VG München, Urteil v. 22.06.2022 – M 31 K 21.3369

Titel:

Rechtschutz gegen die Versagung öffentlicher Fördermittel

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1
BayHO Art. 23, Art. 44
BV Art. 118 Abs. 1

Leitsätze:

1. Die Gewährung von Subventionen erfolgt auf der Grundlage der einschlägigen Förderrichtlinie im billigen Ermessen der Behörde unter Beachtung des Haushaltsrechts. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ein Rechtsanspruch besteht danach nur ausnahmsweise, insbesondere aus dem Gleichheitssatz durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zuwendungsrecht, Änderung der Zuwendungspraxis, Förderantrag, Nachhaltigkeit, Rechtsstreit, Gleichheitssatz, kein Anspruch, Förderpraxis, Förderrichtlinien, Bewilligung, Ablehnung, Verein

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar

Tatbestand

1
Der Kläger ist ein als gemeinnützig anerkannter, eingetragener Verein mit Sitz in München, der zur Aufgabe hat, Wissenschaft und Verbreitung des sog. Vertical Farming zu fördern.

2
Unter dem 25. Januar 2021, eingegangen bei der Beklagten am 1. Februar 2021, beantragte der Kläger bei dem hierfür zuständigen Referat für Klima- und Umweltschutz (RKU) der Beklagten die Gewährung einer Zuwendung in Form eines Zuschusses für die Durchführung des Workshops „Zukunftsfarm für nachhaltige Städte“ im Zeitraum von März bis Dezember 2021, um Kindern und Jugendlichen das Thema Vertical Farming näher zu bringen, i.H.v. 39.260,00 EUR zu voraussichtlichen Gesamtausgaben des Klägers i.H.v. 54.800,00 EUR.

3
Mit Bescheid vom 25. Mai 2021 lehnte das RKU den Antrag des Klägers auf Bewilligung der Zuwendung ab. Zur Begründung wurde unter näherer Darlegung im Einzelnen ausgeführt, dass die Beklagte aufgrund der begrenzten Haushaltsmittel nach Ziffer 14.3. der Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen der Landeshauptstadt München im Gesundheits- und Umweltbereich, Stand: Februar 2020 (nachfolgend „Förderrichtlinien“), bei der Projektförderung priorisieren müsse und das zu fördernde Projekt die Kriterien der Förderrichtlinien bereits grundsätzlich nicht erfülle.

4
Mit Telefax vom 25. Juni 2021 hat der Kläger Klage erhoben.

5
Zur Begründung seiner Klage widerspricht der Kläger unter näherer Ausführung im Einzelnen und unter Bezugnahme auf Experten der Darstellung der Beklagten, wonach das Projekt des Klägers nicht nachhaltigen Grundsätzen entspreche, da es energiesowie ressourcenintensiv und als High-Tech-Ansatz zudem kostenintensiv sei; vielmehr sei vertikale Landwirtschaft extrem ressourcensparend und

umweltschonend. Die Frage, ob man vertikale Landwirtschaft als Produktionsform akzeptiere, werde von Experten positiv beurteilt. Der Einsatz von Technologie in der Landwirtschaft sei unumgänglich und es sei wichtig, dies Kindern spielerisch zu vermitteln.

6
Der Kläger beantragt,

7
den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides der Beklagten vom 25. Mai 2021 zu verpflichten, dem Kläger antragsgemäß eine Zuwendung für das Projekt „Zukunftsfarm für nachhaltige Städte“ zu bewilligen.

8
Mit Schriftsatz vom 6. September 2021 beantragt die Beklagte,

9
die Klage abzuweisen.

