



11.11.2019

Wichtige neue Entscheidung

Förderrecht: Zum förderschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginn

Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 23, Art. 44 Abs. 1 Satz 1 BayHO, Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG,
Förderrichtlinien zur Durchführung des bayerischen 10.000-Häuser-Programms

Zuwendungen des Staates

Unzulässigkeit der Auslegung von Förderrichtlinien

Auslegung der rechtsgeschäftlichen Willenserklärungen bei der Anbahnung eines Vertrags
über eine förderfähige Maßnahme;

Selbstbindung der Verwaltung durch einheitliche Verwaltungspraxis

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 11.10.2019, Az. 22 B 19.840

Orientierungssatz der LAB:

Im Hinblick auf das Gleichheitsgebot wäre es rechtlich bedenklich, nur solche Förderantragsteller nicht auszuschließen, die ihr Vertragsangebot an eine Bedingung knüpfen bzw. den Vertragsschluss ausdrücklich unter eine gerade auf das 10.000-Häuser-Programm und die Bewilligung einer Zuwendung nach diesem Programm bezogene aufschiebende Bedingung stellen, dagegen solche Förderantragsteller auszuschließen, die den Bestand des Vertrags von denselben Gesichtspunkten und von der Nichtausübung ihres Rücktrittsrechts abhängig machen.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Hinweise:

Der BayVGH hält im vorliegenden Urteil in Fortführung seiner Rechtsprechung daran fest, dass in Fällen, in denen die Fördervoraussetzungen zulässigerweise in Förderrichtlinien geregelt sind, entscheidend ist, wie die zuständige Behörde die Richtlinie – unter Beachtung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) – im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger, zu einer Selbstbindung führenden Verwaltungspraxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen an den Gleichheitssatz gebunden ist. Die Verwaltungsgerichte haben sich auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ggf. ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt.

Im vorliegenden Fall der Förderrichtlinien zur Durchführung des bayerischen 10.000-Häuser-Programms hat der BayVGH die maßgebliche Förderpraxis, dass bereits ein bindendes Angebot des potentiellen Förderantragstellers einen förderschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginn darstellt, nicht beanstandet. Er kam ferner zu der Überzeugung, dass die Förderpraxis zudem dergestalt war, dass ein Vertragsangebot ausnahmsweise dann nicht bindend und daher nicht förderschädlich war, wenn die Bestellung von der Gewährung der Zuwendung nach dem 10.000-Häuser-Programm abhängig gemacht wurde. Dazu konnte das Angebot insbesondere eine (aufschiebende oder auflösende) Bedingung oder ein Rücktritts- bzw. Widerrufsrecht des Bestellers vorsehen, jeweils eindeutig bezogen auf die (Nicht-)Gewährung der betreffenden Zuwendung.

Eine hiervon abweichende Förderpraxis, die ausschließlich eine bestimmte rechtstechnische Konstruktion (ein unter eine aufschiebende Bedingung gestelltes Angebot) oder eine bestimmte formale Gestaltung („Urkundeneinheit“) als förderunschädlich ansähe, obwohl andere zivilrechtliche Konstruktionen oder formale Gestaltungen ein im Hinblick auf den Förderzweck aus der Sicht des Hauskäufers gleichwertiges rechtliches Ergebnis erreichen würden, müsste hingegen auf Bedenken stoßen. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet eine gleichmäßige Verwaltungspraxis. Dazu gehört das Verbot einer nicht durch sachliche Unterschiede gerechtfertigten Differenzierung zwischen verschiedenen Sachverhalten bei der Förderung und auch bei der Praxis der Rückforderung. Der rechtstechnische Unterschied, dass beim Ausbleiben der Bedingung ein Vertrag nicht zustande kommen kann, im Fall des Rücktrittsrechts dagegen der bereits geschlossene Vertrag erst durch eine weitere

Erklärung des Inhabers des Rücktrittsrechts beseitigt wird, rechtfertigt keine unterschiedliche Behandlung beider rechtlicher Konstruktionen.

Vilgertshofer
Oberlandesanwältin

22 B 19.840
Au 8 K 17.1909

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

***** ** , *****
***** ,

- ***** -

*****.

***** ,
***** . **_** , *****

gegen

Freistaat Bayern,
vertreten durch die Landesadvokatur Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Rücknahme eines Zuwendungsbescheides ("10.000-Häuser-Programm");
hier: Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts
Augsburg vom 17. Juli 2018,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 22. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Demling,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Nebel

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 2. Oktober 2019
am **11. Oktober 2019**

folgendes

Urteil:

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Der Kläger wehrt sich gegen einen Bescheid des Beklagten, mit dem die Regierung von Niederbayern eine Förderung zurückgenommen hat, die ihm nach dem bayerischen „10.000-Häuser-Programm“ gewährt worden war.
- 2 1. Der Kläger unterzeichnete am 29. September 2015 ein mit der Überschrift „Auftrag zur Lieferung und Erstellung Ihres H**** Hauses“ bezeichnetes Dokument über die Errichtung eines Fertighauses. Diesem Auftrag waren zahlreiche Unterlagen, u.a. als Anlagen Nrn. 1 bis 15 bezeichnete Dokumente, beigefügt, die zum Bestandteil des Auftrags gemacht wurden. Am 13. Oktober 2015 beantragte der Kläger über ein vom Beklagten eingerichtetes Internetportal online die Förderung seines Bauvorhabens nach dem bayerischen „10.000-Häuser-Programm“. Am selben Tag erhielt der Kläger vom Beklagten eine E-Mail mit der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn. Mit Einschreiben vom 22. Oktober 2015 übersandte die Fertighaus-Firma dem Kläger eine „Auftragsbestätigung“, in der sie sich auf den vom Kläger am 29. September 2015 unterschriebenen „Auftrag“ bezog. Mit Bescheid vom 10. Juni 2016 bewilligte der Beklagte dem Kläger 8.000,00 € als Zuwendung für eine Photovoltaikanlage für das zu errichtende Fertighaus.
- 3 Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises vom 6. September 2017 stellte der Beklagte fest, dass der Kläger am 29. September 2015 den Auftrag zur Lieferung und Erstellung eines Fertighauses erteilt hatte. Nach Anhörung des Klägers und

nach umfangreichem E-Mail-Verkehr übersandte die Fertighaus-Firma dem Beklagten Unterlagen zu dem mit dem Kläger geschlossenen Vertrag. Mit dem streitgegenständlichen **Bescheid vom 7. Dezember 2017** nahm der Beklagte den Zuwendungsbescheid vom 10. Juni 2016 zurück und begründete dies im Wesentlichen damit, dass der Kläger die geförderte Maßnahme schon begonnen habe, bevor er den Förderantrag gestellt habe. Nach den Förderrichtlinien zur Durchführung des bayerischen 10.000-Häuser-Programms (Bekanntmachung des damaligen Bayer. Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie vom 29.7.2015 – Az. 91-9151/3/1 – AllMBI 2015, 399) - im Folgenden: „Förderrichtlinien“ - dürfe aber mit Maßnahmen nicht vor dem Eingang des elektronischen Förderantrags bei der Bewilligungsstelle begonnen werden. Dabei sei der Maßnahmenbeginn mit der Unterzeichnung des ersten Auftrags für Bauleistungen definiert. Diese Unterzeichnung sei hier schon am 29. September 2015 gewesen, wogegen der Beklagte erst am 13. Oktober 2015 dem vorzeitigen Maßnahmenbeginn zugestimmt habe. Wegen des demnach förderschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginns sei der Zuwendungsbescheid vom 10. Juni 2016 rechtswidrig und könne zurückgenommen werden. Auf Vertrauensschutz könne sich der Kläger nicht berufen, weil er in seinem online-Förderantrag falsche Angaben hinsichtlich der Auftragserteilung gemacht habe. Er habe sich schon am 29. September 2015 vertraglich gebunden. Auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der Grundsatz der Gleichbehandlung sowie das öffentliche Interesse an einem einheitlichen und rechtmäßigen Vollzug der Förderrichtlinien sprächen dafür, den rechtswidrigen Zuwendungsbescheid zurückzunehmen.

