

Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen: Einzelfragen der Verfahrensgestaltung und Bescheidung

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2018). *Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen: Einzelfragen der Verfahrensgestaltung und Bescheidung*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/41). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57775-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/1.0>

Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen – Einzelfragen der Verfahrensgestaltung und Bescheidung

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 7. Mai 2018

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	2
B.	Stellungnahme	3
I.	Rechtsgrundlagen des Bewilligungsverfahrens	3
1.	Das Bewilligungsverfahren im Allgemeinen.....	3
2.	Form des Bewilligungsbescheides/des ablehnenden Bescheides	5
II.	Entscheidungsfristen/überlange Verfahrensdauer	5
1.	Folgen einer unangemessen langen Bearbeitungszeit oder Untätigkeit der Behörde.....	6
2.	Die Untätigkeitsklage gem. § 75 VwGO als Rechtsbehelf	6
a)	Die Sperrfrist von drei Monaten (§ 75 Satz 2 VwGO).....	7
b)	Fristsetzung des Gerichts (§ 75 Satz 3 VwGO)	7
c)	Zureichender Grund (§ 75 Satz 3 VwGO)	8
III.	Beendigung des Bewilligungsverfahrens in anderer Weise als durch Bescheid?	9
1.	Eröffnung des Verfahrens/Nichteröffnung des Verfahrens.....	10
2.	Der unzureichende Antrag.....	10
3.	Unzureichende Mitwirkung des Antragstellers bei der Antragstellung.....	11
a)	Erörterung vor Verfahrenseröffnung gem. § 25 Abs. 2 Satz 1 VwVfG.....	11
b)	Der Amtsermittlungsgrundsatz.....	12
c)	Zwischenergebnis	14
IV.	Zusammenfassung	15

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde beauftragt, zu folgenden Fragen gutachterlich Stellung zu nehmen:

1) Müssen Anträge auf Zuwendungen an parteinahe Stiftungen und kommunalpolitische Vereinigungen in jedem Fall mit einem rechtsmittelfähigen Bescheid entschieden werden?

2) Wenn ja, welche Formen und Fristen sind von der Zuwendungsbehörde einzuhalten?

3) Wenn nein, welche Möglichkeiten hat (a) die Zuwendungsbehörde, das Antragsverfahren zu beenden, und welche Möglichkeiten hat (b) der Antragsteller, gegen eine Versagung vorzugehen?

B. Stellungnahme

I. Rechtsgrundlagen des Bewilligungsverfahrens

Die Fördermittelvergabe im Allgemeinen sowie die Fördermittelvergabe an kommunalpolitische Vereinigungen und parteinahe Stiftungen wurden bereits in mehreren Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes unter verschiedenen Aspekten beleuchtet.¹ Die dortigen Ausführungen zu den rechtlichen Grundlagen des Bewilligungsverfahrens liegen den hier vorgestellten Überlegungen zugrunde.

1. Das Bewilligungsverfahren im Allgemeinen

Fördermittel werden in Brandenburg regelmäßig in der öffentlich-rechtlichen Handlungsform des begünstigenden Verwaltungsakts im Sinne des § 35 VwVfG bewilligt. Das ergibt sich aus den intern bindenden Verwaltungsvorschriften für die einschlägigen Gesetzesbestimmungen der Landeshaushaltsordnung (VV² zu § 44 Absatz 1 LHO³, hier VV zu § 44 Absatz 1 LHO Nr. 4.1).⁴ Ausnahmsweise kann eine finanzielle Förderung in der Form des öffentlich-rechtlichen Vertrages mit dem Zuwendungsempfänger vereinbart werden (VV zu § 44 Absatz 1 LHO Nr. 4.3). Das Verwaltungsverfahren zur Bewilligung von Zuwendungen richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Brandenburg.⁵ Mit dem

¹ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Jan. 2017 (Bearb. *Platter*), Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 24. März 2017 (Bearb. *Platter*), Einzelfragen der staatlichen finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen durch das Land Brandenburg; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Feb. 2018 (Bearb. *Iwers*), Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit.

² Bekanntmachung der Neufassung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburg (VV-LHO), ABl. 2016, S. 870.

³ Landeshaushaltsordnung (LHO) i. d. F. d. Bek. vom 21. April 1999, zuletzt geänd. durch Gesetz vom 10. Juli 2014, GVBl. I, Nr. 28.

⁴ Siehe allgemein zu den Rechtsgrundlagen staatlicher Fördermittelvergabe das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes (Bearb. *Platter*), Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts, S. 4 ff., dort auch zu den haushaltsrechtlichen Grundlagen.

