

Titel:

Erfolgreiche Klage auf eine höhere als die bewilligte Förderung nach der "Zuschussrichtlinie Münchner Förderformel"

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3

BV Art. 118

Leitsätze:

1. Ein vorläufiger Verwaltungsakt muss auch im Fall eines rechtswidrigen Vorläufigkeitsvermerks durch einen - zwar dann ggf. inhaltlich nicht von dem Abschlagsbescheid divergierenden - endgültigen Bescheid ersetzt werden; der Adressat einer nur vorläufigen begünstigenden Regelung muss diese endgültige Regelung ggf. erstreiten. (Rn. 59 – 60) (redaktioneller Leitsatz)
2. Bei der Gewährung freiwilliger Leistungen besteht für die Behörde bei der Ausgestaltung von Förderrichtlinien ein weiter Ermessensspielraum, der nur durch das Willkürverbot begrenzt ist. (Rn. 68) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine Neubegründung oder Änderung einer Förderpraxis ist nur für die Zukunft möglich; insbesondere verstößt es gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, wenn nachträglich in einen in der Vergangenheit liegenden, abgeschlossenen Sachverhalt eingegriffen wird. (Rn. 77) (redaktioneller Leitsatz)
4. Im Subventionsrecht gilt die Maßgabe, dass es in der Sphäre des Zuwendungsempfängers liegt, die Voraussetzungen für die Gewährung einer Zuwendung bis zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt darzulegen und nachzuweisen, wobei eine erhöhte Sorgfaltspflicht im Hinblick auf die Richtigkeit und Vollständigkeit seiner Angaben besteht. (Rn. 89) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Münchner Förderformel (MFF), Gleichbehandlung, Selbstbindung der Verwaltung, Vertrauensschutz, Vorläufigkeitsvermerk, vorläufiger Verwaltungsakt, endgültige Regelung, Kindertageseinrichtung, Förderrichtlinien, Münchner Förderformel, Mitwirkungspflichten im Subventionsrecht

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Urteil vom 06.10.2025 – 4 BV 24.777

Fundstelle:

BeckRS 2024, 9101

Tenor

I. Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger für die Kindertageseinrichtung „W.-S.-Str.“ für den Bewilligungszeitraum 2016 einen Faktor „eöff“ in Höhe von 32.500,22 EUR zu bewilligen. Der Bescheid vom 7. März 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 27. März 2019 wird insoweit aufgehoben. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

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

IV. Die Berufung wird zugelassen.

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 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 Zuschussrichtlinie in der Fassung vom 27. Oktober 2015 (im Folgenden: ZuRi), 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

Unter III. („Besondere Fördervoraussetzungen“) werden die einzelnen Förderfaktoren näher bestimmt. So regelt Ziffer 3.15 ZuRi den „Faktor *estandort* Standortfaktor Bildung.“ Demnach ist Fördervoraussetzung „die Zugehörigkeit der Einrichtung des Antragstellers/der Antragstellerin zu den nach dem maßgeblichen (...) Sozialindex“ durch die Beklagte „ermittelten förderfähigen Einrichtungen (= Standorteinrichtungen) in belasteten Stadtbezirksvierteln. Durch formlosen Antrag des Trägers könne bei Vorliegen eines wichtigen Grundes eine Einrichtung in die Liste aufgenommen bzw. seitens der Beklagten von der Liste gestrichen werden. Weiter wird bestimmt:

6

„Der Status als Standorteinrichtung wird“ von der Beklagten „von Amts wegen oder auf Antrag jeweils grundsätzlich für drei Jahre (Laufzeit) vergeben. Für die Vergabe ist ausschlaggebend, dass bei der Beantragung im ersten Bewilligungszeitraum der Laufzeit im Januar mindestens 50 Prozent der Kinder in einem zu diesem Zeitpunkt als belastet definierten Stadtbezirksviertel, oder in einer staatlichen Gemeinschaftsunterkunft bzw. anderen Einrichtungen einer betreuten Wohnform nach den Sozialgesetzbüchern leben. Sollte der Status über das dritte Jahr hinaus nicht verlängert werden, können auf Antrag Mittel gemäß Faktor *estandort* für ein weiteres Jahr gewährt werden (...). Der Antragsteller, die Antragstellerin ist verpflichtet, (...) innerhalb der Laufzeit jährlich mit Einreichung der Endabrechnung nachrichtlich die prozentuale Belegung der Kinder, die in einem belasteten Stadtbezirksviertel wohnen, schriftlich mitzuteilen.“

7

Unter Ziffer 3.16 „Faktor *eöff*: Faktor für zusätzliche Öffnungstage“ wird als Fördervoraussetzung geregelt, „dass die Einrichtung unter Einhaltung der Vorgaben des BayKiBiG an weniger als 30 Werktagen (Montag bis Freitag) im Kalenderjahr geschlossen wird. Als Nachweis sei eine „Bestätigung des Elternbeirats der Einrichtung und des Antragstellers bzw. der Antragstellerin über die Öffnungs- bzw. Schließzeit und das Betreuungsangebot für das jeweilige Kalenderjahr mit der Endabrechnung vorzulegen.“

8

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. Die Antragstellerin bzw. der Antragsteller hat gemäß Ziffer 3.24 ZuRi („erforderliche Unterlagen“) nachzuweisen, dass die Fördervoraussetzungen gegeben sind. Die Entscheidung über den Antrag ergeht schriftlich im Rahmen eines Zuwendungs- oder (Teil-)Ablehnungsbescheides (Ziffer 3.25 ZuRi). Unter Ziffer 3.27 ZuRi („Abschlagszahlung“) wird bestimmt, dass die Zuwendungsempfänger auf Antrag vierteljährlich ausbezahlte Abschlagszahlungen erhalten, deren Höhe maximal 90 Prozent der nach der Förderformel zu erwartenden

Zuwendungen betrage. Gemäß Ziffer 3.28 ZuRi („Endabrechnung“) hat der Zuwendungsempfänger der zuwendungsgebenden Dienststelle „bis zum dem im Bewilligungsbescheid ausgewiesenen Termin unaufgefordert einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis vorzulegen, der aus einem zahlenmäßigen Nachweis jeweils in Bezug auf die gewährten Förderfaktoren und – soweit zutreffend – einem Kurzbericht für den Faktor e_{standort} besteht. Daneben sind weitere Unterlagen, u.a. eine Personalaufstellung der Einrichtung und der angefallenen Gesamtpersonalkosten vorzulegen.

