

#### 4. Abschlussfall zu Staatsorganisationsrecht, Rn 305

**Beispiel<sup>1</sup>:** K ist Inhaber einer Sozialstation in der Stadt B. Er beschäftigt 10 Angestellte. Seit 1994 ist im Landeshaushalt ein Titel „Ausgaben für Sozialdienste“ enthalten. Der zuständige Minister für Sozialwesen veröffentlichte im selben Jahr im Amtsblatt einen von ihm unterzeichneten Erlass, wonach Unternehmern im Sozialdienst bis zu (umgerechnet) 4.500,- € pro Jahr pro Angestellter an Finanzhilfe bewilligt werden kann. In den Jahren 1997 bis 2006 wurde dem K auf Antrag von dem Amt für Soziale Dienste jeweils 45.000,- € bewilligt.

Im Juni 2007 wird ein entsprechender Antrag des K für das Jahr 2007 abweichend beschieden. Danach wird dem K nur noch ein Betrag von 25.000,- € (2.500,- € für jeden Beschäftigten) bewilligt. Aufgrund der angespannten Haushaltslage – die im Übrigen breit in der Öffentlichkeit diskutiert wurde – sei ein neuer, nicht veröffentlichter Erlass des Ministers ergangen, wonach ab sofort nur noch maximal 2.500,- € pro Jahr und pro Angestellter bewilligt werden dürften.

Nach erfolglosem Widerspruch erhebt K Klage. Er macht geltend, dass er einen Anspruch auf 45.000,- € für das Jahr 2007 habe. Als Grundlage seines Anspruchs stützt er sich auf den ursprünglichen Erlass i.V.m. dem Haushaltsplan. Den Betrag von 45.000,- € habe er bereits in seiner Jahreskalkulation berücksichtigt. Wenn ihm dieser Betrag nun nicht mehr zur Verfügung stehe, komme er nicht umhin, 3-4 Angestellte entlassen zu müssen. Die Behörde erwidert, K habe die angespannte Haushaltslage durch die breite öffentliche Diskussion mitverfolgen können. Er genieße daher keinen Vertrauensschutz. Ist die Klage erfolgreich? Von der Zulässigkeit einer Verpflichtungsklage ist auszugehen.

#### Lösungsgesichtspunkte:

Die Klage ist erfolgreich, wenn die (Teil-)Ablehnung rechtswidrig ist und den K dadurch in seinen Rechten verletzt, vgl. § 113 V S. 1 VwGO.

#### Anspruchsgrundlage

Als Anspruchsgrundlage kommt in Ermangelung einer spezialgesetzlichen Regelung oder eines Rahmenplans zunächst der **Haushaltsplan** des Landes in Betracht. Zu beachten ist allerdings, dass ein Haushaltsplan keine Rechtswirkungen außerhalb des Organbereichs von Parlament und Regierung entfaltet. Aus ihm kann deshalb kein Anspruch auf Subventionierung hergeleitet werden. Vielmehr stellt der Haushaltsplan mit Blick auf finanzielle Zuwendungen lediglich eine Legitimationsgrundlage für Ausgabenleistungen der Exekutive dar.<sup>2</sup> Allerdings ist in der Rechtsprechung des BVerwG<sup>3</sup> anerkannt, dass Verwaltungsvorschriften über die ihnen zunächst nur innewohnende interne Bindung hinaus i.V.m. Art. 3 I GG und dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebot des Vertrauensschutzes (Art. 20 III GG) eine anspruchsbegründende Außenwirkung im Verhältnis der Verwaltung zum Bürger entfalten können. Vorliegend bestand eine entsprechende Vergaberichtlinie in Form des ursprünglichen Ministererlasses. Sie dient dem K als Anspruchsgrundlage für eine entsprechende Förderung.

