

8

Nachschlagewerk: ja
BGHZ: nein

BGB § 781; GVG § 13

S u b v e n t i o n

Subventionen in Form verlorener Zuschüsse können auch dann einstufig öffentlich-rechtlich geregelt sein, wenn die Auszahlung durch ein Kreditinstitut bewirkt wird.

BGH, Urt. v. 17. Januar 1985 - III ZR 196/83 - OLG Oldenburg
LG Osnabrück

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 196/83

URTEIL

Verkündet am: 17. Januar 1985
Freitag, Justizobersekretär
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

1. des Landwirts Hermann L[REDACTED]-K[REDACTED], Kl[REDACTED], Ortsteil A[REDACTED],
2. seiner Ehefrau Josefa L[REDACTED]-K[REDACTED] geborene B[REDACTED],
wohnhaft daselbst,

Beklagten und Revisionskläger,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. [REDACTED] -

g e g e n

die Norddeutsche Landesbank Girozentrale,
vertreten durch den Vorstand, G[REDACTED]platz [REDACTED], H[REDACTED],

Klägerin und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 17. Januar 1985 durch den Vorsitzenden Richter Dr. Krohn und die Richter Boujong, Dr. Engelhardt, Dr. Halstenberg und Dr. Werp

für Recht erkannt:

Auf die Rechtsmittel der Beklagten werden das Urteil des 3. Zivilsenats des Oberlandesgerichts Oldenburg vom 2. November 1983 aufgehoben und das Urteil der 10. Zivilkammer des Landgerichts Osnabrück vom 9. Februar 1983 abgeändert.

Die Sache wird an das Verwaltungsgericht Oldenburg verwiesen.

Die Klägerin hat die Kosten der Rechtsmittelzüge zu tragen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

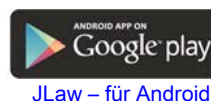
Mit Bescheid vom 30. Dezember 1971 bewilligte der Regierungspräsident in O [REDACTED] dem beklagten Ehemann für die Aussiedlung seines landwirtschaftlichen Betriebes

- a) Zinsverbilligung von 4 % für ein Kapitalmarktdarlehen,

...



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



- c) ein öffentliches Darlehen,
- d) eine Erschließungsbeihilfe von 40.000 DM,
- e) eine Altstellenbeihilfe von vorläufig 42.000 DM, deren endgültige Festsetzung vorbehalten wurde,
- f) eine Beihilfe für Betreuergebühren.

In dem Bescheid heißt es weiter:

"Die Förderungsmittel zu a) werden von den in den Richtlinien beauftragten zentralen Kreditinstituten, die Förderungsmittel zu b) durch die zuständige Landwirtschaftskammer ausgezahlt.

Die Förderungsmittel zu c) bis f) werden von der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank/Landwirtschaftliche Rentenbank an die H[REDACTED] Landeskreditanstalt in H[REDACTED] ausgezahlt. Das Kreditinstitut wird sich wegen der Schuldurkunden, des Schuldanerkenntnisses, der Bestellung von Sicherheiten pp. mit Ihnen in Verbindung setzen."

Außerdem ist in dem Bescheid auf die Richtlinien des **Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** für die Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen in der Land- und Forstwirtschaft vom 1. Januar 1971 (NdsMB1. S. 933) Bezug genommen, in denen es u.a. heißt:

"40.2.

Die Förderungsmittel können ganz oder teilweise zurückgefordert werden,

...

40.2.3.

Wenn der Antragsteller den landwirtschaftlichen Betrieb, für den Förderungsmittel nach diesen Richtlinien gewährt worden sind, ganz oder teilweise veräußert; dies gilt nicht, wenn der Empfänger einer Überbrückungshilfe den Betrieb veräußert, um die Landabgaberente oder die Zuschüsse zur Nachentrichtung von Beiträgen zu den gesetzlichen Rentenversicherungen zu erhalten;

..."

Außerdem ist vorgeschrieben:

"39.

