

Anfechtungsklage

Fall 21

Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat im vergangenen Haushaltsjahr ein „Programm zur Förderung des Handwerks in strukturschwachen Regionen“ beschlossen und im Haushaltsplan entsprechende Mittel bereitgestellt. In § 7 II der Vergaberichtlinien heißt es: „Berechtigt sind nur Handwerksbetriebe, die in ihrer Existenz bedroht sind. In ihrer Existenz sind Handwerksbetriebe insbesondere auch dann bedroht, wenn sie in den vergangenen Jahren keine oder nur geringfügige Gewinne erzielt haben.“ Das Vergabeverfahren ist öffentlich-rechtlich ausgestaltet. A betreibt einen kleinen Handwerksbetrieb im Sauerland. Er hat damals sofort Fördermittel beantragt und sie erhalten. Im Antrag hat er wahrheitswidrig angegeben, in den vergangenen zwei Jahren keinen Gewinn erzielt zu haben. Das Fördergeld hat A sofort beim Kauf neuer Werkzeuge für den Betrieb verbraucht. Im Nachhinein erfährt die für die Entscheidung über die Vergabe zuständige Behörde von den guten wirtschaftlichen Verhältnissen des Betriebs. Daraufhin nimmt die Behörde den Vergabebescheid mit Wirkung für die Vergangenheit zurück, nachdem sie A angehört hat. Hiergegen erhebt A Klage vor dem Verwaltungsgericht.

Frage: Wird die Klage Erfolg haben ?

Hinweise:

Vorschriften der Haushaltsordnung des Landes Nordrhein-Westfalen sind nicht zu berücksichtigen. Die Vergaberichtlinien verstoßen nicht gegen höherrangiges Recht.

Lösungsskizze Fall 21

Die Klage wird Erfolg haben, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Klage

I. Rechtsweg zum Verwaltungsgericht ?

1. Spezialzuweisung vorhanden ? (-)

2. Generalzuweisung des § 40 I VwGO ?

= öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art und keine abdrängende Zuweisung

(Vorüberlegung: Worum geht es im Kern? Die Prozessbeteiligten streiten über die Frage, ob die Rücknahme des Bescheids über die Vergabe von Fördermitteln an A durch die Ordnungsbehörde rechtmäßig ist.)

a. öffentlich-rechtliche Streitigkeit ?

= die streitentscheidenden Normen müssen öffentlich-rechtlicher Natur sein, d.h. einen Hoheitsträger als Berechtigten oder Verpflichteten benennen

HIER (+) → die streitentscheidenden Normen sind dem Verwaltungsverfahrensrecht und dem Subventionsrecht zu entnehmen; die Behörde ist als Berechtigte in § 48 I, II VwVfG NW und in den Vergaberichtlinien benannt

b. nichtverfassungsrechtlicher Art ?

HIER (+) → weder Beteiligung von Verfassungsorganen oder ihnen gleichgestellten Personen an dem Streit noch Streit über Anwendung und Auslegung von Verfassungsrecht

c. keine Zuweisung zu einem anderen Gericht ?

HIER (+) → anderweitige Zuweisung nicht ersichtlich

d. also: Generalzuweisung des § 40 I VwGO (+)

3. also: Rechtsweg zum Verwaltungsgericht (+)

II. Statthafte Klageart = Anfechtungsklage, § 42 I VwGO ?

= Kläger begehrt Aufhebung eines Verwaltungsakts (VA)

(**Vorüberlegung:** Was will der Kläger? Er will, dass der Vergabebescheid entgegen der Rücknahme erhalten bleibt, um zu vermeiden, dass ein Rückforderungsbescheid über die gezahlten Fördermittel ergeht. Das kann er möglicherweise mit einer Anfechtungsklage gemäß § 42 I VwGO erreichen. Die Anfechtungsklage ist die statthafte Klageart, wenn der Betroffene die Aufhebung eines VA begehrt.)

