleisten. Laut Antrag sollten die Fördermittel für die Neuerstellung verwaister Praxisstandorte verwendet werden. Auf dem Antragsformular vom 23. September 2012 erklärte die Klägerin, dass mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden sei. Ferner hatte die Zuwendungsempfängerin auf dem Antragsformular bestätigt, dass ihr die Subventionserheblichkeit der gemachten Angaben bekannt seien. Das Formular enthielt einen ausdrücklichen Hinweis auf den Straftatbestand des Subventionsbetruges gemäß § 264 StGB. Die Kenntnisnahme dieses Hinweises hatte die Klägerin ebenfalls auf dem Antragsformular bestätigt. Schließlich hatte die Klägerin auf ihrem

Antragsschreiben angekreuzt, dass sie die aktuelle Richtlinie des StMUG zur Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte zur Kenntnis genommen habe. Die Klägerin beantragte mit Schreiben vom 24. September 2012, die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn, da der Start für die ersten beiden Standorte zum 1. Oktober 2012 vorgesehen sei. Die Klägerin wurde dadurch von dem Juristen Herrn ... vertreten. Da bis zu dem beabsichtigten Termin des Projektbeginns eine vollständige Beurteilung des Antrages und eine abschließende Förderentscheidung nicht möglich waren, erteilte die Beklagte der Klägerin mit Schreiben vom 28. September 2012, die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn. Dieses Schreiben enthielt folgenden Hinweis: „Es wird darauf hingewiesen, dass von dieser Zustimmung kein Rechtsanspruch auf eine Förderung abgeleitet werden kann und der Antragsteller das volle Finanzierungsrisiko auf sich zu nehmen hat, wenn er die Zuwendung nicht oder nicht in der beantragten Höhe oder nicht zum beantragten Zeitraum erhält. Auf die Unverbindlichkeit bei der Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns wird ausdrücklich hingewiesen.“

### 3

Der Beklagte hatte der Klägerin mit Zuwendungsbescheid vom 9. Dezember 2013 auf der Grundlage der Richtlinie zur Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte vom 2. Oktober 2013 einen Zuschuss in Höhe von 200.000,00 EUR als Projektförderung/Anteil Finanzierung mit höchstens 24,337874 Prozent bezogen auf die zuwendungsfähigen Ausgaben von 821.764,46 EUR bewilligt. Auf Grundlage des von der Klägerin vorgelegten Kosten- und Finanzierungsplanes in der Fassung vom 22. Oktober 2013 wurden u.a. Kosten für die Praxisausstattung, für Rechtsberatung, Personalkosten und Mieten als zuwendungsfähig anerkannt. Die gesamte Höhe der Zuwendung wurde der Klägerin am 18. Dezember 2013 überwiesen.

### 4

Am 19. Juni 2016 übersandte die Klägerin der Beklagten elektronisch die Unterlagen zum Verwendungsnachweis. Darüber hinaus sind am 23. Juni 2016 weitere Unterlagen bei der Beklagten eingegangen. In dem von der Klägerin unterzeichneten Formular zum Verwendungsnachweis waren als Maßnahmebeginn der 1. Oktober 2012 und als Datum der Beendigung der Maßnahme der 30. September 2015 angegeben, sowie die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns am 28. September 2012 angeführt. In den Erläuterungen zur Bilanz im Rahmen des Verwendungsnachweises führt die Klägerin aus:

„Im Quartal 4 wurde der Praxisbetrieb der ... GmbH aufgenommen, im Laufe des Jahres 2011/2012 bereits die gesamte Praxiseinrichtung erworben, IT-Ausstattung angeschafft und sonstige anfallende Gründungskosten bezahlt.“

### 5

Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung, die am 23. Dezember 2016 abgeschlossen wurde, kam der Beklagte zu dem Ergebnis, dass von den zuwendungsfähigen Ausgaben von ca. 932.000 EUR nach Prüfung der Rechnungen etwa 869.000 EUR auf Verträge entfallen sind, die vor der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn (28.9.2012) und teilweise sogar vor Antragstellung (23.9.2012) abgeschlossen wurden.

### 6

Zu der beabsichtigten Rücknahme angehört, erklärte die Klägerin mit Telefax vom 31. März 2017, dass der tatsächliche Vortrag der Beklagten nicht bestritten werde. Jedoch vertrete die Klägerin die Auffassung, dass bei den Ausgaben es sich lediglich um Vorbereitungshandlungen handele. Dies sei nicht als Projektbeginn zu betrachten. Ferner gehe die Klägerin davon aus, dass die Beklagte bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung am 23. September 2012 auf Grund der darin enthaltenen Kostenaufstellung der Projektstand bekannt gewesen sei. Schließlich habe der Beklagte mit Schreiben vom 28. September 2012 von dieser Sachverhaltsgrundlage ausgehend einem vorzeitigen Maßnahmebeginn ohne zeitliche Beschränkung zugestimmt.

