VGH München, Beschluss v. 25.01.2021 – 6 ZB 20.2162

Titel:

Widerruf eines Bewilligungsbescheids über die Gewährung einer Soforthilfe wegen Hochwasserschäden

Normenkette:

BayVwVfG Art. 49 Abs. 2a S. 1 Nr. 1

Leitsätze:

1. Das Bayerische Zuschussprogramm zur Behebung der vom Hochwasser im Mai/Juni 2016 verursachten Schäden an überwiegend zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden und an Hausrat im Landkreis Rottal-Inn fördert ausschließlich überwiegend zu Wohnzwecken selbstgenutzte Gebäude, wobei auf die Förderung kein Rechtsanspruch besteht. (Rn. 7) (redaktioneller Leitsatz)

2. Wenn der Widerruf der Bewilligung einer Zuwendung im behördlichen Ermessen steht, ist diese in der Regel zu widerrufen; nur dann, wenn der Behörde außergewöhnliche Umstände bekannt geworden oder erkennbar sind, die eine andere Entscheidung möglich erscheinen lassen, sind diese in der Begründung des Bescheids zu erwägen, wobei ein außergewöhnlicher Umstand in diesem Sinn fehlendes Verschulden des Zuwendungsempfängers oder ein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand des Zuwendungsbescheids sein kann. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)

3. Da die Verwendung von Zuwendungsmitteln allein im Verantwortungsbereich des Zuwendungsempfängers liegt, in den die Behörde in der Regel keinen Einblick hat, trifft ihn die Pflicht, die ordnungsgemäße Mittelverwendung durch fristgerechte Vorlage der hierfür erforderlichen Unterlagen nachzuweisen. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

4. Eine Nachholung des Verwendungsnachweises im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist ausgeschlossen. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Subventionsrecht, Widerruf, Hochwasserhilfe 2016, Förderrichtlinie (Nr. 1.1 der ANBest-P), Zweckwidrige Verwendung der Zuschussmittel, Keine Heilung durch spätere Durchführung grundsätzlich förderfähiger Maßnahmen, Zuschuss, Zweckverfehlung, Rechtsanspruch, Ermessen

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 25.06.2020 – 5 K 19.286

Tenor

I. Der Antrag der Kläger auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 25. Juni 2020 - RN 5 K 19.286 - wird abgelehnt.

II. Die Kläger haben die Kosten des Zulassungsverfahrens als Gesamtschuldner zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 79.730,- € festgesetzt.

Gründe

1
Der Antrag der Kläger, 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, 2 und 3 VwGO, auf deren Prüfung das Gericht beschränkt ist, liegen nicht vor (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

2
Die Kläger wenden sich gegen den Bescheid des Landratsamtes Rottal-Inn vom 17. Januar 2019, mit dem die Zuwendungsentscheidung vom 7. Juni 2016 über die Gewährung der Soforthilfe „Hausrat“, der Bewilligungsbescheid vom 30. Dezember 2016 über den Zuschuss für Gebäudeschäden und für Hausratsschäden in Folge des Hochwasserereignisses im Mai/Juni 2016 sowie die in diesem

Zusammenhang erfolgte Gewährung von Spendenmittel mit Wirkung für die Vergangenheit (teilweise) zurückgenommen und der zu erstattende Betrag auf 79.730,- € festgesetzt wurde.