9

Mit Bescheid vom 31. März 2015 bewilligte die Beklagte erstmals für die streitgegenständliche Einrichtung für den Bewilligungszeitraum vom 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2015 Zuwendungen. Des Weiteren wurde der „Status der Einrichtung als solche mit Standortfaktor“ befristet bis 31. Dezember 2015 festgestellt. Eine Förderung nach dem Standortfaktor enthielt der Bescheid nicht. Für die Bewilligung des Standortfaktors wurde als Nebenbestimmung u.a. die Bedingung geregelt, dass „in der Einrichtung jahresdurchschnittlich mindestens 50% (bzw. 70%) der Kinder aufgenommen sind, die in einem belasteten Stadtbezirksviertel wohnen“, um einen Standortfaktor in Höhe von 20% (bzw. 30%) der BayKiBiG-Förderung zu erhalten“ (Ziffer III, 2, c, ccc).

10

Mit E-Mail vom 10. Dezember 2015 übermittelte die Beklagte dem Kläger ein Informationsblatt betreffend „Informationen zum Abschlagszahlungs-Antrag, Verfahren und Neuerungen für 2016“ bei der MFF. Unter dessen Ziffer 5 wurde hinsichtlich 2016 auf „Neuerungen und Änderungen aus der aktuellen Zuschussrichtlinie vom 27. Oktober 2015“ hingewiesen.

11

Mit E-Mail vom 23. Dezember 2015 übersandte die Beklagte dem Kläger betreffend den Förderfaktor e_{standort} „zur Prüfung Ihrer in der jeweiligen Kindertageseinrichtung betreuten Kinder (Wohnanschrift des Kindes)“ eine aktuelle Adressübersicht gültig ab 1. Januar 2016.

12

Mit Schreiben vom 22. Januar 2016 beantragte der Kläger bei der Beklagten die Bewilligung von Abschlagszahlungen nach der MFF für den Bewilligungszeitraum 2016. Auf Seite 3 des Antrags kreuzte der Kläger das Feld hinsichtlich des Förderfaktors e_{standort} , wonach mindestens 50 Prozent Kinder betreut würden, die in den geförderten Stadtbezirksvierteln bzw. Unterkunftsarten (gemäß gültiger Adressliste) wohnen, mit „ja“ an.

13

Mit Bescheid vom 29. März 2016 bewilligte die Beklagte dem Kläger für das Kalenderjahr 2016 für die streitgegenständliche Einrichtung eine Zuwendung in Höhe von 323.960,79 EUR. Die Zuwendung beruhte gemäß Ziffer I.2 des Bescheides in Höhe von 60.185,60 EUR auf dem Förderfaktor e_{ausfall} , in Höhe von 120.371,20 EUR auf dem Förderfaktor e_{standort} , in Höhe von 32.500,22 EUR auf dem Faktor $e_{\text{öff}}$, in Höhe von 17.304,31 EUR auf dem Faktor k_{fu3} sowie in Höhe von 32.526,90 EUR auf dem Förderfaktor k_{fkont} .

14

Unter Ziffer I.4. findet sich die nachfolgende Bestimmung:

„Der Status der Einrichtung als solche mit Standortfaktor wird befristet bis zum 31.12.2018 festgestellt.“

15

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.

16

Zur Begründung wurde unter Ziffer 4 ausgeführt, dass die Höhe der Fördersumme auf den Angaben des Zuwendungsempfängers im Förderantrag und den von ihm hierzu gemachten Angaben beruhe. Weiter wird unter Ziffer 5 erläutert, dass die in Ziffer II erklärte Vorläufigkeit darauf beruhe, dass zum Zeitpunkt der

Verbescheidung noch keine abschließende Prüfung erfolgen kann, ob sämtliche Fördervoraussetzungen während des gesamten Bewilligungszeitraums eingehalten sind. Die „endgültige/genauere Überprüfung“ erfolge nach Vorlage des Verwendungsnachweises im Rahmen der Endabrechnung nach dem Ende des Bewilligungszeitraums.

17

Mit „Endabrechnungsbescheid“ vom 9. Juni 2017 bewilligte die Beklagte für den Bewilligungszeitraum des Kalenderjahres 2015 für die streitgegenständliche Einrichtung des Klägers u.a. einen Standortfaktor in Höhe von 119.789,01 EUR.

18

Mit Schreiben vom 31. August 2017 beantragte der Kläger bei der Beklagten für die streitgegenständliche Einrichtung die Endabrechnung für den Bewilligungszeitraum des Kalenderjahres 2016 in Höhe eines Förderfaktors „estandort“ von 132.100,21 EUR sowie eines Förderfaktors „eöff“ in Höhe von 35.158,71 EUR.

19

Mit streitgegenständlichem „Endabrechnungsbescheid“ vom 7. März 2018 bewilligte die Beklagte für das Kalenderjahr 2016 für die streitgegenständliche Einrichtung eine Förderung in Höhe von 207.524,53 EUR und führte aus, dass diese Festsetzung endgültig sei und den vorläufigen Bescheid vom 29. März 2016 ersetze (Ziffer 1 des Bescheides). Gemäß Ziffer 2 des Bescheids sei mit den Abschlagszahlungen ein zu hoher Betrag ausbezahlt worden und werde ein Betrag i.H.v. 86.535,47 EUR zur Rückzahlung festgesetzt. Zur Begründung wurde unter Ziffer I. ausgeführt, dass sich bei der Endabrechnung ergeben habe, dass die bisher bewilligten Abschlagszahlungen höher als der jetzt festzusetzende Betrag gewesen seien.

