



18.09.2015

## Wichtige neue Entscheidung

Subventionsrecht: Nr. 2.1 erste Alternative ANBest-K 2005 ist keine auflösende Bedingung im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG

Art. 36 Abs. 2 Nr. 2, Art. 43 Abs. 2, Art. 48, Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG, Art. 3 Abs. 1 GG

Auflösende Bedingung  
Ungewisses künftiges Ereignis  
Neubewertung  
Rücknahme  
Kein intendiertes Ermessen bei Rücknahme im Zuwendungsrecht

*Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16.06.2015, Az. 10 C 15.14*

### Leitsatz:

Unter den Begriff des eine Bedingung auslösenden Ereignisses im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG fallen nur von der Außenwelt wahrnehmbare Handlungen, Erklärungen oder Geschehnisse, nicht hingegen nur zur Gedankenwelt eines Beteiligten gehörende Vorstellungen. Die rein verwaltungsinterne Neubewertung abgeschlossener Zuwendungsfälle kann darum nicht als künftiges Ereignis für eine auflösende Bedingung dienen und keine automatische Reduzierung einer Zuwendung bewirken.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)

### Hinweis:

Mit der vorliegenden Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) das – ebenfalls als „Wichtige neue Entscheidung“ veröffentlichte – Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) vom 25.07.2013 (Az. 4 B 13.727, juris) aufgehoben und damit in der Sache eine vom BayVGH in ständiger Rechtsprechung (vgl. nur: BayVGH, Beschluss vom 14.12.2012, Az. 4 ZB 11.1260, juris Rn. 12; Beschluss vom 09.06.2011, Az. 4 ZB 10.1236, juris Rn. 17; Beschluss vom 24.02.2011, Az. 4 ZB 09.2305, juris Rn. 5 f.; Beschluss vom 11.02.2011, Az. 4 ZB 09.3145, juris Rn. 9; Urteil vom 05.08.2010, Az. 4 B 08.2968, juris Rn. 27; Urteil vom 28.07.2005, Az. 4 B 01.2536, juris Rn. 28; Beschluss vom 29.12.1999, Az. 4 B 99.526, juris Rn. 18) bestätigte Verwaltungspraxis im Subventionsrecht für rechtswidrig erklärt.

Konkret geht es um die Auslegung der Nr. 2.1 erste Alternative der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften mit Stand 2005 (Bekanntmachung vom 08.03.1982, MABl. S. 165, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 02.05.2005, FMBl. S. 84 – im Folgenden: AN-Best-K 2005). Die förderrechtliche Verwaltungspraxis und der BayVGH haben die dort enthaltene Regelung, dass der Rückgang der im Finanzierungsplan veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben zu einer Ermäßigung der Zuwendung führt, als auflösende Bedingung verstanden. Für den Eintritt dieser Bedingung genüge – so der BayVGH im nunmehr aufgehobenen Urteil (a.a.O., juris Rn. 25) – jeder Unterschied zwischen dem bei der Bewilligung angenommenen und dem später festgestellten Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben, selbst wenn dieser Unterschied – wie im vorliegenden Fall – auf einer nachträglichen Neubewertung durch die Bewilligungsbehörde beruhe. Die auflösende Bedingung könne auch noch nach dem Zeitpunkt eintreten, an dem die Behörde die Höhe der Zuwendungen auf der Grundlage des vorgelegten Verwendungsnachweises endgültig festgelegt habe.

Dieser Rechtsauffassung ist das BVerwG mit folgenden Argumenten entgegengetreten:

1. Eine Bedingung wird nach Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG dadurch charakterisiert, dass sie den Eintritt oder den Wegfall einer Vergünstigung oder Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängig macht. Unter den Begriff des Ereignisses fallen nur von der Außenwelt wahrnehmbare Handlungen, Erklärungen oder Geschehnisse. Für ein Ereignis ist im allgemeinen Sprachgebrauch kennzeichnend, dass es erlebt, gehört, gesehen, mit anderen Worten durch Wahrnehmung erfasst werden kann. Dass es sich bei dem in Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG genannten „Ereignis“ um einen empirisch nachprüfbaren Vorgang handeln muss, legt auch der semantische Zusammenhang zum „Eintritt“ des Ereignisses nahe, der den Zeitpunkt bestimmt, ab dem der Verwaltungsakt einen anderen Regelungsgehalt erhält. Da das künftige ungewisse Ereignis kraft Gesetzes ohne weiteren Zwischenschritt einen Rechtsverlust oder einen Rechtsgewinn herbeiführt, muss sein Eintritt auch aus Gründen der Rechtssicherheit für alle Beteiligten – für den Adressaten des Bescheids, für die Behörde und ggf. für Dritte – gleichermaßen ohne Weiteres erfassbar sein. Dies ist bei äußeren, zur allgemeinen Erfahrungswelt gehörenden Tatsachen der Fall, nicht hingegen bei nur zur Gedankenwelt eines Beteiligten gehörenden Vorstellungen (Rn. 12).
  
