VGH München, Beschluss v. 07.05.2025 – 6 ZB 23.2086

Titel:

Subventionsrecht, Rettungsschirm zur Unterstützung von Einrichtungen der Erwachsenenbildung während der Corona-Pandemie, Volkshochschule, Antragsberechtigung, Qualitätsmanagement

Normenkette:

GG Art. 3 Abs. 1

Schlagworte:

Subventionsrecht, Rettungsschirm zur Unterstützung von Einrichtungen der Erwachsenenbildung während der Corona-Pandemie, Volkshochschule, Antragsberechtigung, Qualitätsmanagement

Vorinstanz:

VG Bayreuth, Urteil vom 07.08.2023 – B 8 K 21.1241

Fundstelle:

BeckRS 2025, 10215

Tenor

I. Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 7. August 2023 – B 8 K 21.1241 – wird abgelehnt.

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

III. Der Streitwert wird für das erstinstanzliche Verfahren – insoweit in Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 20. Juni 2022 – B 8 K 21.124 – und für das Zulassungsverfahren auf jeweils 4.500,00 € festgesetzt.

Gründe

1
Der Antrag des Klägers, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zuzulassen, bleibt ohne Erfolg. Die innerhalb der Darlegungsfrist des § 124a Abs. 4 Satz 1 VwGO gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil vorgebrachten Zulassungsgründe, auf deren Prüfung der Senat beschränkt ist (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO), sind nicht hinreichend dargelegt bzw. liegen nicht vor.

2
1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts begegnet keinen ernstlichen Zweifeln an seiner Richtigkeit (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

3
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.

4
Das Verwaltungsgericht hat zu Recht entschieden, dass der Kläger keinen Anspruch auf Aufhebung des ablehnenden Bescheids und erneute Entscheidung über seinen Antrag auf Gewährung einer Finanzhilfe aus dem Rettungsschirm zur Unterstützung der Erwachsenenbildung hat (§ 113 Abs. 5 VwGO). Der Beklagte hat, wie das Gericht überzeugend dargelegt hat, die Ablehnung des Antrags ermessensfehlerfrei, insbesondere ohne Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot, auf das fehlende Qualitätsmanagement gestützt.

5
Der Kläger wendet im Wesentlichen ein, der ablehnende Bescheid der Beklagten sei formell und materiell rechtswidrig. Es liege ein (nicht heilbarer) Verstoß gegen die Anhörungs- und Begründungspflicht vor. Zudem sei der Bescheid ermessensfehlerhaft. Zu Unrecht gehe das Verwaltungsgericht davon aus, die Ablehnung des Antrags könne auf die fehlende ordnungsgemäße Geschäftsführung bzw. das Fehlen eines Qualitätsmanagements gestützt werden. Der Sachverhalt sei insoweit nicht ausreichend ermittelt worden. Zudem fehle es an einer originären Ermessensentscheidung, weil in dem Bescheid lediglich eine Weisung des Ministeriums zitiert werde. Eine Heilung in Form des Nachschiebens von Gründen sei nicht möglich.

6
Diese Einwendungen stellen das erstinstanzliche Urteil nicht in Frage und bedürfen keiner Prüfung in einem Berufungsverfahren.

7
Die in Streit stehende Unterstützungsmaßnahme gewährt der Beklagte nach Maßgabe des Art. 53 BayHO, der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen und der Richtlinie für die Gewährung von Unterstützungsmaßnahmen des Freistaats Bayern für die von den Beschränkungen aufgrund der SARS-CoV-2-Pandemie betroffenen Einrichtungen der Erwachsenenbildung und freiberuflichen Dozenten (m/w/d) im Zuständigkeitsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 1. Juli 2020 (Az. VI.9-BS1701.0/84/10, im Folgenden: Richtlinie). Die Unterstützungsmaßnahme erfolgt als Billigkeitsleistung ohne Rechtsanspruch im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel (vgl. Vorbemerkung und Nr. 3 Satz 1 der Richtlinie). Antragsberechtigt sind – soweit hier relevant – Landesorganisationen, Träger, sonstige Einrichtungen der Erwachsenenbildung, politische Akademien und Stiftungen, soweit sie durch das Staatsministerium für Unterricht und Kultus institutionell gefördert werden (vgl. Vorbemerkung und Nr. 2.1 der Richtlinie).