20

Bei der Endabrechnung sei der Förderfaktor estandort abweichend vom Antrag festgesetzt worden, da die Voraussetzungen für die Gewährung nicht vorgelegen hätten. In der Einrichtung seien im Januar 2016 nur 45 Prozent Kinder anwesend gewesen, „die in belasteten Straßen gewohnt haben.“ Der Förderfaktor eöff sei abweichend vom Antrag festgesetzt worden, da bei drei bestätigten Fortbildungstagen mit externem Referenten 20 Schließtage berücksichtigt worden seien. Der Höchstbetrag werde gewährt.

21

Außerdem wurde ausgeführt, dass für den Bewilligungszeitraum 2016 eine neue Statuslaufzeit begonnen habe. Voraussetzung für die Gewährung des Faktors estandort sei, dass die Einrichtung als sog. Standorteinrichtung geführt werde. Darüber hinaus sei ausschlaggebend, dass bei Beantragung im ersten Bewilligungszeitraum der Förderlaufzeit im Januar mindestens 50 Prozent der Kinder in einem zu diesem Zeitpunkt als belastet definierten Stadtbezirksviertel, oder in einer staatlichen Gemeinschaftsunterkunft bzw. anderen Einrichtungen einer betreuten Wohnform nach den Sozialgesetzbüchern leben. Die Adressliste der Kinder, die im Januar 2016 die Einrichtung besuchten, sei vom Kläger mit den Antragsunterlagen zur Endabrechnung 2016 vorgelegt worden. Demnach hätten im Januar 2016 nur 45 Prozent der Kinder in entsprechend belasteten Stadtbezirksvierteln gelebt. Daher könnte der Faktor estandort nicht gewährt werden.

22

Mit Widerspruchsbescheid vom 27. März 2019 wies die Regierung von Oberbayern den Widerspruchsantrag des Klägers als unzulässig, mindestens unbegründet zurück.

23

Mit Schriftsatz vom 23. April 2019, eingegangen bei Gericht am 24. April 2019, ließ der Kläger durch seinen Prozessbevollmächtigten Klage zum Verwaltungsgericht München erheben und beantragte im Schriftsatz vom 14. Mai 2019:

24

1. Der Bescheid vom 7. März 2018 wird insoweit aufgehoben, als mit ihm die mit Verwaltungsakt vom 29. März 2016 bewilligte Förderung für den Förderfaktor estandort in Höhe von 120.371,20 EUR geändert und vollständig abgelehnt worden ist.

25

2. Der Bescheid vom 7. März 2018 wird insoweit aufgehoben, als mit ihm die mit Verwaltungsakt vom 29. März 2016 bewilligte Förderung für den Förderfaktor „e_{öff}“ in Höhe von 32.500,22 EUR durch eine Förderung in Höhe von 28.220,36 EUR ersetzt worden ist.

26

Zudem beantragte der Klägerbevollmächtigte mit Schriftsatz vom 30. November 2023,

27

hilfsweise für den Fall der Unzulässigkeit oder Unbegründetheit des Antrags vom 14. Mai 2019 die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 7. März 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 27. März 2019 zu verpflichten, für den Förderfaktor e_{standort} einen Betrag in Höhe von 120.371,20 EUR und für den Förderfaktor e_{öff} einen Betrag in Höhe von 32.500,22 EUR zu bewilligen.

28

Zur Begründung wurde mit Schriftsatz vom 14. Mai 2019 hinsichtlich des Förderfaktors e_{standort} im Wesentlichen ausgeführt, dass zwar ein vorläufiger Verwaltungsakt, wie ihn die Bewilligung von Abschlagszahlungen darstellt, problemlos durch einen Schlussbescheid ersetzt werden könne. Dies gelte jedoch nur dann, wenn ein vorläufiger Verwaltungsakt in rechtmäßiger Weise erlassen worden ist und nur in dem Umfang, in welchem durch einen Vorläufigkeitsvorbehalt deutlich gemacht worden sei, dass die entsprechende Regelung später endgültig werden würde. Mit dem Bescheid vom 29. März 2016 sei verbindlich die Förderung für den Faktor e_{standort} festgestellt worden.

29

Dies begründe sich zum einen dadurch, dass die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass eines vorläufigen Verwaltungsakts fehlen würden. Ein sachlicher Grund für eine vorläufige Regelung liege nicht vor. Denn nach Ziffer 3.15 der ZuRi sei für die Förderung nach dem Standortfaktor die Belegungssituation im Januar des Jahres maßgeblich. Zum Erlasszeitpunkt im März 2016 sei es problemlos möglich gewesen, festzustellen, wie sich die Belegungssituation im Januar 2016 gestaltet habe. Ein sachlicher Grund sei jedoch für einen vorläufigen Verwaltungsakt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (U.v.19.11.2019 – 3 C 7/09) erforderlich. Damit habe hinsichtlich des Faktors e_{standort} im März 2016 nur eine endgültige Regelung erfolgen können und sei eine Ersetzung dieser Festlegung durch den Bescheid vom 7. März 2018 rechtswidrig.

30

Überdies sei der Standortfaktor nicht ausdrücklich unter dem Vorbehalt einer endgültigen späteren Regelung ergangen, sodass von einer endgültigen Regelung ausgegangen werden müsse. Hierfür spreche auch eine am objektiven Empfängerhorizont erfolgende Auslegung. Mit dem Verwaltungsakt vom 29. März 2016 werde nicht angedeutet, dass auch die Feststellung hinsichtlich der Förderung wegen des Standortfaktors einem Vorläufigkeitsvorbehalt unterliege. Die Formulierung im Bescheid vom 29. März 2016 sei vielmehr im Sinne einer endgültigen Bewilligung zu verstehen gewesen. Für keine andere seiner Einrichtungen habe der Kläger nachträglich eine abgeänderte Entscheidung hinsichtlich des Standortfaktors erhalten, was zudem für die Annahme einer endgültigen Entscheidung spreche. Hierfür streite auch der Umstand, dass mit der Förderung hinsichtlich des Standortfaktors eine langfristige Verpflichtung des Trägers einhergehe, zusätzliches Personal zu beschäftigen und zu bezahlen. Hierfür sei eine auf Jahre angelegte Planung unerlässlich.

31

Selbst wenn zweifelhaft sei, ob eine vorläufige Regelung vorliegt, so ginge diese Unklarheit zulasten der Verwaltung.

