VG Augsburg, Urteil v. 24.10.2023 – Au 8 K 22.2258

Titel:

Ablehnung einer Förderung für Photovoltaik-Anlage mit Batteriespeicher (sog. 10.000-Häuser-Programm)

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1
BV Art. 118 Abs. 1
BayHO Art. 23, Art. 44
BGB § 145

Leitsätze:

1. Sind die Fördervoraussetzungen zulässigerweise in Förderrichtlinien geregelt, müssen diese von der zuständigen Bewilligungsbehörde gleichmäßig, im Einklang mit dem öffentlichen Haushaltsrecht, ohne Verstoß gegen andere Rechtsvorschriften und gemäß dem Förderzweck angewendet werden, wie dieser in den selbst gegebenen Richtlinien zum Ausdruck kommt. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn bedarf der staatlichen Zustimmung, damit der Staat auf die Ausgestaltung des Vorhabens noch Einfluss nehmen und das Erreichen des staatlicherseits erwünschten Zwecks sicherstellen kann. Bei einem Maßnahmenbeginn vor der Prüfung der Maßnahme ist ein solcher Einfluss nicht mehr möglich. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)
3. Ein vorzeitiger förderschädlicher Maßnahmenbeginn ist nicht nur und erst der Abschluss eines entsprechenden Vertrags über eine förderfähige Maßnahme (i. d. R. ein Kauf- oder Werkvertrag mit einer Liefer- oder Baufirma), sondern auch ein bindendes Angebot des Fördermittelempfängers. Nur wenn ausnahmsweise das Vertragsangebot nicht bindend ist, ist dies förderunschädlich. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)
4. Ein Anspruch auf Förderung aufgrund von Förderrichtlinien besteht im Einzelfall über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz dann, wenn die in den Richtlinien dargelegten Fördervoraussetzungen vorliegen und vergleichbare Anträge in ständiger Förderpraxis des Beklagten auch positiv verbeschieden werden. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
5. Gegen Art. 23 BayHO wird dann verstoßen, wenn Zuwendungen einem Empfänger gewährt werden, der zeigt, dass er das staatliche Interesse an der Zweckerfüllung auch befriedigen, also sein an sich förderfähiges Vorhaben verwirklichen würde, ohne dass ihm hierfür staatliche Zuwendungen gewährt würden. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Versagung einer Zuwendung, Förderrichtlinien, vorzeitiger Maßnahmenbeginn, Förderschädlichkeit eines bindenden Angebots zum Vertragsabschluss vor Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn, Photovoltaik-Anlage, 10.000-Häuser-Programm, Förderung, Versagung, Selbstbindung, vorzeitiger Maßnahmebeginn, Förderschädlichkeit, Zustimmung, Vertragsangebot

Fundstellen:

BeckRS 2023, 32275
ZfBR 2024, 171
LSK 2023, 32275

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen die Ablehnung einer Förderung im Rahmen des sog. „10.000-Häuser-Programm“.

2
1. Die Klägerin ist Eigentümerin eines Hauses. Für die Errichtung einer Photovoltaik-Anlage mit Batteriespeicher (im Folgenden: PV-Anlage) auf dem Dach des Hauses stellte sie am 31. Dezember 2020 elektronisch einen Förderantrag nach dem Förderprogramm „10.000-Häuser-Programm“/Programmteil PV-Speicher-Programm, den sie in Papierform mit den weiteren Anlagen am 19. März 2021 bei der Förderbehörde einreichte. Bestandteil der weiteren Anlagen war unter anderem ein als „Modifizierter Auftrag LEW Solarpaket 20“ bezeichneter Auftrag für die PV-Anlage, der von der Klägerin unter dem Datum vom 3. Februar 2021 unterzeichnet war.

3
Aufgrund der Bezeichnung als „modifizierter Auftrag“ fragte die Förderbehörde am 1. Februar 2022 bei der Klägerin nach, ob vor diesem ein (eigentlich erster) Auftrag von der Klägerin unterzeichnet worden war. Die Klägerin übermittelte dazu schließlich unter dem 22. August 2022 die Kopie eines Auftrags für „Solarpakete 10/20/30“ der ... AG, den sie unter dem Datum vom 13. Dezember 2020 unterschrieben hat.

4
Im Rahmen der Anhörung teilte die Klägerin mit, dass sie den Auftrag vom 13. Dezember 2020 vollumfänglich zurückgenommen habe, weil die beauftragte PV-Anlage nicht den Bedürfnissen des Haushalts entsprochen habe. Sie habe am 25. Januar 2021 dann die PV-Anlage beauftragt, die Gegenstand des Förderantrags vom 31. Dezember 2020 sei. Der Auftragnehmer habe am 26. Januar 2021 den Auftrag bestätigt. Schließlich habe sie noch am 22. März 2021 eine Ladestation für Elektroautos zusätzlich beim Auftragnehmer beauftragt.