- 4 2. Gegen den Rücknahmebescheid vom 7. Dezember 2017 erhob der Kläger Anfechtungsklage. Der Zuwendungsbescheid vom 10. Juni 2016 sei rechtmäßig. Der am 29. September 2015 erteilte Auftrag des Klägers sei noch nicht bindend gewesen. Die Fertighaus-Firma habe ihm unter dem 13. Oktober 2015 bestätigt, dass ein Vertrag erst dann zustande komme, wenn der Kläger das Dokument „Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn“ erhalten habe, und der Kläger bis zu diesem Zeitpunkt jederzeit kostenlos von dem Bauvorhaben Abstand nehmen könne. Wegen dieses vereinbarten Rücktrittsrechts sei der Kläger durch den Auftrag am 29. September 2015 noch nicht vertraglich gebunden gewesen. Selbst, wenn man eine rechtsverbindliche Unterzeichnung eines Auftrags am 29. September 2015 annehme, so führe die Auslegung des Merkblatts A zum Förderprogramm nicht dazu, in seinem Fall einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn zu bejahen. Mit „Maßnahmenbeginn“ sei nach Sinn und Zweck der Subventionsvorschriften erst der rechtswirksame Abschluss eines Bauvertrags gemeint. Zudem habe der Kläger in schutzwürdigem Vertrauen eine Vermögensdisposition getroffen, nämlich den Vertrag endgültig be-

standskräftig werden lassen. Dass er dem Beklagten nicht schon früher Unterlagen übersandt habe, könne man ihm nicht vorwerfen. Er sei nie nach den Auftragsunterlagen gefragt worden, zudem sei er rechtlicher Laie. Den Zuwendungsbescheid habe er nicht durch falsche oder unvollständige Angaben erwirkt; die Rechtswidrigkeit des Bescheids habe er nicht erkennen können.

- 5 Der Beklagte wandte ein, dass der Kläger sich am 29. September 2015 vorbehaltlos vertraglich gebunden habe; aus dem seinem Auftrag vom 29. September 2015 beigelegten, im Verwaltungsverfahren vorgelegten Unterlagen ergebe sich nichts Gegenteiliges. Im „Programmteil EnergieSystemHaus“ werde hinsichtlich der Beurteilung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns auf eine Bindung des Zuwendungsempfängers durch die Auftragserteilung abgestellt. Der Kläger genieße keinen Vertrauensschutz. Denn er sei mehrfach auf die Definition des vorzeitigen Maßnahmenbeginns hingewiesen worden. Das Merkblatt A werde einem online-Antragsteller zusammen mit den Richtlinien und dem Förderantrag per E-Mail zugesandt. Da der Kläger den Förderantrag erhalten habe, müsse er auch dieses Merkblatt erhalten haben. Zudem habe der Kläger online bestätigt, dass er die einschlägigen Merkblätter kenne und noch keinen Auftrag für eine Bauleistung bzw. für Anlagentechnik erteilt habe. Hinsichtlich der Rechtswidrigkeit des später erlassenen Zuwendungsbescheids habe er zumindest grob fahrlässig gehandelt. Der Beklagte habe mehrmals die vollständigen Vertragsunterlagen samt Anlagen angefordert. Dem Kläger sei daher vorzuwerfen, dass er nicht früher die vollständigen Unterlagen übersandt habe.
- 6 Im Lauf des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens legte der Kläger ein weiteres von ihm am 29. September 2015 unterzeichnetes Dokument mit dem Titel „Kostenfreies Rücktrittsrecht - öffentliche Mittel - für 10.000 Dächer Programm + Beantwortung offener Punkte - siehe Anlage“ vor, das Bestandteil des Auftrags gewesen sei.
- 7 3. Mit Urteil vom 17. Juli 2018 hob das Bayerische Verwaltungsgericht Augsburg den Rücknahmebescheid der Regierung von Niederbayern vom 7. Dezember 2017 auf. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus:
- 8 Die Unterzeichnung des „Auftrags über die Lieferung und Erstellung eines Fertighauses“ am 29. September 2015 durch den Kläger sei kein förderschädlicher Maßnahmenbeginn. Wann ein solcher förderschädlicher Maßnahmenbeginn vorliege, sei unter Berücksichtigung von Art. 44 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 23 BayHO, von Nr. 1.3 der Verwaltungsvorschriften zu Art. 44 BayHO und Nr. 6.1 Sätze 1 und 3 der Förderrichtlinien zu beurteilen. Diesen Richtlinien zufolge dürfe „mit der Durchführung der zu fördernden Maßnahme nicht vor dem Eingang des elektronischen Förderantrags bei

der Bewilligungsstelle begonnen werden. [...] Als Maßnahmenbeginn gilt der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrags“. Einen solchen Vertrag habe der Kläger am 29. September 2015 nicht abgeschlossen. Der in den Verwaltungsvorschriften zu Art. 44 BayHO sowie in den Förderrichtlinien verwendete Begriff „Abschluss“ eines Vertrags sei wörtlich zu nehmen; dafür sprächen auch die förderrechtlichen Grundsätze. Erst, wenn eine rechtliche Bindung eintrete, gebe ein Empfänger zu erkennen, dass er das Vorhaben auch ohne staatliche Zuwendungen verwirklichen wolle. Vorliegend sei der Fertighaus-Vertrag nicht schon am 29. September 2015 zu Stande gekommen, sondern erst mit Zugang der „Auftragsbestätigung“ vom 22. Oktober 2015 beim Kläger. Der Auftrag vom 29. September 2015 sei zivilrechtlich nur ein Vertragsangebot des Klägers an die Baufirma, was sich insbesondere aus § 1 Nr. 1 Satz 1 der „Vertragsbedingungen“ vom Juli 2015 ergebe. Dieses Angebot habe die Baufirma mit der „Auftragsbestätigung“ vom 22. Oktober 2015 angenommen. Erst mit Zugang dieser Bestätigung beim Kläger, der jedenfalls nach dem 13. Oktober 2015 liege, sei der Vertrag geschlossen worden, was sich auch aus § 1 Nr. 1 Satz 3 der „Vertragsbedingungen“ ergebe. Diesem Ergebnis stehe nicht entgegen, dass gemäß § 1 Nr. 1 Satz 2 der „Vertragsbedingungen“ der Auftraggeber vier Wochen lang an sein Angebot gebunden sei.

- 9 Der Auffassung des Verwaltungsgerichts Würzburg (U.v. 16.4.2018 - W 8 K 18.34 - juris Rn. 40), wonach „nach dem Sinn und Zweck der Vorbeginnklausel schon die rechtsverbindliche Bestellung (Auftragsvergabe) erfasst ist, die der Betreffende nicht mehr einseitig rückgängig machen kann“, sei für den hier gegebenen Sachverhalt nicht zu folgen. Dafür spreche auch, dass die Förderrichtlinien mittlerweile (am 24.1.2018) geändert worden seien und jetzt Nr. 6.1 Satz 5 dieser Richtlinien für den Zeitpunkt des förderschädlichen Maßnahmenbeginns ausdrücklich auf die „Abgabe einer bindende[n] Willenserklärung des Antragstellers zum Vertragsabschluss“ abstelle. Diese Richtlinienbestimmung sei vorliegend nicht anwendbar und könne auch nicht in die hier anzuwendende Fassung der Förderrichtlinien mit dem Stand vom 4. April 2016 „hineingelesen“ werden. Auch das vom Beklagten in Bezug genommene Merkblatt A stelle für die Definition des Maßnahmenbeginns auf die „Unterzeichnung des ersten Auftrags für Bauleistungen (z.B. Bauvertrag)“ ab. Betrachte man dieses Merkblatt A, Nr. 1.3.1 der Verwaltungsvorschriften zu Art. 44 BayHO und Nr. 6.1 Sätze 1 und 3 der Förderrichtlinien in der Fassung vom 4. April 2016, so stelle allein der Abschluss eines rechtsverbindlichen Vertrags einen Maßnahmenbeginn dar. Davon abgesehen würden diesbezügliche Zweifel zu Lasten des Beklagten gehen. Dieser Ansicht stünden der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 6. Dezember 2016 (BayVGH, B.v. 6.12.2016 - 22 ZB 16.2037) und das diesem Beschluss vorangegangene Urteil nicht entgegen, denn dort sei mit dem Begriff

der „Auftragsvergabe“ der Abschluss eines Vertrags gemeint gewesen; ein vorzeitiger rechtsverbindlicher Vertragsabschluss sei vorliegend aber nicht gegeben.