32

Soweit die Beklagte mit der Neufassung der ZuRi vom 27. Oktober 2015 die Drei-Jahres-Zeiträume neu festgelegt habe, verstoße dies gegen das Verbot echter Rückwirkung.

33

Hinsichtlich des Förderfaktors e_{öff} wurde im Wesentlichen vorgetragen, dass eine nachvollziehbare Begründung für die Kürzung zwar nicht vorliege, diese wohl aber vorgenommen worden sei, weil nur Fortbildungen externer Referenten anerkannt worden seien. Hierfür finde sich keine rechtliche Grundlage.

34

Die Beklagte hat mit Schreiben vom 28. Juni 2019 beantragt,

35

die Klage abzuweisen.

36

Zur Begründung führte sie hinsichtlich des Faktors *estandort* im Wesentlichen aus, dass der Abschlagsbescheid nur aufgrund der Angaben der Träger erlassen werde, was der Verfahrensbeschleunigung diene und eine frühzeitige vorläufige Auszahlung der Abschlagszahlungen ermögliche. Dass die Richtigkeit der Angaben in der Endabrechnung überprüft wird, werde im Bescheid vom 29. März 2016 insbesondere in Ziffer II und Ziffer III Nr. 2 b) aa) ccc) sowie in der Begründung unter Ziffer 4 deutlich zum Ausdruck gebracht. Dies gelte auch für den Faktor *estandort*, was beispielsweise am Wort „soweit“ unter Ziffer III Nr. 2 b) aa) ccc) deutlich werde. Ein Vertrauen werde nicht geschaffen und auch eine Unklarheit sei durch den Abschlagsbescheid nicht geschaffen worden.

37

Die Festsetzung des Status als Standorteinrichtung sei von der Festsetzung der Förderhöhe abhängig. Der Status sei bis zum 31. Dezember 2018 festgesetzt worden. Dies stelle jedoch nur eine Fördervoraussetzung für den Erhalt einer Förderung nach dem Faktor *estandort* dar. Kumulativ sei eine entsprechende Prozentzahl an förderfähigen Kindern entscheidend, die vom Kläger im maßgeblichen Zeitraum (Januar 2016) nicht erreicht worden sei. Dies sei für den Kläger anhand der im Dezember 2015 übersandten Adresslisten auch erkennbar gewesen.

38

Hinsichtlich des Faktors *eöff* trug die Beklagte im Wesentlichen vor, dass die Sachlage hinsichtlich der Anerkennung von Fortbildungstagen lediglich bei Leitung durch einen externen Referenten mit Mail vom 10. Oktober 2017 erläutert worden sei. Die Beklagte habe sich ab dem Bewilligungszeitraum 2016 dazu entschlossen, nur noch solche Fortbildungstage anzuerkennen, die von einem externen Referenten abgehalten werden und deren Thema eindeutig formuliert ist. Dies sei bei allen nach der MFF geförderten Kindertageseinrichtungen ab dem Bewilligungszeitraum 2016 so gehandhabt worden. Der Kläger könne sich nicht darauf berufen, dass dies der ZuRi nicht entnommen werden könnte, da dieser keine Außenwirkung zukomme. Der Kläger könne lediglich eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes geltend machen, welche im vorliegenden Fall aufgrund der einheitlichen Handhabung bei allen geförderten Kindertageseinrichtungen im maßgeblichen Bewilligungszeitraum nicht vorliege.

39

Mit Schriftsatz vom 24. Juli 2019 erklärte der Bevollmächtigte des Klägers hinsichtlich des Faktors *estandort* klarstellend, dass der Bürger bei der Konstellation des vorläufigen Verwaltungsakts in einem Schwebezustand belassen werde, was nur ausnahmsweise zu rechtfertigen sei. Ein hierfür erforderlicher sachlicher Grund sei vorliegend weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht gegeben.

40

Hinsichtlich des Förderfaktors *eöff* könne sich die Beklagte nicht von ihrer bisherigen Förderpraxis lösen. Bis zum streitgegenständlichen Abrechnungsjahr habe die Beklagte Veranstaltungen mit einem internen Referenten anerkannt. Eine Änderung dieser Förderpraxis sei für den Kläger nicht erkennbar gewesen, insbesondere nicht aus dem Formular für die Beantragung der Fördermittel für das Kalenderjahr 2016. Erstmals mit E-Mail vom 10. Oktober 2017 habe der Kläger von der Änderung der Verwaltungspraxis erfahren. Es bestehe überdies kein sachlicher Grund für die Änderung der Verwaltungspraxis. Eine Änderung hätte zudem kommuniziert werden müssen, damit eine Reaktion und Disposition des Klägers ermöglicht hätte werden können.

41

In der mündlichen Verhandlung vom 11. Oktober 2023 verzichteten die Parteien auf weitere mündliche Verhandlung.

42

Mit Schriftsatz vom 26. Oktober 2023 legte die Beklagte weitere Unterlagen vor und führte ergänzend im Wesentlichen aus, dass sich in sämtlichen Zuschussrichtlinien seit 2011 die Formulierung finde, dass der Status Standorteinrichtung jeweils grundsätzlich für drei Jahre festgelegt werde. Die Bestimmung als Statureinrichtung sei dabei Bedingung für den Erhalt der Förderung. Darüber hinaus werde jedoch als

kumulative Voraussetzung zusätzlich zum Status die Erforderlichkeit der Betreuung einer gewissen Anzahl an berücksichtigungsfähigen Kindern benannt (Belegungssituation).

43

Im Zuge der geplanten Umstrukturierung des Standortfaktors ab dem Kalenderjahr 2016 sei der Status für den Bewilligungszeitraum 2015 nur für ein Jahr (insoweit abweichend vom Grundsatz) festgelegt worden. Dies sei in allen Bescheiden, u.a. auch im Abschlagsbescheid des Klägers (Ziff. 4 des Tenors) so festgelegt worden. Daher habe auch nicht der Eindruck entstehen können, es würde eine Aussage für einen darüberhinausgehenden Zeitraum getroffen werden. Dass die Feststellung des Status Standorteinrichtung nicht automatisch die Bewilligung der Förderung aus dem Faktor Standort bedeute, werde auch aus den Abschlagsbescheiden 2014 und 2015 deutlich. In beiden Bescheiden werde der Status entsprechend der Verwaltungspraxis der Beklagten festgesetzt, Mittel jedoch noch nicht bewilligt. Ein Vertrauensschutz habe also nicht entstehen können.

