

Az.: 6 A 782/19
4 K 2557/16



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau
vertreten durch

- Klägerin -
- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Sächsische Aufbaubank - Förderbank -
Anstalt des öffentlichen Rechts
vertreten durch den Vorstand
Pirnaische Straße 9, 01069 Dresden

- Beklagte -
- Antragsgegnerin -

wegen

Widerrufs- und Erstattungsbescheids
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 6. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dehoust, den Richter am Oberverwaltungsgericht Groschupp und den Richter am Landessozialgericht Guericke

am 1. Oktober 2021

beschlossen:

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 28. März 2019 - 4 K 2557/16 - wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 116.320,38 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung in einem subventionsrechtlichen Verfahren (Widerrufs- und Erstattungsbescheid wegen fehlender Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben) hat keinen Erfolg.
- 2 Für den innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils bei dem Verwaltungsgericht zu stellenden Antrag auf Zulassung der Berufung sind innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist (§ 124a Abs. 4 VwGO). Die von der Klägerin innerhalb dieser Frist dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 Satz 2 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen eine Zulassung der Berufung nicht. Der nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils liegt nicht vor.
- 3 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung i. S. v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen dann, wenn der Antragsteller des Zulassungsverfahrens einen tragenden Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten so in Frage stellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens als ungewiss zu beurteilen ist (SächsOVG, Beschl. v. 8. Dezember 2019 - 6 A 740/19 -, juris Rn. 3, st. Rspr.).
- 4 Zur Begründung ernstlicher Zweifel hat die Klägerin vorgetragen, § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwVfG rechtfertige den Widerruf nicht, da der Zweck, nämlich der Wiederaufbau eines durch Hochwasser geschädigten Hauses, erreicht worden sei (1), die Nebenbestimmung, wonach Ausgaben nur zuwendungsfähig seien, wenn sie unbar

auf ein Konto des Leistungserbringers gezahlt würden (keine Barzahlung, kein Scheck), sei nicht eindeutig und rechtswidrig (2), der Zweck der Nebenbestimmung sei sachwidrig (3) und das Verwaltungsgericht habe auch nicht den Verwendungsnachweis als nicht geführt darstellen dürfen (4).

5 Diese Gründe tragen den Zulassungsantrag nicht.

6 1. Das Verwaltungsgericht hat im klageabweisenden Urteil die Voraussetzungen für einen Widerruf gemäß § 1 Satz 1 SächsVwVfZG i. V. m. § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwVfG bejaht, da ein Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung zum Gegenstand hat, widerrufen werden könne, wenn die Leistung nicht für den im Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet worden sei. Vorliegend liege eine zweckwidrige Mittelverwendung insoweit vor, wie Ausgaben per Barzahlungen getätigt worden seien und diese eine Zuwendungsfähigkeit nicht begründeten. Im Zuwendungsbescheid vom 27. Februar 2014 sei festgelegt, dass die Beklagte als Projektförderung zur anteiligen Finanzierung (Anteilsfinanzierung) der zuwendungsfähigen Ausgaben eine nicht rückzahlbare Zuwendung (Zuschuss) bewillige. Zweck der Zuwendungsgewährung sei demnach die Mitfinanzierung zuwendungsfähiger Ausgaben, die der Erfüllung des Zuwendungszweckes dienten. In dem Zuwendungsbescheid sei bestimmt, dass Zuwendungen zum Zweck des nachhaltigen Wiederaufbaus und zur Beseitigung unmittelbarer Schäden an durch das Hochwasser 2013 beschädigten Wohngebäuden gewährt würden. Ferner sei dort unter „Besondere Bestimmungen“ zur Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben festgelegt, dass „Ausgaben nur dann zuwendungsfähig“ seien, „wenn sie unbar auf ein Konto des Leistungserbringers gezahlt werden (keine Barzahlung, kein Scheck)“. Eindeutig bestimmt sei hiermit, dass Ausgaben, die durch Barzahlungen beglichen wurden, nicht zuwendungsfähig seien. Bei den Barzahlungen der Klägerin handele es sich somit nicht um zuwendungsfähige Ausgaben, die von der Zuwendung zur anteiligen Finanzierung umfasst seien. Es liege in dem Umfang, in dem Ausgaben per Barzahlungen beglichen worden seien und daher keine Zuwendungsfähigkeit gegeben sei, eine zweckwidrige Mittelverwendung vor.

