

Verwaltungsgericht Münster, 5 L 242/06

Datum: 05.05.2006
Gericht: Verwaltungsgericht Münster
Spruchkörper: 5. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 5 L 242/06

Tenor:

Der Antragsgegner wird vorläufig verpflichtet, an den Antragsteller 43.802 EUR zu zahlen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 43.802 EUR festgesetzt.

G r ü n d e : 1

I. 2

3

Der Antragsteller ist ein gemeinnütziger eingetragener Verein. Er betreibt eine Frauenberatungsstelle in N. sowie zwei Frauenhäuser in N. und in Telgte. Das Frauenhaus in Telgte befindet sich auf einem im Eigentum des Vereins stehenden Grundstück.

4

Der Antragsteller erhält seit Jahren vom Antragsgegner im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen Zuwendungen zur Förderung von Zufluchtstätten für misshandelte Frauen (Frauenhäuser) und Zuwendungen zur Förderung von Frauenberatungsstellen auf der Grundlage von Richtlinien des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie. Durch die Zuwendungen sollen Personalausgaben für die Beschäftigung hauptberuflich angestellter Kräfte in Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen gefördert werden. Im Jahre 2005 wurde dem Antragsteller ein Betrag in Höhe von 123.648 EUR bewilligt.

5

Der Finanzierungsplan des Antragstellers für das Jahr 2006 sieht Ausgaben in Höhe von 234.355,93 EUR vor. Auf Personalausgaben entfällt ein Betrag in Höhe von 173.095,16 EUR.

Auf den Antrag des Antragstellers vom 25. Oktober 2005 bewilligte der Antragsgegner durch Bescheid vom 13. Januar 2006 für das Frauenhaus in U. eine Zuwendung in Höhe von 43.802 EUR für die Zeit vom 1. Januar 2006 bis zum 30. Juni 2006. In dem Bescheid heißt es u. a., dass die Förderpauschale für das Förderjahr pro Einrichtung 87.604 EUR betrage und dass die Auszahlung im Rahmen der verfügbaren Landesmittel erfolge, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden sei.

6

7

Der Antragsteller legte am 15. Februar 2006 gegen den Bescheid Widerspruch ein, soweit eine Zuwendung von nicht mehr als 43.802 EUR gewährt worden ist. Der Antragsteller hat zur Begründung bisher mitgeteilt, dass im Widerspruchsverfahren geklärt werden solle, ob es bei der bisherigen Höhe der Zuwendungen bleibe oder ob - wie in den vorangegangenen Jahren - höhere Zuwendungen ausgezahlt werden könnten.

8

Der Antragsgegner teilte dem Antragsteller mit, dass eine Auszahlung des bewilligten Betrages in Höhe von 43.802 EUR erst dann erfolgen könne, wenn der Bescheid bestandskräftig geworden sei; der Eintritt der Bestandskraft sei durch den vom Antragsteller eingelegten Widerspruch gehemmt.

9

Der Antragsteller hat am 28. März 2006 um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Er ist der Ansicht, dass der Antragsgegner verpflichtet sei, den bewilligten Betrag für das erste Halbjahr 2006 in Höhe von 43.802 EUR vor einer Entscheidung über den Widerspruch auszuführen; die Nebenbestimmung in dem Bescheid, dass eine Auszahlung erst nach Eintritt der Bestandskraft in Betracht kommt, sei mit dem Förderungszweck, die Personalkosten von Frauenhäusern und von Frauenberatungsstellen bezuschussen, nicht zu vereinbaren. Außerdem führe die Handhabung durch den Antragsgegner dazu, dass die grundgesetzliche Garantie in Artikel 19 Abs. 4 GG, Rechtsschutz zu beantragen, leer laufe; es sei notwendig, den schon bewilligten Betrag vor einer endgültigen Entscheidung über den Widerspruch auszuführen, weil der Antragsteller für den Betrieb des Frauenhauses in U. auf diesen Betrag angewiesen sei, um das dortige Personal bezahlen zu können; es sei in den vergangenen Jahren auch schon so gewesen, dass die Personalkosten im Wesentlichen aus den Zuwendungen des Landes finanziert worden seien.

Der Antragsteller beantragt,

10

den Antragsgegner im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, dem Antragsteller einen Betrag in Höhe von 43.802 EUR zu zahlen.