1. Verwaltungsakt gemäß § 35 S. 1 VwVfG ?

HIER (+) → die Rücknahme ist eine hoheitliche Maßnahme einer Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts zur Regelung eines Einzelfalls mit unmittelbarer Außenwirkung

2. also: Kläger begehrt die Aufhebung des VA → Anfechtungsklage (+)

III. Spezielle Voraussetzungen der Anfechtungsklage ?

1. Klagebefugnis, § 42 II VwGO ?

= Kläger muss geltend machen, durch den VA in seinen Rechten verletzt zu sein

HIER (+) → der Adressat eines belastenden VA ist stets klagebefugt, da in seine subjektiv-öffentlichen Rechte eingegriffen wird (Adressatentheorie); es ist zumindest ein Eingriff in die Rechte des Betroffenen aus Art. 12, 14 GG (Berufsfreiheit und Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) denkbar

2. (Erfolgles) Vorverfahren, §§ 68 ff VwGO ?

HIER (-), aber: In Nordrhein-Westfalen bedarf es gemäß § 6 I 1 AG VwGO NW einer Nachprüfung in einem Vorverfahren vor der Erhebung einer Anfechtungsklage entgegen § 68 I 1 VwGO grundsätzlich nicht

3. Einhaltung der Klagefrist, § 74 I VwGO ?

= hier § 74 I 2 VwGO (weil kein Vorverfahren erforderlich): Klageerhebung innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des VA

HIER (+) → mangels entgegenstehender Anhaltspunkte zu unterstellen

Anfechtungsklage

4. *Richtiger Klagegegner, § 78 VwGO ?*

HIER (+) → grundsätzlich gemäß § 78 I Nr. 1 VwGO die Körperschaft, deren Behörde den angefochtenen VA erlassen hat; aber nach § 78 I Nr. 2 VwGO i.V.m. § 5 II AG VwGO NW (in Nordrhein-Westfalen) die Behörde selbst, die den VA erlassen hat; hier also die Vergabebehörde

5. also: *spezielle Voraussetzungen der Anfechtungsklage (+)*

IV. *Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen ? (+)*

V. *Ergebnis:*

Zulässigkeit der Klage (+)

B. *Begründetheit der Klage*

= Rechtswidrigkeit des VA und dadurch Verletzung des Klägers in seinen Rechten, § 113 I 1 VwGO

I. *Rechtswidrigkeit des VA ?*

= formelle und/oder materielle Rechtswidrigkeit des VA; dies ist jedoch dann nicht der Fall, wenn der VA aufgrund einer Ermächtigungsgrundlage formell und materiell rechtmäßig erlassen wurde

1. *Ermächtigungsgrundlage ?*

HIER → § 48 II VwVfG NW

2. *Formelle Rechtmäßigkeit ?*

a. *Zuständigkeit ?*

HIER (+) → der Bescheid wurde von der nach § 48 V VwVfG NW in Verbindung mit § 3 VwVfG NW zuständigen Behörde erlassen

b. *Verfahren ?*

= allgemeine Verfahrensvorschriften, insbesondere Anhörung nach § 28 I VwVfG NW und ggf. Sondervorschriften der anwendbaren Gesetze des Besonderen Verwaltungsrechts

HIER (+) → Anhörung hat stattgefunden

c. *Form ?*

= allgemeine Formvorschriften nach §§ 37 und 39 VwVfG NW und ggf. Sondervorschriften der anwendbaren Gesetze des Besonderen Verwaltungsrechts

HIER (+) → alle Formvorschriften wurden eingehalten

d. also: *formelle Rechtmäßigkeit (+)*

3. Materielle Rechtmäßigkeit ?

= Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage
→ § 48 II VwVfG NW

**a. begünstigender VA, der eine einmalige Geldleistung gewährt,
§ 48 II 1 VwVfG NW ?**

HIER (+) → der Bewilligungsbescheid ist ein begünstigender VA, der eine einmalige Geldleistung gewährt

b. Rechtswidrigkeit des VA, § 48 II 1 VwVfG NW ?

