

Titel:

Widerruf eines Zuwendungsbescheids

Normenketten:

BayVwVfG Art. 48 Abs. 4, Art. 49

VO (EU) Nr. 1975/2006 Art. 31

VO (EU) Nr. 796/2004 Art. 73

BGB § 133

Leitsätze:

1. Wird eine Zuwendung nicht vollständig für den im Zuwendungsbescheid bestimmten Zweck, sondern teilweise nicht zweckgerecht verwendet, reicht das aus, um die Voraussetzung des Art. 49 Abs. 2a S. 1 Nr. 1 BayVwVfG für einen Widerruf wegen Zweckverfehlung zu begründen. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)
2. Bei der Ermittlung des Zwecks einer Zuwendung ist auf den Wortlaut des Zuwendungsbescheids sowie analog § 133 BGB auf den objektiven Gehalt der Erklärung aus Sicht des Empfängers und auf die dem Begünstigten bekannten und erkennbaren Umstände abzustellen. (Rn. 12) (redaktioneller Leitsatz)
3. Soweit das Unionsrecht den Vertrauensschutz bei der Rückforderung von Beihilfen regelt, ist die unionsrechtliche Regelung abschließend und verdrängt insoweit nationale Bestimmungen. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Subvention, Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Widerruf, Vorsätzliche Falschangaben des Begünstigten, Widerrufsfrist, Widerrufsermessen, Vollständiger Widerruf, Verhältnismäßigkeit, Vertrauensschutz

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 12.04.2018 – M 12 K 17.215

Fundstelle:

BeckRS 2020, 9634

Tenor

I. Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 12. April 2018 - M 12 K 17.215 - wird abgelehnt.

II. Der Kläger hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 95.395,85 € festgesetzt.

Gründe

1

Der Antrag des Klägers, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zuzulassen, bleibt ohne Erfolg. Die innerhalb der Begründungsfrist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO, auf deren Prüfung das Gericht beschränkt ist, liegen nicht vor (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

2

1. Der Kläger wendet sich gegen den Widerruf einer Zuwendung für einzelbetriebliche Investitionsförderung (EIF) aufgrund des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP), die von der Europäischen Union auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) mitfinanziert wurde.

3

Er hatte am 2. November 2007 eine Förderung für die Gesamtmaßnahme „Hopfenerntezentrum mit neuer Halle Trocknung und Pflückmaschine, 5 ha Hopfengarten“ beantragt. Beigefügt war dem Antrag unter anderem ein Investitionskonzept in Form eines Betriebsverbesserungsplans. Dieser sah als Vorhabenbeschreibung „Hopfentechnik und 5 ha Hopfen neu“ vor und stellte als Ziel für 2011 u.a. die Vergrößerung der Hopfenanbaufläche um 5 ha dar („Sonderkulturen: Ist-Zustand (2007): 14,6; Ziel (2011): 19,5“; 2011 - zusätzlich - 5 ha der Hopfensorte Herkules). Mit Zuwendungsbescheid vom 24. Januar 2008 bewilligte die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FÜAK) eine Zuwendung in Höhe von 15% der zuwendungsfähigen Nettoinvestitionen inklusive der Betreuerkosten von bis zu 100.368,00 Euro für den Zweck „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen, die Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten, die Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung durch die Verwirklichung und die zweckentsprechende Nutzung folgender Investitionen während der Zweckbindungsfrist: Neubau eines Hopfenerntezentrums mit Hopfentrocknung Technik, Hopfenpflückanlagen und Hopfengerüstanlagen“. In den besonderen Nebenbestimmungen des Bescheides heißt es unter Nr. 4.1.: „Die bewilligten Mittel dürfen nur für die zuwendungsfähigen betrieblichen Investitionen gemäß dem Antrag beiliegenden Investitionskonzept und genehmigten Bauplan verwendet werden. Eine davon abweichende Ausführung bedarf der vorherigen Zustimmung der Bewilligungsstelle.“

4

Unter Erklärung der zweck- und nebenbestimmungsgemäßen Verwendung beantragte der Kläger u.a. die Auszahlung von Rechnungen für Stahlseil, Draht und Hopfensäulen (im Folgenden: Hopfengerüstanlage) in Höhe von netto 4.577,36 Euro, die am 27. Januar 2010 bewilligt wurde. Mit Endverwendungsnachweis vom 17. Dezember 2012 erklärte er, dass die Maßnahmen endgültig abgeschlossen und die Zuwendungen zweck- und nebenbestimmungsgemäß verwendet worden seien. An den Kläger wurden insgesamt 95.395,85 Euro ausbezahlt. Bei einer Inaugenscheinnahme im Juli 2013 wurde festgestellt, dass der Kläger die Materialien für das Hopfenfeld auf einem Grundstück (FINr. 44) verwendet hatte, auf dem bereits seit 2008 Hopfen angebaut wurde. Eine von der FÜAK gestellte Strafanzeige führte zu einem Strafbefehl des Amtsgerichts Ingolstadt vom 23. Oktober 2015 (rechtskräftig seit 12.11.2015), mit dem gegen den Kläger wegen Subventionsbetrugs gem. § 264 Abs. 1 Nr. 3 StGB eine Geldstrafe in Höhe von 60 Tagessätzen verhängt wurde.

