

Titel:

Verwaltungsakt unter dem Vorbehalt endgültiger Regelung, Zuschuss zum notwendigen Schulaufwand

Normenketten:

Halbsatz 1 BaySchFG Art. 32 Abs. 1 Satz 1

HG 2011/2012 Art. 24 Abs. 1 Satz 2

BayVwVfG Art. 35

Schlagworte:

Verwaltungsakt unter dem Vorbehalt endgültiger Regelung, Zuschuss zum notwendigen Schulaufwand

Tenor

I. Der Beklagte wird verpflichtet, über den im Bescheid vom 28. Januar 2022 für den notwendigen Schulaufwand der ehemaligen R.-Schule für den Zeitraum vom 1. August 2011 bis 31. Juli 2012 festgesetzten Betrag hinaus einen weiteren Betrag von EUR 116,59 zu gewähren. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

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

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

Tatbestand

1

Die Klägerin ist Trägerin einer privaten staatlich anerkannten Grundschule (im Folgenden: die Schule).

2

Im bestandskräftigen Bescheid der Regierung von O. (im Folgenden: die Regierung) vom 19. Juli 2011 ist in Nr. 1 verfügt:

3

„Für den notwendigen Schulaufwand der (...) Schule erhält der Schulträger [die Klägerin] im Rahmen der schulaufsichtlichen Genehmigung für den Zeitraum vom 01.08.2011 bis 31.07.2012 einen Zuschussbetrag in Höhe von 531.557,06 EUR (Art. 32 Abs. 1 Sätze 1 bis 4 BaySchFG neue Fassung).“

4

Nach dem beigelegten Berechnungsblatt sind bei der zur Berechnung der zusätzlichen Förderung vorgenommenen Ermittlung des Durchschnitts der Jahre 2008 bis 2010 EUR 502.972,87 (2008), EUR 573.169,00 (2009) und EUR 590.364,07 (2010) angesetzt. In den Gründen ist für den Zuschuss nach Art. 32 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BaySchFG n.F. ein Zuschussbetrag in Höhe von EUR 414.120,- und für die zusätzliche Förderung nach Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012 ein Betrag von EUR 117.437,70 angegeben. Weiter enthalten die Gründe folgenden Hinweis:

5

„Sofern die Jahre 2008, 2009 und/oder 2010 noch nicht nach der alten Gesetzeslage (Spitzabrechnung) abgerechnet wurden, werden die voraussichtlichen Leistungen nach Art. 32 Abs. 1 Satz 1 BaySchFG a.F. geschätzt. Hierbei werden die vom Schulträger abgegebenen Aufstellungen der Aufwendungen des notwendigen Schulaufwandes zu Grunde gelegt. (...) Sobald die noch offenen Abrechnungsjahre nach der alten Fassung des Art. 32 Abs. 1 BaySchFG abgerechnet worden sind, werden die Schätzwerte durch die tatsächlichen Werte ersetzt. Falls sich dadurch Abweichungen ergeben, werden die entstandenen Differenzen mit den Folgejahren verrechnet.“

6

Mit bestandskräftigem Bescheid vom 29. August 2011 setzte die Regierung die erstattungsfähigen Kosten für den Schulaufwand 2009 für die Schule auf insgesamt EUR 500.284,78 fest.

7

Gegen den Bescheid der Regierung vom 12. März 2013 und den Widerspruchsbescheid vom 28. Juli 2014 zum Schulaufwand 2010 erhob die Klägerin Klage zum Verwaltungsgericht München (M 3 K 14.3878). Mit Bescheid vom 24. Mai 2018 setzte die Regierung unter Änderung von Nr. 1 des Bescheids vom 28. Juli 2014 die erstattungsfähigen Kosten für den Schulaufwand 2010 für die Schule auf EUR 509.169,33 fest. Mit Urteil des Gerichts vom 27. August 2019 wurde der beklagte Freistaat Bayern verpflichtet, weitere Leistungen zum Schulaufwand 2010 in Höhe von EUR 399,09 an die Klägerin zu erbringen. Im abgetrennten Verfahren M 3 K 19.4392 nahmen die Beteiligten am 28. September 2020 einen gerichtlichen Vergleichsvorschlag an, wonach der beklagte Freistaat Bayern weitere EUR 59.689,95 für den Schulaufwand 2010 an die Klägerin leistet.

8

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2014 an die Klägerin führte die Regierung aus, der Zuschuss zum notwendigen Schulaufwand sei letztmalig durch Bescheid vom 18. Juli 2012 festgesetzt worden. Grund sei das noch andauernde Klageverfahren gegen die Abrechnung des Schulaufwands 2010. Da dieser Schulaufwand für die Berechnung des Zuschussbetrags heranzuziehen sei, werde bis zu dessen Bestandskraft mit vorläufig festgesetzten Beträgen gerechnet. Nach Abschluss des Klageverfahrens werde der Zuschussbetrag für den zurückliegenden Zeitraum nachberechnet.

9

Mit Schreiben vom 23. April 2021 wies die Regierung die Klägerin darauf hin, dass nach Beendigung des Klageverfahrens nunmehr die bisher nur geschätzten vorläufigen förderfähigen Kosten des Schulaufwands für die Jahre 2009 und 2010 endgültig festgesetzt und für die Berechnung der Pauschalen ab 1. August 2011 zu Grunde gelegt werden könnten. Für das Schuljahr 2011/2012 ergebe sich danach eine förderfähige Pauschale in Höhe von jährlich EUR 504.459,56. Die Regierung beabsichtige die Änderung der bisherigen vorläufigen Pauschalierungsbescheide und die Rückforderung der zu Unrecht erhaltenen Leistungen.