10
Die Beklagte tritt der Klage unter Wiederholung und Vertiefung der Begründung des angefochtenen Bescheides entgegen. Sie führt zunächst aus, dass im Jahr 2014 bereits ein Workshop des Klägers seitens der Beklagten gefördert und nach Evaluierung der Veranstaltung und weiterer Prüfung des Themas Vertical Farming seitdem kein weiteres Projekt in diesem Bereich gefördert worden sei. Sie verweist insbesondere auf Ziffer 3.2.1 der Förderrichtlinien, wonach Konzeption und Ziele der geförderten Projekte mit dem zuständigen Referat der Beklagten abgestimmt sein müssten und dabei Maßstab insbesondere die Vereinbarkeit mit den Zielen, Maßnahmen und Planungen der Beklagten in Bezug auf den Umweltbereich und die Agenda 2030 sei, sowie auf Ziffer 12.2.2, wonach eine Förderung ausgeschlossen sei, wenn die gemäß Ziffer 3.2.1 erforderliche Abstimmung nicht erzielt werde. In Ziffer 26.2 werden als Merkmale zur Zielsetzung der nachhaltigkeits- und umweltbezogenen Projekte aufgeführt; diese sollten u.a. dazu beitragen, „den spezifischen Verbrauch an Energie, Wasser, Fläche zu reduzieren“. Die fachliche Prüfung des RKU habe ergeben, dass das beantragte Projekt energie-, ressourcen-, und kostenintensiv sei und damit nicht den Grundsätzen einer nachhaltigen Ernährung im Sinne der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen entspreche. Die Fördervoraussetzungen seien damit nicht erfüllt. Dementsprechend habe die Beklagte in ihrer Verwaltungspraxis durchgehend seit 2015 alle Anträge im Bereich Vertical Farming abgelehnt.

11
Mit Beschluss vom 25. Mai 2022 wurde der Rechtsstreit zur Entscheidung auf den Einzelrichter übertragen.

12
Im Rahmen der mündlichen Verhandlung hat der Beklagtenvertreter seinen Vortrag dahingehend präzisiert, dass die Förderung des Projekts des Klägers aus dem Jahr 2014 gerade der Erkundung des Themas Vertical Farming und der Abwägung der Vor- und Nachteile gedient habe. Nach Evaluierung des abgeschlossenen Projekts sei man jedoch zum Ergebnis gelangt, dass dieser Ansatz mit den Zielen der Beklagten nicht vereinbar sei und deshalb nicht weiterverfolgt werden solle. Infolgedessen sei die Verwaltungspraxis begründet worden, Projekte im Vertical Farming nicht als förderfähig einzustufen. In der Konsequenz sei ein weiterer Antrag des Klägers aus dem Jahr 2015 auf Förderung eines Projekts im Bereich Vertical Farming abgelehnt worden. Weitere Anträge im Bereich Vertical Farming seitens anderer Antragsteller seien nicht gestellt worden. Ergänzend hat der Beklagtenvertreter eine Stellungnahme des zuständigen Abteilungsleiters im RKU vorgelegt, in der ausgeführt wird, dass sich die Beklagte zum Ökolandbau bekenne und anstrebe, „Biostadt“ zu werden; mit diesen Zielen sei der Ansatz des Vertical Farming, dessen Energie- und Ressourcenbedarf nach bisherigen Erkenntnissen über dem des herkömmlichen Ökolandbaus liege und dessen Anbaumethoden denen des konventionellen Intensivgartenbaus ähnele, nicht vereinbar.

13
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

14
Über den Rechtsstreit konnte auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 9. Februar 2022 trotz des Ausbleibens des Klägers entschieden werden (§ 102 Abs. 2 VwGO). Der Kläger ist mit am 3. Juni 2022 abgesandter Verfügung, dem Klägerbevollmächtigten ausweislich des Empfangsbekenntnisses zugestellt am 4. Juni 2022, form- und fristgerecht zum Termin geladen worden.

15
Die zulässige Klage ist unbegründet.

16
Die Ablehnung des Förderantrags des Klägers vom 25. Januar 2021 durch den Bescheid des RKU vom 25. Mai 2021 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten. Der Kläger hat keinen Anspruch auf die Bewilligung der begehrten Zuwendung, § 113 Abs. 5 VwGO.

17
Eine Rechtsnorm, die konkret einen Anspruch des Klägers auf Bewilligung der beantragten Zuwendung begründet, existiert nicht. Vielmehr erfolgt die Zuwendung auf der Grundlage der einschlägigen Förderrichtlinie im billigen Ermessen der Behörde unter Beachtung des Haushaltsrechts (Art. 23, 44 BayHO). Ein Rechtsanspruch besteht danach nur ausnahmsweise, insbesondere aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis.

