

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Schul-, Hochschul- und Wissenschaftsrecht

Fachpresse: ja

Sachgebietsergänzung:

Verwaltungsverfahrenrecht

Rechtsquelle/n:

VwVfG BW § 36 Abs. 1; § 49 Abs. 2

PSchG BW § 10 Abs. 1

VVPSchG BW Nr. 12 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. f

VwGO § 137 Abs. 1 Nr. 2

Stichworte:

Ersatzschule; Verleihung der Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule; gebundener Verwaltungsakt; Nebenbestimmung; Widerrufsvorbehalt; Sicherstellung der gesetzlichen Voraussetzungen; Erfülltwerden der Voraussetzungen; Erfülltbleiben der Voraussetzungen.

Leitsatz:

Liegen die Voraussetzungen eines gebundenen begünstigenden Verwaltungsakts im Zeitpunkt seines Erlasses sämtlich vor, darf er nicht nach § 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG BW mit dem Vorbehalt des Widerrufs für den Fall versehen werden, dass diese Voraussetzungen künftig wegfallen.

Urteil des 6. Senats vom 9. Dezember 2015 - BVerwG 6 C 37.14

I. VG Stuttgart vom 24. Oktober 2012

Az: VG 12 K 2217/12

II. VGH Mannheim vom 24. Oktober 2013

Az: VGH 9 S 2430/12



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 37.14
VGH 9 S 2430/12

Verkündet
am 9. Dezember 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 9. Dezember 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn
und Dr. Tegethoff

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin werden das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 24. Oktober 2013 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 24. Oktober 2012 geändert. Der Widerrufsvorbehalt in dem Bescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 16. Oktober 2013 wird aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen einen Widerrufsvorbehalt, welchen die obere Schulaufsichtsbehörde der Anerkennung einer Ersatzschule der Klägerin beigelegt hat.
- 2 Die Klägerin betreibt in Böblingen ein privates Kaufmännisches Berufskolleg I, das als Ersatzschule genehmigt ist. Sie beantragte, ihrer Ersatzschule die Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule zu verleihen. Das Regierungspräsidium Stuttgart als obere Schulaufsichtsbehörde lehnte den Antrag ab: Nach der Nr. 12 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. f der Vollzugsverordnung zum Privatschulgesetz Baden-Württemberg - VVPSchG BW - erfülle eine Ersatzschule die Anforderungen für ihre Anerkennung unter anderem nur dann, wenn ihre Lehrer in der Regel die Anstellungsfähigkeit für das entsprechende Lehramt an öffentlichen Schulen besäßen. Aufgrund dieser Bestimmung müssten mindestens zwei Drittel der eingesetzten Lehrkräfte die dort vorausgesetzte Anstellungsfähigkeit besitzen. Das treffe auf die Lehrkräfte an der Schule der Klägerin nicht zu.

- 3 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit dem Begehren, das beklagte Land zu verpflichten, dem Kaufmännischen Berufskolleg der Klägerin die Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule zu verleihen, abgewiesen.
- 4 Die Klägerin hat Berufung eingelegt. Während des Berufungsverfahrens hat das Regierungspräsidium Stuttgart die begehrte Anerkennung zunächst befristet und durch Bescheid vom 16. Oktober 2013 unbefristet unter dem Vorbehalt des Widerrufs für den Fall ausgesprochen, dass die Voraussetzungen für die Verleihung der Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule nicht mehr vorliegen, insbesondere die Zahl der Lehrkräfte mit Anstellungsfähigkeit im Sinne der Nr. 12 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. f VVPSchG BW unter zwei Drittel der an diesem Bildungsgang unterrichtenden Lehrkräfte fällt.
- 5 Die Klägerin hat daraufhin mit Zustimmung des beklagten Landes ihr Begehren geändert und beantragt, den Widerrufsvorbehalt in dem Bescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart aufzuheben.
- 6 Der Verwaltungsgerichtshof hat durch das angefochtene Urteil die Berufung der Klägerin mit diesem Antrag zurückgewiesen: Die geänderte Klage sei als Anfechtungsklage zwar zulässig, aber unbegründet. Der Widerrufsvorbehalt könne isoliert angefochten werden. Die Anerkennung sei in ihrer Wirksamkeit nicht vom gleichzeitig ausgesprochenen Vorbehalt des Widerrufs abhängig. Dieser diene nicht dazu, eine sonst aktuell nicht bestehende Möglichkeit der Anerkennung zu sichern. Die Voraussetzungen des Widerrufsvorbehalts nach § 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG BW lägen vor. Auf die Anerkennung als private Ersatzschule bestehe ein Anspruch, wenn die Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 PSchG BW vorlägen. Derzeit seien diese Voraussetzungen nach übereinstimmender Ansicht beider Beteiligten erfüllt. Die Anerkennung hätte deshalb ohne Widerrufsvorbehalt ausgesprochen werden können. Die Möglichkeit einer Nebenbestimmung ergebe sich hier daraus, dass nach § 10 Abs. 1 PSchG BW die dauerhafte Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen Voraussetzung für die begehrte Anerkennung sei. Aus dem notwendig prognostischen Element der aktuellen Einschätzung ergebe sich die Möglichkeit, den begünstigenden Verwal-