44

Für alle Kindertageseinrichtungen sei ab 2016 eine neue Statusbestimmung vorgenommen und die – neu geregelte – förderfähige Belegungssituation zum Januar 2016 für die Bewilligung der Mittel aus dem Faktor als entscheidend herangezogen worden. Hierüber seien die Träger in einer ausführlichen Informationsveranstaltung am 16. November 2015, an welcher auch der Kläger teilgenommen habe, informiert worden. Dem Kläger habe also bei Beantragung des Faktors für den Bewilligungszeitraum 2016 klar gewesen sein müssen, dass die Belegungssituation im Januar 2016 entscheidend sei.

45

Die Bewilligung der Förderung nach dem Standortfaktor im Abschlagsbescheid 2016 sei nicht endgültig gewesen und habe auch nicht so verstanden werden können. Die Abschlagszahlungsbescheide dienten gerade dazu, bereits vor Prüfung der Unterlagen Mittel auszuzahlen. Daher finde sich eine entsprechende Regelung auch in Ziff. II des Bescheids vom 29. März 2016. Außerdem finde sich auf Seite 7 des Bescheids die Verpflichtung des Klägers, entsprechende Nachweise für die berücksichtigungsfähigen Kinder zu erbringen. Der Kläger habe als langjähriger Träger gewusst, dass die Beklagte das Erfüllen der Fördervoraussetzungen insoweit im Zeitpunkt des Abschlagsbescheids noch nicht habe prüfen können. Auf Seite 8 des Bescheids werde dem Zuwendungsempfänger noch einmal verdeutlicht, dass die vorläufige Bewilligung auf den eigenen Angaben des Zuwendungsempfängers beruhe und die Vorläufigkeit näher erklärt.

46

Mit Schriftsatz vom 30. November 2023 legte der Bevollmächtigte des Klägers weitere Unterlagen vor und erwiderte auf den Schriftsatz der Beklagten hinsichtlich des Förderfaktors Standort insbesondere, dass die Beklagte keinerlei Unterlagen zu etwaigen Informationsveranstaltungen vorgelegt habe, welche die Behauptung stützen würden, dass die Vorläufigkeit für den Kläger erkennbar gewesen sei. Entsprechende Informationen habe der Kläger auch nicht erhalten. Dass der Förderzeitraum von drei Jahren ab 1. Januar 2016 neu zu laufen beginne, sei der E-Mail vom 10. Dezember 2015 nicht zu entnehmen. Eine Übersendung von Adresslisten sei immer nur auf explizite Nachfragen hin erfolgt. Der Kläger habe davon ausgehen dürfen, dass die Förderung drei Jahre weiterlaufe. Es sei für den Kläger jedenfalls nicht erkennbar gewesen, dass die mit Bescheid vom 29. März 2016 erfolgte Standortförderung unter einen Vorläufigkeitsvorbehalt gestellt worden wäre. Der Kläger habe von einer endgültigen Regelung ausgehen dürfen. Für keine der anderen Einrichtungen des Klägers sei eine solche Kürzung vorgenommen worden. Mit dem Standortfaktor gehe eine Verpflichtung einher, zusätzliches Personal zu bezahlen. Daher sei die Förderung auf Dauer angelegt. Dafür sei eine auf mehrere Jahre ausgerichtete verbindliche Planung zwingend unerlässlich, die auf einer gesicherten Grundlage erfolgen müsse. Es könne von dem Kläger nicht erwartet werden, dass er für das Betriebsjahr neues Personal einstelle und bezahle und erst später festgelegt werde, ob das tatsächlich finanziert werde. Der Vorläufigkeitsvermerk habe sich nur erstreckt auf die Fördervoraussetzungen, die noch keiner Prüfung zugeführt werden hätten können.

47

Punkt 3.15 der ZuRi bestimme, dass für die Vergabe der Förderung bei Beantragung im ersten Bewilligungszeitraum der Laufzeit im Januar mindestens 50 Prozent der Kinder in einem als belastet definierten Stadtbezirksviertel oder einer staatlichen Gemeinschaftsunterkunft bzw. anderen Einrichtungen einer betreuten Wohnform nach den Sozialgesetzbüchern leben. Der Zeitpunkt des Januars sei daher für

die Förderung „ausschließlich entscheidungserheblich.“ Die Belegungssituation sei jedoch im März 2016 abschließend prüfbar gewesen. Ein sachlicher Grund für die Regelung durch einen vorläufigen Verwaltungsakt habe damit nicht bestanden. Auch fehle es an der zweiten „Mindestvoraussetzung“ für einen vorläufigen Verwaltungsakt, dass dieser ausdrücklich unter dem Vorbehalt einer endgültigen späteren Regelung ergeht. Unter Punkt 4 im Bescheid vom 29. März 2016 sei verfügt worden, dass der Status als solcher mit Standortfaktor für die streitgegenständliche Einrichtung befristet bis 31. Dezember 2018 festgestellt werde. Es sei für den Kläger nicht erkennbar gewesen, dass mit Zuerkennung des Standortfaktors noch nicht über eine finanzielle Förderung desselben entschieden worden wäre. Der Verwaltungsakt sei damit nicht unter einen Vorläufigkeitsvorbehalt gestellt worden.

48

Der Endabrechnungsbescheid habe nicht in rechtmäßiger Weise den Abschlagsbescheid ersetzt. Denn ersetzt werden könnten nur vorläufige Bescheide, soweit der Vorläufigkeitsvermerk reiche.

49

Schließlich sei zu berücksichtigen, dass zwischen Erlass des Verwaltungsakts vom 29. März 2016 und dem streitgegenständlichen Bescheid vom 7. März 2018 „rund zwei Jahre“ lägen. Dies widerspräche dem Bedürfnis des Klägers nach Planungssicherheit.

