

## Leitsatz:

Eine aufgrund von Richtlinien rechtsverbindlich in Aussicht gestellte staatliche Zuwendung kann nur dann wegen teilweise fehlender Zuwendungsfähigkeit des Vorhabens nachträglich gekürzt werden, wenn die Mittelbewilligung schon zum Zeitpunkt der Inaussichtstellung der landesweiten Vollzugspraxis widersprach.

## Hinweis:

Im Urteil vom 6. November 2013 bestätigt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof zunächst erneut seine bisherige zuwendungsgeberfreundliche Rechtsprechung, wonach es sich bei der Regelung in Nr. 2.1 ANBest-K bzw. der gleichlautenden Nr. 2.1 ANBest-K-Pilotprojekt um eine auflösende Bedingung (Art 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG) auch für den Fall handelt, dass sich im Nachhinein ergibt, dass bestimmte Kosten des Vorhabens bereits ihrer Art nach nicht oder jedenfalls nicht in der ursprünglich angenommenen Höhe zuwendungsfähig waren. Durch den Eintritt der auflösenden Bedingung entsteht die gesetzliche Erstattungspflicht (Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG).

Wie im amtlichen Leitsatz dargestellt, judiziert der Senat mit grundsätzlicher Bedeutung für das Förderrecht, dass für den Zeitpunkt der Maßgeblichkeit der ständigen Verwaltungspraxis als durch die Selbstbindung der Verwaltung (Art. 118 Abs. 1 BV, Art. 3 Abs. 1 GG) vermittelten verbindlichen Grundlage der Förderung auf die Inaussichtstellung der Förderung – hier den Erlass des Zuwendungsbescheids nach RZWas 2005 – abzustellen ist.

Einerseits knüpft das Gericht hiermit an sein Urteil vom 24. Mai 2012, Az. 4 B 11.1215 (<http://www.landesanwaltschaft.bayern.de/images/PDFs/2012/4a1215b.pdf>), an, wonach für das Vorliegen der Fördervoraussetzungen beim Zuwendungsnehmer entscheidungserheblich auf den Zeitpunkt der Entscheidung der Behörde über den Förderantrag abzustellen sei.

Andererseits grenzt der Senat die grundsätzlichen Erwägungen zum maßgeblichen Zeitpunkt für die ständige Verwaltungspraxis von dem mit Urteil vom 25. Juli 2013, Az. 4 B 13.727, entschiedenen Fall ab, dass den Förderbehörden durch ein nachträgli-

ches Ministerialschreiben freigestellt worden war, im Rahmen einer „Einzelfallabwicklung“ auf die Realisierung einer bereits durch auflösende Bedingung entstandenen gesetzlichen Erstattungspflicht im Wege der Rückforderung (Art. 49a Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG) abzu-  
sehen (<http://www.landesanwaltschaft.bayern.de/images/PDFs/2013/4a727b.pdf>). Das Urteil des Senats vom 25. Juli 2013 ist noch nicht rechtskräftig. Derzeit ist beim Bundes-  
verwaltungsgericht eine Beschwerde des Klägers wegen Nichtzulassung der Revision (§ 133 VwGO) anhängig.

Allen drei genannten Judikaten des Senats können über den Bereich des wasserwirt-  
schaftlichen Förderwesens hinaus wesentliche Aussagen zum Förderrecht entnommen  
werden.

4 B 13.1268

Großes Staats-

~~W 4 K 11.446~~

~~wappen~~

## Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesrechtsanwaltschaft Bayern,  
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Zuwendung zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (Minderung);  
hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts  
Würzburg vom 21. August 2012,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wagner,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 6. November 2013