### 7

Mit Bescheid vom 27. März 2018 erklärte die Beklagte die Rücknahme des Zuwendungsbescheids des Bayerischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) vom 9. Dezember 2013 mit Wirkung für die Vergangenheit (Ziffer 1). In Ziffer 2 wurde die von der Klägerin zu erstattende Leistung auf 200.000,00 EUR festgesetzt. In Ziffer 3 die Verzinsung des Rückzahlungsbetrages geregelt und die Zinsfestsetzung in einem weiteren Bescheid angekündigt. In Ziffer 4 wurde der Klägerin die Pflicht zur Tragung der Kosten auferlegt. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass staatliche

Zuwendungen nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 23 der Bayerischen Haushaltsordnungen nur dann gewährt werden, wenn ein erhebliches staatliches Interesse an der Zweckerfüllung besteht, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Ziffer 1.3 der Verwaltungsvorschrift bestimme, dass zur Projektförderung nur solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen sind. Somit bestehe das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns. Eine Förderung solle die Schaffung staatlicherseits erwünschter Projekte ermöglichen. Ein Antragsteller, der ohne Förderbescheid beginnt, gebe zu erkennen, dass er das Projekt auf jeden Fall ungeachtet einer staatlichen Förderung realisieren kann und will. Ferner solle durch die Zustimmung des vorzeitigen Maßnahmebeginns sichergestellt werden, dass der Staat regelmäßig die Möglichkeit hat, auf die Ausgestaltung des Vorhabens noch Einfluss zu nehmen. So solle die Erreichung des staatlicherseits erwünschten Zwecks sichergestellt werden. Das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns entspreche der Vorgabe des Art. 23 Bayerische Haushaltsordnung und stelle einen allgemeinen förderrechtlichen Grundsatz dar. Die Richtlinie zur Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte vom 2. Oktober 2013 regle unter Ziffer 4 der Zuwendungsvoraussetzungen letzter Absatz ebenfalls ausdrücklich, dass die Förderung voraussetze, dass mit dem Projekt vor der Bewilligung nicht begonnen wurde oder ausnahmsweise die schriftliche Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn erteilt worden ist. Auf den weiteren Inhalt des Bescheids wird ergänzend Bezug genommen.

**8**

Hiergegen wendet sich die Klägerin mit Klageschriftsatz vom 26. April 2018, bei Gericht eingegangen am 30. April 2018, und beantragt sinngemäß:

**9**

Der Bescheid der Beklagten vom 27. März 2018 wird insgesamt aufgehoben.

**10**

Der Beklagte habe sein Ermessen im Rahmen des Art. 48 BayVwVfG nicht richtig ausgeübt. Er sei bei Erlass des Zuwendungsbescheids umfassend informiert gewesen. Dies betreffe insbesondere, dass für den Beginn des Maßnahmeprojekts schon bei Beantragung der Zuwendung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns u.a. Mietverträge abgeschlossen waren. Zudem könne sich die Klägerin und deren Vertretungsorgan auf Vertrauensschutz berufen können.

**11**

Die Klage wurde ergänzend mit Schriftsatz vom 18. Oktober 2018 begründet. Die Beklagte gehe rechtsfehlerhaft davon aus, dass der streitgegenständliche Zuwendungsbescheid als rechtswidrig zu qualifizieren sei. Das medizinische Versorgungszentrum der Klägerin, das Gegenstand der Förderung war, sei mit Wirkung zum 1. Oktober 2012 zu den zuständigen Zulassungsausschuss für Ärzte bei der kassenärztlichen Vereinigung Bayerns zugelassen worden. Erst ab diesem Zeitpunkt habe die MVZ ihre vertragsärztliche Tätigkeit aufnehmen, Leistungen der hausärztlichen Versorgung auf dem Land erbringen und den damit geförderten Zweck erfüllen können. Zur Erlangung dieser Zulassung musste die Gesellschaft schon im Vorfeld Investitionen tätigen und Verträge abschließen und dem Zulassungsausschuss vorlegen. Dies sei rechtliche Voraussetzung für die Zulassungserteilung gewesen. Insbesondere betreffe dies die Anmietung und Ausstattung von Praxisräumen, den Erwerb von Vertragsarztplätzen sowie den Abschluss von Anstellungsverträgen mit ärztlichem wie nichtärztlichem Personal samt einer hierzu notwendigen fachspezifischen Rechts- und Steuerberatung. Dabei handele es sich um unselbständige Vorbereitungshandlungen, die vom Maßnahmebeginn strikt abzugrenzen seien. Dies habe die Beklagte fehlerhaft gewürdigt und dargestellt. Gegenstand und Inhalt des Förderprojekts ... sei die zukunftsfähige Lösung der wohnortnahen hausärztlichen Versorgung auf dem Land zur Sicherung und Aufrechterhaltung, bzw. Wiederherstellung der ländlichen ärztlichen Versorgungsstruktur gewesen. Dies habe nur und erst mit der tatsächlichen Aufnahme der ärztlichen Versorgung über die MVZ von ... am 1. Oktober 2012 beginnen können. Die Vorbereitungshandlungen haben das Projekt erst möglich gemacht und waren gerade nicht Zweck und Gegenstand der beantragten Förderung.