3
Mit Urteil vom 25. Juni 2020 hat das Verwaltungsgericht die hiergegen gerichtete Klage mit der Begründung abgewiesen, der Widerruf der den an die Kläger ausbezahlten Zuwendungen zugrundeliegenden Bescheide sei auf der Grundlage von Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG i.V.m. Nr. 1.1 der ANBest-P rechtmäßig. Dabei könne offenbleiben, ob als Rechtsgrundlage auch Art. 48 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 oder Nr. 2 BayVwVfG herangezogen werden könne, da jedenfalls keine Bedenken gegen die Anwendung des Art. 49 BayVwVfG auch auf rechtswidrige Verwaltungsakte bestünden, wenn - wie hier - die übrigen Widerrufsvoraussetzungen gegeben seien. Die im Rahmen der Hochwasserhilfe 2016 beantragten und gewährten Zuwendungen seien in Höhe von insgesamt 79.730,- € nicht für den mit ihnen verfolgten Zweck verwendet worden, da sie nicht zur Beseitigung von Hochwasserschäden an einem eigengenutzten Gebäude bzw. zur Ersatzbeschaffung von Hausrat für einen selbstgenutzten privaten Haushalt der Kläger eingesetzt worden seien, sondern für die Beseitigung der durch das Hochwasser verursachten erheblichen Schäden am sog. Sommerhaus der Kläger, das sie nicht selbst bewohnten, sondern im Internet als Ferienunterkunft überwiegend für Hundebesitzer offerierten.

4
Die von den Klägern gegen das erstinstanzliche Urteil vorgebrachten Einwände rechtfertigen nicht die Zulassung der Berufung nach § 124 Abs. 2 VwGO.

5
1. Es bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

6
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.; BayVGH, B.v. 15.2.2018 - 6 ZB 17.2521 - juris Rn. 4). Das ist nicht der Fall.

7
a) Das Verwaltungsgericht hat mit überzeugender Begründung zutreffend entschieden, dass der - teilweise - Widerruf der Zuwendungsbescheide gemäß Art. 49 Abs. 2a Satz 1 BayVwVfG rechtmäßig ist, da der Tatbestand der Zweckverfehlung vorliegt. Das Bayerische Zuschussprogramm zur Behebung der vom Hochwasser im Mai/Juni 2016 verursachten Schäden an überwiegend zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden und an Hausrat im Landkreis Rottal-Inn (Zuschussprogramm Wohngebäude Hochwasser 2016, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 29.6.2016 - IICI-4740.4-2-2 - AllMBl. 2016, 1636) fördert ausschließlich überwiegend zu Wohnzwecken selbstgenutzte Gebäude; auf die Förderung besteht kein Rechtsanspruch. Diese Förderrichtlinien unterliegen, wie bereits das Verwaltungsgericht hervorgehoben hat, als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften keiner eigenständigen richterlichen Auslegung wie Rechtsnormen. Maßgeblich für die Selbstbindung der Verwaltung (Art. 3 Abs. 1 GG) ist die tatsächliche Handhabung der Verwaltungsvorschriften in der Verwaltungspraxis zur maßgeblichen Zeit (BVerwG, B.v. 11.11.2008 - 7 B 38.08 - juris Rn. 9; BayVGH, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - juris Rn. 26 m.w.N.). Nach unwidersprochenem Vortrag des Beklagten sind nach ständiger Verwaltungspraxis Gebäude oder Wohnungen, die zur Erzielung gewerblicher Einnahmen und damit nicht überwiegend zur privaten Selbstnutzung der Antragsteller dienen, nicht zuschussfähig.

8
Die Kläger haben die ihnen gewährten Zuwendungen in Höhe des zurückgeforderten Betrages nicht zweckgerecht verwendet.

9
Bei der Ermittlung des Zwecks einer Zuwendung ist auf den Wortlaut des Zuwendungsbescheids, die diesem gemäß Nr. 7.1 zugrundeliegenden Bewilligungsgrundlagen (Förderantrag und Bayerisches