Der Empfänger von Zinszuschüssen und Beihilfen, die nach diesen Richtlinien zurückgefordert werden können, hat die Rückzahlungsverpflichtung schriftlich anzuerkennen."

Die Beihilfen wurden von der Landwirtschaftlichen Rentenbank an die H[REDACTED] Landeskreditanstalt in Hannover und von dieser an die Beklagten ausgezahlt. Am 13. März 1972 erkannten die Beklagten gegenüber der letztgenannten Bank schriftlich an, daß die ihnen bewilligten und ausgezahlten Beihilfen von dem Kreditinstitut zurückgefordert werden könnten, wenn sie den landwirtschaftlichen Betrieb, für den die Förderungsmittel gewährt worden seien, ganz oder teilweise veräußerten.

Mit Bescheid vom 22. März 1977 widerrief der Regierungspräsident in O[REDACTED] die bewilligte Altstellenbeihilfe und forderte den beklagten Ehemann zur Rückzahlung auf, weil wesentliche Auflagen und Bedingungen für die Förderung nicht erfüllt worden seien. Auf die nach erfolglosem Widerspruch erhobene Anfechtungsklage des Beklagten hob das Verwaltungsgericht Hannover - II. Kammer Osnabrück - den Widerrufsbescheid durch Urteil vom

8. März 1979 - II A 175/77 - auf, da der Widerruf der Bewilligung und die Rückforderung der gewährten Mittel durch Verwaltungsakt zwar grundsätzlich zulässig seien, es jedoch an den Voraussetzungen für eine Rückforderung fehle.

Am 12. Dezember 1980 verkaufte der beklagte Ehemann seinen Aussiedlerbetrieb an einen anderen Vollerwerbslandwirt für 1.526.264 DM. Auf Aufforderung der Bezirksregierung Weser-Ems forderte die Klägerin als Rechtsnachfolgerin der H [REDACTED] Landeskreditanstalt daraufhin die Beihilfen unter Hinweis auf Nr. 2 (2) und (6) des Schuldanerkenntnisses vom 13. März 1972 zurück.

Da die Beklagten die Rückzahlung ablehnten, hat die Klägerin Klage erhoben mit dem Antrag,

die Beklagten als Gesamtschuldner zu verurteilen, an sie 77.000 DM nebst Zinsen in Höhe von 2 % über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank ab 15. Februar 1981 zu zahlen.

Das Landgericht hat die Beklagten antragsgemäß verurteilt. Das Oberlandesgericht hat die Berufung der Beklagten zurückgewiesen. Mit der Revision verfolgen die Beklagten ihr Klagabweisungsbegehren weiter.

Entscheidungsgründe

Die Revision führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und auf den im Revisionsrechtszug gestellten Antrag der Klägerin zur Verweisung der Sache an das zustän-

dige Verwaltungsgericht (§ 17 Abs. 3 Satz 1 GVG).

I.

Das Berufungsgericht hat ausgeführt:

Die Klage sei im Zivilrechtsweg zulässig. Die Gewährung der Förderungsmittel an die Beklagten sei nicht ausschließlich auf der öffentlich-rechtlichen Ebene, sondern in zulässiger Weise zweistufig geregelt worden. Die Rückforderung der gewährten Beihilfen vollziehe sich auf der Ebene und in den Formen des bürgerlichen Rechts.

Die Voraussetzungen für die Rückforderung seien auch gegeben. Der beklagte Ehemann habe seinen Aussiedlerbetrieb veräußert; daß ein Vollerwerbslandwirt den Betrieb erworben habe, sei unerheblich. Den Beklagten sei zwar zuzugeben, daß nach dem Wortlaut des Schuldanerkenntnisses die gezahlten Beihilfen zurückgefordert werden "könnten"; für ein willkürliches und rechtsmißbräuchliches Verhalten der Klägerin fehle es jedoch an Anhaltspunkten.

II.

Die Bejahung des Zivilrechtsweges durch das Berufungsgericht hält rechtlicher Nachprüfung nicht stand. Gegeben ist vielmehr der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten.