50

Sofern das Gericht nicht antragsgemäß entscheiden sollte, werde um Zulassung der Berufung gebeten.

51

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 19.3998 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

52

Das Gericht konnte im schriftlichen Verfahren entscheiden, da die Beteiligten auf die Durchführung einer (weiteren) mündlichen Verhandlung verzichtet haben, § 101 Abs. 2 VwGO.

53

Die ausschließlich im Hilfsantrag zulässige Klage ist hinsichtlich des Förderfaktors $e_{\text{öff}}$ begründet. Dem Kläger steht ein Anspruch auf die endgültige Festsetzung einer Förderung für den Bewilligungszeitraum des Kalenderjahres 2016 in Höhe eines Faktors $e_{\text{öff}}$ in Höhe von 32.500,22 EUR aus der ZuRi i.V.m. der Verwaltungspraxis der Beklagten i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG zu. Der Bescheid vom 7. März 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 27. März 2019 ist insoweit rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Er war daher insoweit aufzuheben, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Im Übrigen war die Klage abzuweisen.

I.

54

Die beiden als reine Anfechtungsbegehren gestellten Hauptanträge sind mangels Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig.

55

Der Kläger kann hiermit sein Ziel, die Förderung entsprechend der im Bescheid vom 29. März 2016 bewilligten Förderung für den Förderfaktor e_{standort} in Höhe von 120.371,20 EUR (1. Antrag) sowie für den Förderfaktor $e_{\text{öff}}$ in Höhe von 32.500,22 EUR (2. Antrag) zu erlangen, nicht erreichen.

56

Denn unabhängig von der Rechtmäßigkeit des von der Beklagten gewählten Vorgehens würde die Aufhebung des Bescheids vom 7. März 2018 nicht dazu führen, dass die im Bescheid vom 29. März 2016 lediglich vorläufig erfolgte Festsetzung der Förderbeträge nach den Faktoren $e_{\text{öff}}$ sowie e_{standort} zu einer endgültigen Festsetzung würde. Dies widerspräche dem Rechtscharakter der den beiden Bescheiden zugrundeliegenden Konstellation eines vorläufigen Abschlagsbescheids und eines (den Abschlagsbescheid zu einem späteren Zeitpunkt ersetzenden) Endabrechnungsbescheids (vgl. dazu bereits VG München, U.v. 11.10.2023, M 18 K 19.3998, n.v., Rn. 68 ff.).

57

Der bestandskräftige Bescheid vom 29. März 2016 erging ausweislich dessen Ziffer II. „insoweit vorläufig (...) und unter dem Vorbehalt einer späteren endgültigen Entscheidung“, als die Beklagte „auf Grundlage der vom Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis und 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 Zulässigkeit eines derartigen Vorläufigkeitsvermerks ist von der obergerichtlichen Rechtsprechung im Subventionsrecht allgemein anerkannt worden (stRspr BVerwG, vgl. U.v. 14.4.1983 – 3 C 8.82- juris Leitsatz 1; bekräftigt durch U.v. 14.8.1986 – 3 C 9.85 – juris Rn. 34; U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – juris Rn. 15). Demnach kann eine Subvention unter dem Vorbehalt einer späteren endgültigen Entscheidung bewilligt werden, wenn und soweit eine bestehende Ungewissheit hierfür einen sachlichen Grund gibt (BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – juris Rn. 20).

58

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bewirkt der Vorbehalt endgültiger Regelung, dass die Behörde die vorläufige Regelung im Ausgangsbescheid durch die endgültige Regelung im Schlussbescheid ersetzen kann, ohne insoweit an die Einschränkungen der §§ 48, 49 VwVfG gebunden zu sein. Die Regelungswirkung des vorläufigen Verwaltungsakts, hier des Bescheids vom 29. März 2016, beschränkt sich indes auf das vorläufige Behaltendürfen bis zum Erlass einer endgültigen Entscheidung. Die Bindungswirkung eines solchen Verwaltungsakts geht aber gerade nicht dahin, dass er eine Rechtsgrundlage für das endgültige Behaltendürfen der Fördersumme beinhaltet (vgl. VG Hamburg, U.v. 8.11.2023 – 16 K 3083/22 – juris Rn. 77; vgl. auch bereits BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – juris Rn. 16; U.v. 14.4.1983 – BVerwG 3 C 8.82 – juris).

59

Selbst für den Fall, dass ein Vorläufigkeitsvermerk in einem vorläufigen Bescheid (nachfolgend auch: Abschlagsbescheid) in Ermangelung eines sachlichen Grundes rechtswidrig wäre, führt dies zu keiner abweichenden Beurteilung. Besteht keine sachliche Ungewissheit oder kein sonstiger sachlicher Grund dafür, die Bewilligung einer Förderung unter dem Vorbehalt der Vorläufigkeit zu treffen, so vermittelt der Abschlagsbescheid zwar in der Tat eine gesicherte Rechtsposition, von der sich die Behörde im späteren Schlussbescheid (nachfolgend auch: Endabrechnungsbescheid) nur im Wege der Rücknahme oder des Widerrufs wieder lösen kann (vgl. OVG NRW, U.v. 17.3.2023 – 4 A 1987/22, juris Rn. 127; vgl. auch bereits BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7.09, juris Rn. 15, 17, 21). Dies lässt gleichwohl nicht den Schluss zu, dass sich der Abschlagsbescheid in einem solchen Fall – entgegen dem ausdrücklichen Regelungswillen des Subventionsgebers – in eine endgültige Regelung umwandelte und es eines Endabrechnungsbescheids nicht mehr bedürfe. Vielmehr muss ein vorläufiger Bescheid seinem rechtlichen Charakter entsprechend auch im Fall eines rechtswidrigen Vorläufigkeitsvermerks durch einen – zwar dann ggf. inhaltlich nicht von dem Abschlagsbescheid divergierenden – endgültigen Bescheid ersetzt werden (andere Ansicht wohl Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 245). Dass es noch eines endgültigen Bescheids zur endgültigen Festsetzung der Fördersumme bedarf, ist der Konstellation des vorläufigen Abschlagsbescheids im Subventionsrecht wesenseigen. Denn bereits aus haushaltsrechtlichen Gründen im Hinblick auf die Widmung der Fördermittel ist eine Überprüfung der Fördervoraussetzungen und eine darauffolgende endgültige Festsetzung der rechtmäßigen Förderhöhe erforderlich. Die Subventionsbehörde kann hingegen vor dem Vorliegen eines Verwendungsnachweises nicht entgegen ihres Regelungswillens an eine ausdrücklich als vorläufig festgesetzte Förderhöhe endgültig gebunden werden. Dass es (zwingend) einen endgültigen Bescheid geben würde, kommt vorliegend im Übrigen sowohl in der ZuRi (Ziffer 3.28 bzw. 3.15) als auch dem Abschlagsbescheid (Gründe, Ziffer 5.) unzweifelhaft zum Ausdruck.