10

Mit Schreiben vom 14. Juni 2021 führte die Klägerin hierzu aus, die Abrechnung des Schulaufwands 2009 sei bereits mit Bescheid vom 29. August 2011 erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt hätten die bisherigen Pauschalen für die Schuljahre ab 2011/2012 neu berechnet werden müssen, um den Schulträger nicht viele Jahre später Rückforderungsansprüchen auszusetzen. Diese Pflicht ergebe sich auch daraus, dass nach den Hinweisen in den Bescheiden etwaige Differenzen mit den Folgejahren der Übergangsregelung, d.h. nur bis spätestens 2018/2019, verrechnet werden müssten. Diese Verrechnung könne nun nicht mehr nachgeholt werden. Mit dem Schreiben der Regierung vom 4. Dezember 2014 könne sich die Regierung nicht ihrer Pflicht einer zeitnahen Neuberechnung im Hinblick auf das Jahr 2009 entziehen. Die Regierung habe im Hinblick auf den Bescheid vom 29. August 2011 in Kenntnis einer Nichtschuld geleistet. Die Klägerin sei bezüglich der zusätzlichen Förderung nicht mehr bereichert, da die Gelder verbraucht seien. Nach den Wertungen in Art. 48 f. BayVwVfG sei eine Änderung der Bescheide zulasten der Klägerin ausgeschlossen. Hilfsweise berufe sich die Klägerin auf Verjährung und Verwirkung.

11

Mit Schreiben vom 3. August 2021 verwies die Regierung unter anderem darauf, dass die Klägerin spätestens mit dem Bescheid für 2009 die Rechtswidrigkeit des Pauschalierungsbescheids für das Schuljahr 2011/2012 gekannt habe. Die Übergangsregelung betreffe nur die Berechnung der Förderung, nicht den Zeitpunkt der Abrechnung. Eine Entreicherung liege nicht vor, da das Geld auf Verbindlichkeiten geleistet worden sei. Verwirkung setze ein Zeit- und ein Umstandsmoment voraus; letzteres sei hier aufgrund des Schreibens der Regierung vom 4. Dezember 2014 nicht gegeben.

12

Im Bescheid der Regierung vom 28. Januar 2022, zur Post gegeben am 10. Februar 2022, ist verfügt:

13

„Für den notwendigen Schulaufwand der (...) Schule erhält der Schulträger [die Klägerin] im Rahmen der schulaufsichtlichen Genehmigung für den Zeitraum vom 01.08.2011 bis 31.07.2012 einen Zuschussbetrag in Höhe von 504.459,56 EUR (Art. 32 Abs. 1 Sätze 1 bis 4 BaySchFG neue Fassung).“

14

Nach dem beigelegten Berechnungsblatt sind bei der zur Berechnung der zusätzlichen Förderung vorgenommenen Ermittlung des Durchschnitts der Jahre 2008 bis 2010 EUR 502.972,87 (2008), EUR 500.284,00 (2009) und EUR 567.858,65 (2010) angesetzt. In den Gründen ist für den Zuschuss nach Art. 32 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BaySchFG n.F. ein Zuschussbetrag in Höhe von EUR 414.120,-, für die zusätzliche Förderung nach Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012 ein Betrag von EUR 90.338,85 angegeben. Zur Begründung wird auf das Anhörungsschreiben und den Hinweis im Bescheid vom 19. Juli 2011 Bezug genommen und ausgeführt, von Amts wegen habe die rückwirkende Neuberechnung der Pauschalen für das Schuljahr 2011/2012 erfolgen müssen. Diese Vorgehensweise sei zusätzlich im Schreiben der Regierung vom 4. Dezember 2014 erläutert worden.

15

Hiergegen hat die Klägerin am 4. März 2022 Klage zum Verwaltungsgericht München erheben lassen. Sie beantragt zuletzt,

16

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 28. Januar 2022 zu verpflichten, der Klägerin für das Schuljahr 2011/2012 einen Förderbetrag in Höhe von EUR 531.557,06 zu bewilligen.

17

Zur Begründung führt die Klägerin aus, die zusätzliche Förderung nach Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012 für die Schuljahre 2011/2012 bis 2018/2019 sei ungeachtet des bestandskräftigen Bescheids vom 29. August 2011 weiterhin auf der Basis wie im Bescheid vom 19. Juli 2011 berechnet worden. Die Abrechnung des Schulaufwands 2009 sei bereits 6 Wochen nach dem Bescheid vom 19. Juli 2011 erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt hätte die bisherige zusätzliche Förderung für das Schuljahr 2011/2012 angepasst werden müssen. Weiter wiederholt und vertieft die Klägerin ihr Vorbringen im Schreiben vom 14. Juni 2021.

18

Der Beklagte nimmt zur Klageerwiderung auf die Begründung des Bescheids vom 28. Januar 2022 und den Schriftverkehr in der vorgelegten Behördenakte, insbesondere das Schreiben der Regierung vom 3. August 2021 Bezug.

