

Titel:

Rechtsweg bei Streit um Baukindergeld nach dem Förderprogramm „Baukindergeld-Zuschuss“

Normenketten:

VwGO § 40 Abs. 1 S. 1, § 173

GVG § 13, § 17a Abs. 2, § 23 Nr. 1

ZPO § 9, § 12, § 17

KfWG § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 Nr. 1

Leitsätze:

1. Bei einem Rechtsstreit um die Bewilligung von Baukindergeld nach dem Förderprogramm „Baukindergeld-Zuschuss“ ist der Verwaltungsrechtsweg nicht gegeben. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die öffentliche Verwaltung kann bei der Erfüllung der ihr anvertrauten öffentlichen Aufgaben auch die Gestaltungsformen und Mittel des Privatrechts wählen, wenn und soweit keine öffentlich-rechtlichen Normen oder Rechtsgrundsätze entgegenstehen, wobei das mit der Auszahlung des Baukindergeldes verfolgte und im allgemein-öffentlichen Interesse stehende Ziel, den Immobilienerwerb durch Familien mit Kindern staatlich zu fördern, dieser Wahlfreiheit nicht entgegensteht. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
3. Auch die zur Abgrenzung des Rechtswegs im Subventionsbereich entwickelte Zweistufentheorie, wonach zwischen der stets als öffentlich-rechtlich zu qualifizierenden Grundentscheidung über das „Ob“ einer Subvention auf der ersten Stufe und der konkreten Ausgestaltung des Abwicklungsverhältnisses auf der zweiten Stufe zu unterscheiden ist, führt nicht zur Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs bei einem Rechtsstreit um Baukindergeld nach dem Förderprogramm „Baukindergeld-Zuschuss“, da die Zweistufentheorie zwingend ein zweistufiges Bewilligungsverfahren voraussetzt, das in solchen Fällen gerade nicht vorliegt. (Rn. 17 – 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Baukindergeld-Zuschuss, Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet, Verweisung an zuständiges Gericht des ordentlichen Rechtswegs, Baukindergeld, Zweistufentheorie, Subvention

Fundstelle:

BeckRS 2020, 16378

Tenor

- I. Der Verwaltungsrechtsweg ist unzulässig.
- II. Das Verfahren wird an das Amtsgericht Frankfurt am Main verwiesen.

Gründe

I.

1

Der Kläger begehrt die Bewilligung eines Baukindergeldes nach dem Förderprogramm „Baukindergeld - Zuschuss“ durch die Beklagte.

2

Die Beklagte lehnte den Baukindergeldantrag des Klägers mit einfachem, über das Zuschussportal der Beklagten bereitgestelltem Schreiben vom 15. Januar 2020 ab, weil dessen Haushalt bei Unterzeichnung des notariellen Vertrages bzw. der Erteilung der Baugenehmigung für das zu fördernde Objekt eine weitere Wohnimmobilie besessen habe.

3

Mit am ... Februar 2020 eingegangenem Schriftsatz hat die Klägerbevollmächtigte Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erhoben.

4

Zum Rechtsweg wird im Wesentlichen ausgeführt, der Verwaltungsrechtsweg sei eröffnet. Die Beklagte sei eine Anstalt des öffentlichen Rechts und werde bei der Bewilligung des Baukindergelds im Rahmen ihrer gesetzlich festgelegten Aufgabe, der Förderung der Wohnungswirtschaft, tätig. Damit bestehe die Möglichkeit einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit. Unerheblich sei die Möglichkeit der Verwaltung, sich bei der öffentlichen Daseinsfürsorge auch der zivilrechtlichen Handlungsformen zu bedienen. Die Entscheidung über das Baukindergeld sei wie die Zusage eines Förderkredits als Verwaltungsakt der Beklagten zu qualifizieren. Die Beklagte gewähre einseitig Rechte und erlege dem Kläger Pflichten auf, was für die öffentlich-rechtliche Handlungsform des Verwaltungsakts spreche. Das Zuschussverhältnis stelle sich gerade nicht als zivilrechtliches Vertragsverhältnis zwischen Kläger und Beklagter dar. Dem stehe auch nicht entgegen, dass der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 10. März 2020 (10 E 330/20) die sachliche Zuständigkeit der Zivilgerichte bejaht habe. Diese Entscheidung entfalte für das Bayerische Verwaltungsgericht München keine Bindungswirkung und sei inhaltlich falsch.