11

Der Antragsgegner beantragt,

12

den Antrag zurückzuweisen.	13
Der Antragsgegner hält seine Entscheidung, den bewilligten Geldbetrag erst nach Eintritt der Bestandskraft des Bescheides auszuzahlen, für rechtmäßig, denn ein Geldbetrag sei erst dann fällig, wenn der zu Grunde liegende Bescheid bestandskräftig geworden sei.	14
Der Antragsgegner macht außerdem geltend, dass es nicht notwendig sei, dem Antragsteller den bewilligten Teilbetrag vorzeitig auszuzahlen, weil der Antragsteller für den Betrieb des Frauenhauses in U. nicht auf diese Zahlung angewiesen sei; u. a. bestehe die Möglichkeit, die Personalkosten durch Verwertung des Grundvermögens vorläufig zwischen zu finanzieren.	15
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhaltes und des Vorbringens der Beteiligten wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakten und der Verwaltungsvorgänge des Antragsgegners.	16
II.	17
Der Antrag ist begründet.	18
Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis erlassen werden, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile nötig erscheint. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung setzt im Einzelnen voraus, dass der geltend gemachte Anspruch und die besonderen Gründe für die Notwendigkeit der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes von dem jeweiligen Antragsteller dargelegt und glaubhaft gemacht werden (vgl. § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO). Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund sind zu bejahen.	19
Der Anspruch des Antragstellers auf Zahlung des Betrages von 43.802 EUR ergibt sich aus dem Zuwendungsbescheid des Antragsgegners vom 13. Januar 2006. Der darin bewilligte Betrag ist mit Wirksamkeit des Bescheides durch Bekanntgabe an den Antragsteller fällig geworden (vgl. § 43 Abs. 1 VwVfG NRW).	20
Die in dem Bescheid geregelte Voraussetzung, dass die Auszahlung erst in Betracht kommt, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist, liegt hier bezüglich des streitigen Betrages vor. Der Antragsteller hat Widerspruch eingelegt, soweit eine Zuwendung von nicht mehr als 43.802 EUR gewährt worden ist. Dies bedeutet, dass der Zuwendungsbescheid nur in diesem Umfang angefochten worden ist und auch nur insoweit noch nicht bestandskräftig geworden ist. Bezüglich des hier streitigen Betrages hat der Antragsteller keinen	21

Widerspruch eingelegt mit der Folge, dass insoweit der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist und deshalb entsprechend der in dem Bescheid erfolgten Regelung eine Auszahlung zu erfolgen hat.

Selbst wenn das Land Nordrhein-Westfalen rechtlich befugt sein sollte, im Rahmen seines Ermessens durch Verwaltungsvorschriften zum Ob und Wie der Leistungsbewilligung zu regeln, dass die Auszahlung von der Bestandskraft des gesamten Bescheides abhängig gemacht werden darf, liegen die Voraussetzungen eines Anordnungsanspruches vor, weil die der Bewilligung zu Grunde liegenden Verwaltungsvorschriften keine Regelung mit dem Inhalt vorsehen, dass die Auszahlung erst erfolgen darf, wenn der Zuwendungsbescheid insgesamt bestandskräftig geworden ist.

22

Soweit der Antragsgegner meint, die vorgenannte Auszahlungsregelung ergebe sich aus den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung nach dem Stand vom 1. Januar 2004 (ANBest-P), die dem Zuwendungsbescheid beigelegt waren, trifft dies nicht zu. Der Text der vorgenannten Allgemeinen Nebenbestimmungen enthält diese Regelung nicht.