1. Grundsätzlich steht es dem Staat frei zu wählen, ob er die von ihm bewilligte Subvention, Dotation oder andere Förderung dem Empfänger, nachdem er sie ihm durch Verwaltungsakt bewilligt hat, auch wieder durch Verwaltungsakt, nämlich kraft hoheitlicher Gewalt ("Daseinsvorsorge") zuwenden will oder ob er sich für diesen Abschnitt seines

Handelns der Mittel des Privatrechts bedienen will. In der Regel ist anzunehmen, daß sich eine Behörde bei Erfüllung einer ihr aufgetragenen öffentlichen Aufgabe öffentlich-rechtlicher Maßnahmen bedient und sich nicht auf das Gebiet des Privatrechts begeben will. Zuteilung und Vollzug einer Subvention können daher einheitlich öffentlich-rechtlich gestaltet sein. Das kann zwar vor allem dann anders sein, wenn der Staat die Subvention in der Form von Darlehen, Bürgschaften oder Gewährleistungen vergibt. So kann, wenn die Behörde die Bedingungen des Darlehens (Amortisation, Verzinsung, Kündigung usw.) so wie bei einem privaten Darlehensnehmer in einer Schuldurkunde niedergelegt hat, für einen Streit der Parteien, der um die Erfüllung dieser Bedingungen geht, der ordentliche Rechtsweg gegeben sein - dies vor allem dann, wenn mit der Abwicklung des Darlehens eine private Stelle, etwa eine Bank, betraut war (BGHZ 57, 130, 134 f. m.w.Nachw.).

Die Einschaltung einer privaten Stelle zwingt aber für sich allein nicht zur Annahme einer zweiten, privatrechtlichen Durchführungsstufe des Subventionsverhältnisses. Auch wenn die durchführende Stelle eine juristische Person des Privatrechts ist und deshalb nicht ohne weiteres in das Verwaltungsgefüge eingeordnet werden kann, ist die Durchführung der Subventionsvergabe dennoch als öffentlich-rechtlich anzusehen, soweit die Stelle für sich die Befugnis in Anspruch nimmt, die Förderungsmaßnahme, die dem öffentlich-rechtlichen Bereich zuzuordnen ist, rückgängig zu machen (BVerwGE 32, 283). Ob sie diese Befugnis besitzt, ist dann eine Frage der Begründetheit der Klage, nicht der Zulässigkeit des Rechtsweges (BVerwGE aaO S. 284).

In Fällen der Subventionierung durch verlorenen Zuschuß ist das Subventionsverhältnis in der Regel einstufig (BGHZ 57, 130, 136; BVerwG Urteil vom 28. Juni 1968 - BVerwG VII C 118.66 = JZ 1969, 69 = NJW 1969, 809 unter Bezugnahme auf Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater, S. 63; Maurer, AllgVerwR, 3. Aufl., S. 345).

2. Nach diesen Grundsätzen ist im vorliegenden Fall jedenfalls für die hier streitbefangenen Beihilfen von einer einstufig öffentlich-rechtlichen Regelung auszugehen. Die Bewilligung dieser Beihilfen ist dem öffentlich-rechtlichen Bereich zuzuordnen; denn sie wurden gewährt, um die im öffentlichen Interesse liegende Aus-siedlung eines landwirtschaftlichen Betriebes zu fördern. Es handelt sich dabei um verlorene Zuschüsse, die nur bei einer von dem planmäßigen Verlauf abweichenden Entwicklung der Dinge sollten zurückgefordert werden können.

