

Az.: 1 A 589/13  
1 K 243/09

Beglaubigte  
Abschrift



# SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

## Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des  
vertreten durch den Vorstand

- Kläger -  
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte

gegen

den Freistaat Sachsen  
vertreten durch

- Beklagter -  
- Berufungskläger -

wegen

Rückforderung von Fördermitteln  
hier: Berufung

hat der 1. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Meng, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann und den Richter am Oberverwaltungsgericht Heinlein aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. Februar 2015

am 10. März 2015

### **für Recht erkannt:**

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 8. Juni 2012 - 1 K 243/09 - wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

- 1 Der Kläger, ein gemeinnütziger Verein, wendet sich gegen die Rückforderung von Zuwendungen in Höhe von zuletzt 975,62 €.
- 2 Mit Zuwendungsbescheid vom 28. September 2005 in der Gestalt des Umwidmungsbescheids vom 2. Februar 2006 bewilligte das Sächsische Staatsministerium für Soziales (Nachfolgend: SMS) - Leitstelle für Gleichstellung von Frau und Mann - dem Kläger Fördermittel in Höhe von 26.978,00 € als Projektförderung „zweckgebunden und bestimmt für die Deckung der Ausgaben des Projektes Beratungs- und Trainingsangebot für Täter und Täterinnen in Fällen häuslicher Gewalt für den Großraum D.....“ im Rahmen des Modellprojekts „täterorientierte Anti-Gewalt-Arbeit“ für den Bewilligungszeitraum 1. Oktober 2005 bis 31. Dezember 2005 als Fehlbedarfsfinanzierung.
- 3 Im Rahmen seiner Antragstellung hatte der Kläger im April 2005 zunächst einen Finanzierungsplan mit Personalaufwendungen für zwei Diplom-Sozialpädagogen (insgesamt 40 Wochenstunden) in Höhe von 11.805,01 € eingereicht. Darin enthalten waren u. a. „Urlaubs- und Weihnachtsgeld“ in Höhe von 970,08 € für Herrn M..... und in Höhe von 1.024,67 € für Herrn H..... Nach einem

schriftlichen Hinweis des SMS, dass Urlaubs- und Weihnachtsgeld nicht zuwendungsfähig seien, reichte der Kläger im September 2005 überarbeitete Unterlagen ein. Der dazugehörige Finanzierungsplan weist für die beiden dort benannten Diplom-Sozialpädagogen D. K. und H. S. weder Urlaubs- noch Weihnachtsgeld aus. Zu den mit 11.622,03 € angegebenen Personalkosten für diese Mitarbeiter heißt es in Fußnote 8:

4 „Arbeitsverträge werden nach Haustarif abgeschlossen, die daraus resultierenden Personalausgaben liegen insgesamt nicht über BAT-Ost.“

5 Auf Seite 27 seiner „Konzeption“ vom 18. September 2005 führte der Kläger unter der Überschrift „Personalstellen“ aus, dass „Personalausgaben ... im Gesamten maximal in Anlehnung an BAT-Ost abgerechnet“ und „Arbeitsverträge ... mit Haustarif abgeschlossen“ werden.

6 Der Zuwendungsbescheid vom 28. September 2005 enthielt einen für verbindlich erklärten Finanzierungsplan, der Personalausgaben für zwei Diplom-Sozialpädagogen mit „2 x 20 Std./Wo.“ in „Anlehnung an IV b BAT-O“ in Höhe von 11.622,00 € vorsah. Ein Haustarif des Klägers wurde dort ebenso wenig erwähnt wie die Zahlung von Weihnachtsgeld oder anderer Leistungen. Der Zuwendungsbescheid erklärte die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) zu seinem „Bestandteil“ (Seite 2 des Bescheids) und enthielt u. a. folgende „Festlegungen“:

7 „2. Das Besserstellungsverbot gegenüber vergleichbaren Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist zu beachten. Zu Unrecht bezahlte Bezüge unterliegen dem Rückforderungsvorbehalt.

8 3. Nicht zuwendungsfähige Ausgaben sind aus Eigenmitteln aufzubringen.

9 4. Für den Nachweis der geleisteten Stunden sind für jeden im Projekt Beschäftigten Zeiterfassungsbögen zu führen, aus dem für jeden Arbeitstag folgende Angaben ersichtlich sein müssen: Datum, Zeitdauer der jeweiligen Tätigkeit und Art der Tätigkeit ...“.