19

Mit Schriftsatz vom 14. Oktober 2022 trägt die Klägerin weiter vor, das Schreiben der Regierung vom 4. Dezember 2014 beinhalte keine Zustimmung der Klägerin zum Ruhen des Verwaltungsverfahrens. Der Beklagte verhalte sich widersprüchlich. Zwar sei das Klageverfahren zum Schulaufwand 2010 mittlerweile abgeschlossen, die Klägerin habe jedoch, wie in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht München vom 24. Oktober 2017 zwischen den Beteiligten besprochen, einen Antrag auf Förderung mit einer Quote von 100% für das Jahr 2010 gestellt; über den gegen den ablehnenden Bescheid vom 31. Januar 2018 eingelegten Widerspruch sei noch nicht entschieden. Vorliegend habe der Beklagte weder aus dem Förderbescheid 2009 noch dem für 2010 rechtzeitig die Konsequenzen gezogen. Entscheidungsreife lag teilweise bereits 2011, im Übrigen Anfang 2013 vor. Bei der zusätzlichen Förderung handele es sich um eine teilbare Leistung mit je gesonderter Bemessungsgrundlage. Die zusätzliche Förderung müsse, sobald die Voraussetzungen gegeben seien, jedenfalls teilweise zurückgefordert werden. Jeder Gesichtspunkt, der für sich genommen zumindest die teilweise Aufhebung der Bescheide rechtfertigen könne, müsse zeitnah umgesetzt werden, was jedoch nicht erfolgt sei.

20

Wegen des Verlaufs der mündlichen Verhandlung am 16. Juli 2024 wird auf das Protokoll hierüber, wegen der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Behördenakte sowie auf die Gerichtsakte im Verfahren M 3 K 19.4392 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

21

1. Die zulässige Klage ist im aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

22

Streitgegenstand ist die Bewilligung der zusätzlichen Förderung zum notwendigen Schulaufwand über den im Bescheid vom 28. Januar 2022 festgesetzten Betrag hinaus bis zu dem im Bescheid vom 19. Juli 2011

angesetzten Betrag. Wie auch aus dem von der Klägerin vorgeschlagenen Streitwert ersichtlich (§ 88, 86 Abs. 3 VwGO), ist Ziel der Klage die Verpflichtung des Beklagten, der Klägerin auch den abgelehnten Differenzbetrag endgültig zuzusprechen.

23

a) Die Klage ist in der Form der Versagungsgegenklage in der statthaften Klageart erhoben (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

24

Vorliegend kann die Klägerin ihr Ziel einer Förderung im Umfang des im Bescheid vom 19. Juli 2011 für das Schuljahr 2011/12 als zusätzliche Förderung angesetzten Betrags (EUR 117.437,70) nur durch einen Antrag auf Verpflichtung des Beklagten zu einer abschließend zusprechenden Entscheidung hinsichtlich der abgelehnten Teilbeträge (EUR 27.098,85) erreichen. Der Bescheid vom 19. Juli 2011, der unter dem Vorbehalt endgültiger Regelung hinsichtlich der zusätzlichen Förderung erging, hat seine Wirkung insoweit verloren, als er durch den Bescheid vom 28. Januar 2022 ersetzt wurde (Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG).

Unabhängig von der Rechtmäßigkeit des vom Beklagten gewählten Vorgehens würde ein Anfechtungsantrag mit dem Ziel der Aufhebung des Bescheids vom 28. Januar 2022 nicht dazu führen, dass die im Bescheid vom 19. Juli 2011 nur vorläufig erfolgte Festsetzung der zusätzlichen Förderung zu einer endgültigen Festsetzung würde (BVerwG, U.v. 14.4.1983 – 3 C 7/82 – juris Rn. 37; U.v. 14.8.1986 – 3 C 9/85 – juris Rn. 42ff.).

25

aa) Der Beklagte hat sich mit dem Erlass eines Bescheids unter Vorbehalt endgültiger Regelung der Förderhöhe einer Regelungsweise bedient, die für Situationen entwickelt worden war, bei denen im Zeitpunkt der Regelung über die zu treffende endgültige Entscheidung noch Ungewissheit besteht, sei es, weil die Rechtslage noch ungeklärt ist, sei es, weil – wie hier – eine endgültige Ermittlung des Sachverhalts noch nicht möglich ist. Der Vorbehalt endgültiger Regelung bewirkt, dass die Behörde die vorläufige Regelung im Ausgangsbescheid durch die endgültige Regelung im Schlussbescheid ersetzen kann, ohne insoweit an die Einschränkungen der Art. 48, 49 BayVwVfG gebunden zu sein. Der Regelungsgehalt des Ausgangsbescheids besteht darin, dass der Begünstigte die empfangene Förderung nur vorläufig bis zum Erlass der endgültigen Entscheidung behalten darf; eine Rechtsgrundlage für das endgültige Behaltendürfen enthält er dagegen nicht. Dies hat zur Folge, dass es bei der späteren endgültigen Regelung keiner Aufhebung der unter Vorbehalt der ergangenen Bewilligung bedarf, da deren andersartiger Regelungsgehalt nicht entgegensteht (BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – NVwZ 2010, 643/644 Rn. 16; U.v. 14.4.1983 – 3 C 8/82 – juris Rn. 33). Die Vorläufigkeit muss sich nicht auf den ersten Bescheid insgesamt beziehen, sondern kann auf einzelne Aspekte beschränkt sein (BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – NVwZ 2010, 643/645 Rn. 17).