5

Mit Bescheid vom 25. Juli 2016 nahm das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) die Bewilligung im Zuwendungsbescheid vom 24. Januar 2008 vollständig ab Bewilligung zurück und forderte einen Betrag von 95.395,85 Euro vom Kläger zurück, der ab 29. August 2016 bis zur Rückzahlung mit drei Prozentpunkten über dem Basiszinssatz jährlich zu verzinsen sei. Den Widerspruch des Klägers wies die FÜAK mit Widerspruchsbescheid vom 14. Dezember 2016 als unbegründet zurück.

6

Das daraufhin angerufene Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 12. April 2018 abgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Der Widerruf des Zuwendungsbescheids sei auf der Grundlage von Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG rechtmäßig. Da der Kläger seine ursprüngliche Absicht, eine Hopfenanbaufläche von 5 ha neu zu errichten nach seinen Angaben erst 2011 aufgegeben habe, sei der ursprüngliche Zuwendungsbescheid rechtmäßig gewesen. Die Zuwendung sei teilweise, nämlich für Stahlseil, Draht und Hopfensäulen, nicht für den im Zuwendungsbescheid bestimmten Zweck verwendet worden, da sie nicht der Erweiterung der Hopfenanbaufläche gedient hätten, sondern der Erneuerung von Hopfengerüsten auf einer bereits bestehenden Hopfenanbaufläche. Die Anzeige einer abweichenden Ausführung habe der Kläger entgegen seiner Verpflichtung in Nr. 4.1 des Zuwendungsbescheids unterlassen. Zwar räume Art. 49 Abs. 2a BayVwVfG ein Widerrufsermessen ein. Hier erzwingen jedoch das Gemeinschaftsrecht den vollständigen Widerruf des Zuwendungsbescheids und die vollständige Rückforderung der Zuwendung. Denn nach Art. 31 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 werde das Vorhaben von der Förderung ausgeschlossen und würden bereits gezahlte Beträge zurückgefordert, wenn ein Begünstigter vorsätzlich falsche Angaben mache. Der Verordnungsgeber habe somit für den Fall vorsätzlich falscher Angaben die Verhältnismäßigkeitsprüfung antizipiert, indem er strikte Sanktionen für derartiges Verhalten festgelegt habe. Auch sei die zehnjährige Widerrufsfrist des Art. 73 Abs. 5 Unterabs. 1 Verordnung (EG) Nr. 796/2004 zum Zeitpunkt des Bescheidserlasses noch nicht abgelaufen gewesen.

7

2. Die vom Kläger gegen das erstinstanzliche Urteil vorgebrachten Einwände rechtfertigen nicht die Zulassung der Berufung nach § 124 Abs. 2 VwGO.

8

a) Es bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

9

Dieser Zulassungsgrund läge vor, wenn vom Rechtsmittelführer ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt würden (vgl. zu diesem Maßstab BVerfG, B.v. 10.9.2009 - 1 BvR 814/09 - NJW 2009, 3642 m.w.N.). Die Richtigkeitszweifel müssen sich auf das Ergebnis der Entscheidung beziehen; es muss also mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen sein, dass die Berufung zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung führen wird (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - NVwZ-RR 2004, 542 f.; BayVGfH, B.v. 15.2.2018 - 6 ZB 17.2521 - juris Rn. 4). Das ist hier nicht der Fall.

10

Das Verwaltungsgericht hat zutreffend entschieden, dass der vollständige Widerruf des Zuwendungsbescheids gemäß Art. 49 Abs. 2a Satz 1 BayVwVfG rechtmäßig ist.

11

aa) Der Kläger hat die Zuwendung entgegen der Sichtweise des Zulassungsantrags nicht vollständig für den im Zuwendungsbescheid bestimmten Zweck, sondern teilweise nicht zweckgerecht verwendet; das reicht aus, um die Voraussetzung des Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG für einen Widerruf wegen Zweckverfehlung zu begründen.