am **6. November 2013**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 21. August 2012 wird aufgehoben. Der Bescheid des Wasserwirtschaftsamts Bad Kissingen vom 11. Mai 2011 wird in Nr. 1 insoweit aufgehoben, als darin eine Zuwendung in geringerer Höhe als 366.672,04 Euro festgesetzt wird.
- II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens beider Instanzen.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, sofern nicht der Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Der Kläger, ein kommunaler Abwasserzweckverband, wendet sich gegen die Kürzung staatlicher Zuwendungen für den Bau einer kommunalen Abwasseranlage.
- 2 1. Mit Zuwendungsbescheid vom 18. November 2003 stellte das Wasserwirtschaftsamt Schweinfurt (heute: Bad Kissingen) dem Kläger eine Zuweisung in Höhe von 403.100 Euro für den Bau einer kommunalen Abwasseranlage in Aussicht; die Mittel würden nach Baufortschritt und Maßgabe der dann zur Verfügung stehenden Ausgabemittel bewilligt (A.I.). Die Zuweisung werde im Wege der Projektförderung als Festbetragsfinanzierung nach Maßgabe der näheren Bestimmungen des Abschnitts B. gewährt (A.II.). Für die Inaussichtstellung wurde u.a. die Geltung der Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben vom 10. Juli 2000 (RZWas 2000, AllMBI S. 441 i.d.F. der Bek. v. 12.6.2002, AllMBI S. 485), der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften im Rahmen des Pilotprojekts „Verwendungsbestätigung“ (ANBest-K-Pilotprojekt, FMS v. 18.09.2003, Az.: 11/41-01019F-005-35535/03), der Nebenbestimmungen für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (NBest-Was 2000, Anlage 1 RZWas 2000) sowie des geprüften Entwurfs für das Vorhaben vom 30. Juni 2003 und der zugehörigen baufachlichen Stellungnahme angeordnet (B.I.).
- 3 Mit Bescheiden vom 18. Februar 2008 und 24. März 2010 bewilligte das Wasserwirtschaftsamt dem Kläger für den im Jahr 2007 fertiggestellten Anschluss des Ortsteils Hesselbach Zuweisungen in Höhe von insgesamt 303.100 Euro und ließ die jeweiligen Teilbeträge an den Kläger auszahlen.
- 4 Mit Schreiben vom 2. Juni 2010 legte der Kläger dem Wasserwirtschaftsamt den Verwendungsnachweis vom 27. Mai 2010 vor. Mit Stellungnahme vom 14. Juli 2010 teilte das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit dem Wasserwirtschaftsamt auf Anfrage mit, in den RZWas 2000 in der Fassung vom 12. Juni 2002 und den RZWas 2005 in der Fassung vom 14. Oktober 2004 sei die Bezugsgröße für die Ermittlung des Kostenrichtwerts für Retentionsbodenfilter nicht hinreichend konkret geregelt worden. Aufgrund dessen sehe die RZWas 2005 in der Fassung vom 7.

Januar 2009 nunmehr eine eindeutige Regelung vor. Nachdem diese Änderung keine Rückwirkung entfalte, gelte sie ab dem 7. Januar 2009 für alle neuen und alle offenen, noch nicht abgeschlossenen Förderfälle.

- 5 Nach vorheriger Anhörung des Klägers stellte daraufhin das Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen mit Schlussbescheid vom 11. Mai 2011 fest, der Zuwendungsbescheid vom 18. November 2003 sei im Umfang von 76.171,92 EUR erloschen; die in Aussicht gestellte Zuwendung in Höhe von 403.100,00 EUR werde entsprechend dem Verwendungsnachweis vom 27. Mai 2010 auf 326.928,08 EUR festgesetzt (1.). Die noch ausstehenden Zuwendungen im Umfang von 23.828,08 EUR würden mit gesondertem Bescheid bewilligt (2.). Die Prüfung des Verwendungsnachweises habe ergeben, dass eine den Zuwendungsbescheid auflösende Bedingung (Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG i.V.m. Nr. 2.1 ANBest-K) eingetreten sei. Die in dem Zuwendungsbescheid festgelegten zuwendungsfähigen Kosten hätten sich ermäßigt, da ein als Stauraum genutzter Teil der RÜB-Leitung aus dem Kostenrichtwert für die RÜB-Leitung herauszurechnen, die Druckleitung nur als gefräste Leitung ausgeführt worden und für die Berechnung des Kostenrichtwerts des Retentionsbodenfilters nur das Volumen der Bodenfilterschicht anrechenbar sei. Die Ermäßigung der zuwendungsfähigen Kosten führe zur Neuberechnung der Ausbaurkosten und zu einem reduzierten Fördersatz; die Zuwendung verringere sich damit auf 326.928,08 EUR.
- 6 2. Der Kläger erhob dagegen Klage zum Verwaltungsgericht Würzburg. Mit der Neubewertung der zuwendungsfähigen Kosten für Retentionsbodenfilter sei keine den Zuwendungsbescheid auflösende Bedingung eingetreten. Der Zuschuss sei daher um den Betrag zu niedrig ausgefallen, der sich aus der Differenz zwischen den im Schlussbescheid und den im Zuwendungsbescheid angesetzten zuwendungsfähigen Kosten für den Retentionsbodenfilter errechne. Das Wasserwirtschaftsamt verstoße gegen den Gleichheitssatz, wenn es dem Kläger die Förderung der in Aussicht gestellten Zuwendung versage. Bei der Berechnung sei auf die RZWas 2000 in der Fassung vom 12. Juni 2002 abzustellen, da der Zuwendungsbescheid in Ziffer B.I.1. ausdrücklich hierauf und nicht auf die RZWas „in der jeweils geltenden Fassung“ verwiesen habe. Entgegen der im Schreiben vom 14. Juli 2010 mitgeteilten Auffassung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit sei die Ermittlung des Kostenrichtwerts für Retentionsbodenfilter in den RZWas 2000 in der Fassung vom 12. Juni 2002 hinreichend konkret geregelt worden.