10 Auch die Voraussetzungen für einen Widerruf des Zuwendungsbescheids vom 10. Juni 2016 gemäß Art. 49 Abs. 2a BayVwVfG seien nicht erfüllt. Der Kläger habe keine Leistung erhalten (Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG); mit dem Zuwendungsbescheid sei auch keine Auflage, gegen die der Kläger verstoßen hätte, verbunden gewesen (Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 2 BayVwVfG).

11 4. Mit Beschluss vom 24. April 2019 hat der Verwaltungsgerichtshof auf Antrag des Beklagten die Berufung zugelassen.

12 4.1. Der Beklagte hat beantragt,

13 das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 17. Juli 2018 aufzuheben und die Anfechtungsklage abzuweisen.

14 Er hat im Berufungsverfahren sein Vorbringen vertieft und (mit Schriftsatz vom 10.5.2019) weiter geltend gemacht: Für den Maßnahmenbeginn bestimmten die Förderrichtlinien, dass mit der zu fördernden Maßnahme nicht vor dem Eingang des online-Förderantrags bei der Bewilligungsstelle begonnen werden dürfe. Als Maßnahmenbeginn gelte der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrags. Vorliegend sei schon am 29. September 2015 mit dem Zugang des verbindlichen Auftrags über die Lieferung und Erstellung eines Fertighauses ein förderschädlicher Maßnahmenbeginn im Sinn der Nr. 6.1 der Förderrichtlinien und im Sinn von Art. 44 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 23 BayHO und Nr. 1.3 der Verwaltungsvorschriften zu Art. 44 BayHO gegeben. Die bindende Wirkung des Angebots vom 29. September 2015 ergebe sich bereits aus den gesetzlichen Regelungen der §§ 145 ff. BGB. Bei der rechtlichen Beurteilung staatlicher Fördermaßnahmen, die - wie hier - nicht auf Rechtsnormen, sondern auf verwaltungsintern verbindlichen Vergaberichtlinien beruhten, komme es nicht auf eine objektive Auslegung der Richtlinien an, sondern grundsätzlich nur darauf, wie die ministeriellen Vorgaben tatsächlich verstanden und praktiziert worden seien. Maßgebend sei dabei nicht die Sicht- und Verfahrensweise der im jeweiligen Einzelfall zuständigen Stelle, sondern die landesweite Vollzugspraxis (BayVGH, U.v. 10.12.2015 - 4 B 15.1831 - juris Rn. 26 m.w.N.). Das Wirtschaftsministerium verstehe Nr. 6.1 der Förderrichtlinien so, dass der relevante Zeitpunkt für einen förderschädlichen Maßnahmenbeginn die Auftragserteilung durch den Antragsteller im Sinn eines bindenden Angebots zum Vertragsabschluss sei. So sei auch der bayernweit einheitliche, mit den Bewilligungsbe-

hörden abgestimmte Fördervollzug. Hintergrund dafür sei, dass das Wirtschaftsministerium den förderschädlichen Maßnahmenbeginn nicht von einer weiteren Willenserklärung, der Annahme des Angebots, deren Zeitpunkt der Antragsteller nicht in der Hand habe, abhängig machen und zudem missbräuchliche Vertragsgestaltungen vermeiden wolle. Dementsprechend sei auch im Merkblatt A (EnergieBonusBayern Programmteil EnergieSystemHaus des BayStMWMET) unter dem Stichwort Maßnahmenbeginn ausgeführt: *„Mit der Bestätigung des Eingangs des elektronischen Förderantrags durch die Bewilligungsstelle wird die Zustimmung zu einem vorzeitigen Maßnahmenbeginn erteilt. Der Maßnahmenbeginn ist definiert mit der Unterzeichnung des ersten Auftrages für Bauleistungen (z.B. Bauvertrag). Aufträge für Planungs- und Beratungsleistungen gelten nicht als Maßnahmenbeginn.“* Zudem enthalte der Förderantrag des Klägers unter Nr. 2a die Formulierung *„Zum Zeitpunkt der elektronischen Antragstellung wurde noch kein Auftrag für eine Bauleistung bzw. Anlagentechnik erteilt“* sowie in Nr. 3b die Formulierung *„Ich erkläre, dass mit dem Vorhaben zum Zeitpunkt der elektronischen Antragstellung noch nicht begonnen worden war, d.h. es wurde bis dahin noch kein Auftrag für bauliche Maßnahmen am Gebäude vergeben.“* Der Kläger habe bei der online-Antragstellung aktiv bestätigt, die „einschlägigen Merkblätter“ zur Kenntnis genommen zu haben. Der Fördervollzug entspreche auch dem Ausnahmecharakter der Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns, wie er in der Rechtsprechung anerkannt sei (u.a. BayVGh, B.v. 12.9.2000 - 4 ZB 97.3544 - juris Rn. 8). Für die Frage, ob bzw. ab wann ein Maßnahmenbeginn vorliege, sei somit „die Vorschrift“ nach dem Sinn und Zweck dahingehend auszulegen, dass maßgeblich für den Beginn einer Maßnahme der Zeitpunkt sei, ab dem der Maßnahmenträger eine rechtliche Bindung eingehe. Davon sei auch das Verwaltungsgericht ausgegangen (Urteilsabdruck - UA - S. 9 unten, S. 10 oben), habe dann aber hieraus die falsche Schlussfolgerung gezogen und verkannt, dass schon das Angebot vorliegend bindend sei. Der Antragsteller habe insofern nicht mehr in der Hand, ob oder wann genau sein Angebot angenommen werde. Hierauf sei nach dem Willen des Richtliniengebers und der dementsprechenden Förderpraxis maßgeblich abzustellen. Dass zwischenzeitlich die geschilderte Förderpraxis in den Förderrichtlinien durch die Bekanntmachung vom 24. Januar 2018 „verschriftlicht“ worden sei, habe nur eine deklaratorische, klarstellende Wirkung.

- 15 Auch das Dokument mit dem Titel „Kostenfreies Rücktrittsrecht - öffentliche Mittel - für 10.000 Dächer Programm + Beantwortung offener Punkte - siehe Anlage“ ändere nichts an der Förderschädlichkeit des Auftrags vom 29. September 2015, weil es nicht Bestandteil des Auftrags geworden sei. Als solche Bestandteile würden im Auftrag vom 29. September 2015 vielmehr nur die Anlagen Nr. 1 bis 15 benannt. Eine dieser Anlagen sei ebenfalls am 29. September 2015 unterschrieben und oben als

„Anlage Nr. 1 zum Auftrag vom 29.9.2015" überschrieben und damit als Bestandteil des Auftrags erkennbar. Eine solche Bezugnahme fehle dagegen auf dem Schriftstück „Kostenfreies Rücktrittsrecht - öffentliche Mittel - für 10.000 Dächer Programm + Beantwortung offener Punkte - siehe Anlage". Ferner deute der Wortlaut des Schriftstücks darauf hin, dass ein Rücktrittsrecht eingeräumt werden solle. Ein Rücktrittsrecht ermögliche aber nur das Rückgängigmachen eines wirksam zustande gekommenen Vertrags, nicht eines Angebots. Außerdem sei das Schriftstück nur von dem Kundenberater und Vermittler des Geschäfts zwischen dem Kläger und der Fertighaus-Firma unterschrieben worden, der nicht berechtigt gewesen sei, diese Firma rechtsgeschäftlich zu vertreten. Eine etwaige nachträgliche Genehmigung des Handelns des Vermittlers scheidet bereits deshalb aus, weil sich die Firma in zwei Schreiben (vom 13.10.2015 und 22.10.2015) ausdrücklich von diesem Schriftstück distanziert habe. Eine auch die Förderung erfassende Einschränkung der verbindlichen Willenserklärung müsse, damit das Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns nicht leerlaufe, schon in der Bestellung enthalten sein. Daran fehle es hier.