⁵ Das Verwaltungsverfahren wird in Brandenburg durch das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg) vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 262), zul. geänd. durch Art. 3 des Gesetz vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 32), geregelt. Das VwVfGBbg verweist für die Verwaltungstätigkeit des Landes

Fördermittelbescheid wird der Förderzweck für den Fördermittelempfänger rechtlich verbindlich bestimmt. Denn die mit einer Förderung üblicherweise zugrunde liegenden Fördermittelrichtlinien oder die Verwaltungspraxis entfalten als solche keine unmittelbare Bindungswirkung gegenüber dem Fördermittelempfänger.⁶

Diese Grundsätze gelten auch für Zuwendungen, die im Zusammenhang mit der Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen vom Land Brandenburg vergeben werden.⁷ Aktuell ist hierbei zu beachten, dass die Förderung der parteinahen Stiftungen und kommunalpolitischen Vereinigungen in Brandenburg derzeit nicht auf eine Förderrichtlinie, sondern nur auf die im Haushaltsgesetz 2017/2018 (Einzelplan 20, Titel 684 10)⁸ vorgesehenen „Zuschüsse für laufende Zwecke der politischen Bildungsarbeit der den Parteien nahestehenden Stiftungen und kommunalpolitischen Vereinigungen im Land Brandenburg“ in Verbindung mit der hierzu bestehenden Verwaltungspraxis gestützt wird.⁹

Die Behörde trifft im Bewilligungsverfahren als Verwaltungsverfahren gemäß § 9 VwVfG die Maßnahmen, die auf Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet sind. Die Ablehnung eines Antrags auf Zuwendung ist – auch wenn sie nur einen Teil des Antrags betrifft – ein belastender Verwaltungsakt. Das Bewilligungsverfahren wird daher im Regelfall durch einen Verwaltungsakt abgeschlossen, gleich, ob dem Antrag auf Fördermittelbewilligung stattgegeben oder ob er abgelehnt wird.

in § 1 auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – i. d. F. d. Bek. vom 23. Jan. 2003 [BGBl. I S. 102], zul. geänd. durch Art. 11 Abs. 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 [BGBl. I S. 2745]). Im Folgenden werden nur die für anwendbar erklärten Bestimmungen des VwVfG genannt.

⁶ Siehe zu diesen Zusammenhängen ausführlich Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Jan. 2017 (*Bearb. Platter*), Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts, S. 4-14.

⁷ Siehe allgemein hierzu schon das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes (*Bearb. Platter*) vom 24. März 2017, Einzelfragen der staatlichen finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen durch das Land Brandenburg, S. 5.

⁸ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 (Haushaltsgesetz 2017/2018 – HG 2017/2018) vom 20. Dez. 2016 (GVBl. I Nr. 33).

⁹ Ausführlich das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 24. März 2017 (*Bearb. Platter*), Einzelfragen der staatlichen finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen durch das Land Brandenburg, S. 7-9.

2. Form des Bewilligungsbescheides/des ablehnenden Bescheides

Das VwVfG überlässt es der Behörde, in welcher Form ein Verwaltungsakt ergeht, er kann folglich schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden (§ 37 Abs. 2 Satz 1 VwVfG). Mündliche Verwaltungsakte sind schriftlich zu bestätigen, wenn hieran ein Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt (§ 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG). Ein schriftlicher Verwaltungsakt bzw. ein schriftlich bestätigter Verwaltungsakt muss gem. § 37 Abs. 6 VwVfG mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

VV zu § 44 Absatz 1 Satz 1 LHO Nr. 4.1 sieht freilich für den Abschluss des Bewilligungsverfahrens von vornherein vor, dass Zuwendungen durch einen schriftlichen „Zuwendungsbescheid“ bewilligt werden. Im Umkehrschluss muss im Falle der Ablehnung ein schriftlicher Ablehnungsbescheid ergehen. Das ergibt sich aus Satz 2 der genannten Regelung, die angeordnet, dass eine Ablehnung regelmäßig zu begründen ist. Außerdem soll der Bescheid gem. VV zu § 44 Absatz 1 Satz 1 LHO Nr. 4.3.10 mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden.

II. Entscheidungsfristen/überlange Verfahrensdauer

Für die Fördermittelbewilligung fehlt es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung zur Verfahrensdauer bzw. einer gesetzlichen Entscheidungsfrist.¹⁰ Auch die nur intern verpflichtenden VV zu § 44 Absatz 1 LHO stellen hierfür keine zeitlichen Vorgaben auf. Deshalb gelten die für das Verwaltungsverfahren im Allgemeinen anzuwendenden Grundsätze des VwVfG. Auch diese geben allerdings keine bestimmten Fristen für die zulässige Dauer eines Verwaltungsverfahrens vor. Nach § 10 Satz 2 VwVfG ist die Behörde gehalten, das Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Dadurch wird das ihr zustehende Ermessen bei der Gestaltung des Verwaltungsverfahrens begrenzt. Die Behörde muss daher grundsätzlich über Anträge in allen Fällen so schnell entscheiden, wie dies ohne Nachteil für die gebotene Gründlichkeit möglich ist.¹¹ Was als noch zulässige Bearbeitungsdauer anzusehen ist, hängt dabei vom Einzelfall ab. Die Behörde ist al-

¹⁰ Die so genannte Genehmigungsfiktion gemäß § 42a VwVfG kommt für das Fördermittelbewilligungsverfahren folglich nicht zur Anwendung.