HIER (+) → der Bewilligungsbescheid wurde entgegen den Vergaberichtlinien erlassen

**c. kein Schutz des Vertrauens auf den Bestand des VA,
§ 48 II 1, 2 und 3 VwVfG NW ?**

HIER (+) → nach § 48 II 1 VwVfG NW ist das Vertrauen auf den Bestand des VA mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme abzuwägen; A hat die Fördermittel bereits für Werkzeuge, die im Betrieb benötigt wurden, ausgegeben und damit verbraucht;

nach § 48 II 2 VwVfG NW ist das Vertrauen schutzwürdig, wenn die gewährte Leistung verbraucht wurde und dieser Verbrauch nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig gemacht werden könnte; beim Verkauf von gebrauchtem Werkzeug würde ein im Verhältnis zum Einkaufspreis neuer Werkzeuge wesentlich geringerer Preis erzielt werden; insofern erscheint A schutzwürdig;

nach § 48 II 3 Nr. 2 VwVfG NW entfällt jedoch der Vertrauensschutz, wenn der VA durch Angaben erwirkt wurde, die in wesentlicher Beziehung unrichtig sind; A hat in seinem Antrag angegeben, dass er in den vergangenen zwei Jahren keinen Gewinn erzielt hat und dadurch den Eindruck erweckt, sein Betrieb sei in der Existenz bedroht; dies entspricht nicht der Wahrheit; vielmehr ist sein Handwerksbetrieb in einem wirtschaftlich guten Zustand; also entfällt der Vertrauensschutz

d. Ermessen ?

HIER (+) → nach § 48 II VwVfG NW „darf“ die Behörde den VA zurücknehmen (vgl. Wortlaut der Norm); also ist der Behörde ein Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Frage, ob sie tätig wird (Entschließungsermessen) und hinsichtlich der Frage, wie sie tätig wird (Auswahlermessen) eingeräumt

e. Rechtsfehlerfreie Ausübung der Ermessens ?

= Nichtvorliegen von Ermessensfehlern

HIER (+) → Ermessensfehler sind nicht ersichtlich

f. Rücknahmefrist des § 48 IV VwVfG NW ?

HIER → wegen § 48 IV 2 i.V.m. § 48 II 3 Nr. 1 VwVfG NW muss die Rücknahmefrist des § 48 IV VwVfG nicht beachtet werden

Anfechtungsklage

g. also: materielle Rechtmäßigkeit (der Rücknahme) (+)

4. also: Rechtmäßigkeit des VA (+) → somit Rechtswidrigkeit des VA (-)

II. Ergebnis:

Begründetheit der Klage (-)

C. Ergebnis:

zwar Zulässigkeit (+), aber Begründetheit der Klage (-); also Erfolg der Klage (-)

| |
|---------------------------------------|
| Formulierungsvorschlag Fall 21 |
|---------------------------------------|

Die Klage wird Erfolg haben, wenn sie zulässig und begründet ist.

- A.** Die Klage des A müsste zulässig sein.
 - I.** Der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht müsste eröffnet sein.
 - 1.** Eine gesetzliche Spezialzuweisung ist nicht ersichtlich.
 - 2.** Die Generalzuweisung des § 40 I VwGO wäre gegeben, wenn es sich bei der Rücknahme des Zuwendungsbescheids um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handelt und keine anderweitige Zuweisung vorliegt.
 - a.** Die streitentscheidenden Normen müssten öffentlich-rechtlicher Natur sein, d.h. einen Hoheitsträger als Berechtigten oder als Verpflichteten benennen. Die Beteiligten streiten über die Frage, ob die Rücknahme des Bescheids über die Vergabe von Fördermitteln an A durch die Ordnungsbehörde rechtmäßig ist. Die streitentscheidenden Normen sind dem Verwaltungsverfahrenrecht und dem Subventionsrecht zu entnehmen. Die Behörde ist als Berechtigte in § 48 I, II VwVfG NW und in den Vergaberichtlinien benannt. Die streitentscheidenden Normen sind damit öffentlich-rechtlicher Natur.
 - b.** Da weder Verfassungsorgane oder ihnen gleichgestellte Personen an dem Streit beteiligt sind noch Streit über Anwendung und Auslegung von Verfassungsrecht herrscht, ist die Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art.
 - c.** Eine Zuweisung zu einem anderen Gericht ist nicht ersichtlich.
 - d.** Demnach sind die Voraussetzungen der Generalzuweisung des § 40 I VwGO erfüllt.
 - 3.** Der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht ist eröffnet.
 - II.** Statthafte Klageart könnte die Anfechtungsklage sein, § 42 I VwGO.

Dann müsste der Kläger die Aufhebung eines Verwaltungsakts begehren. A will, dass der Vergabebescheid erhalten bleibt, um zu vermeiden, dass er die Fördermittel zurückzahlen muss.