- 7 Der Beklagte beantragte, die Klage abzuweisen. Der Zuwendungsbescheid vom 18. November 2003 habe seine Wirkung hinsichtlich der in Aussicht gestellten Zuwendungen für den Retentionsbodenfilter durch Eintritt einer auflösenden Bedingung nach Nr. 2.1 ANBest-K verloren. Ein Bedingungseintritt liege nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs auch vor, wenn das zuständige Wasserwirtschaftsamt seine zunächst vorgenommene Bewertung nachträglich berichtigt habe. Die Bezugsgröße für die Ermittlung des Kostenrichtwerts für Retentionsbodenfilter in den RZWas 2000 in der Fassung vom 12. Juni 2002 sei unklar gewesen. An einer Anwendung der daraufhin in die RZWas 2005 in der Fassung vom 7. Januar 2009 aufgenommenen Neuregelung sei das Wasserwirtschaftsamt nicht aufgrund des Zuwendungsbescheids vom 18. November 2003 gehindert gewesen. Der Kläger könne sich nicht auf ein schutzwürdiges Vertrauen berufen, weil er im zweiaktigen Förderungsverfahren mit dem Eintritt der auflösenden Bedingung habe rechnen müssen und für ihn der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gelte. Durch das bloße Inaussichtstellen einer Zuwendung könne er keine so gesicherte Rechtsposition erhalten, dass eine nachträgliche Änderung nicht mehr möglich wäre.
- 8 Mit Urteil vom 21. August 2012 wies das Verwaltungsgericht Würzburg die Klage ab. Die im Schlussbescheid vom 11. Mai 2011 gegenüber dem Zuwendungsbescheid vorgenommene Kürzung um 39.743,96 EUR wegen des Retentionsbodenfilters sei rechtmäßig. Ein Anspruch auf die begehrte Festsetzung der Zuwendung könne nicht aus dem Zuwendungsbescheid vom 18. November 2003 abgeleitet werden. Der Anspruch scheitere jedenfalls daran, dass der Eintritt einer auflösenden Bedingung gemäß Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG i.V.m. Nr. 2.1 ANBest-K-Pilotprojekt den Zuwendungsbescheid bezüglich des streitigen Betrags in Höhe von 39.743,96 EUR habe unwirksam werden lassen. An der Zulässigkeit dieser nach Nr. B.I.1. des Zuwendungsbescheids vom 18. November 2003 einbezogenen Nebenbestimmung gemäß Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG bestünden nach ständiger Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs keine Zweifel. Für den Eintritt der auflösenden Bedingung genüge jeder Unterschied zwischen dem bei der Bewilligung angenommenen und dem später festgestellten Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben, auch wenn er lediglich auf einer Neubewertung durch die Bewilligungsbehörde beruhe. Unerheblich sei, ob sich die zu prüfenden Kosten tatsächlich vermindert hätten; entscheidend sei lediglich, ob die Zuwendungsfähigkeit der Kosten neu bewertet und herabgesetzt worden sei. Die Kürzung der Kosten für den Retentionsbodenfilter sei auf Nr. 2.6 der „Kostenrichtwerte und Berechnung zum Bau von Abwasseranlagen“