¹¹ W.-R. Schenke, in: Schenke, VwGO – Kommentar, 23. Aufl. 2017, § 75 Rn. 8.

lerdings nicht verpflichtet, auf einen Antrag hin „sofort“ im Interesse des Antragstellers tätig zu werden.¹²

1. Folgen einer unangemessen langen Bearbeitungszeit oder Untätigkeit der Behörde

Überschreitet die Behörde die Grenze ihres Verfahrensermessens, lässt also die Entscheidung ohne zureichenden Grund unangemessen lange auf sich warten, liegt ein (formeller) Verfahrensfehler vor. Ein Verstoß gegen diese Grenze des Verfahrensermessens macht die Verfahrensgestaltung rechtswidrig. Die Rechtsfolgen eines solchen Fehlers sind aber einerseits durch § 46 VwVfG und andererseits durch § 44a VwGO begrenzt.

§ 46 VwVfG trifft eine Regelung zu Verwaltungsakten, denen ein Verfahrensfehler wie die unverhältnismäßige Dauer des Verwaltungsverfahrens anhaftet. Die Aufhebung kann nicht allein deshalb beansprucht werden, weil der Verwaltungsakt unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.

Sofern noch kein Verwaltungsakt erlassen wurde, das Verfahren also noch nicht abgeschlossen ist, ist § 44a VwGO in den Blick zu nehmen: Durch § 44a VwGO wird ausgeschlossen, dass fehlerhafte Verfahrenshandlungen oder aber auch bloße Untätigkeit selbstständig mit einem Rechtsbehelf angefochten werden können. Mit diesen beiden Vorschriften wird verhindert, dass einzelne Verfahrensfehler isoliert geltend gemacht werden können.

2. Die Untätigkeitsklage gem. § 75 VwGO als Rechtsbehelf

Der Verfahrensfehler der überlangen Verfahrensdauer kann aber die Erhebung einer so genannten Untätigkeitsklage gem. § 75 VwGO ermöglichen.¹³ Hiernach kann der Antragsteller ausnahmsweise, ohne dass bereits eine Sachentscheidung vorliegt, Klage auf Vornahme des begehrten Verwaltungsaktes erheben, sofern ein Verwaltungsakt ohne zureichenden Grund nicht in angemessener Zeit erlassen wurde (§ 75 Satz 1 VwGO). Die

¹² Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG – Kommentar, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 70.

¹³ In bestimmten Fällen kann eine überlange Verfahrensdauer auch Schadensersatzansprüche wegen Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht entstehen lassen, siehe hierzu beispielsweise LG Aachen, Urt. vom 5. Okt. 2005, juris, Orientierungssatz Nr. 1.

Untätigkeitsklage kann frühestens nach Ablauf von drei Monaten seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsaktes erhoben werden, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist (§ 75 Satz 2 VwGO). Es handelt sich dabei nicht um eine eigenständige zusätzliche Klageart. Die Untätigkeit der Behörde ist lediglich Anlass der Klage, nicht jedoch ihr eigentlicher Gegenstand. Das Rechtsschutzbegehren ist, wie bei der Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO) auch, auf Verurteilung zum Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet, hingegen nicht auf die bloße Beendigung der Untätigkeit der Behörde.

a) Die Sperrfrist von drei Monaten (§ 75 Satz 2 VwGO)

Bei der in § 75 Satz 2 VwGO benannten Dreimonatsfrist (Sperrfrist) handelt es sich um eine besondere Prozessvoraussetzung neben den sonstigen Prozessvoraussetzungen der Verpflichtungsklage. Durch die Sperrfrist soll die Behörde ausreichend Zeit zur Sachprüfung und Entscheidung erhalten. Aus der Bestimmung der Sperrfrist für die Untätigkeitsklage lässt sich ableiten, dass der Gesetzgeber eine Bearbeitungsfrist von drei Monaten zum Regelfall gemacht hat. Damit ist aber nicht zugleich gesagt, dass eine längere Bearbeitungszeit automatisch gegen das Recht verstößt, denn eine Untätigkeitsklage ist auch dann zulässig, wenn die Behörde im konkreten Fall einen zureichenden Grund für eine längere Bearbeitungsfrist geltend machen kann (dazu sogleich unter b). Auch § 75 Satz 2 VwGO setzt somit keine verbindlichen (materiellen) Höchstfristen für die Dauer des Verwaltungsverfahrens.¹⁴

b) Fristsetzung des Gerichts (§ 75 Satz 3 VwGO)

Erhebt der Antragsteller zulässigerweise nach Ablauf der Sperrfrist gemäß § 75 VwGO Klage, fordert das Gericht die Behörde nach § 85 Satz 2 VwGO auf, die Gründe für die Verzögerung darzulegen, damit über die Aussetzung des Verfahrens nach § 75 Satz 3 VwGO entschieden werden kann. Ob ein solcher Grund besteht, ist nach objektiven Gesichtspunkten zu beurteilen, wobei dem Gericht ein gewisser, nur beschränkt nachprüfbarer Beurteilungsspielraum zusteht.¹⁵ Liegt ein zureichender Grund vor, wird der Behörde durch das Gericht eine Frist zur Entscheidung gesetzt. Damit ist jedoch nicht verbunden,

¹⁴ Die besonderen Umstände, die ausnahmsweise gem. § 75 Satz 2, 2. HS. VwGO eine kürzere Frist als drei Monate gebieten können, werden hier nicht behandelt.

