
Datum: 08.11.2010
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 10. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 10 K 3823/07
ECLI: ECLI:DE:VGD:2010:1108.10K3823.07.00

Schlagworte: Ermessen öffentliche Ausschreibung Rückforderung
Vergabevorschriften vorzeitiger Maßnahmebeginn
Normen: VwGO § 114 Satz 2 VwVfG NRW § 48 Abs 2 Ziff 1.3 VV zu § 44
LHO

Tenor:

Der Bescheid des Beklagten vom 9. Mai 2007 und dessen Widerspruchsbescheid vom 30. Juli 2007 werden aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger ist ein eingetragener Verein, in dem sich seit 1892 die im Rheinland aktiven Pferdezüchter zusammengeschlossen haben. Früher war er im Gebäude der Md in C untergebracht. 2002 zog er in das Schloss X in N um. Hierfür erhielt er eine Förderung des beklagten Direktors der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen. Die Fördermittel wurden mit Bescheiden vom 13. Mai 2002, 1. August 2003, 29. September 2004 und 30. März 2005 für das jeweilige Kalenderjahr bewilligt. Hiervon sind die letzten drei Bescheide im Streit. Mit ihnen wurde dem Kläger insgesamt 841.000,- Euro gewährt, nämlich 500.000,- Euro für 2003, 199.000,- Euro für 2004 und 142.000,- Euro für 2005. In den Bescheiden wurde jeweils eine Ausnahme von dem Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns (Ziff. 1.3 VV zu § 44 LHO) erteilt.

1

Mit Bescheid vom 9. Mai 2007 nahm der Beklagte die drei Bescheide zurück und forderte die Gesamtzuschusssumme in Höhe von 841.000,- Euro nebst Zinsen von dem Kläger zurück. Zur Begründung führte er aus: Entgegen der Erklärung im Förderantrag vom 6. Dezember 2002 habe der Kläger bereits mit der Maßnahme begonnen gehabt. Er habe nämlich bereits am 23. Oktober 2002 einen Werkvertrag mit der Fa. W abgeschlossen. Infolgedessen bestehe auch kein Vertrauensschutz, da der Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt worden sei, die in wesentlicher Hinsicht unrichtig gewesen seien (§ 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 VwVfG NRW).

Den Widerspruch des Klägers wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 30. Juli 2007 zurück. Er bekräftigte darin unter anderem, die Maßnahme wäre nicht bezuschusst worden, wenn bei der Bewilligung die Existenz des Werkvertrages bekannt gewesen wäre. 3

Am 25. August 2007 hat der Kläger Klage erhoben. 4

Der Kläger beantragt, 5

den Bescheid des Beklagten vom 9. Mai 2007 und dessen Widerspruchsbescheid vom 30. Juli 2007 aufzuheben. 6

Der Beklagte beantragt, 7

die Klage abzuweisen. 8

Er bezieht sich neben dem angefochtenen Bescheid und dem Widerspruchsbescheid auf einen Verstoß gegen Vergabevorschriften, da der vom Kläger erteilte Auftrag zu Baumaßnahmen nicht öffentlich ausgeschrieben worden sei. 9

Wegen des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen. 10

Entscheidungsgründe 11

Die Klage hat Erfolg. Der Bescheid des Beklagten vom 9. Mai 2007 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 30. Juli 2007 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. 12

Die in dem Bescheid ausgesprochene Rücknahme der Zuwendungsbescheide steht im Ermessen der Behörde (§ 48 Abs. 1 VwVfG NRW). Das Gericht ist darauf beschränkt, die von dem Beklagten angestellten Ermessenserwägungen zu überprüfen, und darf nicht das eigene Ermessen an deren Stelle setzen. Die im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gegebenen Begründungen halten der gerichtlichen Prüfung aber nicht stand. Infolgedessen fehlt es auch an einer Grundlage für die ebenfalls angeordnete Rückforderung nebst Zinsen (§ 49a VwVfG NRW). 13

1. In dem Bescheid stellt der Beklagte darauf ab, dass die Zuwendungsbescheide rechtswidrig gewesen seien, da er bei deren Erlass davon ausgegangen sei, dass mit der zu fördernden Maßnahme noch nicht begonnen war, und dass dieser Irrtum auf falschen Angaben der Klägerin insbesondere im Förderantrag vom 6. Dezember 2002 beruhe. Diese die Ermessensausübung tragende Erwägung, die auch im Widerspruchsbescheid vom 30. Juli 2007 angeführt wird, erweist sich aus zwei Gründen als fehlerhaft. 14