(Anlage 2b RZWas 2000) gestützt worden, wonach für Bodenfilter ein Kostenrichtwert von  $KRWBF = 7.299 \times X - 0,46$  (EUR/m<sup>3</sup>), maximal 640,00 EUR/m<sup>3</sup> gelte. Diesen Wert habe das Wasserwirtschaftsamt dem Schlussbescheid vom 11. Mai 2011 zugrunde gelegt, dabei aber – entgegen seiner früheren Praxis bei Erlass des Zuwendungsbescheids – als Bezugsgröße  $x$  nicht das Aufstauvolumen (2.750 m<sup>3</sup>), sondern nur das Volumen der Bodenfilterschicht (1.763 m<sup>3</sup>) in Ansatz gebracht. Damit habe es eine Neubewertung der zuwendungsfähigen Kosten für Retentionsbodenfilter vorgenommen; die Änderung betreffe die Bewertung der angefallenen Kosten als zuwendungsfähig und löse die in Nr. 2.1 ANBest-K-Pilotprojekt verankerte Bedingung aus. Aufgrund des Bedingungseintritts sei die im Zuwendungsbescheid vom 18. November 2003 in Aussicht gestellte Zuwendung für den Retentionsbodenfilter im Umfang von 39.743,96 EUR erloschen. Der geltend gemachte Anspruch ergebe sich auch nicht aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Verwaltungsvorschriften könnten zwar über das Gleichbehandlungsgebot Außenwirkung entfalten und Ansprüche Einzelner begründen. Die Behörde könne sich aber für die Zukunft von einer in der Vergangenheit geübten oder uneinheitlichen Verwaltungspraxis lösen und für künftige Fälle ihre Praxis in anderer Weise betätigen. Ein Anspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG scheidet schon deshalb aus, weil die Verwaltungspraxis zu Nr. 2.6 Anlage 2b RZWas 2000 in der Fassung vom 12. Juni 2002 im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung hinsichtlich des Kostenansatzes für Retentionsbodenfilter – wie im Schlussbescheid vom 11. Mai 2011 – einheitlich auf das Volumen der Bodenfilterschicht abgestellt habe und die Änderung der zwischen Erlass des Zuwendungs- und Schlussbescheids geübten Verwaltungspraxis zum Kostenansatz für Retentionsbodenfilter durch hinreichende sachliche Gründe gerechtfertigt gewesen sei. Der Beklagte habe zur Überzeugung des Gerichts dargelegt, dass die landesweite Verwaltungspraxis lediglich bis Ende 2008 uneinheitlich ausgeübt worden sei. So habe das Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen zwischen 2000 und 2008 in mehreren Förderfällen – wie im Fall des Klägers – den Kostenrichtwert für Retentionsbodenfilter anhand des Aufstauvolumens berechnet. Seit Anfang 2009 habe sich eine landesweit einheitliche Verwaltungspraxis auch in Bezug auf die Nr. 2.6 Anlage 2b RZWas 2000 in der Fassung vom 12. Juni 2002 dahingehend herausgebildet, dass der Kostenrichtwert für Retentionsbodenfilter anhand des Volumens der Filterschicht ermittelt werde. Die zwischen Zuwendungs- und Schlussbescheid erfolgte Änderung der Verwaltungspraxis zu Nr. 2.6 Anlage 2b RZWas 2000 in der Fassung vom 12. Juni 2002 beruhe nicht auf sachfremden einzelfallbezogenen Umständen, sondern sei dadurch sachlich gerechtfertigt, dass Nr. 2.6 Anlage 2b RZWas

2005 in der Fassung vom 7. Januar 2009 neu bekannt gemacht worden sei, nachdem die Formulierung der Vorgängervorschriften zu einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis geführt habe. Eine unzulässige, rückwirkende Änderung der Verwaltungspraxis liege darin nicht. Indem der Schlussbescheid den Zuwendungsbescheid ändere, vollende er lediglich das Verwaltungsverfahren, ohne zugleich in einen bereits abgeschlossenen und bestandskräftig entschiedenen Förderfall einzugreifen.

9 3. Mit der vom Senat zugelassenen Berufung verfolgt der Kläger sein Rechtsschutzbegehren weiter. Er beantragt,

10 das Urteil des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 21. August 2012 aufzuheben und den Bescheid des Wasserwirtschaftsamts Bad Kissingen vom 11. Mai 2011 in Nr. 1 insoweit aufzuheben, als darin eine Zuwendung in geringerer Höhe als 366.672,04 Euro festgesetzt wird.

11 Das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung für maßgebend erachtet; richtigerweise sei auf den Zeitpunkt der Behördenentscheidung abzustellen. Nach der Rechtsprechung könne ein Zuwendungsempfänger keine Berücksichtigung von nach Antragstellung eingetretenen Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse zu seinen Gunsten verlangen; umgekehrt dürfe dann auch der Zuwendungsgeber seine Förderrichtlinien nicht beliebig anpassen und zu Lasten des Empfängers ändern. Aus der Unvereinbarkeit einer Förderung mit bestehenden Förderrichtlinien folge nicht, dass die Förderung rechtswidrig sein müsse. Die vom Verwaltungsgericht insoweit angeführten Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs beträfen Sachverhalte, in denen die Zuwendungsempfänger unrichtige Angaben gemacht hätten. Hier dagegen habe sich der Zuwendungsgeber im Nachhinein entschlossen, aus Ersparnisgründen etwas für unklar zu erklären, was nicht unklar gewesen sei. Der Bescheid sei auch zu unbestimmt, da erst mit Hilfe des Wasserwirtschaftsamts in der mündlichen Verhandlung habe berechnet werden können, in welcher Höhe sich wegen des geänderten Kostenrichtwerts für den Retentionsbodenfilter eine Kürzung des Förderbetrags ergebe.

12 Der Beklagte beantragt,

13 die Berufung zurückzuweisen.