¹⁵ *W.-R. Schenke* (Fn. 11), § 75 Rn. 8.

dass die Klage nunmehr als verfrüht abgewiesen wird. Vielmehr bleibt die Klage zulässig, lediglich das Verfahren wird vom Gericht ausgesetzt. Entscheidet die Behörde im Folgenden nicht innerhalb der durch das Gericht gesetzten Frist, kann das Gericht in der Hauptsache entscheiden. Entscheidet die Behörde innerhalb der Nachfrist für den Kläger negativ (Ablehnung), kann der Antragsteller seine Klage unter Einbeziehung des ergangenen ablehnenden Bescheides als Verpflichtungsklage fortführen.¹⁶

c) Zureichender Grund (§ 75 Satz 3 VwGO)

Von besonderem Interesse im Zusammenhang der hier aufgeworfenen Fragen ist, welche Gründe von den Verwaltungsgerichten als „zureichend“ dafür angesehen werden, dass ein Verfahren von der Behörde noch nicht abgeschlossen wurde.

Ob ein zureichender Grund besteht, ist nach objektiven Gesichtspunkten zu beurteilen.¹⁷ Zudem muss dieser Grund auch Ursache der Verzögerung sein.¹⁸ Allgemein gilt, dass sich ein solcher Grund aus dem besonderen Umfang der Sache oder aus besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Problemen ergeben kann. Es muss sich dabei um Gründe handeln, die der Behörde¹⁹ nicht zuzurechnen sind und die mit der Rechtsordnung im Einklang stehen.²⁰ Als derartige Gründe kommen typischerweise die Schwierigkeiten einer Sache, aber auch die vorübergehende Geschäftslast der Behörde in Betracht.²¹ Verzögerungen, die der Kläger selbst (mit) zu vertreten hat, wie z. B. unvollständige Antragsunterlagen, rechtfertigen ein Zuwarten; allerdings muss die Behörde dem Antragsteller mitteilen, was noch fehlt.

¹⁶ Da über die Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen das Ministerium des Innern und für Kommunales als oberste Landesbehörde entscheidet, ist gem. § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO vor Erhebung einer Verpflichtungsklage kein behördliches Widerspruchsverfahren durchzuführen. Damit kann an dieser Stelle die Frage dahinstehen, ob ein Widerspruchsverfahren entbehrlich ist, wenn die Behörde einen Antrag innerhalb der vom Gericht nach § 75 Satz 3 VwGO gesetzten Frist ablehnt, zum Ganze siehe *W.-R. Schenke* (Fn. 11), § 75 Rn. 21.

¹⁷ *Rennert*, in: Eyer mann/Fröhler (Hrsg.), VwGO – Kommentar, § 75 Rn.

¹⁸ VGH Baden-Württemberg, Beschl. vom 26. Nov. 2010, Az. 4 S 2071/10, juris, Rn. 3.

¹⁹ Der Behörde zuzurechnen sind Gründe wie Krankheit, Urlaub oder längerfristige Überlastung, siehe dazu die Nachweise bei *Rennert* (Fn. 17), § 75 Rn. 9.

²⁰ BVerwG, Beschl. vom 23. Juli 1991, Az. 3 C 56/90, juris, LS Nr. 3 und Rn. 10 zu einer gesetzlich angeordneten Entscheidungsfrist.

²¹ *Rennert* (Fn. 17), § 75 Rn. 8.

Dagegen stellen Hinweise auf eine bislang mangelnde rechtmäßige Verwaltungspraxis oder auch fehlende neue Richtlinien zur Steuerung des behördlichen Ermessens keinen zureichenden Grund für das Zuwarten der Behörde dar. Auch darf die Behörde die Bearbeitung eines Antrags nicht deshalb verzögern, weil sie mit Blick auf eine absehbare Rechtsänderung den Antrag ablehnen will.²² Das gilt auch dann, wenn sich die Änderung von Vorschriften auf nur im Innenverhältnis bindende, ermessenslenkende Richtlinien bezieht, von denen die Behörde annimmt, dass sie auf deren Grundlage unter Hinweis auf eine antizipierte Verwaltungspraxis einen Antrag ablehnen kann.²³ Auch eine ministerielle Weisung zum „Liegenlassen“ bildet keine Basis für einen zureichenden Grund.²⁴

III. Beendigung des Bewilligungsverfahrens in anderer Weise als durch Bescheid?

Unter Frage 3 wurde unter anderem danach gefragt, ob die Behörde das Verwaltungsverfahren, das sie auf den Antrag des potentiellen Fördermittelempfängers hin einleitet, (ausnahmsweise) in anderer Weise als durch Verwaltungsakt abschließen oder einstellen kann.