Zum einen ist schon nicht ersichtlich, dass es für den Beklagten bei Erlass der nunmehr zurückgenommenen Zuwendungsbescheide entscheidend darauf ankam, ob mit der jeweiligen Maßnahme bereits begonnen war oder nicht. Denn in allen drei Bescheiden wird in einer Nebenbestimmung eine "Ausnahme von Ziff. 1.3 VV zu § 44 LHO (vorzeitiger Maßnahmebeginn/Beschaffung)" erteilt. Die Ausnahme ist nicht gegenständlich begrenzt, sondern betrifft die gesamte jeweils zu fördernde Maßnahme. Es stand also mit der Förderung durch den Beklagten in Einklang, wenn der Kläger mit den jeweils geförderten Maßnahmen bereits begonnen hatte.

Zum anderen kann auch in tatsächlicher Hinsicht nicht angenommen werden, dass der Beklagte bei dem jeweiligen Bescheiderlass davon ausging, der Kläger habe mit der Maßnahme noch nicht begonnen. Gegenstand der Förderung waren - wie schon bei dem früheren Zuwendungsbescheid vom 13. Mai 2002 - die Verlegung des Vereinssitzes von C nach N (X) und die damit in Verbindung stehenden baulichen Maßnahmen. Selbstverständlich war beim Beklagten bekannt, dass dieser Umzug bereits stattgefunden hatte. Schon im September 2002 hatte der Kläger Briefpapier benutzt, das auf ihren neuen Sitz hinwies. Der Beklagte wusste bei Erlass der Zuwendungsbescheide auch, dass gerade mit den Maßnahmen begonnen worden war, die von dem jeweiligen Bescheid erfasst waren.

Das ergibt sich beispielhaft für den ersten Bescheid vom 1. August 2003 aus folgendem: 17

Der Bescheid erfasst namentlich den Neubau der Reithalle. Zu diesem Zeitpunkt war bei dem Beklagten bekannt, dass der Kläger mit dieser Maßnahme begonnen hatte. Die neue Reithalle bildete von vorneherein einen integralen Bestandteil des Konzeptes des Klägers. Bereits dem ersten Förderantrag vom 2. Mai 2002 ist eine Kostenschätzung beigelegt, die bei einer Gesamtsumme von rund 1,5 Mio. Euro (netto) über 600.000,- Euro allein an Baukosten für die neue Reithalle ausweist, ferner weitere rund 100.000,- Euro für "Inneneinrichtung und betriebliche Ausbauten" dieser Halle und über 70.000,- Euro (alle Angaben jeweils netto) für deren Außenanlagen. Damit entfiel gut die Hälfte der gesamten Antragssumme auf die neue Reithalle. Da der Antrag sich auf das Jahr 2002 bezog, ging aus ihm auch hervor, dass die Errichtung der neuen Reithalle bereits für 2002 geplant war. 18

Beim Bau der neuen Reithalle kam es sodann zu Verzögerungen. Dies war Anlass für die Nachfrage des Klägers bei Staatssekretär H, ob Fördermittel für 2002 in das Jahr 2003 übertragen werden könnten. Die Reithalle wird in dem Schreiben als "zwingend erforderlich" bezeichnet. Das undatierte Schreiben lag beim Beklagten ausweislich der darauf angebrachten Vermerke im März 2003 vor. Der Staatssekretär antwortete am 13. Mai 2003, dass die gewünschte Übertragung nicht möglich sei, dass aber für das Jahr 2003 "Kassenmittel von 500.000,- Euro" zur Verfügung stünden. Diese Antwort ist noch im Mai 2003 beim Beklagten per Fax eingegangen. Im Juli 2003 legte der Kläger den Verwendungsnachweis für 2002 vor. Darin sind mit Rechnungsdatum vom 20. Dezember 2002 95.549,20 Euro (brutto) für "Planung" der Fa. "W" ausgewiesen. Der Verwendungsnachweis wurde beim Beklagten unter dem 29. Juli 2003 mit einem Prüfungsvermerk versehen, der die "wirtschaftliche, zweckentsprechende und vollständige Verwendung der Mittel" bestätigte. Beim Beklagten war somit bekannt, dass bereits im Jahr 2002 zwar nicht, wie ursprünglich geplant, mit dem Bau der neuen Reithalle begonnen worden war, wohl aber ein Planungsauftrag vergeben worden war, der nach Lage der Dinge nur die neue Reithalle betreffen konnte. Aus dem Umstand, dass bereits ein Geldbetrag von fast 100.000,- Euro in Rechnung gestellt worden und auch schon - am 27. Juni 2003 - gezahlt worden war, war zu schlussfolgern, dass diese "Planung" über ein unverbindliches Stadium hinausgelangt war: Die ausführende Firma war offenbar bereits endgültig ausgewählt worden 19

und auch schon aufgrund vertraglicher Absprachen tätig geworden.