Zuschussprogramm Hochwasser 2016) sowie analog § 133 BGB auf den objektiven Gehalt der Erklärung aus Sicht des Empfängers und auf die dem Begünstigten bekannten und erkennbaren Umstände abzustellen (vgl. BVerwG, U.v. 11.2.1983 - 7 C 70.80 - juris Rn. 16). Danach war es - eindeutig - Zweck der den Klägern gewährten Zuwendungen, ihnen die Ersatzbeschaffung beschädigter (selbstgenutzter) Hausratsgegenstände und die Beseitigung von Hochwasserschäden an den beiden von ihnen selbst und ihrem Sohn bewohnten Wohngebäuden mit der Anschrift „…, … …“ zu ermöglichen (vgl. Bewilligungsbescheid vom 30.12.2016: Nr. 1. <“Lage und Nutzung des Gebäudes“> und Nr. 2. <“Gegenstand der Förderung“>). Der Zuwendungsbescheid basiert auf den Angaben der Kläger auf den Antragsformularen. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, waren ausweislich der maßgeblichen Antragsunterlagen Zuschussmittel für „zwei Eigenheime“ mit zwei Wohnungen unter der o.g. Anschrift sowie für die Beschädigung von Hausrat für eine dieser Wohnungen beantragt worden. Das Ferienhaus trägt - anders als die beiden von den Klägern und ihrem Sohn bewohnten Gebäude - nicht die Anschrift „… *“. Im Antrag wurden zudem die weiteren Optionen „Eigentumswohnung vermietet“ und „selbstgenutzte oder (fremd-)vermietete Eigentumswohnung“ von den Klägern nicht angekreuzt. Für die am Ferienhaus entstandenen Hochwasserschäden haben die Kläger somit schon keine Fördermittel beantragt.

10
Die Kläger haben - was sie letztlich auch eingeräumt haben - die an sie ausbezahlten Fördergelder tatsächlich nicht für die Beseitigung etwaiger Hochwasserschäden an ihrem Wohnhaus eingesetzt, sondern damit den Wiederaufbau des Sommerhauses und die Wiederbeschaffung des dort verwendeten und vom Hochwasser zerstörten Hausrats finanziert. Damit liegt objektiv eine Zweckverfehlung vor, die ausreicht, einen Widerruf des Zuwendungsbescheides gemäß des Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG zu begründen (vgl. BayVGH, B.v. 21.4.2020 - 6 ZB 18.2153 - juris Rn. 11).

11
b) Der Beklagte hat von dem ihm eingeräumten Widerrufsermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht. Die im angefochtenen Bescheid enthaltenen Ermessenserwägungen sind nicht zu beanstanden. Wenn - wie hier - der Widerruf der Bewilligung einer Zuwendung im behördlichen Ermessen steht, ist diese in der Regel zu widerrufen. Dies folgt aus den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Liegt ein vom Regelfall abweichender Sachverhalt nicht vor, versteht sich das Ergebnis von selbst und bedarf keiner, das Selbstverständliche darstellenden Begründung. Nur dann, wenn der Behörde außergewöhnliche Umstände bekannt geworden oder erkennbar sind, die eine andere Entscheidung möglich erscheinen lassen, sind diese in der Begründung des Bescheids zu erwägen (vgl. BVerwG, U.v. 26.6.2002 - 8 C 30.01 - juris Rn. 37 m.w.N.). Ein außergewöhnlicher Umstand in diesem Sinn kann fehlendes Verschulden des Zuwendungsempfängers sein (BVerwG, U.v. 26.6.2002, a.a.O. Rn. 38) oder ein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand des Zuwendungsbescheids.