10 Ende Dezember 2005 stellte der Kläger einen Umwidmungsantrag für Personalkosten mit der Begründung, dass die Festanstellung nicht ausgeschöpft werden könne. Der

geänderte Finanzierungsplan sah Personalaufwendungen für nunmehr drei Diplom-Sozialpädagogen mit insgesamt 40 Wochenstunden vor, wobei für Herrn S..... im Förderzeitraum je zehn Wochenstunden, Herrn K..... je 18 Wochenstunden und Herrn K..... im Oktober 18 Wochenstunden und im November/Dezember je acht Wochenstunden vorgesehen waren. Die Personalkosten veranschlagte der Kläger insoweit auf 11.622,00 €. Nach Beendigung des Förderzeitraums teilte er dem Beklagten durch Schreiben vom 20. Januar 2006 weitere Änderungen mit; Personalausgaben seien in Höhe von 10.522,00 € angefallen.

- 11 In seinem Verwendungsnachweis vom 31. März 2006 führte der Kläger Personalausgaben in vorgenannter Höhe aus. Dazu machte er summierte Gehaltsangaben für drei Beschäftigte in den Monaten Oktober, November und Dezember wie folgt: Zahltag 4. November 2005: 3.269,33 €; Zahltag 30. November 2005: 2.840,23 € und Zahltag 27. Dezember 2005: 4.125,41 €.
- 12 Nach dem Sachbericht zum Verwendungsnachweis erfolgte der Personaleinsatz bei Herrn K..... mit 18 Wochenstunden (Oktober), zwölf Wochenstunden (November) und zwölf Wochenstunden (Dezember) in den Monaten November und Dezember anders als im Schreiben des Klägers vom 22. Dezember 2005 dargelegt (dort heißt es: je acht Wochenstunden). Der Kläger legte im Verwendungsnachweis keine Stundenabrechnungen für seine Beschäftigten vor. Er teilte ferner mit, dass er im Förderungszeitraum parallel drei Projekte durchgeführt habe, wobei er den Umfang der jeweiligen Projektarbeitszeiten nicht aufschlüsselte.
- 13 Nach Anforderung des Beklagten legte der Kläger mit Schreiben vom 19. Dezember 2006 Stundenabrechnungen (Zeiterfassungsbögen) vor. Die schriftlichen Abrechnungen enthalten Abweichungen gegenüber dem Sachbericht. Den am 28. Januar 2008 vorgelegten Verdienstabrechnungen ist zu entnehmen, dass die drei im geförderten Projekt Beschäftigten „Weihnachtsgeld“ erhielten (S..... 1.000,65 €; K..... 1.000,00 €; K..... 1.150,00 €).
- 14 Mit Teilwiderrufs- und Rückforderungsbescheid vom 19. Januar 2009 forderte das SMS vom Kläger die Erstattung u. a. von Personalausgaben in Höhe von zunächst 1.249,35 € nebst Zinsen, weil für die Zahlung von Weihnachtsgeld weder ein Antrag

noch eine Bewilligung vorgelegen habe. Gemäß ANBest-P Nr. 8.1 i. V. m. Nr. 8.2.3 sei die Zuwendung zu erstatten, wenn diese - wie hier - nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet worden sei. Das Besserstellungsverbot gegenüber vergleichbar Beschäftigten im öffentlichen Dienst sei Bestandteil des Zuwendungsbescheids. Die Höhe der Rückforderung ergebe sich aus der Differenz der im Verwendungsnachweis geltend gemachten und den als zuwendungsfähig anerkannten Personalausgaben.

15 Der Kläger hat am 24. Februar 2009 Klage vor dem Verwaltungsgericht D..... erhoben und - hinsichtlich der im Berufungsverfahren noch streitigen Personalkosten in Höhe von 975,62 € - im Wesentlichen geltend gemacht, dass nach der im gerichtlichen Verfahren unstreitig erfolgten Erstattung von 291,73 € kein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot mehr vorliege. Maßgeblich für den dazu gebotenen Vergleich mit den Gehältern entsprechend eingruppierter Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes nach BAT-O seien die Bruttojahresgehälter, nicht jedoch die Bezeichnung der einzelnen Lohnbestandteile (wie etwa Weihnachtsgeld, Ortszuschläge und allgemeine Zulagen). Der Kläger zahle seinen Beschäftigten zum Jahresende eine freiwillige Gratifikation, die das mit der Gehaltsabrechnung beauftragte Lohnsteuerbüro aus EDV-technischen Gründen als „Weihnachtsgeld“ bezeichne. Der Kläger habe die Personalkosten in entsprechender Höhe in seinem Förderantrag angegeben und die ihm vom Beklagten daraufhin bewilligten Mittel im Vertrauen auf den Zuwendungsbescheid an seine drei Mitarbeiter ausbezahlt. Eine Zweckverfehlung scheide aus, weil der streitige Betrag für Personalkosten verwendet worden sei. Ein weitergehender Erstattungsanspruch nebst Zinsen stehe dem Beklagten nicht zu.