7 Der hiergegen gerichtete Angriff der Klägerin, dass durch Gutachten nachgewiesen und unbestritten sei, dass der in dem Verwaltungsakt bestimmte Zweck des Wiederaufbaus des zerstörten Gebäudes erreicht und die gewährte Geldleistung hierfür verwendet worden sei, begründet keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung. Die Ansicht der Klägerin, dass der Widerruf vor dem Hintergrund, dass der Zweck (Wiederaufbau zerstörter Häuser) erreicht worden sei und die

Anordnung der unbaren Verwendung keinen "Zweck" im Sinne der Norm darstelle, trägt nicht.

- 8 Offenbleiben kann dabei, ob die Anordnung der unbaren Verwendung vorliegend einen "Zweck" darstellt. Für die Auslegung eines Zuwendungsbescheids ist maßgeblich, wie ihn der Begünstigte unter Berücksichtigung der ihm bekannten oder erkennbaren Umstände bei objektiver Auslegung verstehen musste; Unklarheiten gehen zulasten der Behörde (vgl. BVerwG, Urt. v. 11. Februar 1983 - 7 C 70.80 -, juris Rn. 15). Der Zweck einer Subvention kann sich auch aus den dem Bescheid beigefügten Nebenbestimmungen ergeben (BayVG, Urt. v. 15. Oktober 2008 - 22 B 06.986 -, juris Rn. 25). Neben dem primären Zweck (hier: Wiederaufbau des beschädigten Hauses) liegt eine gesetzeskonforme Zweckbestimmung auch dadurch vor, dass Bewilligungsrichtlinien, Hinweise, Erläuterungen, Bewirtschaftungsgrundsätze etc. in die Regelung des Verwaltungsakts einbezogen werden (Schoch, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Stand Juli 2020, VwVfG § 49 Rn. 171). Ob die von der Beklagten in den Bescheid aufgenommene Passage, "Ausgaben sind nur dann zuwendungsfähig, wenn sie unbar auf ein Konto des Leistungserbringers gezahlt werden (keine Barzahlung, kein Scheck).", eine solche (zusätzliche) Zweckbestimmung darstellt, bedarf keiner abschließenden Bewertung, da das Verwaltungsgericht in seinem Urteil auch § 1 Satz 1 SächsVwVfZG i. V. m. § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwVfG (Widerruf eines Verwaltungsakts, wenn mit diesem eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat) als Ermächtigungsgrundlage benannt hat, wobei dies in der Antragsbegründung nicht angegriffen wird und jedenfalls eine Auflage auch vorliegt.
- 9 2. Entgegen der Behauptung der Klägerin ist die zusätzliche Bestimmung im Förderbescheid, wonach nur unbare, auf ein Konto des Leistungserbringers gezahlte Ausgaben zuwendungsfähig sind, auch eindeutig und nicht rechtswidrig. Wer im Sinne der Formulierung „Leistungserbringer“ ist, bleibt nicht offen, sondern ergibt sich jedenfalls daraus, dass nachgehend im Bescheid bestimmt wird: "Ausgaben sind nur zuwendungsfähig, wenn sie durch Rechnungen belegt werden, die die erbrachten Leistungen einzeln ausweisen (keine Pauschalierungen)." Die Wortgruppe "erbrachte Leistungen" stellt dabei einen unmittelbaren Bezug zum Wort Leistungserbringer her, zudem folgt aus den Worten Ausgaben und Rechnungen eindeutig, dass es sich bei Leistungserbringern um diejenigen handelt, die - wie die Klägerin in der Antragsbegründung zutreffend formuliert - die Bauleistungen gegen Entgelt erbringen.