16 Der Kläger habe auch nicht auf den Bestand des Zuwendungsbescheids vertrauen dürfen, zumal er den Zuwendungsbescheid durch falsche Angaben erwirkt und die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts zumindest grob fahrlässig nicht gekannt habe. Die durch Setzen von Häkchen im online-Förderantrag aktiv gemachten Angaben des Klägers (er habe noch keinen Auftrag für eine Bauleistung bzw. Anlagentechnik erteilt; er habe noch nicht mit dem Vorhaben begonnen; er kenne die einschlägigen Merkblätter) seien für die Bewilligung entscheidend gewesen. Dass seine Erklärung auch seinen „Auftrag über die Lieferung und Erstellung eines Fertighauses" umfasse, habe der Kläger erkennen können; sofern ihm etwas fraglich gewesen sei, hätte er sich bei der Bewilligungsbehörde erkundigen müssen. Ein Verschulden sei nicht Voraussetzung für Art. 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 BayVwVfG; vielmehr reiche aus, dass der Fehler des Verwaltungsakts in den Verantwortungsbereich des Adressaten falle.

17 4.2. Der Kläger hat beantragt,

18 die Berufung zurückzuweisen.

19 Er hat die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts und dessen Urteilsbegründung unterstützt und vorgetragen, die Förderrichtlinien und die Verwaltungsvorschriften zu Art. 44 BayHO setzten für den Maßnahmenbeginn den Abschluss eines Lieferungs- oder Leistungsvertrags, dort Bauvertrag, voraus. Im Merkblatt A des 10.000-Häuser-Programms Bayern (in der zum Zeitpunkt des Förderantrags des Klägers geltenden Fassung) sei der Maßnahmenbeginn davon abweichend beschrieben, wenn es dort

geheißen habe: „Der Maßnahmenbeginn ist definiert mit der Unterzeichnung des ersten Auftrages für Bauleistungen (z.B. Bauvertrag)“; diese Widersprüchlichkeit dürfe nicht zu Lasten des antragstellenden Klägers gehen. Der Beklagte habe diese Formulierung in den Förderrichtlinien später (zum 1.1.2018) geändert, es heiße jetzt: „Der Maßnahmenbeginn ist definiert mit der Erteilung des ersten Auftrags für Bauleistungen (d.h. die einseitige bindende Abgabe einer Willenserklärung zum Vertragschluss)“. Entgegen der Annahme des Beklagten sei das „in diesem Zusammenhang unterzeichnete“ Dokument „Kostenfreies Rücktrittsrecht - Öffentliche Mittel - für 10.000 Dächer Programm + Beantwortung offener Punkte - siehe Anlage“ Bestandteil des Auftrags geworden. Mit Nr. 2 dieser Anlage werde dem Bauherrn kostenfrei ein Rücktrittsrecht unter der Bedingung eingeräumt, dass die Förderstelle einen Förderantrag aus sachlichen Gründen nicht bewillige. Die Bezeichnung als Rücktrittsrecht sei - zumal nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme - als Bedingung im Rechtssinne auszulegen. Jedenfalls habe der Kläger bei Unterzeichnung des Auftragsformulars kein bindendes Angebot abgeben wollen, sondern seine Willenserklärung für den Fall der Nichtgewährung der Förderung eindeutig schon bei der Bestellung eingeschränkt und den Auftrag damit ausdrücklich unter eine aufschiebende Bedingung (Bewilligung der Förderung) gestellt. Die Anfertigung einer separaten Anlage mache deutlich, dass diese Einschränkung für die Parteien besonders wichtig gewesen sei. Was als „Maßnahmenbeginn“ gelten solle, bleibe in den Förderunterlagen letztlich unklar; jedenfalls könne den Unterlagen zufolge ein Maßnahmenbeginn nicht vor dem Abschluss eines zivilrechtlichen Bauvertrags angenommen werden. Die vom Beklagten genannten zivilrechtlichen Bestimmungen (§§ 145 ff. BGB) müssten vorliegend - auch aufgrund der Beweisaufnahme - gerade zu einem der Auffassung des Beklagten gegenteiligen Ergebnis führen. Zu Recht habe das Verwaltungsgericht nicht entscheidend auf die verwaltungsinternen verbindlichen Vergaberichtlinien und die ministeriellen Vorgaben abgestellt; eine - in der ersten Instanz nicht vorgetragene - landesweite Vollzugspraxis könne im vorliegenden Fall nicht die Annahme eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns rechtfertigen. Der vorliegende Fall sei ein Einzelfall mit einzelfallbezogenen Absprachen. Dass es eine einheitliche, dem Vortrag des Beklagten entsprechende Vollzugspraxis nicht gegeben habe, belegten auch andere Fälle, in denen der Beklagte entweder Rücknahmebescheide überhaupt nicht erlassen oder im Klageverfahren wieder zurückgenommen habe. Der vorliegende Streit drehe sich nur darum, ob durch die Absprachen am 29. September 2015 ein bindendes Angebot abgegeben worden sei. Stelle man dagegen - wie es richtig sei - auf die Annahme des Angebots ab, so komme es auf die Bedeutung der Auftragserteilung vom 29. September 2015 nicht an. Der Beklagte erkenne an, dass von einem vorzeitigen Maßnahmenbeginn erst ausgegangen werden könne, wenn sich der Auftraggeber rechtlich gebunden habe. Zur Beurteilung, ob eine rechtliche

Bindung vorliege, dürfe aber nicht auf die Förderpraxis (deren Einheitlichkeit dergestalt, wie sie vom Beklagten behauptet werde, überdies anzuzweifeln sei) abgestellt werden. Entscheidend sei, dass mit den Förderunterlagen dem Antragsteller suggeriert werde, dass erst mit Abschluss des Bauvertrags von einem Maßnahmenbeginn auszugehen sei. Dies sei zumindest spätestens bei der Prüfung eines schutzwürdigen Vertrauens zu beachten. Die Ausführungen des Beklagten zu den Berechtigungen des Vermittlers seien nicht schlüssig. Wenn dieser - nach der Argumentation des Beklagten - nicht zur Vertretung der Fertighaus-Firma berechtigt gewesen sei, so habe der Kläger auch kein wirksames Angebot abgegeben, da der Auftrag gleichfalls vom Vermittler entgegengenommen worden sei. Der Kläger habe schutzwürdig auf den Bestand des Zuwendungsbescheids vertraut und seine Finanzierung wie auch die Ausstattung des Hauses darauf ausgerichtet.

- 20 Mit weiteren Schriftsätzen haben die Parteien ihren Vortrag vertieft. Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Verwaltungsverfahrensakten und die Gerichtsakten beider Rechtszüge mit der Niederschrift über die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof am 2. Oktober 2019 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 21 Die Berufung hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den angefochtenen Rücknahmebescheid vom 7. Dezember 2017 zwar mit einer unzutreffenden Begründung, aber im Ergebnis zu Recht aufgehoben. Denn dieser vom Kläger mit einer zulässigen Anfechtungsklage angegriffene Bescheid ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 22 1. Der Beklagte hat den angefochtenen Rücknahmebescheid vom 7. Dezember 2017 auf Art. 48 BayVwVfG gestützt, da er den Zuwendungsbescheid vom 10. Juni 2016 als rechtswidrig angesehen hat. Art. 48 BayVwVfG setzt einen rechtswidrigen Verwaltungsakt voraus. Nur unter dieser Voraussetzung ist Raum für eine weitergehende Prüfung gemäß Art. 48 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 2 bis 4 BayVwVfG. Die rechtsfehlerhaft auf Art. 48 BayVwVfG gestützte Aufhebung eines rechtmäßigen Verwaltungsakts dagegen kann nur ausnahmsweise dann aufrechterhalten werden, wenn - was vorliegend nicht ersichtlich ist - zugleich die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Widerruf gemäß Art. 49 BayVwVfG gegeben wären und sich die Behörde bei ihrer Entscheidung der unterschiedlichen Ermessensrahmen bewusst war (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 48 Rn. 50).