2. Bei Nr. 2.1 erste Alternative ANBest-K 2005 kann zwar ins Feld geführt werden, dass durch die Formulierung „ermäßigt sich“ ein Automatismus zwischen dem Rückgang der zuwendungsfähigen Ausgaben und dem Rückgang der Zuwendung nahegelegt wird. Ein solcher Automatismus zwischen dem Eintritt eines künftigen Ereignisses und einer Veränderung des Regelungsgehalts des Verwaltungsaktes prägt auch die Bedingung im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG (Rn. 13).

Gegen ein solches Verständnis der Nr. 2.1 erste Alternative ANBest-K 2005 als Bedingung spricht aber entscheidend, dass in dieser Klausel kein die Bedingung auslösendes Ereignis benannt wird. Versteht man den Begriff des Ereignisses im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG als ein empirisch wahrnehmbares Geschehen, dann vermittelt zwar die Formulierung „Rückgang der zuwendungsfähigen Ausgaben“ das Bild eines wahrnehmbaren Vorgangs. Tatsächlich ist der Ausgabenrückgang aber anders als die bauliche Durchführung der geförderten Maßnahmen kein

beobachtbares Ereignis. Die Feststellung, dass und um wieviel die zuwendungsfähigen Ausgaben zurückgegangen sind, beruht nicht auf der grundsätzlich allen Beteiligten gleichermaßen möglichen Wahrnehmung von Tatsachen. Insbesondere kann der Rückgang der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht auf einfache Weise durch Sichtung und Addition der im Zusammenhang mit der geförderten Maßnahme eingegangenen Abrechnungsbelege gewonnen werden. Denn bei jedem Einzelbeleg muss eine förderrechtliche Bewertung, ob und inwieweit eine tatsächlich getätigte Ausgabe zuwendungsfähig ist, hinzukommen. Erst dann können die getätigten zuwendungsfähigen Ausgaben addiert und mit den veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben verglichen werden (Rn. 14).

3. Das für eine Bedingung unabdingbare „Ereignis“ kann auch nicht durch Auslegung der Klausel ermittelt werden. Denkbar wäre, dabei auf wahrnehmbare Ereignisse abzustellen, die – wie die Berechnung des Zuwendungsempfängers, der Schlussbescheid der Bewilligungsbehörde oder der Prüfbericht eines Rechnungshofs – dem „Rückgang der zuwendungsfähigen Ausgaben“ nachfolgen. Allerdings enthält die Nr. 2.1 erste Alternative ANBest-K 2005 keinerlei Hinweis darauf, dass es für die „Ermäßigung“ der Zuwendung auf die vom Zuwendungsempfänger, von der Bewilligungsbehörde oder von einem Prüfer subjektiv für richtig gehaltene Rechtsanwendung ankommen soll. Keiner der Akteure wird in der Nebenbestimmung genannt und für maßgeblich erklärt. Insbesondere tritt aus der Regelung nicht erkennbar der Wille hervor, dass auch eine rechtlich vielleicht fehlerhafte „Schlussberechnung“ der Bewilligungsbehörde, sobald sie abgegeben wird, als auflösendes Ereignis den Umfang der Zuwendung bestimmen soll (Rn. 15).
4. Entgegen der Ansicht des BayVGh stellt die rechtliche Neubewertung des Zuwendungsfalles durch die Bewilligungsbehörde damit kein für den Eintritt der Rechtsänderung taugliches Ereignis im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG dar. Die rechtliche Neubewertung von Zuwendungsfragen ist zunächst ein rein innerer Vorgang und stellt nicht – wie von Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG gefordert – ein von der Außenwelt erfassbares Ereignis dar. Solange kein vertretungsberechtigter Amtsträger der Bewilligungsbehörde eine nach außen gerichtete Erklärung abgibt

oder eine für die Außenwelt wahrnehmbare Handlung vornimmt, ist im Zweifel auch nicht feststellbar, ob und ggf. ab welchem Zeitpunkt Erwägungen einzelner oder mehrerer Mitarbeiter repräsentativ für den Willen der Behörde sind. Eine rein interne Neubewertung kann daher schon aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit nicht im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG Anknüpfungspunkt einer Änderung der im Bewilligungsbescheid geregelten Zuwendungshöhe sein (Rn. 16).

5. Im Übrigen wäre eine Bedingung, die auf ein dem Zuwendungsempfänger übermitteltes rechtliches Neubewertungsschreiben als ungewisses Ereignis abstellen würde, auch in anderer Hinsicht mit Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG unvereinbar. Hiernach muss die Bedingung auf ein ungewisses *künftiges* Ereignis Bezug nehmen. Maßgeblich ist dabei die zeitliche Perspektive bei Erlass des Bescheides. Das ungewisse zukünftige Ereignis muss nach Bescheiderlass eintreten. Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG lässt es nach seinem eindeutigen Wortlaut nicht zu, dass die Wirksamkeit des Bescheides von vergangenen Ereignissen abhängig gemacht wird. Die rechtliche Bewertung von vor Erlass des Bescheides eingetretenen Umständen soll gerade im Verwaltungsakt selbst erfolgen. Das Instrument der Bedingung dient nicht dazu, der Behörde die Möglichkeit zu verschaffen, die rechtliche Bewertung abgeschlossener Sachverhalte offen zu lassen oder einer zukünftigen rechtlichen (Neu-)Bewertung vorzubehalten. Daher hat die Rechtsprechung Überprüfungsvorbehalte in Bezug auf abgeschlossene Sachverhalte nie als Bedingung angesehen (Rn. 17).