23

Auch die der Bewilligung zu Grunde liegenden Richtlinien enthalten diese Regelung nicht. Es handelt sich um die Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Zufluchtstätten für misshandelte Frauen (Frauenhäuser) des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie vom 18. November 2004, MBI. NRW 2004, 1241 (im Folgenden: RL Frauenhäuser) und um die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Frauenberatungsstellen des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie vom 7. Dezember 2004, MBI. NRW 2005, 36 (im Folgenden: RL Frauenberatungsstellen). Beide Richtlinien verweisen unter Ziffer 6.5 für die Auszahlung auf die Verwaltungsvorschriften zu § 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 30. September 2003, MBI. NRW 2003, 1254. Diese Verwaltungsvorschriften sehen unter Ziffer 7.1 zu § 44 LHO vor, dass die Zuwendungen erst auszuzahlen sind, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist. Diese Regelung gilt jedoch gemäß Ziffer 6.5 der RL Frauenhäuser und der RL Frauenberatungsstellen nur, soweit nicht in diesen Förderrichtlinien Abweichungen zugelassen worden sind. Dies trifft für beide Richtlinien zu. Zum einen enthalten beide Richtlinien besondere Regelungen zum Auszahlungsverfahren, indem der Zuschuss in gleichen Teilbeträgen zu bestimmten Terminen ohne Anforderung der Träger auszuzahlen ist (jeweils Ziffer 6.3 der Richtlinien), zum anderen enthalten beide Richtlinien Regelungen zum Verwendungsnachweisverfahren (jeweils Ziffer 6.4 der Richtlinien). Aus dem Zusammenhang der Ziffern 6.3 und 6.4 der beiden Richtlinien ergibt sich, dass die Auszahlung des bewilligten Betrages ohne Anforderung des Trägers mit Wirksamkeit des Bescheides auszuzahlen ist und nicht von der Bestandskraft des Bewilligungsbescheides abhängig gemacht wird. Die Kontrolle einer sachgerechten Verwendung der Mittel erfolgt dann in den jeweils vorgesehenen Verwendungsnachweisverfahren.

24

Selbst wenn das Gericht zu Gunsten des Antragsgegners davon ausgeht, dass die Regelung in Ziffer 7.1 der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung nicht durch die besonderen Regelungen der Ziffern 6.3 und 6.4 der beiden anderen Richtlinien verdrängt wird, ist ein Anordnungsanspruch des Antragstellers auf Auszahlung des Betrages vor Eintritt der Bestandskraft des gesamten Bescheides zu bejahen, weil die Regelung in dem Zuwendungsbescheid, die Auszahlung von dem Eintritt der Bestandskraft des Bescheides abhängig zu machen, rechtswidrig ist.

Bei dieser Regelung handelt es sich um eine Nebenbestimmung im Bewilligungsbescheid, und zwar um eine Bedingung. § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW regelt, dass einem Verwaltungsakt, der - wie hier - nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen werden darf, eine Bestimmung beigefügt werden darf, nach der der Eintritt einer Vergünstigung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängig gemacht werden darf (Bedingung). Dieser Fall liegt hier vor, denn die Zahlung des Geldbetrages (der Eintritt einer Vergünstigung) wird von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängig gemacht, nämlich davon, ob der Begünstigte den Zuwendungsbescheid bestandskräftig werden lässt oder Rechtsmittel einlegt.

26

§ 36 Abs. 3 VwVfG NRW sieht vor, dass eine Nebenbestimmung dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwider laufen darf. Dies trifft für die hier geregelte Bedingung in dem Zuwendungsbescheid zu. Die RL Frauenhäuser sollen Zufluchtstätten für misshandelte Frauen fördern. Frauenhäuser im Sinne dieser Richtlinien sind Häuser, die ausschließlich physisch und/oder psychisch misshandelten oder von Misshandlung unmittelbar bedrohten Frauen und ihren Kindern auf Grund eines professionellen Angebotes sofortige Hilfe durch Aufnahme und Beratung bieten, die nur für diese Gruppe bestimmt und keine Heime sind. Die RL Frauenberatungsstellen sehen die Förderung dieser Stellen vor. Frauenberatungsstellen im Sinne dieser Richtlinien sind Einrichtungen, die parteien- unabhängig Hilfen für Frauen und zu frauenspezifischen Problemen anbieten und damit das Angebot vorhandener Lebensberatungsstellen ergänzen und auf der Grundlage eines professionellen Angebots auch präventive und innovative Arbeit leisten. Sie erbringen eine frauenspezifische, parteiiche, ganzheitliche, psychosoziale Begleitung, Beratungsarbeit sowie präventive Arbeit (jeweils Ziffer 1.2 der Richtlinien).

27

Die so beschriebenen Zwecke werden nicht oder nur zeitlich verzögert gefördert, wenn die Zahlung der Zuwendungen von der Bestandskraft des Bescheides abhängig gemacht wird. Es besteht kein sachlicher Zusammenhang zwischen der Bedingung des Zuwendungsbescheides und den mit der Zuwendung verfolgten Förderzwecken. Dieser fehlende Zusammenhang macht die Bedingung rechtswidrig. Diese Bedingung dient vielmehr in erster Linie dazu, den Rechtsschutz von Einrichtungsträgern zu verkürzen und dem Antragsgegner die Arbeit im Zusammenhang mit der Bewilligung und Auszahlung von Fördergeldern zu erleichtern. Dies ist allerdings nicht der Zweck der zu vergebenden Fördermittel. Die Handhabung des Antragsgegners führt vielmehr dazu, die

28

fortlaufende Betreuung des geschützten Personenkreises zu vereiteln, zumindest erheblich zu erschweren, indem die Auszahlung der für die Personalkosten vorgesehenen Fördermittel vom Eintritt der Bestandskraft des gesamten Bescheides abhängig gemacht wird.