Der Streit zwischen den Parteien geht nicht um die Erfüllung privatrechtlich gestalteter Bedingungen eines zwischen ihnen geschlossenen Vertrages, sondern um die Bedingungen der Bewilligung der Subvention. Die Parteien streiten um Fragen, die noch mit der Bewilligung der Beihilfen zusammenhängen, nämlich um die Bestimmung der Nr. 40.2.3. der Richtlinien des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, wonach die Förderungsmittel ganz oder teilweise zurückgefordert werden können, wenn der landwirtschaftliche Betrieb, für den sie gewährt worden sind, ganz oder teilweise veräußert wird. Die Voraussetzungen der Rückzahlungspflicht liegen aber ebenso wie das Verfahren, in dem sie festgestellt werden sollen, auf der gleichen Ebene des öffentlichen Rechts wie die Voraussetzungen der Subventionsbewilligung (BGHZ 57, 130, 135 f.; BVerwGE 32, 283; Maurer aaO).

3. Die Einschaltung von Kreditinstituten - der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank und der H[REDACTED]-Landeskreditanstalt - steht der Annahme einer einstufig öffentlich-rechtlichen Regelung nicht entgegen.

Die Einschaltung einer Bank ist nur ein einzelner Gesichtspunkt, der in der Zusammenschau mit anderen für die Annahme einer zweistufigen - auf der zweiten Stufe privatrechtlichen - Subventionsgestaltung sprechen kann, aber nicht in jedem Fall zu dieser Annahme zwingt.

Die eingeschalteten Kreditinstitute hatten hier kein selbständiges Entscheidungsrecht über die Gewährung der Beihilfen, da die Interpretation der Richtlinien allein Sache der zuständigen Behörde war und es "zivilrechtlich" nichts zu "verwalten" gab (etwa Verzugszinsen, Kündigung wegen Verletzung von Bestimmungen eines zivilrechtlichen Darlehensvertrages). Die Auszahlung durch die Kreditinstitute war kein gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Bereich verselbständigter "zweiter Akt" im Sinne der Zweistufenlehre, sondern Erfüllung des Bewilligungsbescheides und damit nach dem Zweck der Subvention gewollte Beendigung des Bewilligungsverfahrens und daher wie die Bewilligung selbst öffentlich-rechtlich (vgl. BGHZ 57, 130, 136).

Dementsprechend konnte auch die Entscheidung über die Rückforderung der Beihilfe nur von dem Regierungspräsidenten bzw. der an seine Stelle getretenen Landesbehörde getroffen werden. Sie allein hatte den Kenntnisstand, oder konnte ihn sich verschaffen, der ihr eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Rückforderung ermöglichte. Das Rückforderungsverfahren ist daher auch von der Bezirksregierung Weser-Ems in die Wege geleitet worden. Im Jahre 1977 hat sie die Bewilligung der Altstellenbeihilfe durch

Verwaltungsakt widerrufen und den beklagten Ehemann unmittelbar zur Rückzahlung aufgefordert. Dieser Bescheid ist vom Verwaltungsgericht zwar aufgehoben worden, aber nur deshalb, weil nach Ansicht des Gerichts die materiellen Voraussetzungen einer Rückforderung nicht vorlagen. Auch die vorliegende Rückforderungsklage ist von der Bezirksregierung Weser-Ems veranlaßt worden, die die Klägerin über die Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank zur Rückforderung aufgefordert hat. Ebenso wie bei der Gewährung der Beihilfe blieb den Kreditinstituten dabei keinerlei Entscheidungsspielraum.

4. Der Zivilrechtsweg wird auch nicht dadurch eröffnet, daß die Beklagten eine als "Schuldanerkenntnis" bezeichnete Urkunde unterschrieben haben, in der es u.a. heißt:

"Wir ... erkenne(n) folgendes an:

1. Die uns bewilligten und ausgezahlten Beihilfen sind an das vorgenannte Kreditinstitut unverzüglich zurückzuzahlen,
 - (1) wenn ...
 - (2) wenn ...
 - ...
2. Die uns bewilligten und ausgezahlten Beihilfen können von dem vorgenannten Kreditinstitut zurückgefordert werden, wenn
 - ...
 - (3) wir den landwirtschaftlichen Betrieb, für den die Förderungsmittel gewährt worden sind, ganz oder teilweise veräußere(n)."