- 1.** Bei der Rücknahme handelt es sich um die hoheitliche Maßnahme einer Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts zur Regelung eines Einzelfalls mit unmittelbarer Außenwirkung, also um einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG.
- 2.** Der Kläger begehrt die Aufhebung des Verwaltungsakts. Also ist die Anfechtungsklage die statthafte Klageart.
- III.** Außerdem müssten die weiteren speziellen Voraussetzungen der Anfechtungsklage vorliegen.
 - 1.** Zunächst müsste der Kläger klagebefugt sein, § 42 II VwGO. Er muss geltend machen, durch den Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein. Der Adressat eines belastenden Verwaltungsakts ist stets klagebefugt, da in seine subjektiv-öffentlichen Rechte eingegriffen wird (Adressatentheorie). Es ist zumindest ein Eingriff in die Rechte des Betroffenen aus Art. 12, 14 GG (Berufsfreiheit und Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) denkbar. A ist Adressat eines belastenden Verwaltungsakts. Folglich ist er klagebefugt.
 - 2.** A hat zwar das gemäß §§ 68 ff VwGO an sich erforderliche Vorverfahren nicht (erfolglos) durchgeführt. In Nordrhein-Westfalen bedarf es gemäß § 6 I 1 AG VwGO NW einer Nachprüfung in einem Vorverfahren vor der Erhebung einer Anfechtungsklage entgegen § 68 I 1 VwGO jedoch grundsätzlich nicht.
 - 3.** Von der Einhaltung der Klagefrist (hier § 74 I 2 VwGO) ist auszugehen.
 - 4.** Richtiger Klagegegner ist die Vergabebehörde gemäß § 78 I Nr. 2 VwGO in Verbindung mit § 5 II AG VwGO NW.
 - 5.** Demnach liegen die speziellen Voraussetzungen der Anfechtungsklage vor.
- IV.** Am Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen bestehen keine Zweifel.
- V.** Also ist die Klage zulässig.
- B.** Die Klage müsste auch begründet sein.

Begründet ist eine Anfechtungsklage, wenn der Verwaltungsakt rechtswidrig ist und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, § 113 I 1 VwGO.

 - I.** Der Bescheid der Behörde müsste rechtswidrig sein. In Betracht kommt die formelle und/oder materielle Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts.

Der Verwaltungsakt ist jedoch rechtmäßig, wenn er aufgrund einer Ermächtigungsgrundlage formell und materiell rechtmäßig erlassen wurde.

 - 1.** Als Ermächtigungsgrundlage kommt § 48 II VwVfG NW in Betracht.
 - 2.** Zunächst müsste der Bescheid formell rechtmäßig sein.
 - a.** Der Bescheid wurde von der nach § 48 V VwVfG NW in Verbindung mit § 3 VwVfG NW zuständigen Ordnungsbehörde erlassen.
 - b.** Verstöße gegen Verfahrensvorschriften sind nicht ersichtlich. Insbesondere hat eine Anhörung nach § 28 I VwVfG NW stattgefunden.
 - c.** Auch die Formvorschriften wurden beachtet.

Anfechtungsklage

- d.** Mithin ist der Bescheid formell rechtmäßig.
- 3.** Weiterhin müsste der Bescheid materiell rechtmäßig sein. Dann müssten die Voraussetzungen des § 48 II VwVfG NW vorliegen. Nach der genannten Norm kann die Behörde unter den aufgeführten Voraussetzungen Maßnahmen ergreifen.
- a.** Die Behörde müsste einen begünstigenden Verwaltungsakt, der eine einmalige Geldleistung gewährt, erlassen haben, § 48 II 1 VwVfG NW. Der Bewilligungsbescheid gewährt A eine Geldleistung, ohne dass er eine Gegenleistung fordert und ist ein begünstigender Verwaltungsakt im Sinne § 48 II 1 VwVfG NW.
- b.** Weiterhin müsste der Verwaltungsakt (der Bewilligungsbescheid) rechtswidrig sein, § 48 II 1 VwVfG NW. Nach dem zugrunde liegenden „Programm zur Förderung des Handwerks in strukturschwachen Regionen“ dürfen Subventionen nur an wirtschaftlich gefährdete Betriebe vergeben werden. Der Betrieb des A war nicht gefährdet. Der Bewilligungsbescheid wurde also entgegen den Vergaberichtlinien erlassen und ist damit rechtswidrig.
- c.** Seitens des Begünstigten darf zudem kein Vertrauensschutz auf den Bestand des Verwaltungsakts bestehen, § 48 II 1, 2 und 3 VwVfG NW.