- 23 Der Zuwendungsbescheid vom 10. Juni 2016 ist rechtmäßig. Die mit ihm bewilligte Zuwendung ist eine freiwillige Leistung, die der Freistaat Bayern auf der Grundlage von und im Einklang mit Art. 44 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 23 der Bayerischen Haushaltsordnung - BayHO - und den Förderrichtlinien zur Durchführung des bayerischen 10.000-Häuser-Programms (Bekanntmachung des damaligen Bayer. Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie vom 29.7.2015 – Az. 91-9151/3/1 – AllMBI 2015, 399) - nachfolgend: „Förderrichtlinien“ - gewährt. Er gewährt sie nach billigem Ermessen und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. In diesem Rahmen hat der Freistaat Bayern das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) zu beachten, daneben auch den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis gemäß den einschlägigen Richtlinien. Gefördert wurde der Einbau einer Photovoltaikanlage in das vom Kläger errichtete Fertighaus. Darüber, dass dies eine nach den einschlägigen Förderrichtlinien im Grunde förderfähige Maßnahme ist, besteht unter den Beteiligten kein Streit.
- 24 Gegen Art. 23 BayHO wird indes dann verstoßen, wenn Zuwendungen einem Empfänger gewährt werden, der zeigt, dass er das staatliche Interesse an der Zweckerfüllung auch befriedigen, also sein an sich förderfähiges Vorhaben verwirklichen würde, ohne dass ihm hierfür staatliche Zuwendungen gewährt würden (BayVGh, B.v. 6.12.2016 - 22 ZB 16.2037 - juris Rn. 18). Diesem förderrechtlichen Grundsatz dient es auch, dass ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn der staatlichen Zustimmung bedarf, damit der Staat auf die Ausgestaltung des Vorhabens noch Einfluss nehmen und so das Erreichen des staatlicherseits erwünschten Zwecks sicherstellen kann. Bei einem Maßnahmenbeginn vor der Prüfung der Maßnahme wäre ein solcher Einfluss nicht mehr möglich. Dementsprechend bestimmt Nr. 1.3 der Verwaltungsvorschriften zu Art. 44 BayHO, dass Zuwendungen nur für solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen worden sind. Vorliegend meint der Beklagte, der Förderung stehe ein solcher vor der Bewilligung der Zuwendung erfolgter und damit „förderschädlicher“ vorzeitiger Maßnahmenbeginn durch den Kläger entgegen. Diese Ansicht teilt der Verwaltungsgerichtshof nicht.
- 25 1.1. Fehl geht indes die (in einem Leitsatz formulierte und in den Rn. 31 ff. seines Urteils dargelegte) Begründung des Verwaltungsgerichts, die Abgabe eines verbindlichen Angebots durch den potentiellen Zuwendungsempfänger zum Abschluss eines Vertrags über eine nach dem 10.000-Häuser-Programm grundsätzlich förderfähige Maßnahme stelle keinen förderschädlichen Maßnahmenbeginn dar, und diese Bewertung ergebe sich aus einer Auslegung der Verwaltungsvorschriften zu Art. 44 BayHO i.V.m. den Förderrichtlinien und den hierzu vom Staat erstellten Merkblättern

(insbesondere dem „Merkblatt A“) und weiteren Unterlagen, ein Maßnahmenbeginn (der, wenn er vor der Beantragung der Förderung vorgenommen wird, „förderschädlich“ ist) liege erst im Vertragsschluss.

- 26 Vielmehr gilt: Sind die Fördervoraussetzungen – wie hier – zulässigerweise in Förderrichtlinien geregelt, so müssen diese von der zuständigen Bewilligungsbehörde gleichmäßig (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV), im Einklang mit Art. 23 und 44 BayHO, ohne Verstoß gegen andere Rechtsvorschriften und gemäß dem Förderzweck angewendet werden, wie dieser in den selbst gegebenen Richtlinien zum Ausdruck kommt. Die Verwaltungsgerichte haben sich auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ggf. ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. Entscheidend ist daher allein, wie die zuständige Behörde die Richtlinie im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger, zu einer Selbstbindung führenden Verwaltungspraxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen an den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) gebunden ist. Dabei darf eine solche Richtlinie nicht - wie Gesetze oder Rechtsverordnungen - gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (BVerwG, U.v. 16.6.2015 - 10 C 15.14 - juris Rn. 24; BayVGH, B.v. 17.11.2010 - 4 ZB 10.1689 - juris Rn. 19; BayVGH, B.v. 27.7.2009 - 4 ZB 07.1132 - juris Rn. 13). Ein Anspruch auf die Förderung besteht im Einzelfall über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz dann, wenn die in den Richtlinien dargelegten Fördervoraussetzungen vorliegen und vergleichbare Anträge in ständiger Förderpraxis des Beklagten auch positiv verbeschieden werden.
- 27 1.2. Die rechtliche Prüfung im vorliegenden Fall hat demnach nicht daran anzusetzen, wie die für den Zuwendungsbescheid vom 10. Juni 2016 maßgeblichen Förderrichtlinien, die hierzu erstellten Merkblätter und andere Unterlagen auszulegen wären, sondern daran, welche Förderpraxis des Beklagten dem Zuwendungsbescheid zugrunde lag. Diese Förderpraxis indes war vorliegend nach der Überzeugung des Gerichts dergestalt, dass als „Maßnahmenbeginn“ (der im Fall eines Maßnahmenbeginns vor der Stellung des Förderantrags ohne Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn förderschädlich gewesen ist) nicht erst der Abschluss eines entsprechenden Vertrags über eine förderfähige Maßnahme (i.d.R. ein Kauf- oder Werkvertrag mit einer Liefer- oder Baufirma) anzusehen war, sondern grundsätzlich bereits das **bindende** Angebot des Kunden (vorliegend des Klägers) zum Abschluss eines solchen Vertrags. Ausnahmsweise war demnach ein Vertragsangebot dann nicht

bindend und daher nicht förderschädlich, wenn die Bestellung (das Angebot zum Abschluss eines Kauf- oder Werkvertrags) von der Gewährung der Zuwendung nach dem 10.000-Häuser-Programm abhängig gemacht wurde. Dazu konnte das Angebot insbesondere eine (aufschiebende oder auflösende) Bedingung (§ 158 BGB) oder ein Rücktritts- bzw. Widerrufsrecht des Bestellers vorsehen, jeweils eindeutig bezogen auf die (Nicht-)Gewährung der betreffenden Zuwendung.

- 28 Der Beklagte meint - über diese Voraussetzungen noch hinausgehend - allerdings, förderunschädlich sei nach der damaligen Förderpraxis nur ein solches Angebot eines Kunden (hier: des Klägers) gewesen, das entweder erst nach der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn oder zwar vor dieser Zustimmung abgegeben worden sei, in letzterem Fall aber die rechtliche Bindung des Kunden an sein Angebot (vgl. § 145 BGB) davon abhängig gemacht wurde, dass diesem eine Zuwendung nach dem 10.000-Häuser-Programm gewährt werden würde. Außerdem müsse diese die Bindung des Kunden einschränkende Erklärung im selben Schriftstück wie der Auftrag enthalten gewesen sein (gewissermaßen unter Wahrung der „Urkundeneinheit“). Eine derartige gleichmäßige Förderpraxis des Beklagten hat sich allerdings jedenfalls für den vorliegend relevanten Zeitraum vom online-Förderantrag des Klägers (am 13.10.2015) bis zum Zuwendungsbescheid (vom 10.6.2016) nicht feststellen lassen. Der Beklagte hat diesbezüglich (mit E-Mail vom 27.9.2019 auf Nachfrage des Senats) vorgetragen, die Vollzugshinweise des bayerischen Wirtschaftsministeriums gebe es zwar in schriftlicher Form erst seit Juli 2018. Sie seien aber die „Verschriftlichung“ der seit dem Beginn des 10.000-Häuser-Programms praktizierten ständigen Verwaltungspraxis. Diese Verwaltungspraxis sei in Dienstbesprechungen des Wirtschaftsministeriums mit den beiden Bewilligungsbehörden (Regierungen von Niederbayern und Unterfranken) im Hinblick auf das Thema „vorzeitiger Maßnahmenbeginn“ immer wieder erörtert worden; dabei sei stets - mündlich - vereinbart worden, an der Verwaltungspraxis festzuhalten, wonach auf die verbindliche Auftragserteilung durch den Antragsteller als relevantem Anknüpfungszeitpunkt für die Frage des förderschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginns abzustellen sei.
- 29 Dass die „Verbindlichkeit“ eines Kundenauftrags nur mittels einer im Angebot enthaltenen Bedingung, wonach die Gültigkeit des Angebots an die Gewährung einer Zuwendung nach dem 10.000-Häuser-Programm geknüpft sei, ausgeschlossen werden könne, und außerdem der Kundenauftrag selbst und die diesen Auftrag einschränkende Bedingung im selben Schriftstück („Urkundeneinheit“) enthalten sein müssten, ergibt sich aus den verschriftlichten Vollzugshinweisen und den übrigen Förderunterlagen dagegen nicht.