Bei dieser Erklärung handelt es sich nicht um ein Schuldanerkenntnis im Sinne von § 781 BGB, durch das konstitutiv eine neue selbständige, von dem bisherigen Schuldgrund

unabhängige Verpflichtung geschaffen wird. An dieser Feststellung ist der Senat nicht durch die dem Revisionsgericht gezogenen Grenzen rechtlicher Nachprüfung gehindert.

Ob der Inhalt einer von einer Behörde errichteten Urkunde einen behördlichen Akt oder eine bürgerlich-rechtliche Erklärung darstellt, hat das Revisionsgericht selbständig und ohne Bindung an die Auffassung des Berufungsgerichts zu entscheiden, denn es handelt sich hierbei nicht um die Auslegung einer privatrechtlichen Erklärung, sondern um die rechtliche Würdigung eines Sachverhalts (BGHZ 28, 34, 39). Ob die H. [REDACTED] Landeskreditanstalt, die das "Schuldanerkenntnis" der Beklagten veranlaßt und entgegengenommen hat, oder ihr Vorstand als Behörde anzusehen ist, kann hier dahinstehen; denn die schriftliche Anerkennung ist in Ausführung der Richtlinien des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Nr. 39) und ersichtlich im Auftrag der Behörde veranlaßt worden, die die den Beklagten gewährten öffentlichen Mittel bewilligt hat. Inhalt der Urkunde ist zwar kein Verwaltungsakt; Gegenstand der Würdigung ist aber auch hier, ob es sich um ein privatrechtliches Geschäft oder um einen öffentlich-rechtlichen und in diesem Sinne "behördlichen" Akt handelt.

Durch die als "Schuldanerkenntnis" bezeichnete Erklärung der Beklagten ist keine neue - privatrechtliche - Verpflichtung begründet worden. Vielmehr diene diese schriftliche Erklärung lediglich der "Sicherung der Mittel" (vgl. Überschrift zu Abschnitt D II der Richtlinien). Ihr Gegenstand ist nur die Unterwerfung, durch die Pflichten übernommen worden sind, die dem öffentlich-rechtlichen Subventionszweck dienen sollen und daher ihrer Natur nach

ebenfalls öffentlich-rechtlich sind (BVerwG Urteil vom 28. Juni 1968 aaO). Erforderlich ist diese Unterwerfung - gleichfalls nach öffentlichem Recht - deshalb, weil die Rückzahlungspflicht des Subventionsempfängers dann nicht durch die Subventionsregelung als solche begründet wird, wenn diese nicht durch Gesetz, sondern durch Verwaltungsvorschriften erfolgt und deshalb den Staatsbürger nur begünstigen, nicht aber belasten kann, da das ein Verstoß gegen Art. 20 Abs. 3 GG wäre (BVerwG aaO; vgl. auch BVerwGE 6, 282).

Dementsprechend nimmt das "Schuldanerkenntnis" ausdrücklich auf die Richtlinien des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Bezug und wiederholt die einschlägigen Vorschriften dieser Richtlinien wörtlich.

III.

Auf den nunmehr im Revisionsrechtszug gestellten und dort auch noch zulässigen Hilfsantrag der Klägerin (Senatsurteil vom 3. Mai 1984 - III ZR 174/82 = ZBlJugR 1984, 575, 577) ist die Sache nach § 17 Abs. 3 GVG an das Verwaltungsgericht Oldenburg zu verweisen.

Über die Kosten des ersten Rechtszuges wird das Verwaltungsgericht zu entscheiden haben. Die Kosten des Berufungs- und des Revisionsrechtszuges sind nach § 97 Abs. 1 ZPO der Klägerin aufzuerlegen, da sie eine Sach-

entscheidung erstrebt und nicht erreicht hat (Senatsurteil vom 3. Mai 1984 aaO).

Krohn

Boujong

Engelhardt

Richter
Dr. Halstenberg
hat Urlaub und
kann nicht unterschreiben.

Werp

Krohn