6. Zudem würde die Anerkennung eines behördlichen Neubewertungsschreibens als auflösende Bedingung auch eine unzulässige Umgehung der Art. 43 Abs. 2, Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG bewirken. Denn das Verwaltungsverfahrensgesetz hat in den Vorschriften über die Bestandskraft und die Rücknahme von Verwaltungsakten für den Fall, dass sich ein Verwaltungsakt bei erneuter rechtlicher Bewertung durch die zuständige Behörde als rechtswidrig erweist, ein austariertes Regelungssystem geschaffen, das den Prinzipien der Rechtssicherheit und der materiellen Gerechtigkeit gleichermaßen Rechnung trägt (Rn. 18).

Eine Umgehung der Art. 43 Abs. 2, Art. 48 BayVwVfG kann auch nicht mit der Sonder-situation von Zuwendungen des Staates an andere öffentlich-rechtliche Körper-schaften gerechtfertigt werden. Es trifft zwar zu, dass öffentlich-rechtliche Körper-schaften aufgrund der eigenen Bindung an Recht und Gesetz sich grundsätzlich bei Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte nicht auf die besonderen Vertrauens-schutzbestimmungen des Art. 48 BayVwVfG berufen können. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie kein Interesse an einer verlässlichen und bestandssicheren Ent-scheidung des staatlichen Zuwendungsgebers haben. Vielmehr müssen auch Ge-meinden, Zweckverbände und andere öffentlichrechtliche Zuwendungsempfänger mit den ihnen zugewiesenen Mitteln kalkulieren und sich auf eine staatlicherseits verbindlich zugesagte Refinanzierung verlassen können. Es liegt daher keine Lage vor, die eine völlige Außerachtlassung der im Gesetz vorgesehenen Bestandskraft- und Rücknahmeregelungen der Art. 43 Abs. 2, Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG rechtfertigen würde (Rn. 20).

Schließlich führt das BVerwG zur Frage der Rücknahme aus, dass nach seiner Recht-sprechung bei der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG grundsätzlich kein Fall intendierten Ermessens vorliegt. Die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Bestandskraft von Verwaltungsakten stehen vielmehr gleichberechtigt nebeneinander, sofern dem anzuwendenden Fach-recht nicht ausnahmsweise eine andere Wertung zu entnehmen ist. Dies gilt auch, wenn sich der Betroffene nicht auf Vertrauensschutz berufen kann. Im Bereich des hier einschlägigen Zuwendungsrechts ist keine gesetzliche Wertung ersichtlich, die das in Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG gewährte Ermessen einschränken würde. Der von der Beklagten angeführte haushaltsrechtliche Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung allein genügt dafür nicht, so dass der formelhafte Verweis hierauf die geschuldete Ermessensausübung nicht zu ersetzen vermag (Rn. 29).

Dr. Riedl  
Oberlandesanwalt



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 10 C 15.14  
VGH 4 B 13.727

Verkündet  
am 16. Juni 2015

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 16. Juni 2015  
durch  
den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Deiseroth und Dr. Häußler  
sowie die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Hooock und Dr. Rublack

für Recht erkannt:

Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom  
25. Juli 2013 wird geändert. Die Berufung des Beklagten  
gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts  
München vom 27. September 2012 wird insgesamt zu-  
rückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten auch des Berufungs- und  
des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Die Parteien streiten um die Rückforderung einer staatlichen Zuwendung.
- 2 Der klagende Wasserzweckverband plante im Jahr 2003, die Weiler H. und O. an sein Trinkwassernetz anzuschließen. Dafür beantragte und erhielt er am 22. Juli 2003 eine so genannte "Baufreigabe" des Beklagten. Die Baufreigabe



enthielt keine Zusage einer bestimmten Zuwendung, sondern lediglich den Verzicht auf den Einwand des vorzeitigen Baubeginns.

- 3 In den Jahren 2003/2004 wurden die Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von rund 1,2 Mio. € durchgeführt. Mit Bewilligungsbescheid vom 28. März 2007 gewährte der Beklagte dafür eine staatliche Förderung in Höhe von 513 160,42 €. Der Bescheid geht von zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von 971 159 € und einem Fördersatz von 52,84 % aus. Er verweist auf die aus dem Jahr 2005 stammenden Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas 2005) und auf die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K 2005).
- 4 Eine Überprüfung durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof führte ausweislich des Prüfberichts vom 7. April 2008 zu mehreren Beanstandungen, die insbesondere die Festlegung der Fördersatzhöhe, die Berücksichtigung der Mehrwertsteuer und die Förderung der Baukosten eines Löschteichs betrafen. Daraufhin stellte der Beklagte mit Rückforderungs- und Rücknahmebescheid vom 8. April 2009 fest, dass der Bewilligungsbescheid teilweise erloschen und teilweise zurückzunehmen sei. Die Höhe der Zuweisung werde nunmehr auf 402 735,05 € festgesetzt, weswegen der Kläger einen Betrag von 110 425,37 € zurückzuerstatten habe.
- 5 Die dagegen erhobene Klage des Zweckverbandes hatte beim Verwaltungsgericht aus formellen Gründen Erfolg. Auf die Berufung des Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof das Urteil abgeändert und die Klage größtenteils abgewiesen. Der angegriffene Bescheid ist lediglich insoweit aufgehoben worden, als der Erstattungsbetrag 104 936,66 € übersteigt. Hinsichtlich dieses Betrages sei die in Nr. 2.1 ANBest-K 2005 enthaltene auflösende Bedingung eingetreten. Danach reduziere sich die Zuwendung, wenn sich "nach der Bewilligung die in dem Finanzierungsplan veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben ermäßigen". Für den Eintritt dieser auflösenden Bedingung genüge jeder Unterschied zwischen dem bei der Bewilligung angenommenen und dem später festgestellten Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben, selbst wenn dieser Unterschied lediglich auf einer Neubewertung durch die Bewilligungsbehörde beruhe. Die