Fraglich ist, ob K sich auf den ursprünglichen Ministererlass berufen kann. Auszugehen ist davon, dass der Gleichheitssatz dem Subventionsgeber gebietet, ein gleichheitsgerechtes Verteilungsprogramm zu erstellen. Dies ist vorliegend durch den ursprünglichen Ministererlass geschehen. Überdies begründet der Gleichheitsgrundsatz zugunsten jedes Zubewerbers einen Anspruch darauf, nach einem aufgestellten Verteilungsprogramm behandelt zu werden. Allerdings kann ein durch Verwaltungsvorschriften festgelegtes Förderprogramm aus willkürfreien, d.h. sachlichen Gründen geändert werden.<sup>4</sup> Die Beantwortung der Frage, ob K für das Haushaltsjahr 2007 einen Anspruch auf Förderung in der gewünschten Höhe hat, hängt daher davon ab, ob der ursprüngliche Ministererlass formell und materiell wirksam geändert worden ist.

#### Formellrechtliche Voraussetzungen

Wie bereits ausgeführt, kann ein Richtliniengeber aus sachgerechten Erwägungen eine (ermessenslenkende) Verwaltungsvorschrift durch eine andere Verwaltungsvorschrift insgesamt aufheben oder – wie hier in einem Einzelpunkt – ändern. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die ändernde Vorschrift in der Form ergehen muss, in der die abzuändernde Verwaltungsvorschrift von ihrer Wirksamkeit willen ergehen musste.<sup>5</sup> Vorliegend wurde die ursprüngliche Verwaltungsvorschrift im Amtsblatt veröffentlicht. Demzufolge könnte für den Änderungserlass eine Veröffentlichungspflicht im Amtsblatt bestanden haben. Fraglich ist aber, ob eine Veröffentlichung des ursprünglichen Erlasses als Wirksamkeitserfordernis bestand. Subventionsvergaberichtlinien sind verwaltungsinterne Anweisungen mit Bindungswirkung gegenüber den zur Verteilung der im jeweiligen Haushaltsplan des Landes ausgewiesenen Fördermittel. Damit handelt es sich bei einer Vergaberichtlinie um eine ausschließlich innengerichtete Bestimmung. Eine Veröffentlichung als Wirksamkeitserfordernis bestand vorliegend somit nicht. Demnach konnte hier der ändernde, nicht veröffentlichte Ministererlass formell wirksam werden.

#### Materiellrechtliche Voraussetzungen

Die Änderung der Vergabep Praxis hätte aber auch aus sachlichen Gründen ergehen müssen. Vorliegend hat die angespannte Haushaltslage die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Gewährung der Zubewendungen für Krankenpflegekräfte im Rahmen von Sozialstationen grundlegend geändert. Da eine Leistungsvergabe generell nur unter Kapazitätsvorbehalt (Vorbehalt des Möglichen) erfolgen kann, ist eine angespannte Haushaltslage ein sachlicher Grund für die Kürzung.

Möglicherweise spricht jedoch der **Grundsatz des Vertrauensschutzes** gegen eine Kürzung der Bewilligungshöhe. Allerdings ist auch hier zu beachten, dass ein Subventionsempfänger grundsätzlich damit rechnen muss, dass bei Eintritt

<sup>1</sup> Angelehnt an BVerwG NVwZ **1998**, 273 ff.

<sup>2</sup> Ganz h.M., vgl. nur *Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 7 I 1 m.w.N.

<sup>3</sup> BVerwG NVwZ **1998**, 273, 274.

<sup>4</sup> BVerwG NVwZ **1998**, 273, 274.

<sup>5</sup> *Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, S. 467.

von grundlegenden Änderungen der allgemeinen Rahmenbedingungen Subventionen gekürzt werden.<sup>6</sup> Vorliegend ist durch die angespannte Haushaltslage eine grundlegende Änderung einer Rahmenbedingung eingetreten. K konnte dies auch durch die breite öffentliche Diskussion mitverfolgen. Er genießt daher insoweit keinen Vertrauensschutz.