5
Mit Bescheid vom 28. Oktober 2022 wurde die Gewährung von Fördermitteln aus dem 10.000-Häuser-Programm (Programmteil „PV-Speicher-Programm“) abgelehnt.

6
Zur Begründung ist im Wesentlichen ausgeführt, dass mit dem Auftrag vom 13. Dezember 2020 ein förderschädlicher vorzeitiger Maßnahmenbeginn vorgelegen habe. Die Klägerin habe sich zu diesem Zeitpunkt einseitig gebunden. Die vorgetragene Stornierung des Auftrags und die Neuerteilung eines Auftrags am 25. Januar 2021 ändere daran nichts. Denn im Auftrag vom 13. Dezember 2020 und dem vom 25. Januar 2021 wären jeweils die identischen Komponenten für die Erzeugungsinstallationsanlage sowie den Batteriespeicher beauftragt und letztendlich vom Auftragnehmer auch abgerechnet worden. Die weiteren Zusatzkosten im Auftrag vom 25. Januar 2021 hätten nur Zählerschrank, Dach etc. betroffen, nicht aber die Komponenten der geförderten PV-Anlage. Maßgeblich für den Maßnahmenbeginn sei die einseitig bindende Willenserklärung des Auftraggebers, auf die Bestätigung durch den Auftragnehmer komme es nicht an. In ständiger Verwaltungspraxis lehne die Förderbehörde die Förderung in dieser Konstellation ab.

7
Auf den Bescheid wird im Einzelnen verwiesen.

8
2. Dagegen ließ die Klägerin am 28. November 2022 Klage erheben.

9
Zur Begründung wurde mit Schriftsätzen vom 17. Mai 2023 und vom 2. Oktober 2023 im Wesentlichen vorgetragen, dass die Klägerin einen Anspruch auf die beantragte Förderung geltend machen könne. Es liege kein vorzeitiger Maßnahmenbeginn vor. Die Klägerin habe am 13. Dezember 2020 kein bindendes Angebot abgegeben, dem von ihr unterzeichneten Auftrag fehlten insbesondere die als Pflichtfelder unter Ziffer 9 des Formulars genannten Einverständniserklärungen (Allgemeine Geschäftsbedingungen; Datenschutzbestimmungen etc.). Damit habe die Klägerin keine wirksame, bindende Willenserklärung abgegeben. Für den Auftragnehmer sei mangels vollständigem Auftragsformular auch nicht der tatsächliche Wille der Klägerin zum Vertragsschluss erkennbar gewesen. Vom Empfängerhorizont aus habe es an einem bindenden Vertragsangebot gefehlt. Die Klägerin habe sich damit nicht einseitig gebunden. Jedenfalls habe die Klägerin den (vorliegend nicht bindenden) Auftrag „Solarpaket 10/20/30“ vom 13.

Dezember 2020 storniert, dieser Auftrag habe dem Förderantrag nicht zugrunde gelegen. Zwar seien die Komponenten, die am 25. Januar 2021 beim Vertragspartner beauftragt worden seien, teilweise identisch mit den Komponenten des (nicht bindenden) Auftrags vom 13. Dezember 2020. Der Auftrag vom 25. Januar 2021 gehe jedoch über die „Bestellung“ vom 13. Dezember 2020 hinaus.

10
Die Klägerin lässt beantragen,

11
den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 28. Oktober 2022 zu verpflichten, den Förderantrag der Klägerin vom 31. Dezember 2020 auf Förderung im Programmteil „PV-Speicher-Programm“ antragsgemäß positiv zu bescheiden,

12
hilfsweise, den Beklagten zu verpflichten den Förderantrag der Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

13
Der Beklagte beantragt,

14
die Klage abzuweisen.

15
Zur Begründung ist im Wesentlichen ausgeführt, dass nach der ständigen Verwaltungspraxis der Förderbehörde ein der Ausführung zuzurechnender Lieferungsoder Leistungsauftrag einen förderschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginn darstelle. Der Auftrag vom 13. Dezember 2020 habe sämtliche notwendigen Bestandteile für den Abschluss des Werkvertrags enthalten. Die Einverständniserklärungen unter Ziffer 9 des Formulars hätten keine wesentlichen Vertragsbestandteile betroffen, da auch ohne diese der Werkvertrag hinreichend bestimmt gewesen sei. Der Auftragnehmer habe die Möglichkeit der Vertragsannahme gehabt, ohne dass sich die Klägerin in einseitiger Weise davon habe lösen können.

