

Die Behörde, die eine sog. gesetzesvertretende Verwaltungsvorschrift (Subventionsrichtlinie) erlässt, handelt im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorgabe nach eigenen Maßstäben und eigenem (Subventions-)Ermessen. Dabei steht ihr auch hinsichtlich der Regelung der Anforderungen an den Antrag auf Gewährung einer Zuwendung ein breiter Gestaltungs- und Ermessensspielraum zu.

Die verwaltungsgerichtliche Überprüfung gesetzesvertretender Richtlinien bzw. ihrer Anwendung ist auf die Prüfung beschränkt, ob aufgrund einer solchen Richtlinie überhaupt eine Verteilung öffentlicher Mittel vorgenommen werden darf und ob bei Anwendung der Richtlinie der Gleichheitssatz verletzt oder der Rahmen, der durch die gesetzliche Zweckbestimmung gezogen ist, nicht beachtet worden ist. Sie hat sich dabei im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG an den Maßstäben zu orientieren, die in § 114 Satz 1 VwGO für die Fälle gesetzt sind, in denen die Behörden durch Rechtsvorschriften des materiellen Rechts ermächtigt worden sind, nach ihrem Ermessen zu handeln.

Verwaltungsvorschriften bedürfen nur dann einer Verkündung, wenn sie auf unmittelbare Außenwirkung gerichtet sind. Für alle anderen Verwaltungsvorschriften besteht vorbehaltlich einer abweichenden gesetzlichen Regelung keine solche Publikationspflicht. Das gilt auch dann, wenn sie Dritten gegenüber mittelbare Außenwirkung entfalten. In diesen Fällen genügt es dem Rechtsstaatsprinzip und dem Grundsatz effektiven Rechtsschutzes, dass den Beteiligten eines (beabsichtigten) konkreten Verwaltungsverfahrens analog §§ 25, 29 und 39 VwVfG bzw. verfassungsunmittelbar ein Anspruch auf Bekanntgabe der maßgeblichen Richtlinien eingeräumt ist.

Richtlinie für die Bewilligung einer einmaligen Zahlung an ehemalige deutsche Bedienstete internationaler Organisationen § 4 Abs. 1 Satz 2
GG Art. 3 Abs. 1

OVG NRW, Beschluss vom 7.11.2023 – 1 A 1632/21 –;
I. Instanz: VG Köln – 15 K 1185/18 –.

Der Kläger beantragte nach seinem Ausscheiden aus dem Dienst einer internationalen Organisation eine Zuwendung nach der „Richtlinie für die Bewilligung einer einmaligen Zahlung an ehemalige deutsche Bedienstete internationaler Organisationen“. Diesen Antrag lehnte die Beklagte wegen Versäumung der nach ihrer Bewilligungspraxis als Ausschlussfrist behandelten Antragsfrist ab. Die hiergegen gerichtete Klage und der Zulassungsantrag blieben ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Der auf den Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützte Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

Die Berufung ist gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 Satz 2 VwGO zuzulassen, wenn einer der Gründe des § 124 Abs. 2 VwGO innerhalb der Begründungsfrist dargelegt ist und vorliegt. „Darlegen“ i. S. v. § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO bedeutet, unter konkreter Auseinandersetzung mit dem angefochtenen Urteil fallbezogen zu erläutern, weshalb die Voraussetzungen des jeweils geltend gemachten Zulassungsgrundes im Streitfall vorliegen sollen. Die Zulassungsbegründung soll es dem OVG ermöglichen, die Zulassungsfrage allein auf ihrer Grundlage zu beurteilen, also ohne weitere aufwändige Ermittlungen.

Vgl. etwa OVG NRW, Beschluss vom 17.1.2023
– 1 A 25/21 –, juris, Rn. 2 f., m. w. N.

Hiervon ausgehend rechtfertigt das Zulassungsvorbringen die begehrte Zulassung der Berufung nicht. Soweit es den Anforderungen an eine hinreichende Darlegung genügt, greift es in der Sache nicht durch.

Die Berufung kann nicht wegen der geltend gemachten ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung i. S. d. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zugelassen werden.

