

**Titel:**

**Münchner Förderformel (MFF), Gleichbehandlung, Selbstbindung der Verwaltung, Vertrauensschutz**

**Normenketten:**

GG Art. 3 Abs. 1

GG Art. 20 Abs. 3

Münchner Förderformel – Zuschussrichtlinie (Stand 27.10.2015)

**Schlagworte:**

Münchner Förderformel (MFF), Gleichbehandlung, Selbstbindung der Verwaltung, Vertrauensschutz

**Tenor**

I. Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger für die Kindertageseinrichtung „J.-S.-Str.“ für den Bewilligungszeitraum 2016 einen Faktor „kfkont“ in Höhe von 11.597,04 EUR, einen Faktor „kfu3“ in Höhe von 45.370,20 EUR und den Faktor „eausfall“ in Höhe von 32.407,28 EUR zu bewilligen. Der Bescheid vom 31. August 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 30. Juli 2019 sowie der Teilabhilfebescheid vom 2. Juli 2019 werden insoweit aufgehoben.

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

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

**1**

Der Kläger begehrt von der Beklagten eine höhere als die ihm bewilligte Förderung nach der „Zuschussrichtlinie zur Münchener Förderformel.“

**2**

Der Kläger betreibt als sonstiger Träger mehrere Kindertageseinrichtungen im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Beklagten.

**3**

Die Beklagte fördert im Rahmen der sogenannten „Münchner Förderformel“ (im Folgenden: MFF) freigemeinnützige und sonstige Träger von Kindertageseinrichtungen. Die Details der Förderung werden in – inzwischen mehrfach geänderten – Richtlinien der Beklagten geregelt. Während die jeweilige Zuschussrichtlinie (im Folgenden: ZuRi) die Voraussetzungen und die Höhe der Zuwendungen an Kindertageseinrichtungen im Einzelnen regelt, bestimmt eine weitere Richtlinie die „Förderung für die Inanspruchnahme von Betreuungsplätzen in Form von Zuschüssen zu den erhobenen Elternentgelten sowie der Elternentgeltbefreiung für kinderreiche Münchner Familien.“

**4**

Entsprechend der Ziffer I.2 der ZuRi in der Fassung vom 27. Oktober 2015, die ausweislich ihrer Ziffer VII zum 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist, bezuschusst die Beklagte mit der MFF Kosten, die dem Träger durch die Erbringung von Maßnahmen entstehen, die dem Förderzweck entsprechen. Die Höhe der Förderung ergibt sich aus den einzelnen Faktoren der MFF gemäß den nachfolgenden Bestimmungen. Die Berechnung der Bezuschussung erfolgt anhand einer mathematischen Formel auf Grundlage der einzelnen Faktoren. Unter Ziffer I.3 ZuRi werden die einzelnen Förderfaktoren definiert.

**5**

Ziffer 3.9 ZuRi („Vergütung der Beschäftigten der Kindertageseinrichtung“) regelt, dass der Einrichtungsträger seine in der geförderten Kindertageseinrichtung festangestellten Beschäftigten „angemessen vergüten“ muss. Als angemessen gilt demnach eine „Vergütung nach TVöD, AVR eines

Spitzenverbandes der freien Wohlfahrtspflege oder eine an diese Regelungen angelehnte Vergütung“. Auch die vorgenommenen Eingruppierungen „müssen dem Grund nach vergleichbar sein mit den einschlägigen tariflichen Bestimmungen für vergleichbare Beschäftigte“ der Beklagten.

## 6

Unter III. („Besondere Fördervoraussetzungen“) wird für die darauffolgend näher bestimmten Förderfaktoren vorausgesetzt, dass Personalkosten für zusätzliche Personalkapazitäten jeweils nur unter einem Förderfaktor gefördert werden können. Mit Ausnahme der Faktoren „eallg“, Miene und Innovationen gilt demnach, dass die Mittel je Faktor für eine gegenüber den allgemeinen Fördervoraussetzungen verbesserte Personalausstattung in der Einrichtung eingesetzt werden. Diese Personalressourcen wiederum sind über den als allgemeine Fördervoraussetzung geforderten Anstellungsschlüssel und über die nach der ZuRi geltenden allgemeinen Fördervoraussetzungen nach § 25 Abs. 1 Satz 2 AVBayKiBiG hinaus gemäß den Vorgaben der einzelnen Förderfaktoren einzusetzen.

## 7

Unter Abschnitt IV. der ZuRi (Bewilligungsverfahren) wird das Verfahren zur Förderung im Einzelnen geregelt. Nach Ziffer 3.21 ZuRi („Antragsunterlagen“) sind für die Förderanträge die von der Beklagten vorgehaltenen Formblätter zu verwenden. Unter Ziffer 3.22 werden Antragsfristen geregelt. Nach Ziffer 3.22.1 ZuRi kann der Erstantrag für den jeweiligen Bewilligungszeitraum (1. Januar bis 31. Dezember) ab 1. Oktober gestellt werden und muss bis spätestens 31. Dezember vor Beginn des jeweiligen Bewilligungszeitraums bei der zuständigen Stelle der Beklagten eingehen. Die Antragstellerin bzw. der Antragsteller hat gemäß Ziffer 3.24 ZuRi („erforderliche Unterlagen“) nachzuweisen, dass die Fördervoraussetzungen gegeben sind. Es sind mit dem Erstantrag zwingend umfangreiche und im einzelnen geregelte Nachweise vorzulegen. Die Entscheidung über den Antrag ergeht schriftlich im Rahmen eines Zuwendungs- oder (Teil-)Ablehnungsbescheides (Ziffer 3.25 ZuRi). Nach Ziffer 3.28 ZuRi („Endabrechnung“) hat der Zuwendungsempfänger bzw. die Zuwendungsempfängerin der zuweisungsgebenden Dienststelle bis zu dem im Bewilligungsbescheid ausgewiesenen Termin unaufgefordert einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis vorzulegen, der aus einem zahlenmäßigen Nachweis jeweils in Bezug auf die gewährten Förderfaktoren und – soweit einschlägig – einem Kurzbericht für den Faktor „estandort“ besteht. Daneben sind weitere Unterlagen, u.a. eine Personalaufstellung der Einrichtung und der angefallenen Gesamtpersonalkosten vorzulegen.

## 8

Bereits vor dem streitbefangenen Förderzeitraum des Kalenderjahres 2016 erhielt der Kläger für seine Einrichtungen eine entsprechende Förderung durch die Beklagte. Für die streitgegenständliche Einrichtung „J.-S.-Str.“ beantragte der Kläger mit Schreiben vom 22. Januar 2016 erstmals für das Kalenderjahr 2016 eine Förderung nach der MFF. In dieser Einrichtung beschäftigte der Kläger im Zeitraum Januar bis Juni 2016 eine Leitungskraft mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden, im Zeitraum Juli bis August 2016 zwei Leitungskräfte mit jeweils 10 Wochenstunden und im Zeitraum September bis Dezember 2016 zwei Leitungskräfte mit jeweils 30 bzw. 10 Wochenstunden. Alle Leitungskräfte waren jeweils auch als Fachkräfte beschäftigt.

## 9

Mit Bescheid vom 22. Juni 2016 bewilligte die Beklagte dem Kläger für das Kalenderjahr 2016 für die streitgegenständliche Einrichtung eine Zuwendung in Höhe von 124.340,11 EUR. Die Zuwendung beruhte gemäß Ziffer 2 des Bescheides in Höhe von 18.930,66 EUR auf dem Förderfaktor „eallg“ (Buchst. a), in Höhe von 31.551,10 EUR auf dem Förderfaktor „eausfall“ (Buchst. b), in Höhe von 17.037,59 EUR auf dem Förderfaktor „eöff“ (Buchst. c), in Höhe von 31.000,00 EUR auf dem Förderfaktor „kfu3“ (Buchst. d) und in Höhe von 13.010,76 EUR auf dem Förderfaktor „kfkont“ (Buchst. e) sowie einer Arbeitsmarktzulage in Höhe von 12.810,00 EUR (Buchst. f).