60

Geht das rechtliche Interesse des Subventionsempfängers in Richtung einer nicht nur vorläufigen begünstigenden Regelung, so muss er eine endgültige Regelung erstreiten (vgl. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 249).

61

Dementsprechend besteht für eine isolierte Anfechtungsklage des Endabrechnungsbescheids kein Rechtsschutzbedürfnis, solange – wie vorliegend – das Interesse an der (endgültigen) Gewährung der Förderung fortbesteht (vgl. VG Gelsenkirchen, U.v. 23.10.2023 – 19 K 1118/23 – juris Rn. 27; VG München, U.v. 31.3.2023 – M 31 K 22.3604 – juris Rn. 19; BVerwG, U.v. 21.11.2006 – 1 C 10/06 – juris Rn. 16, U.v.

7.9.1987 – 6 C 30/86 – juris Rn. 9, 11; SächsOVG, U.v. 2.12.2022 – 4 A 566/20 – juris Rn. 15; vgl. auch Eyermann, 16. Aufl. 2022, VwGO § 42 Rn. 21).

62

Die Hauptanträge waren daher als unzulässig abzuweisen.

II.

63

Der Hilfsantrag ist zulässig.

64

Die nachträgliche, d.h. nach Klageerhebung erfolgte Eventualklagehäufung war auch zulässig. Sie stellt bei Ergänzung durch einen Verpflichtungsantrag eine Klageänderung in Form der nachträglichen Klageerweiterung dar, § 91 VwGO (vgl. Schoch/Schneider/Riese, 44. EL März 2023, VwGO § 91 Rn. 21). Diese war vorliegend wegen der ausführlichen Erörterung in der mündlichen Verhandlung sachdienlich und damit zulässig (vgl. Wöckel in: Eyermann, 16. Aufl. 2022, VwGO § 91 Rn. 31). Denn die Klageänderung berührte in verfahrensrechtlicher Sicht keinen neuen Streitstoff (vgl. Wöckel in: Eyermann, 16. Aufl. 2022, VwGO § 91 Rn. 31), sondern war vielmehr als Reaktion auf die vom Gericht in der mündlichen Verhandlung geäußerte Rechtsauffassung hinsichtlich der Zulässigkeit der im Schriftsatz vom 14. Mai 2019 gestellten Klageanträge zu sehen.

65

Die im Hilfsantrag erhobene Verpflichtungsklage ist auch im Übrigen zulässig, insbesondere in Form der Versagungsgegenklage die statthafte Klageart, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO (vgl. VG München, U.v. 31.3.2023 – M 31 K 22.3604 – juris Rn. 19).

III.

66

Der im Hilfsantrag gestellte Verpflichtungsantrag ist lediglich hinsichtlich des Förderfaktors *e_{off}* begründet. Der Kläger hat einen Anspruch darauf, dass sämtliche geltend gemachten Fortbildungstage unabhängig von der Voraussetzung, ob diese von externen Referenten durchgeführt wurden, bei der Berechnung der Förderung berücksichtigt werden. Hingegen hat der Kläger keinen Anspruch auf die begehrte Förderung nach dem Faktor *e_{standort}*.

67

1. Der Anspruch auf die Anerkennung sämtlicher geltend gemachten Fortbildungstage ergibt sich aus der ZuRi i.V.m. dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis, welche für den streitgegenständlichen Förderzeitraum nicht zulässig durch die Beklagte geändert werden konnte.

68

1.1. Zwar steht dem Kläger kein Anspruch auf Grundlage einer Rechtsnorm zu. Vielmehr gewährt die Beklagte im Rahmen der MFF neben der nach dem BayKiBiG ge-regelten 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.

69

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; VG München U.v. 11.10.2023, M 18 K 19.3998, n.v., Rn. 43). 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).

70

1.2. Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze steht dem Kläger hinsichtlich des Faktors $e_{\text{öff}}$ 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.

71

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).

72

Der ZuRi selbst ist die Voraussetzung, dass für eine förderbezogene Anerkennung von Fortbildungstagen erforderlich wäre, dass diese durch einen externen Referenten abgehalten werden, nicht zu entnehmen. Insbesondere aus dem Wortlaut der Ziffer III.3.16 zum Faktor $e_{\text{öff}}$ ergibt sich dies nicht.

73

Auch nach den Angaben der Beklagten entsprach es bis zum Kalenderjahr 2016 der tatsächlich ausgeübten Förderpraxis der Beklagten, bei der Förderung nach dem Förderfaktor $e_{\text{öff}}$ der MFF auch Schließtage anzuerkennen, wenn die Fortbildung nicht durch einen externen Referenten abgehalten wurde.

74

Die Beklagte hat sich durch diese Förderpraxis auch noch für das streitgegenständliche Bewilligungsjahr des Kalenderjahres 2016 gebunden, sodass sie diese Verwaltungspraxis nicht in rechtmäßiger Weise für das streitgegenständliche Förderjahr abändern konnte.

75

Entsprechend der eigenen Angaben der Beklagten wurden die Träger über die für das streitgegenständliche Förderjahr 2016 beabsichtigte Änderung erstmalig im Jahr 2017 informiert.

76

Einer rückwirkenden Änderung steht jedoch das rechtstaatliche Vertrauensschutzgebot entgegen.