- 30 Den genannten Vollzugshinweisen zum 10.000-Häuser-Programm lassen sich die vorgenannten Einschränkungen nicht entnehmen. So heißt es dort unter Nr. 1 („Allgemein“): „Als Maßnahmebeginn in diesem Sinne gilt der Abschluss eines der Ausführung der Maßnahme zuzurechnenden Leistungs- oder Lieferungsvertrages“. Auf dem zum Programmteil „EnergieSystem-Haus“ zugehörigen Merkblatt A und im Förderantrag werde „der Maßnahmenbeginn als „Erteilung des ersten Auftrages für Bauleistungen definiert“; in der ständigen Förderpraxis werde auf die Definition im Merkblatt A abgestellt und der „Maßnahmenbeginn mit der Auftragserteilung durch den Antragsteller definiert“. Unter Nr. 2 („Fertighäuser“) heißt es: *„Indem der Antragsteller durch Unterzeichnung der Vertragsunterlagen vor elektronischer Antragstellung ein bindendes Angebot zum Abschluss eines solchen Vertrages abgibt, liegt ein förderschädlicher, vorzeitiger Maßnahmebeginn im Sinne der Förderpraxis vor. Lediglich eine Einschränkung dieser Willenserklärung wird als förderunschädlich anerkannt, wenn sie sich ausdrücklich auf die Gewährung von Fördermitteln bezieht und im bindenden Angebot des Antragstellers enthalten war. Nur durch einen solchen, rechtzeitig eingegangenen Vorbehalt in der Auftragserteilung kann somit der Zeitpunkt für den (förderschädlichen) Maßnahmenbeginn nach hinten verschoben werden“*.
- 31 Wenn in diesen Vollzugshinweisen unter „Maßnahmenbeginn“ einerseits der „Abschluss eines Vertrages“, andererseits von einem „bindenden Angebot des Antragstellers“, außerdem von einem ausdrücklich auf die Gewährung von Fördermitteln bezogenen „Vorbehalt“ oder „Einschränkung dieser Willenserklärung“ und von „im bindenden Angebot ... enthalten“ die Rede ist, schließlich auf Definitionen im Merkblatt A abgestellt wird, so entnimmt der Verwaltungsgerichtshof dieser „Verschriftlichung“ Folgendes: Nicht als förderungswürdig angesehen wird in der Förderpraxis derjenige Antragsteller, der - erkennbar - entschlossen ist, die an sich förderfähige Maßnahme auf jeden Fall, also auch unabhängig von einer Förderung, durchzuführen. Zu Tage tritt eine solche unbedingte Entschlossenheit dadurch, dass der Antragsteller sich bereits vor der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn dem potentiellen Vertragspartner (z.B. der Fertighausfirma) derart „ausgeliefert“ hat, dass er das Zustandekommen und den Bestand eines rechtswirksamen Vertrags und die Pflicht zu dessen Erfüllung nicht mehr einseitig beseitigen kann, nachdem der Angebotsempfänger das Angebot angenommen hat. Auch eine Zusatzerklärung, mit der sich der Antragsteller vor einem solchen „Ausgeliefertsein“ an den potentiellen Vertragspartner schützt und das Angebot einschränkt, soll nach dem Willen des die Förderung gewährenden Staates die Förderschädlichkeit des Angebots nicht in jedem Fall abwenden, sondern nur dann, wenn die Einschränkung erkennbar gerade wegen der Ungewissheit über die Bewilligung der erhofften Zuwendung erklärt worden ist. Zur Vermeidung der Förderschädlichkeit des Angebots ungenügend wäre dieser

Förderpraxis zufolge daher z.B. eine solche Einschränkung, die der Auftraggeber nicht im Hinblick auf das 10.000-Häuser-Programm, sondern etwa wegen seiner Ungewissheit über eine erforderliche Kreditfinanzierung oder einen noch zu schließenden Grundstückskaufvertrag erklärt hat (wie im Fall von BayVGH, B.v. 11.4.2019 - 22 ZB 18.2291 - juris Rn. 22).

- 32 Förderunschädlich ist dagegen unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ein vor dem Förderantrag abgegebenes Vertragsangebot des Antragstellers gegenüber dem potentiellen Vertragspartner, das - auf welche rechtstechnische Weise auch immer - jedenfalls derart gestaltet ist, dass der Antragsteller für den Fall der Versagung der beantragten Zuwendung an sein Angebot oder den bereits geschlossenen Vertrag nicht gebunden und insoweit nicht allein vom „guten Willen“ des Vertragspartners abhängig ist. Unter „Angebot“ in diesem Sinn können auch die in verschiedenen Schriftstücken enthaltenen Erklärungen verstanden werden, wenn diese Schriftstücke zusammengehören und dies für die Vertragsparteien nach dem objektiven Empfängerhorizont erkennbar ist. Eine hiervon abweichende Förderpraxis, die ausschließlich eine bestimmte rechtstechnische Konstruktion (ein unter eine aufschiebende Bedingung gestelltes Angebot) oder eine bestimmte formale Gestaltung („Urkundeneinheit“) als förderunschädlich ansähe, obwohl andere zivilrechtliche Konstruktionen oder formale Gestaltungen ein im Hinblick auf den Förderzweck aus der Sicht des Hauskäufers gleichwertiges rechtliches Ergebnis erreichen würden, müsste auf Bedenken stoßen. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet eine gleichmäßige Verwaltungspraxis. Dazu gehört das Verbot einer nicht durch sachliche Unterschiede gerechtfertigten Differenzierung zwischen verschiedenen Sachverhalten bei der Förderung und auch bei der Praxis der Rückforderung (BayVGH, U.v. 25.7.2013 –4 B 13.727 - juris Rn. 41). Im Einklang hiermit hat der Vertreter des Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie in der mündlichen Verhandlung am 2. Oktober 2019 zur Förderpraxis erklärt, das Ministerium habe im Januar 2019 ein Hinweisschreiben an die Regierungen verfasst, weil es habe feststellen müssen, dass „im Fördervollzug alles akzeptiert worden war, was eine Bindung bei der Auftragserteilung einschränkte“, und damit die im obengenannten Sinn zu verstehende großzügigere Förderpraxis jedenfalls bis zu dem genannten Zeitpunkt bestätigt.
- 33 1.3. Vorliegend hat der Kläger seinen Förderantrag am 13. Oktober 2015 online über das vom Beklagten eingerichtete Internetportal gestellt. Sein Angebot zum Abschluss eines Vertrags mit dem Unternehmen H**** Haus (nachfolgend: Fertighaus-Firma) über die Errichtung eines Fertighauses hatte der Kläger dagegen schon am 29. September 2015 unterschrieben und dem potentiellen Vertragspartner (der Fertighaus-Firma) zugeleitet. Dieses Angebot zum Vertragsschluss bestand nicht isoliert

aus dem mit „Auftrag zur Lieferung und Erstellung Ihres H**** Hauses“ überschriebenen, vordruckten, ausgefüllten und vom Kläger (und einem Fachberater und Vermittler der Fertighaus-Firma) unterzeichneten Schriftstück. Zum Angebot gehörten vielmehr weitere Dokumente, bei denen es sich teils um Zeichnungen (Schnitte, Pläne), teils um Vertragsbedingungen, teils um vom Kläger unterschriebene Zusatzerklärungen handelte. Diese Zusatzdokumente als Teil des Angebots zum Vertragsabschluss anzusehen rechtfertigt sich deshalb, weil die unterschriebenen Zusatzerklärungen dasselbe Unterschriftsdatum wie der „Auftrag“ (29.9.2015) tragen, außerdem auch denselben Eingangsstempel (29.9.2015), der - allen erkennbaren Umständen nach - von der Fertighaus-Firma aufgestempelt wurde, und die Anlagen zudem in einem Bestätigungsschreiben des Vertragspartners vom 22. Oktober 2015 (vgl. Bl. 173 der Behördenakte) als „Bestandteile des Auftrags“ bezeichnet werden. Einer ausdrücklichen Bezugnahme auf den (eigentlichen) Auftrag vom 29. September 2015, wie sie z.B. im „Zusatzauftrag Anlage-Nr.: 1“ vorgenommen wurde, bedarf es nicht, um die Zusatzdokumente rechtlich als Bestandteile eines einzigen, in seiner Gesamtheit zu sehenden Angebots aufzufassen.