auflösende Bedingung könne auch noch nach dem Zeitpunkt eintreten, an dem die Behörde die Höhe der Zuwendungen auf der Grundlage des vorgelegten Verwendungsnachweises endgültig festgelegt habe. Denn die Nebenbestimmung in Nr. 2.1 ANBest-K 2005 solle auch jenem Korrekturbedarf Rechnung tragen, der erst aufgrund einer nach Abschluss des Zuwendungsverfahrens durchgeführten Rechnungsprüfung zutage trete. Demzufolge sei im vorliegenden Fall der Umfang der zuwendungsfähigen Kosten wegen der zu Unrecht veranschlagten Mehrwertsteuer und wegen der fehlerhaft einbezogenen Kosten des Löschwasserteichs zurückgegangen. Außerdem sei die Höhe des Fördersatzes nach unten zu korrigieren.

- 6 Hinsichtlich der Förderfähigkeit des Löschwasserteichs ergebe sich zwar aus den einschlägigen Richtlinien kein Ausschluss. Die Frage, für welche Vorhaben eine Förderung nach der RZWas 2005 prinzipiell in Betracht komme, lasse sich jedoch nicht unter Zuhilfenahme der für Rechtsnormen geltenden Auslegungsmethoden beantworten. Maßgeblich sei allein, wie die zuständigen Behörden die ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften zum maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt hätten. Selbständige bauliche Maßnahmen zur Löschwasserversorgung seien aber niemals Gegenstand der Förderung nach den Richtlinien für wasserwirtschaftliche Maßnahmen gewesen. Der Löschwasserbedarf sei immer nur im Zusammenhang mit der Errichtung des öffentlichen Leitungsnetzes zur Trinkwasserversorgung berücksichtigt worden. Dieses Ergebnis werde auch nicht dadurch infrage gestellt, dass der Löschwasserteich in Absprache mit der Bewilligungsbehörde in die Antragsunterlagen aufgenommen worden sei und dass alle Beteiligten darin eine kostengünstigere Alternative zu der - unstreitig förderfähigen - Löschwasserbereitstellung über größer dimensionierte Leitungen gesehen hätten. Denn ein Irrtum des zuständigen Amtsträgers über die Förderfähigkeit der netzunabhängigen Löschwassereinrichtung hindere den Eintritt der auflösenden Bedingung nach Nr. 2.1 ANBest-K 2005 nicht.
- 7 Mit seiner Revision macht der Kläger geltend, dass der Verwaltungsgerichtshof zu Unrecht die Voraussetzungen für eine Rückforderung wegen Eintritts einer auflösenden Bedingung angenommen habe. Der Eintritt einer auflösenden Be-

dingung könne nicht allein davon abhängen, dass die Bewilligungsbehörde einen tatsächlichen Umstand nachträglich anders bewerte. Rein behördeninterne Vorgänge fielen ohnehin nicht unter den Begriff des Ereignisses. Das Urteil des Berufungsgerichts könne auch nicht aus anderen Gründen Bestand haben. Insbesondere könne die Zuwendung nicht zurückgenommen werden, weil sie nicht rechtswidrig erfolgt sei.

- 8 Der Beklagte verteidigt das angegriffene Urteil und unterstützt die Rechtsauffassung, dass auch die Neubewertung von Tatsachen zum Eintritt einer auflösenden Bedingung im Sinne der Nr. 2.1 ANBest-K 2005 führen könne. Im vorliegenden Fall handele es sich nicht um die nachträgliche rechtliche Neubewertung von Tatsachen, die in der Vergangenheit eingetreten seien, sondern um eine Neubewertung auf der Tatsachenebene. Mit dem Bericht des Bayerischen Obersten Rechnungshofs sei der Zuwendungsbehörde die Erkenntnis vermittelt worden, dass im Bewilligungsbescheid die Förderrichtlinien fehlerhaft angewendet worden seien. Diese Erkenntnisvermittlung durch den Prüfbericht des Bayerischen Obersten Rechnungshofs stelle ein relevantes Ereignis im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG dar. Ferner spreche auch der Umkehrschluss aus Art. 49a Abs. 3 Satz 2 BayVwVfG dafür, dass auch eine Neubewertung von in der Vergangenheit eingetretenen und beim Erlass des Zuwendungsbescheides bekannten Tatsachen Gegenstand einer auflösenden Bedingung sein könne. Für ein solches Verständnis könne auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Begriff der Tatsache bei der Jahresfrist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG herangezogen werden. Unbeschadet dessen habe das Berufungsurteil aus anderen Gründen Bestand, weil die Bewilligungsbehörde hilfsweise auch die Rücknahme des Ausgangsbescheides erklärt habe und weil die Förderung des Löschteichs und die Berücksichtigung der Umsatzsteuerbeträge rechtswidrig gewesen seien.
- 9 Der Vertreter des Bundesinteresses hat sich am Verfahren beteiligt und sich der Rechtsauffassung des Klägers angeschlossen.