tungsakt mit einer Nebenbestimmung zu versehen, welche die Aufrechterhaltung der Voraussetzungen sichere. Der Widerrufsvorbehalt sei auch inhaltlich berechtigt.

- 7 Mit ihrer Revision verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter, den Widerrufsvorbehalt aufzuheben: § 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG BW lasse eine Nebenbestimmung, welche das Erfülltbleiben von Anspruchsvoraussetzungen sicherstellen solle, allenfalls dann zu, wenn deren alsbaldiger Wegfall bereits bei Erlass des Verwaltungsakts konkret zu erwarten sei. Dies sei hier nicht der Fall gewesen. Der Widerrufsvorbehalt sei inhaltlich rechtswidrig. Die Anerkennung einer privaten Ersatzschule dürfe nicht von dem Erfordernis abhängig gemacht werden, dass zwei Drittel ihrer Lehrkräfte die Anstellungsfähigkeit für den öffentlichen Schuldienst besäßen.
- 8 Das beklagte Land verteidigt das Berufungsurteil.

II

- 9 Die Revision der Klägerin ist begründet. Das angefochtene Urteil verletzt revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof hätte den streitigen Widerrufsvorbehalt auf die zulässigerweise geänderte Klage der Klägerin aufheben müssen. Der isoliert anfechtbare Widerrufsvorbehalt kann nicht auf die gemäß § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO reversible Vorschrift des § 36 Abs. 1 VwVfG BW gestützt werden.
- 10 Nach § 36 Abs. 1 VwVfG BW darf ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt werden. Die Vorschrift regelt abschließend, unter welchen Voraussetzungen ein gebundener begünstigender Verwaltungsakt mit einer Nebenbestimmung versehen werden darf.

- 11 Der Verwaltungsgerichtshof hat die irreversible Vorschrift des § 10 Abs. 1 PSchG BW für den Senat verbindlich dahin ausgelegt, dass die Verleihung der Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule nach dieser Vorschrift ein Verwaltungsakt ist, auf den ein Anspruch besteht, dessen Erlass also nicht im Ermessen der oberen Schulaufsichtsbehörde steht.
- 12 Von den beiden Alternativen des danach anwendbaren § 36 Abs. 1 VwVfG BW kommt, wie sich aus den weiteren Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs ergibt, von vornherein nur die zweite Alternative in Betracht, denn es fehlt an einer fachgesetzlichen Rechtsvorschrift, welche im Sinne der ersten Alternative des § 36 Abs. 1 VwVfG BW Nebenbestimmungen zur Verleihung der Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule zulässt.
- 13 Der streitige Widerrufsvorbehalt soll jedoch nicht im Sinne der zweiten Alternative des § 36 Abs. 1 VwVfG BW sicherstellen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anerkennung der Ersatzschule der Klägerin erfüllt werden. Diese Voraussetzungen lagen im Zeitpunkt der unbefristet ausgesprochenen Anerkennung vollständig vor. Die Nebenbestimmung in Gestalt des Widerrufsvorbehalts war der Anerkennung der Ersatzschule nur für den Fall beigelegt, dass diese gesetzlichen Voraussetzungen künftig wegfallen sollten. Eine Nebenbestimmung mit dieser Zielsetzung ist von der Ermächtigungsgrundlage des § 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG BW nicht gedeckt.
- 14 Nach § 10 Abs. 1 PSchG BW kann die obere Schulaufsichtsbehörde einer Ersatzschule die Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule verleihen, wenn die Ersatzschule die Gewähr dafür bietet, dass sie dauernd die aufgrund des Gesetzes an entsprechende öffentliche Schulen gestellten Anforderungen erfüllt. Nach der Nr. 12 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. f der Vollzugsverordnung zum Privatschulgesetz Baden-Württemberg - VVPSchG BW - sind diese Anforderungen unter anderem nur dann erfüllt, wenn die Lehrer in der Regel die Anstellungsfähigkeit für das ihrer Tätigkeit entsprechende Lehramt an öffentlichen Schulen besitzen. Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs wird diese Voraussetzung in der Verwaltungspraxis der Schulaufsichtsbehörden als erfüllt angesehen, wenn mindestens zwei Drittel der Lehrer an der Ersatzschule die