16 Der Kläger hat beantragt,

den Widerrufs- und Rückforderungsbescheid vom 19. Januar 2009 insoweit aufzuheben, als durch ihn 957,62 € Personalkosten zurückgefordert werden.

17 Der Beklagte hat Klageabweisung beantragt. Die auf ANBest-P Nr. 8.1 i. V. m. Nr. 8.2.3 (Zweckverfehlung) gestützte Rückforderung des verbleibenden Betrags sei aus den auf Seite 3 f. des angefochtenen Bescheids ausgeführten Gründen rechtmäßig. Der Kläger habe durch die Ausbezahlung von Weihnachtsgeld gegen das Besserstellungsverbot verstoßen. Neu eingestellten Angestellten des öffentlichen Dienstes habe nach dem seinerzeit anwendbaren BAT-O kein Weihnachtsgeld

zugestanden. Außertarifliche Zahlungen des Klägers seien nicht vomwendungszweck gedeckt gewesen. Zudem habe der Kläger mit dem am 6. April 2006 eingereichten Verwendungsnachweis mehrfach gegen Auflagen verstoßen. So habe er seine Verpflichtung zur Vorlage von Stundennachweisen missachtet, nicht die erforderlichen Originalbelege eingereicht und gegen das Besserstellungsverbot verstoßen.

- 18 Mit Urteil vom 8. Juni 2012 - 1 K 243/09 - hat das Verwaltungsgericht D..... den Widerrufs- und Rückforderungsbescheid des Beklagten vom 19. Januar 2009 antragsgemäß aufgehoben, „soweit durch ihn 957,62 € Personalkosten zurückgefordert wurden“. Eine zweckwidrige Mittelverwendung i. S. v. § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfZG liege nicht vor. Nach dem Besserstellungsverbot, das über Nr. 2 des Zuwendungsbescheids Eingang in das Förderrechtsverhältnis gefunden habe, hätten die Beschäftigten des Klägers nicht mehr „Personalgelder“ erhalten dürfen als vergleichbar eingruppierte Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes. Dies sei hinsichtlich des zuletzt noch streitigen Betrags nicht der Fall gewesen. Der Kläger habe seine Beschäftigten nach seinem „Haustarifvertrag“ entlohnt. Der Beklagte habe diese bereits im Förderantrag erwähnte Entlohnung durch den Zuwendungsbescheid anerkannt; sie sei „Bestandteil des Zuwendungsbescheids“ geworden. Damit habe es dem Kläger freigestanden, in welcher Höhe und mit welcher Bezeichnung er Teile der Entlohnung ausgezahlt habe, solange die „fiskalische Gesamthöhe“ die Gehälter vergleichbar eingruppiertes Angestellter im öffentlichen Dienst nicht übersteige. Auch habe der Beklagte das ihm eröffnete Widerrufsermessen rechtswidrig ausgeübt. Die Ermessensentscheidung nach § 49 Abs. 3 VwVfG sei nicht ohne weiteres in Richtung auf einen Widerruf indiziert; sie müsse insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Vertrauensschutzinteresse berücksichtigen. Fiskalische Interessen sowie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Mitteleinsatzes spielten bei der Ermessensentscheidung eine wesentliche Rolle. Hier habe jedoch ein vom Kläger „nicht beeinflussbares Risiko“ bestanden, weil der Beklagte die Entlohnung der Beschäftigten nach „Haustarif“ gebilligt und damit dem Kläger eine „freie Gestaltung seiner Entlohnung“ eingeräumt habe. Die deshalb gebotenen Ermessenserwägungen zu der Frage, ob ausnahmsweise von einem Widerruf abgesehen werde, fehlten im angefochtenen Rückforderungsbescheid.

- 19 Auf den Antrag des Beklagten hat der Senat mit Beschluss vom 24. September 2013 - 1 A 579/12 - die Berufung gem. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zugelassen. Die entscheidungstragenden Erwägungen des angegriffenen Urteils zum „Haustarifvertrag“ des Klägers habe der Beklagte mit seinem Vorbringen, ein solcher Vertrag sei nie vorgelegt worden, mit schlüssigen Gegenargumenten so in Frage gestellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens offen sei.
- 20 Zur Begründung seiner Berufung macht der Beklagte unter Vertiefung seines erstinstanzlichen Vorbringens geltend, der auf § 1 SächsVwVfZG i. V. § 49 Abs. 3 Satz 1 VwVfG gestützte Teilwiderruf sei zu Recht erfolgt, weil sowohl eine Zweckverfehlung als auch ein Auflagenverstoß vorgelegen habe. Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zu einer beklagtenseitig „anerkannten“ Entlohnung nach Haustarifvertrag seien falsch. Zutreffend sei, dass der Bewilligungsbescheid auf den Antrag des Klägers in der Fassung vom 19. September 2005 Bezug nehme. Dieser Antrag enthalte in einer Fußnote den Hinweis auf einen Haustarifvertrag. Gleichzeitig habe der Kläger jedoch die Vergütung jeweils nach „IV b“ beantragt. Der Bewilligungsbescheid habe die Vergütung „in Anlehnung an BAT-O“ festgelegt. Für den Beklagten sei der Bezug zum Tarifvertragsrecht des öffentlichen Dienstes wesentlich gewesen. Das damals geltende Tarifrecht habe keine Gratifikationszahlungen mehr vorgesehen. Die Tarifverträge über Zuwendungen (TV Zuwendung Ang-O) und Urlaubsgeld (TV Urlaubsgeld Ang-O) für Angestellte vom 10. Dezember 1990 seien von der Tarifgemeinschaft deutscher Länder bereits zum 30. Juni 2003 gekündigt worden; später eingestellte Beschäftigte hätten deshalb keinen Anspruch auf Zahlung von Urlaubs- oder Weihnachtsgeld mehr gehabt.
- 21 Nachdem der Beklagte den Kläger im Jahr 2005 unmissverständlich darauf hingewiesen gehabt habe, dass die Zahlung von Weihnachts- und Urlaubsgeld nicht förderfähig sei und der Kläger seinen Förderantrag deshalb entsprechend überarbeitet habe, habe er in der Folgezeit nicht ernsthaft annehmen können, dass eine „freie“ Entlohnung seiner Mitarbeiter nach eigenem Gutdünken vom Zuwendungsbescheid gedeckt gewesen sei. Die vorgelegten Gehaltsabrechnungen belegten, dass das Weihnachtsgeld zusätzlich zum angeblichen Haustarif gezahlt worden sei. Solche zusätzliche Zahlungen seien nicht Gegenstand der Bewilligung gewesen. Im Übrigen habe der Kläger seinen angeblichen Haustarifvertrag nie vorgelegt. Nicht einmal die in

der Berufungsverhandlung klägerseitig zu den Akten gereichten Arbeitsverträge mit ihren „Arbeitsvertragsbedingungen“ belegten das Vorhandensein eines Tarifvertrags im arbeitsrechtlichen Sinne.