II

- 10 Die Revision ist begründet. Die das Berufungsurteil tragende Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs, dass die umstrittene Nebenbestimmung eine auflösende Bedingung enthalte, die durch die bloße rechtliche Neubewertung der Zuwendungsfähigkeit einzelner Ausgaben durch die Bewilligungsbehörde eingetreten sei, verletzt revisibles Recht (vgl. § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO). Sie beruht auf einer unzureichenden Berücksichtigung der verwaltungsverfahrensrechtlichen Bestimmungen der Art. 36 Abs. 2 Nr. 2, Art. 43 Abs. 2 und Art. 48 BayVwVfG. Die Entscheidung erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig.
- 11 1. Das Berufungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass ein Zuwendungsempfänger nach Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG bereits erbrachte Leistungen grundsätzlich zu erstatten hat, wenn und soweit die Zuwendung infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist. Revisionsrechtlich nicht zu beanstanden ist auch seine Annahme, dass die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften mit Stand 2005 (Bekanntmachung vom 8. März 1982, MABI. S. 165, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 2. Mai 2005, FMBl. S. 84 - im Folgenden ANBest-K 2005) im vorliegenden Fall Anwendung finden und dass auch diese allgemeinen Nebenbestimmungen, die für eine Vielzahl von Förderfällen vorformuliert sind, wirksame Auflagen oder Bedingungen enthalten können. Allerdings hat es die in Nr. 2.1 ANBest-K 2005 enthaltene Regelung, dass der Rückgang der im Finanzierungsplan veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben zu einer Ermäßigung der Zuwendung führt, zu Unrecht als aufschiebende Bedingung verstanden.
- 12 a) Eine Bedingung wird nach Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG dadurch charakterisiert, dass sie den Eintritt oder den Wegfall einer Vergünstigung oder Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängig macht. Unter den Begriff des Ereignisses fallen nur von der Außenwelt wahrnehmbare Handlungen, Erklärungen oder Geschehnisse. Für ein Ereignis ist im allgemeinen Sprachgebrauch kennzeichnend, dass es erlebt, gehört, gesehen,

mit anderen Worten durch Wahrnehmung erfasst werden kann. Dass es sich bei dem in Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG genannten "Ereignis" um einen empirisch nachprüfbaren Vorgang handeln muss, legt auch der semantische Zusammenhang zum "Eintritt" des Ereignisses nahe, der den Zeitpunkt bestimmt, ab dem der Verwaltungsakt einen anderen Regelungsgehalt erhält. Da das künftige ungewisse Ereignis kraft Gesetzes ohne weiteren Zwischenschritt einen Rechtsverlust oder einen Rechtsgewinn herbeiführt, muss sein Eintritt auch aus Gründen der Rechtssicherheit für alle Beteiligten - für den Adressaten des Bescheids, für die Behörde und ggf. für Dritte - gleichermaßen ohne Weiteres erfassbar sein. Dies ist bei äußeren, zur allgemeinen Erfahrungswelt gehörenden Tatsachen der Fall, nicht hingegen bei nur zur Gedankenwelt eines Beteiligten gehörenden Vorstellungen.

- 13 b) Nach diesen Maßstäben widerspricht die Annahme des Berufungsgerichts revisiblem Recht, dass es sich bei der in Nr. 2.1 ANBest-K 2005 enthaltenen Nebenbestimmung um eine auflösende Bedingung im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG handle. Hierfür kann zwar ins Feld geführt werden, dass durch die Formulierung "ermäßigt sich" ein Automatismus zwischen dem Rückgang der zuwendungsfähigen Ausgaben und dem Rückgang der Zuwendung nahegelegt wird. Ein solcher Automatismus zwischen dem Eintritt eines künftigen Ereignisses und einer Veränderung des Regelungsgehalts des Verwaltungsaktes prägt auch die Bedingung im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG.
- 14 Gegen ein solches Verständnis der Nr. 2.1 ANBest-K 2005 als Bedingung spricht aber entscheidend, dass in dieser Klausel kein die Bedingung auslösendes Ereignis benannt wird. Versteht man den Begriff des Ereignisses im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG als ein empirisch wahrnehmbares Geschehen, dann vermittelt zwar die Formulierung „Rückgang der zuwendungsfähigen Ausgaben“ das Bild eines wahrnehmbaren Vorgangs. Tatsächlich ist der Ausgabenrückgang aber anders als die bauliche Durchführung der geförderten Maßnahmen kein beobachtbares Ereignis. Die Feststellung, dass und um wieviel die zuwendungsfähigen Ausgaben zurückgegangen sind, beruht nicht auf der grundsätzlich allen Beteiligten gleichermaßen möglichen Wahrnehmung von

Tatsachen. Insbesondere kann der Rückgang der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht auf einfache Weise durch Sichtung und Addition der im Zusammenhang mit der geförderten Maßnahme eingegangenen Abrechnungsbelege gewonnen werden. Denn bei jedem Einzelbeleg muss eine förderrechtliche Bewertung, ob und inwieweit eine tatsächlich getätigte Ausgabe zuwendungsfähig ist, hinzukommen. Erst dann können die getätigten zuwendungsfähigen Ausgaben addiert und mit den veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben verglichen werden.