- 34 Bei einer dieser vordruckten Zusatzerklärungen handelt es sich um ein Blatt, das in der linken oberen Ecke die handschriftliche Ziffer 2 aufweist, vom Kläger (nebst seiner Ehefrau) und dem Fachberater am 29. September 2015 unterschrieben wurde. Es trägt die Überschrift „Kostenfreies Rücktrittsrecht - Öffentliche Mittel - für 10.000 Dächer Programm + Beantwortung offener Punkte - siehe Anlage“; die Worte „für 10.000 Dächer Programm + Beantwortung offener Punkte - siehe Anlage“ sind - erkennbar an der Positionierung und der abweichenden Schrifttype - nachträglich in den Text eingefügt worden. Dieses Blatt trägt - anders als die übrigen Anlagen zum „Auftrag“ - nicht das Logo der Fertighaus-Firma. Die Erklärung für diese Auffälligkeiten hat der in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht als Zeuge vernommene Fachberater mit seiner Aussage gegeben, wonach der „Hausauftrag“ am 29. September 2015 in seiner Anwesenheit unterschrieben worden sei und diesem Auftrag neben einem (so die Bezeichnungen des Zeugen) „Vorbehalt Baugenehmigung“ ein weiterer „Vorbehalt Finanzierung öffentliche Mittel“ beigefügt gewesen sei; der letztgenannte „Vorbehalt“ habe nach seiner Erinnerung eine von ihm angebrachte Ergänzung „10.000-Häuser-Programm“ getragen. Grund hierfür sei gewesen, dass er damals der Erste im Team gewesen sei, der den Kunden dieses Förderprogramm zur Finanzierung empfohlen habe, und dass die Unterlagen der Fertighaus-Firma auf dieses Programm noch nicht ausgerichtet gewesen seien. Der vordruckte Text unter Nr. 2 dieses Blattes lautet: *„Unter der Bedingung, dass die Förderstelle einen entsprechenden Antrag des Bauherren auf Gewährung öffentlicher Mittel für das Vertragsobjekt aus sachlichen Gründen nicht bewilligt, hat der Bauherr*

ein kostenfreies Rücktrittsrecht“.

- 35 Dieses mit der Nr. 2 versehene Blatt gelangte nie zu den Verwaltungsverfahrensakten; der Kläger hat es erst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgelegt, und auch dort sehr spät, nämlich als Anlage K5 zum Schriftsatz vom 18. Juni 2018 (Bl. 86 der Verwaltungsgerichtsakte). Der Grund dafür lässt sich anhand der Verwaltungsverfahrens- und Gerichtsakten, des Vortrags der Beteiligten und der Entscheidungsgründe des erstinstanzlichen Urteil wie folgt rekonstruieren: Der Fachberater hat den Kläger seit Anfang September 2015 zu dessen Wunsch, ein Fertighaus zu kaufen und hierfür auch öffentliche Fördermittel in Anspruch zu nehmen, beraten; er hat mit dem Kläger auch den gesamten Auftrag an die Fertighaus-Firma unterschriftsreif vorbereitet und entsprechend gestaltet. Die Fertighaus-Firma hat in ihrer Mitteilung vom 13. Oktober 2015 an den Kläger ausdrücklich auf dessen Wunsch, das Förderprogramm „10.000 Häuser“ des Freistaats Bayern beanspruchen zu wollen, Bezug genommen. Sie hat insoweit dem Kläger bestätigt, *„dass ein Vertrag zur Lieferung und Herstellung eines Hauses zwischen Ihnen und H**** Haus erst rechtswirksam zu Stande kommt, wenn der Bauherr das Dokument „Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn“ von der Förderstelle erhalten hat. Bis zu diesem Zeitpunkt können Sie jederzeit kostenlos von der Realisierung Ihres Bauvorhabens mit H**** Haus Abstand nehmen“.* Als Anlage zu ihrer Mitteilung vom 13. Oktober 2015 hat die Fertighaus-Firma dem Kläger aber das Formular für eine andere, noch zu unterschreibende Zusatzvereinbarung „10.000-Häuser-Programm, Bayern“ zugesandt und hierzu erklärt, die von ihm schon unterzeichnete Zusatzvereinbarung „Rücktrittsrecht Öffentliche Mittel“ werde gegen diese beiliegende Vereinbarung ausgetauscht (vgl. Bl. 157, 158 der Behördenakte). Diese „Vertragsanlage - 10.000-Häuser-Programm, Bayern“ hat der Kläger (ohne den Fachberater) dann erst am 25. Oktober 2015 unterschrieben und dem Vertragspartner zugeleitet; inhaltlich entspricht diese „Vertragsanlage“ - soweit es um das Wirksamwerden des Vertrags geht - der oben genannten Bestätigung vom 13. Oktober 2015. Dass die Verwaltungsbehörde nicht von der Zusatzerklärung „Kostenfreies Rücktrittsrecht - Öffentliche Mittel - für 10.000 Dächer Programm + Beantwortung offener Punkte - siehe Anlage“ vom 29. September 2015 (Bl. 86 der Gerichtsakte) Kenntnis erlangte, liegt - so ist aus dem Akteninhalt zu schließen - daran, dass die Behörde bei der Prüfung des Verwendungsnachweises den Kläger mehrmals erfolglos zur Vorlage aller Vertragsunterlagen aufforderte, sich auf Bitte des Klägers schließlich an die Fertighaus-Firma wandte und die benötigten Unterlagen von dort erhielt. In diesem der Behörde übersandten Aktenkonvolut fehlte aber gerade jene Zusatzerklärung vom 29. September 2015 mit der handschriftlichen Nummer 2, denn sie war durch die ausgetauschte neue, aber erst am 25. Oktober 2015 unterschriebene, auf das „10.000-Häuser-Programm“ zugeschnittene Erklärung

ersetzt worden. Den Grund dafür, dass dieses Blatt (mit der Nr. 2, Anlage K5 zum Schriftsatz vom 18.6.2018, Bl. 86 der Gerichtsakte) erst so spät vorgelegt wurde, hat der Klägerbevollmächtigte in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof erklärt. Er hat angegeben, er habe auf die Einwände des Beklagten hin, wonach sich aus den vorhandenen Vertragsunterlagen kein rechtzeitig auf das 10.000-Häuser-Programm bezogener Vorbehalt des Klägers ergebe, nochmals nachdrücklich bei der Fertighaus-Firma nach etwaigen weiteren, bislang der Behörde nicht übersandten Vertragsunterlagen gefragt und daraufhin das besagte Blatt (Bl. 86 der Gerichtsakte) erhalten. Diese Erklärung des Bevollmächtigten ist vereinbar mit der „Auftragsbestätigung“ der Fertighaus-Firma an den Kläger vom 22. Oktober 2015 (Bl. 173 der Behördenakte), auf der zwar eine „Anlage 2“ gelistet, jedoch als „hinfällig (Rücktrittsrecht 10.000-Häuser-Programm)“ bezeichnet ist; der geschilderte Ablauf erklärt auch, weshalb diese „Anlage 2“ mit einem Schrägstrich praktisch über den gesamten Text durchgestrichen wurde. Außer durch den Austausch der beiden das 10.000-Häuser-Programm betreffenden Erklärungen sind nach dem erstinstanzlichen Urteil zusätzliche Irritationen dadurch entstanden, dass das Verwaltungsgericht wohl irrtümlich von einer „Anlage Nr. 6“ geschrieben hat.