5

Der Kläger beantragt,

6

die Beklagte zu verurteilen, dem Kläger die beantragte Auszahlung des Zuschusses zum Baukindergeld zu bewilligen.

7

Hilfsweise für den Fall, dass sich das Bayerische Verwaltungsgericht München der Auffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs anschließe, beantragt er mit Schriftsatz vom ... Juni 2020

8

die Verweisung an das Amtsgericht Frankfurt am Main.

9

Die Beklagte beantragt,

10

den Rechtsstreit an das zuständige Amtsgericht Frankfurt am Main zu verweisen.

11

Sie führt im Wesentlichen aus, es handele sich vorliegend um eine den Zivilgerichten zugewiesene bürgerlich-rechtliche Streitigkeit. Dieser Ansicht habe sich neben einigen Verwaltungsgerichten auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof angeschlossen. Auch das Oberlandesgericht Frankfurt am Main beabsichtige, den Rechtsweg zu den Zivilgerichten für zulässig zu erklären. Die Beklagte sei zwar eine juristische Person des öffentlichen Rechts, dieser sei es aber unbenommen, ihre gesetzlich festgelegten Aufgaben in privatrechtlicher Form wahrzunehmen. Die Beklagte sei ein Kreditinstitut im Sinne des Kreditwesengesetzes, auch wenn sie als Förderbank weitgehend von dessen Regelungen ausgenommen sei. Das für die Beklagte maßgebliche Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau unterscheide zwischen der Rechts- und Handlungsform der Beklagten. Bei der Vergabe von Finanzierungen handele die Beklagte grundsätzlich privatrechtlich und trete nur in wenigen Ausnahmefällen im Auftrag des Bundes als Behörde auf, wenn dies vom Bund ausdrücklich so vorgesehen sei. Das gesamte Verfahren sei hier privatrechtlich ausgestaltet. In den „Allgemeinen Geschäftsbedingungen für die Beantragung und Vergabe wohnwirtschaftlicher Zuschussprodukte der KfW“ sei in § 2 Abs. 4 eindeutig formuliert, dass die Auszahlung des Baukindergelds im Rahmen einer privatrechtlichen Vereinbarung erfolge. Die Zuschussvereinbarung komme daher durch Angebot und Annahme zustande. Da das ganze Verfahren einheitlich und untrennbar durch privatrechtlichen Vertrag geregelt sei, komme die sog. „Zwei-Stufen-Theorie“ vorliegend nicht zum tragen, da es keine eigenständige Entscheidung über das „Ob“ der Förderung gebe. Selbst bei Annahme eines verlorenen Zuschusses sei, da die Beklagte nicht von einem Sonderrecht Gebrauch mache, von einer privatrechtlichen Prägung auszugehen. In sachlicher Hinsicht sei das Amtsgericht Frankfurt am Main zuständig, da der Förderbetrag bei einem Kind 1.200,- EUR im Jahr, ausbezahlt für insgesamt zehn Jahre, betrage. Nach § 9 Zivilprozessordnung bemesse sich der Streitwert bei wiederkehrenden Leistungen nach dem 3,5-fachen Jahreswert, mithin 4.200,- EUR.

12

Den Beteiligten wurde Gelegenheit zur Stellungnahme zu einer möglichen Verweisung gegeben.

13

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte Bezug genommen.

II.

14

Der Rechtsweg zu den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - ist vorliegend nicht eröffnet. Die Unzulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs ist daher auszusprechen und das Verfahren von Amts wegen an das sachlich und örtlich zuständige Gericht des einschlägigen Rechtswegs, hier das Amtsgericht Frankfurt am Main, zu verweisen, § 173 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 2 Satz 1 Gerichtsverfassungsgesetz - GVG.