- 10 An dieser Bewertung ändert auch der Hinweis der Klägerin auf ihre eingeschränkte sprachliche Kompetenz nichts. Das Verwaltungsgericht hat neben dem Hinweis auf § 23 Abs. 1 VwVfG, wonach die Amtssprache deutsch sei, auf die dem Ehemann erteilte Generalvollmacht verwiesen, wobei sich die Kammer in der mündlichen Verhandlung davon habe überzeugen können, dass dieser der deutschen Sprache hinreichend mächtig sei. Zwar hat die Klägerin vorgetragen, dass auch ihr Ehemann nicht über mehr als den Alltagssprachschatz verfüge. Sie muss sich aber die Kenntnis bzw. das Kennenmüssen ihres Vertreters zurechnen lassen, § 166 Abs. 1 BGB. Die auf ihren Ehemann ausgestellte Generalvollmacht, datierend auf den 13. Juni 2013, wurde bereits am 4. November 2013 der Beklagten vorgelegt, er hat die Klägerin nach ihren Darlegungen im Klageverfahren ganz überwiegend bei allen geschäftlichen Angelegenheiten vertreten. Zudem trifft den Adressaten eines Bewilligungsbescheids die Obliegenheit, diesen zu lesen und zur Kenntnis zu nehmen. Sofern sich jemand insoweit auf schlechte eigene deutsche Sprachkenntnisse beruft, hätte er sich durch Hinzuziehung einer für die Übersetzung ausreichend sprachkundigen Person (z. B. Dolmetscher) hinreichende Klarheit über den Inhalt des Bescheids verschaffen müssen (vgl. BSG, Urt. v. 1. Juli 2010 - B 13 R 77/09 R -, juris Rn. 33 unter Bezugnahme u. a. auf BVerfG Beschl. v. 2. Juni 1992 - 2 BvR 1401/91, 2 BvR 254/92 -, BVerfGE 86, 280, 284 f). Dass die Klägerin oder ihr Ehemann hierzu nicht in der Lage gewesen sind, ergibt sich aus der Antragsbegründung indes nicht. Daher gehen auch die Ausführungen, wonach die Beklagte bereits wegen des türkischen Namens der Klägerin verpflichtet gewesen sei, sich über das Verständnis der Regelungen im Bescheid zu vergewissern bzw. diesen Aspekt in die Ermessenserwägungen einzustellen, ins Leere.
- 11 Ein entgegenstehender Vertrauenstatbestand, der nach Auffassung der Klägerin bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen gewesen wäre, wurde auch nicht dadurch geschaffen, dass die Beklagte Nachweise der jeweiligen Mittelverwendung für die Auszahlung des nächsten Teilbetrages verlangte und diesbezüglich mit Barquittungen versehene Rechnungen durch die Klägerin vorgelegt worden seien. Ausweislich des Zuwendungsbescheides vom 27. Februar 2014 erfolgte die Auszahlung der Zuwendung in bis zu fünf Teilbeträgen, wobei der letzte Teilbetrag i. H. v. 20 % der Zuwendung erst nach Prüfung des Verwendungsnachweises ausgezahlt werden könne. Der Klägerin hätte damit klar sein müssen, dass die ersten Auszahlungen ohne dezidierte Prüfung erfolgten. Im Verlauf hat die Beklagte die Klägerin im Rahmen einer beantragten Auszahlung zudem ausdrücklich darauf hingewiesen, dass "gemäß Zuwendungsbescheid vom 27.02.2014 (Seite 4) ... Ausgaben nur zuwendungsfähig

[sind], wenn sie unbar auf ein Konto des Leistungserbringers gezahlt (keine Barzahlung, kein Scheck) und durch Rechnungen belegt werden, die die erbrachten Leistungen einzeln ausweisen (keine Pauschalrechnungen).", so dass sie ihrer von der Klägerin geforderten Aufklärungspflicht nachgekommen ist.