**12**

Mit Bescheid vom 28. September 2012 sei zu Gunsten der Klägerin der vorzeitige Maßnahmebeginn ohne zeitliche Beschränkung bewilligt worden. Der Bescheid vom 9. Dezember 2013 sei auch auf Grundlage dieses Bescheids ergangen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Beklagte zunächst die Bewilligung der Zuwendung versagen wollte. Hierzu verweise die Klägerin auf das Schreiben des LGL vom 6. Mai 2013.

Nachdem die dortigen Bedenken gegen eine Bewilligung aus der Welt geschaffen worden seien, sei der Zuwendungsbescheid vom 9. Dezember 2013 erlassen worden. Hinsichtlich des vorzeitigen Maßnahmebeginns habe keine Bedenken bestanden. Allen Beteiligten sei bekannt gewesen, dass die Zulassungen für die MVZ bereits erteilt worden seien. Dementsprechend haben auch die Investitionen bereits getätigt werden müssen, um diese Zulassungen überhaupt erlangen zu können. Der Beklagten sei auf Grund der mit dem Antrag eingereichten Unterlagen auch positiv bekannt gewesen, dass für die Vorbereitungshandlungen schon Investitionen getätigt und erhebliche Kosten aufgewendet worden waren, die ebenfalls Gegenstand der Förderung sein sollten. Unter Berücksichtigung dieser Gegebenheiten liegt schon tatbestandlich kein rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakt nicht vor.