8
Richtlinien, wie die vorliegende Richtlinie für die Gewährung von Unterstützungsmaßnahmen für Einrichtungen der Erwachsenenbildung, stellen keine Rechtsnormen dar, sondern lediglich verwaltungsinterne, das Ermessen der für die Verteilung der staatlichen Leistungen zuständigen Stellen steuernde Weisungen und damit Verwaltungsvorschriften (stRspr des BVerwG: U.v. 14.3.2018 – 10 C 1.17 – juris Rn. 15 m.w.N.). Sie vermögen eine anspruchsbegründende Außenwirkung nur vermittels des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebots des Vertrauensschutzes (Art. 20 und 28 GG) zu begründen, dies aber nur in der Gestalt, die sie durch die ständige Verwaltungspraxis gefunden haben. Sie unterliegen daher keiner richterlichen Auslegung wie Rechtsnormen. Entscheidend ist, wie die zuständigen Behörden die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt haben und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz gebunden sind (BVerwG, U.v. 17.1.1996 – 11 C 5.95 – juris Rn. 21; U.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.; B.v. 31.3.2022 – 6 ZB 21.2933 – juris Rn. 7 m.w.N.). Die Verwaltungsgerichte haben sich auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. Förderrichtlinien müssen aber auch in sich den Gleichbehandlungsgrundsatz wahren (BVerwG, U.v. 14.3.2018 – 10 C 1.17 – juris Rn. 16 ff. m.w.N.; BayVGH, 31.3.2022 – 6 ZB 21.2933 – juris Rn. 7 m.w.N.).

9
Gemessen an diesem Maßstab hat der Kläger keinen Anspruch auf erneute Entscheidung über seinen Antrag auf Gewährung einer Unterstützungsleistung. Die Ablehnung seines Antrags mit der Begründung, der Kläger habe zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht das für die Antragsberechtigung erforderliche Qualitätsmanagement betrieben, ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die vom Kläger erhobenen Einwendungen greifen nicht durch.

10
a) Der vom Kläger behauptete Verstoß gegen die Anhörungs- und Begründungspflicht liegt nicht vor.

11
Abgesehen davon, dass der Beklagte den Kläger vor Erlass des ablehnenden Bescheids auf die Zweifel an der Förderfähigkeit hingewiesen hat, ist der Anwendungsbereich des Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG hier nicht eröffnet. Danach ist vor Erlass eines Verwaltungsakts, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem

Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Ein Verwaltungsakt der „Eingriffsverwaltung“ liegt immer dann vor, wenn der zu erlassende Verwaltungsakt in die bisherige Rechtsstellung des Beteiligten eingreift. Dies ist der Fall, wenn durch den Verwaltungsakt die bisherige Rechtsstellung des Beteiligten zu seinem Nachteil verändert, ihm eine rechtliche Verpflichtung auferlegt, insbesondere von ihm ein Tun oder Unterlassen gefordert wird (Umwandlung eines status quo in einen status quo minus). Dagegen genügt es nicht, wenn – wie hier – der Erlass eines Verwaltungsakts abgelehnt wird, der erst eine Rechtsposition gewähren soll (vgl. BVerwG, U.v. 14.10.1982 – 3 C 46.81 – BVerwGE 66, 184 = juris Rn. 35; OVG Berlin-Bbg, U.v. 22.6.2011 – OVG 10 B 1.11 – juris Rn. 45; BayVGH, B.v. 31.5.2019 – 10 ZB 19.613 – juris Rn. 8; B.v. 4.12.2023 – 22 ZB 22.2621 – juris Rn. 22 m.w.N.).

12
Die ablehnende Entscheidung ist auch mit einer den Anforderungen des Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG genügenden Begründung versehen. In dem Bescheid ist nicht nur die „Anweisung“ als solche, sondern sind auch die wesentlichen Gründe wiedergegeben, die die Behörde – das Staatsministerium für Unterricht und Kultus (vgl. Nr. 6.2 Satz 1, Nr. 7 Satz 6 der Richtlinie) – zu ihrer Entscheidung bewogen haben: die erheblichen Zweifel an einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung und das fehlende Qualitätsmanagement. Die inhaltliche Richtigkeit der Begründung ist indes keine Frage der Begründungspflicht als Verfahrenserfordernis.