12
Solch ein außergewöhnlicher Umstand liegt nicht vor und ergibt sich insbesondere auch nicht aus dem Vorbringen der Kläger, sie hätten Umfang und Bedeutung der Förderrichtlinien nicht verstanden und gemeint, sie hätten Fördermittel auch für das Ferienhaus verwenden dürfen. In diesem Zusammenhang hat der Beklagte zutreffend darauf hingewiesen, dass die Kläger über den Zweck der Fördermittel (Behebung der im Mai/Juni 2016 durch Hochwasser verursachten Schäden an überwiegend zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden und an Hausrat) ausreichend informiert waren und daher wussten, jedenfalls hätten wissen müssen, dass sie für die Schäden am Ferienhaus und dessen Inventar keine Fördermittel erhalten und einsetzen konnten. Folgerichtig haben die Kläger auch keine Zuschüsse hierfür beantragt, sondern ausschließlich für die Instandsetzung der beiden von ihnen und ihrem Sohn bewohnten Häuser. Dass ihnen die Unrechtmäßigkeit der Mittelverwendung tatsächlich bekannt war, ergibt sich im Übrigen nicht nur aus den vom Verwaltungsgericht dargestellten Umständen, sondern auch daraus, dass die Klägerin dem Behördenmitarbeiter, der die Sanierungsarbeiten nach ihrer Mitteilung über den Abschluss der Maßnahmen am 25. Januar 2018 besichtigte, auf dessen Nachfrage wahrheitswidrig zunächst erklärt hat, sie bewohne das Sommerhaus mit ihren Kindern. Diese falsche Auskunft wäre unnötig gewesen, wenn die Kläger - wie sie dann später behauptet haben - geglaubt hätten, das als Unterkunft für Feriengäste genutzte abgelegene Sommerhaus falle als solches unter den im Zuschussprogramm verwendeten Begriff des privaten Haushalts. Auch die späteren Einlassungen der Kläger, es sei ihnen hauptsächlich darum gegangen, die mit der Vermietung des Ferienhauses verbundene Einnahmequelle möglichst rasch wiederherzustellen, weil sie

auch vertraglich an die Vermittlungsagentur gebunden gewesen seien, stützt die Annahme des Beklagten, den Klägern sei bewusst gewesen, dass hierfür keine Fördermittel ausgereicht würden.

13
c) Auch soweit die Kläger erstmals in der Begründung ihres Zulassungsantrags vortragen, die ausbezahlten Fördergelder seien zwar tatsächlich - zweckwidrig - zunächst für das Sommerhaus verwendet worden, später seien dann jedoch die förderfähigen Schäden an ihrem Wohnhaus aus weiteren Mitteln, zum Teil finanziert über Darlehen, behoben und entsprechend bezahlt worden, werden keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils geweckt.

14
aa) Entgegen der Auffassung der Kläger lässt die - behauptete - nachträgliche Instandsetzung ihres Wohnhauses die Zweckwidrigkeit der Mittelverwendung nicht quasi rückwirkend wieder entfallen.

15
Gemäß Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG kann ein rechtmäßiger - und erst recht ein rechtswidriger - Verwaltungsakt, der eine einmalige Geldleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden, wenn die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird. Ob die gewährte Zuwendung zur Erbringung des im Bewilligungsbescheid bestimmten Zwecks „alsbald“ verwendet wurde, kann naturgemäß nur im Rahmen der Überprüfung der Verwendungsnachweise entschieden werden. Da die Verwendung der Mittel allein im Verantwortungsbereich des Zuwendungsempfängers liegt, in den die Behörde in der Regel keinen Einblick hat, trifft ihn die Pflicht, die ordnungsgemäße Mittelverwendung durch fristgerechte Vorlage der hierfür erforderlichen Unterlagen nachzuweisen. Der Zeitpunkt des Abschlusses der Verwendungsnachweisprüfung bildet dabei eine zeitliche Zäsur hinsichtlich des Nachweises der zweckgemäßen Verwendung der Fördermittel. Werden die erforderlichen Nachweise nicht rechtzeitig vorgelegt, rechtfertigt dies die Rückforderung der Zuschüsse, ohne dass es darauf ankommt, ob die Mittel (später) tatsächlich zweckentsprechend verwendet wurden. Eine Nachholung des Verwendungsnachweises im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist ausgeschlossen (vgl. VGH BW, U.v. 5.2.1987 - 5 S 2954/86 - juris; SächsOVG, B.v. 18.8.2009 - 1 D 65/09 - juris Rn. 8). Verwendungsnachweise für eine Beseitigung etwaiger Hochwasserschäden am Haupthaus wurden seitens der Kläger unstrittig im Verwaltungsverfahren der zuständigen Behörde nicht vorgelegt. Es ist mithin für die Frage, ob eine Zweckverfehlung vorliegt, ohne Bedeutung, ob die Kläger - wie behauptet - später Mittel in entsprechender Höhe auch noch für ihr Wohnhaus verwendet haben und ob sie eine entsprechende Mittelverwendung nachweisen könnten.