- 12 Die weiteren das Ermessen betreffenden Erwägungen hat die Klägerin erst mit Schriftsatz vom 5. Oktober 2020 dargelegt, so dass diese gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 Satz 2 VwGO keine Berücksichtigung finden können. Nach Ablauf der Frist zur Begründung des Zulassungsantrags können lediglich Ausführungen zu bereits fristgemäß ausreichend geltend gemachten Zulassungsgründen ergänzt, nicht aber neue oder weitere Gründe wirksam erstmals dargelegt werden (SächsOVG, Beschl. v. 20. April 2020 - 6 A 1182/18-, juris Rn 19 m. w. N.; st. Rspr.).
- 13 3. Selbst bei der Annahme, dass es sich bei der fraglichen Nebenbestimmung um eine Zweckbestimmung handelt, ist entgegen der Auffassung der Klägerin der in Frage stehende Zweck auch nicht sachwidrig. Wie bereits unter 1. dargelegt, kann eine gesetzeskonforme Zweckbestimmung auch dadurch vorliegen, dass Bewilligungsrichtlinien, Hinweise, Erläuterungen, Bewirtschaftungsgrundsätze etc. in die Regelung des Verwaltungsakts einbezogen werden. Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht ausgeführt:

"Soweit die Klägerin die Sinnhaftigkeit der Regelung, wonach zuwendungsfähig nur unbare Ausgaben sind, in Zweifel zieht, übersieht sie, dass es grundsätzlich dem Fördermittelgeber obliegt, das 'Ob' und 'Wie' zu bestimmen sowie die Voraussetzungen zu regeln, unter denen die jeweilige Zuwendung gewährt wird und vom Zuwendungsempfänger behalten oder von diesem zurückgefordert werden kann. Bei der Überprüfung der Vergabepraxis selbst sind - wie oben bereits dargelegt - dem Gericht enge Grenzen gesetzt. Wegen der Freiwilligkeit der Leistungen und der begünstigenden Wirkung des öffentlichen Handelns hat die öffentliche Verwaltung bei der Ausgestaltung ihrer Vergabemodalitäten eine große Gestaltungsfreiheit. Ermessensfehlerhaft handelt der Zuwendungsgeber bei der Ausgestaltung seiner Förderpraxis somit erst dann, wenn sich sachliche Gründe für die Gestaltung der Förderpraxis im Hinblick auf den mit der Förderung verfolgten öffentlichen Zweck schlechthin nicht finden lassen. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Sachliche Gründe für die Festlegung des Fördermittelgebers, dass nur unbare Ausgaben zuwendungsfähig sind, liegen auf der Hand. Erkennbar soll hiermit Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung und Geldwäsche kein Vorschub geleistet werden. Darauf, dass mit der Vorgehensweise Barzahlung gegen Quittung diese Ziele gleichfalls erreicht werden könnten, wie die Klägerin meint, kommt es mit Blick auf den eingeschränkten Prüfumfang des Gerichts nicht an. Dieser Gesichtspunkt macht die

vom Fördermittelgeber getroffene Festlegung nicht sachgrundlos. In diesem Zusammenhang ist der Einwand der Klägerin somit unerheblich, wonach der mit dem Barzahlungsverbot verfolgte Zweck, Zahlungen nachvollziehbar und die Mittelverwendung kontrollierbar zu halten, einen anderweitigen Nachweis ordnungsgemäßer Mittelverwendung nicht ausschließe. Die Beklagte hat ihre maßgebliche Förderpraxis unter Zugrundelegung sachlicher Gründe festgelegt. Hieran ist ein Empfänger staatlicher Fördermittel, auf die er keinen unmittelbar gesetzlich ableitbaren Anspruch hat, gebunden.