13
b) Soweit der Kläger geltend macht, die ablehnende Entscheidung des Beklagten sei ermessensfehlerhaft, begründet dies ebenfalls keine ernstlichen Zweifel.

14
Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine auf mehrere Gründe gestützte Ermessensentscheidung grundsätzlich auch dann rechtmäßig, wenn nur einer der Gründe sie trägt, es sei denn, dass nach dem Ermessen der Behörde nur alle Gründe gemeinsam die Entscheidung rechtfertigen sollen (vgl. U.v. 19.5.1981 – 1 C 169.79 – juris Rn. 22, U.v. 26.11.1987 – 2 C 53.86 – juris Rn. 33). Wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, bestehen hierfür keine ausreichenden Anhaltspunkte. Der Wortlaut des Bescheids („Zusätzlich nachteilig wirkt sich das fehlende Qualitätsmanagement aus…“) mag zwar insoweit nicht eindeutig sein, liefert aber keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass nur beide Gründe zusammen – die Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung und das fehlende Qualitätsmanagement – die ablehnende Entscheidung tragen sollen. Zudem hat der Beklagte im Rahmen seines schriftsätzlichen Vorbringens und der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass es sich um jeweils selbständig tragende Gründe handelt. Dabei handelt es sich nicht um ein unzulässiges Nachschieben von Gründen. Neue Gründe für einen Verwaltungsakt dürfen nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht nur nachgeschoben werden, wenn sie schon bei Erlass des Verwaltungsakts vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 – 8 C 46/12 – BVerwGE 147,81 – juris Rn. 32 m.w.N.). Beim Gesichtspunkt des Fehlens eines Qualitätsmanagements handelt es sich schon nicht um einen neuen Grund in diesem Sinn. Die Beklagte hat lediglich ergänzend klargestellt, dass die beiden schon im Bescheid genannten Gründe selbständig tragend sind.

15
Wie das Verwaltungsgericht überzeugend dargelegt hat, ist die Ablehnung der beantragten Unterstützungsleistung mit der – selbständig tragenden – Begründung, der Kläger habe zum maßgeblichen Zeitpunkt kein Qualitätsmanagement betrieben, rechtlich nicht zu beanstanden. Der Einwand des Klägers, der Sachverhalt sei nicht vollständig ermittelt worden, greift nicht durch. Zwar enthält der Bescheid den – ohnehin wohl (allein) auf den Gesichtspunkt der Zweifel an einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung bezogenen – Hinweis, dass mangels eines direkten Antrags an das Staatsministerium für Unterricht und Kultus keine umfangreiche Prüfung des Sachverhalts möglich gewesen sei. Bezogen auf den Aspekt des (fehlenden) Qualitätsmanagements ist jedoch nicht nachvollziehbar, inwieweit der Sachverhalt weiter aufzuklären sein sollte. Dass der Kläger im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung über seinen Antrag ein Qualitätsmanagement nicht betrieben hat, hat er selbst eingeräumt, ist also unstreitig. Dass die Gewährung der beantragten Leistung nach der in der Richtlinie zum Ausdruck kommenden Verwaltungspraxis der Beklagten das Betreiben eines Qualitätsmanagements voraussetzt, haben die Beklagte und das Verwaltungsgericht unter Verweis auf die in Nr. 2.1. der Richtlinie geregelte Antragsberechtigung ausführlich dargelegt. Danach sind nur solche Einrichtungen der Erwachsenenbildung