Grundsätzlich kann die Behörde das Verfahren formlos einstellen, wenn ein Antragsteller seinen Antrag zurücknimmt.²⁵ Diese Art der Beendigung des Verwaltungsverfahrens beruht indes auf einer Entscheidung des Antragstellers. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob der Behörde in bestimmten Verfahrensabschnitten unabhängig vom Willen des Antragstellers andere Beendigungsmöglichkeiten als ein ablehnender Bescheid eröffnet sind. Im Rahmen des Zuwendungsverfahrens dürfte die Antragsprüfung den wichtigsten Verfahrensabschnitt darstellen.²⁶ Denn das Ziel der zuwendungsrechtlichen Antragsprüfung ist es, einen effizienten, wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz staatlicher Mittel nach den Fördervorgaben zu gewährleisten.²⁷ Versäumnisse bei der Antragsprüfung können zu einem rechtswidrigen Mitteleinsatz, dem Zwang zur Rückforderung und im ungünstigsten

²² BVerwG, Beschl. vom 8. Jan. 2004, Az. 7 B 58/03, juris, Rn. 5.

²³ OVG Niedersachsen, Beschl. vom 25. März 2014, Az. 7 OB 7/14, juris, Rn. 6.

²⁴ BVerwG, Beschl. vom 8. Jan. 2004, Az. 7 B 58/03, juris, Rn. 5.

²⁵ *Siegmund*, in: Brandt/Sachs (Hrsg.) Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 3. Aufl. 2009, Abschn. B, Rn. 122.

²⁶ *Müller/Richter/Ziekow*, Handbuch Zuwendungsrecht. Rechtsgrundlagen – Verfahren – Rechtsschutz, 2017, Kap. B. II., Rn. 69 m. w. N.

²⁷ *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung (LsBl.), 54. Aktual. 2018, § 44 Rn. 11.

Fall zum Verlust der eingesetzten Zuwendungsmittel führen.²⁸ Kennzeichnend für das Bewilligungsverfahren für Fördermittel aus der Sicht des Antragstellers ist dabei, dass typischerweise vom Antragsteller mit dem Antrag zahlreiche Auskünfte und Erklärungen abzugeben sowie Unterlagen beizubringen sind.²⁹ Antragstellung und Antragsprüfung sollen daher an dieser Stelle im Hinblick auf die Frage einer Einstellung des Verfahrens genauer betrachtet werden.

1. Eröffnung des Verwaltungsverfahrens/Nichteröffnung des Verwaltungsverfahrens

Es bestehen keine speziellen gesetzlichen Vorgaben, die die Einleitung eines Bewilligungsverfahrens regeln. Folglich gilt die allgemeine Regel des § 22 VwVfG, dass die Behörde jedenfalls auf Antrag tätig werden darf. Indes bestimmt die VV zu § 44 Absatz 1 LHO Nr. 3.1 hierzu als intern bindende Verwaltungsvorschrift ausdrücklich, dass die Behörde Fördermittel nur auf der Grundlage eines (schriftlichen) Antrags bewilligen darf. Die Eröffnung eines Bewilligungsverfahrens von Amts wegen ist der Bewilligungsbehörde nicht möglich. Der Fördermittelantrag stellt folglich die Weichen für das weitere Verfahren.

2. Der unzureichende Antrag

Für die Fördermittelbewilligung enthalten unter anderem die VV zu § 44 Absatz 1 LHO unter den Nr. 3.3 verschiedene Vorgaben für die Antragstellung. Indes handelt es sich bei den VV zu § 44 Absatz 2 LHO nur um Verwaltungsvorschriften, nicht um gesetzlich geregelte Voraussetzungen der Antragstellung. Sie schreiben der Bewilligungsbehörde intern den Umfang der Sachverhaltsermittlung vor (siehe dazu noch im Folgenden unter B.III.3.b), können den Antragsteller aber nicht unmittelbar binden. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zu gesetzlichen Formvorschriften für den Antrag in anderen Fachverfahren, in denen bereits gesetzlich bestimmte Formalien für den Antrag festgeschrieben sind, wie z. B. die Benutzung von Formularen oder die Vorlage oder Beifügung von bestimmten Unterlagen.³⁰ Im Weiteren kann das Fachrecht Rechtsfolgen an die Missachtung dieser Formalien durch den Antragsteller knüpfen. So kann gesetzlich angeordnet werden,

²⁸ Müller/Richter/Ziekow (Fn. 26), Kap. B. II. Rn. 69 m. w. N.

²⁹ Siehe hierzu die Übersicht bei Müller/Richter/Ziekow (Fn. 26), Kap. B. II. Rn. 63 (Projektförderung) und Rn. 64 (institutionelle Förderung).

³⁰ Beispiel für qualifizierte Vorgaben bei der Antragstellung: § 68 Abs. 2 der Brandenburgischen Bauordnung (BbgBO) vom 19. Mai 2016 (GVBl. Nr. 14).

dass die Behörde einen Antrag als unzulässig zurückweisen darf oder gar muss, wenn Formalien vom Antragsteller nicht eingehalten werden. Im Gegensatz dazu berechtigt eine nach den Maßgaben der VV LHO oder der Förderrichtlinie unvollständige, fehlerhafte oder in anderer Weise unzureichende Antragstellung die Bewilligungsbehörde nicht automatisch, den Antrag vor Eintritt in das Verwaltungsverfahren zur Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen zurückzuweisen (dazu sogleich unter B.III.3.b).³¹ Eine (nach Auffassung der Behörde) unzureichende Antragstellung wirkt sich vielmehr über die Rechtsfolgen einer unzureichenden oder fehlenden Mitwirkung des Antragstellers aus.