12

Bei der Ermittlung des Zwecks einer Zuwendung ist auf den Wortlaut des Zuwendungsbescheids sowie analog § 133 BGB auf den objektiven Gehalt der Erklärung aus Sicht des Empfängers und auf die dem Begünstigten bekannten und erkennbaren Umstände abzustellen (BVerwG, U.v. 11.2.1983 - 7 C 70.80 - juris Rn. 16). Danach war es - eindeutig - Zweck der dem Kläger gewährten Zuwendung für die Hopfengerüstanlage, die betrieblichen Wertschöpfung durch die Anlage von zusätzlichen fünf Hektar Hopfenanbaufläche zu erhöhen. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, war ausweislich der Antragsunterlagen, insbesondere des vom Kläger vorgelegten Investitionskonzepts, eine Aufstockung der bisherigen Hopfenanbaufläche um 5 ha geplant und hierfür die Bezuschussung der erforderlichen Gerüstanlagen beantragt. Das nimmt der Zuwendungsbescheid unmissverständlich als Zweckbestimmung auf, indem er in Nr. 4.1 klarstellt, dass die bewilligten Mittel „nur für die ... Investitionen gemäß dem ... Investitionskonzept ... verwendet werden“ dürfen. Das hat der Kläger nicht getan. Er hat im Jahr 2011 das Vorhaben, 5 ha Hopfenfläche neu zu errichten, aufgegeben, weil zu diesem Zeitpunkt die Hopfenpreise „in den Keller gegangen seien“, wie er in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht ausweislich des Sitzungsprotokolls bestätigt hat.

13

Im Übrigen liegt auch die Widerrufsvoraussetzung des Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 2 BayVwVfG vor, auf den sich die Widerspruchsbehörde im Widerspruchsbescheid ausdrücklich gestützt hat. Denn der Kläger hat - unstreitig - insbesondere gegen die Auflage in Nr. 4.1 des Zuwendungsbescheides verstoßen, wonach jede von dem bewilligten Investitionskonzept abweichende Ausführung der vorherigen Zustimmung der Bewilligungsstelle bedarf.

14

bb) Der Widerruf des Bewilligungsbescheides ist entgegen der Auffassung des Klägers nicht nach Art. 49 Abs. 2a Satz 2, Art. 48 Abs. 4 BayVwVfG wegen Ablaufs der Jahresfrist unzulässig. Diese Regelung wird durch vorrangiges Unionsrecht verdrängt.

15

Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, gilt vielmehr nach Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 7. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (ABl. EG Nr. L 368 vom 23.12.2006, S. 74) i.V.m. Art. 73 Verordnung (EG) Nr. 796/2004 eine Frist von 10 Jahren für den

Widerruf der Zuwendung. Art. 73 Abs. 5 Unterabsatz 1 Verordnung (EG) Nr. 796/2004 bestimmt, dass die Verpflichtung zur Rückzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge nicht gilt, wenn zwischen dem Tag der Zahlung der Beihilfe und dem Tag, an dem der Begünstigte von der zuständigen Behörde erfahren hat, dass die Beihilfe zu Unrecht gewährt wurde, mehr als 10 Jahre vergangen sind. Dieser Zeitraum wäre nach Unterabsatz 2 dieser Vorschrift auf vier Jahre zu verkürzen, wenn der Begünstigte in gutem Glauben gehandelt hat. Das ist beim Kläger jedoch nicht der Fall. Denn er hat jedenfalls insoweit nicht in gutem Glauben gehandelt, als er sowohl bei Beantragung der Auszahlung des Zuschusses für die Hopfengerüstanlage am 14. Oktober 2010 als auch im Endverwendungsnachweis am 17. Dezember 2012 erklärt hatte, die im Zuwendungsbescheid genannten Nebenbestimmungen eingehalten zu haben. Aufgrund der besonderen Nebenbestimmungen in Nr. 4.1. des Bescheids wusste der Kläger, dass er bezüglich der Hopfengerüstanlage eine abweichende Ausführung vorgenommen hatte, die anzuzeigen und von der Bewilligungsstelle zu genehmigen gewesen wäre.

16

cc) Die Widerrufsentscheidung musste sich entgegen der Ansicht des Klägers im Rahmen der Ermessensausübung nach Art. 49 Abs. 2a BayVwVfG nicht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auf die Rückforderung der Beihilfe für die Hopfengerüstanlage beschränken.

17

Wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, steht der widerrufenden Behörde sowohl hinsichtlich des Ob des Widerrufs also auch mit Blick auf dessen Umfang aus unionsrechtlichen Gründen kein Ermessen zu. Soweit das Unionsrecht den Vertrauensschutz bei der Rückforderung von Beihilfen regelt, ist die unionsrechtliche Regelung abschließend und verdrängt insoweit nationale Bestimmungen. Dadurch soll eine einheitliche Handhabung bei der Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge in der Gemeinschaft erreicht werden (vgl. BVerwG, B.v. 29.3.2005 - 3 B 117.04 - juris; B.v. 27.12.2012 - 3 B 16.12 - juris).