antragsberechtigt, die institutionell gefördert werden, mithin (u.a.) die in Art. 4 Abs. 3, Art. 6 des Bayerischen Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung (Bayerisches Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes – BayEbFöG) geregelten Voraussetzungen erfüllen. Mit dieser Argumentation setzt sich der Zulassungsantrag nicht einmal ansatzweise auseinander; er genügt mithin schon nicht den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 1 VwGO an die (substantiierte) Darlegung ernstlicher Zweifel. Entsprechendes gilt für den bereits im erstinstanzlichen Verfahren geltend gemachten Einwand einer abweichenden Verwaltungspraxis. Auf die Begründung der Beklagten bzw. des Gerichts, dass die – auf einer anderen Grundlage erfolgende – institutionelle Förderung der vom Kläger benannten Einrichtung für politische Bildung keine abweichende Verwaltungspraxis zu begründen vermag, geht die Antragsschrift nicht ansatzweise ein, sondern stellt sie ohne nähere Begründung schlicht in Frage. Soweit der Kläger den geltend gemachten Ermessensausfall damit zu begründen versucht, dass eine (eigene) Entscheidung nicht getroffen, sondern „nur zitiert“ werde, vermag er damit schon deshalb nicht durchzudringen, weil nach der in der Richtlinie zum Ausdruck kommenden Verwaltungspraxis in Zweifelsfällen das Staatsministerium zur Entscheidung berufen ist (vgl. Nr. 7 Satz 6 der Richtlinie) und eine solche Entscheidung hier in Form der „Anweisung“ an den unterstützend tätig gewordenen Landesverband (vgl. Nr. 6.2 der Richtlinie) vorliegt. Anhaltspunkte dafür, dass das Ermessen nicht – von der insoweit zuständigen Behörde – ausgeübt worden wäre, liegen somit nicht vor.

16
2. Die Berufung ist nicht wegen eines Verfahrensmangels, auf dem die Entscheidung beruhen kann, zuzulassen (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO).

17
Der Kläger rügt, das Gericht habe seine Sachaufklärungspflicht verletzt. Das Gericht hätte auch die Akten in dem Verfahren B 3 K 19.259 beiziehen müssen, um das Thema „ordnungsgemäße Geschäftsführung“ näher zu untersuchen. Mit diesem Vorbringen wird ein Verstoß gegen die gerichtliche Aufklärungspflicht nach § 86 Abs. 1 VwGO nicht hinreichend dargelegt.

18
Die Rüge einer Verletzung der gerichtlichen Aufklärungspflicht erfordert die substantiierte Darlegung, welche Tatsachen auf der Grundlage der materiell-rechtlichen Auffassung des Verwaltungsgerichts aufklärungsbedürftig waren, welche für erforderlich und geeignet gehaltenen Aufklärungsmaßnahmen hierfür in Betracht kamen, welche tatsächlichen Feststellungen dabei voraussichtlich getroffen worden wären und inwiefern diese unter Zugrundelegung der materiell-rechtlichen Auffassung des Verwaltungsgerichts zu einer für den Antragsteller günstigeren Entscheidung hätten führen können. Weiterhin muss entweder dargelegt werden, dass bereits im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, insbesondere in der mündlichen Verhandlung, auf die Vornahme der Sachverhaltsaufklärung, deren Unterbleiben nunmehr gerügt wird, hingewirkt worden ist oder aufgrund welcher Anhaltspunkte sich dem Gericht die bezeichneten Ermittlungen auch ohne ein solches Hinwirken hätten aufdrängen müssen. Die Aufklärungsrüge stellt kein Mittel dar, um Versäumnisse in der Vorinstanz, vor allem das Unterlassen von Beweisanträgen, zu kompensieren (stRspr, vgl. etwa BVerwG, B.v. 6.3.2015 – 6 B 41.14 – juris Rn. 26; B.v. 30.6.2021 – 9 B 46.20 – juris Rn. 17 jeweils m.w.N.).

19
Der Kläger hat keinen auf Beziehung der o.g. Akten gerichteten Beweisantrag gestellt und die Beiziehung auch sonst nicht angeregt. In seinem Schriftsatz vom 4. November 2021 hat er zwar auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Bayreuth im Verfahren B 3 K 19.259 hingewiesen, aber nicht näher dargelegt, aus welchen Gründen die Akten beizuziehen sein und welche Erkenntnisse sich daraus gewinnen lassen sollten. Im Übrigen kommt es nach der maßgeblichen (und auch zutreffenden) materiell-rechtlichen Auffassung des Verwaltungsgerichts auf die Frage nach den Zweifeln an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung nicht entscheidungserheblich an, weil schon das Fehlen eines Qualitätsmanagements die Ablehnung des Antrags trägt (vgl. oben und UA S. 17).

20
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG, wobei der Streitwert wegen des lediglich auf Bescheidung gerichteten Klageantrags mit der Hälfte des Werts der entsprechenden Verpflichtungsklage anzusetzen ist (vgl. Nr. 1.4. des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

21

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