3. Unzureichende Mitwirkung des Antragstellers bei der Antragstellung

§ 26 Abs. 2 Satz 1 VwVfG bestimmt, dass die Beteiligten bei der Ermittlung des Sachverhaltes mitwirken sollen, insbesondere sollen sie die Tatsachen und Beweismittel angeben. Obgleich die Behörde vielfach nicht ohne Hilfe des Beteiligten den Sachverhalt aufklären kann, erlegt § 26 Abs. 2 VwVfG dem Beteiligten damit aber keine selbständig durchsetzbare Mitwirkungsverpflichtung auf. Es fragt sich daher, ob eine unzureichende oder fehlende Mitwirkung des Antragstellers in Form einer unzureichenden Antragstellung die Behörde zur endgültigen oder jedenfalls temporären „Nichtbescheidung“ des Antrags berechtigen könnte.

a) Erörterung vor Verfahrenseröffnung gem. § 25 Abs. 2 Satz 1 VwVfG

Die Mitwirkung des Antragsstellers ist gewissermaßen eingebettet in die gesetzliche Maßgabe einer unterstützenden Vorberatung durch die Behörde. § 25 Abs. 2 Satz 1 VwVfG gibt der Behörde schon im Vorfeld der Antragstellung auf, dem künftigen Antragsteller eine ungefähre Vorstellung darüber zu verschaffen, welche Unterlagen er beizubringen hat und mit welchen Fragestellungen er in einem potentiell daran anschließenden eigentlichen Bewilligungsverfahren möglicherweise noch zu rechnen hat.³² § 25 Abs. 2 Satz 1 VwVfG nennt als konkrete Gegenstände der Erörterung die Fragen, welche Nachweise und Unterlagen zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden

³¹ Siehe z. B. VGH Mannheim, Urt. vom 9. Okt. 2001, Az. 10 S 519/00, juris, LS und Rn. 23; *Schmitz* (Fn. 12), § 22 Rn. 43 f. Eine „Mitteilung über die Nichteröffnung des Verfahrens“ dürfte unter diesen Umständen kein Verwaltungsakt sein, vielmehr muss hiergegen die Untätigkeitsklage angestrengt werden, so *Schmitz* (Fn. 12), § 22 Rn. 57; gegen eine Möglichkeit der Untätigkeitsklage jedenfalls für den qualifizierten Bauantrag VGH BW, Urt. vom 27. Feb. 2003, Az. 5 S. 1279/09, juris, LS 2.

³² *Kallerhoff/Fellenberg*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG – Kommentar*, 9. Aufl. 2018, § 25 Rn. 53.

kann.³³ Auf diese Weise soll eine formelle Vollständigkeit der Antragsunterlagen sichergestellt werden.³⁴ Eine rechtliche Bindungswirkung für die Zukunft kann sich aus einer Vorfelderörterung aber nur dann ergeben, wenn die Bewilligungsbehörde bereits zu diesem Zeitpunkt eine rechtsverbindliche Zusicherung gem. § 38 VwVfG gegeben hat oder ein öffentlich-rechtlicher Vertrag gem. §§ 54 ff. VwVfG als bindende Verfahrensabsprache zustande gekommen ist.³⁵ Eine sich aus der Erörterung ergebende Mitteilung der Behörde über die Vollständigkeit von Unterlagen schafft keinen Vertrauenstatbestand in Bezug darauf, dass auf keinen Fall weitere Nachforderungen und Nachfragen gestellt werden.³⁶ Daher können je nach Sachlage im Verlauf des eigentlichen Bewilligungsverfahrens weitere Unterlagen angefordert werden, wenn sich dies als notwendig erweist.³⁷ Umgekehrt gilt, dass beispielsweise eine gegenüber dem Antragsteller zum Ausdruck gebrachte Skepsis über die Förderungswürdigkeit des erörterten Projekts die Behörde nicht von der Entgegennahme und Bearbeitung eines später dazu eingereichten Antrags entbindet (§ 24 Abs. 3 VwVfG).

b) Der Amtsermittlungsgrundsatz

Das Bewilligungsverfahren selbst ist geprägt durch den Amtsermittlungsgrundsatz (§ 24 Abs. 1 und 2 VwVfG).³⁸ Die Mitwirkungslast des Antragstellers durchbricht diesen nicht, sondern modifiziert ihn nur.³⁹ Aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes kann die Bewilligungsbehörde deshalb in Bezug auf einen unvollständigen Antrag verpflichtet sein, nachzuermitteln, d. h. auf eine Vervollständigung des Antrags hinzuwirken.⁴⁰ Gemäß § 25 Abs. 2 Satz 2 VwVfG⁴¹ soll die Behörde nach Eingang des Antrags unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Unterlagen geben.