22 Der Kläger sei nicht befugt gewesen, die Vergütung seiner Beschäftigten aus Fördermitteln abweichend von den Festlegungen des Zuwendungsbescheids vorzunehmen. Eine Zweckbindung bedeute, dass die ausgekehrten Mittel nicht zu anderen als den vom Zuwendungsgeber bestimmten Zwecken verwendet werden dürfe. Der hier maßgeblichen Zweckbindung habe der Kläger schon deshalb nicht vollumfänglich entsprochen, weil er seine Beschäftigten niedriger entlohnt habe als im öffentlichen Dienst vorgesehen. Ob die erstinstanzlich vorgelegte Berechnung zutreffe, lasse sich nicht zuverlässig feststellen. Für die Rechtmäßigkeit des Widerrufs sei die erst nachträglich erstellte Berechnung allerdings unerheblich; der Kläger müsse sich an seinen Angaben im Verwaltungsverfahren festhalten lassen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei der Kläger angesichts der durch den Zuwendungsbescheid determinierten Rechtslage gerade nicht frei in der Verwendung der bewilligten Fördermittel gewesen. Dies gelte unabhängig davon, ob er die maximal bewilligten Fördermittel ausschöpfe oder nicht. Eine Projektförderung betreffe nicht etwa die Förderung eines Gesamtvorhabens, sondern die eines einzelnen Projekts. Dementsprechend enthalte der Förderantrag nicht einen Haushalts- und Wirtschaftsplan des Trägers, sondern die konkreten, auf das Projekt bezogenen Personal- und Sachausgaben einschließlich eines Finanzierungsplans, der zum verbindlichen Teil des Bewilligungsbescheids werde. Der auf den Förderantrag „antwortende“ Bewilligungsbescheid sei Grundlage und konkreter Prüfungsmaßstab der Mittelverwendung. Der Kläger hätte das Weihnachtsgeld auch nicht aus Eigenmitteln finanzieren dürfen, weil solche Mittel bei einer Fehlbedarfsfinanzierung vorrangig zur Deckung der zuwendungsfähigen Ausgaben einzusetzen seien.

23 Das Verwaltungsgericht habe die mehrfachen Auflagenverstöße (§ 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwVfG) des Klägers verkannt, die den angefochtenen Teilwiderruf selbstständig tragend rechtfertigten. Mit den freiwilligen Sonderzahlungen aus Fördermitteln sei eine auflagenwidrige Besserstellung der Beschäftigten des Klägers verbunden gewesen. Rechtswidrig sei auch eine Auszahlung von Vergütungen mit dem Ziel, „restliche“ Fördermittel an die Beschäftigten auszukehren. Die Gratifikationen

verstießen überdies gegen die „Festlegung“ Nr. 3 des Zuwendungsbescheids, wonach nicht zuwendungsfähige Ausgaben aus Eigenmitteln aufzubringen seien. Zudem habe der Kläger gegen die Vorgaben des Finanzierungsplans verstoßen, die im Interesse einer fachlichen Qualitätssicherung eine Vergütung der Diplomsozialpädagogen in Anlehnung an Vergütungsgruppe IV b BAT-O vorgesehen habe. Das angegriffene Urteil habe den Verstoß des Klägers gegen seine Nachweispflichten ausgeblendet. Der Zuwendungsbescheid habe Stundennachweise in Form täglicher Zeiterfassungsbögen für Beschäftigte und Honorarkräfte vorgesehen, um sicherzustellen, dass die gewährten Fördermittel zielgerichtet für Personalausgaben des geförderten Projekts verausgabt und Mehrförderungen vermieden würden. Der Kläger, der im Förderzeitraum mehrere Projekte durchgeführt habe, habe sich jedoch nicht einmal die Mühe gemacht, im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung die Personalausgaben nach Personen getrennt abzurechnen. Die Angaben des Klägers im Sachbericht zum Verwendungsnachweis seien nur teilweise belegt. Der Kläger habe am 22. Dezember 2005 kurz vor Ende des Förderzeitraums in Bezug auf die Tätigkeit von Herrn K..... im November und Dezember 2005 je acht Wochenstunden angegeben, im Sachbericht jedoch je zwölf Wochenstunden. Auf Anforderung des Beklagten habe der Kläger Zeiterfassungsbögen nachgereicht, die jedoch keine ausdrückliche Zuordnung zu dem Projekt erkennen ließen, teilweise unleserlich seien und wiederum nicht mit den Angaben im Sachbericht übereinstimmten. Diese Mängel in der Nachweisführung könnten durch die erst im Klageverfahren vorgelegten Berechnungen nicht „geheilt“ werden; dies habe das Verwaltungsgericht verkannt.

- 24 Fehlerhaft seien auch dessen Erwägungen zur Ausübung des Widerrufsermessens. Soweit das angegriffene Urteil davon ausgehe, dass weder eine Zweckverfehlung noch ein Auflagenverstoß vorliege, sei für das dort als unzureichend beanstandete Widerrufsermessen ohnehin kein Raum. Von einem durch den Subventionsnehmer nicht beeinflussbaren Risiko (UA S. 6) könne keine Rede sein. Es habe allein in der Hand des Klägers gelegen, die zur Verfügung stehenden Fördermittel nach den Vorgaben des Bewilligungsbescheids zu verausgaben. Der Widerruf nach § 49 Abs. 3 VwVfG stehe im pflichtgemäßen Ermessen und sei dem Zweck der Ermächtigung entsprechend auszuüben; es handele sich um ein intendiertes Ermessen. Liege - wie hier - kein vom Regelfall abweichender Sachverhalt vor, verstehe sich das Ergebnis der Ermessensausübung von selbst und es bedürfe keiner besonderen Begründung. Der