### 13

Selbst wenn man aber den Bescheid vom 9. Dezember 2013 als rechtswidrig ansehen möchte, genieße dieser Bestandsschutz. Tatbestandsvoraussetzungen für eine ex tunc Aufhebung nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 und 2 i.V.m. 49a BayVwVfG liegen nicht vor und auch die Beklagte, bzw. deren zuständigen Mitarbeiter, haben bereits vor Erlass des Bescheids über den vorzeitigen Maßnahmebeginn positiv Erkenntnis, dass die Klägerin entgeltliche Vorbereitungsmaßnahmen in erheblichem monetärem Umfang veranlasst hatte. Das Projekt, für welches die Zuwendung beantragt worden sei, ist in dem Antrag vom 23. September 2012 samt dem damit übersandten Begleitschreiben detailliert beschrieben worden. Weiter habe es fernmündlichen Austausch zwischen dem zuständigen Projektverantwortlichen, Herrn ... und den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des LGL im Zeitraum vom 23. und 27. September 2013 (gemeint 2012), namentlich mit Frau ... und vor allem mit Herrn ... stattgefunden. In diesem Zusammenhang sei auch unmissverständlich ausgeführt worden, dass die Klägerin am 1. Oktober 2013 (gemeint 2012) ihren Betrieb aufnehmen werde und hierfür auch alle notwendigen Voraussetzungen geschaffen und vollendet worden seien. Dies betreffe insbesondere den Abschluss der Mietverträge, den Abschluss der rechtlichen Gestaltung des medizinischen Versorgungszentrums unter entgeltlicher Begleitung von Fachanwälten, die Begründung von Arbeitsverhältnissen mit angestellten Ärzten, den Kauf von Einrichtungsgegenständen für die Praxisbetriebe und weitere Maßnahmen. Der Beklagte könne daher sicher entgegen seiner Ausführungen im Widerspruchsbescheid nicht damit gehört werden, dass mit den Vorbereitungsbehandlungen zur Aufnahme des Projekts am 1. Oktober 2018 (gemeint 2012) noch nicht begonnen worden sei. Es sei lebensfremd, soweit die Beklagte behauptete, dass sie angeblich keine Kenntnis davon gehabt haben solle, dass diese bereits abgeschlossenen Maßnahmen auch Gegenstand der Förderleistung seien sollten. Ferner werde in diesem Kontext noch auf Folgendes hingewiesen: In den zur Verfügung gestandenen Antragsformularen, welche von der Beklagten gestellt wurden, werde der Begriff „Maßnahmebeginn“ nicht verwendet und auch nicht darauf abgestellt. Unter 1.3 des ratifizierten Antragsformulars wurden Angaben zum Projektbeginn und zum Projektende gemacht. Dieser wurde wahrheitsgemäß angegeben. In der Erklärung B zu den subventionsrechtlichen Angaben, welcher Bestandteil des Antragsformulars gewesen sei, werde unter Ziffer 7 nur auf den Beginn des Vorhabens abgestellt. Dies habe die Klägerin nur so verstehen können, dass Angaben dahingehend wahrheitsgemäß zu machen sind, wann mit dem Förderprojekt tatsächlich begonnen und gestartet werde. Dies soll heißen, zu welchem Zeitpunkt das medizinische Versorgungszentrum ihre operative Tätigkeit aufnehmen. Deshalb könne schon tatbestandlich nicht die Verwaltungsvorschrift Ziffer 1.3.1 zu Art. 44 Bayerische Haushaltsordnung zur Anwendung gelangen. Zudem sehe diese vor, dass z.B. bei Baumaßnahmen die Planung, Baugrunduntersuchungen, Grunderwerb und Herrichten des Grundstücks nicht als Beginn des Vorhabens zu qualifizieren seien, es sei denn, sie sind alleiniger Zweck der Zuwendung. Gleiches müsse entsprechend für das hier streitbefangene Projekt gelten, da für die Durchführung des Projekts als notwendige Vorbereitungshandlung u.a. die Zulassungserteilung für die MVZ gestaltet, koordiniert und beantragt werden mussten. Solche Zulassungen können und dürfen nur dann erteilt werden, soweit Vertragsarztplätzen erworben wurden und vorhanden sind, Praxisräume samt deren Ausstattung existieren und angemietet wurden, Anstellungsverträge mit den Ärzten bereits abgeschlossen sind und auch sonst die Voraussetzungen vorliegen, auf Grund derer vom zuständigen Zulassungsausschuss die Zulassung für die MVZ erteilt werden. Die zu erteilende Zulassung sei zwingende Voraussetzung für die als förderwürdig eingestufte hausärztliche Versorgung auf dem Land. Für die Kenntnis der Beklagten werde insbesondere auf Blatt 81 und die Blätter 152 bis 154 verwiesen. Ferner lagen dem LGL auch alle rechtskräftigen Zulassungsbescheide des Zulassungsausschusses der Ärzte Oberbayern vor. Hierzu werde auf die Blätter 290 bis 261 der Akte verwiesen. Vom Empfängerhorizont hätte dem Beklagten bekannt sein müssen, dass bereits umfangreiche kostenintensive Vorbereitungsmaßnahmen veranlasst worden seien. Etwas anderes

sei im Rahmen der Antragstellung auch nie behauptet worden. Dem Förderantrag sei ferner eine detaillierte Aufstellung für die beantragten Mittel beigefügt worden. So werde Bezug auf Blatt 115 der Akten genommen. In dem Zusammenhang waren u.a. auch Investitionskosten für die benötigten Zulassungen (Zulassungskauf, Rechtsberatung etc.), Kosten der Standortentwicklung sowie der Ärzterwerbung und eine detaillierte Aufstellung über die Kosten der Praxisausstattungen enthalten. Da dem LGL auf Grund der vorliegenden Zulassungsbescheide bekannt war, dass die für den Betrieb der MVZ notwendigen ärztlichen Zulassung bereits vor dem Tag der Antragstellung am 23. September 2013 bereits erteilt worden waren, musste auch bekannt gewesen sein, dass Mittel zur Förderung beantragt werden, welche bereits schon vor dem 23. September 2012 entstanden seien.