Nach § 48 II 1 VwVfG NW ist das Vertrauen auf den Bestand des Verwaltungsakts mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme abzuwägen. Dabei ist nach § 48 II 2 VwVfG NW von der Schutzwürdigkeit des Vertrauens auszugehen, wenn der Begünstigte – wie hier A, der das Geld bereits ausgegeben hat – die gewährte Leistung verbraucht hat.

Nach § 48 II 2 VwVfG NW ist das Vertrauen schutzwürdig, wenn darüber hinaus der Verbrauch nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig gemacht werden könnte. Beim Verkauf von gebrauchtem Werkzeug würde ein im Verhältnis zum Einkaufspreis neuer Werkzeuge wesentlich geringerer Preis erzielt werden. A könnte also aus diesen Mitteln die Subventionen nicht zurückerstaten. Insofern erscheint A schutzwürdig.

Dennoch könnte nach § 48 II 3 Nr. 2 VwVfG NW der Vertrauensschutz entfallen. Dann müsste A den Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt haben, die in wesentlicher Beziehung unrichtig sind. A hat in seinem Antrag wahrheitswidrig angegeben, dass er in den vergangenen zwei Jahren keinen Gewinn erzielt hat und dadurch den Eindruck erweckt, sein Betrieb sei in der Existenz bedroht, obwohl er sich tatsächlich in einem wirtschaftlich guten Zustand befand. Also entfällt der Vertrauensschutz.

- d.** Nach § 48 II VwVfG NW darf die Behörde ihren Verwaltungsakt zurücknehmen, also Ermessen ausüben.
- e.** Das eingeräumte Ermessen hat die Behörde rechtsfehlerfrei ausgeübt. Ermessensfehler sind nicht ersichtlich.
- f.** Wegen § 48 IV 2 i.V.m. § 48 II 3 Nr. 1 VwVfG NW muss die Rücknahmefrist des § 48 IV VwVfG NW nicht beachtet werden
- g.** Der Bescheid der Behörde ist demnach materiell rechtmäßig.
- 4.** Der Verwaltungsakt ist daher insgesamt rechtmäßig und nicht rechtswidrig.

- II.** Die Klage ist damit nicht begründet.
- C.** Somit ist die Klage zwar zulässig, aber nicht begründet. Sie wird also keinen Erfolg haben.

| |
|--------------|
| Fazit |
|--------------|

- 1.** Nun seid ihr mit der komplizierteren Seite des **§ 48 VwVfG** konfrontiert worden, nämlich mit der Abwägung zwischen Vertrauensschutz und öffentlichem Interesse an einer **Rücknahme des rechtswidrigen VA**. In § 48 II 2 und 3 VwVfG sind Abwägungsregeln benannt.

Weiteres Schmankerl war eine der beiden Standardsituationen auf dem Gebiet des **Subventionsrechts**, die Rückforderung von zu Unrecht gewährten Leistungen.

Die **Rücknahme** des VA – und nicht etwa bereits die Rückforderung des Geldes – kann auf § 48 VwVfG gestützt werden.
- 2.** **Folge der Rücknahme** des VA ist, dass die Behörde nunmehr zur **Rückforderung des Förderbetrags** berechtigt ist, da die Mittel rechtsgrundlos gezahlt wurden. Die Ermächtigungsgrundlage findet sich in **§ 49 a VwVfG**.

In der Praxis wird die Rückforderung in der Regel mit dem Rücknahmebescheid verbunden.
- 3.** Wenn ihr hinsichtlich des grundsätzlichen **Systems** oder der **Terminologie** im Bereich „Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten“ unsicher sein solltet, tut euch einen Gefallen: Lest aufmerksam das Fazit zum vorigen Fall 20. Noch einmal und vielleicht dann noch einmal.
- 4.** So. Das Kapitel zur Anfechtungsklage habt ihr geschafft. In den folgenden Kapiteln werdet ihr auf vieles zurückgreifen dürfen, was ihr bis jetzt gelernt habt. Es wird also leichter ...