Kläger habe nicht dargetan, aus welchen Gründen er seine Mitarbeiter abweichend von seinem Antrag und seinem Finanzierungsplan entlohnt habe. Hinzu trete die unzureichende Erfüllung der Nachweispflichten. Ein schutzwürdiges Vertrauen des Klägers liege nicht vor.

25 Die Höhe der Rückforderung ergebe sich aus der Differenz der im Verwendungsnachweis geltend gemachten Personalausgaben in Höhe von 10.234,97 € und der als zuwendungsfähig anerkannten Personalausgaben in Höhe von 8.985,62 € abzüglich der Rückzahlung des Klägers vom 29. Mai 2009 in Höhe von 291,73 €. Wegen des Zinsanspruchs nach § 49a Abs. 3 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfZG in Höhe von 66,90 € werde auf die Berechnung im angefochtenen Bescheid Bezug genommen.

26 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts D..... vom 8. Juni 2012 - 1 K 243/09 - zu ändern und die Klage abzuweisen.

27 Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

28 Er verteidigt das angegriffene Urteil. Eine Zweckverfehlung liege ebenso wenig vor wie ein Auflagenverstoß; im Übrigen sei der angegriffene Bescheid ermessensfehlerhaft. Der Kläger habe die im gerichtlichen Verfahren noch streitigen 975,62 € seinerzeit ordnungsgemäß für das geförderte Pilotprojekt eingesetzt. Einen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot habe das Verwaltungsgericht zutreffend verneint. Mit der Formulierung, dass die Lohnkosten „in Anlehnung an IV b BAT-O“ zu zahlen seien, habe der Zuwendungsbescheid nur zum Ausdruck gebracht, dass die Vergütung nicht höher liegen dürfe, als bei vergleichbar eingruppierten Landesbediensteten. Dies bedeute jedoch nicht, dass die von der Beklagten herangezogenen tariflichen Regelungen zu Gratifikationen Anwendung finden müssten. Eine Aufschlüsselung der einzelnen Lohnbestandteile habe der Zuwendungsbescheid nicht vorgeschrieben; maßgeblich sei die Summe der Gehaltsbestandteile. Das Besserstellungsverbot dürfe nicht als rein formal-juristisches

Prinzip verstanden werden; entscheidend sei, dass „unter dem Strich“ keine Besserstellung erfolge. Daran habe sich der Kläger gehalten. Grundsätzlich müsse es ihm überlassen bleiben, in welcher Form er seine Mitarbeiter entlohne. Das Verwaltungsgericht habe zutreffend ausgeführt, dass der Beklagte durch die Bezugnahme auf den Haustarif des Klägers die nunmehr streitige Art der Entlohnung akzeptiert habe. Der Kläger sei bei der Verwendung der Fördermittel nicht vollkommen frei gewesen, habe aber die maßgeblichen Grenzen gewahrt und keine Mittel zweckwidrig für andere Projekte verwandt. Die Arbeitsvertragsbedingungen des Klägers in der damals gültigen Fassung hätten die Gewährung von Gratifikationen auf freiwilliger Basis vorgesehen. Den Personal- und Sachausgabenplan des Zuwendungsbescheids habe der Kläger eingehalten. Sämtliche Nachweise seien klägerseitig vorgelegt und vom Beklagten akzeptiert worden. Dem Beklagten sei es verwehrt, seinen Bescheid nachträglich auf angeblich fehlende Stundennachweise oder Änderungen beim Personaleinsatz für dieses Pilotprojekt zu stützen. Es handele sich um ein unzulässiges Nachschieben von Ermessenserwägungen.