#### **14**

Die Klägerin habe die gewährten Leistungen vollständig verbraucht und nach Erlass des Bewilligungsbescheids im Vertrauen auf dessen Bestand weiter Investitionen und Ausgaben betätigt. In diesem Zusammenhang werde auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts München vom 20. Januar 2011 (M 12 K 10.4988) verwiesen. Vor dem Hintergrund dieser Entscheidung könne nicht zu Lasten der Klägerin und deren Geschäftsführer davon ausgegangen werden, dass dies die Rechtswidrigkeit des Zulassungsbescheids überhaupt kannten oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannten. Das Erfordernis des Kennens oder des Kennenmüssens beziehe sich dabei auf die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes. Die bloße Kenntnis der Tatsachen oder Vorgänge, die die Rechtswidrigkeit begründen, genüge nicht. Allein schon durch vor dem Hintergrund zur Auferlegung der tatsächlichen Verhältnisse könne eine Kenntnis der Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides nicht angenommen werden. Die Grundsätze des Vertrauensschutzes zu Gunsten der Klägerin liegen mithin vor. Diese seien auch im Antrags- und Bewilligungsverfahren nicht gesondert anwaltlich vertreten gewesen. Ferner werde auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 28, 122 (127); 44, 333 (336); 95, 86 (92)) verwiesen werden.

#### **15**

Der Beklagte erwidert mit Schreiben vom 4. Juli 2018.

#### **16**

Sie beantragt

Klageabweisung.

#### **17**

Zur Begründung verweist die Beklagte auf den Bescheid vom 27. März 2018.

#### **18**

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Niederschrift zur mündlichen Verhandlung vom 15. Februar 2019, auf die Gerichts- und die beigezogenen Behördenakten verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

#### **19**

Die zulässige Klage ist unbegründet.

#### **20**

Der streitgegenständliche Bescheid vom 27. März 2018 ist nicht rechtswidrig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

#### **21**

Dem vom anwaltlichen Vertreter gestellte Verlegungsantrag hinsichtlich der mündlichen Verhandlung am 15. Februar 2019 war nicht zu entsprechen (Ziffer 1). Die Rückforderung erging zu Recht als Rücknahmeentscheidung auf Grundlage des Art. 48 Abs. 1 und Abs. 2 BayVwVfG. Bei den als Verstoß gegen die Fördervorschriften qualifizierten Ausgaben handelt es sich nicht um bloß vorbereitende Handlungen. Die Rücknahme ist ferner ermessensfehlerfrei ergangen, ihr stand insbesondere kein schutzwürdiges Vertrauen der Klägerin am Bestand des Förderbescheids entgegen (Ziffer 2).

#### **22**

1. Das Gericht konnte am 15. Februar 2019 verhandeln und entscheiden. Dem Verlegungsantrag des anwaltlichen Vertreters war nicht zu entsprechen.

## 23

Nach § 173 VwGO i.V.m. § 227 Abs. 1 Satz 1 ZPO kann ein Termin aus erheblichen Gründen aufgehoben oder verlegt sowie eine Verhandlung vertagt werden. Die erheblichen Gründe sind auf Verlangen des Vorsitzenden nach Abs. 2 der Vorschrift glaubhaft zu machen. Bei der Entscheidung über das Vorliegen „erheblicher Gründe“ sind einerseits dem im Verwaltungsprozess geltenden Beschleunigungsgebot (vgl. z.B. § 87b VwGO) sowie dem Konzentrationsgebot (§ 87 Abs. 1 VwGO) und andererseits dem verfassungsrechtlichen Erfordernis des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG, 108 Abs. 2 VwGO) Rechnung zu tragen. Das rechtliche Gehör verlangt, den in einem gerichtlichen Verfahren Beteiligten Gelegenheit zu geben, sich zu dem der Entscheidung zugrundeliegenden Sachverhalt zu äußern und sich mit den tatsächlichen und rechtlichen Argumenten im Prozess zu behaupten, wobei das rechtliche Gehör auch das Recht eines Beteiligten einschließt, sich durch einen rechtskundigen Prozessbevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung vertreten zu lassen (BVerwG, U.v. 11.3.1989 - 9 C 55.88). Allerdings ist der Beteiligte gehalten, sich im Rahmen des Zumutbaren das rechtliche Gehör zu verschaffen, so dass letztlich nur eine ihn trotz zumutbarem eigenen Bemühens um die Erlangung rechtlichen Gehörs verweigerte oder abgeschnittene Möglichkeit zur Äußerung einer Gehörsverletzung darstellt. Deshalb sind eine Vertagung rechtfertigende „erhebliche“ Gründe nur solche Umstände, die auch und gerade zur Gewährleistung des rechtlichen Gehörs eine Zurückstellung des Beschleunigungs- und Konzentrationsgebots erfordern (BVerwG, B.v. 23.1.1995 - 9 B 1/95 - juris Rn. 3).