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes könnte es jedoch erforderlich gemacht haben, die ändernde Verwaltungsvorschrift – wie die ursprüngliche – zu veröffentlichen. Aber auch hier gilt, dass Verwaltungsvorschriften nur an nachfolgende Behörden und Amtswalter adressiert sind und dass eine Bindungswirkung im Außenverhältnis gerade nicht beabsichtigt ist. Auch vorliegend kann davon ausgegangen werden, dass sich der Minister für Änderungen nicht auf die Form der Veröffentlichung festlegen wollte. Die ursprüngliche Vergaberichtlinie ist daher nicht geeignet, ein Vertrauen dahin zu begründen, ihre Änderung werde stets allgemein bekannt gemacht werden.

Etwas anderes könnte sich nur noch mit Blick auf den Zeitpunkt der Änderung ergeben. Grundsätzlich ist eine richtliniengemäße Förderung selbst vor Konkretisierung durch Bewilligungsbescheid zu erwarten, wenn ein begonnenes Vorhaben, das in der Vergangenheit bereits subventioniert worden ist, im neuen Haushaltsjahr fortgeführt wird. Deshalb konnte sich K veranlasst sehen, für das laufende Jahr 2007 Dispositionen zur personellen Ausstattung und damit zur Weiterführung seiner Sozialstation mit 10 Krankenpflegekräften bereits vor Ergehen des Bewilligungsbescheids zu treffen. Die von K getroffenen Dispositionen müssten aber auch schutzwürdig sein. An einer solchen Schutzwürdigkeit mangelt es, wenn dem Anspruchsteller Umstände bekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit unbekannt waren, die eine Änderung der Förderungspraxis rechtfertigen.<sup>7</sup> Vorliegend waren dem K die Umstände, die zur Änderung der Vergaberichtlinie führten, nicht bekannt. Fraglich ist aber, ob grob fahrlässige Unkenntnis vorlag. Geht man davon aus, dass die breite öffentliche Diskussion um die angespannte Haushaltslage auch dem K nicht unbekannt geblieben sein kann, ist von grob fahrlässiger Unkenntnis der anspruchsmindernden Umstände auszugehen. Eine Entscheidung kann aber letztlich dahinstehen, wenn das Verbot der Rückwirkung belastender Exekutivakte zu einer vollen Bewilligung führen muss. Zu unterscheiden ist die echte von der unechten Rückwirkung. Die **echte Rückwirkung** (Rückbewirkung von Rechtsfolgen) ist aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten grundsätzlich unzulässig<sup>8</sup>, da sie nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt eingreift. Die **unechte Rückwirkung** (tatbestandliche Rückanknüpfung) ist dagegen grundsätzlich zulässig, da sie lediglich in einen noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt eingreift. Voraussetzung ist nur, dass der Betroffene noch keine Dispositionen getroffen hat, deren Beeinflussung zu nahezu untragbaren Verhältnissen führt. Die Regelung ist allerdings unzulässig, wenn eine Interessenabwägung ergibt, dass das Vertrauen auf den Fortbestand der bestehenden Lage den Vorrang verdient. Vorliegend knüpft die Änderung der Vergaberichtlinien lediglich an einen bestehenden Sachverhalt an, stellt somit eine unechte und damit grundsätzlich zulässige Rückwirkung dar. Allerdings führt die durch das Inkrafttreten des Änderungserlasses bewirkte Kürzung der Zuwendungen für das Jahr 2007 zu einer Entlassung von 3-4 Pflegekräften, mithin zu einem für K nahezu untragbaren Ergebnis.<sup>9</sup>

**Ergebnis:** K kann sich somit auf Vertrauensschutz berufen. Die Klage ist begründet (a.A. vertretbar).

---

<sup>6</sup> Vgl. BVerfGE 78, 249, 284.

<sup>7</sup> Vgl. BVerwG NVwZ 1998, 273, 275 unter Bezugnahme auf BVerwGE 92, 8, 20.

<sup>8</sup> Zu den anerkannten Ausnahmetatbeständen vgl. Rn 296 f.

<sup>9</sup> Vgl. zu diesem Ansatz BVerwG DVBl. 1966, 857.