³³ Kallerhoff/Fellenberg (Fn. 32), § 25 Rn. 58.

³⁴ Kallerhoff/Fellenberg (Fn. 32), § 25 Rn. 58.

³⁵ Kallerhoff/Fellenberg (Fn. 32), § 25 Rn. 58.

³⁶ Kallerhoff/Fellenberg (Fn. 32), § 25 Rn. 59.

³⁷ Kallerhoff/Fellenberg (Fn. 32), § 25 Rn. 59.

³⁸ Siehe speziell zur Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 3412, LT-Drs. 6/8552, zu Frage 3.

³⁹ Kallerhoff/Fellenberg (Fn. 32), § 24 Rn. 28.

⁴⁰ VG Augsburg, Urt. vom 29. Jan. 2008, Az. Au 3 K 03.436, juris, Rn. 24; Müller/Richter/Ziekow (Fn. 26), Kap. B. II. Rn. 70.

⁴¹ Die hieraus folgende Betreuungspflicht der Behörde richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles. Maßgeblich sind dabei u. a. der Verfahrensstand sowie die Kenntnisse und Fertigkeiten des Antragstellers, VG Köln, Gerichtsbescheid vom 12. Feb. 2016, Az. 16 K 5268/14, juris, Rn. 34.

Allerdings hängt die Reichweite der Verpflichtung zur Amtsermittlung maßgeblich davon ab, welche formalen und inhaltlichen Antragsvoraussetzungen konkret in den jeweiligen Förderrichtlinien aufgestellt oder durch die Verwaltungspraxis abgebildet werden. Zwar binden diese Voraussetzungen, wie schon mehrfach erwähnt, den Antragsteller nicht unmittelbar, jedoch bilden sie die Richtschnur für den gegenüber den verschiedenen Antragstellern zu beachtenden Gleichbehandlungsgrundsatz.⁴² Das heißt, jedenfalls im Rahmen ihrer Verwaltungspraxis muss die Behörde hinsichtlich der Beachtung der Antragsvoraussetzungen gegenüber jedem Antragsteller gleichermaßen strenge bzw. großzügige Maßstäbe anlegen.⁴³

Verweigert der Antragsteller seine Mitwirkung bei der Vervollständigung des Antrags, darf die Bewilligungsbehörde den Antrag im Folgenden ohne weitere eigene Sachverhaltsermittlungen ablehnen.⁴⁴ Denn da Fördermittel eine freiwillige staatliche Leistung darstellen, ist ihre Gewährung von der Mitwirkung des Antragstellers in Gestalt des Fördermittelantrags und auch ansonsten von der Mitteilung der für die Bescheidung notwendigen Angaben abhängig.⁴⁵ Der Amtsermittlungsgrundsatz wird insofern durch die Mitwirkungslast des Antragstellers begrenzt.

In diesem Zusammenhang stellt sich noch die Frage, ob die Bewilligungsbehörde dem Antragsteller gegenüber berechtigt ist, im Rahmen der Bearbeitung des Antrags Fristen – beispielsweise für die Beibringung ergänzender oder fehlender Unterlagen – zu setzen und im Weiteren, welche Rechtsfolge sich ergibt, falls der Antragsteller die behördliche Frist nicht beachtet. Aus § 31 VwVfG folgt grundsätzlich, dass eine Behörde einem Verfahrensbeteiligten als Vorbereitungshandlung für den Erlass eines Verwaltungsaktes Fristen

⁴² Siehe dazu ausführlich das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Jan. 2017 (Bearb. *Platter*), Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts, S. 11 ff.

⁴³ VG Köln, Gerichtsbescheid vom 10. Feb. 2016, Az. 16 K 5268/14, juris, Rn. 18.

⁴⁴ VG Potsdam, Urt. v. 30. April 2002, Az. 3 K 5369/97, juris, Rn. 27; siehe auch OVG NRW, Urt. vom 29. Juni 2009, Az. 12 A 1638/07, juris, Orientierungssatz 1 und Rn. 43: Ist zwischen der Behörde und dem Antragsteller gerade die Frage streitig, ob die vorgelegten Unterlagen als ausreichend anzusehen sind und gibt der Antragsteller zu erkennen, dass er zur Vorlage weiterer Unterlagen nicht bereit ist, er vielmehr seinen Antrag für bescheidungsfähig hält und eine Entscheidung der Behörde auf Basis der ihr vorliegenden Angaben und Nachweise begehrt, besteht für die Behörde kein zureichender Grund mehr, über den Antrag nicht zu entscheiden.