- 14 Die maßgebliche Rechtsfrage sei hier, ob für die ständige Verwaltungspraxis auf den Zeitpunkt des Erlasses des Zuwendungsbescheids oder einen späteren Zeitpunkt, insbesondere den Erlass des Schlussbescheids, abzustellen sei. Vor dem 1. Januar 2009 habe es keine einheitliche Verwaltungspraxis dazu gegeben, ob der Kostenrichtwert für Retentionsbodenfilter anhand des Volumens der Filterschicht oder des Volumens des Aufstauraums zu berechnen sei. Das Wasserwirtschaftsamt Schweinfurt bzw. jetzt Bad Kissingen habe die Berechnung anhand des Aufstauvolumens vorgenommen; welchen Ansatz man in anderen Amtsbereichen gewählt habe, sei nicht hinreichend bekannt. Das Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit sei davon ausgegangen, dass es nach dem Verhältnis der Höhe der Kostenrichtwerte erkennbar nur auf die Filterschicht ankommen könne; in diesem Sinne sei die Bestimmung in Nr. 2.6 Anlage 2 b RZWas 2005 in der Fassung vom 7. Januar 2009 klargestellt worden. Aus der bisherigen Rechtsprechung ergebe sich keineswegs eindeutig, dass es auf die Verwaltungspraxis zum Zeitpunkt des Erlasses des Zuwendungsbescheids ankomme. Gegen den Erlass des Schlussbescheids als maßgeblichen Zeitpunkt spreche auch nicht grundsätzlich das gestufte Förderverfahren nach der RZWas, denn die Förderung werde erst durch den Schlussbescheid abgeschlossen. Die Inaussichtstellung im Zuwendungsbescheid entfalte Verbindlichkeit in erster Linie als rechnerische Grundlage für die Bewilligungs- und Schlussbescheide. Die Verbindlichkeit des Zuwendungsbescheids werde von vornherein im Interesse einer zweckentsprechenden Verwendung der zur Förderung bereitgestellten Haushaltsmittel relativiert, zumal es nach ständiger Rechtsprechung nicht darauf ankomme, welcher Umstand zum Eintritt der auflösenden Bedingung nach Nr. 2.1 ANBest-K bzw. Nr. 2.1 ANBest-K-Pilotprojekt führe.
- 15 Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 16 I. Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 21. August 2012 ist begründet. Die gegen den Schlussbescheid des Wasserwirtschaftsamts Bad Kissingen vom 11. Mai 2011 gerichtete (Teil-) Anfechtungsklage hat Erfolg. Die im Schlussbescheid getroffene Feststellung, dass der Zuwendungsbescheid vom 18. November 2003 durch Eintritt einer auflösenden Bedingung teil-

weise erloschen sei, ist, soweit sie sich auf die Kosten des Retentionsbodenfilters bezog, rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

- 17 1. Die nachträgliche Reduzierung des in Aussicht gestellten Förderbetrags war allerdings entgegen der Meinung des Klägers nicht schon deshalb rechtswidrig, weil der streitgegenständliche Bescheid inhaltlich zu unbestimmt gewesen wäre (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG). Zwar wurde in Nr. 1 des Bescheidstenors nicht der auf die Neuberechnung des Retentionsbodenfilters entfallende Kürzungsanteil beziffert, sondern nur der Gesamtumfang der Kürzungen, um die sich die Zuwendungen gegenüber dem ursprünglich errechneten Förderbetrag vermindern sollten. Diese Angabe war jedoch in jedem Falle ausreichend, um den beabsichtigten Regelungsinhalt für den Bescheidsadressaten hinreichend genau zum Ausdruck zu bringen. Gegenstand der Förderung waren nach der RZWas 2000 nicht die einzelnen technischen Bestandteile der Abwasseranlage, sondern das im Zuwendungsantrag erläuterte Vorhaben als Ganzes. Schon im Zuwendungsbescheid vom 18. November 2003 waren daher die in Aussicht gestellten Fördermittel nur als – anhand der zuwendungsfähigen Gesamtkosten errechneter – einheitlicher Zuweisungsbetrag ausgewiesen und nicht aufgeschlüsselt nach den einzelnen geplanten Baumaßnahmen. Demgemäß brauchte auch im nachfolgenden Schlussbescheid nur angegeben zu werden, um welche Summe sich der zugesagte Betrag aufgrund der bei der Prüfung des Verwendungsnachweises ermittelten Abzüge insgesamt verringerte.
- 18 Dass aus Sicht des Klägers zunächst nicht unmittelbar erkennbar war, in welchem Umfang diese Gesamtkürzung von 76.171,92 Euro auf dem geänderten Kostenrichtwert für den Retentionsbodenfilter beruhte, war nicht Ausdruck einer unzureichenden Bestimmtheit der getroffenen Regelung. Denn das Bedürfnis nach einer exakten Bezifferung dieses Kürzungsanteils bestand nicht schon beim Erlass des Schlussbescheids, sondern ergab sich erst im Nachhinein aufgrund der Entscheidung des Klägers, den Bescheid nur teilweise anzufechten. Weder das Bestimmtheitsgebot noch die allgemeine Begründungspflicht (Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG) fordern, dass die Behörde einem solchen Prozessverhalten des Betroffenen bereits im Vorhinein Rechnung trägt, indem sie entsprechende Teilbeträge im Bescheid aufführt. Es genügt vielmehr, wenn sie dem Bescheidsadressaten auf Anfrage nachträglich mitteilt, in welcher Höhe sich ein bestimmter (streitiger) Rechnungsposten auf den Gesamtbetrag der Förderung auswirkt. Dieser Auskunftspflicht ist der Be-

klagte in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht nachgekommen; er hat dort unwidersprochen dargelegt, dass die auf den Retentionsbodenfilter entfallende Kürzung nach den Berechnungsregeln der RZWas 2000 eine Differenz von 39.743,96 Euro ergibt.