26

Ob es sich im Einzelfall um einen Bescheid unter Vorbehalt oder um eine vorbehaltlose Förderung unter einer auflösenden Bedingung oder unter Hinweis auf einen möglichen Widerruf handelt, muss bei – wie hier – fehlender ausdrücklicher Bestimmung durch Auslegung bestimmt werden (BVerwG, U.v. 23.1.2019 – 10 C 5/17 – juris Rn. 26 ff.). Es ist daher nach den Auslegungsgrundsätzen der §§ 133, 157 BGB zu erforschen, wie der Adressat den Verwaltungsakt unter Berücksichtigung der ihm bekannten oder erkennbaren Umstände den geäußerten Willen des Erklärenden bei objektiver Auslegung verstehen musste (BVerwG, U.v. 15.3.2017 – 10 C 1/16 – juris Rn. 14 ff.; OVG NW, U.v. 17.3.2023 – 4 A 1987/22 – juris Rn. 139). Hält der Förderbescheid die endgültige Förderhöhe in jedem Fall variabel, ist dies ein Hinweis für einen Vorbehalt endgültiger Regelung (BVerwG, U.v. 15.3.2017 – 10 C 1/16 – juris Rn. 14 ff.).

27

bb) Nach diesen Maßgaben ist im Bescheid vom 19. Juli 2011 in Bezug auf die zusätzliche Förderung nicht von einer endgültigen Regelung unter einer auflösenden Bedingung oder unter dem Vorbehalt des Widerrufs, sondern einer Festsetzung der zusätzlichen Förderung unter Vorbehalt endgültiger Regelung auszugehen.

28

In Bezug auf die zusätzliche Förderung spricht gegen eine endgültige Regelung unter einer auflösenden Bedingung, dass es sich mit der dort angesprochenen (künftigen) endgültigen Abrechnung der Jahre 2009 und 2010 um keinen ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses handelt (zum Begriff des

Ereignisses: BVerwG, U.v. 16.6.2015 – 10 C 15/14 – Rn. 14 ff.; U.v. 15.3.2017 – 10 C 1/16 – juris Rn. 12). Das Instrument der Bedingung dient nicht dazu, der Behörde die Möglichkeit zu verschaffen, die rechtliche Bewertung abgeschlossener Sachverhalte offen zu lassen oder einer zukünftigen rechtlichen (Neu-) Bewertung vorzubehalten (BVerwG, U.v. 16.6.2015 – 10 C 15/14 – Rn. 17). Der Wortlaut des Hinweises im Bescheid vom 19. Juli 2011 lässt erkennen, dass keine Ungewissheit über die zukünftige endgültige Abrechnung der Jahre 2009 und 2010 bestand, sondern diese in jedem Fall erfolgen würde; die Ungewissheit bezog sich allein auf die Höhe der erst noch festzusetzenden Zuschussbeträge der Jahre 2009 und 2010 und der daraus zu berechnenden zusätzlichen Förderung nach Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012.

29

Zwar bietet der Tenor des Bescheids vom 19. Juli 2011 keinen Anhalt für einen Vorbehalt endgültiger Regelung in Bezug auf die zusätzliche Förderung. Allerdings ergibt sich aus dem Wortlaut des im Bescheid vom 19. Juli 2011 enthaltenen „Hinweises“ („sobald ... abgerechnet worden sind, werden die Schätzwerte durch die tatsächlichen Werte ersetzt...“), dass nach Vorliegen der Spitzabrechnung der Jahre 2009 und 2010 in jedem Fall eine endgültige Zuschussfestsetzung mit den tatsächlichen Werten vorgenommen wird und etwaige Differenzen verrechnet werden. Hieraus ist für die Klägerin erkennbar, dass der genaue Förderbetrag erst später und unter Umständen abweichend festgesetzt wird. Dass dies auch für den Fall deutlicher Abweichungen zwischen dem vorläufigen und dem endgültigen Zuschussbetrag gelten soll, ergibt sich bereits daraus, dass im Bescheid vom 19. Juli 2011 die Grundlage der Bemessung des unter Vorbehalt geleisteten Zuschussbetrags anhand von Schätzwerten, nämlich der noch keiner Prüfung durch die Regierung unterzogenen Aufwendungsaufstellungen der Klägerin, genannt ist. Für die Klägerin als langjährig tätige Schulträgerin war daher ersichtlich, dass nach einer späteren Spitzabrechnung der Jahre 2009 und 2010 möglicherweise erheblich abweichende tatsächliche Werte angesetzt werden könnten. Mit dem Hinweis auf eine Verrechnung etwaiger Differenzen ist denknotwendig auch, in Abhängigkeit von der beschriebenen Spitzabrechnung, das Recht zum Behaltendürfen der gewährten zusätzlichen Förderung unter Vorbehalt gestellt.

30

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass der Hinweis im Bescheid vom 19. Juli 2011 nicht konkret ausführt, für welche Jahre des Zeitraums 2008 bis 2010 die (aufgrund einer bereits durchgeführten Abrechnung ermittelten) tatsächlichen Werte und für welche Jahre Schätzwerte in die Berechnung der zusätzlichen Förderung eingehen. Damit ist zwar der Umfang des Vorbehalts nicht unmittelbar ersichtlich; zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Klägerin selbst Adressatin der Zuschussbescheide für die Jahre 2008 bis 2010 ist und sie daher ohne weiteres erkennen konnte, dass Jahre 2009 und 2010 noch nicht abgerechnet waren. Vor diesem Hintergrund war für sie aus dem Berechnungsblatt einerseits und dem Ausstehen der Zuschussbescheide für die Jahre 2009 und 2010 andererseits auch erkennbar, auf welche Jahre sich der Vorbehalt endgültiger Regelung der zusätzlichen Förderung nach Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012 bezog.