Eine Zweckwidrigkeit der vom Fördermittelgeber vorgenommenen Bestimmung der Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben ist auch weder unter dem von der Klägerin vorgetragenen Aspekt der Berücksichtigung des Grundsatzes von Treu und Glauben noch wegen des Gleichheitsgrundsatzes im Rahmen der dem Gericht erlaubten Prüfung erkennbar. Die vom Fördermittelgeber festgelegten Bedingungen gelten für alle Zuwendungsempfänger gleichermaßen. Daran muss sich auch die Klägerin festhalten lassen, auch wenn für sie Barzahlungen in diesem Umfang üblich sind. Die Klägerin verkennet, dass der Fördermittelgeber sachlich begründet Barzahlung unabhängig von der Nachweisbarkeit nicht akzeptiert, und die Bedingungen nicht von der Klägerin in einer ihr angenehmen Art abgewandelt werden können."

- 14 Soweit die Klägerin dagegen vorbringt, dass damit ohne sachlich rechtfertigenden Grund legale private Handlungsformen sachwidrig und damit rechtswidrig von der Förderung ausgenommen würden, verkennt sie, dass die Verwaltungspraxis basierend auf Verwaltungsvorschriften wie Förderrichtlinien oder Vollzugshinweisen keiner eigenständigen Auslegung durch die Gerichte wie Rechtsnormen zugänglich sind. Entscheidend ist vielmehr die tatsächliche ständige Verwaltungspraxis im maßgeblichen Zeitpunkt (BVerwG, Urt. v. 16. Juni 2015 - 10 C 15.14 -, juris Rn. 24; SächsOVG, Urt. v. 30. April 2020 - 6 A 713/17 -, juris Rn. 23), wobei die Verwaltungspraxis nur dann nicht zu berücksichtigen ist, soweit sie willkürlich ist oder sonst gegen höherrangiges Recht verstößt (SächsOVG, Beschl. v. 12. Januar 2021 - 6 B 266/20 -, juris Rn. 5). Allein der Hinweis der Klägerin auf eine legale Zahlungsweise bedingt keinen Verstoß gegen höherrangiges Recht. Die vom Verwaltungsgericht im Urteil ausgeführten Sachgründe für eine Beschränkung der Förderung auf unbare Ausgaben (Vermeidung von Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung und Geldwäsche), die auf dem Vortrag der Beklagten im Klageverfahren basieren, genügen zudem, um ein willkürliches Handeln der Beklagten zu verneinen. Die Beklagte hat im Schriftsatz vom 5. Januar 2018 auch dargelegt, dass es ihre geübte Verwaltungspraxis sei, Zuwendungen bei Barzahlung zu widerrufen. Die Klägerin hat demgegenüber in ihrem Zulassungsantrag keine Umstände dargelegt, aus denen bezogen auf ihren Fall ein

Abweichen der Beklagten von der sonst üblichen Verwaltungspraxis abgeleitet werden könnte.

- 15 4. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils resultieren auch nicht aus dem Argument, das Verwaltungsgericht habe den Verwendungsnachweis nicht als nicht geführt darstellen dürfen. Das Verwaltungsgericht hat in Gestalt einer selbstständig tragenden Begründung "Selbst wenn ... Barzahlungen als zuwendungsfähige Ausgaben berücksichtigt würden..." (UA S. 18) einen nachvollziehbaren Verwendungsnachweis als nicht gegeben erachtet. Da die Klägerin jedoch die primären Erwägungen des Verwaltungsgerichts nicht wirksam angegriffen hat (vgl. oben 1 bis 3), stellt die Frage des nachvollziehbaren Verwendungsnachweises keinen das Urteil (allein) tragenden Umstand dar.
- 16 5. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 17 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 3 GKG.
- 18 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Dehoust

Groschupp

Guericke