- 19 2. Insoweit ist aber der nachträgliche Abzug zu Unrecht erfolgt, so dass sich die dem Kläger zustehende Fördersumme über den in Nr. 1 des Schlussbescheids vom 11. Mai 2011 genannten Betrag hinaus auf insgesamt (326.928,08 Euro + 39.743,96 Euro =) 366.672,04 Euro erhöht. Denn hinsichtlich des streitigen Teilbetrags von 39.743,96 Euro ist entgegen der Rechtsauffassung des Beklagten keine auflösende Bedingung nach Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG i.V.m. Nr. 2.1 ANBest-K-Pilotprojekt eingetreten, die eine entsprechende Reduzierung der im Zuwendungsbescheid vom 18. November 2003 in Aussicht gestellten Mittelzuweisung hätte bewirken können.
- 20 a) Nach der – mit Nr. 2.1 ANBest-K wortgleichen – Nebenbestimmung der Nr. 2.1 ANBest-K-Pilotprojekt ermäßigt sich eine staatlich gewährte Zuwendung u. a. dann, wenn „sich nach der Bewilligung die in dem Finanzierungsplan veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben“ ermäßigen. Diese als auflösende Bedingung zu verstehende Klausel erfasst nicht nur den Fall, dass die für das geförderte Vorhaben tatsächlich aufgewandten Kosten geringer ausfallen als im Zuwendungsbescheid prognostiziert (vgl. BayVGh; B.v. 29.12.1999 – 4 B 99.526 – BayVBI 2000, 245), sondern greift nach ständiger Rechtsprechung des Senats auch ein, wenn sich im Nachhinein ergibt, dass bestimmte Kosten des Vorhabens bereits ihrer Art nach nicht oder jedenfalls nicht in der ursprünglich angenommenen Höhe zuwendungsfähig waren (BayVGh, U.v. 28.7.2005 – 4 B 01.2536 – BayVBI 2006, 731). Dies gilt etwa dann, wenn die Förderbehörde aufgrund eigener Erkenntnisse oder aufgrund einer Beanstandung durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt bzw. den Bayerischen Obersten Rechnungshof nachträglich feststellt, dass die Fördermittel abweichend von der – auf einschlägigen Richtlinien beruhenden – landesweiten Vergabepaxis und daher (ganz oder teilweise) zu Unrecht in Aussicht gestellt bzw. gewährt wurden (vgl. BayVGh, a.a.O.; B.v. 5.10.2010 – 4 ZB 10.1171 – juris; zuletzt U.v. 25.7.2013 – 4 B 13.727 – juris).
- 21 Von einer solchen rechtswidrigen Mittelvergabe kann jedoch nur die Rede sein, wenn die Behörde die zum Zeitpunkt ihrer Vergabeentscheidung geltenden Förderrichtlinien „unrichtig“, d. h. abweichend von der im Freistaat Bayern bestehenden (damali-