18
Der Norm- und der mit ihm insoweit gleichzusetzende Richtliniengeber (vgl. BVerwG, U.v. 14.3.2018 - 10 C 1/17 - juris Rn. 18; U.v. 24.4.1987 - 7 C 24.85 - juris Rn. 12) ist zunächst bei der Entscheidung darüber, welcher Personenkreis durch freiwillige finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden soll, weitgehend frei. Zwar darf der Staat seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen. Subventionen müssen sich vielmehr gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen, sollen sie vor dem Gleichheitssatz Bestand haben. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen jedoch dem Norm- und Richtliniengeber in sehr weitem Umfang zu Gebote; solange die Regelung sich auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden (stRspr; vgl. z.B. BVerfG, U.v. 20.4.2004 - 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99 - juris Rn. 61; ebenso etwa Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 255).

19
Sind die Fördervoraussetzungen - wie hier - zulässigerweise in Förderrichtlinien geregelt, so müssen diese von der zuständigen Bewilligungsbehörde gleichmäßig (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV), ohne Verstoß gegen andere Rechtsvorschriften und gemäß dem Förderzweck angewendet werden, wie dieser in den selbst gegebenen Richtlinien zum Ausdruck kommt. Förderrichtlinien als lediglich verwaltungsinterne, das Ermessen der für die Verteilung der staatlichen Leistung zuständigen Stellen steuernde Weisungen vermögen aufgrund ihrer daraus folgenden Rechtsnatur als Verwaltungsvorschriften eine anspruchsbegründende Außenwirkung ausschließlich durch den Gleichheitssatz und das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Gebot des Vertrauensschutzes unter Beachtung des Förderzwecks und des materiellen Rechts im Übrigen zu begründen (vgl. BVerwG, U.v. 14.3.2013 - 10 C 1.17 - juris Rn. 15). Die Verwaltungsgerichte haben sich auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder gegebenenfalls ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. Entscheidend ist daher allein, wie die zuständige Behörde die Richtlinie im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger, zu einer Selbstbindung führenden Verwaltungspraxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen an den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) gebunden ist. Dabei darf eine solche Richtlinie nicht - wie Gesetze oder Rechtsverordnungen - gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (BVerwG, aaO; U.v. 16.6.2015 - 10 C 15.14 - juris Rn. 24; BayVGH, B.v. 17.11.2010 - 4 ZB 10.1689 - juris Rn. 19; VG München, U.v. 10.4.2019 - M 31 K 17. 5785 - juris Rn. 25).

20

Nur entsprechend den vorgenannten Grundsätzen kann ein Anspruch auf Förderung im Einzelfall bestehen. In Ziffer 1.1 der Förderrichtlinien wird im Übrigen auch ausdrücklich klargestellt, dass die Zuwendung ohne Rechtsanspruch erfolgt. Nach Maßgabe dieser Grundsätze hat der Kläger keinen Anspruch auf die begehrte Zuwendung.

21
Prüfungsmaßstäblich ist allein die tatsächliche Förderpraxis der Beklagten im Vollzug der Förderrichtlinien. Gemäß der durch die Beklagte bei Bewilligungsentscheidungen in Fällen wie dem vorliegenden herangezogenen Ziffern 3.2.1 der Förderrichtlinien setzt eine Förderung voraus, dass Konzeption und Ziele der geförderten Projekte mit dem zuständigen Referat der Beklagten abgestimmt sein müssen und dabei Maßstab insbesondere die Vereinbarkeit mit den Zielen, Maßnahmen und Planungen der Beklagten in Bezug auf den Umweltbereich und die Agenda 2030 ist. Diesbezüglich werden in Ziffer 26.2 der Förderrichtlinien Merkmale zur Zielsetzung der nachhaltigkeits- und umweltbezogenen Projekte aufgeführt. Schließlich ist nach Ziffer 12.2.2 der Förderrichtlinien eine Förderung ausgeschlossen sei, wenn die gemäß Ziffer 3.2.1 erforderliche Abstimmung nicht erzielt wurde.

22
Diese Fördervoraussetzungen hat die Beklagte im Fall des Klägers zur Überzeugung des Gerichts in rechtlich nicht zu beanstandender Weise verneint. Denn die fachliche Prüfung des Antrags durch das RKU anhand der dabei von der Beklagten verwendeten Bewertungsmatrix ergab, dass das Projekt die Kriterien der Förderrichtlinien bereits grundsätzlich nicht erfüllte, indem es als energie-, ressourcen- und kostenintensive Anbaumethode nicht den Grundsätzen einer nachhaltigen Ernährung im Sinne der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen entspricht und auch nicht die Ziele der „Biostadt“ erfüllt (s. Behördenakten Bl. 29 - 31); folglich kam eine Abstimmung nach Ziffer 3.2.1 der Förderrichtlinien nicht in Betracht.