29

Ein Anordnungsgrund ist ebenfalls gegeben. Dem Antragsteller drohen nicht wiedergutzumachende Nachteile, wenn der Antragsgegner nicht vorläufig verpflichtet wird, den schon bewilligten Betrag vor Abschluss des Widerspruchsverfahrens auszuzahlen. Der Antragsteller hat auf der Grundlage des dem Antragsgegner vorgelegten Finanzierungsplanes für das Jahr 2006 in seinem Schriftsatz vom 26. April 2006 nachvollziehbar dargelegt, dass er ohne die Zahlung des Antragsgegners nicht in der Lage ist, das Personal des Frauenhauses U. zu bezahlen, weil die Einnahmen nicht ausreichen. Da von den Mitarbeiterinnen des Frauenhauses U. nicht erwartet werden kann, dass sie ihre Arbeit leisten, ohne eine Vergütung zu erhalten, droht bei dem weiteren Ausbleiben der Zahlungen des Antragsgegners die Einstellung des Betriebes des Frauenhauses U. Dies ist dem Antragsteller nicht zuzumuten. Entgegen der Ansicht des Antragsgegners kann der Antragsteller auch nicht darauf verwiesen werden, sein Vermögen in Form des Grundstückes in U. vorrangig einzusetzen, um die Personalkosten so lange zu finanzieren, bis er das Geld vom Antragsgegner erhält.

Der Antrag hat auch dann Erfolg, wenn man dem Vorstehenden nicht folgt, weil dann eine weitere Klärung der Sach- und Rechtslage zu erfolgen hat, die dem Gericht im vorliegenden Eilverfahren nicht möglich ist. In diesem Fall ist anhand einer Folgenabwägung zu entscheiden (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 12. Mai 2005 - 1 BvR 569/05 -, NVwZ 2005, 927 = NDV-RD 2005, 59 = info also 2005, 166). Diese Folgenabwägung fällt zu Gunsten des Antragstellers aus. Wie oben dargelegt, kann der Antragsteller den mit der Bewilligung des Geldes verbundenen Förderzweck nicht erfüllen, wenn er das Geld nicht erhält, weil der Antragsteller das Personal für das Frauenhaus U. nicht (mehr) zahlen kann.

30

Wenn dagegen das Geld vorläufig gezahlt wird und sich im Hauptverfahren herausstellen sollte, dass der Betrag erst nach Bestandskraft des gesamten Bewilligungsbescheides hätte ausgezahlt werden müssen, entstehen dem Antragsgegner keine ins Gewicht fallenden Nachteile, deren Auswirkungen stärker sind, als die Nachteile, die dem Antragsteller drohen, wenn er das Personal des Frauenhauses nicht bezahlen kann. Sollte sich im Widerspruchsverfahren herausstellen, dass dem Antragsteller überhaupt keine Fördermittel hätten bewilligt werden dürfen, hat der Antragsgegner die Möglichkeit, die zu Unrecht gewährten Leistungen nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrenrechts zurückzuverlangen, wobei die Kammer offen lässt, ob die Auszahlung des Betrages von 43.802 Euro überhaupt Gegenstand des Widerspruchsverfahrens sein kann, weil nur eingeschränkt Widerspruch eingelegt worden ist.

31

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

32

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 52 Abs. 2 und 3 i. V. m. § 53 Abs. 3 Nr. 1 GKG. Da das Interesse des Antragstellers darauf gerichtet ist, im vorliegenden Verfahren die Hauptsache vorwegzunehmen, indem der gesamte bisher bewilligte Betrag ausgezahlt wird, ist dieser Betrag als Streitwert festgesetzt worden.

Der Streitwert war vom Gericht von Amts wegen festzusetzen, weil das Verfahren nicht gerichtskostenfrei ist.