gen) Vollzugspraxis angewandt und dadurch dem Empfänger in gleichheitswidriger Weise zuviel an Fördermitteln zugesprochen hat. Denn mit der Nebenbestimmung der Nr. 2.1 ANBest-K(-Pilotprojekt) sollen nicht fortlaufende Anpassungen des Förderbetrags an künftige Änderungen der Bewilligungsvoraussetzungen ermöglicht, sondern nur einem von Anfang an objektiv bestehenden Korrekturbedarf Rechnung getragen werden, der – aus Sicht der zuständigen Behörde – erst nachträglich zu Tage getreten ist (vgl. BayVGH, B.v. 14.12.2012 – 4 ZB 11.1260 – juris Rn. 12 m.w.N.). Die in einigen Entscheidungen des Senats getroffene Aussage, für den Eintritt der auflösenden Bedingung nach Nr. 2.1 ANBest-K genüge jeder Unterschied zwischen dem bei der Bewilligung angenommenen und dem später festgestellten Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben, „auch wenn er lediglich auf einer Neubewertung durch die Bewilligungsbehörde beruht“ (z. B. BayVGH; B.v. 17.9.2007 – 4 ZB 06.686; v. 11.2.2011 – 4 ZB 09.3145 – jew. in juris), darf also nicht dahingehend verstanden werden, dass bei der späteren Überprüfung einer Förderung auch eine etwaige Neufassung der Richtlinien oder eine mittlerweile geänderte Vollzugspraxis maßgebend wären. Um die „Neubewertung“ eines Förderfalles handelt es sich vielmehr nur, wenn die Behörde die Sach- und Rechtslage, die beim Erlass ihres ursprünglichen Bescheids bestand, nunmehr anders (und zutreffender) einschätzt als damals und insofern ihre frühere Fehlentscheidung berichtigt. Könnten dagegen auch später entstandene Umstände noch zum Bedingungseintritt nach Nr. 2.1 ANBest-K(-Pilotprojekt) führen, so müsste der Zuwendungsempfänger selbst bei einer objektiv rechtmäßig ergangenen Förderentscheidung jederzeit mit einem (partiellen) Wegfall der Mittelbewilligung und entsprechenden Erstattungs- und Verzinsungspflichten rechnen. Dies würde aber dem primären Regelungsinhalt des Zuwendungsbescheids zuwiderlaufen, der – vorbehaltlich der Bereitstellung ausreichender Haushaltsmittel – als eine verbindliche Zusage der Leistungsgewährung für das antragsgemäß ausgeführte Vorhaben zu verstehen ist (vgl. Nr. 9 RZWas 2000).

- 22 Entsprechend diesem Grundverständnis ist der Senat auch in bisherigen Entscheidungen grundsätzlich davon ausgegangen, dass es für die Frage einer möglichen Abweichung von der landesweiten Förderpraxis auf den Zeitpunkt der ursprünglichen Entscheidung der Förderbehörde ankommt (vgl. BayVGH, U.v. 21.8.2002 – 4 B 00.1936 – BayVBI 2003, 154; U.v. 28.7.2005 – 4 B 01.2536 – BayVBI 2006, 731; vgl. auch U.v. 24.5.2012 – 4 B 11.1215 – KommPraxis BY 2012, 356). Das vom Beklagten zitierte Urteil vom 25. Juli 2013 (4 B 13.727) steht dazu nur scheinbar im Widerspruch. Im dortigen Fall war – obwohl der Beklagte für den betreffenden Rechnungs-

posten vom generellen Eintritt einer auflösenden Bedingung nach Nr. 2.1 ANBest-K und dementsprechend von einer bereits entstandenen Erstattungspflicht aller betroffenen Zuwendungsempfänger ausging – den Vollzugsbehörden durch ein nachträgliches Ministerialschreiben freigestellt worden, im Rahmen einer „Einzelfallabwicklung“ auf die Rückforderung der zuviel gezahlten Fördermittel zu verzichten. Damit wurde trotz der für den Förderzeitpunkt angenommenen Rechtswidrigkeit der Zuwendung ein zusätzlicher Weg außerhalb des geltenden Regelwerks eröffnet, der es ermöglichen sollte, das heutige Verständnis der Richtlinien ausnahmsweise rückwirkend zur Geltung zu bringen. Diese empfängergünstige aktuelle Handhabung, mit der die nach der früheren Vollzugspraxis zwingende Rechtsfolge der Nr. 2.1 ANBest-K in Einzelfällen für unbeachtlich erklärt wurde, musste aus Gleichheitsgründen auch der klagenden Gemeinde zugute kommen.

- 23 b) Im vorliegenden Fall besteht keine vergleichbare Ausnahmekonstellation, so dass nach dem oben dargelegten allgemeinen Grundsatz auf die zum Förderzeitpunkt bestehende Verwaltungspraxis abzustellen ist. Danach kann die Kürzung der in Aussicht gestellten Zuwendungen bezüglich des Retentionsbodenfilters keinen Bestand haben. Denn es lässt sich nicht mit hinreichender Gewissheit feststellen, dass bei Erlass des Zuwendungsbescheids vom 18. November 2003 unter den für den Vollzug der Richtlinien zuständigen Wasserwirtschaftsämtern eine (zumindest weitgehende) Übereinstimmung dahingehend bestand, dass der Kostenrichtwert von Bodenfiltern gemäß Nr. 2.6 der Anlage 2b zur RZWas 2000 nach dem Filtervolumen und nicht nach dem gesamten Aufstauvolumen (einschließlich der Dränschicht) zu berechnen sei. Der diesbezüglich darlegungspflichtige und materiell beweiselastete Beklagte hat im Laufe des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens eingeräumt, dass es vor dem 1. Januar 2009 – dem Zeitpunkt des Inkrafttretens einer entsprechenden Klarstellung in Nr. 2.6 der Anlage 2b zur RZWas 2005 – keine einheitliche Verwaltungspraxis in Bezug auf diese Auslegungsfrage gegeben hat.
- 24 Zwar bestanden beim Staatsministerium für Umwelt als Urheber der Förderrichtlinien laut eigenem Bekunden niemals Zweifel, dass sich der Kostenrichtwert nach dem Filtervolumen bestimmen sollte. Darauf kommt es hier aber nicht maßgeblich an, da sich der Inhalt von Verwaltungsvorschriften nur nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis bestimmt, wobei es ausreicht, dass diese vom Urheber der Vorschriften zwar nicht ausdrücklich gebilligt, aber immerhin geduldet wird (vgl. BVerwG, U.v. 2.2.1995 – 2 C 19/94 – NVwZ-RR 1996, 47 m.w.N.). Was die Berechnung des Kostenricht-