Anstellungsfähigkeit besitzen. Der Verwaltungsgerichtshof hat im Weiteren die Bestimmung des § 10 Abs. 1 PSchG BW dahin ausgelegt, die Anerkennung setze voraus, dass diese Anforderung aufgrund einer Prognose im Zeitpunkt der Anerkennung auf Dauer erfüllt sein werde.

- 15 Das Regierungspräsidium Stuttgart als obere Schulaufsichtsbehörde hat in seinem Bescheid vom 16. Oktober 2013 die Verleihung der Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule ausgesprochen und sich den Widerruf der Anerkennung nur für den Fall vorbehalten, dass die Voraussetzungen für diese Anerkennung "nicht mehr" vorliegen. Hieran anknüpfend hat der Verwaltungsgerichtshof festgestellt, nach übereinstimmender Ansicht beider Beteiligten seien die Voraussetzungen für die Anerkennung der Ersatzschule derzeit erfüllt. Er hat sich diese tatsächliche Einschätzung zu eigen gemacht und hieraus die Folgerung gezogen, die Anerkennung hätte auch ohne Widerruf ausgesprochen werden können, weil der Widerrufsvorbehalt nicht dazu diene, einen ohne diese Nebenbestimmung nicht zulässigen begünstigenden Verwaltungsakt zu ermöglichen.
- 16 Nach diesen gemäß § 137 Abs. 2 VwGO verbindlichen Feststellungen waren im Zeitpunkt der Anerkennung deren Voraussetzungen einschließlich einer Prognose ihrer dauerhaften Erfüllung gegeben. Die Nebenbestimmung diene mithin auch nicht dazu, eine günstige Prognose dauerhafter Erfüllung der Voraussetzungen zu ermöglichen, die sonst in diesem Zeitpunkt nicht hätte getroffen werden können, etwa weil sich bereits im Zeitpunkt der Anerkennung aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte konkret abgezeichnet hätte, dass die Voraussetzungen der Anerkennung in absehbarer Zeit wieder fortfallen könnten.
- 17 Eine Nebenbestimmung ist nach der zweiten Alternative des § 36 Abs. 1 VwVfG BW nur zulässig, wenn sie sicherstellen soll, dass die Voraussetzungen für den Erlass des Verwaltungsakts erfüllt werden, nicht hingegen dann, wenn sie - wie hier - nur sicherstellen soll, dass die Voraussetzungen erfüllt bleiben.
- 18 Schon der Wortlaut der Vorschrift stellt eindeutig und ausschließlich darauf ab, dass die Nebenbestimmung sicherstellen soll, dass die Voraussetzungen des

Verwaltungsakts erfüllt werden. Der Wortlaut bringt damit zugleich den Zweck der Bestimmung zum Ausdruck. Die Behörde soll gemäß § 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG BW eine Nebenbestimmung beifügen dürfen, die es ihr ermöglicht, einen begünstigenden Verwaltungsakt zu erlassen, obwohl noch nicht sämtliche vom Fachrecht hierfür aufgestellten Voraussetzungen erfüllt oder nachgewiesen sind. Die Nebenbestimmung ist ein Mittel, das Fehlen von Voraussetzungen für den Erlass des Verwaltungsakts zu überbrücken. Im Interesse des betroffenen Bürgers eröffnet sich so ein Weg, Gründe für eine Versagung auszuräumen. Einen begünstigenden Verwaltungsakt unter Beifügung einer Nebenbestimmung zu erteilen, ist vielfach das mildere Mittel gegenüber seiner sonst erforderlichen Ablehnung.