16
Die Klägerin hat mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 2. Oktober 2023, der Beklagte mit Schriftsatz vom 21. Juli 2023 auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

17
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakte des Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

18
Nach § 101 Abs. 2 VwGO konnte das Gericht aufgrund des Verzichts der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden.

19
Die zulässig erhobene Klage bleibt erfolglos. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Bewilligung der von ihr beantragten Förderung im Rahmen des sog. „10.000-Häuser-Programm“/Programmteil PV-Speicher-Programm. Der Bescheid der Regierung von ... vom 28. Oktober 2022 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 VwGO).

20
Zur Vermeidung von Wiederholungen verweist das Gericht auf die Begründung des angefochtenen Bescheids, dem das Gericht folgt, und sieht insoweit von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab (§ 117 Abs. 5 VwGO).

21
Ergänzend wird zum Klagevorbringen ausgeführt:

22

1. Die von der Klägerin begehrten Fördermittel stellen eine freiwillige Leistung dar, die der Freistaat Bayern auf der Grundlage von und im Einklang mit Art. 44 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 23 der Bayerischen Haushaltsordnung (BayHO) und den (zum Zeitpunkt des Förderantrags gültigen) Förderrichtlinien zur Durchführung des bayerischen 10.000-Häuser-Programms (Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 24.7.2019 – Az. 91-9151/24/1 – AllMBl 2019, Nr. 301 – nachfolgend: „Förderrichtlinien“) gewährt. Die Förderung erfolgt nach billigem Ermessen und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. In diesem Rahmen hat der Freistaat Bayern das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) zu beachten, daneben auch den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis gemäß den einschlägigen Richtlinien (vgl. BayVGH, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris Rn. 23). Darüber, dass die von der Klägerin in Auftrag gegebene PV-Anlage eine nach den einschlägigen Förderrichtlinien dem Grunde nach förderfähige Maßnahme darstellt, besteht unter den Beteiligten kein Streit.

23
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), im Einklang mit Art. 23 und 44 BayHO, ohne Verstoß gegen andere Rechtsvorschriften und gemäß dem Förderzweck angewendet werden, wie dieser in den selbst gegebenen Richtlinien zum Ausdruck kommt. Die Verwaltungsgerichte haben sich auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ggf. 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, U.v. 16.6.2015 – 10 C 15.14 – juris Rn. 24; BayVGH, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris Rn. 26 m.w.N.; stRspr). Ein Anspruch auf die Förderung besteht im Einzelfall über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz dann, wenn die in den Richtlinien dargelegten Fördervoraussetzungen vorliegen und vergleichbare Anträge in ständiger Förderpraxis des Beklagten auch positiv verbeschieden werden.

24
Gegen Art. 23 BayHO wird dann verstoßen, wenn Zuwendungen einem Empfänger gewährt werden, der zeigt, dass er das staatliche Interesse an der Zweckerfüllung auch befriedigen, also sein an sich förderfähiges Vorhaben verwirklichen würde, ohne dass ihm hierfür staatliche Zuwendungen gewährt würden (BayVGH, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris Rn. 24; BayVGH, B.v. 6.12.2016 – 22 ZB 16.2037 – juris Rn. 18). Diesem förderrechtlichen Grundsatz dient es auch, dass ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn der staatlichen Zustimmung bedarf, damit der Staat auf die Ausgestaltung des Vorhabens noch Einfluss nehmen und so das Erreichen des staatlicherseits erwünschten Zwecks sicherstellen kann. Bei einem Maßnahmenbeginn vor der Prüfung der Maßnahme wäre ein solcher Einfluss nicht mehr möglich. Dementsprechend bestimmt Nr. 1.3 der Verwaltungsvorschriften zu Art. 44 BayHO, dass Zuwendungen nur für solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen worden sind (ebenso Ziffer 6.1. Satz 4 der Förderrichtlinie).

25
2. Die rechtliche Prüfung hat in Anwendung der vorgenannten Grundsätze demnach nicht daran anzusetzen, wie die für den Zuwendungsbescheid maßgeblichen Förderrichtlinien, die hierzu erstellten Merkblätter und andere Unterlagen auszulegen wären, sondern daran, welche Förderpraxis der Beklagte dem beantragten Zuwendungsbescheid zugrunde legt.