werts für Bodenfilter nach Nr. 2.6 der Anlage 2b zur RZWas 2000 betrifft, hat das Ministerium in den Jahren vor 2009 hingenommen, dass diese Regelung aufgrund ihres nicht eindeutigen Wortlauts und mangels fachaufsichtlicher Vollzugshinweise von den zuständigen Wasserwirtschaftsämtern in unterschiedlicher Weise verstanden und angewandt wurde. Fehlte es somit bei Erlass des Zuwendungsbescheids am 18. November 2003 an einer den ministeriellen Zielvorstellungen entsprechenden landesweiten Vollzugspraxis, so kann die für das Vorhaben des Klägers vorgenommene Berechnung des Kostenrichtwerts anhand des Aufstauvolumens auch nicht als (zum damaligen Zeitpunkt) fehlerhaft angesehen werden mit der Folge, dass insoweit wegen fehlender Zuwendungsfähigkeit die auflösende Bedingung nach Nr. 2.1 ANBest-K-Pilotprojekt eingetreten wäre.

- 25 Der für die tatsächliche Verwaltungspraxis maßgebliche Beurteilungszeitpunkt verschiebt sich hier auch nicht etwa deshalb vom Jahr 2003 in das Jahr 2011, weil erst mit dem Schlussbescheid vom 11. Mai 2011 die Zuwendungen endgültig festgesetzt worden sind. Die „Inaussichtstellung“ von Fördermitteln im Zuwendungsbescheid bedeutet nicht, dass die Entscheidung darüber, ob und inwieweit ein Vorhaben als zuwendungsfähig anerkannt wird, bis zum Erlass des Schlussbescheids offen bliebe. Wie sich aus der Regelung der Nr. 9 RZWas 2000 ergibt, auf die auch der damalige Bescheid verweist, wird dem Zuwendungsempfänger mit dem Zuwendungsbescheid verbindlich zugesagt, dass der Staat ihm – sofern dafür ausreichende Haushalts- und Betriebsmittel bereitgestellt sind – Zuwendungen in der in Aussicht gestellten Höhe leisten wird, wenn das Vorhaben entsprechend dem geprüften Antrag verwirklicht wird. Auf dieser Grundlage erfolgt im nachfolgenden Schlussbescheid gemäß Nr. 13 RZWas 2000 die endgültige Festsetzung der Zuwendungen, wobei sich deren genaue Höhe nach dem vom Zuwendungsempfänger vorzulegenden Verwendungsnachweis bestimmt. Nur wenn sich aus diesem ergibt, dass die im Finanzierungsplan veranschlagten und im Zuwendungsbescheid anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben tatsächlich unterschritten wurden, kann der Schlussbescheid einen geringeren als den in Aussicht gestellten Zuwendungsbetrag festlegen. Bei Erlass des Schlussbescheids ist dagegen nicht nochmals zu prüfen, ob die Förderung (auch) den nunmehr geltenden Richtlinien bzw. der aktuellen Vollzugspraxis entspricht, d. h. ob der gleiche Zuwendungsbescheid auch nach der späteren Sach- und Rechtslage noch ergehen könnte. Ebenso wenig, wie sich ein Zuwendungsempfänger in diesem Verfahrensstadium darauf berufen kann, dass inzwischen umfassender gefördert werde als zum Zeitpunkt des Zuwendungsbescheids, kann die Förderbehörde ihre früher

getroffene rechtmäßige Zusage unter Hinweis auf eine mittlerweile restriktivere Verwaltungspraxis revidieren. Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass der seit Anfang 2009 geltenden neugefassten Regelung in Nr. 2.6 der Anlage 2b zur RZWas 2005 für das nach den Regeln der RZWas 2000 geförderte Vorhaben des Klägers keine Bedeutung mehr zukommt, auch wenn der streitgegenständliche Schlussbescheid erst im Jahr 2011 ergangen ist.

26

II. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.

27 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

28 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 schriftlich 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.

29 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 Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

30 Dr. Zöllner Dr. Wagner Dr. Peitek

31 **Beschluss:**

32 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 39.743,96 Euro festgesetzt  
33 (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG).

34 Dr. Zöllner Dr. Wagner Dr. Peitek