Gemäß § 188 Sätze 1 und 2 VwGO werden Gerichtskosten, für die es notwendig ist, einen Streitwert festzusetzen, in Angelegenheiten der Fürsorge nicht erhoben. Die vorliegende Streitigkeit betrifft keine Angelegenheit der Fürsorge.

Wenn man einen formellen Begriff der Fürsorge zu Grunde legt, liegt eine Angelegenheit der Fürsorge nicht vor, weil sich das Verwaltungsverfahren nicht nach den Verfahrensvorschriften des Sozialgesetzbuches, sondern nach den Vorschriften des (allgemeinen) Verwaltungsverfahrensrechts, nämlich nach dem VwVfG NRW, richtet (Ziffer 6.5 der Förderrichtlinien i. V. m. Ziffer 8.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO):

Wenn man von einem materiellen Begriff der Angelegenheit der Fürsorge ausgeht, muss es in der Sache um Leistungen mit fürsorgerischem Charakter gehen. Dies trifft hier nicht zu, denn die Geldleistungen, die in Anwendung der Richtlinien über die Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen gewährt werden, haben keinen fürsorgerischen Charakter. Es handelt sich vielmehr um Subventionen, die gezahlt werden, um einen bestimmten in den jeweiligen Verwaltungsvorschriften beschriebenen Förderzweck zu erreichen. Allein der Umstand, dass der Antragsteller als gemeinnütziger Verein keine Gewinnabsicht verfolgt, reicht für sich allein nicht aus, den von ihm beanspruchten Geldleistungen fürsorgerischen Charakter zuzusprechen. Vielmehr muss sich der Antragsteller so behandeln lassen, wie ein gewerblicher Anbieter (so für die Festsetzung des Gegenstandswertes: OVG NRW, Beschlüsse vom 28. Juni 2005 - 12 E 700/05 - und vom 21. Oktober 2005 - 12 E 1172/05 -). Bei der hier zwischen den Beteiligten streitigen Geldleistung geht es mithin um die Förderung einer Einrichtung, die gleichsam wirtschaftliche Zwecke verfolgt. Davon zu unterscheiden sind die Leistungen, die an die Bewohnerinnen von Frauenhäusern und an nachfragende Personen von Frauenberatungsstellen gezahlt werden. Auch diese Leistungen haben keinen fürsorgerischen Charakter, weil ihre Gewährung nicht davon abhängt, ob dieser Personenkreis mittellos ist oder nicht. Selbst wenn die Leistungen für die Bewohnerinnen von Frauenhäusern und für nachfragende Personen von Frauenberatungsstellen fürsorgerischen Charakter haben sollten, wirkt sich dieser fürsorgerische Charakter nicht auf die Rechtsnatur der Fördermittel aus, die der Antragsteller in Anspruch nehmen möchte, weil der Antragsteller gleichsam als gewerblicher Anbieter bestimmter durch die Fördermittel zu fördernder wirtschaftlicher Einrichtungen auftritt.

Der Sinn und Zweck des § 188 VwGO spricht ebenfalls dafür, dass es im vorliegenden Fall nicht um eine Leistung mit fürsorgerischem Charakter geht. In den Sachgebieten des § 188 Satz 1 VwGO wird deshalb Gerichtskostenfreiheit gewährt, weil dort mittellose oder minderbemittelte Kläger häufiger vorkommen und es um Leistungen geht, die Fürsorgemaßnahmen zum Gegenstand haben (OVG NRW, Beschluss vom 3. März 1994 - 8 B 174/94 -, NWVBl. 1994, 314). Dies trifft hier nicht zu. Die Vorschrift des § 188 Satz 1 VwGO soll in erster Linie mittellose Einzelpersonen bei der Durchführung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren in Angelegenheiten der Fürsorge von Gerichtskosten freistellen. Personenzusammenschlüsse, wie etwa eingetragene Vereine, werden von dieser Regelung nicht erfasst. Dies wird von § 188 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO bestätigt, wonach die Gerichtskostenfreiheit nicht für Erstattungsstreitigkeiten zwischen sozialen Leistungsträgern gilt. Auch kommen in dem Sachgebiet der Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen mittellose oder minderbemittelte Anspruchsteller nicht häufiger vor als in anderen Sachgebieten. Zudem geht es bei der Bewilligung von Fördermitteln nicht um Leistungen, die Fürsorgemaßnahmen zum Gegenstand haben. Insoweit wird auf die vorstehenden Ausführungen zum materiellen Begriff der Fürsorgeangelegenheit Bezug genommen.

38

39