- 29 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachstands wird auf die Gerichtsakte (zwei Bände) sowie die vorgelegten Behördenakten (zwei Heftungen und ein Ordner) Bezug genommen. Diese Akten waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

### **Entscheidungsgründe**

- 30 Die zulässige Berufung des Beklagten ist unbegründet.
- 31 Gegenstand des Berufungsverfahrens ist der Teilwiderrufs- und Rückforderungsbescheid des Beklagten vom 19. Januar 2009 nur insoweit, als er 957,62 € Personalkosten betrifft.
- 32 In diesem Umfang hat das Verwaltungsgericht den angefochtenen Bescheid auf die zulässige Anfechtungsklage des Klägers im Ergebnis zu Recht aufgehoben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die im Bescheid vom 19. Januar 2009 als - einzigem - Widerrufgrund herangezogene Zweckverfehlung i. S. v. § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfG/SächsVwVfZG liegt nicht vor (1.) und der vom

Beklagten erst nachträglich im gerichtlichen Verfahren angeführte Widerrufsgrund des Auflagenverstoßes i. S. v. § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfG/SächsVwVfZG wurde nicht in einer den gesetzlichen Anforderungen genügenden Weise nachgeschoben (2.).

33 1. Da der Beklagte den Teilwiderruf des Zuwendungsbescheids hinsichtlich der hier streitbefangenen Personalkosten ausweislich der Gründe des Bescheids vom 19. Januar 2009 ausschließlich auf eine Zweckverfehlung gestützt hat (Seite 4 oben: „Gemäß ANBest-P Nr. 8.1 i. V. m. Nr. 8.2.3 ist die Zuwendung zu erstatten, wenn diese nicht oder nicht mehr für den vorgesehenen Zweck verwendet worden ist.“), beschränkt sich die gerichtliche Überprüfung des angefochtenen Verwaltungsakts auf die Fragen, ob der vom Beklagten angenommene Widerrufsgrund vorliegt und - bejahendenfalls - ob er das damit eröffnete Widerrufsermessen fehlerfrei ausgeübt hat (§ 114 Satz 1 VwGO).

34 Der mit einer Zuwendung verfolgte Zweck ergibt sich „aus der ihr zugrundeliegenden Rechtsgrundlage, insbesondere dem Bewilligungsbescheid“ (so BVerwG, Beschl. v. 18. Juli 1990 - 3 B 88.90 -, juris Rn. 4; Senatsurt. v. 25. Juni 2009 - 1 A 176/09 -, SächsVBl. 2009, 262, 263; Urt. v. 3. November 2011 - 1 A 752/08 -, juris Rn. 29; Urt. v. 26. September 2014 - 1 A 312712 -, juris Rn. 48; Berg, Gewerbearchiv 1987, 1, 4), hier also aus dem Zuwendungsbescheid des SMS vom 28. September 2005 in der Gestalt des Umwidmungsbescheids vom 2. Juni 2006. Der Zuwendungszweck umfasste die dort ausdrücklich bezeichnete („zweckgebundene“) „Deckung der Ausgaben des Projektes Beratungs- und Trainingsangebot für Täter und Täterinnen in Fällen häuslicher Gewalt für den Großraum D.....“ des Klägers im Rahmen des Modellprojekts „Täterorientierte Anti-Gewalt-Arbeit“ des Frauenförderungsprogramms 2005. Für diesen „in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck“ i. S. v. § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwVfG hat der Kläger die streitigen Personalkosten in Höhe von 957,62 € unabhängig davon verwendet, ob es ihm durch das Besserstellungsverbot der „Festlegung“ Nr. 2 und durch Nr. 1.3 ANBest-P (dazu vgl. NdsOVG, Urt. v. 26. September 2013, DVBl. 2013, 1529), die Bestandteil des Zuwendungsbescheids waren, rechtlich verwehrt war, seinen Mitarbeitern freiwillige Gratifikationen in Form von Weihnachtsgeld zu zahlen. Entgegen der im Berufungsvorbringen des Beklagten zum Ausdruck kommenden Rechtsauffassung

liegt eine Zweckverfehlung i. S. v. Nr. 8.2.3 ANBest-P und von § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwVfG auch bei einer Fehlbedarfsfinanzierung nicht in jedem Fall bereits dann vor, wenn Fördermittel auflagenwidrig verwendet wurden.

35

2. Soweit der Beklagte im gerichtlichen Verfahren geltend macht, der Teilwiderruf könne mit Blick auf mehrfache Auflagenverstöße des Klägers auch auf § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfG/SächsVwVfZG gestützt werden, hat er diese Begründung für seinen Bescheid nicht in einer den gesetzlichen Anforderungen genügenden Weise nachgeschoben.