⁴⁵ VG Potsdam, Urt. vom 30. April 2002, Az. 3 K 5369/97, juris, Rn. 27.

setzen kann, die dieser beachten muss.⁴⁶ Aus § 31 Abs. 7 VwVfG ergibt sich aber darüber hinaus, dass solche Fristen auch nach ihrem Ablauf rückwirkend verlängert werden können, insbesondere wenn es unbillig wäre, die durch den Fristablauf eingetretenen Rechtsfolgen bestehen zu lassen⁴⁷. Die Gründe für die Unbilligkeit können in der Sphäre des Antragstellers liegen, sich aber auch aus Sachgründen ergeben.⁴⁸ Insofern hat die Bewilligungsbehörde in der Regel zu Gunsten des Verfahrensbeteiligten eine Fristverlängerung auch rückwirkend zu gewähren, wenn keine wesentlichen Gesichtspunkte dagegen sprechen.⁴⁹ Im Bereich der Fördermittelbewilligung ist auch hier wieder zu berücksichtigen, dass die Behörde den Gleichbehandlungsgrundsatz im Verhältnis zu anderen Antragstellern im jeweils konkreten Fördermittelverfahren zu beachten hat.⁵⁰ Keinesfalls aber folgt aus einer Fristversäumnis durch den Antragsteller eine Befugnis der Behörde zur Einstellung des Verfahrens. Vielmehr gilt auch hier, was für den unvollständigen Antrag allgemein gilt: Die Behörde muss nicht von sich aus die maßgeblichen Tatsachen erheben, falls der Antragsteller die Mitwirkung endgültig verweigert; vielmehr kann sie den Antrag in diesem Fall ohne weitere Prüfung ablehnen.

c) Zwischenergebnis

Ausgehend von der Frage, ob eine unzureichende oder fehlende Mitwirkung des Antragstellers in Form einer unzureichenden Antragstellung die Behörde zur endgültigen oder jedenfalls temporären „Nichtbescheidung“ des Antrags berechtigen könnte, zeigt die Betrachtung des Verfahrensabschnittes „Antragstellung im Bewilligungsverfahren“, dass die Behörde zwar bei der Entscheidungsfindung eine unzureichende Antragstellung oder im Weiteren eine unzureichende Mitwirkung des Antragstellers zu Lasten des Antragstellers bewerten darf (ablehnender Bescheid), dass sie jedoch nicht dazu berechtigt ist, das Verfahren von sich aus einzustellen oder abubrechen, das heißt, von sich aus auf den Abschluss des Verfahrens durch Verwaltungsakt zu verzichten.

⁴⁶ *Kallerhoff/Stamm*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG – Kommentar, 9. Aufl. 2018, § 31 Rn. 48.

⁴⁷ VG Augsburg, Urt. vom 29. Jan. 2008, Az. Au 3 K 07.436, juris, Rn. 26, zu einem Förderantrag zu Strukturmaßnahmen im Fischereisektor.

⁴⁸ *Kallerhoff/Stamm* (Fn. 46), § 31 Rn. 51.

⁴⁹ VG Augsburg, Urt. vom 29. Jan. 2008, Az. Au 3 K 07.436, juris, Rn. 26, zu einem Förderantrag zu Strukturmaßnahmen im Fischereisektor.

⁵⁰ Eine in Bezug auf die Antragstellung „strenge“ Förderrichtlinie und eine darauf beruhende, gleichmäßig gehandhabte Verwaltungspraxis kann aber bewirken, dass nachträglich vervollständigte Anträge von der Behörde nur ausnahmsweise zu berücksichtigen sind, siehe hierzu beispielsweise VG Köln, Gerichtsbescheid vom 10. Feb. 2016, Az. 16 K 5268/14, juris, Rn. 32 ff.

IV. Zusammenfassung

Das Bewilligungsverfahren für Anträge auf Zuwendungen an parteinahe Stiftungen und kommunalpolitische Vereinigungen ist ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 9 VwVfG und als solches mit dem Erlass eines Verwaltungsaktes oder dem Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages abzuschließen. Die intern bindenden VV zu § 44 Absatz 1 LHO Nr. 4.1 bestimmen hierzu, dass Zuwendungen durch schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt oder abgelehnt werden. Weder das Verwaltungsverfahrensgesetz noch die hier einschlägigen (nur intern bindenden) VV zu § 44 Absatz 1 LHO sehen für die Behörde bestimmte Entscheidungsfristen vor. Allerdings kann der Antragsteller im Falle der Untätigkeit der Behörde oder einer überlangen Verfahrensdauer die so genannte Untätigkeitsklage gemäß § 75 VwGO als besondere Form der Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO erheben. Auf diese Weise kann der Antragsteller eine Bescheidung in seinem Sinne einklagen, ohne dass er den Bescheid abwarten muss. Die Untätigkeitsklage ist allerdings grundsätzlich erst nach einer Sperrfrist von drei Monaten zulässig.

Liegt der Behörde ein Antrag auf Bewilligung von Fördermitteln vor, muss sie das Verfahren im Sinne von § 9 VwVfG abschließen. Eine Einstellung, ein Abbruch oder sonstige Beendigung des Verfahrens ohne eine abschließende Entscheidung ist der Behörde aus eigener Entschließung nicht eingeräumt. Eine unzureichende Antragstellung oder sonstige unzureichende Mitwirkung des Antragstellers bei der Ermittlung des Sachverhalts kann allerdings zu einem ablehnenden Bescheid führen.