1. Ernstliche Zweifel in diesem Sinne sind begründet, wenn zumindest ein einzelner tragender Rechtssatz der angefochtenen Entscheidung oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und sich die Frage, ob die Entscheidung etwa aus anderen Gründen im Ergebnis richtig ist, nicht ohne weitergehende Prüfung der Sach- und Rechtslage beantworten lässt. Der Rechtsmittelführer muss darlegen, warum die angegriffene Entscheidung aus seiner Sicht unrichtig ist. Dazu muss er sich mit den entscheidungstragenden Annahmen des Verwaltungsgerichts auseinandersetzen und im Einzelnen darlegen, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen diese Annahmen ernstlichen Zweifeln begegnen. Er muss insbesondere die konkreten Feststellungen tatsächlicher oder rechtlicher Art benennen, die er mit seiner Rüge angreifen will.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 19.10.2023 – 1 A 2314/21 –, juris, Rn. 7, vom 2.5.2022 – 1 A 1397/20 –, juris, Rn. 19, vom 16.7.2020 – 1 A 438/18 –, juris, Rn. 6, und vom 28.8.2018 – 1 A 249/16 –, juris, Rn. 2; Seibert, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124 Rn. 75 ff., 79, und Rn. 98 ff., 101 f. (zu den tatbestandlichen Anforderungen) sowie § 124a Rn. 206 ff. (zu den entsprechenden Darlegungserfordernissen).

2. Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt.

a) Das VG hat die Abweisung der Klage im Kern wie folgt begründet: Die mit Bescheid vom 7.9.2017 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 17.11.2017 erfolgte Versagung der begehrten einmaligen Zahlung für den Zeitraum vom 1.1.1994 bis zum 31.10.2002 sei, da der behauptete Anspruch nicht bestehe, nicht rechtswidrig. Die Beklagte sei weder in der beantragten Weise noch zu einer Neubescheidung zu verpflichten. Ein Anspruch des Klägers auf die Bewilligung einer Zuwendung ergebe sich nicht aus den als Anspruchsgrundlage allein in Betracht kommenden Bestimmungen der „Richtlinie für die Bewilligung einer einmaligen Zahlung an ehemalige deutsche Bedienstete internationaler Organisationen (BewRL)“ des Auswärtigen Amtes vom 1.1.1994 i. d. F. vom 1.10.2005 in Verbindung mit der aufgrund der behördlichen Vergabepaxis durch das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG bewirkten Selbstbindung der Verwaltung. Dem stehe entgegen, dass der Kläger die Antragsfrist des § 4 Abs. 1 Satz 2 BewRL nicht gewahrt habe, die nach der für die gerichtliche Prüfung insoweit allein maßgeblichen ständigen Verwaltungspraxis der Beklagten als materielle Ausschlussfrist zu verstehen sei. Nach dieser Bestimmung sei der Antrag innerhalb von sechs Monaten nach dem Ausscheiden aus der internationalen Organisation bei dem Bundesverwaltungsamt zu stellen. Gemessen daran sei der Antrag vom 6.5.2017 verfristet. Die Antragsfrist sei nämlich bereits am 30.6.2016 abgelaufen, weil der Kläger zum 31.12.2015 aus den Diensten der internationalen Organisation ausgeschieden sei. Die Zweifel des Klägers an der hinreichenden Bestimmtheit des Begriffes „Ausscheiden“ in § 4 Abs. 1 Satz 2 BewRL seien unerheblich. Abgesehen davon, dass Bestimmungen in (verwaltungsinternen) Richtlinien nicht an den Vorgaben des Gebots der Normenklarheit zu messen seien, sei keine der Konstellationen, die nach Ansicht

des Klägers (auch) als „Ausscheiden“ zu verstehen seien, in seinem (nur von Gesprächen über einen möglichen Wiedereintritt geprägten) Fall gegeben. Zudem bestimme sich der Inhalt dieses Begriffes nach der ständigen Verwaltungspraxis, gemäß der (jedenfalls) der – hier gegebene – endgültige (dauerhafte) Austritt aus den Diensten der internationalen Organisation als „Ausscheiden“ i. S. d. Bewilligungsrichtlinie behandelt werde. Ohne Erfolg bleibe auch der weitere Einwand des Klägers, die Antragsfrist sei gemessen an ihrem Zweck zu kurz bemessen und daher unverhältnismäßig. Der Richtliniengeber sei bei der Regelung der Vergabe von Fördermitteln schon nicht in gleicher Weise an die Vorgaben des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gebunden wie der Gesetzgeber. Unabhängig davon sei eine sechsmonatige Antragsfrist keineswegs unangemessen. Der von dem Kläger behauptete Umstand, dass auch eine längere Frist den mit ihr verfolgten Zweck nicht (wesentlich) beeinträchtigen würde, begründe im Übrigen nicht schon deren Unverhältnismäßigkeit. Nicht zum Erfolg führe auch der Einwand des Klägers, die Frist habe in seinem Fall erst am 23.1.2017 zu laufen begonnen, weil er über die Richtlinie und die darin normierte Antragsfrist mangels deren Bekanntgabe erst durch die von diesem Tag stammende E-Mail des Bundesverwaltungsamtes unterrichtet worden sei. Diese behaupteten Umstände erlaubten es nicht, die tatbestandliche Anknüpfung des Fristbeginns an das Ausscheiden, die auch nicht durch eine entsprechende Verwaltungspraxis geändert worden sei, auszublenden. Die Beklagte sei auch nicht verpflichtet gewesen, dem Kläger Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gemäß § 32 VwVfG zu gewähren, weil es an einer entsprechenden Verwaltungspraxis fehle und – unabhängig davon – auch nicht die Voraussetzungen des § 32 Abs. 2 VwVfG erfüllt seien. Schließlich könne dem Kläger wegen der Fristversäumnis auch keine Nachsicht nach den entsprechenden richterrechtlichen Grundsätzen gewährt werden.