36

Mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. etwa Beschl. v. 15. Mai 2014 - 9 B 57.13 -, juris Rn. 11 m. w. N.) geht der erkennende Senat davon aus, dass neue Gründe für einen Verwaltungsakt nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht nur nachgeschoben werden dürfen, wenn sie bereits bei Erlass des Verwaltungsakte vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird. Kommt danach - und dem jeweils anwendbaren materiellen Recht (vgl. BVerwG, Urt. v. 13. Dezember 2011, SächsVBl. 2012, 112 f.) - ein Nachschieben von Gründen in Betracht, muss die Behörde im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot jedoch unmissverständlich deutlich machen, ob und inwieweit über ein nur prozessuales Verteidigungsvorbringen hinaus der Verwaltungsakt selbst geändert werden soll (Urt. v. 13. Dezember 2011 a. a. O.; Urt. v. 20. Juni 2013 - 8 C 48.12 -, juris Rn. 35). Aus § 114 Satz 2 VwGO lässt sich in diesem Zusammenhang nichts anderes ableiten.

37

Bei der Ergänzung behördlicher Ermessensentscheidungen stellt das Bundesverwaltungsgericht „strenge Anforderungen an Form und Handhabung“ (Urt. v. 13. Dezember 2011 a. a. O.): Die Behörde muss klar und eindeutig erkennen lassen, mit welcher „neuer“ Begründung ihre Entscheidung aufrecht erhalten bleiben soll. Auch im gerichtlichen Verfahren muss sie „erkennbar trennen zwischen neuen Begründungselementen, die den Inhalt der Entscheidung betreffen, und neuen Ausführungen, mit denen sie lediglich als Prozesspartei ihre Entscheidung verteidigt“. Da Zweifel und Unklarheiten über Inhalt und Umfang nachträglicher Ergänzungen zu Lasten der Behörde gehen, sollten nachträgliche Ergänzungen als Teil der maßgeblichen Begründung zusammenhängend dargestellt werden. Zudem ist die

Behörde grundsätzlich gehalten, dem Betroffenen vor einer Nachbesserung ihrer Ermessensentscheidung Gelegenheit zur Äußerung zu geben (BVerwG, Urt. v. 13. Dezember 2011 a. a. O.).

38

Diesen Anforderungen hat der Beklagte, der den angefochtenen Bescheid sowohl im erstinstanzlichen Verfahren als auch im Berufungsverfahren lediglich als Prozesspartei verteidigt hat, ersichtlich nicht entsprochen.

39

Da sich die verwaltungsgerichtliche Überprüfung des angefochtenen Bescheids auf eine Ermessenskontrolle beschränkt, hat der Senat nicht darüber zu befinden, ob der Beklagte einen Teilwiderruf der Zuwendung über den Betrag von 975,62 € wegen eines Auflagenverstößes in rechtmäßiger Weise auf § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfZG stützen könnte.

40

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Das Verfahren ist nicht nach § 188 Satz 2 VwGO gebührenfrei, weil es sich nicht um eine Angelegenheit der Fürsorge handelt. Von der Gerichtskostenfreiheit erfasst werden über die ausdrücklich in § 188 Satz 1 VwGO angesprochenen Rechtsmaterien diejenigen Fallkonstellationen, die abhängig von bestimmten Einkommensgrenzen die Deckung eines spezifischen Hilfebedarfs durch staatliche Maßnahmen zum Gegenstand haben, also Leistungen mit vorrangig fürsorgerischer Zielsetzung (vgl. BVerwG, Beschl. v. 20. April 2011 - 6 C 10.10 -, juris Rn. 3; BayVGH, Beschl. v. 19. August 2013, NVwZ-RR 2013, 1019 f.). Daran fehlt es hier.

41

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr, die elektroni-

sche Aktenführung, die elektronischen Register und das maschinelle Grundbuch in Sachsen (Sächsische E-Justizverordnung - SächsEJustizVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. April 2014 (SächsGVBl. S. 291) in der jeweils geltenden Fassung einzureichen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der SächsEJustizVO einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Meng

Schmidt-Rottmann

Heinlein

## **Beschluss**

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 975, 62 € festgesetzt.

## **Gründe**

- 1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.
- 2 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:  
Meng

Schmidt-Rottmann

Heinlein

*Die Übereinstimmung der Abschrift  
mit der Urschrift wird beglaubigt.*

*Bautzen, den*

*Sächsisches Oberverwaltungsgericht*