15

Der Verwaltungsrechtsweg ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art eröffnet. Fehlt es, wie hier, an einer ausdrücklichen Rechtswegzuweisung des Gesetzgebers, ist die Frage, ob eine öffentlich-rechtliche oder bürgerlich-rechtliche Streitigkeit vorliegt, nach der Natur des Rechtsverhältnisses zu beantworten, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird (BVerwG, B.v. 12.3.2018 - 10 B 25/17 - juris Rn. 7 m.w.N.). In diesem Zusammenhang ist regelmäßig von Bedeutung, ob die Beteiligten zueinander in einem hoheitlichen Verhältnis der Über- und Unterordnung stehen und sich der Träger hoheitlicher Gewalt der besonderen Rechtssätze des öffentlichen Rechts bedient (BVerwG, B.v. 2.5.2007 - 6 B 10/07 - juris Rn. 4 m.w.N.). Dabei kommt es nach der herrschenden modifizierten Subjektstheorie insbesondere darauf an, ob der Staat (und vergleichbare Institutionen) durch die maßgebliche Norm einseitig berechtigt oder verpflichtet wird. Schwierigkeiten einer Abgrenzung bestehen hierbei in weiten Bereichen der Leistungsverwaltung, in deren Rahmen es regelmäßig an einer spezialgesetzlichen Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger fehlt.

16

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG kann die öffentliche Verwaltung bei der Erfüllung der ihr anvertrauten öffentlichen Aufgaben auch die Gestaltungsformen und Mittel des Privatrechts wählen, wenn und soweit keine öffentlich-rechtlichen Normen oder Rechtsgrundsätze entgegenstehen (BVerwG, B.v. 18.10.1993 - 5 B 26/93 - NJW 1994, 1169 m.w.N.). Das mit der Auszahlung des Baukindergeldes verfolgte und im allgemein-öffentlichen Interesse stehende Ziel, den Immobilienerwerb durch Familien mit Kindern staatlich zu fördern, steht dieser Wahlfreiheit nicht entgegen. Aus dem öffentlichen Zweck einer Aufgabe kann nicht ohne Weiteres auch auf den öffentlich-rechtlichen Charakter der Aufgabenerledigung geschlossen werden (BVerwG a.a.O. m.w.N.; VG Oldenburg, B.v. 18.2.2020 - 7 A 3078/19 - BeckRS 2020, 1758 Rn. 3; VGH Kassel, B.v. 10.3.2020 - 10 E 330/20 - n.v.). Aus dem Umstand, dass die Beklagte nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfWG) eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist, ist nicht zwingend auf eine öffentlich-rechtlich ausgestaltete Aufgabenerfüllung zu schließen; maßgeblich ist vielmehr darauf abzustellen, wie die Beklagte die ihr obliegenden Aufgaben im konkreten Einzelfall wahrgenommen hat (BGH, U.v. 17.11.2011 - III ZR 234/10 - NZBau 2012, 131 Rn. 18; VG Oldenburg a.a.O.).

17

Auch die zur Abgrenzung des Rechtswegs im Subventionsbereich entwickelte Zweistufentheorie, wonach zwischen der stets als öffentlich-rechtlich zu qualifizierenden Grundentscheidung über das „Ob“ einer Subvention auf der ersten Stufe und der konkreten Ausgestaltung des Abwicklungsverhältnisses auf der zweiten Stufe zu unterscheiden ist, führt nicht zur Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs. Sie setzt zwingend ein zweistufiges Bewilligungsverfahren voraus, das hier gerade nicht vorliegt (BVerwG, B.v. 2.5.2007 - 6 B 10/07 - NJW 2007, 2275 <2278> Rn. 15). Das Bayerische Verwaltungsgericht Augsburg, dessen Ausführungen sich das Gericht zu eigen macht, führt hierzu zutreffend aus:

18

„Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat die Beklagte nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. c des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau damit beauftragt, das Baukindergeld durchzuführen. Zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, und der Beklagten besteht insoweit ein öffentlich-rechtlicher Vertrag (vgl. BT-Drs. 19/5479 S. 2).