## 24

Der anwaltliche Vertreter hat einen erheblichen Grund im Sinne des § 227 ZPO auch auf Verlangen nicht glaubhaft gemacht. Das ursprünglich auf 6. Februar 2019 terminierte Verfahren wurde Anfang Januar auf Antrag des anwaltlichen Vertreters auf den 15. Februar 2019 umgeladen. Ausweislich der vorgelegten Unterlagen wurde der anwaltliche Vertreter bei einem Zwischenfall Anfang Januar 2019 am Bein verletzt. Im Falle einer drohenden Verhinderung für die mündliche Verhandlung hatte der anwaltliche Vertreter genügend Zeit, und es wäre ihm auch zuzumuten gewesen, für eine Vertretung durch seinen Kollegen oder ggf. eines Kanzleivertreters zu sorgen.

## 25

Der Behandlungsbedarf aufgrund der Verletzung am Tag des Termins zur mündlichen Verhandlung wurde auch auf Verlangen des Gerichts nicht näher erläutert. Es werden lediglich „akute Beschwerden“ vorgetragen ohne darzulegen, warum aufgrund der Beschwerden am Bein der Termin nicht wahrgenommen bzw. der Arzttermin nicht verlegt werden kann. Nachdem der akute Behandlungsbedarf erstmals am Dienstag, also drei Tage vor der mündlichen Verhandlung, aufgetreten sind, erscheint nicht plausibel, wieso die ärztliche Behandlung auch während der Zeit der mündlichen Verhandlung am 15. Februar 2019 stattfinden muss. Ärztlicherseits liegt ferner lediglich der MRT-Bericht von Anfang Januar vor.

## 26

Im Rahmen der mündlichen Verhandlung konnte weiter auch über den Befangenheitsantrag entschieden werden. Auf den entsprechenden Beschluss wird verwiesen. Im Übrigen ist ein Befangenheitsantrag kein rechtlich zulässiges Mittel eine Terminsverlegung zu erreichen (VGH München, B.v. 7.1.2019, 10 ZB 17.87 - juris Rn. 11).

## 27

2. Der Rücknahmebescheid des Beklagten vom 27. März 2018 findet seine Rechtsgrundlage in Art. 48 Abs. 1 und Abs. 2 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG).

## 28

Nach der Vorschrift des Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Nach Satz 2 und Absatz 2 der Vorschrift darf ein begünstigender Verwaltungsakt, der eine einmalige Geldleistung gewährt, nicht zurückgenommen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist.

## 29

Der Förderbescheid vom 9. Dezember 2013 ist rechtswidrig. Er ist in Widerspruch zu den Erteilungsvoraussetzungen erlassen worden, da gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns verstoßen wurde (lit. a). Die Klägerin kann sich vor dem Hintergrund der Umstände des Einzelfalles und

unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme nicht auf schutzwürdiges Vertrauen am Bestand des Verwaltungsaktes berufen (lit. b).

### **30**

a) Der durch den Beklagten an die Klägerin erteilte Förderbescheid vom 9. Dezember 2013 ist rechtswidrig. Der Bescheid wurde in Widerspruch zu Art. 23 und 44 der Bayerischen Haushaltsordnung i.V.m. Nr. 4 letzter Spiegelstrich der Richtlinie zur Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit vom 2. Oktober 2013 erlassen. Die Klägerin hatte bereits mit dem Projekt begonnen und damit gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns verstoßen. Das gilt auch unter Berücksichtigung der Zulassung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn vom 28. September 2012.

### **31**

Staatliche Zuwendungen dürfen nur dann gewährt werden, wenn ein erhebliches staatliches Interesse an der Zweckerfüllung besteht, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann, Art. 44 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 23 BayHO.

### **32**

In der Richtlinie zur Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit vom 2. Oktober 2013 (AllMBI. 2013, 422 ff.) ist unter Ziffer 4 „Zuwendungsvoraussetzungen“ im letzten Spiegelstrich geregelt, dass die Förderung u.a. voraussetzt, dass „mit dem Projekt vor der Bewilligung nicht begonnen worden oder ausnahmsweise die schriftliche Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn erteilt worden ist“.

### **33**

Das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns ist ein allgemeiner Grundsatz des Förderrechts (z.B. Art. 8 der „Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung“ EG Nr. 800/2008 v. 6.8.2008, ABl. 2008 I, 214/3). In Bayern ist es in Ziffer 1.3. der Verwaltungsvorschrift zu § 44 der bayerischen Haushaltsordnung (VV-BayHO) geregelt. Es dient hauptsächlich dazu, die Entscheidungsfreiheit der Bewilligungsbehörde zu gewährleisten und den möglichst wirksamen Einsatz der Haushaltsmittel zu sichern. Vorhaben, die auch ohne staatliche Unterstützung verwirklicht werden würden, sollen nicht gefördert werden. Die Förderung soll einen Anreiz schaffen und nicht nur von einem ohnehin zur Verwirklichung des Vorhabens entschlossenen Antragsteller bloß „mitgenommen“ werden (vgl. hierzu OVG Saarland - U.v. 26.10.2015 - 1 K 941/15 - juris Rn. 29; OVG Lüneburg - U.v. 26.9.2013 - 8 LB 205/12 - juris Rn. 38). Sprachlich werden Vorhaben-, Maßnahme- und Projektbeginn insoweit synonym verwendet.