31

Die erhobene Verpflichtungsklage ist auch im Übrigen zulässig, insbesondere ist die Stellungnahme der Klägerin vom 14. Juni 2021 gegenüber der Regierung als Antrag auf endgültige Festsetzung bis zu dem im Bescheid vom 19. Juli 2011 vorläufig angesetzten Betrag auslegbar.

32

b) Die Ablehnung der Festsetzung eines weiteren Betrags in Höhe von EUR 116,59 als Zuschuss für den notwendigen Schulaufwand für den Zeitraum vom 1. August 2011 bis 31. Juli 2012 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, da sie auf die Festsetzung dieses weiteren Betrags einen Anspruch hat (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Die Klägerin hat jedoch keinen Anspruch auf einen darüber hinausgehenden Betrag als zusätzliche Förderung für den oben genannten Zeitraum.

33

Rechtsgrundlage für die Festsetzung des Zuschussbetrags für den notwendigen Schulaufwand im Schuljahr 2011/2012 ist Art. 32 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl. S. 455, 633, BayRS 2230-7-1-K), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. Juni 2024 (GVBl. S. 238) und durch Verordnung vom 1. Juli 2024 (GVBl. S. 239), in der Fassung des Gesetzes vom 14. April 2011 (GVBl. S. 150), i.V.m. der Übergangsregelung in Art. 24 des

Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 (Haushaltsgesetz – HG 2011/2012) vom 14. April 2011 (GVBl. S. 150, BayRS 630-2-18-F).

34

aa) Nach Art. 32 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BaySchFG erhält der Schulträger für den notwendigen Schulaufwand im Rahmen der schulaufsichtlichen Genehmigung einen Zuschussbetrag je Schülerin oder Schüler und Schuljahr in Höhe von EUR 1.624,-. Die Übergangsregelung nach Art. 24 Abs. 1 Satz 3 HG 2011/2012 kommt bei der Klägerin nicht zur Anwendung. Aus Art. 32 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BaySchFG ergibt sich bei 255 Schülern am Stichtag der Amtlichen Schuldaten für das dem Abrechnungsschuljahr vorhergehende Schuljahr (Art. 32 Abs. 1 Satz 3 BaySchFG) ein Zuschussbetrag in Höhe von EUR 414.120,-.

35

bb) Die Klägerin hat einen Anspruch nach Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012 auf Bewilligung von weiteren EUR 116,59 als zusätzliche Förderung, jedoch keinen Anspruch auf eine Bewilligung bis zum Umfang der Festsetzung unter Vorbehalt im Bescheid vom 19. Juli 2011.

36

(1) Die Bewilligung der zusätzlichen Förderung im Bescheid vom 19. Juli 2011 stellt sich als vorläufige Regelung dar, von welcher der Beklagte in rechtmäßiger Weise im Bescheid vom 28. Januar 2022 abweichen konnte.

37

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts spricht viel dafür, in dem Vorbehalt späterer endgültiger Entscheidung eine Regelungsweise zu sehen, die die innere Wirksamkeit der Hauptregelung selbst betrifft und insofern mit Befristung, Bedingung und Widerrufsvorbehalt (Art. 36 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 BayVwVfG) verwandt ist. Die Aufzählung von Typen von Nebenbestimmungen in Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG ist aber nicht in dem Sinne abschließend, dass die Verwaltung an der Entwicklung weiterer Typen von Nebenbestimmungen gehindert wäre, selbst wenn die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 1, Abs. 2 BayVwVfG gegeben sind (BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – NVwZ 2010, 643/645 Rn. 20 zu § 36 VwVfG). Die Behörde darf allerdings eine Regelung nicht beliebig nur vorläufig treffen, sondern nur, wenn ihr eine bestehende Ungewissheit hierzu sachlichen Grund gibt. Das ist bei einer tatsächlichen Ungewissheit nur dann der Fall, wenn sie Umstände betrifft, die erst künftig eintreten und die nach dem Gesetz auch nicht im Wege einer Prognose zu schätzen sind (BVerwG, a.a.O., Rn. 21).

38

Da es sich bei der Bewilligung des Zuschusses zum Schulaufwand nach Art. 32 Abs. 1 Satz 1 BaySchFG i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012 um einen begünstigenden gebundenen Verwaltungsakt handelt, ist weiter zu berücksichtigen, dass nach Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG ein gebundener Verwaltungsakt nur mit einer Nebenbestimmung versehen werden kann, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden. Sicherstellung ist dabei dahingehend auszulegen, dass ein Verwaltungsakt vor Eintritt der gesetzlichen Voraussetzungen der in ihm getroffenen Regelung mit einer Nebenbestimmung ergehen darf, wenn eine abschließende Entscheidung dem Grunde nach noch nicht möglich ist, so dass durch Nebenbestimmungen sichergestellt werden muss, dass diese Regelung nur bei Eintritt dieser Voraussetzungen wirksam wird oder wirksam bleibt. Aus der Zulässigkeit von Nebenbestimmungen zur Sicherstellung der Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen folgt auch, dass der Gesetzgeber der Verwaltung die Befugnis einräumt, Verwaltungsakte bereits dann zu erlassen, wenn noch nicht alle gesetzlichen Tatbestandsmerkmale zu ihrer Überzeugung erfüllt sind (BSG, U.v. 11.6.1987 – 7 Rar 105/85 – juris Rn. 28; Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 243, 246).

39

Vorliegend kann dahinstehen, welche Folgen sich im Einzelnen daraus ergeben, dass der Bescheid vom 19. Juli 2011 und damit auch der darin enthaltene Vorbehalt in Bestandskraft erwachsen sind (vgl. VG München, U.v. 10.3.2024 – M 18 K 19.1931 – juris Rn. 87; Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 245, § 49 Rn. 40). Denn jedenfalls war der Beklagte rechtlich nicht gehindert, im Bescheid vom 19. Juli 2011 eine vorläufige Regelung in Bezug die zusätzliche Förderung zu treffen, da die oben genannten Voraussetzungen für eine vorläufige Regelung bei gebundenen Verwaltungsakten vorlagen.

40

Denn im Zeitpunkt des Erlasses des Bescheids vom 19. Juli 2011 war eine abschließende Entscheidung zum Umfang der zusätzlichen Förderung noch nicht möglich. Nach Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012 beträgt die zusätzliche Förderung im Schuljahr 2011/2012 87,5% des Betrags, um den der Durchschnitt der staatlichen Leistungen der Jahre 2008, 2009 und 2010 den pauschalen Zuschussbetrag nach Art. 32 Abs. 1 Satz 1 BaySchFG übersteigt. Nachdem die Regelung auf den Durchschnitt „der staatlichen Leistungen“ der Jahre 2008, 2009 und 2010 abstellt, ist davon auszugehen, dass die bestandskräftig festgesetzten staatlichen Leistungen maßgeblich sein sollen. Die staatlichen Leistungen der Jahre 2009 und 2010 für die Schule waren im Zeitpunkt des Bescheidserlasses am 19. Juli 2011 noch nicht festgesetzt. Der Beklagte muss sich auch nicht entgegenhalten lassen, dass er es selbst in der Hand gehabt hätte, die Ungewissheit durch Verbescheidung der Zuschussanträge für die Jahre 2009 und 2010 zu beenden (wie für das Jahr 2009 durch Bescheid vom 29. August 2011 geschehen). Denn selbst wenn es dem Beklagten rein tatsächlich möglich gewesen wäre, die Spitzabrechnung der Jahre 2009 und 2010 umgehend vorzunehmen, wäre der Zeitpunkt der Bestandskraft der Zuschussbescheide 2009 und 2010 für den Beklagten nicht absehbar gewesen. Würde in einer derartigen Konstellation die Zulässigkeit einer Leistung unter Vorbehalt späterer endgültiger Festsetzung abgelehnt, hätte dies für den betroffenen Schulträger zur Folge, dass im Fall eines Rechtsstreits über die Zuschussbescheide der Jahre 2008 bis 2010 vor Rechtskraft keine Gewährung der zusätzlichen Förderung möglich wäre. Vor diesem Hintergrund war es dem Beklagten unbenommen, die zusätzliche Förderung zunächst nur vorläufig anzusetzen.

41

(2) Die Klägerin hat einen Anspruch auf Festsetzung weiterer EUR 116,59 als zusätzliche Förderung.

42

Nach Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012 wird für die privaten Volksschulen, bei denen die staatlichen Leistungen je Schülerin oder Schüler zum Schulaufwand (ausgenommen Baumaßnahmen) im Durchschnitt der Jahre 2008, 2009 und 2010 über dem pauschalen Zuschussbetrag nach Art. 32 Abs. 1 Satz 1 BaySchFG liegen, übergangsweise bis einschließlich des Schuljahres 2018/2019 eine zusätzliche Förderung zum Schulaufwand gewährt. Nach der folgenden Tabelle beträgt die zusätzliche Förderung im Schuljahr 2011/2012 87,5% des Betrags, um den der Durchschnitt der staatlichen Leistungen der Jahre 2008, 2009 und 2010 den pauschalen Zuschussbetrag nach Art. 32 Abs. 1 Satz 1 BaySchFG in Höhe von EUR 1.624,- übersteigt.

43

Danach sind für die Jahre 2008 bis 2010 die jeweiligen staatlichen Leistungen sowie die jeweilige Schülerzahl zu ermitteln und hieraus die staatlichen Leistungen pro Schüler zu errechnen. Es begegnet keinen rechtlichen Bedenken, dass der Beklagte hierfür die Schülerzahl des jeweiligen Jahres (und nicht zum Stichtag der Amtlichen Schuldaten des Vorjahres) herangezogen hat. Eine dem Art. 32 Abs. 1 Satz 3 BaySchFG entsprechende Regelung ist in Art. 24 HG 2011/2012 nicht enthalten und die Regelung in Art. 32 Abs. 1 Satz 3 BaySchFG war auch für die Jahre 2008 bis 2010 nicht anwendbar. Die zusätzliche Förderung ist eine Übergangsbestimmung zur Milderung von Härten bei Einführung der Bezuschussung durch Pauschalen und hat keinen näheren Bezug zu den übrigen Bestimmungen des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes, so dass sich eine analoge Anwendung nicht aufdrängt. Im Hinblick auf die rückblickende Vergleichsbetrachtung sprechen auch keine praktischen Gesichtspunkte dafür, die Schülerzahlen des Vorjahres heranzuziehen.