Maßgeblich ist vorliegend jedoch nicht das Rechtsverhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Beklagten, sondern dasjenige zwischen dem Kläger und der Beklagten.

Für eine Zweistufigkeit der Förderungsentscheidung der Beklagten ist nichts ersichtlich. Das Zuschussverfahren verläuft bei dem Förderprodukt „Baukindergeld - Zuschuss“ der Beklagten nach deren nicht widersprochenem Vortrag folgendermaßen: Die Antragstellung erfolgt durch den Antragsteller unter Bestätigung, dass er den „Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) für die Beantragung und Vergabe wohnwirtschaftlicher Zuschussprodukte der KfW“ sowie den Bedingungen des Merkblatts für Baukindergeld aktiv zustimmt. Nach Absendung des Antrags erhält der Antragsteller eine Antragsbestätigung mit den Vertragsbedingungen für den Zuschuss. In den Vertragsbedingungen, die durch das Merkblatt „Baukindergeld - Zuschuss“ sowie die AGB ergänzt werden, sind u.a. die Höhe des Zuschussbetrags sowie die Auszahlungsmodalitäten geregelt. Nach Identifizierung des Antragstellers gegenüber der Beklagten hat der Antragsteller die relevanten Nachweise online hochzuladen, wobei er erklärt, das Baukindergeld zu den Vertragsbedingungen in Anspruch nehmen zu wollen, die ihm von der Beklagten mit der Antragsbestätigung mitgeteilt werden. Erachtet die Beklagte die Zuschussvoraussetzungen als erfüllt, erhält der Antragsteller eine Auszahlungsbestätigung. Im Falle einer negativen Entscheidung informiert die Beklagte den Antragsteller mit formlosem Schreiben. Aus dem geschilderten Ablauf des Zuschussverfahrens wird ersichtlich, dass zwei getrennte Entscheidungen der Beklagten jeweils über das „Ob“ und das „Wie“ der Zuschussbewilligung nicht stattfinden. Die Beklagte entscheidet vielmehr einstufig über den jeweiligen Förderantrag. Fällt die Entscheidung positiv aus, ergeben sich alle weiteren Modalitäten aus den oben genannten Vertragsbedingungen, den AGB sowie dem Merkblatt. Ein Gestaltungsspielraum über das „Wie“ einer Förderung kommt der Beklagten dabei nicht zu, sodass die Zwei-Stufen-Theorie vorliegend keine Anwendung findet.“

(VG Augsburg, B.v. 6.8.2019 - Au 8 K 19.651 - n.v.; zitiert bei VG Oldenburg a.a.O., Rn. 5).

19

Maßgeblich ist daher, selbst wenn man die begehrte Förderung als verlorenen Zuschuss qualifiziert, das Gepräge der Rechtsbeziehung zwischen dem Kläger und der Beklagten (OVG Münster, B.v. 25.5.2005 - 4 E 1039/04 - BeckRS 2005, 27445 zum sog. Bankenverfahren; bestätigend BVerwG, B.v. 30.5.2006 - 3 B 78/05 - NJW 2006, 2568).

20

Zwar hat die Beklagte gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c) KfWG die Aufgabe, im staatlichen Auftrag Fördermaßnahmen, insbesondere Finanzierungen, im Bereich der Wohnungswirtschaft durchzuführen. Maßgeblich ist indes, wie die Beklagte die ihr übertragenen Aufgaben konkret wahrnimmt (VG Frankfurt a.M., U.v. 22.5.2019 - 5 K 2380/17 - n.v.). Rechtliche Grundlagen hierzu finden sich in den zu den allgemeinen Maßnahmen ergangenen Regelwerken, so etwa in den „Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) für die Beantragung und Vergabe wohnwirtschaftlicher Zuschussprodukte der KfW“. Nach § 2 Abs. 4 der Allgemeinen Geschäftsbedingungen zahlt die Beklagte den Zuschuss im Rahmen eines privatrechtlichen Vertrags aus. Gegen die öffentlich-rechtliche Streitigkeit spricht auch, dass die Beklagte den Antrag des Klägers nicht hoheitlich in Form eines mit Rechtsbehelfsbelehrung versehenen Bescheides, sondern mit einem einfachen Schreiben abgelehnt hat (vgl. VG Augsburg a.a.O.). Die Beklagte macht insbesondere nicht von einem ihr zustehenden Sonderrecht Gebrauch, sondern vergibt die Zuschüsse ausschließlich auf Grundlage der allgemeinen Bestimmungen des bürgerlichen Rechts. Bedient sich die Verwaltung in Ausübung öffentlicher Aufgaben der Gestaltungsform des (Verwaltungs-)Privatrechts, so sind die betreffenden Streitigkeiten grundsätzlich privatrechtlicher Natur und unterliegen mithin gemäß § 13 GVG der Kontrolle durch die ordentlichen Gerichte (BVerwG, B.v. 6.3.1990 - 7 B 120/99 - juris Rn. 3; VG Oldenburg a.a.O. Rn. 9).

21

Dieser Einstufung steht auch nicht entgegen, dass die Beklagte die Voraussetzungen für die Bewilligung des Baukindergelds einseitig festgelegt hat. Dies ist bei der Verwendung von AGB typischerweise der Fall und führt auch in anderen Bereichen nicht dazu, dass wegen der Verwendung durch ein öffentlich-rechtliches Rechtssubjekt ein öffentlich-rechtliches Gepräge anzunehmen ist.

22

Auch dass die Beklagte als Anstalt des öffentlichen Rechts bei privatrechtlichen Handeln an die Grundrechte wie das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Grundgesetz und insbesondere das Gebot der Verhältnismäßigkeit gebunden ist, zwingt nicht zu einer Qualifizierung als öffentlich-rechtliche Streitigkeit. Andernfalls wäre nahezu jedes Rechtsverhältnis zwischen der Beklagten und einem Bürger als öffentlich-

rechtliches Rechtsverhältnis anzusehen (VGH Kassel a.a.O.; VG Frankfurt a.M., B.v. 12.2.2020 - 11 K 41/20.F -n.v.).

23

Da nach alledem der Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet ist, ist der Rechtsstreit gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 2 Satz 1 GVG an das zuständige Gericht des einschlägigen Rechtswegs zu verweisen. Dies ist das Amtsgericht Frankfurt am Main.

24

Die sachliche Zuständigkeit ergibt sich aus § 23 Nr. 1 GVG i.V.m. §§ 2 und 9 Satz 2 Zivilprozessordnung - ZPO, da der Zuständigkeitsstreitwert 5.000,- EUR nicht übersteigt. Bei dem vom Kläger begehrten Baukindergeld-Zuschuss handelt es sich um in gleichmäßigen Raten zu je 1.200,- EUR pro Jahr und Kind für eine Dauer von 10 Jahren ausbezahlte wiederkehrende Leistung. Nach § 9 Sätze 1 und 2 ZPO ist danach der 3,5-fache Jahresbetrag der Leistung zugrunde zu legen, es sei denn, der Gesamtbetrag der künftigen Bezüge ist niedriger, was vorliegend nicht der Fall ist. Der (niedrigere) 3,5-fache Jahresbetrag beträgt vorliegend 4.200,- EUR.

25

Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus §§ 12, 17 ZPO. Nach §§ 12, 17 Abs. 1 Satz 1 ZPO ist der allgemeine Gerichtsstand der Sitz der Beklagten. Dieser ist nach § 1 Abs. 1 Satz 2 KfWG Frankfurt am Main. Die in Berlin und Bonn ansässigen Zweigniederlassungen sind insoweit nicht maßgeblich.

26

Eine Kostenentscheidung ist nicht veranlasst. Über die durch Anrufung des unzuständigen Gerichts entstandenen Kosten entscheidet gemäß § 173 VwGO i.V.m. 17b Abs. 2 Satz 1 GVG analog das zur Entscheidung berufene Gericht.