### **34**

Nach Ziffer 1.3.1 Satz 1 VV-BayHO ist als Vorhabenbeginn grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrages zu werten. Wann ein Lieferungs- oder Leistungsvertrag der Ausführung der Maßnahme zuzurechnen ist, ergibt sich aus der Förderung. Darüber hinaus ist anerkannt, dass nicht jede Vermögensdisposition zugunsten einer geförderten Maßnahme zum Ausschluss der Zuwendungsfähigkeit führt. Es sind auch unschädliche Vorbereitungshandlungen denkbar (vgl. für den Fall der Baumaßnahmen Ziffer 1.3.1. Satz 2 VV-BayHO). Schädlich sind aber solche Vermögensdispositionen, die bereits der Umsetzung der geförderten Maßnahme selbst dienen und nicht lediglich Grundlage hierfür schaffen, also die Durchführung lediglich vorbereiten.

### **35**

Vorliegend dient die Förderung nach Ziffer 1 der Richtlinie der Schaffung innovativer Versorgungskonzepte, um auch in Zukunft eine flächendeckende und möglichst wohnortnahe medizinische Versorgung auf qualitativ hohem Niveau gewährleisten zu können. Im Förderbescheid vom 9. Dezember 2013 werden zu den förderfähigen Ausgaben daher insbesondere Kosten für Miete und Kauf von Praxisräumen und Ausstattung gezahlt. Es wird auch seitens der Klägerin nicht bestritten, dass entsprechende Vermögensdispositionen bereits vor der Erlaubnis zum vorzeitigen Maßnahmebeginn getroffen worden sind.

### **36**

Anhand dessen ist ersichtlich, dass mit der Maßnahme nicht erst am 1. Oktober 2012 begonnen wurde. Zahlreiche Vermögensdispositionen waren zu diesem Zeitpunkt bereits getroffen, die dem tatsächlichen Praxisbetrieb dienten. Kauf und Anmietung von Praxisräumen sowie von Praxisgerätschaften sind auch nicht „vorbereitend“, da die entsprechenden Dispositionen der Maßnahme selbst dienen und nicht

umkehrbar sind. Die Förderung war bei der Klägerin erkennbar nicht der Anreiz für die Umsetzung des Projektes. Nach unbestrittenem Vortrag wurden bereits 93,2% der förderfähigen Ausgaben (869.000,00 EUR von 932.000,00 EUR) vor der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn getätigt. Zum 1. Oktober 2012 begann die Tätigkeit des MVZ, auf dessen Betrieb die Förderung zwar letztendlich gerichtet war. Gefördert wurden aber auch Anschaffungen um diese Tätigkeit zu ermöglichen und nicht nur der Betrieb selbst. Dies hätte der Richtliniengeber auch anders regeln können. Er musste dies aber nicht (zu einem anderen Fall mit Beginn der Arztniederlassung als maßgeblichen Zeitpunkt des Maßnahmebeginns vgl. VG Würzburg - U.v. 16.4.2018 - 8 W K 17.574 - juris; Dort ging es um die Förderung der Niederlassung von Ärzten im ländlichen Raum).

### **37**

Anhand des ermittelten Sachverhalts hat sich das Gericht die Überzeugung gebildet, dass die Klägerin rechtsirrtümlich davon ausgegangen ist, dass mit der Aufnahme der Tätigkeit des MVZ zugleich der maßgebliche Zeitpunkt des Maßnahmebeginns zusammenfällt. Nur so erklärt sich, dass die Klägerin in den letzten Tagen des Septembers 2012 nachdrücklich und kurzfristig auf die Erlaubnis zum vorzeitigen Maßnahmebeginn hingewirkt hat.

### **38**

Dieser Rechtsirrtum ist für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Förderung nicht relevant. Ebenfalls irrelevant ist, ob der Beklagte zurechenbare Kenntnis von den Umständen hatte, die zu einer Beurteilung der Verletzung des vorzeitigen Maßnahmebeginns führen. Selbst wenn der Beklagte zurechenbar Kenntnis von konkreten Tatsachen hat, die zu einer Verletzung des Verbots des vorzeitigen Maßnahmebeginns führen, ändert sich insoweit nichts an den Fördervoraussetzungen und damit an der Rechtswidrigkeit des Förderbescheids, da die Behörde die Fördervoraussetzungen nur anwendet und nicht gestaltet. Das gleiche gilt, wenn die Behörde rechtsirrtümlich von der fehlenden Relevanz der gemachten Dispositionen ausgeht und damit selbst einem Rechtsirrtum unterlag.