b) Das hiergegen gerichtete Zulassungsvorbringen greift nicht durch.

aa) Der Kläger macht zunächst ohne Erfolg geltend, das VG habe sich nicht mit der Frage und der insofern maßgeblichen Verwaltungspraxis auseinandergesetzt, wann von einem endgültigen, d. h. dauerhaften Ausscheiden aus der internationalen Organisation im Sinne der Richtlinie auszugehen sei, wenn nach dieser Richtlinie (bzw. ihrer Handhabung) jedenfalls Unterbrechungen der Dienstzeiten noch nicht zu einem Ausscheiden führten.

Zwar trifft es zu, dass das VG inhaltlich nicht auf den Vortrag des Klägers eingegangen ist, nach dem § 4 Abs. 1 Satz 2 BewRL deshalb gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstoße, weil nicht klar sei, ob ein „Ausscheiden“ auch in den von dem Kläger benannten Fällen vorliege, also bei einem Wechsel zwischen rechtlich voneinander unabhängigen internationalen Organisationen, bei einem bloß zwischenzeitlichen Ausscheiden (Unterbrechung mit anschließender Wiederaufnahme des Dienstes) und bei einer zwischenzeitlichen Tätigkeit an einem europäischen Standort mit erwogener oder sogar angestrebter Rückkehr an einen außereuropäischen Standort. Es hat dieses Vorbringen nämlich als unerheblich behandelt. Mit der insoweit erfolgten Begründung des VG setzt sich das Zulassungsvorbringen aber nicht auseinander und verfehlt damit insoweit schon die Anforderungen an eine hinreichende Darlegung. Unabhängig davon ist die Erwägung des VG, dass jedenfalls in der gegebenen Fallkonstellation kein Bestimmtheitsproblem bestehe und zudem keine Verwaltungspraxis der Beklagten ersichtlich sei, nach der ein Ausscheiden des Klägers erst nach dem 31.12.2015 anzunehmen sein könnte, nicht zu beanstanden. Zu diesem Zeitpunkt stand nämlich auch nach dem (ursprünglichen) Vortrag des Klägers fest, dass dieser dauerhaft und ohne Anhaltspunkte für eine Weiterbeschäftigung aus den Diensten der letzten ihn beschäftigenden internationalen Organisation ausgeschieden war und allenfalls auf einen Wiedereintritt und damit auf die Neubegründung eines Dienstverhältnisses hoffte. Namentlich ist weder belegt noch nachvollziehbar, dass ein Wiedereintritt bereits bei dem Austritt ein Thema zwischen dem Kläger und der internationalen Organisation gewesen wäre. (wird ausgeführt).

bb) Ferner rügt der Kläger die Zurückweisung seines Einwands, die Antragsfrist sei gemessen an ihrem Zweck zu kurz bemessen und daher unverhältnismäßig. Zunächst sei zu betonen, dass auch die Verwaltung an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden sei. Die gebotene Prüfung namentlich der Angemessenheit der Bestimmung über die Antragsfrist habe das VG nicht bzw. nur pauschal vorgenommen. Dessen Erwägung, die Unverhältnismäßigkeit der Regelung folge nicht schon daraus, dass der mit ihr verfolgte Zweck, zeitnah und nachvollziehbar über den Anspruch entscheiden zu können, auch bei einer längeren Frist erreicht würde, lasse einen verzerrten Prüfungsmaßstab erkennen. Könne nämlich auch eine längere Frist diesen Zweck erreichen, so erwiese sich die normierte Antragsfrist als nicht erforderlich. So liege es hier,

weil eine nachvollziehbare Prüfung aufgrund der überschaubaren und für die Beklagte leicht nachprüfbaren Anspruchsvoraussetzungen auch zu einem späteren Zeitpunkt ohne weiteres möglich wäre und weil sich der zu erwartende Verwaltungsaufwand sowie die Belastung des Bundeshaushalts wegen der begrenzten Zahl potentieller Antragsteller in Grenzen hielten. Die Fristbestimmung sei auch unangemessen. Das Interesse der Betroffenen, eine staatlich vorgesehene Leistung bei Vorliegen der materiellen Voraussetzungen auch in Anspruch nehmen zu können und den Anspruch nicht nach einer nur sechsmonatigen Frist unwiederbringlich zu verlieren, sei nämlich erheblich gewichtiger als der nach dem Vorstehenden nur in geringem Maße betroffene Belang effizienten Verwaltungshandelns.

Dieses Zulassungsvorbringen erschüttert schon nicht die Annahme des VG, der Richtliniengeber unterliege bei der Vergabe von Fördermitteln einer anderen – geringeren – Bindung als der Gesetzgeber, weshalb kein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorliege. Es verkennt nämlich die Rechtsnatur der Bewilligungsrichtlinie als sog. gesetzesvertretende Verwaltungsvorschrift und die Grenzen, die daraus folgend einer gerichtlichen Überprüfung von Bestimmungen dieser Richtlinie bzw. einer diesen Bestimmungen folgenden Ermessenspraxis der Beklagten gezogen sind.

(1) Die hier maßgebliche Bewilligungsrichtlinie zählt zu den sog. gesetzesvertretenden Verwaltungsvorschriften. Diese steuern die (Ermessens-)Betätigung der Verwaltung in einem Bereich, in dem diese „gesetzesfrei“ bzw. auf der Grundlage einer nur fragmentarisch formulierten, nicht schon aus sich heraus sinnvoll vollziehbaren Norm – etwa eines haushaltsrechtlichen Mittelansatzes – tätig werden darf, also in Fällen der Leistungsverwaltung, in denen – wie regelmäßig bei der Gewährung von Subventionen – der Vorbehalt des Gesetzes nicht greift.

Vgl. insoweit etwa Oldiges, Richtlinien als Ordnungsrahmen der Subventionsverwaltung, NJW 1984, 1927 ff. (1928 f.), und von Lewinski/Burbat, BHO, 1. Aufl. 2013, BHO § 44 Rn. 3 und 12, m. w. N.; zu Recht kritisch gegenüber dem Terminus „gesetzesfrei“: Kluckert, Die Selbstbindung der Verwaltung nach Art. 3 Abs. 1 GG, JuS 2019, 536 ff. (536).

Mit ihnen stellt die Verwaltung, wie schon die Bezeichnung dieser Art der Verwaltungsvorschriften zeigt, die Entscheidungsmaßstäbe anstelle des Gesetzgebers auf. Im Fall

von haushaltsrechtlich vorgesehenen Subventionen schafft sie sich also überhaupt erst ihr Vollzugsprogramm, indem sie den im Haushaltsplan nur pauschal bezeichneten Verwendungszweck durch eine – allgemeine – Regelung der materiellen und verfahrensbezogenen Voraussetzungen der Zuwendungsvergabe konkretisiert. Im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorgabe handelt sie dabei nach eigenen Maßstäben und eigenem (Subventions-)Ermessen.

Zum Ganzen vgl. Möstl, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 20 Rn. 44, Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 104 Rn. 33 f., Groh, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts Band V, 1. Aufl. 2023, § 155 Rn. 19, m. w. N., und Oldiges, Richtlinien als Ordnungsrahmen der Subventionsverwaltung, NJW 1984, 1927 ff. (1931, 1933); vgl. auch Kluckert, Die Selbstbindung der Verwaltung nach Art. 3 Abs. 1 GG, JuS 2019, 536 ff. (536), der insoweit von Förderrichtlinien für Etatzuwendungen spricht und diese als (ermessenslenkende) Verwaltungsvorschriften bezeichnet.

Dabei steht ihr auch hinsichtlich der Regelung der Anforderungen an den Antrag auf Gewährung einer Zuwendung ein breiter Gestaltungs- bzw. Ermessensspielraum zu.

So für die inhaltlichen Anforderungen an den Förderantrag: von Lewinski/Burbat, BHO, 1. Aufl. 2013, BHO § 44 Rn. 15.

(2) In der Rechtsprechung ist geklärt, dass die Verwaltungsgerichte ihre Überprüfung von Richtlinien der vorstehenden Art bzw. von deren Anwendung auf die Prüfung zu beschränken haben, ob aufgrund einer solchen Richtlinie überhaupt eine Verteilung öffentlicher Mittel vorgenommen werden darf und ob bei Anwendung der Richtlinie der Gleichheitssatz verletzt oder der Rahmen, der durch die gesetzliche Zweckbestimmung gezogen ist, nicht beachtet worden ist. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die zur Bewilligung zuständige Stelle sich bei der Entscheidung des Einzelfalles auf den schlichten Wortlaut der Richtlinie beruft oder diesen ihrerseits interpretiert; entscheidend ist, ob ihr Entscheidungsergebnis im Widerspruch zu dem gesetzlich bestimmten Förderungszweck steht. Die Überprüfung der Anwendung solcher Richtlinien durch die Verwaltungsgerichte hat sich dabei im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG an den

Maßstäben zu orientieren, die in § 114 Satz 1 VwGO für die Fälle gesetzt sind, in denen die Behörden durch Rechtsvorschriften des materiellen Rechts ermächtigt worden sind, nach ihrem Ermessen zu handeln.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 3.1.2022 – 1 A 2900/19 –, juris, Rn. 22 f., m. w. N., zu der Rückforderung von Zuwendungen für Reise- und Umzugskosten, die nach der „Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen an Lehrkräfte im Auslandsschuldienst“ gewährt worden waren, und das in juris nur mit Orientierungssätzen veröffentlichte Urteil des VG Köln vom 7.7.1981 – 18 K 2359/80 –, DÖD 1982, 93 ff., 94, zu der Vergabe von Ausgleichszahlungen nach den „Richtlinien für die Gewährung von Ausgleichszahlungen an deutsche Bedienstete internationaler Organisationen“ vom 1.4.1979.

(3) Nach Maßgabe dieser Grundsätze ist hier nicht erkennbar, dass § 4 Abs. 1 Satz 2 BewRL bzw. dessen ständige, dem Gleichheitssatz genügende Anwendung als materielle Ausschlussfrist (allein in Betracht kommend) im Widerspruch zu dem Förderzweck steht. Die Erwägung der Beklagten, die – dem Grundsatz nach keineswegs unübliche, vgl. etwa § 3 Abs. 2 Satz 1 BRKG – Frist diene dazu, eine zeitnahe und nachvollziehbare Entscheidung über geltend gemachte Ansprüche sicherzustellen und so eine belastbare Planungsgrundlage für die Planung und Bewirtschaftung der für den Zweck zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu erhalten, ist vielmehr – sogar – ohne weiteres sachgerecht. Das gilt umso mehr, als die Antragstellung, die auch über die zuständige deutsche Auslandsvertretung möglich ist und nur die Beibringung weniger Belege erfordert (vgl. Anlage 2 BewRL), an eine mit sechs Monaten eher großzügig bemessene Antragsfrist geknüpft ist und dem jeweiligen Antragsteller keinen erheblichen zeitlichen Aufwand abfordert. Ob die Beklagte bei der gesetzeseetzenden, ihre Ermessenspraxis steuernden Bestimmung der Frist auch eine andere – längere – Frist hätte wählen können, ist mit Blick auf das Vorstehende ersichtlich ohne Bedeutung. Insofern erweist sich auch die Bewertung des VG als zutreffend, die Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 2 BewRL sei nicht schon deshalb unverhältnismäßig bzw. rechtswidrig, weil eine längere Frist die Erreichung des Regelungszwecks möglicherweise nicht (wesentlich) beeinträchtigen würde.

cc) Weiterhin macht der Kläger geltend, die sechsmonatige Antragsfrist dürfe entgegen der Ansicht des VG dann nicht an den Zeitpunkt des Ausscheidens aus der internationalen Organisation anknüpfen, wenn der Anspruchsteller – wie hier – zu diesem Zeitpunkt keine Kenntnis von der Bewilligungsrichtlinie gehabt habe und dies angesichts der von der Beklagten zu verantwortenden Einstufung der Richtlinie als „VS-NfD“ auch nicht möglich gewesen sei. Abzustellen sei in diesen Fällen vielmehr auf den Zeitpunkt der jeweiligen individuellen Bekanntgabe, die hier erst am 24.1.2017 erfolgt sei. Das folge aus der Erwägung, dass ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften, die eine mittelbare Außenwirkung entfalteten, aus rechtsstaatlichen Gründen allgemein veröffentlicht oder individuell bekanntgegeben werden müssten. Notwendige Grundlage jeder Beantragung vorgesehener Zuwendungen sei die Kenntnis von der Existenz der Zuwendung und den Modalitäten der Antragstellung. Es dürfe nicht vom Zufall abhängen bzw. außerhalb der Verantwortungssphäre des potentiell Anspruchsberechtigten liegen, ob dieser Kenntnis von den Verwaltungsvorschriften erlange und den ihm im Übrigen zustehenden Anspruch (rechtzeitig) geltend mache. Würden diese Umstände bei der Bestimmung des Fristbeginns nicht berücksichtigt, vereitele dies die Erreichung des Richtlinienzwecks und verstoße gegen Treu und Glauben. Schließlich verletze es Art. 3 Abs. 1 GG, dass Anspruchsteller, die die Richtlinie kannten, eine sechsmonatige Frist ausschöpfen könnten, während dies Anspruchstellern ohne entsprechende Kenntnis von vornherein unmöglich sei.

Dieses Zulassungsvorbringen rechtfertigt eine Zulassung der Berufung nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ebenfalls nicht.

Die Bewilligungsrichtlinie einschließlich der hier maßgeblichen Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 2 BewRL bedurfte für ihre Wirksamkeit, wie das VG zutreffend angenommen hat, keiner Veröffentlichung (1). Es hätte vielmehr dem Kläger obliegen, von der ihm eröffneten, nach dem unwidersprochenen und nachvollziehbaren Vortrag der Beklagten zielführenden Möglichkeit Gebrauch zu machen, sich wegen eines Anspruchs auf Überbrückungsbeihilfe und der insoweit zu erfüllenden Voraussetzungen rechtzeitig bei der Beklagten zu erkundigen und, soweit gewünscht, schon dabei oder ggf. auch nach Antragstellung Auskunft hinsichtlich des Richtlinientextes zu verlangen (2).

(1) Verwaltungsvorschriften bedürfen nur dann einer Verkündung, also einer amtlichen Veröffentlichung in einem dafür vorgesehenen Publikationsorgan, wenn sie auf unmittelbare Außenwirkung gerichtet sind, also unmittelbar Wirkung für Dritte entfalten sollen. Für alle anderen Verwaltungsvorschriften besteht vorbehaltlich einer abweichenden gesetzlichen Regelung (vgl. etwa § 52 GWB) keine solche Publikationspflicht, weil sie allein an die Amtswalter gerichtet sind, nur deren Verhalten bestimmen sollen und daher bloß innenrechtlich (verwaltungsintern) Bedeutung haben. Das gilt auch dann, wenn Verwaltungsvorschriften Dritten gegenüber mittelbar Außenwirkung entfalten, indem sie eine bestimmte (Ermessens-)Praxis der Behörde normieren bzw. bewirken, durch die die Behörde sich selbst bindet und auf die sich Dritte daher nach Maßgabe des Art. 3 Abs. 1 GG berufen können.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 8.4.1997 – 3 C 6.95 –, juris, Rn. 21 und 28, und vom 25.11.2004 – 5 CN 1.03 –, juris, Rn. 31, m. w. N.; in der Literatur ebenso Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 104 Rn. 83, Groh, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts Band V, 1. Aufl. 2023, § 155 Rn. 38, und Möstl, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 2 Rn. 63 und § 20 Rn. 52 und 54.

Kommt Verwaltungsvorschriften (nur) mittelbar Außenwirkung zu, so genügt es dem Rechtsstaatsprinzip und dem Grundsatz effektiven Rechtsschutzes, dass den Beteiligten eines (beabsichtigten) konkreten Verwaltungsverfahrens analog §§ 25, 29 und 39 VwVfG bzw. verfassungsunmittelbar ein Anspruch auf Bekanntgabe der maßgeblichen Richtlinien eingeräumt ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.9.1980 – I C 52.75 – juris, Rn. 17 ff., 20 f.: Auskunftsrecht (nur) der Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens; ferner Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 104 Rn. 83, Groh, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts Band V, 1. Aufl. 2023, § 155 Rn. 38, Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, VwVfG § 1 Rn. 212, Herrmann, in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, 2. Aufl. 2016, VwVfG § 25 Rn. 4 und 4.1, Sennekamp, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, VwVfG § 9 Rn. 15, und Möstl, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht,

16. Aufl. 2022, § 20 Rn. 52, der ausdrücklich auch einen Anspruch auf Vorwegauskunft bejaht; offen gelassen von Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 24 Rn. 53.

Nach Maßgabe dieser Grundsätze ist die Wirksamkeit der Bewilligungsrichtlinie nicht von einer Verkündung im o. g. Sinne abhängig, weil ihr keine unmittelbare Außenwirkung zukommt und ein gesetzliches Verkündungsgebot nicht ersichtlich ist. Dass die Richtlinie keine unmittelbare Außenwirkung entfalten soll, ergibt sich aus § 3 Abs. 3 BewRL. Diese Vorschrift bestimmt nämlich ausdrücklich, dass auf die Gewährung der Zuwendung kein Rechtsanspruch besteht (Satz 1), dass die Bewilligungsbehörde aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens entscheidet (Satz 2) und dass die Gewährung der Zuwendung unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit der veranschlagten Haushaltsmittel steht (Satz 3).

(2) Es hätte dem Kläger in dem beiderseitigen Rechtsverhältnis mit der Beklagten obliegen, sich wegen eines Anspruchs auf Überbrückungsbeihilfe und der insoweit zu erfüllenden Voraussetzungen rechtzeitig, d. h. zeitnah zu seinem Ausscheiden aus den Diensten bei der internationalen Organisation bei der Beklagten – konkret: bei dem für den Erlass der Bewilligungsbescheide zuständigen Bundesverwaltungsamt oder bei der zuständigen Stelle des Auftragsgebers i. S. v. § 4 Abs. 2 BewRL (Auswärtiges Amt) – zu erkundigen. Dies hat er im Übrigen in seiner E-Mail an das Auswärtige Amt vom 7.9.2017 der Sache nach noch selbst eingeräumt („Sicherlich hätte ich mich erkundigen können oder sollen.“). Auf eine solche im eigenen Interesse gebotene Nachfrage hin hätte er eine entsprechende Auskunft (vgl. die an den Kläger gerichtete E-Mail des Bundesverwaltungsamtes vom 23.1.2017) erhalten, die ihn befähigt hätte, die Zuwendung rechtzeitig zu beantragen. Dass er dieses im eigenen Interesse bestehende Gebot (Obliegenheit) nicht beachtet hat, geht zu seinen Lasten.

(a) Der hinter dieser Feststellung stehenden Bewertung, dass der Kläger als Person, die eine öffentliche Zuwendung begehrt, für die Wahrnehmung der insoweit bestehenden eigenen Interessen grundsätzlich selbst verantwortlich ist und die Nachteile einer Obliegenheitsverletzung zu tragen hat, steht nicht dessen Vortrag entgegen, er habe keine Kenntnis von der zum 1.1.1994 erfolgten Umstellung der Ausgleichszahlungen von jährlichen, während der internationalen Tätigkeit erfolgenden Zahlungen auf eine einmalige Zahlung nach dem Ausscheiden und damit schon keinen Anlass zu einer

Nachfrage gehabt. Die behauptete Unkenntnis wäre nämlich auf eine frühere Obliegenheitsverletzung des Klägers und nicht etwa auf eine seinerzeitige Verletzung von Hinweispflichten der Beklagten zurückzuführen.

Es spricht schon viel dafür, dass das Auswärtige Amt 1993 oder 1994 seine (betroffenen) Bediensteten und damit auch den Kläger, der nach der von ihm vorgelegten Bescheinigung der internationalen Organisation vom 18.4.2017 damals durchgängig der Organisationseinheit X zugeordnet gewesen war, über die Änderungen informiert hat, die durch die Ersetzung der „Richtlinien für die Gewährung von Ausgleichszahlungen an deutsche Bedienstete internationaler Organisationen“ vom 1.4.1979