26
a) Wie dem Gericht aus einer Anzahl hier weiter anhängigen Verfahren bekannt ist und wie der Beklagte im Bescheid und im gerichtlichen Verfahren dargelegt hat, wird vom Beklagten der in Ziffer 6.1 Sätze 4 und 5 der Förderrichtlinien verwendete Begriff des „Maßnahmenbeginns“, der im Fall vor der Stellung des Förderantrags ohne Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn förderschädlich gewesen ist, nicht erst im Abschluss eines entsprechenden Vertrags über eine förderfähige Maßnahme (i.d.R. ein Kauf- oder Werkvertrag mit einer Liefer- oder Baufirma) bejaht, sondern der Beklagte geht in ständiger

Verwaltungspraxis davon aus, dass grundsätzlich bereits das bindende Angebot des Kunden (vorliegend der Klägerin) zum Abschluss eines solchen Vertrags ausreichend ist. Nur wenn ausnahmsweise das Vertragsangebot des Kunden nicht bindend ist, wird dies als förderunschädlich angesehen. Dies ist nach der ständigen Förderpraxis nur der Fall, wenn das Angebot zum Vertragsabschluss von der Gewährung der Zuwendung nach dem 10.000-Häuser-Programm abhängig gemacht wurde. Dazu konnte das Angebot insbesondere eine (aufschiebende oder auflösende) Bedingung (§ 158 BGB) oder ein Rücktritts- bzw. Widerrufsrecht des Bestellers vorsehen, jeweils eindeutig bezogen auf die (Nicht-)Gewährung der betreffenden Zuwendung (vgl. BayVGH, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris Rn. 27).

27
b) Diese Voraussetzung ist vorliegend zu verneinen. In der Unterzeichnung des Auftrags für die Bestellung einer PV-Anlage am 13. Dezember 2020 durch die Klägerin lag ein förderschädlicher vorzeitiger Maßnahmenbeginn.

28
Die Klägerin hat mit der Abgabe eines bindenden Angebots (§ 145 BGB) am 13. Dezember 2020 einen förderschädlichen Maßnahmenbeginn verwirklicht, da der elektronische Förderantrag erst zeitlich nachgelagert am 31. Dezember 2020 gestellt worden ist. Dass im bindenden Vertragsangebot der Klägerin die in Ziffer 9 des Vertragsformulars aufgezählten „Einverständniserklärungen“ nicht angekreuzt gewesen sind, ändert an der Bindungswirkung nichts. Die wesentlichen Vertragsinhalte sind von der Klägerin (bindend) festgelegt worden, die weiteren Erklärungen hindern das Zustandekommen des Vertrags ohne die Einwilligung des Auftragnehmers nicht. Insbesondere lag in diesen (fehlenden) Erklärungen keine einseitige Lösungsmöglichkeit der Klägerin von ihrem Angebot oder eine fehlende Bindung an das Angebot im Hinblick auf Gewährung von Mitteln im Rahmen des 10.000-Häuser-Programms. Soweit die Klägerseite auf den fehlenden Bindungswillen der Klägerin abstellt, ist dies nach dem Vorstehenden unbeachtlich. Eine einseitige Lösungsmöglichkeit vom bindenden Angebot bestand für die Klägerin gerade nicht.

29
Der förderschädliche vorzeitige Maßnahmenbeginn konnte auch durch die nachträgliche Stornierung des Auftrags und der erneuten Beauftragung durch das am 25. Januar 2021 durch die Klägerin unterzeichnete Angebot nicht geheilt werden. Es bestehen insoweit bereits erhebliche Zweifel, ob die Klägerin überhaupt einen neuen Auftrag erteilt hat. Denn die in beiden Aufträgen von der Klägerin erworbene PV-Anlage ist – von Nebenleistungen abgesehen – identisch. Jedenfalls aber wurde durch das bindende Angebot der Klägerin vom 13. Dezember 2020, also vor dem Förderantrag vom 31. Dezember 2020, zum Ausdruck gebracht, dass die Klägerin das dem Förderantrag zugrundeliegende Vorhaben (Errichtung einer PV-Anlage) auch ohne Förderung verwirklichen wird. Damit ist die durch den Ausschluss des förderschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginns verfolgte Zielsetzung, auf die Verwirklichung des Vorhabens durch den Fördergeber Einfluss nehmen zu können (s.o. zu 1), gerade nicht erreichbar. Eine nachträgliche Heilung ist insoweit ausgeschlossen.

30
c) Aufgrund des mit der Beauftragung der PV-Anlage durch die Klägerin vom 13. Dezember 2020 förderschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginns hat der Beklagte die Gewährung der beantragten Förderung zu Recht abgelehnt.

31
3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

32
Der Ausspruch über ihre vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.