- 15 Das für eine Bedingung unabdingbare "Ereignis" kann auch nicht durch Auslegung der Klausel ermittelt werden. Denkbar wäre, dabei auf wahrnehmbare Ereignisse abzustellen, die - wie die Berechnung des Zuwendungsempfängers, der Schlussbescheid der Bewilligungsbehörde oder der Prüfbericht eines Rechnungshofs - dem "Rückgang der zuwendungsfähigen Ausgaben" nachfolgen. Allerdings enthält die Nr. 2.1 ANBest-K 2005 keinerlei Hinweis darauf, dass es für die "Ermäßigung" der Zuwendung auf die vom Zuwendungsempfänger, von der Bewilligungsbehörde oder von einem Prüfer subjektiv für richtig gehaltene Rechtsanwendung ankommen soll. Keiner der Akteure wird in der Nebenbestimmung genannt und für maßgeblich erklärt. Insbesondere tritt aus der Regelung nicht erkennbar der Wille hervor, dass auch eine rechtlich vielleicht fehlerhafte "Schlussberechnung" der Bewilligungsbehörde, sobald sie abgegeben wird, als auflösendes Ereignis den Umfang der Zuwendung bestimmen soll.
- 16 Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs stellt die rechtliche Neubewertung des Zuwendungsfalles durch die Bewilligungsbehörde damit kein für den Eintritt der Rechtsänderung taugliches Ereignis im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG dar. Der Kläger weist daher zu Recht darauf hin, dass die rechtliche Neubewertung von Zuwendungsfragen zunächst ein rein innerer Vorgang und nicht - wie von Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG gefordert - ein von der Außenwelt erfassbares Ereignis darstellt. Solange kein vertretungsberechtigter Amtsträger der Bewilligungsbehörde eine nach außen gerichtete Erklärung abgibt oder eine für die Außenwelt wahrnehmbare Handlung vornimmt, ist im Zweifel auch nicht feststellbar, ob und ggf. ab welchem Zeitpunkt Erwägungen einzelner oder mehrerer Mitarbeiter repräsentativ für den Willen der Behörde

sind. Eine rein interne Neubewertung kann daher schon aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit nicht im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG Anknüpfungspunkt einer Änderung der im Bewilligungsbescheid geregelten Zuwendungshöhe sein.

- 17 Im Übrigen wäre eine Bedingung, die auf ein dem Zuwendungsempfänger übermitteltes rechtliches Neubewertungsschreiben als ungewisses Ereignis abstellen würde, auch in anderer Hinsicht mit Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG unvereinbar. Hiernach muss die Bedingung auf ein ungewisses *künftiges* Ereignis Bezug nehmen. Maßgeblich ist dabei die zeitliche Perspektive bei Erlass des Bescheides. Das ungewisse zukünftige Ereignis muss nach Bescheiderlass eintreten (Urteil vom 8. März 1990 - 3 C 15.84 - BVerwGE 85, 24 <27>). Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG lässt es nach seinem eindeutigen Wortlaut nicht zu, dass die Wirksamkeit des Bescheides von vergangenen Ereignissen abhängig gemacht wird. Die rechtliche Bewertung von vor Erlass des Bescheides eingetretenen Umständen soll gerade im Verwaltungsakt selbst erfolgen. Das Instrument der Bedingung dient nicht dazu, der Behörde die Möglichkeit zu verschaffen, die rechtliche Bewertung abgeschlossener Sachverhalte offen zu lassen oder einer zukünftigen rechtlichen (Neu-)Bewertung vorzubehalten. Daher hat die Rechtsprechung Überprüfungsvorbehalte in Bezug auf abgeschlossene Sachverhalte nie als Bedingung angesehen (Urteil vom 14. April 1983 - 3 C 8.82 - BVerwG 67, 99 <102>; BSG, Urteile vom 11. Juni 1987 - 7 RAr 105/85 - BSGE 62, 32 = juris Rn. 32 und vom 25. Juni 1998 - B 7 AL 126/95 R - BSGE 82,183 = juris Rn. 31).
- 18 c) Schließlich würde die Anerkennung eines behördlichen Neubewertungsschreibens als auflösende Bedingung auch eine unzulässige Umgehung der Art. 43 Abs. 2, Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG bewirken. Denn das Verwaltungsverfahrensgesetz hat in den Vorschriften über die Bestandskraft und die Rücknahme von Verwaltungsakten für den Fall, dass sich ein Verwaltungsakt bei erneuter rechtlicher Bewertung durch die zuständige Behörde als rechtswidrig erweist, ein austariertes Regelungssystem geschaffen, das den Prinzipien der Rechtssicherheit und der materiellen Gerechtigkeit gleichermaßen Rechnung trägt.