– vgl. hierzu VG Köln, Urteil vom 7.7.1981
– 18 K 2359/80 –, DÖD 1982, 93 ff. –

(in der Fassung vom 1.1.1981) durch die hier in Rede stehende Bewilligungsrichtlinie in ihrer ursprünglichen Fassung vom 1.1.1994 eingetreten waren. Diese bestanden namentlich darin, dass Zuwendungen nun erst für ehemalige Bedienstete vorgesehen und dementsprechend nach dem Ausscheiden zu beantragen waren. Die Herausgabe einer solchen Information hätte nämlich seinem bisherigen, von dem Kläger aus anderen Gründen hervorgehobenen Informationsverhalten entsprochen. Danach hatte das Auswärtige Amt seine (potentiell anspruchsberechtigten) Bediensteten nämlich in der Zeit (jedenfalls) von November 1985 bis Mai 1992 jedes Jahr wiederkehrend auf die Möglichkeit hingewiesen, die Gewährung einer Ausgleichszahlung für das jeweilige Jahr auf der Grundlage der – ebenfalls nicht veröffentlichten – Vorgängerregelung vom 1.4.1979 zu beantragen.

Die Bewertung ändert sich nicht, wenn eine solche Information, wie der Kläger behauptet, unterblieben sein sollte, weil er in einem solchen Fall seinerzeit jedenfalls seine Obliegenheit zur Nachfrage verletzt hätte. Angesichts des Ausbleibens der jährlichen Hinweise (und Zahlungen) hätte es sich dem Kläger nämlich bei entsprechenden Sorgfalt schon damals aufdrängen müssen, bei dem Auswärtigen Amt nachzufragen, ob und ggf. unter welchen Bedingungen Ausgleichszahlungen weiterhin gewährt werden. Die Antwort auf eine solche Nachfrage hätte ihm ohne weiteres die – anlässlich des späteren Ausscheidens benötigte – Kenntnis von der Umstellung des Vergabesystems und den neuen Modalitäten der Antragstellung vermittelt, die der von dem

Kläger angeführte frühere Kollege 2015 im Übrigen hatte. Nach dem unwidersprochenen Vortrag der Beklagten im Schriftsatz vom 4.12.2018 hat dieser Kollege des Klägers nämlich in dem genannten Jahr 2015 anknüpfend an sein Ausscheiden aus der internationalen Organisation fristgerecht einen Antrag gestellt und die Zuwendung bewilligt erhalten.

(b) Der Beklagten fällt auch keine Verletzung einer dem Kläger gegenüber bestehenden, an dessen Ausscheiden aus der internationalen Organisation anknüpfenden Pflicht zur Last. Eine insoweit allein in Betracht zu ziehende Verpflichtung, den Kläger auf die mögliche Gewährung einer Zuwendung nach der Bewilligungsrichtlinie nebst den zu erfüllenden Voraussetzungen hinzuweisen, bestand nämlich nicht. Für das Bundesverwaltungsamt, das die Bewilligungsbescheide im Auftrag des Auswärtigen Amtes erlässt (§ 4 Abs. 2 BewRL), dürfte dies schon deshalb gelten, weil diesem, wie die Beklagte unwidersprochen ausgeführt hat, ein entsprechender Hinweis mangels Kenntnis der potentiell Anspruchsberechtigten tatsächlich unmöglich gewesen wäre. Es ist aber jedenfalls nicht erkennbar, dass das Bundesverwaltungsamt oder das ansonsten nur noch in Betracht zu ziehende Auswärtige Amt entgegen den obigen Ausführungen, nach denen eine Publikationspflicht gerade nicht bestanden hat, im Einzelfall des Klägers gleichwohl zu einem entsprechenden Vorabhinweis verpflichtet gewesen sein könnten. Weder dargelegt noch sonst ersichtlich ist zunächst, dass insoweit eine die Beklagte zu einem solchen Verhalten verpflichtende Rechtsnorm existiert. Eine entsprechende Hinweispflicht lässt sich aber auch nicht – nur noch in Betracht kommend – nach Treu und Glauben aus dem vorangegangenen, bis 1992/1993 gezeigten Informationsverhalten des Auswärtigen Amtes herleiten. Die Annahme, hieraus könne noch im Jahre 2015 oder 2016 ein Vertrauenstatbestand auf rechtzeitige Information hergeleitet werden, verbietet sich schon deshalb, weil nach dem letzten Informationsschreiben und dem Abbruch der Gewährung jährlicher Zuwendungen an den Kläger im Jahre 1992 oder 1993 (mindestens) eine Zeit von etwa 21 Jahren ohne jede Nachricht verstrichen war, aber auch deshalb, weil es bei unterstelltem Unterbleiben eines Hinweises auf die Umstellung der Gewährung jedenfalls Sache des Klägers gewesen wäre, wegen der weiteren Gewährung von Ausgleichszahlungen nachzufragen (s. o.).