## 10

Gemäß Ziffer II („Vorläufigkeit“) des Bescheides ist dieser „insoweit vorläufig und ergeht unter dem Vorbehalt einer späteren endgültigen Entscheidung,“ als die Beklagte „auf Grundlage der vom Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis und in den mit ihm vorzulegenden Unterlagen gemachten Angaben im Rahmen der Endabrechnung nach dem Ende des Bewilligungszeitraums einen von diesem Bescheid abweichenden Zuwendungsbetrag festsetzen kann.“ Die Höhe der endgültigen

Zuwendung (und somit auch ein etwaiger Nachzahlungs- oder Erstattungsbetrag) wird demnach mit einem weiteren Bescheid, der diesen Bescheid ersetzt, nach dem Ende des Bewilligungszeitraums festgestellt.

#### 11

Zur Begründung wurde unter Ziffer 5 ausgeführt, dass die in Ziffer II erklärte Vorläufigkeit darauf beruht, dass zum Zeitpunkt der Verbescheidung noch keine abschließende Prüfung erfolgen kann, ob sämtliche Fördervoraussetzungen während des gesamten Bewilligungszeitraums eingehalten sind. Die „endgültige/genauere Überprüfung“ erfolgt nach Vorlage des Verwendungsnachweises im Rahmen der Endabrechnung nach dem Ende des Bewilligungszeitraums.

#### 12

Mit Schreiben vom 21. November 2017 beantragte der Kläger bei der Beklagten für die streitgegenständliche Einrichtung die Endabrechnung für den Bewilligungszeitraum des Kalenderjahres 2016 in Höhe eines Förderfaktors „kfkont“ von 11.597,04 EUR, eines Förderfaktors „kfu3“ in Höhe von 45.370,20 EUR sowie eines Förderfaktors „eausfall“ in Höhe von 32.407,28 EUR.

#### 13

Mit E-Mail vom 8. Februar 2018, der wohl ein Gespräch vom selben Tag mit der Beklagten voranging, bestätigte der Kläger der Beklagten gegenüber die Aufteilung seiner Leitungsstruktur „auf drei Köpfe“.

#### 14

Mit E-Mail vom 30. April 2018 versagte die Beklagte dem Kläger hinsichtlich seines Leitungsmodells eine „Sondergenehmigung“ und wies ihn darauf hin, dass im Rahmen der MFF bei Leitungen und stellvertretenden Leitungen „grundsätzlich nur der Arbeitszeitanteil, der einem VZÄ von 39 bzw. 40 Wochen entspricht“, abgerechnet werden könne. Eine weitere Leitung zu beschäftigen liege demnach zwar in der Trägerautonomie, „dieser Arbeitszeitanteil kann jedoch grundsätzlich nicht berücksichtigt werden und ist somit von den Einrichtungsträgern selbst zu finanzieren (...)“.

#### 15

Am 18. Mai 2018 hielt die Beklagte in einem internen Vermerk („Vormerkung“) unter Ziffer II.3 zum „Sonderfall Doppelte Leitungen“ fest, dass „jeweils 1 VZÄ (Vollzeitäquivalent von 39/40 Wochenstunden) Leitung und stellvertretende Leitung“ in der MFF anerkannt wird. Über dem einen VZÄ liegende Personalwochenstunden sind ausweislich der Vormerkung von den Gesamtpersonalwochenstunden in Abzug zu bringen, es sei denn, für die Leitungsstruktur des Trägers liegt eine Ausnahmegenehmigung vor oder es handelt sich um die Einarbeitung einer neuen Leitung in einem Übergangszeitraum von drei Monaten. „Dieses Vorgehen wird auf alle Fälle ab dem Bewilligungszeitraum 2016 angewendet, da die Beschränkung des zuwendungsfähigen Umfangs auf ein VZÄ auf der Grundlage der derzeit gültigen Zuschussrichtlinie erfolgt (BWZ bis 2015: Vertrauensschutz).“ Für den „Sonderfall Aufspaltung eines Beschäftigten in Leitungs- und Fachkraftfunktion“ kann demnach in Bescheiden der Hinweis aufgenommen werden, dass „(...) der über 1 Vollzeitäquivalent hinausgehende Arbeitszeitanteil einer Leitungsfunktion von X Wochenstunden (...) bei der Förderung außer Betracht“ bleibt. Gemäß Ziffer 4 sind von der Kürzung nur Faktoren betroffen, welche auf eine Personalkostenförderung abzielen, also die Faktoren „eausfall“, „estandort“, „eöff“, „kfkont“ und „kfu3“.

#### 16

Mit „Endabrechnungsbescheid“ vom 31. August 2018 bewilligte die Beklagte für das Kalenderjahr 2016 für die streitgegenständliche Einrichtung eine Förderung in Höhe von 131.434,15 EUR und führte aus, dass diese Festsetzung endgültig sei und den vorläufigen Bescheid vom 22. Juni 2016 ersetze (Ziffer 1 des Bescheides).

#### 17

In den Gründen wird u.a. ausgeführt, dass die Förderfaktoren „eausfall“, „kfu3“ und „kfkont“ abweichend zum Antrag auf Endabrechnung festgesetzt wurden. In der Kindertageseinrichtung seien mehrere Leitungen eingesetzt worden, wobei im Jahresdurchschnitt das VZÄ von insgesamt 40 Stunden überschritten worden sei. Die Personalstunden der Leitung betragen demnach insgesamt 45 Stunden. Beschäftigte, denen durch Arbeitsvertrag eine Leitungsfunktion übertragen worden sei und die auch dementsprechend als Leitung vergütet werden, könnten nicht teilweise als Fachkraft abgerechnet werden. Personalwochenstunden im Jahresdurchschnitt von fünf Wochenstunden seien daher aus den Gesamtpersonenwochenstunden

herausgerechnet worden, da im Rahmen der MFF höchstens der Arbeitszeitanteil, der einem VZÄ entspricht, abgerechnet werden könne.

#### **18**

Auf den Widerspruch des Klägers vom 30. September 2018 hin erließ die Beklagte am 2. Juli 2019 einen „Teilabhilfebescheid (Korrektur) zur Endabrechnung“ und setzte eine im Vergleich zum Bescheid vom 31. August 2018 hinsichtlich eines Betrags von insgesamt 459,93 EUR nach oben hin veränderte Fördersumme fest, wobei die streitgegenständlichen Förderfaktoren „e-ausfall“, „kfu3“ und „kfkont“ unverändert blieben.

#### **19**

Mit Widerspruchsbescheid vom 30. Juli 2019 wies die Regierung von O. den Widerspruchsantrag des Klägers als unzulässig, mindestens unbegründet, zurück.

#### **20**

Mit Schriftsatz vom 2. August 2019, eingegangen bei Gericht am 6. August 2019, ließ der Kläger durch seinen Prozessbevollmächtigten Klage zum Verwaltungsgericht München erheben und beantragte zuletzt in der mündlichen Verhandlung vom 11. Oktober 2023:

#### **21**

1. Die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 31. August 2018 in Gestalt des Bescheids vom 2. Juli 2019 sowie in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 30. Juli 2019 zu verpflichten, für den Förderfaktor „kfkont“ einen Betrag in Höhe von 11.597,04 EUR zu bewilligen.

#### **22**

2. Die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 31. August 2018 zu verpflichten, für den Förderfaktor „eausfall“ einen Betrag in Höhe von 32.407,28 EUR und für den Förderfaktor „kfu3“ einen Betrag in Höhe von 45.370, 20 EUR zu bewilligen.

#### **23**

Zur Begründung wurde mit Schriftsatz vom 3. Februar 2020 im Wesentlichen ausgeführt, dass die Förderfaktoren nicht in der beantragten Höhe bewilligt worden seien, da Personalstunden nicht akzeptiert worden seien. Der Kläger habe eine „verbesserte Personalstruktur“ in seiner Einrichtung eingesetzt und die hierdurch entstandenen Personalkosten getragen. Die Beklagte akzeptiere die Personalstruktur des Klägers hinsichtlich der Verteilung von Leitung und Fachkräfteaufgaben nicht und habe insoweit eine Förderung für die geltend gemachten Personalkosten nicht bewilligt. Hinsichtlich des Förderfaktors  $kf_{kont}$  sei im Bescheid vom 31. August 2018 ein in Höhe von 704,51 EUR zu niedriger Betrag angesetzt worden. Die Auffassung der Beklagten, wonach aus Ziffer 3.9 folge, dass eine Besetzung der Leitungsfunktion mit zwei oder mehreren Mitarbeitenden unzulässig sei, sei der ZuRi nicht zu entnehmen. Es werde lediglich vorgegeben, dass die vom Träger „vorgenommenen Eingruppierungen dem Grunde nach vergleichbar mit den einschlägigen tariflichen Bestimmungen für vergleichbare Beschäftigte der Landeshauptstadt“ sein müssten. Daraus folge kein Verbot, zwei oder drei Beschäftigte mit der Leitungsfunktion zu betrauen. Ebenso folge aus dieser Vorgabe in der ZuRi kein Verbot, einem leitenden Mitarbeitenden zusätzlich Fachkräfteaufgaben zu übertragen. Vielmehr sei es in Bayern in der Regel so, dass die Leitungskraft zusätzlich auch Aufgaben als Fachkraft übernehme. Der Kläger habe drei Mitarbeitenden anteilig die Leitungsfunktion übertragen. Zwei dieser Mitarbeitenden hätten neben der Leitungsaufgabe zusätzlich auch Aufgaben als Fachkraft übernommen. Eine stellvertretende Leitung habe es aufgrund dieser Aufteilung unter Einrichtung nicht gegeben. Insgesamt seien 40 Wochenstunden Leitung mit dem Förderantrag geltend gemacht worden. Ein VZÄ von insgesamt 40 Stunden sei daher nicht überschritten worden. In Ziffer 3.9 ZuRi werde ausdrücklich bestimmt, dass als angemessen eine Vergütung nach TV-Budget oder AVR gelte. Eine weitergehende Einschränkung des Personaleinsatzes werde an anderer Stelle der Förderrichtlinien nicht gemacht. Für die vorliegende Kürzung der Wochenarbeitszeit bei der Förderung finde sich keine Grundlage in der ZuRi.

#### **24**

Für verschiedene andere Tageseinrichtungen des Klägers sei in der Vergangenheit eine Förderung durch die Beklagte für mehrere Fachkräfte, welche die Leitung gemeinsam übernommen und zusätzlich Fachkräfteaufgaben ausgeübt hätten, gewährt worden. Es bestehe daher eine Verwaltungspraxis der Beklagten, die Förderung nach der MFF ungeachtet der Leitungsstruktur zu vergeben. So sei ab dem Abrechnungszeitraum 2012/2013 für mehrere Einrichtungen des Klägers, in denen „doppelte Leitungen“

eingesetzt worden sein, welche auch Fachkräfteaufgaben übernommen hätten, eine Förderung gewährt worden.

## **25**

Die Kürzung der Förderung für Träger mit einer doppelten Leitung sei sachwidrig und verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Eine Kürzung sei nicht bei allen Tageseinrichtungen vorgenommen worden. Zudem habe die Beklagte dieses Vorgehen erst Mitte 2018 rückwirkend für das Jahr 2016 beschlossen, sodass das Vertrauen des Klägers in den Fortbestand der Regelung entgegenstehe. Es sei zu berücksichtigen, dass die Beklagte bis zum Erlass des streitgegenständlichen Bescheides im August 2018 die Leitungsstrukturen des Klägers bei der Förderung nach der MFF anerkannt habe. Die Beklagte sei deswegen an ihre Verwaltungspraxis gebunden. Eine Änderung Verwaltungspraxis hätte jedenfalls nach außen bekannt gegeben werden müssen. Zudem hätte eine angemessene Übergangsregelung getroffen werden müssen. Dem Kläger stehe aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. der Verwaltungspraxis der Beklagten ein Anspruch entsprechend seines Antrags auf Endabrechnung vom 21. November 2017 zu.

## **26**

Die Beklagte hat mit Schreiben vom 4. Juni 2020, eingegangen bei Gericht am 8. Juni 2020, auf die Klage erwidert. Sie beantragt,

## **27**

die Klage abzuweisen.

## **28**

Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass die nach der MFF zulässigen 40 Wochenstunden (1 VZÄ) für eine Leitung einer Einrichtung überschritten worden seien. Gemäß Ziffer 3.9 ZuRi müsse die vorgenommene Eingruppierung der Beschäftigten einer Kindertageseinrichtung eines Trägers, welcher nach der MFF gefördert wird, dem Grunde nach vergleichbar mit den einschlägigen Bestimmungen für vergleichbare Beschäftigte der Beklagten sein. Dabei sei es nicht vorgesehen, dass eine Einrichtung mehr als einer Vollzeitleitung geführt werde, sondern stets von nur einer Leitung und ggf. einer stellvertretenden Leitung. Daher könne auch nur eine Vollzeitkraft anerkannt werden, wobei ein VZÄ 40 Wochenstunden betrage. Die Personalwochenstunden, die im vorliegenden Fall im Bewilligungszeitraum 2016 40 Wochenstunden überschritten hätten, seien im Jahresschnitt herausgerechnet worden. Die Protokollerklärungen zum TVöD zeigten, dass nur das Modell von einer Leitung und einer stellvertretenden Leitung für die Führung von Kindertageseinrichtungen vorgesehen sei. Dies ergebe sich insbesondere aus Nr. 4 Satz 2 zu XXIV der Protokollerklärung „Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst TVöD-V“ in der Fassung vom 18. April 2018. Eine stellvertretende Leitung werde hierbei anders eingruppiert als eine Leitung. Die Eingruppierung von zwei Personen der höheren Stufe stelle eine Abweichung von der Eingruppierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beklagten und damit einen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot dar. Der Beklagten stehe als Zuwendungsgeberin ein weiterer Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Verwaltungspraxis zu. Es handele sich um freiwillige Leistungen gemäß Art. 7 Abs. 2 Satz 1 GO.

## **29**

Der Kläger könne sich nicht darauf berufen, dass diese Handhabung nicht in der ZuRi formuliert sei. Die ZuRi entfalte als interne Verwaltungsrichtlinie keine Außenwirkung. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes scheidet aus, da eine einheitliche Handhabung bei allen geförderten Kindertageseinrichtungen im streitgegenständlichen Bewilligungszeitraum vorliege. Die Förderpraxis der Beklagten sei in Bezug auf das Thema „doppelte Leitungen“ bereits vom Verwaltungsgericht München im Verfahren M 31 K 19.898 bestätigt worden. Es entspreche der Verwaltungspraxis der Beklagten, für die nach der MFF geförderten Einrichtungen eine Doppelleitung nicht anzuerkennen. Der Arbeitszeitanteil einer etwaigen zweiten Leitung bleibe bei jeder nach der MFF geförderten Einrichtung unberücksichtigt, sofern nicht eine Ausnahmegenehmigung erfolge. Die fehlende Anerkennung seines Modells sei dem Kläger mit Mail vom 30. April 2018 von der Beklagten mitgeteilt worden. Der Beklagten sei bekannt, dass der Kläger auch in anderen Kindertageseinrichtungen sein Leitungsmodell durchführe. Dass im Rahmen anderer Endabrechnungen teils keine Kürzungen vorgenommen worden seien, habe keine Anerkennung des klägerischen Leitungsmodells zur Grundlage. Vielmehr werde die entsprechende Kürzung der Personalwochenstunden teils durch einen sonst für die Kindertageseinrichtung vorherrschenden Puffer an Personalwochenstunden ausgeglichen, wodurch die geltend gemachten Förderfaktoren alleine mit den

verbleibenden Personalwochenstunden bereits vollständig abgerufen werden könnten. Darüber hinaus gebe es auch die Möglichkeit, dass eine Überschreitung für die Einarbeitung einer Leitung bis zu drei Monaten anerkannt werde und deswegen keine Kürzung erfolgt sei.

### **30**

Mit Schriftsatz vom 28. Juni 2020 erklärte der Bevollmächtigte des Klägers klarstellend, dass seitens des Klägers keine künstliche Aufspaltung der Leitung vorliege. Ergänzend wurde unter Verweis auf das Urteil vom 31. Oktober 2019 im Verfahren M 31 K 19.898 ausgeführt, dass die Beklagte bei zumindest einem anderen Träger der freien Jugendhilfe für das Jahr 2016 keine Beanstandung einer doppelten Leitung vorgenommen habe. Dort sei Vertrauensschutz für das Kalenderjahr 2016 zuerkannt worden. Darüber hinaus sei am 8. Februar 2018 eine Verständigung zwischen dem Kläger und der Beklagten auf das streitgegenständliche Leitungsmodell des Klägers erfolgt. Im Nachgang zu diesem Gespräch habe die Beklagte das klägerische Leitungsmodell bzw. die für dieses Modell wesentlichen Faktoren anerkannt. Mit Mail vom 13. Februar 2020 habe die Beklagte dem Kläger eine ausdrückliche Zustimmung zu seinem Modell erteilt. Die Leitungsstruktur des Klägers bestünde seit Jahren unverändert fort.

### **31**

Mit Schriftsatz vom 5. Mai 2021 erklärte die Beklagte klarstellend, dass die fachaufsichtliche Anerkennung des Leitungsmodells des Klägers nicht auch die förderrechtliche Anerkennung beinhalte. Hierauf sei seitens der Beklagten auch hingewiesen worden. Ohnehin stamme die von dem Kläger vorgetragene Abstimmung aus dem Kalenderjahr 2020. Eine Anerkennung der Leitungsstruktur sei auch nicht im Gespräch vom 8. Februar 2018 erfolgt. Vielmehr sei die geltend gemachte Anerkennung des Leitungsmodells abgelehnt worden.

### **32**

Es bestehe außerdem kein Anspruch aus etwaigem Verwaltungshandeln. Der vom Kläger vorgetragene Fall im Verfahren M 31 K 19.898 sei mit dem hiesigen nicht vergleichbar. Dort sei die vorhandene „Doppelspitze“ bereits mit Beantragung der Abschlagszahlung Kalenderjahr 2016 bekannt gewesen. Im Antrag des Klägers hingegen sei nur einer der drei streitgegenständlichen Mitarbeitenden angegeben worden, die anderen zwei Kräfte seien erst später in der Einrichtung eingesetzt worden.

### **33**

Auch der Vertrauensschutz führe zu keiner anderweitigen Betrachtung. Im Hinblick auf die vom Kläger vorgebrachten Vergleichseinrichtungen sei die doppelte Leitungsstruktur ebenfalls nicht akzeptiert worden.

### **34**

Die Beklagte habe ihre Verwaltungspraxis auch nicht ab dem Kalenderjahr 2016 geändert, vielmehr habe sich das Problem der doppelten Leitungsstruktur erst ab dem Bewilligungszeitraum 2016 gezeigt und man habe diesbezüglich erst eine einheitliche Handhabungsproblematik entwickeln müssen. Die Verwaltungspraxis sei nach Aufarbeitung der Fälle ab 2016 festgelegt worden.

### **35**

In der mündlichen Verhandlung vom 11. Oktober 2023 wurden die von der Klagepartei vorgelegten Vergleichsfälle im Einzelnen erörtert.

### **36**

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten, die Sitzungsniederschrift über die mündliche Verhandlung vom 11. Oktober 2023 sowie die vorgelegten Behördenakten jeweils auch im Verfahren M 18 K 19.1931 Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

### **37**

Die zulässige Klage ist begründet. Dem Kläger steht ein Anspruch auf die endgültige Festsetzung einer Förderung für den Bewilligungszeitraum des Kalenderjahres 2016 in Höhe eines Faktors „kfkont“ von 11.597,04 EUR, in Höhe eines Faktors kf“ von 45.370,20 EUR sowie eines Faktors eausfall“ in Höhe von 32.407,28 EUR aus der ZuRi i.V.m. der Verwaltungspraxis der Beklagten i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG zu. Der Bescheid vom 31. August 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 30. Juli 2019 sowie der Teilabhilfebescheid vom 2. Juli 2019 erwiesen sich hinsichtlich der streitgegenständlichen Förderfaktoren

und der festgesetzten Gesamtförderung als rechtswidrig und verletzen der Kläger in seinen Rechten. Sie waren daher aufzuheben, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

### 38

Das Gericht geht davon aus, dass mit der Reduzierung des Klageantrags hinsichtlich des Faktors  $k_{\text{kont}}$  in der mündlichen Verhandlung von einem Betrag in Höhe von 13.010,76 Euro auf einen Betrag in Höhe von 11.597,04 EUR ausschließlich eine Klarstellung und keine teilweise Klagerücknahme erfolgte, sodass insoweit auch keine Einstellung des Verfahrens zu erfolgen hatte.

### 39

Die Klage ist zulässig. Insbesondere steht dem Kläger ein Rechtsschutzbedürfnis für die Verpflichtung der Beklagten zum Erlass eines den vorläufigen Bescheid vom 31. August 2018 ersetzenden Bewilligungs- (Endabrechnungs-)bescheids zu. Eine Anfechtungsklage hätte dem klägerischen Begehren hingegen nicht entsprochen. Der Abschlagsbescheid vom 22. Juni 2016, dessen Wiederaufleben im Erfolgsfall erreicht hätte werden können (vgl. Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG), erging unter einem Vorläufigkeitsvermerk, beinhaltete mithin keine abschließende Festsetzung der Fördersumme. Seine Regelungswirkung beschränkt sich – jedenfalls soweit der Vorläufigkeitsvermerk reicht – darauf, eine Rechtsgrundlage für die Abschlagszahlung zu bilden (vgl. VG München, U.v. 21.9.2022 – M 31 K 21.5244 –, juris Rn. 38). Die begehrte abschließende Bewilligung im Wege eines Endabrechnungsbescheids erfolgt wiederum durch Verwaltungsakt, sodass die Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO) statthaft ist (vgl. bereits VG München, U.v. 22.9.2021 – M 18 K 20.737 – juris Rn. 51).

### 40

Die Klage ist auch begründet.

### 41

Der Rechtsanspruch des Klägers folgt aus der MFF i.V.m. dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis.

### 42

1. Zwar steht dem Kläger kein Anspruch auf Grundlage einer Rechtsnorm zu. Vielmehr gewährt die Beklagte im Rahmen der MFF neben der nach dem BayKiBiG geregelten staatlichen und kommunalen Förderung freiwillig weitere kommunale Zuschüsse für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen. Diese zusätzliche Förderung erfolgt im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel; ein Rechtsanspruch auf die Förderung besteht nicht (vgl. Präambel ZuRi). Da es sich um eine freiwillige Leistung handelt, ist der Beklagten bei der Ausgestaltung der Förderrichtlinien ein weiter Ermessensspielraum zuzubilligen (vgl. VG München, U.v. 22.9.2021 – M 18 K 20.737 – juris Rn. 56 m.w.N.) Die Richtliniengeberin ist demgemäß bei der Entscheidung darüber, welcher Personenkreis durch freiwillige finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden soll, weitgehend frei. Eine Grenze wird indes durch das Verbot der Willkür bei der Verteilung von Fördermitteln gesetzt. 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) angewendet werden.

### 43

Der ZuRi kommt schon wegen ihrer Zwecksetzung, als lediglich verwaltungsinterne Regelung das Ermessen der Bewilligungsbehörden zu steuern, und aufgrund ihrer Rechtsnatur als Verwaltungsvorschrift eine Außenwirkung ausschließlich über den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 BV) sowie das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) verankerte Gebot des Vertrauensschutzes zu (vgl. BVerwG, U. v. 14.3.2013 – 10 C 12.17 – 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 ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften besteht (VG München, U.v. 21.9.2022 – M 31 K 21.5244 – juris Rn. 19). 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 gebunden ist. Dabei darf eine solche Richtlinie nicht gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, eine dem Grundsatz der Gleichbehandlung entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (stRspr., z.B. BayVGh, B.v. 31.3.2022 – 6 ZB 21.2933 – juris Rn. 7; B. v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.2023 – juris Rn. 6; VG München, U.v. 21.9.2022 – M 31 K 21.5244 – juris Rn. 19). Allerdings ist die gerichtliche Kontrolle der Zuwendungsgewährung am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG

wegen der materiell-rechtlichen Grundsätze des Bundesjugendhilferechts nicht auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle beschränkt, obgleich die Finanzierung von Tageseinrichtungen im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit liegt. Erforderlich sind vielmehr hinreichend tragfähige sachliche Gründe (OVG Bremen, U.v. 14.7.2021 – 2 LC 112/20 – juris Rn. 52; OVG NRW – U.v. 15.10.2012 – 12 A 1054/11 – juris Rn. 131 ff. jeweils unter Verweis auf BVerwG, U.v. 21.1.2010 – 5 CN 1/09 – juris; VG München, U.v. 22.9.2021 – M 18 K 20.737 – juris Rn. 57). Prüfungsmaßstab ist dabei nicht ausschließlich der Wortlaut der Förderrichtlinie, sondern – sofern gegeben – primär die tatsächliche Förderpraxis der Beklagten (BVerwG, U.v. 21.8.2003 – 3 C 49/02 – juris Rn. 12). Da dem Gericht keine Erkenntnisse dahingehend vorliegen, dass die Beklagte eine von den Richtlinien abweichende Förderpraxis betreibt, wird im Folgenden aus Verständnisgründen auf die Regelungen in der ZuRi in der Fassung vom 27. Oktober 2015 Bezug genommen.

#### **44**

2. Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze steht dem Kläger ein Anspruch auf die begehrte höhere Förderung aus Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 118 BV durch eine Selbstbindung der Beklagten durch ihre Förderpraxis zu.

#### **45**

2.1. Ein Anspruch auf eine Subvention besteht im Einzelfall über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz, sofern die in den Richtlinien geregelten Fördervoraussetzungen vorliegen und vergleichbare Anträge in ständiger Förderpraxis des Beklagten auch positiv verbeschieden werden (BayVGH, U. v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris Rn. 26).

#### **46**

Maßgeblich für das streitgegenständliche Förderjahr ist – unstrittig – die Richtlinie der Beklagten in der Fassung vom 27. Oktober 2015. Diese enthielt unter Ziffer III („Besondere Fördervoraussetzungen“) die Regelung, dass „Personalkosten für zusätzliche Personalkapazitäten jeweils nur unter einem Förderfaktor gefördert werden können.“ Es galt mit Ausnahme der Faktoren „eallg“, „Miete“ und „Innovationen“ weiterhin, dass „die Mittel je Faktor für eine gegenüber den allgemeinen Fördervoraussetzungen verbesserte Personalausstattung in der Einrichtung eingesetzt werden“. „Diese Personalressourcen sind über den als allgemeine Fördervoraussetzung geforderten Anstellungsschlüssel“ und über die Voraussetzungen von § 25 Abs. 1 Satz 2 AVBayKiBiG hinaus „gemäß den Vorgaben der einzelnen Förderfaktoren einzusetzen.“

#### **47**

Die o.g. Fördervoraussetzungen werden im Hinblick auf die streitgegenständlichen Faktoren „eausfall“, „kfu3“ sowie „kfkont“ – was zwischen den Parteien unstrittig ist – dem Grunde nach von der streitgegenständlichen Einrichtung des Klägers erfüllt. Streitig ist hingegen der Umfang der Berücksichtigung der Personalwochenstunden der Leitungskräfte des Klägers bei eben diesen Faktoren. Hierbei kommt es in maßgebender Weise darauf an, inwieweit sich eine – von dem Kläger unstrittig vorgenommene – Aufspaltung der Leitungsfunktion auf mehrere Personen auf die Förderfähigkeit auswirkt. Der Kläger geht davon aus, dass die entsprechend höher dotierten Leitungskräfte, die zusammen eine Leitungsfunktion maximal bis zu einem VZÄ besetzen und im Übrigen als Fachkräfte eingesetzt werden, vollumfänglich für die Berechnung der Förderung zu berücksichtigen seien. Die Beklagte ist hingegen der Ansicht, dass die Aufteilung der Leitungsfunktion auf mehrere Personen aufgrund des in der ZuRi geregelten Besserstellungsverbot es unzulässig sei und eine Kürzung der von diesen als Leitungskräfte erbrachten Fachkraftstunden (mit höherer Besoldung) zur Folge habe.

#### **48**

2.2. Auf Grund der in der mündlichen Verhandlung erörterten Vergleichsfälle kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass es bis zum Kalenderjahr 2016 der Förderpraxis der Beklagten gegenüber dem Kläger entsprach, Förderungen nach der MFF ungeachtet des Leitungsmodells der Antragstellenden, mithin auch bei Aufteilung der Leitungsfunktion in einer Einrichtung, zu bewilligen und eine Förderkürzung deswegen nicht vorzunehmen. Die Beklagte hat sich durch diese Förderpraxis insoweit auch noch für das streitgegenständliche Bewilligungsjahr des Kalenderjahres 2016 gebunden, sodass sie bei der streitgegenständlichen Einrichtung hiervon nicht abweichen durfte.

#### **49**

Der Kläger konnte in der mündlichen Verhandlung glaubhaft darlegen, dass in seinen Einrichtungen bereits in den Jahren 2013, 2014 und 2015 ein sog. gespaltenes Leitungsmodell praktiziert wurde und hierzu keinerlei Kürzungen durch die Beklagten im Rahmen der Förderung erfolgten.

## 50

2.2.1. Für die Einrichtung „W-S-Str.“ ergibt sich aus den von der Klagepartei vorgelegten Antragsunterlagen, dass dort im Kalenderjahr 2015 eine Vollzeitleitungskraft in der Besoldungsgruppe E 11, im Zeitraum September bis Dezember 2015 eine weitere Leistungskraft mit 14 Stunden in E 12 sowie eine stellvertretende Vollzeitleitung in E 10 eingesetzt waren und dennoch keine Förderkürzung durch die Beklagte vorgenommen wurde.

## 51

2.2.2. Bei der Einrichtung „W.“ waren im Förderzeitraum 2013 90 Wochenstunden für Leitungskräfte mit den Besoldungsgruppen E 10, E 11 und E 14 eingesetzt. In der Auflistung für das Kalenderjahr wurde keine Person als Leitungskraft bezeichnet, vielmehr finden sich dort eine mit neun Wochenstunden tätige Dipl.-Sozialpädagogin in der Besoldungsgruppe E 14 sowie zwei „Vollzeiterzieherinnen“ in den Besoldungsgruppen E 10 und E 11. Im Kalenderjahr 2015 wurden eine Leitungsposition in der Besoldungsgruppe E 11 (mit einer unterjährigen Neubesetzung) sowie für den Zeitraum März bis September 2015 zwei Personen in der Besoldungsgruppe E 10 abgerechnet, wovon in der vorgelegten Liste eine Person als „stellvertretende Leitung“ und eine andere als „Fachkraft“ bezeichnet wurden. In keinem der Fälle erfolgte eine Kürzung des Personalansatzes durch die Beklagte.

## 52

2.3. Zur Überzeugung des Gerichts bestand daher zumindest noch für den streitbefangenen Förderzeitraum des Kalenderjahres 2016 eine Förderpraxis der Beklagten, die eine Besetzung von Leitungsstellen über einem VZÄ in der Berechnung vollständig berücksichtigte.

## 53

Zwar erklärte die Beklagte hierzu, dass deren Sachbearbeiter allein aufgrund der Eingruppierung nicht haben wissen können, welche Tätigkeit die jeweiligen Personen in der Einrichtung ausüben würden, sodass für die Beklagte nicht erkennbar gewesen sei, dass ein solches Leitungsmodell praktiziert worden wäre. Insoweit geht das Gericht jedoch davon aus, dass sich, selbst sofern der Beklagten ausschließlich die jeweilige Besoldungsgruppe des Personals ohne weitere Tätigkeitsbezeichnung für die Endabrechnung mitgeteilt wurde (vgl. Ziffer 3.28 ZuRi), bereits aus der Eingruppierung der Personen in die Besoldungsgruppe E 10 und höher zumindest die Schlussfolgerung ergibt, dass es sich insoweit nicht um reines Fachpersonal handeln kann. Es wäre daher an der Beklagten gewesen, den Sachverhalt gegebenenfalls entsprechend aufzuklären. Schließlich stellt auch das Bewilligungsverfahren einer Subvention ein Verwaltungsverfahren im Sinne des BayVwVfG dar, sodass der Beklagten die Herrschaft über das Verfahren zukommt. Wenngleich dem Subventionsempfänger die Beweislast dafür zukommt, dass die Antragsvoraussetzungen erfüllt werden, so liegt es im Verantwortungsbereich der Behörde, die Antragsunterlagen derart zu bestimmen und im Vorfeld festzulegen, dass ihr die Überprüfung der Förderfähigkeit möglich ist. Insoweit kann es dem Kläger nicht zum Nachteil gereichen, wenn die seinerseits vorgelegten und seitens der Beklagten anstandslos entgegengenommenen Unterlagen dieser wohl – wie sich allerdings erst Jahre später herausstellte – nicht im vollen Umfang Aufschluss über das Leitungsmodell und die daran – erst später – geknüpften Förderfähigkeit gaben.

## 54

Eine solche Aufklärung ist durch die Beklagte jedoch bis in das Kalenderjahr 2016 unterblieben. Wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung selbst einräumte, war ihr das Modell der Doppel- oder geteilten Leitungsspitze und die damit einhergehende Problematik der Besserstellung erst im Jahr 2016 bewusst geworden. Erstmals in dem Endabrechnungsformular für das Förderjahr 2016, welches erst im Kalenderjahr 2017 verwendet wurde, sei daher ein zusätzliches Feld zur Kenntlichmachung der Leistungskräfte eingeführt worden. Die hierzu erfolgte Kommunikation mit dem Kläger fand – soweit sich dies aus den vorgelegten Akten ergibt – erst im Kalenderjahr 2018 statt. Auch der interne Vermerk der Beklagten, in dem die Problematik hinsichtlich der Doppel- oder geteilten Leitungskräfte ausführlich behandelt und die zukünftige Vorgehensweise hierzu dargelegt worden ist, datiert erst vom 18. Mai 2018.

## 55

Zur Überzeugung des Gerichts bestand daher auch noch für den Förderzeitraum des Kalenderjahres 2016 eine Förderpraxis der Beklagten in der Weise, dass bei der Überschreitung von jeweils einer VZÄ Leitung und stellvertretenden Leitung keine entsprechende Kürzung erfolgte.

#### **56**

Zwar war sich die Beklagte dieser von ihr tatsächlich nach außen hin angewandten Förderpraxis ihren eigenen Angaben nach nicht bewusst. Dieser Umstand steht einer Selbstbindung der Beklagten durch ebendiese Förderpraxis jedoch nicht entgegen. Zwar ist entscheidend, wie die Behörde die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt gehandhabt hat (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 1 Rn. 215). Sofern der tatsächlichen Verwaltungspraxis jedoch kein entsprechender Wille – wie vorliegend mangels Kenntnis – zu entnehmen ist, ist dem Grundsatz nach wieder auf die zugrundeliegende Förderrichtlinie abzustellen. Die Richtlinien zur MFF und insbesondere die ZuRi (in der damals maßgeblichen Fassung) enthalten – was zwischen den Beteiligten unstrittig ist – jedoch keine Vorgaben dahingehend, dass ein bestimmtes Leitungsmodell verlangt, respektive die Aufspaltung der Leitung förderrechtlich nicht bzw. nur teilweise anerkannt würden.

#### **57**

2.4. Die Beklagte konnte diese Verwaltungspraxis auch nicht in rechtmäßiger Weise für das streitgegenständliche Förderjahr abändern.

#### **58**

Zwar steht es der Beklagten als Subventionsgeberin einer freiwilligen Förderleistung grundsätzlich frei, ihre Förderpraxis jederzeit zu ändern. Sofern die Änderung willkürfrei erfolgt und auch im Übrigen mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, stehen dem insbesondere keine Vertrauensschutzgesichtspunkte entgegen (vgl. BVerwG, U.v. 8.4.1997 – 3 C 6/95 – juris Rn. 27; VG Würzburg, U.v. 13.1.2020 – W 8 K 19.364 – juris Rn. 38).

#### **59**

Vorliegend verstößt die Änderung oder erstmalig bewussten Neubegründung einer Verwaltungspraxis rückwirkend für das Förderjahr 2016 jedenfalls gegen das Gebot des Vertrauensschutzes. Das verfassungsrechtlich aus dem Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitete Gebot des Vertrauensschutzes gebietet es zwar nicht, den von einer Rechtslage Begünstigten vor jeglicher Enttäuschung seiner Hoffnungen und Erwartungen betreffend die Dauerhaftigkeit der bestehenden Rechtslage zu bewahren (stRspr. BVerfG, vgl. BVerfG, B. v. 30.9.1987 – 2 BvR 933/82 –, juris Rn. 176; VG München, U. v. 16.12.2021 – M 31 K 21.3624 –, juris Rn. 55). Dies gilt insbesondere im Bereich der Leistungsverwaltung, in der ein Hoheitsträger – wie hier – nicht daran gebunden ist, ein einmal ins Leben gerufenes Förderprogramm aufrechtzuerhalten. Hat sich die Verwaltung allerdings durch eine bestimmte Verwaltungsvorschrift in der einen oder der anderen Richtung gebunden, kann diese Verwaltungsvorschrift Grundlage des Vertrauens sein, die Verwaltung werde entsprechend verfahren (BVerwG, U. v. 8.4.1997 – 3 C 6/95 – Orientierungssatz). Eine Neubegründung einer Förderpraxis ist dann – wie auch eine Änderung – nur für die Zukunft möglich (VG NRW, U.v. 22.3.2021 – 14 A 1131/18 –, juris Rn. 53). Insbesondere wird gegen das Gebot des Vertrauensschutzes dann verstoßen, wenn nachträglich in einen in der Vergangenheit liegenden, abgeschlossenen Sachverhalt eingegriffen wird (BVerwG, U.v. 8.4.1997 – 3 C 6/95 –, juris Rn. 29). Ein solches Vertrauen in eine bestehende Verwaltungspraxis ist nur dann nicht schutzwürdig, wenn dem Betroffenen Umstände bekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit unbekannt waren, die eine Änderung der Förderungspraxis rechtfertigen (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.1993 – 8 C 46/91 –, juris Rn. 25).

#### **60**

Der Kläger durfte sich vorliegend bei seiner finanziellen und personellen Planung im Kalenderjahr 2016 auf die im Zeitpunkt des vorläufigen Bescheids vom 22. Juni 2016 zugrundegelegte ZuRi und die vorherrschende Verwaltungspraxis der Beklagten verlassen (vgl. bereits BayVGh, U.v. 11.11.1993 – 19 B 92.2206; U. v. 25.2.1998 – 19 B 94.3076 – juris Rn. 97).

#### **61**

2.4.1. Dies resultiert zwar – in Teilen entgegen der Argumentation des Klägerbevollmächtigten – nicht unmittelbar aus einem Gleichbehandlungsanspruch nach Art. 3 Abs. 1 GG. Hinsichtlich den hierzu von der Klageseite vorgebrachten Fällen anderer Einrichtungen, die im streitbefangenen Förderzeitraum in Bezug auf ihre Leitungsstruktur keine Förderkürzungen erhalten haben, hat die Beklagte zur Überzeugung des Gerichts hinreichend dargelegt, dass sich diese Vergleichsfälle von dem streitbefangenen Fall der

Einrichtung des Klägers durch Besonderheiten wie das Vorliegen einer Ausnahme zum Zwecke der Einarbeitung, die Nichtüberschreitung des VZÄ bzw. den Ausgleich durch andere Personalwochenstunden oder das bewusste Ausüben des Vertrauensschutzes aufgrund von Besonderheiten im Einzelfall (so in dem Verfahren M 31 K 19.898 zugrundeliegenden Fall) unterscheiden. Insoweit lag wohl schon kein vergleichbarer Sachverhalt vor. Die jeweiligen Besonderheiten stellen sich jedenfalls als hinreichende sachliche Differenzierungsgründe für die nicht vorgenommenen Kürzungen vor dem Hintergrund des Art. 3 Abs. 1 GG dar, sodass im Ergebnis keine gleichheitswidrige Behandlung des Klägers vorliegt.

## **62**

2.4.2. Allerdings kann sich der Kläger erfolgreich auf das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitete Gebot des Vertrauensschutzes berufen.

## **63**

Hierbei war in maßgeblicher Weise nicht nur auf den Erkenntniswert und damit das Vertrauen des Klägers im Hinblick auf die streitbefangene Einrichtung, sondern vielmehr auf alle vergleichbaren Einrichtungen des Klägers, die durch die MFF gefördert werden, abzustellen. Andernfalls läge eine künstliche Aufspaltung des in der Praxis erfolgenden Gleichlaufs der Information über die jeweils geltende Förderpraxis sowie der förderrechtlichen Anerkennung bestimmter Handlungsweisen der Einrichtungen vor. Das Vertrauen des Klägers auf ein bestimmtes Förderverhalten innerhalb der MFF bezog sich aufgrund tatsächlicher Umstände denknotwendig nicht auf die einzelne Einrichtung, sondern wird in einer Gesamtschau aus dem Förderverhalten in allen dem Kläger unterfallenden Einrichtungen gebildet. In der Konsequenz legt das Gericht auch dieses in der Praxis der MFF einheitlich gebildete, auf alle Einrichtungen bezogene Vertrauen des Klägers zugrunde.

## **64**

Der Kläger hat auch Vertrauen ausgeübt, in dem er – unstrittig – im streitgegenständlichen Förderzeitraum des Kalenderjahres 2016 die zusätzliche Förderung auf die Faktoren anrechnete und für Personalmittel einsetzte. Dieses Vertrauen des Klägers auf den Fortbestand der Verwaltungspraxis der Beklagten, die Förderung ungeachtet des Leitungsmodells zu gewähren, ist schutzwürdig.

## **65**

Bei sachlicher, willkürfreier Änderung eines Förderprogramms ist ein Vertrauen in den Fortbestand des Förderprogramms nur dann nicht schutzwürdig, wenn dem Betroffenen die Umstände bekannt oder grob fahrlässig unbekannt waren (BVerwG, U.v. 8.4.1997 – 3 C 6/95 – Leitsatz 2). Daran fehlt es hier. Insbesondere hatte der Kläger keine Kenntnis (und auch keine fahrlässige Unkenntnis) darüber, dass die Beklagte ein verändertes Leitungsmodell nicht (mehr) anerkennen würde. Dies gilt schon vor dem Hintergrund, dass die Beklagte selbst eine entsprechende Kenntnis dieser Verwaltungspraxis erst später entwickelt hat. Eine Änderung muss aber so rechtzeitig bekanntgegeben werden, dass sich der Subventionsbewerber darauf einstellen kann (vgl. BayVGH, B.v. 31.1.2022 – 3 ZB 21.2172, Rn. 6, juris).

## **66**

In diesem Zusammenhang überzeugt auch die Argumentation der Beklagten, dass eine entsprechende Kenntnis aus der Protokollerklärung Nr. 4 des Anhangs zu der Anlage C zum TVöD von 2015 ergebe, nicht. Nach dessen laut der Beklagten damals neu eingefügtem Satz 2 „soll je Kindertagesstätte eine ständige Vertreterin oder ein ständiger Vertreter der Leiterin oder des Leiters bestellt werden.“ Selbst wenn es sich dabei ausweislich des in der mündlichen Verhandlung von der Beklagten übergebenen Rundschreibens A 15/2015, S. 18 Ziffer 4 um eine „Soll-Vorschrift“ handelt, „die ein gebundenes Ermessen enthält“ und von der „nur aus nachvollziehbaren Gründen abgewichen werden kann“, führt dies zu keiner anderen Bewertung im Hinblick auf die Förderfähigkeit des Leitungsmodells des Klägers und dessen Kenntnis hiervon. Insoweit erscheint bereits völlig unklar, in welcher Weise und wann der Kläger hiervon Kenntnis erlangen hätte können. Denn der Kläger ist weder Partei dieser Vereinbarungen noch sind diese – soweit für das Gericht erkennbar – öffentlich zugänglich. Zudem hätte der Kläger lediglich aus der Kenntnis dieser Vereinbarung ab 2015 nicht schließen müssen, dass sich hieraus wesentliche Änderungen bei der Förderung nach der MFF ergeben. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass diese Vereinbarungen lediglich Aussagen zur Besetzung der stellvertretenden Leitung, nicht jedoch zu dem vorliegend streitgegenständlichen Fall der geteilten Leitungsstelle enthalten.

## **67**

Vielmehr wäre es an der Beklagten gewesen, sofern sie aus dieser Vereinbarung Folgen für ihre Förderpraxis ableiten möchte, diese umgehend zu hinterfragen und ggf. anzupassen. Offenkundig erfolgte dies jedoch auch Anfang des Jahres 2016 noch nicht. So erging in dem dem Verfahren M 31 K 19.898 zugrundeliegenden Fall aus Vertrauensschutzgesichtspunkten noch im März 2016 ein vorläufiger Bewilligungsbescheid unter Anerkennung einer „Doppelspitze,“ obwohl sich dort bereits aus den Antragsunterlagen das Leitungsmodell einer „Doppelspitze“ ergab, wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung im vorliegenden Verfahren ausführte.

## 68

2.4.3. Die Zuerkennung des Vertrauensschutzes erfolgt insbesondere in der vorliegenden Konstellation eines vorläufigen Abschlagsbescheids und eines (den Abschlagsbescheid zu einem späteren Zeitpunkt ersetzenden) Endabrechnungsbescheids.

## 69

Das Gericht verkennt nicht, dass in einer solchen Konstellation grundsätzlich, soweit der Vorläufigkeitsvermerk reicht, kein Vertrauensschutz besteht. Denn insoweit musste der Begünstigte mit einer nachträglichen Änderung rechnen und kann folglich kein schützenswertes Vertrauen aufbauen oder ausüben. Demnach entfielen der Vertrauensschutz des Klägers, wenn sich der Vorläufigkeitsvermerk im Bescheid vom 22. Juni 2016 auch auf die Förderfähigkeit des klägerischen Leitungsmodells erstreckte. Denn dann hätte der Kläger nicht in schützenswerter Weise Vertrauen auf die Förderfähigkeit seines Leitungsmodells entwickeln dürfen.

## 70

Der Bescheid vom 22. Juni 2016 enthielt unter Ziffer II („Vorläufigkeit“) die Regelung, dass der Bescheid „insoweit vorläufig“ ist und „unter dem Vorbehalt einer späteren endgültigen Entscheidung“ ergeht, als die Beklagte „auf Grundlage der vom Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis und in den mit ihm vorzulegenden Unterlagen gemachten Angaben im Rahmen der Endabrechnung nach dem Ende des Bewilligungszeitraums einen von diesem Bescheid abweichenden Zuwendungsbetrag festsetzen kann“. Der Umfang eines Vorläufigkeitsvermerks ist grundsätzlich aus Sicht eines objektiven Empfängers im Wege der Auslegung festzustellen (vgl. OVG NRW, U.v. 17.3.2023 – 4A 1987/22, juris Rn. 139; BFH, U.v. 12.7.2007 – X R 22/05 –, juris Rn. 14 f.). Er kann vorliegend dahinstehen, da einer Ausdehnung des Vorläufigkeitsvermerks auf das Leitungsmodell des Trägers schon der Umstand entgegensteht, dass die Beklagte im Zeitpunkt des Erlasses des vorläufigen Bescheids selbst noch keine Kenntnis von entsprechend praktizierten Leitungsmodellen hatte und daher den Vorläufigkeitsvermerk darauf nicht hat beziehen wollen. Ohnehin wäre eine erst nach Erlass des Bewilligungsbescheids entwickelte Verwaltungspraxis für die Auslegung der Bewilligung unbeachtlich (vgl. OVG NRW, U.v. 17.3.2023 – 4A 1987/22, juris Rn. 185). Schließlich kann die mit einem Vorläufigkeitsvermerk einhergehende Unsicherheit zwar – insbesondere im hier vorliegenden Bereich der Leistungsverwaltung – mit den Interessen der Subventionsgeberin bei dem Massenphänomen der Subventionsvergabe gerechtfertigt werden und steht dieses Vorgehen – sofern ein sachlicher Grund besteht – grundsätzlich keinen rechtlichen Bedenken entgegen (vgl. BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7.09 – juris Rn. 15,17,21; OVG NRW, U.v. 17.3.2023 – 4 A 1987/22 – juris Rn. 137). Der Subventionsnehmer muss sich dann aber darauf verlassen können, dass die Endabrechnung nicht zum Einfallstor genereller Revision der Förderumstände verkehrt, sondern vielmehr – ihrer Intention entsprechend – dazu genutzt wird, die aus der Prüfung von Personalwochenstunden und rechnerischen Unterlagen resultierenden Abweichungen zu korrigieren. Insoweit muss sich der Subventionsempfänger in seiner Personalplanung auch auf die gegebenen Umstände einstellen und sein Verhalten entsprechend anpassen können. Andernfalls erwiese sich die Änderung für den Subventionsempfänger als nicht mehr nachvollziehbar und damit willkürlich.

## 71

2.4.4. Auch eine rückwirkende Änderung der Verwaltungspraxis verstieße gegen das Gebot des Vertrauensschutzes, weil sie einen nachträglichen Eingriff in einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt bedeutete. Die streitgegenständlichen Förderfaktoren der ZuRi beziehen sich vorliegend insbesondere auf die Personalausgaben des Klägers im Kalenderjahr 2016. Das Kalenderjahr ist damit auch der maßgebliche Zeitraum für die Bestimmung, ob der zugrundeliegende Sachverhalt abgeschlossen ist (BVerwG, U.v. 8.4.1997 – 3 C 6/98 – juris Rn. 29). Eine fehlende Schutzwürdigkeit aufgrund von Kenntnis oder grob fahrlässiger Unkenntnis der zugrundeliegenden Umstände seitens des Klägers ist wiederum zu verneinen,

da selbst der Beklagten die Umstände im Kalenderjahr 2016 ausweislich ihres Vortrags in der mündlichen Verhandlung noch nicht bekannt waren.

## **72**

Dem Kläger steht daher ein Anspruch auf Förderung in der von ihm im Antrag vom 21. November 2017 beantragten Höhe zu. Anhaltspunkte dafür, dass die dortige Berechnung fehlerhaft wäre, bestehen nicht und wurden von der Beklagten auch im Übrigen nicht geltend gemacht. Dem zuletzt in der mündlichen Verhandlung gestellten Klageantrag war daher stattzugeben.

## **73**

Die Kostenfolge ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

## **74**

Die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

## **75**

Das Verfahren ist nicht nach § 188 Satz 2 VwGO gerichtskostenfrei. Es war insoweit auf den sachlichen Schwerpunkt der Streitigkeit abzustellen (vgl. VGH München, B.v. 4.7.2023 – 6 C 23.680). Dabei fungiert die Anspruchsnorm und das ihr zugehörige Verwaltungsverfahren als Indiz.

## **76**

Vorliegend geht es ausschließlich um einen Anspruch gerichtet auf die Festsetzung einer Förderung, d.h. einer Geldleistung, der sich nach dem Subventionsrecht bzw. insbesondere nach Art. 3 GG beurteilt.

## **77**

An einem auch nur mittelbaren Bezug zu den Grundsätzen des Jugendhilferechts (so aber im Urteil vom 22.9.2021 – M 18 K 20.737 – juris Rn.111) fehlt es hingegen vorliegend (siehe auch BayVGH, U.v. 10.11.2021 – 4 B 20.1961 – juris Rn. 41; HessVGH, B.v. 8.5.1995 – 6 TJ 1169/95 – juris). Insoweit verfängt auch der Einwand des Klägerbevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung nicht, wonach dem Kläger eine Pflicht zur Leistungserbringung nach § 24 SGB VIII treffe. Unabhängig davon, dass das Gericht – ohne, dass es hierauf ankäme – eine Pflicht des Klägers in der Vorschrift des § 24 SGB VIII nicht begründet sieht, vermag eine solche den erforderlichen Bezug zur Jugendhilfe ohnehin nicht zu begründen. Denn streitgegenständlich im vorliegenden Verfahren ist – wie bereits ausgeführt – nicht ein dem Kläger in dessen Eigenschaft als Einrichtungsträger zukommender gesetzlicher Anspruch. Vielmehr kommt der streitgegenständliche Anspruch dem Kläger gleichsam bei Gelegenheit, mithin als Begünstigter eines – im Übrigen freiwilligen – bildungsbezogenen kommunalen Förderprogramms zu.