- 19 Ein wesentliches Element dieser Regelung besteht nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG darin, dass rechtswidrige Verwaltungsakte gleichwohl aus Gründen der Rechtssicherheit vorerst wirksam bleiben und nicht im Sinne einer auflösenden Bedingung ab Erkenntnis der Rechtswidrigkeit hinfällig sind. Die Behörde muss, um die Wirksamkeit des für rechtswidrig gehaltenen Verwaltungsakts zu beseitigen, nach Anhörung des Betroffenen eine Ermessensentscheidung über das "Ob" und "Wie" einer Rücknahme treffen und dabei neben dem Interesse an der Herstellung gesetzmäßiger Zustände auch das Interesse des Betroffenen am Erhalt der Zuwendung berücksichtigen. Dabei spielt naturgemäß die Frage eine Rolle, ob die Gründe für die Rechtswidrigkeit in der Sphäre des Betroffenen oder in der Sphäre der Behörde liegen. Außerdem räumt das Gesetz - wie die Jahresfrist des Art. 48 Abs. 4 BayVwVfG zeigt - dem Grundsatz der Rechtssicherheit besonderes Gewicht ein, wenn die zu beurteilenden Umstände und die Rechtswidrigkeit der Behörde seit mehr als einem Jahr bekannt sind.
- 20 Eine Umgehung der Art. 43 Abs. 2, Art. 48 BayVwVfG kann auch nicht mit der Sondersituation von Zuwendungen des Staates an andere öffentlich-rechtliche Körperschaften gerechtfertigt werden. Es trifft zwar zu, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften aufgrund der eigenen Bindung an Recht und Gesetz sich grundsätzlich bei Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte nicht auf die besonderen Vertrauensschutzbestimmungen des Art. 48 BayVwVfG berufen können (vgl. Urteil vom 27. April 2006 - 3 C 23.05 - BVerwGE 126, 7 Rn. 24). Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie kein Interesse an einer verlässlichen und bestandssicheren Entscheidung des staatlichen Zuwendungsgebers haben. Vielmehr müssen auch Gemeinden, Zweckverbände und andere öffentlich-rechtliche Zuwendungsempfänger mit den ihnen zugewiesenen Mitteln kalkulieren und sich auf eine staatlicherseits verbindlich zugesagte Refinanzierung verlassen können (vgl. Urteil vom 27. April 2006 - 3 C 23.05 - BVerwGE 126, 7 Rn. 25). Es liegt daher keine Lage vor, die eine völlige Außerachtlassung der im Gesetz vorgesehenen Bestandskraft- und Rücknahmeregelungen der Art. 43 Abs. 2, Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG rechtfertigen würde.



- 21 2. Das mit der Revision angegriffene Berufungsurteil beruht auf der aufgezeigten Verletzung revisibler Vorschriften. Es erweist sich auch nicht im Sinne des § 144 Abs. 4 VwGO aus anderen Gründen als richtig. Hinsichtlich der drei von der Beklagten als rechtswidrig angesehenen Zuwendungskomplexe (Mehrwertsteuerproblem, Löschteichförderung, Festlegung der Fördersatzhöhe) liegt keine oder keine fehlerfreie Rücknahme im Sinne des Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG vor.
- 22 a) Entgegen der Rechtsauffassung des Beklagten fehlt hinsichtlich der Zuwendung für Mehrwertsteuer und für den Löschteich schon ein Rücknahmeverwaltungsakt. Der Rückforderungs- und Rücknahmebescheid vom 8. April 2009 kann nicht dahingehend verstanden werden, dass die Behörde den Bewilligungsbescheid hilfsweise im Ganzen zurückgenommen hat. Vielmehr spricht bereits der Tenor des Bescheides von einem teilweisen Erlöschen und einer teilweisen Rücknahme. Hinsichtlich der Umsatzsteuerbeträge und der Förderung des Löschwasserteichs wird der Eintritt der auflösenden Bedingung angenommen und allein Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG als Rechtsgrundlage benannt. Diesbezüglich ist der Bewilligungsbescheid somit nicht zurückgenommen worden.
- 23 b) Im Übrigen ist die Förderung des Löschwasserteichs auch nicht als rechtswidrig einzustufen.
- 24 Allerdings ist nicht entscheidend, dass der Wortlaut der Förderrichtlinie hinsichtlich der förderfähigen Vorhaben weit gefasst ist und dass die Formulierung "Vorhaben zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung" in Nr. 2.2 RZWas 2005 (selbständige) Löschwassereinrichtungen nicht explizit ausschließt. Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften unterliegen keiner eigenständigen Auslegung wie Rechtsnormen. Entscheidend ist vielmehr, wie die zuständigen Behörden die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt haben und in welchem Umfang sie infolgedessen an den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebunden sind (vgl. Urteil vom 17. Januar 1996 - 11 C 5.95 - Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr. 101; stRspr.). Daher kann die Förderung eines Löschwasserteichs gleichheitswidrig

sein, wenn selbstständige Löschwassereinrichtungen aufgrund einer ständigen Behördenpraxis generell nicht gefördert werden.