16
bb) Die Kläger legen mit diesem Vortrag auch nicht außergewöhnliche Umstände dar, die die getroffene Ermessensentscheidung als fehlerhaft erscheinen lassen könnten.

17
Bei der gerichtlichen Überprüfung der Ermessensentscheidung über den Widerruf eines Zuwendungsbescheides können erst später vorgetragene Gesichtspunkte nicht mehr berücksichtigt werden, weil es für deren Rechtmäßigkeit auf den Zeitpunkt der (letzten) behördlichen Entscheidung ankommt (vgl. OVG MV, B.v. 24.3.2009 - 2 L 181/07 - juris Rn. 5 m.w.N.). Es wäre danach Sache der Kläger gewesen, den von ihnen erst in der Begründung ihres Zulassungsantrags geltend gemachten Umstand, Mittel in der gewährten Höhe seien - wenn auch erst später - für grundsätzlich förderfähige Maßnahmen am Wohnhaus ausgegeben worden, vor Erlass des angegriffenen Rückforderungs- und Widerspruchsbescheids vom 17. Januar 2019 geltend zu machen und damit dem Beklagten Gelegenheit zu geben, dies in seine Ermessenserwägungen einzubeziehen. Nach unbestrittener Auskunft des Beklagten haben die Kläger jedoch erst nach der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht einen Ordner mit - unübersichtlichen - Belegen zu angeblichen Maßnahmen bzw. Ersatzbeschaffungen von Hausrat im Haupthaus beim Beklagten vorgelegt.

18
2. Die Rechtssache weist aus den oben dargelegten Gründen keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten auf (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Aus dem Umstand, dass sich das Verwaltungsgericht erst wenige Tage vor dem Termin die Förderrichtlinien hat vorlegen lassen, die

Klägerseite aber keine Gelegenheit hatte, dazu Stellung zu nehmen, lässt sich nicht auf besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO schließen. Die Möglichkeit und Gelegenheit, Einblick in die Förderrichtlinien zu nehmen, bestand für die Klägerseite - anders als für das Verwaltungsgericht - bereits im Verwaltungsverfahren in ausreichender Weise. Der Umstand, dass die dortigen Regelungen, nach denen die Zuwendungen gewährt werden, von maßgeblicher Bedeutung für den Rechtsstreit sind, musste allen Beteiligten von Anfang an bekannt sein. Eine Unkenntnis dieser Regelungen ist daher nicht geeignet, besondere Schwierigkeiten zu begründen.

19
3. Auch eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO legt der Zulassungsantrag nicht dar.

20
Um diesen Zulassungsgrund dazulegen, 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 (vgl. BayVGH, B.v. 12.5.2020 - 6 ZB 19.1287 - juris Rn. 21). Diesen Darlegungsanforderungen wird der Zulassungsantrag nicht gerecht.

21
Dem Vorbringen ist - sinngemäß - die Frage zu entnehmen, ob eine zweckgemäße Verwendung von Fördermitteln auch dann noch bejaht werden muss, wenn zwar die Angaben bei der Antragstellung „rechtlich problematisch“ waren und die Zuschüsse zunächst zweckwidrig verwendet wurden, aber letztendlich - wenn auch zeitlich versetzt und mit anderen Geldern - doch noch die Maßnahmen durchgeführt worden sind, für die die Fördergelder bewilligt worden sind. Dieser Frage fehlt es bereits an der Klärungsbedürftigkeit, da sie sich auf der Grundlage der einschlägigen Vorschriften und der dazu ergangenen Rechtsprechung ohne weiteres beantworten lässt (s.o. unter 1. c).

22
4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

23
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).