- 19 Der systematische Zusammenhang der beiden Alternativen des § 36 Abs. 1 VwVfG BW bestätigt diese Deutung der zweiten Alternative der Vorschrift. Gemeinsamer Anwendungsbereich beider Alternativen sind Nebenbestimmungen zu solchen Verwaltungsakten, auf welche dem Grunde nach ein Anspruch besteht. In seiner ersten Alternative knüpft § 36 Abs. 1 VwVfG BW die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen an eine dazu ermächtigende besondere Rechtsvorschrift. Sie trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Nebenbestimmung den Inhaber des Anspruchs belastet. Sein Anspruch wird eingeschränkt, wenn er die mit dem Verwaltungsakt verbundene Begünstigung etwa nur noch unter einer bestimmten Bedingung, für einen gewissen Zeitraum oder um den Preis einer ihm zugleich auferlegten Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflicht begehren kann. Macht § 36 Abs. 1 VwVfG BW in seiner ersten Alternative somit die Zulässigkeit von anspruchsbeschränkenden Nebenbestimmungen von einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung abhängig, spricht dies im Umkehrschluss dafür, dass § 36 Abs. 1 VwVfG BW in seiner zweiten Alternative nicht auf eine allgemeine Einschränkung fachgesetzlich eingeräumter Rechtspositionen dergestalt zielt, dass begünstigende Verwaltungsakte selbst dann mit belastenden Nebenbestimmungen versehen werden dürften, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für ihren Erlass erfüllt sind und eine besondere Ermächtigung im Sinne der ersten Alternative von § 36 Abs. 1 VwVfG BW fehlt. Die Funktion der zweiten Alternative des § 36 Abs. 1 VwVfG BW liegt vielmehr darin, vom Erfordernis der gesonderten fachrechtlichen Ermächtigungsgrundlage

dort eine Ausnahme zuzulassen, wo dieses Erfordernis zum Nachteil des Bürgers ausschlagen, nämlich sich als Hindernis für den Erlass eines Verwaltungsakts auswirken könnte, der unter Beifügung einer Nebenbestimmung bereits erlassen werden könnte.

- 20 Wären nach § 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG BW Nebenbestimmungen zulässig, welche sicherstellen sollen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen eines Verwaltungsakts auch künftig erfüllt bleiben, würden zudem die differenzierten Regelungen über den Widerruf rechtmäßig erlassener Verwaltungsakte nach § 49 Abs. 2 Satz 1 VwVfG BW unterlaufen. Das gilt jedenfalls für solche Nebenbestimmungen, die - wie auflösende Bedingung, Befristung oder Widerrufsvorbehalt - darauf zielen, die Wirksamkeit eines Verwaltungsakts zu beseitigen. Bei einer Vielzahl begünstigender Verwaltungsakte besteht die Möglichkeit, dass seine ursprünglich gegebenen gesetzlichen Voraussetzungen aufgrund einer nachträglichen Änderung der Sach- oder Rechtslage entfallen. Dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber in § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4 VwVfG BW Rechnung getragen, dabei aber dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes besonderes Gewicht verliehen. Wäre die Behörde aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen oder einer nachträglich geänderten Rechtsvorschrift berechtigt, einen rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakt jetzt nicht mehr zu erlassen, setzt sein Widerruf in jedem Fall voraus, dass ohne ihn das öffentliche Interesse gefährdet würde. Der hierdurch bewirkte Schutz des Bestandsinteresses des Betroffenen würde durch einen Widerrufsvorbehalt umgangen, der - wie hier - allein daran anknüpft, dass die Voraussetzungen für den Erlass des Verwaltungsakts nachträglich weggefallen sind, und der insoweit einen eigenständigen Widerrufsgrund schafft (vgl. § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwVfG BW), der dieses Bestandsinteresse nicht in derselben Weise sichert.

21 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 30 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff