

Titel:

Keine Förderung für bestimmte Luftreinigungsgeräte wegen fehlender technischer Voraussetzungen

Normenketten:

BayHO Art. 23, Art. 44 Abs. 1 S. 1

BV Art. 118 Abs. 1

Leitsätze:

1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Bewertung der Fördervoraussetzungen ist der Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung über die Förderung; alles, was im Verwaltungsverfahren nicht vorgetragen oder erkennbar war, muss deshalb auch im Rahmen der konkreten Ermessensausübung nicht berücksichtigt werden. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

2. Dass ein Fördergeber im Rahmen seiner ständigen Verwaltungspraxis bei der Frage der Förderfähigkeit von Luftreinigungsgeräten nach der FILS-Richtlinie Neuauflage 2021 ausnahmslos für alle Luftreinigungsgeräte auf die zwingende Voraussetzung des fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatzes abstellt, ist gerichtlich nicht zu beanstanden. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zuwendungsrecht, Förderprogramm für technische Maßnahmen zum infektionsschutzgerechten Lüften in Schulen, Schlussbescheid, vorläufiger Verwaltungsakt, Ablehnung der Förderfähigkeit für bestimmte Luftreinigungsgeräte wegen fehlender technischer Voraussetzungen, Förderpraxis des Beklagten, Corona, Luftreinigungsgeräte, Förderung, Luftaustausch, Verwaltungspraxis, Zuwendung

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen einen Schluss-/Rücknahmebescheid, in welchem die Förderung im Rahmen des Förderprogramms für technische Maßnahmen zum infektionsschutzgerechten Lüften in Schulen auf 0,00 (null) EUR festgesetzt wurde und begehrt die Bewilligung einer Förderung in Höhe von 119.000,00 EUR.

2

Am 25.08.2021 beantragte die Klägerin beim Beklagten die Gewährung einer Zuwendung im Rahmen der Förderung von Investitionskosten für technische Maßnahmen zur Unterstützung des infektionsschutzgerechten Lüftens in Schulen – Neuauflage 2021 (im Folgenden: FILS-R-N Richtlinie – Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus (StMUK) vom 14. Juli 2021, Az. II.6-BO4161.0/41 – BayMBI. Nr. 499). Der Antrag umfasste die Beschaffung mobiler Luftreinigungsgeräte für 127 Klassenräume. Die „Betriebs-Technologie“ der mobilen Luftreiniger solle sich nach der Zuschlagserteilung ergeben. Als Gesamtkosten wurden 444.500,00 EUR veranschlagt. Bei der Antragstellung bestätigte die Klägerin, dass die Zuwendungsvoraussetzungen vorliegen und die technischen Anforderungen gem. Nr. 4.1 bzw. Nr. 4.2 der Förderrichtlinie eingehalten werden.

3

Mit E-Mail des Beklagten vom 26.11.2021 wurde die Klägerin darauf hingewiesen, dass die Zuwendungsbescheide auf Basis der Angaben der Antragsteller erlassen würden (Erklärungsprinzip). Für die Einhaltung der Anforderungen der Richtlinie seien die Antragsteller verantwortlich und versicherten

diese. Eine Begutachtung der gewählten Technik, von Herstellernachweisen etc. nehme der Beklagte regelmäßig erst anhand der Verwendungsnachweise vor. Dies sei zeitlich und organisatorisch nicht anders möglich. Man bitte daher dringend, die in der FILS-R-N Richtlinie und insbesondere auch in den [zugehörigen] FAQs des StMUK beschriebenen technischen Mindestanforderungen zu beachten. Insbesondere sei darauf zu achten, dass ein Gerät regelmäßig beide Bedingungen – Luftdurchsatz und Schalldruckpegel – gleichzeitig erfüllen müsse. Richtlinie und FAQs stellten hinsichtlich der Geeignetheit nur Mindestnormen zur Wahrung der Förderfähigkeit dar. Eine unabhängige Beratung werde dringend empfohlen.

4

Am 19.01.2022 übermittelte die Klägerin den Verwendungsnachweis samt entsprechender Unterlagen und Nachweise an den Beklagten. Danach sei nach öffentlicher Ausschreibung die Fa. ... mit der Lieferung und Inbetriebnahme von 149 Plasmageräten (Modelle: Cubusan CP-120 und CP-70) für 70 Klassenräume beauftragt worden. Die Konformität der beschafften Geräte mit den technischen Anforderungen der FILS-R-N Richtlinie sei erfüllt. Die Kosten beliefen sich auf insgesamt 238.000 EUR. Dem Verwendungsnachweis beigelegt war ein sog. „Whitepaper zum Thema Förderungen von Luftreinigungsgeräten in Deutschland“ der Herstellerfirma ... vom 03.09.2021.

5

Mit Bescheid vom 31.01.2022 bewilligte der Beklagte auf den Antrag der Klägerin vom 25.08.2021 hin ohne Rechtspflicht eine nicht rückzahlbare Zuwendung (Projektförderung) in Höhe von bis zu 222.250,00 EUR (bis zu 50 Prozent) zur Beschaffung von mobilen Luftreinigungsgeräten. Die Bewilligung der Zuwendungshöhe ergehe unter dem Vorbehalt der endgültigen Festsetzung durch Schlussbescheid nach erfolgter Verwendungsnachweisprüfung. Die Höhe der Zuwendung werde vorläufig unter Korrekturvorbehalt festgesetzt, da die tatsächlichen Gesamtkosten ungewiss seien (Ziff. 5). Für die Bewilligung gälten hinsichtlich des Gegenstands der Förderung, des Umfangs der Förderung, der zuwendungsfähigen Ausgaben, der Auszahlung der Zuwendung und des Verwendungsnachweises die materiellen Bestimmungen der FILS-R-N Richtlinie (Ziff. 7.1.). Bei Fehlen oder nachträglichem Wegfall der Zuwendungsvoraussetzungen könne die Bewilligung ganz oder teilweise widerrufen werden. Der Bescheid werde zurückgenommen und ausbezahlte Beträge würden zurückgefordert, wenn sie auf falschen oder unvollständigen Angaben bei der Antragstellung beruhten (Ziff. 7.3.).

6

Mit E-Mail vom 11.05.2022 teilte der Beklagte der Klägerin mit, dass die technische Mindestanforderung aus Nr. 4.1.1 Satz 5 Spiegelstrich 1 FILS-R-N Richtlinie nicht erfüllt scheine: „...Die Geräte sollen einen fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatz des Raumvolumens pro Stunde gewährleisten.“. Die gewählten Geräte arbeiteten mit Ionisations-/Plasmatechnologie und seien damit grundsätzlich zuwendungsfähig. Zweifellos handele es sich dabei um eine technisch ungewöhnliche, besondere Variante, die nach Herstellerangaben nicht auf Basis der „Luftumwälzung“ funktioniere. Die Reinigungsleistung finde nicht im Gerät, sondern außerhalb statt. Für das Produkt Cubusan CP-120 werde dabei beispielsweise angegeben: „Äquivalenter Luftdurchsatz = 1.055,95 m³/h“ – d.h., es werde behauptet, die Reinigungsleistung des Cubusan CP-120 entspreche der eines mobilen Luftreinigungsgerätes auf Filterbasis mit 1.055,95 m³/h. Der real erzielte Luftdurchsatz betrage laut Herstellerangaben jedoch lediglich 50 m³/h. In Bezug auf die FILS-R-N Richtlinie sei dies der maßgebende Wert. Auch ohne auf die tatsächlichen Raumgrößen einzugehen, sei damit im Grunde klar, dass selbst mit zwei dieser Geräte pro Raum rein formal die technischen Vorgaben der FILS-R-N Richtlinie nicht erfüllt werden könnten. Insofern sei eine Ausnahmegenehmigung bzw. Anerkennung der Gleichwertigkeit nötig – diese könne von der Regierung jedoch nicht gegeben werden. Auch eine Anfrage beim StMUK verspreche keinen Erfolg, da vergleichbare Fälle bereits zahlreich vorgebracht worden seien. Das StMUK habe diesbezüglich klar Stellung bezogen. Ziff. 4.1.1 der FILS-R-N Richtlinie gelte ausnahmslos für alle zulässigen Technik-Varianten.

7

Mit Schreiben vom 19.05.2022 wandte sich die Klägerin anschließend an das StMUK mit dem Ziel, eine Ausnahmegenehmigung bzw. die Anerkennung der Gleichwertigkeit der beschafften mobilen Luftreiniger zu erhalten. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, in der FILS-R-N sei die Anforderung des mind. fünffachen Luftdurchsatzes aufgenommen, da davon ausgegangen werde, dass mit dieser Filterleistung eine Reduktion der aerosolen Keimlast um ca. 90% nach 30 Minuten möglich sein solle. Mit den von der Klägerin angeschafften Geräten Cubusan CP-120 und Cubusan CP-70 könne gemäß

Fachgutachten die Keimzahldichte im Raum innerhalb von 15 Minuten um ca. 96,9% reduziert werden. Bei Luftreinigern mit Plasmatechnologie sei auf Grund der aktiven Luftdesinfektion der Netto-Luftdurchsatz nicht in derselben Art relevant wie für Geräte, die auf Basis der Luftumwälzung funktionierten. Um trotzdem eine Vergleichbarkeit mit Luftreinigern, die auf Filter- und UV-C-Technologie arbeiteten zu ermöglichen, sei in einem Praxistest eine sog. Äquivalente Luftumwälzung der Cubusan-Gerätelinie von 8,8 festgestellt worden. Der in der FILS-R-N Richtlinie geforderte fünf- bis sechsfache Luftdurchsatz des Raumvolumens werde damit übererfüllt.

8

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Richtlinien seien in der FILS-R-N Richtlinie explizit auch Geräte, die mit Ionisations- und Plasmatechnologie arbeiteten als zuwendungsfähig erklärt. Allerdings seien die unter Nr. 4.1.1 geforderten allgemeinen Anforderungen nicht speziell auf Plasmageräte angepasst worden und damit nicht berücksichtigt, dass sich diese Plasmatechnologie eines anderen Reinigungsverfahrens bediene, welches nicht auf Basis der Luftumwälzung funktioniere. Nach Recherchen der Klägerin gebe es aktuell keine reinen Ionisations- und Plasmageräte auf dem Markt, die die Vorgabe eines realen fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatzes erfüllten. In Nr. 4.1.1 Satz 5 Spiegelstich 1 der FILS-R-N Richtlinie werde auf den Begriff „Luftdurchsatz“ abgestellt. Es sei allerdings nicht geregelt, welche Art von Luftdurchsatz hier gemeint sei – so könne auch der „äquivalente Luftdurchsatz“ der Cubusan Plasmageräte darunter subsumiert werden.

9

Mit Schreiben an die Klägerin vom 17.06.2022 stellte das StMUK dar, dass die in der FILS-R-N Richtlinie genannten technischen Anforderungen an die förderfähigen Geräte und Anlagen auf der fachlichen Expertise insbesondere des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege (StMGP), des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sowie auf den Einschätzungen des Umweltbundesamts beruhten. Die Fragestellung hinsichtlich des erforderlichen Luftdurchsatzes bei den verschiedenen geförderten Technologien sei bereits mehrmals an das StMGP adressiert worden. Im Ergebnis sei unverändert festzuhalten, dass sämtliche Geräte die Voraussetzung des fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatzes erfüllen müssten, um förderfähig zu sein. Auch hinsichtlich der Ionisations-/Plasmatechnologie werde kein Ausnahmetatbestand gesehen.

10

Die Klägerin bat daraufhin mit Schreiben vom 05.08.2022 unter nochmaliger Zusammenfassung der für eine Förderfähigkeit sprechenden Punkte der angeschafften Geräte um Erlass eines Bescheides. Ferner übermittelte sie mit E-Mail vom 30.08.2022 eine technische Bewertung des VDI zum Mindestluftdurchsatz bei Ionisations- und Plasmageräten. Danach könnten auf diese Geräte die fachlichen Kriterien nach VDI-EE 4300-14 analog angewandt werden. Da die Reinigung in diesem Fall hauptsächlich bzw. ausschließlich durch diffuse Verteilung von Ionen in der Raumluft erfolge, sei die Reinigungsleistung Prinzip bedingt nicht auf einen Mindestluftdurchsatz oder Mindestluftstrom durch ein Luftreinigungsgerät zurückzuführen. Die Reinigungsleistung sei in diesem Fall in geeigneter anderer Weise durch den Hersteller nachzuweisen.

11

Mit Schluss-/Rücknahmebescheid vom 08.09.2022 wurde der im Bescheid vom 31.01.2022 unter Vorbehalt bewilligte Zuschuss (Projektförderung) für mobile Luftreinigungsgeräte gem. Nr. 2 der FILS-R-N Richtlinie in Höhe von 222.250,00 EUR auf Grundlage des Prüfungsergebnisses des Verwendungsnachweises unter Beachtung des Höchstbetrags der Zuwendungen auf 0,00 (null) EUR neu festgesetzt (Ziff. I). Die Prüfung des Verwendungsnachweises habe folgende Vorbehalte gegen die Zuwendungsfähigkeit der eingesetzten Lösung ergeben:

12

1. Prinzip bedingt funktioniere die angeschaffte Technik nicht auf Basis der „Luftumwälzung“. Laut Herstellerangaben betrage der real erzielte Luftdurchsatz lediglich 50 m³/h je Gerät („Netto-Luftdurchsatz“). Damit sei augenscheinlich die verbindliche Vorgabe des „fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatz des Raumvolumens pro Stunde“ aus Nr. 4.1.1 FILS-R-N Richtlinie nicht gewährleistet.

13

2. Ebenfalls Prinzip bedingt könne Ozon als Nebenprodukt entstehen und in die Raumluft abgegeben werden. Potenziell entstandenes Ozon werde nicht im Gerät zurückgehalten oder gefiltert. Laut

Herstellerangaben sei im vorliegenden Fall zwar die „Ozonbildung vernachlässigbar gering“ aber offenbar eben nicht „Null“, wie in Nr. 4.1.4 FILS-R-N Richtlinie gefordert.

14

Hinsichtlich des zweiten Vorbehalts wäre gegebenenfalls eine unabhängige technische Bewertung der eingesetzten Technik notwendig. Nachdem allerdings die gewählte Lösung bereits auf Basis des ersten Vorbehalts den Vorgaben der Richtlinie widerspreche, sei die Klägerin mit Schreiben vom 11.05.2022 zum Sachverhalt angehört worden. (...) – Ziff. II – Hilfsweise wurde der Zuwendungsbescheid vom 31.01.2022 zurückgenommen (Ziff. III). Die Rücknahme stütze sich auf Art. 48 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 3 und 4 BayVwVfG. Die Prüfung des Verwendungsnachweises habe ergeben, dass die technischen Vorgaben der Richtlinie nicht eingehalten würden. Beim Zuwendungsbescheid vom 31.01.2022 handele es sich demnach um einen rechtswidrigen Verwaltungsakt, welcher die Voraussetzung für eine einmalige Geldleistung sei. Die Entscheidung für eine Rücknahme werde nach pflichtgemäßem Ermessen im Interesse einer wirtschaftlichen Verwendung staatlicher Fördermittel getroffen. Die Staatsverwaltung entscheide, welche technischen Lösungen sie fördere und welche nicht. Sie könne daher, auch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung aller Antragsteller, auf der Einhaltung der Förderrichtlinie bestehen. Sie brauche sich nicht im Einzelfall auf schwierige technische Diskussionen einzulassen, ob nicht eine andere als eine richtliniengerechte Lösung den Zuwendungszweck auch erfülle. Das Interesse der Klägerin am Bestand sei nur sehr eingeschränkt schutzwürdig. Die Klägerin habe unter grober Missachtung zentraler Fördervorschriften eine diesen nicht entsprechende Anschaffung getätigt und zudem bei Antragstellung bestätigt, dass die Zuwendungsvoraussetzungen vorlägen. Weiterhin hätte für die Klägerin jederzeit die Möglichkeit bestanden, sich vor Anschaffung der Geräte zu erkundigen, ob mit förderrechtlichen Problemen zu rechnen sei. Auf die Begründung des Bescheids wird im Einzelnen Bezug genommen.

15

Mit Schriftsatz vom 26.10.2022, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am selben Tage, ließ die Klägerin hiergegen Klage erheben.

16

Der Beklagte beantragt mit Schreiben vom 23.11.2022

Klageabweisung.

17

Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgetragen, dass die von der Klägerin beschafften Geräte die nach der aktuellen Richtlinienlage genannten Voraussetzungen nicht erfüllten. Aus der Internetpräsenz des StMUK und den dortigen „FAQ: Häufig gestellte Fragen und Antworten zum Landesprogramm“ zur Frage „Sind die Vorgaben der Förderrichtlinie zu Luftdurchsatz und Schalldruckpegel bei mobilen Luftreinigungsgeräten zwingend?“ ergebe sich, dass das Erfordernis eines mindestens fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatzes auch auf Luftreinigungsgeräte mit Plasmatechnologie anzuwenden sei. Dies sei ebenfalls entsprechend in den den Regierungen vom StMUK übermittelten Vollzugshinweisen geregelt. Damit sei eine eindeutige Aussage für den Richtlinienvollzug und damit die ständige Verwaltungspraxis durch die hierfür entscheidungszuständige Stelle getroffen worden. Speziell zu den streitgegenständlichen Geräten habe das StMUK in seinem Schreiben vom 17.06.2022 dies auch ausdrücklich mitgeteilt.

18

Mit Schriftsatz vom 22.06.2023 beantragt die Klägerin:

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Schluss-/Rücknahmebescheids vom 08.09.2022 verpflichtet, der Klägerin die beantragte Projektförderung für mobile Luftreinigungsgeräte unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu gewähren.

Hilfsweise:

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Schluss-/Rücknahmebescheids vom 08.09.2022 verpflichtet, über den Antrag der Klägerin auf Bewilligung eines Zuschusses für mobile Luftreinigungsgeräte unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

19

Die Geräte der Cubusan-Reihe des Herstellers ... erfüllten objektiv die Kriterien der FILS-R-N Richtlinie. Im „Whitepaper“ des Herstellers erläutere dieser, weshalb das Erfordernis des fünf- bis sechsfachen

Luftdurchsatzes erfüllt werde. Aus den beigebrachten Fachgutachten ergebe sich ferner, dass beim Betrieb der Geräte auch kein Ozon mit Signifikanz gebildet werde. Weiterhin entsprächen die beschafften Luftreinigungsgeräte auch den „Prüfkriterien für mobile Luftreiniger“ des VDI vom 20.07.2021. Die Klägerin sei der Auffassung, dass sich der Beklagte und seine Fachministerien im Rahmen der Neufassung der FILS-R-N Richtlinie nicht hinreichend mit den Technologien und Wirkweisen der erstmals zugelassenen Geräte mit UV-C-Technologie, mit Ionisations- und Plasmatechnologie oder einer Kombination aus diesen Wirkweisen befasst hätten. Andernfalls wäre erkannt worden, dass die neu zugelassenen Technologien einerseits und die andererseits kategorische Forderung eines fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatzes des Raumluftvolumens pro Stunde für jede Technologie nicht zwanglos zusammenpassten und nicht formal erfüllbar seien, sodass diese Vorgabe die neu zugelassenen Technologien praktisch und faktisch ausschließe. Es sei einfach eine technische Anforderung aus den ersten beiden Förderrunden mit Luftfiltertechnologie in die dritte Runde übernommen und für alle Technologien generalisiert übernommen worden. Eine sachlich-fachliche und nachvollziehbare Rechtfertigung dieser Anforderung werde an keiner Stelle geliefert oder begründet.

20

Diese generelle Anforderung in den FILS-R-N Richtlinie mache diese insoweit rechtswidrig. Eine darauf gestützte Ablehnung der Förderung sei damit ebenfalls rechtswidrig und verletze die Klägerin in ihren Rechten.

21

Hierzu führte der Beklagte mit Schreiben vom 18.07.2023 aus, dass es dem Richtliniengeber unbenommen bleibe, an dem Erfordernis eines Mindest-Luftdurchsatzes festzuhalten, so wie es ihm auch freistehe, die Förderungsvoraussetzungen nach seinem Ermessen auch in sonstiger Hinsicht näher auszugestalten. Das StMGP habe mitgeteilt, dass die fachlichen Ausführungen zu den technischen Anforderungen von förderfähigen mobilen Luftreinigungsgeräten unter Pandemiebedingungen auf den geltenden Vorgaben des Umweltbundesamts und des VDI beruhten. Ergänzungen seien auch vor dem Hintergrund der Klage nicht nötig.

22

Soweit der Kläger das „Whitepaper“ des Herstellers heranziehe, werde in diesem ausgeführt, dass der Cubusan CP-120 eine „Umwälzungszahl“ von mindestens 8,8 aufweise. Diese werde dort lediglich als Äquivalent zu einem tatsächlichen mindestens fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatz dargestellt. Diesbezüglich habe das StMGP mitgeteilt, dass in den technischen Anforderungen von förderfähigen mobilen Luftreinigungsgeräten ein realer Volumenstrom gefordert werde. Daher würden die angeschafften Luftreinigungsgeräte die Kriterien der Richtlinie des fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatzes des Raumvolumens pro Stunde nicht erfüllen und seien daher nicht förderfähig.

23

Mit Schriftsatz vom 09.02.2024 äußerte sich der Bevollmächtigte der Klägerin u.a. dahingehend, dass sowohl in der Stadt D. (Regierungsbezirk Niederbayern) als auch in der Gemeinde W. (Regierungsbezirk Oberbayern) Cubusan Luftreinigungsgeräte vom Beklagten im Rahmen der FILS-R-N Richtlinie gefördert worden seien.

24

Der Beklagte teilte am 13.03.2024 diesbezüglich mit, dass im Falle der Stadt D. nicht die klägerseits angeschafften Geräte der Marke Cubusan Gegenstand der Förderung gewesen seien – den Zuschlag im Vergabeverfahren habe ein anderes Unternehmen erhalten. Hinsichtlich der Gemeinde W. sei es tatsächlich zu einer Förderung der Anschaffung von Geräten der Marke Cubusan CP-120 der ... GmbH gekommen. Nach Angaben der für den Förderantrag zuständigen Regierung von Oberbayern habe diese sich jedoch nicht mit den technischen Details befasst, sondern sich auf die Angaben im Förderantrag, wonach die Geräte die Voraussetzungen der FILS-R-N Richtlinie einhielten, verlassen. Die Klägerin könne daher nicht beanspruchen, im Wege der Gleichbehandlung genauso gestellt zu werden, da im Falle der Gemeinde W. ebenfalls keine Förderung erfolgt wäre, wenn – richtigerweise – bereits im Förderantrag angegeben worden wäre, dass die Geräte nicht den Richtlinienkriterien entsprächen.

25

Nachdem von Seiten der Klägerin mit Schriftsatz vom 15.04.2024 vier weitere Fälle benannt wurden, bei denen eine Förderung der Cubusan Luftreiniger durch den Beklagten erfolgt sei (Stadt V., Markt A.,

Schulverband F., Montessori Schule in M.), ließ sich der Beklagte am 08.05.2024 dahingehend ein, dass nach Rücksprache auch in diesen Fällen die jeweils zuständige Bewilligungsstelle augenscheinlich keine eigenständige behördliche Prüfung der technischen Fördervoraussetzungen unternommen habe. Man habe sich auf die Angaben im Förderantrag verlassen.

26

Die Beteiligten erklärten sich mit Schriftsätzen vom 08.05.2024 sowie 29.05.2024 mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden.

27

Im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

28

Mit Einverständnis der Beteiligten kann über den Rechtsstreit ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, § 101 Abs. 2 VwGO.

29

Die zulässige Klage bleibt in der Sache ohne Erfolg. Sie ist unbegründet, denn der angegriffene Bescheid vom 08.09.2022 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, da kein Anspruch auf Gewährung der Zuwendung oder Neuverbescheidung besteht § 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 VwGO.

I.

30

Bei dem streitgegenständlichen Bescheid handelt es sich um einen sog. „Schlussbescheid“, mithin einen Verwaltungsakt, der auf Grundlage eines vorläufigen Verwaltungsaktes ergangen ist. Bei einem vorläufigen Verwaltungsakt steht der Inhalt der Regelung unter dem einschränkenden Vorbehalt endgültiger Regelung – so beispielsweise wie vorliegend bei einer Subventionsbewilligung unter Vorbehalt der endgültigen Entscheidung über die Subventionshöhe. Durch den vorläufigen Verwaltungsakt wird damit das Regelungsprogramm der Art. 43, 48 ff. BayVwVfG modifiziert bzw. finden die Art. 48 ff. BayVwVfG keine Anwendung. Soweit die Regelung nämlich vorläufig ist, ist die Behörde bei der endgültigen Regelung hieran nicht gebunden. Ergeht dann eine endgültige Entscheidung, erledigt sich der vorläufige Verwaltungsakt. Er wird durch die endgültige Entscheidung ersetzt (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Auflage 2023, § 35, Rn. 243 ff. m.w.N.).

31

Ausweislich des vorläufigen Bewilligungsbescheides vom 31.01.2022 erging die Bewilligung der Zuwendungshöhe unter dem Vorbehalt der endgültigen Festsetzung durch Schlussbescheid nach erfolgter Verwendungsnachweisprüfung (vgl. Bl. 47 d. Behördenakte Teil 1). Unter Ziff. 5 („Vorbehaltliche und endgültige Festsetzung der Zuwendungshöhe“) ist überdies geregelt, dass die Höhe der Zuwendung vorläufig unter Korrekturvorbehalt festgesetzt wird, da die tatsächlichen Gesamtkosten ungewiss seien. Die endgültige Festsetzung der Zuwendungshöhe erfolge auf Grundlage der Maßnahmenumsetzung nach Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung durch Schlussbescheid. Konkret kommt dementsprechend dem angefochtenen Bescheid vom 08.09.2022 der Charakter eines Schlussbescheids mit dem Regelungsgehalt zu, die beantragte Förderung durch die Klägerin (endgültig) abzulehnen (Festsetzung auf 0,00 EUR). Hierauf nimmt auch der Tenor des streitgegenständlichen Bescheids unter Ziff. I. ausdrücklich Bezug (vgl. BVerwG, U.v. 14.4.1983 – 3 C 8.82 – juris Rn. 34; U.v. 15.3.2017 – 10 C 1/16 – juris Rn. 16; BayVGh, B.v. 26.10.2023 – 22 C 23.1609 – juris Rn. 11; VG München, U.v. 8.5.2023 – M 31 K 21.4671 – juris Rn. 44 ff.).

II.

32

Der Bescheid ist formell und materiell rechtmäßig, insbesondere erfüllen die von der Klägerin angeschafften Lüftungsgeräte Cubusan CP-120 und CP-70 des Herstellers ... die in der FILS-R-N Richtlinie festgelegten technischen Voraussetzungen nicht und sind daher nicht zuwendungsfähig.

33

1. Die Gewährung der Projektförderung erfolgt grundsätzlich auf Grundlage der FILS-R-N Richtlinie im billigen Ermessen der Förderbehörde. Die Richtlinie muss dabei von der zuständigen Bewilligungsbehörde gleichmäßig (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV), im Einklang mit Art. 23 und 44 Abs. 1 Satz 1 BayHO, ohne Verstoß gegen andere Rechtsvorschriften und gemäß dem Förderzweck angewendet werden, wie dieser in den Richtlinien zum Ausdruck kommt. Die Verwaltungsgerichte haben sich dabei im gerichtlichen Verfahren auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung der Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ggf. ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt (vgl. BayVGh, B.v. 23.10.2023 – 22 ZB 23.1426 – juris Rn. 13).

34

Entscheidend ist 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 – wie Gesetze oder Rechtsverordnungen – gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, eine dem Grundsatz der Gleichbehandlung entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (vgl. BayVGh, B.v. 3.8.2022 – 22 ZB 22.1151 – juris Rn. 17; B.v. 17.11.2010 – 4 ZB 10.1689 – juris Rn. 19; BVerwG, U.v. 16.6.2015 – 10 C 15.14 – juris Rn. 24; VG München, U.v. 28.6.2023 – M 31 K 22.1561 – juris Rn. 17 m.w.N.).

35

Dem Zuwendungsgeber steht es frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden und diese konsequent anzuwenden. Die allein relevante Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute oder ggf. bessere Gründe gäbe. Eine Verletzung kann allenfalls dann vorliegen, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhen (vgl. BayVGh, B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.2023 – juris Rn. 6 und 13; VG Augsburg, U.v. 19.7.2023 – Au 6 K. 22.1310 – juris Rn. 50 m.w.N.).

36

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Bewertung der Fördervoraussetzungen ist der Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung über die Förderung (vgl. BayVGh, B.v. 27.2.2023 – 22 ZB 22.2554 – juris Rn. 14; B.v. 2.2.2022 – 6 C 21.2701 – juris Rn. 10). Alles, was im Verwaltungsverfahren nicht vorgetragen oder erkennbar war, muss deshalb auch im Rahmen der konkreten Ermessensausübung nicht berücksichtigt werden (vgl. VG München, U.v. 18.8.2023 – M 31 K 21.4949 – juris Rn. 31). Jeden Antragsteller trifft dabei im Rahmen des Zuwendungsverfahrens auch eine zur allgemeinen Mitwirkungspflicht (Art. 26 Abs. 2 BayVwVfG) hinzutretende (erhöhte) Sorgfaltspflicht im Hinblick auf die Richtigkeit und Vollständigkeit seiner Angaben (vgl. BayVGh, B.v. 20.7.2022 – 22 ZB 21.2777 – juris Rn. 16; VG Würzburg, U.v. 13.2.2023 – W 8 K 22.1507 – juris Rn. 32 ff.).

37

Mangels gesetzlicher Anspruchsgrundlage steht der Klägerin grundsätzlich nur ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung zu. Die gerichtliche Kontrolle ist daher gem. § 114 Satz 1 VwGO auf die Prüfung beschränkt, ob der Verwaltungsakt oder die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist (vgl. BayVGh, B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.2023 – juris Rn. 6; VG Augsburg, U.v. 27.9.2023 – Au 6 K 23.568 – juris Rn. 23).

38

2. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe besteht hier kein Anspruch auf die beantragte Zuwendung in Höhe von 119.000,00 EUR, da die von der Klägerin beschafften Luftreinigungsgeräte die technischen Mindestvoraussetzungen der einschlägigen Zuwendungsrichtlinie nicht erfüllen.

39

a) Die ständige Förderpraxis des Beklagten beruht nach dessen Vortrag auf der FILS-R-N Richtlinie, den zugehörigen Vollzugshinweisen des StMUK sowie den „FAQ: Häufig gestellte Fragen und Antworten zum Landesprogramm“. Zuwendungsfähig ist nach Ziff. 2 Satz 1 Buchst. a) der FILS-R-N Richtlinie die Beschaffung von mobilen Luftreinigungsgeräten mit Filter-, UV-C- oder Ionisations- und Plasmatechnologie zur Verringerung der Aerosolkonzentration für Klassen- und Fachräume. Die entsprechenden Geräte müssen gem. Ziff. 4.1. den dort normierten allgemeinen technischen Anforderungen entsprechen. Nach

Satz 5 Spiegelstrich 1 Satz 2 sollen die Geräte einen fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatz des Raumvolumens pro Stunde gewährleisten.

40

Aus den Vollzugshinweisen des StMUK zur FILS-R-N Richtlinie ergibt sich diesbezüglich ferner, dass seitens der fachlich zuständigen Stellen nochmals bestätigt worden sei, dass sämtliche Geräte die Voraussetzung des fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatzes erfüllen müssten, um förderfähig zu sein. Unter Pandemiebedingungen werde eine Förderleistung (Luftdurchsatz durch das Gerät) des fünf- bis sechsfachen Raumvolumens pro Stunde als notwendig erachtet, um die Konzentration infektiöser Partikel um eine Größenordnung von bis zu 90 Prozent im Raum bereits während des Unterrichts (und nicht erst gegen Ende der Unterrichtsstunde) zu reduzieren. Dies gelte auch, wenn die Wirksamkeit des Geräts auch ohne den geforderten Luftdurchsatz anderweitig nachgewiesen werden könne. Die Wirksamkeit des Geräts belege nicht, dass die Raumluft tatsächlich virenarm sei (vgl. Bl. 61 d. Gerichtsakte).

41

Die FAQ stellen in diesem Zusammenhang ergänzend fest: „Die Geräte müssen in der Lage sein, ein ausreichendes Luftvolumen an gefilterter bzw. aufbereiteter Luft bereitzustellen, um eine Förderleistung (Luftdurchsatz durch das Gerät) des fünf- bis sechsfachen Raumvolumens pro Stunde zu gewährleisten. (...) Die Formulierung „sollen“ in der Förderrichtlinie ist dabei grundsätzlich als Mindestanforderung für die Förderfähigkeit zu verstehen, d.h. ein Abweichen (Unterschreitung) ist nur in begründeten Ausnahmefällen möglich, z.B. wenn der geforderte Luftdurchsatz von mehreren Geräten im Raum zusammen erreicht wird.“

42

b) Dies zugrunde gelegt, stellt der Beklagte demnach im Rahmen seiner ständigen Verwaltungspraxis bei der Frage der Förderfähigkeit ausnahmslos für alle Luftreinigungsgeräte – ganz gleich welcher zugrundeliegenden Technologie – auf die zwingende Voraussetzung des fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatzes ab. Dies ist nicht zu beanstanden.

43

Der Zuwendungs- und Richtliniengeber ist nicht daran gehindert, im Sinne einer Eingrenzung des Kreises der Zuwendungsempfänger und Verteilung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel den Kreis der Begünstigten im Wege einer dem Zweck der Förderung entsprechenden, sachgerechten Abgrenzung auf bestimmte Antragsberechtigte zu beschränken. Dies gilt gleichermaßen für die sachliche Eingrenzung einer Zuwendung und die Festlegung der relevanten Maßstäbe zur Bestimmung der Höhe einer Zuwendung, denn nur der Zuwendungsgeber bzw. die Zuwendungsbehörde bestimmen im Rahmen des ihnen eingeräumten weiten Ermessens bei der Zuwendungsgewährung darüber, welche Ausgaben dem Fördergegenstand zugeordnet werden und wer konkret begünstigt werden soll. Insoweit besitzt der Zuwendungs- und Richtliniengeber die Interpretationshoheit über die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften (vgl. BayVGh, B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.2023 – juris Rn. 19; B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.1889 – juris Rn. 19; VG München, U.v. 23.4.2024 – M 31 K 22.5598; B.v. 31.10.2022 – M 31 E 22.5178 – juris Rn. 24; U.v. 15.11.2021 – M 31 K 21.2780 – juris Rn. 26; U.v. 15.9.2021 – M 31 K 21.110 – juris Rn. 26). Es ist ohne Weiteres vertretbar, dass der Beklagte vorliegend im Rahmen seiner ständigen Verwaltungspraxis die Zuwendungsfähigkeit der Lüftungsgeräte von einem fünf- bis sechsfachen Luftdurchsatz abhängig macht. Er bewegt sich hiermit innerhalb der ihm offenstehenden Befugnis zu einer typisierenden Erfassung der maßgeblichen Zuwendungssachverhalte.

44

Entsprechendes wurde der Klägerin gegenüber auch von Beginn an kommuniziert. So teilte der Beklagte bereits in seiner E-Mail vom 26.11.2021 mit, dass eine Begutachtung der gewählten Technik erst anhand der Verwendungsnachweise erfolge. Es werde daher dringend gebeten, die in der FILS-R-N Richtlinie und insbesondere auch in den FAQs des StMUK beschriebenen technischen Mindestanforderungen zu beachten. Weitergehende Hinweise zur Auswahl geeigneter Geräte und der technischen Optionen seien beim Umweltbundesamt und auf den Seiten des StMUK zu finden. Eine unabhängige Beratung werde dringend empfohlen. Auch im weiteren Verwaltungsverfahren äußerte sich der Beklagte konsequent dahingehend, dass es sich bei den in Ziff. 4.1.1 Satz 5 Spiegelstrich 1 Satz 2 FILS-R-N Richtlinie genannten Maßgaben um technische Mindestanforderungen handele (vgl. E-Mail des Beklagten v. 11.05.2022, Bl. 95 d. Behördenakte Teil). Auf den Wortlaut der Förderrichtlinie („Soll“-Vorschrift) kommt es insoweit nicht an. Gemäß der Förderpraxis des Beklagten ist die „Soll“-Formulierung im Sinne einer „Muss“-Vorschrift zu

verstehen (vgl. VG Augsburg, U.v. 7.5.2024 – Au 8 K 23.949 – juris Rn. 39), was der Klägerin hinsichtlich der eindeutigen Hinweise auch hätte bekannt sein müssen bzw. können.

45

c) Den von dem Beklagten im Rahmen seiner ständigen Förderpraxis entsprechend geforderten technischen Ansprüchen werden die von der Klägerin angeschafften Geräte Cubusan CP-120 und Cubusan CP-70 jedoch nicht gerecht.

46

Anders als von der Klägerseite in der Klagebegründung vom 22.06.2023 dargestellt, erfüllen die Geräte die Kriterien der FILS-R-N Richtlinie objektiv gerade nicht. Dem „Whitepaper“ des Herstellers lässt sich in Bezug auf das Kriterium des Luftdurchsatzes nämlich entnehmen, dass mit der Cubusan-Gerätelinie aufgrund der Plasmatechnologie die Luft in den Innenräumen permanent und in Echtzeit desinfiziert werde ohne diese laufend umwälzen zu müssen. Deshalb sei der Netto-Luftdurchsatz beim Cubusan CP-120 für das Verfahren nicht in derselben Art relevant wie für Geräte, welche auf Basis der Luftumwälzung funktionieren. Ein realer fünf- bis sechsfacher Luftdurchsatz findet deshalb gerade nicht statt. Stattdessen wird im „Whitepaper“ im Rahmen eines Rechenbeispiels dargelegt, dass der „äquivalente (Anm.: rein rechnerische) Luftdurchsatz“ zehn gegenüber dem geforderten Wert von fünf bis sechs betrage.

47

Auch die von der Klägerseite am 30.08.2022 vorgelegte Aussage des VDI, wonach die Reinigungsleistung [bei Plasmageräten] Prinzip bedingt nicht auf einen Mindestluftdurchsatz oder Mindestluftstrom durch ein Luftreinigungsgerät zurückzuführen sei, hilft nicht weiter.

48

Denn ausweislich der Verlautbarungen des Beklagten zu seiner Förderpraxis kommt es auf die Wirksamkeit der eingesetzten Technologie nicht an. Die Förderung erfolgt vielmehr streng nach Vorliegen der technischen Voraussetzungen der Ziff. 4.1.1 Satz 5 Spiegelstrich 1 Satz 2 FILS-R-N Richtlinie, die hier eben nicht nachgewiesen werden konnten.

49

Soweit die Klägerin vorträgt, dass sich die Neufassung der Richtlinie nicht hinreichend mit den Technologien und Wirkweisen der Plasmageräte befasse, da die kategorische Forderung eines fünf- bis sechsfachen Luftumsatzes des Raumluftvolumens pro Stunde für diese Geräte formal nicht erfüllbar sei, sodass diese Vorgabe die neu zugelassenen Technologien praktisch und faktisch ausschließe, scheint sie ihr eigenes Verständnis von Richtlinie und FAQ zugrunde zu legen, auf das es jedoch nicht ankommt. Vielmehr obliegt allein dem Beklagten die Auslegung der Richtlinie samt FAQs und die Bestimmung über die konkrete Handhabung im Rahmen seiner Verwaltungspraxis. Ausschließlich maßgebend ist sein Verständnis, nicht das der Klägerseite (vgl. VG München, U.v. 10.3.2023 – M 31 K 22.1123 – juris Rn. 31). Wie oben bereits dargestellt, steht es dem Zuwendungsgeber frei, den Zuwendungsgegenstand anhand fachlicher und sachlicher Kriterien unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes entsprechend einzuschränken. Vor dem Hintergrund der notwendigen zeitnahen Bearbeitung und Entscheidung über die Förderanträge erscheint es auch sachgerecht, dass – wie bereits vom Beklagten im streitgegenständlichen Bescheid dargelegt – im Einzelfall schwierige technische Diskussionen so ausgeschlossen werden. Überdies wäre es der Klägerin jederzeit offen gestanden, die Förderbarkeit der Geräte mit der zuständigen Stelle des Beklagten vor einer Auftragsvergabe zu eruieren.

50

d) Anhaltspunkte für eine Verletzung des Gleichheitssatzes, indem der Beklagte die Förderung in anderen gleichgelagerten Fällen (in Kenntnis der Nichterfüllung der technischen Voraussetzung durch die Cubusan Geräte) dennoch gewährt hat, bestehen nicht. Zwar wurden im Verlaufe des gerichtlichen Verfahrens klägerseits Fälle vorgetragen, in denen Schulaufwandsträger eine Förderung für Cubusan Geräte erhalten haben. Die Beurteilung dessen kann jedoch dahingestellt bleiben, denn die maßgebliche Entscheidungsgrundlage hinsichtlich der Zuwendungsvoraussetzungen bilden allein die bis zum Bescheidserlass eingegangenen Unterlagen. Neuer Tatsachenvortrag oder die Vorlage neuer Unterlagen im Klageverfahren sind irrelevant (ständige Rechtsprechung, vgl. etwa BayVGH, B.v. 9.1.2024 – 22 C 23.1773 – juris). Im Verwaltungsverfahren wurde lediglich einmal telefonisch vorgetragen, dass die gleichen Geräte in anderen Regierungsbezirken gefördert worden seien – genauere Erläuterungen dazu erfolgten

anschließend bis zum Abschluss des behördlichen Verfahrens aber nicht (vgl. Bl. 5 der Behördenakte Teil 2).

51

Für den Schluss auf eine willkürliche Fassung oder Handhabung der Richtlinie und der darauf aufbauenden Förderpraxis bestehen daher keine Anhaltspunkte, sodass eine Beanstandung des streitgegenständlichen Bescheids im Rahmen der dargestellten gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten ausscheidet.

52

e) Nachdem die Geräte bereits die technischen Voraussetzungen hinsichtlich des Luftdurchsatzes nicht erfüllen, kann eine Auseinandersetzung mit der Problematik eines möglicherweise vorliegenden Ozonausstoßes unterbleiben.

53

3. Weiterhin sind keine durchgreifenden Ermessensfehler hinsichtlich des streitgegenständlichen Schlussbescheides ersichtlich. Aus haushaltsrechtlichen Gründen (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) ist hier von einem intendierten Ermessen auszugehen, weshalb für den Beklagten aufgrund des tatbestandlichen Fehlens der technischen Anforderungen der Luftreinigungsgeräte nur die endgültige Ablehnung des Förderantrages der Klägerin in Betracht kam und eine gesonderte Begründung nicht erforderlich war (vgl. BVerwG, U.v. 16.6.1997 – 3 C 22-96 – juris Rn. 14 ff.). Ein atypischer Ausnahmefall liegt nicht vor.

III.

54

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.