18

Gemäß Art. 31 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 7. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (ABl. EG Nr. L 368 vom 23.12.2006, S. 74) wird bei vorsätzlichen falschen Angaben des Begünstigten das betreffende Vorhaben von der ELER-Stützung ausgeschlossen. Jede vorsätzliche falsche Angabe des Begünstigten führt also zu einem unionsrechtlich vorgegebenen vollständigen Ausschluss des Vorhabens von der ELER-Stützung und zur Rückforderung der für das Vorhaben bereits bezahlten Beträge (vgl. EuGH, U.v. 7.7.2016 - C-111/15 - juris Rn. 51, 53 und 55 zur Nachfolgevorschrift in VO (EG) Nr. 65/2011). Mit Vorhaben ist gemäß Art. 2 Buchst. e Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 das gesamte von dem bewilligten Investitionskonzept umfasste Projekt gemeint, nicht einzelne seiner Teile. Abweichende nationale Regelungen werden von dieser unionsrechtlichen Regelung verdrängt, so dass der Bewilligungsbescheid ohne Ermessensausübung und vollständig zu widerrufen war.

19

Abgesehen davon hat die Widerrufsbehörde hilfsweise das ihr durch Art. 49 Abs. 2a BayVwVfG eingeräumte Widerrufsermessen unter Hinweis auf die besondere Bedeutung von Subventionsbetrug in einer Weise ausgeübt, die - unbeschadet des vorrangigen Unionsrechts - keinen Rechtsfehler erkennen lässt.

20

dd) Die Rückforderung der Beihilfe und deren Verzinsung beruht auf Art. 73 Abs. 1, 3 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 und Art. 49a BayVwVfG.

21

Auf Art. 73 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 kann sich der Kläger nicht berufen. Danach gilt die Verpflichtung zur Rückzahlung und Verzinsung gemäß Absatz 1 nicht, wenn die Zahlung auf einen Irrtum der zuständigen Behörde oder einer anderen Behörde zurückzuführen ist, der vom Betriebsinhaber nicht erkannt werden konnte. Davon kann keine Rede sein, weil der Kläger nebenbestimmungswidrig die Zuwendung für die Hopfengerüstanlage abweichend von der beantragten Planung und ohne entsprechende Mitteilung beantragt und verwendet hat.

22

b) Eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO hat der Kläger nicht dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO).

23

Um diesen Zulassungsgrund darzulegen, muss der Rechtsmittelführer eine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage formulieren, zudem ausführen, weshalb diese Frage für den Rechtsstreit entscheidungserheblich ist, ferner erläutern, weshalb die formulierte Frage klärungsbedürftig ist, und schließlich darlegen, weshalb ihr eine über die einzelfallbezogene Rechtsanwendung hinausgehende Bedeutung zukommt (BayVGH, B.v. 22.6.2017 - 6 ZB 17.30679 - juris Rn. 3; B.v. 16.2.2017 - 6 ZB 16.1586 - juris Rn. 25 m.w.N.). Diesen Darlegungsanforderungen wird der Zulassungsantrag nicht gerecht.

24

Er wirft als grundsätzlich bedeutsam die Frage auf, „ob im Falle einer anteiligen anderweitigen Verwendung der Zuwendungssumme im Hinblick auf den Förderzweck eine vollständige Rückforderung des Zuwendungsbetrages ohne weitere Ermessenserwägungen durch das Gemeinschaftsrecht erzwungen werden kann“. Soweit der Zulassungsantrag damit auf die allgemeine Reichweite der unionsrechtlichen Rechtssetzungsbefugnis und ihrer Schranken zielen sollte, wird ein Klärungsbedarf nicht konkret aufgezeigt. Soweit die Frage auf die in Streit stehende Fallkonstellation im Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 gerichtet ist, fehlt es an der Klärungsbedürftigkeit. Denn sie lässt sich auf der Grundlage des einschlägigen Unionsrechts unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Gerichtshofs der Europäischen Union ohne weiteres im Sinne des Verwaltungsgerichts beantworten. Die vom Kläger entgegen gehaltene Entscheidung des Verwaltungsgerichts Regensburg (U.v. 28.4.2016 - RN 5 K 15.25 - juris) betrifft einen nicht vergleichbaren Sachverhalt, auf den die Sanktionsvorschrift des Art. 31 Abs. 2 der Verordnung (EG) 1975/2006 anders als hier keine Anwendung gefunden hat.

25

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

26

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).