44

Für die staatlichen Leistungen im Jahr 2010 ergeben sich für die Klägerin aus dem Bescheid vom 24. Mai 2018 EUR 367.357,13 zuzüglich EUR 141.812,20, aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 27. August 2019 (M 3 K 14.3878) EUR 399,09 und aus dem zwischen den Beteiligten geschlossenen Vergleich (M 3 K 19.4392) EUR 58.689,95, somit insgesamt EUR 568.258,37.

45

Hiernach ergeben sich folgende Beträge für die Jahre 2008 bis 2010:

	Schülerzahl	Staatliche Leistungen zum Schulaufwand (ohne Baumaßnahmen)	Leistungen pro Schüler
2008	256	502.972,87 EUR	1.964,74
2009	264	500.284,78 EUR	1.895,02

2010	[255]	568.258,37 EUR	2.228,46
Durchschnitt			2.029,41

46

Der Differenzbetrag zum pauschalen Zuschussbetrag pro Schüler beträgt damit EUR (2.029,41 – 1.624) = EUR 405,41. Bei einer Förderquote von 87,5% im Schuljahr 2011/2011 ergibt sich pro Schüler eine zusätzliche Förderung von EUR 354,73. Somit errechnet sich für das Schuljahr 2011/2012 bei einer Schülerzahl von 255 (Art. 32 Abs. 1 Satz 3 BaySchFG) eine über den Zuschussbetrag von EUR 414.120,00 hinausgehende zusätzliche Förderung von EUR 90.456,15, was zu einer Gesamtfördersumme von EUR 504.576,15 EUR führt.

47

Da der Beklagte im Bescheid vom 28. Januar 2022 bei unverändertem Zuschussbetrag nach Art. 32 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BaySchFG lediglich eine Gesamtfördersumme von EUR 504.459,56 festgesetzt hat, hat die Klägerin Anspruch auf Festsetzung eines weiteren Betrags von EUR 116,59.

48

cc) Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Festsetzung weiterer Beträge als zusätzliche Förderung im Schuljahr 2011/2012.

49

Soweit die Klägerin einen weitergehenden Anspruch darauf stützt, dass der Beklagte es versäumt habe, rechtzeitig eine endgültige Regelung zu treffen, nachdem der Zuschussbescheid für 2009 bereits am 29. August 2011 vorgelegen habe, zudem eine Verrechnung von Differenzbeträgen mit der zusätzlichen Förderung nur bis zum Schuljahr 2018/2019 möglich gewesen sei und schließlich der Rechtsgedanke von Art. 49 Abs. 2 Satz 2, Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG anzuwenden sei, bleibt sie mit diesem Vorbringen ohne Erfolg.

50

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darf die Behörde eine vorläufig getroffene Regelung nicht beliebig lange aufrechterhalten. Der Adressat hat einen Anspruch darauf, dass die Behörde die vorbehaltene Nachprüfung unverzüglich vornimmt, sobald der Grund für den Vorbehalt entfallen ist. Welche Folgerungen im Einzelnen zu ziehen sind, hat das Bundesverwaltungsgericht jedoch offen gelassen und lediglich darauf verwiesen, dass eine von der Behörde zu vertretende Verzögerung einer Zinsforderung insoweit entgegen steht (BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – NVwZ 2010, 643/644f. Rn. 22, 30 ff.). Dies dürfte vorliegend bei der Rückforderung insbesondere den Anteil betreffen, der sich aus dem mit Bescheid vom 29. August 2011 niedriger festgesetzten Zuschuss für 2009 ergibt.

51

Soweit die Klägerin darauf verweist, dass eine Verrechnung der zuviel geleisteten zusätzlichen Förderung nur bis zum Schuljahr 2018/2019 möglich gewesen sei, da nur bis zu diesem Zeitpunkt nach Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012 eine zusätzliche Förderung vorgesehen sei, würde dieser Einwand zum einen lediglich die Verrechnung des zuviel gezahlten Betrags, nicht jedoch die endgültige Festsetzung der zusätzlichen Förderung für 2011/2012 betreffen. Zum anderen bietet weder der Wortlaut oder Sinngehalt des Bescheids vom 19. Juli 2011 einen Anhalt für dieses Verständnis, noch ergibt sich dies aus Art. 32 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BaySchFG i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012.

52

Die Vorschriften der Art. 48 Abs. 4 Satz 1, Art. 49 Abs. 2 BayVwVfG sind weder direkt noch dem Rechtsgedanken nach anwendbar (BVerwG, U.v. 15.3.2017 – 10 C 1/16 – juris Rn. 22; U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – NVwZ 2010, 643/644 Rn. 16; U.v. 14.4.1983 – 3 C 8.82 – juris Rn. 35). Denn ein Verwaltungsakt unter dem Vorbehalt endgültiger Regelung erlaubt eine spätere Festsetzung ohne Bindung an die Maßgaben der Art. 48, 49 BayVwVfG; anders als in den von Art. 48 Abs. 4 Satz 1, Art. 49 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG erfassten Fällen ist beim Vorbehalt endgültiger Regelung für den Adressaten unmittelbar ersichtlich, dass die endgültige Festsetzung unter Umständen abweichend ausfallen wird und er dann mit einer Rückforderung konfrontiert sein wird. Liegen – wie hier – die rechtlichen Voraussetzungen, die gerade auch den Schutz des Bescheidsadressaten vor einer Umgehung von Art. 48, 49 BayVwVfG bezwecken, für den Vorbehalt endgültiger Regelung vor, wäre es widersprüchlich, in Bezug auf die endgültige Festsetzung dennoch den Rechtsgedanken von Art. 48 Abs. 4 Satz 1, Art. 49 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG heranzuziehen.