23
Mit ihrer Entscheidung bewegt sich die Beklagte im Rahmen ihrer gleichmäßig geübten Verwaltungspraxis. Dem steht insbesondere nicht entgegen, dass die Beklagte in der Vergangenheit dem Kläger bereits eine Projektförderung im Bereich Vertical Farming gewährt hat. Dazu hat der Beklagtenvertreter schriftsätzlich und in der mündlichen Verhandlung vom 22. Juni 2022 schlüssig und nachvollziehbar ausgeführt, dass jenes Projekt aus dem Jahr 2014 der Erkundung des Themas Vertical Farming und der Abwägung der Vor- und Nachteile gedient hat. Anschließend hat das RKU nach eingehender Prüfung und Evaluation des einmalig geförderten Projekts die Methoden des Vertical Farming als mit den Zielen der Beklagten nicht vereinbar und folglich seitdem Projekte im Vertical Farming nicht mehr als förderfähig angesehen. Damit wurde eine Verwaltungspraxis begründet, aufgrund derer auch konsequenterweise ein weiterer Antrag des Klägers aus dem Jahr 2015 auf Förderung eines Projekts im Bereich Vertical Farming abgelehnt wurde. Auch Anträge andere Antragsteller im Bereich Vertical Farming wären - so sie denn gestellt worden wären - auf Grundlage dieser Vollzugspraxis abgelehnt worden.

24
Diese ständige Verwaltungspraxis ist nicht zu beanstanden. Sie bewegt sich im Rahmen des weiten Gestaltungsspielraums der Zuwendungsbehörde und Richtliniengeberin, deren Sache es allein ist, für die Zwecke der Gewährung von Mitteln aus dem Förderprogramm im Umweltbereich das Verständnis von nachhaltiger Entwicklung, insbesondere von nachhaltiger Ernährung und Nahrungsmittelproduktion, sowie die Anforderungen an die Ressourcennutzung zu definieren und zu vollziehen. Dem Richtlinien- und Zuwendungsgeber steht es frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden und diese zu handhaben. Die Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute oder gegebenenfalls sogar bessere Gründe gäbe. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich daher der Schluss aufdrängen würde, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhten (aktuell dazu VG München, U.v. 30.5.2022 - M 31 K 21.3379 - juris Rn. 34f; BayVGH, B.v. 8.11.2021 - 6 ZB 21.2023 - juris Rn. 13; VG München, U.v. 15.9.2021 - M 31 K 21.110 - juris Rn. 28).

25
Im Lichte des vorstehend Ausgeführten ist dies vorliegend nicht der Fall. Vertical Farming ist zumindest gegenüber konventioneller Landwirtschaft ressourcenschonender und mag daher aus Sicht der Klägerin - auch mit nachvollziehbaren Argumenten - für den Einsatz in der Stadt sinnvoll und wünschenswert

erscheinen, um einen Beitrag zur Ernährung der Weltbevölkerung zu leisten; indes leitet sich daraus kein Anspruch auf einen entsprechenden Vollzug der Zuwendungsrichtlinie ab. Schließlich ist es keinesfalls sachfremd, dass die Beklagte qualifizierte Maßstäbe an die Nachhaltigkeit anlegt, indem sie sich zum Ökolandbau bekennt und anstrebt, „Biostadt“ zu werden, und damit den Ansatz des Vertical Farming, dessen Energie- und Ressourcenbedarf nach bisherigen Erkenntnissen über dem des herkömmlichen Ökolandbaus liegen soll und dessen Anbaumethoden denen des konventionellen Intensivgartenbaus ähnele, als damit nicht vereinbar ansieht. Denn gerade mit Blick auf Ziffer 3.2.1 der Förderrichtlinien, welche als Maßstab die Vereinbarkeit mit den Zielen, Maßnahmen und Planungen der Beklagten in Bezug auf den Gesundheits- und Umweltbereich und die Agenda 2030 formuliert, wird der Bezug zu den umweltpolitischen Zielsetzungen der Beklagten herausgestellt. Dieser Maßstab ist mit Blick auf den weiten Gestaltungsspielraum der Beklagten, der dieser im Rahmen der streitbefangenen kommunalen Förderung zukommt, von Rechts wegen nicht zu beanstanden.

26
Die Klage war nach alledem abzuweisen.

27
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

28
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 und 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.