### **39**

Nichts anderes ergibt sich aus der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn vom 28. September 2012. Mit ihr war insbesondere keine nachträgliche Genehmigung der bereits getätigten Vermögensdispositionen verbunden. Eine solche Regelung kann der Zustimmung nicht entnommen werden. Bereits sprachlich gilt die Einwilligung zum Maßnahmebeginn für noch zu treffende Dispositionen (klarstellend insoweit Ziffer 1.3.3 VV-BayHO). Im Übrigen würde eine Genehmigung die Verwendungsnachweisprüfung in wesentlichen Punkten vorwegnehmen.

### **40**

b) Die Klägerin kann sich vorliegend nicht auf schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand des Zuwendungsbescheids vom 9. Dezember 2013 berufen. Das ergibt sich bereits daraus, dass die Klägerin die Zuwendung durch unrichtige Angaben erwirkt hat. Aber auch aufgrund der weiteren Umstände des Einzelfalles ist die Rücknahmeentscheidung nicht ermessensfehlerhaft ergangen.

### **41**

Nach Art. 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 BayVwVfG kann sich der Begünstigte nicht auf Vertrauen hinsichtlich des Bestands der Zuwendungsbescheids berufen, wenn er den Zuwendungsbescheid durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren.

### **42**

Im vorliegenden Fall sind dies die Angaben zum Zeitpunkt des Maßnahmebeginns sowie weiter die Angabe im Antragsformular, dass mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden sei. Diese Angaben waren auch ursächlich für die Gewährung der Zuwendung, sie wurde also durch die Angaben erwirkt.

### **43**

Mit Blick auf die Ermessensentscheidung der Behörde gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Behörde die Zuwendung in positiver Kenntnis der bereits begonnenen Maßnahme, das heißt der Rechtswidrigkeit des Bescheides, gewähren wollte. Vielmehr ist das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns auch im Förderbescheid (S.5) unter Übernahme des von der Klägerin als Beginn der Maßnahme bezeichneten Datums aufgeführt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Antrag auf Erlaubnis zum vorzeitigen Maßnahmebeginn in den letzten Septembertagen 2012 sehr kurzfristig gestellt wurde.

### **44**



Soweit klägerseitig dargelegt wird, dass der Beklagte ja die Kostenaufstellung kannte, so dringt die Klägerin mit dieser Argumentation nicht durch. Bei einer Kostenaufstellung handelt es sich üblicherweise um Plankosten. Nähere Kontrolle ist erst Aufgabe der Verwendungsnachweisprüfung. Soweit klägerseitig eine angeblich positive Kenntnis der Beklagten aus verschiedenen Anschreiben der Klägerin vorgetragen wird, so ist dies zum einen den Anschreiben nicht zu entnehmen und zum anderen ergibt sich hieraus auch keine Verschiebung der Fördermaßstäbe. Vielmehr bleibt es bei dem Grundsatz, wonach es Aufgabe der Klägerin ist, rechtzeitig für die Voraussetzungen der Förderung zu sorgen (VGH München - B.v. 6.12.2016 - 22 ZB 16.2037 - juris Rn. 24). Insoweit war die Klägerin - ohne dass es darauf gesondert ankommt - ausreichend rechtlich beraten. Dass anhand des Ablaufprogramms der konkreten Förderung bestimmte Dispositionen mit Blick auf die spätere Zulassung der MVZ zwingend vor Maßnahmebeginn bereits getroffen werden mussten, erschließt sich dem Gericht nicht.

#### **45**

Weiter musste der Beklagte nicht gesondert berücksichtigen, dass im Vorfeld des Erlass des Förderbescheids vom 9. Dezember 2013 die Nichtförderung des Projekts aufgrund der fehlenden Innovationstiefe diskutiert wurde. Die Rücknahme basiert nicht auf eine mögliche Rechtswidrigkeit insoweit.

#### **46**

Damit ist die Rücknahme auch, soweit das Gericht dies im Rahmen des § 114 VwGO nachprüfen kann, frei von Ermessensfehlern ergangen. Auch sonst sind keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit ersichtlich.

#### **47**

3. Die Kostenentscheidung basiert auf § 154 Abs. 1 VwGO