53

Vorliegend sind keine sonstigen Gesichtspunkte ersichtlich, die im Hinblick auf den Erlasszeitpunkt des Bescheids vom 28. Januar 2022 einen Anspruch der Klägerin auf Festsetzung der zusätzlichen Förderung im Umfang des Bescheids vom 19. Juli 2011 begründen könnten. Insbesondere sind keine Anhaltspunkte für eine treuwidrige Verfahrensverschleppung (vgl. BVerwG, U.v. 15.3.2017 – 10 C 1/16 – juris Rn. 19) erkennbar. Im Zeitpunkt des Erlasses des Bescheids vom 19. Juli 2011 lagen für die Jahr 2009 und 2010 keine Zuschussbescheide als Grundlage der Berechnung der zusätzlichen Förderung vor. Dass der Bescheid über die endgültige Festsetzung erst am 28. Januar 2022 erlassen wurde, hat seinen Grund in dem langjährigen Rechtsstreit zwischen den Beteiligten um den Zuschuss zum notwendigen Schulaufwand für das Jahr 2010, der mit der Annahme des gerichtlichen Vergleichsvorschlags am 28. September 2020 zum Abschluss kam (Verfahren M 3 K 19.4392). Das Anhörungsschreiben zum Bescheid vom 28. Januar 2022 datiert vom 23. April 2021; ein treuwidriges Verhalten des Beklagten ergibt sich hieraus nicht.

54

Die Klägerin macht weiter geltend, der Beklagte verhalte sich widersprüchlich, da im gerichtlichen Verfahren um den Zuschuss 2010 (M 3 K 14.3878) mit Zustimmung des Beklagten der Klägerin zugestanden worden sei, betreffend der Höhe der Förderung (100% anstelle von 80%) für 2010 ein Antragsverfahren einzuleiten; gegen den ablehnenden Bescheid habe die Klägerin Widerspruch eingelegt, welcher noch nicht verbeschieden sei. Dass der Beklagte nicht auch den Abschluss dieses Verfahrens abwartete, macht jedoch sein Verhalten weder widersprüchlich noch treuwidrig. Nach dem Vorbringen der Klägerin im Verfahren M 3 K 14.3878 stützt die Klägerin den geltend gemachten weitergehenden Anspruch für das Jahr 2010 auf Art. 58 BaySchFG i.V.m. Art. 8 § 2 des Konkordats zwischen seiner Heiligkeit Papst Pius XI. und dem Staate Bayern in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 01-5-1-K/WK) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Zusatzprotokoll vom 19.1.2007 (GVBl. S. 351, 449). Danach ersetzt der Staat unter anderem privaten katholischen Volksschulen auf Antrag des Schulträgers den notwendigen Aufwand, der sich nach dem der öffentlichen Schulen bemisst. Für den Fall, dass sich tatsächlich auf dieser Grundlage ein Anspruch der Klägerin ergeben sollte, würde sich die Frage anschließen, inwieweit dann überhaupt noch der Anwendungsbereich von Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012 eröffnet ist, der an Leistungen für den Schulaufwand nach Art. 32 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BaySchFG anknüpft. Nachdem der Beklagte die Rechtsauffassung der Klägerin, dass sie Ansprüche aus Art. 58 BaySchFG i.V.m. Art. 8 § 2 des Konkordats herleiten könne, offenbar nicht teilt, erscheint das Vorgehen des Beklagten weder widersprüchlich noch sachwidrig.

55

Soweit die Klägerin geltend macht, der Beklagte hätte umgehend auf die Bestandskraft des Zuschussbescheids für 2009 reagieren und einen diesbezüglich geänderten Bescheid für 2011/2012 erlassen müssen, ergibt sich auch hieraus keine Treuwidrigkeit des Beklagten. Auch ein solcher Zuschussbescheid wäre wegen der zum damaligen Zeitpunkt noch nicht verbeschiedenen staatlichen Leistungen des Jahres 2010 als Teil der Berechnungsgrundlage der zusätzlichen Förderung nach Art. 24 Abs. 1 Satz 2 HG 2011/2012 vorläufig ergangen. Vor diesem Hintergrund erscheint es jedenfalls nicht treuwidrig, wenn der Beklagte stattdessen eine Neuberechnung erst dann vornimmt, wenn auch die staatlichen Leistungen des Jahres 2010 bestandskräftig festgestellt sind. Die oben genannte Rechtsprechung, wonach Verzögerungen bei Erlass des Schlussbescheids einer Zinsforderung bei Rückforderungen entgegenstehen (BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – NVwZ 2010, 643 Rn. 22, 30 ff.), wahrt die Interessen der Klägerin in Bezug auf die Situation nach Bestandskraft des Zuschussbescheids für 2009 hinreichend.

56

Die Klage ist daher im Übrigen unbegründet.

57

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

58

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.