- 36 1.4. Rechtlich ist das vom Kläger am 29. September 2015 der Fertighaus-Firma gegenüber abgegebene Angebot zum Vertragsschluss - in seiner Gesamtheit, also unter Einschluss auch der oben genannten „Anlage 2“ - als ein Angebot unter Einschluss eines auf die staatliche Zuwendung bezogenen Rücktrittsrechts zu werten, das wegen des Ausschlusses einer Bindung des Kunden der Förderpraxis des Freistaates Bayern zum 10.000-Häuser-Programm und dem Förderzweck entsprochen hat. Stellt man, wie der Beklagte dies vorliegend durchgängig in seinem Vortrag beansprucht hat, - erstens - darauf ab, ob sich der Förderantragsteller im Zeitpunkt seines Förderantrags bereits gebunden (im oben beschriebenen Sinn dem potentiellen Vertragspartner also „ausgeliefert“) hatte oder ob er (um einen förderschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginn zu vermeiden) sich die Loslösung vom Vertrag unabhängig von der Bereitschaft des Vertragspartners gesichert hatte, und ist - zweitens - das derart gestaltete Angebot geeignet, dieses Ziel zu erreichen, dann kommt es nicht darauf an, ob und wann der Vertragspartner nach dem maßgeblichen Zeitpunkt der Förderantragsstellung auf das dergestalt eingeschränkte Angebot des Kunden eingeht, ob er es ablehnt oder nur modifiziert annimmt; unerheblich ist daher der vom Beklagten eingewandte Umstand, dass die „Anlage 2“ nicht von einem Vertretungsberechtigten der Fertighaus-Firma unterschrieben und ob die Vereinbarung seitens der Fertighaus-Firma nachträglich genehmigt wurde. Vorliegend hat der Kläger am 29. September 2015 zweifelsfrei ein Angebot gegenüber der Fertighaus-Firma abgegeben, das nur dann zu einer fortbestehenden Bindung und Pflicht zur Vertragserfüll-

lung führen sollte, wenn der Kläger für den Fall einer Versagung der beantragten Fördermittel nach dem 10.000-Häuser-Programm gegenüber der Fertighaus-Firma nichts Gegenteiliges erklären würde.

- 37 Zu diesem Verständnis des Vertragsangebots des Klägers gelangt der Verwaltungsgerichtshof, ohne das oben (unter 1.1) beschriebene, vom Bundesverwaltungsgericht betonte Verbot einer Auslegung von Förderrichtlinien für ansonsten nicht normierte freiwillige staatliche Zuwendungen außer Acht zu lassen. Denn dieses Verbot hindert die Gerichte nicht, diejenigen zivilrechtlichen Erklärungen der Parteien (insbesondere des Förderantragstellers) entsprechend § 157 BGB auszulegen, die die förderfähige Maßnahme zum Gegenstand eines Dienst-, Kauf- oder Werkvertrags oder eines gemischten Vertrags gemacht haben.
- 38 Gemäß § 346 Abs. 1 BGB müssen die Vertragspartner im Fall des Rücktritts einander die empfangenen Leistungen zurückgewähren und die gezogenen Nutzungen herausgeben. Wenn demnach der Auftraggeber vollständig kostenfrei (wie ihm bestätigt wurde) von dem „Auftrag“ Abstand nehmen kann, so kommt die Formulierung eines derart eingeschränkten Angebots im Ergebnis einem Angebot zu einem nur unter einer aufschiebenden Bedingung zu schließenden Vertrag nahezu gleich. Dass dieses Verständnis nicht nur im Allgemeinen zutreffend ist, sondern auch im konkreten Fall vom Vertragspartner des Klägers so verstanden wurde, belegt (auch wenn es auf diese wohl nach dem 13.10.2015 beim Kläger eingegangene Erklärung nicht ankommt) das Schreiben der Fertighaus-Firma vom 13. Oktober 2015 (Bl. 157 der Behördenakte), in dem - über den Wortlaut des Angebots des Klägers vom 29. September 2015 noch hinausgehend - bestätigt wird, dass der Vertrag zur Lieferung und Erstellung des Fertighauses „erst [dann] rechtswirksam zu Stande“ komme, wenn der Kläger das Dokument „Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn“ erhalten habe. Hiergegen einzuwenden, es bedürfe ja noch gerade des Einverständnisses des potentiellen Vertragspartners, damit ein derart weitreichendes „Rücktrittsrecht“ wirksam vereinbart sei, und hierin liege ein rechtlich erheblicher Unterschied zur rechtlichen Konstruktion der aufschiebenden Bedingung, wäre ein Trugschluss. Denn wenn der potentielle Vertragspartner das Vertragsangebot, mit dem sich der Anbietende ein solches „kostenfreies Rücktrittsrecht“ ausbedingt, nicht annimmt, dann kommt ein Vertrag (zunächst) überhaupt nicht zustande - dieser Zustand ist ebensowenig „förderschädlich“ wie ein Angebot, das an eine Bedingung geknüpft ist. Deshalb würde sich an der Bewertung des Angebots des Klägers auch dann nichts ändern, wenn - wie der Beklagte meint - die Fertighaus-Firma sich vom Inhalt der „Anlage 2“ (Bl. 86 der Gerichtsakte) distanziert hätte (dies ist allerdings nicht der Fall, vielmehr hat - wie ausgeführt - die Firma die vom Kläger erklärte Einschränkung in-

haltlich mit ihrem Brief vom 13.10.2015 gerade bestätigt).

- 39 Dem 10.000-Häuser-Programm liegt - wie ausgeführt - der Förderzweck zugrunde, erstens Gelder nur für eine grundsätzlich förderfähige Maßnahme und zweitens auch nur an denjenigen zu vergeben, der diese Maßnahme zumindest auch wegen der hierfür gewährten Zuwendung und der damit bewirkten finanziellen Entlastung vornimmt. Mit beiden Zielen nicht vereinbar ist die Förderung desjenigen, der sich zur Durchführung einer Maßnahme bereits unabänderlich gegenüber einem Vertragspartner verpflichtet hat, bevor die Behörde seine Maßnahme prüfen konnte oder ihm ausnahmsweise den vorzeitigen Beginn erlaubt hat. Beide Ziele werden dagegen aus den oben geschilderten Gründen sowohl mit einem Vertragsangebot unter aufschiebender Bedingung wie auch mit einem „Rücktrittsrecht“, wie es vorliegend der Kläger zum Inhalt seines Angebots gemacht hat, erreicht. Im Hinblick auf das Gleichheitsgebot wäre es dagegen rechtlich bedenklich, nur solchen Förderantragstellern eine Zuwendung zu gewähren, die ihr Vertragsangebot an eine Bedingung knüpfen bzw. den Vertragsschluss ausdrücklich unter eine (gerade auf das 10.000-Häuser-Programm und die Bewilligung einer Zuwendung nach diesem Programm bezogene) aufschiebende Bedingung stellen, dagegen solche Förderantragsteller auszuschließen, die den Bestand des Vertrags von denselben Gesichtspunkten und von der Nichtausübung ihres Rücktrittsrechts abhängig machen. Der rechtstechnische Unterschied, dass im erstgenannten Fall beim Ausbleiben der Bedingung ein Vertrag nicht zustande kommen kann, im letztgenannten Fall dagegen der bereits geschlossene Vertrag erst durch eine weitere Erklärung des Inhabers des Rücktrittsrechts beseitigt wird, rechtfertigt keine unterschiedliche Behandlung beider rechtlicher Konstruktionen. Denn auch derjenige Antragsteller, der eine aufschiebende Bedingung vereinbart hatte, kann sich bei Ablehnung einer Förderung noch dafür entscheiden, das Vorhaben auch ohne die Förderung doch noch durchzuführen und mit einer weiteren Erklärung einen Vertrag mit der Fertighausfirma abzuschließen. Bei beiden Rechtskonstruktionen hängt die tatsächliche Durchführung des Vertrages letztlich noch von einer Willensentschließung des Auftraggebers ab. Der bestehende formaljuristische Unterschied ist aus der Sicht des Auftraggebers als juristischem Laien nicht von Belang. Für ihn ist allein entscheidend, dass er bei Nichtgewährung der Förderung in welcher Form auch immer „nicht gebunden“ ist.
- 40 2. Wegen der Rechtmäßigkeit des Zuwendungsbescheids kommt es auf Fragen des Vertrauensschutzes nicht mehr an. Im Übrigen müsste der Beklagte, der den von ihm selbst in den Förderrichtlinien verwendeten Begriff des „Vertragsschlusses“ unjuristisch (und als Teil der Förderbestimmungen nicht auslegbar) verstehen will, gewahr sein, dass der Kläger als juristischer Laie den Begriff des „Auftrags“ ebenso unjuris-

tisch als bindenden Auftrag ohne Rücktrittsrecht verstehen könnte.

41 Das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts erweist sich daher als im Ergebnis richtig, die Berufung des Beklagten daher als unbegründet.

42 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

43 Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO, § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

44 Die Revision war nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Zulassungsgründe gegeben ist.

Rechtsmittelbelehrung

45 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung 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 die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

46 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsge-

richt durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

47 Dr. Peitek Demling Nebel

48 **Beschluss**

49 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 8.000,00 €
festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG).

50 Dr. Peitek Demling Nebel