Am 1. August 2003 erging dann der Zuwendungsbescheid, mit der der Beklagte dem Kläger die von dem Staatssekretär in Aussicht gestellten 500.000,- Euro vornehmlich für den "Neubau einer Reithalle" bewilligte. Vor dem aufgezeigten Hintergrund leuchtet es ein, dass in dem Bescheid in Nebenbestimmung II.9 die schon angesprochene Ausnahme von Ziff. 1.3 VV zu § 44 LHO erteilt wurde. Es war nämlich allen Beteiligten klar, dass es sich um die Bewilligung von Mitteln für ein bereits angelaufenes Projekt handelte, und dass insbesondere die neue Reithalle ein wichtiger Bestandteil dieses Projekts war. Die Zuwendung der Mittel sollte deshalb gerade nicht davon abhängig sein, ob die Planung dieser Reithalle bereits so weit gediehen war, dass sich dies als Beginn des Vorhabens im Sinne der besagten Verwaltungsvorschrift darstellte. 20

2. Im gerichtlichen Verfahren hat der Beklagte zusätzlich auf eine Verletzung der Vergabevorschriften abgestellt. Der Vergabeverstöß wird darin gesehen, dass der vom Kläger erteilte Bauauftrag nicht öffentlich ausgeschrieben worden ist (vgl. den Bericht des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes E vom 21. März 2007, S. 16 ff.). Dieser Gesichtspunkt vermag die Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides nicht zu beheben. 21

In prozessualer Hinsicht fehlt es bereits an einer zulässigen Ergänzung von Ermessenserwägungen gemäß § 114 Satz 2 VwGO. Dabei kommt es noch nicht einmal entscheidend darauf an, ob die Einbeziehung des Vergabeverstößes über die bloße Ergänzung des Ermessens hinausgeht und sich als Austausch der Begründung des Bescheides darstellt. In jedem Fall ist nämlich die Ergänzung der Ermessenserwägungen nicht ordnungsgemäß erfolgt. Weder in der Klageerwiderung noch in der mündlichen Verhandlung hat der Beklagte deutlich gemacht, ob und in welcher Weise die der Rücknahme zugrundeliegenden Erwägungen unter dem angesprochenen Gesichtspunkt ergänzt werden sollen. Diese Verdeutlichung wäre schon deshalb erforderlich gewesen, weil eine rechtmäßige Rücknahme die Abwägung des Vertrauens des Begünstigten mit dem öffentlichen Interesse voraussetzt (§ 48 Abs. 2 VwVfG NRW). Die Behörde muss sich über den Sachverhalt, den sie ihrer Entscheidung zugrundelegt, Klarheit verschaffen und auf dieser Grundlage die Abwägung vornehmen. Wird der Bescheid auf neue Gesichtspunkte gestützt, so verändert sich die für die Abwägung in den Blick zu nehmende Sachlage. Es ist dann erforderlich, dass auch die Abwägung unter Berücksichtigung dieser neuen Sachlage erneut durchgeführt wird. Das versteht sich hier auch deshalb, weil die ursprüngliche Abwägung auf der Grundlage fehlerhafter Ermessenserwägungen angestellt wurde und nicht tragfähig war. Danach bedurfte es der Klarstellung, welche Ermessenserwägungen nunmehr für die Rücknahme maßgeblich sein sollen, und einer darauf aufbauenden Abwägung. Daran fehlt es. 22

In materieller Hinsicht ist der Vergabeverstöß zudem nicht geeignet, den von dem Beklagten in dem angefochtenen Bescheid angenommenen Ausschluss schützenswerten Vertrauens (§ 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG NRW) zu begründen. Insbesondere liegen insoweit keine unrichtigen oder unvollständigen Angaben des Klägers vor. Denn der Geschäftsführer des Klägers hat beim Beklagten mit Schreiben vom 21. Juli 2003 angefragt, ob auf die öffentliche Ausschreibung verzichtet werden könne, und der Beklagte hat unter dem 28. Juli 2003 auf dieses Schreiben den Vermerk gesetzt: "Begründung nachvollziehbar, einverstanden" (Verwaltungsvorgänge Bl. 256 f.). Ausgehend hiervon durfte der Kläger bis auf weiteres darauf vertrauen, mit dem Verzicht auf die öffentliche Ausschreibung habe es seine Richtigkeit. 23

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