- 25 Die Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes setzt aber zudem voraus, dass im Einzelfall keine sachlichen Gründe für das Abweichen von dieser Behördenpraxis bestehen (Urteile vom 18. Mai 1990 - 8 C 48.88 - BVerwGE 85, 163 <167> und vom 25. April 2012 - 8 C 18.11 - BVerwGE 143, 50 Rn. 32). Nach dem vom Berufungsgericht nicht in Zweifel gezogenen Vorbringen des Klägers erfolgte die Aufnahme des Löschwasserteichs in die Antragsunterlagen in Absprache mit der Bewilligungsbehörde. Sie diene dem Zweck, Mehrkosten zu vermeiden, die durch eine in das Trinkwassernetz integrierte Löschwasserversorgung eingetreten und als solche zuwendungsfähig gewesen wären. War aber mit dem Bau der selbstständigen Löschwassereinrichtung eine erhebliche Kostenersparnis verbunden, so ist dies als sachlicher Grund für eine ausnahmsweise Förderung anzusehen. Daher liegt in der Förderung des Löschwasserteichs kein zur Rücknahme berechtigender Gleichheitsverstoß.
- 26 c) Hinsichtlich der im Bewilligungsbescheid festgesetzten Fördersatzhöhe liegt eine Rücknahme vor. Sie war indes nicht frei von Ermessensfehlern.
- 27 Die dem Bewilligungsbescheid zugrunde liegende Berechnung der Fördersatzhöhe von 52,84 % war rechtsfehlerhaft. Diese Fördersatzhöhe ist darauf zurückzuführen, dass die Bewilligungsbehörde bei der Ermittlung des Fördersatzes die Angaben des Klägers im Zusammenhang mit der Baufreigabe zugrunde legte. Der Bayerische Oberste Rechnungshof weist mit Recht darauf hin, dass diese Angaben im vorliegenden Fall nicht maßgeblich sein können. Im Baufreigabeschreiben vom 22. Juli 2003 wurde unter Ziffer 3 ausdrücklich erklärt, dass damit keine Zusicherung einer späteren Zuwendung verbunden sei und dass für eine etwaige künftige Förderung ausschließlich die dann geltenden Zuwendungsrichtlinien maßgeblich seien. Demzufolge hätte bei der Festlegung des Fördersatzes im nachfolgenden Bewilligungsbescheid vom 28. März 2007 die Fördersatzhöhe auf der Grundlage der Nr. 5.4.1 RZWas 2005 i.V.m. Nr. 3.1 der Anlage 2a zur RZWas 2005 und der festgestellten zuwendungsfähigen Ausgaben erfolgen müssen. Dann hätte sich ein niedrigerer Fördersatz ergeben.

- 28 Der Beklagte hat sein Ermessen in Bezug auf die Rücknahmeentscheidung hinsichtlich des sich aus dem niedrigeren Fördersatz ergebenden Differenzbetrags jedoch nicht ausreichend betätigt. Im Rücknahme- und Rückforderungsbescheid vom 8. April 2009 wird zur Ausübung des Rücknahmeermessens lediglich formelhaft ausgeführt, dass keine Besonderheiten vorlägen und somit im Hinblick auf eine Gleichbehandlung mit anderen Fördervorhaben die Rückforderung der Zuwendung gerechtfertigt sei. Ergänzend hat der Beklagte in seinem Erläuterungsschreiben vom 29. Januar 2013 ausgeführt, dass ein Fall "intendierten" Ermessens vorliege und dass kein atypischer Sachverhalt gegeben sei.
- 29 Damit hat der Beklagte das ihm nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG zustehende Ermessen nicht ausgeschöpft. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt bei der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG grundsätzlich kein Fall intendierten Ermessens vor. Die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Bestandskraft von Verwaltungsakten stehen vielmehr gleichberechtigt nebeneinander, sofern dem anzuwendenden Fachrecht nicht ausnahmsweise eine andere Wertung zu entnehmen ist (Urteile vom 25. September 1992 - 8 C 68.90 u.a. - BVerwGE 91, 82 <90>, vom 23. Oktober 2007 - 1 C 10.07 - BVerwGE 129, 367 Rn. 32 und Beschluss vom 7. Juli 2004 - 6 C 24.03 - BVerwGE 121, 226 <230 f.>). Dies gilt auch, wenn sich der Betroffene nicht auf Vertrauensschutz berufen kann (Urteil vom 14. März 2013 - 5 C 10.12 - Buchholz 435.12 § 45 SGB X Nr. 15 Rn. 29). Im Bereich des hier einschlägigen Zuwendungsrechts ist keine gesetzliche Wertung ersichtlich, die das in Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG gewährte Ermessen einschränken würde. Der von der Beklagten angeführte haushaltsrechtliche Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung allein genügt dafür nicht (Urteile vom 19. Februar 2009 - 8 C 4.08 - juris Rn. 46 und vom 14. März 2013 - 5 C 10.12 - Buchholz 435.12 § 45 SGB X Nr. 15 Rn. 40), so dass der formelhafte Verweis hierauf die geschuldete Ermessensausübung nicht zu ersetzen vermag.

30 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Deiseroth

Dr. Häußler

Hoock

Dr. Rublack

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 104 936,66 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Deiseroth

Dr. Häußler

Hoock

Dr. Rublack