77

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 sowie VG München, U.v. 11.10.2023, M 18 K 19.3998, n.v., Rn. 59). 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 (OVG NRW, U.v. 22.3.2021 – 14 A 1131/18 –, juris Rn. 53; VG München, U.v. 11.10.2023, M 18 K 19.3998, n.v., Rn. 59). 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).

78

Der Kläger durfte sich vorliegend bei seiner finanziellen und personellen Planung im Kalenderjahr 2016 auf die im Zeitpunkt des vorläufigen Bescheids vom 29. März 2016 zugrunde gelegte ZuRi und die bis zu diesem Zeitpunkt kommunizierte 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; VG München, U.v. 11.10.2023, M 18 K 19.3998, n.v., Rn. 60). Insbesondere hatte der Kläger keine Kenntnis und auch keine fahrlässige Unkenntnis darüber, dass die Beklagte Fortbildungen durch interne Referenten nicht mehr anerkennen würde.

79

Auch der Umstand, dass es sich beim Abschlagsbescheid vom 29. März 2016 um einen vorläufigen Bescheid handelte, führt zu keiner abweichenden Beurteilung.

80

Der Subventionsnehmer muss sich nämlich auch bei einem vorläufigen Zuwendungsbescheid 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 der nunmehr eingereichten Antragsunterlagen und Fortbildungsnachweise resultierenden Abweichungen zu korrigieren. Insoweit muss sich der Subventionsempfänger in seiner wirtschaftlichen Planung 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 (VG München, U.v. 11.10.2023, M 18 K 19.3998, n.v., Rn. 70).

81

2. Hingegen hat der Kläger keinen Anspruch auf Bewilligung eines Förderfaktors *estandort* für das streitgegenständliche Förderjahr 2016. Der Bescheid vom 7. März 2018 erweist sich insoweit als rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten.

82

2.1. Ein Anspruch aus der ZuRi i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG scheidet schon deshalb aus, weil der Kläger die Fördervoraussetzung des Standortfaktors zum allein maßgeblichen Zeitpunkt im Januar 2016 tatsächlich nicht erfüllt.

83

Voraussetzung für den Erhalt einer Förderung nach dem Faktor *estandort* ist nach der für das Kalenderjahr 2016 maßgeblichen Fassung der ZuRi ausweislich Ziffer III.3.15 die Zugehörigkeit der Einrichtung (...) zu den nach dem maßgeblichen Münchner Sozialindex“ durch die Beklagte „ermittelten förderfähigen Einrichtungen (= Standorteinrichtungen) in belasteten Stadtbezirksviertel. Der Status als Standorteinrichtung wird wiederum von der Beklagten vergeben, wobei ausschlaggebend ist, „dass bei Beantragung im ersten Bewilligungszeitraum der Laufzeit im Januar mindestens 50 Prozent der Kinder in einem zu diesem Zeitpunkt als belastet definierten Stadtbezirksviertel (...)“ leben.

84

Die Beklagte hat insoweit im Schriftsatz vom 26. Oktober 2023 nachvollziehbar ausgeführt, dass sie (insbesondere bis zum 31. Dezember 2015) zwischen der Bestimmung einer Einrichtung als Statureinrichtung (abhängig von der Lage der Einrichtung) und der Bewilligung des Förderfaktors *estandort*

unterschieden hat. Für eine Förderung nach dem Faktor estandort war daher zusätzlich zur Feststellung des Status als Standorteinrichtung als kumulative Voraussetzung erforderlich, dass eine bestimmte Anzahl an berücksichtigungsfähigen Kindern betreut wird (Belegungssituation). Diese Belegungssituation musste wohl nach der bis dahin ständigen Praxis der Beklagten „jahresdurchschnittlich“ erreicht werden (so auch explizit im Bescheid vom 31. März 2015 unter II, 2, c, ccc ausgeführt). Unabhängig davon, ob die Beklagte diese Praxis der jährlichen Durchschnittsbetrachtung tatsächlich einschließlich des Bewilligungszeitraums des Kalenderjahres 2015 stringent durchgeführt hat (was von Klageseite bestritten wird), hat sie die Voraussetzungen für die Bewilligung des Förderfaktors estandort ab dem Bewilligungsjahr 2016 geändert. Insbesondere wurde mit der Umstellung ausschließlich auf die Belegungssituation im Januar des ersten Bewilligungszeitraums abgestellt (Ziffer 3.15 ZuRi). Zudem wurde entsprechend der Formulierung in der ZuRi bereits die Feststellung (bzw. nunmehr „Vergabe“) des Status als Standorteinrichtung von der Belegungssituation abhängig gemacht („Für die Vergabe ist ausschlaggebend, dass ...“). Dementsprechend ist im Übrigen davon auszugehen, dass ab dem Bewilligungszeitraum des Kalenderjahres 2016 eine endgültige Statusfeststellung unabhängig von der tatsächlichen Belegungssituation und damit Zuerkennung des Förderfaktors estandort nicht mehr möglich war.

85

Damit ergibt sich aus der vorliegend maßgeblichen ZuRi ausdrücklich als Fördervoraussetzung für den hier streitgegenständlichen Standortfaktor, dass bei Beantragung im ersten Bewilligungszeitraum der Laufzeit im Januar mindestens 50 Prozent der Kinder in einem zu diesem Zeitpunkt als belastet definierten Stadtbezirksviertel leben müssen, wobei vorliegend maßgeblich auf die Belegungssituation im Januar 2016 abzustellen war. Die Belegungsquote von 50 Prozent Kindern, die in einem zu diesem Zeitpunkt als belastet definierten Stadtbezirksviertel (...) leben, erfüllte die klägerische Einrichtung zum maßgebenden Zeitpunkt des Januar 2016 – was zwischen den Parteien unstreitig ist – nicht.

86

2.2. Zudem stellt sich die Bewilligung des Standortfaktors im Bescheid vom 29. März 2016 als vorläufige Regelung dar, von welcher die Beklagte in rechtmäßiger Weise abweichen durfte.

87

2.2.1. Unabhängig davon, ob die Beklagte im Hinblick auf den Förderfaktor estandort berechtigt war, den Förderfaktor nur vorläufig festzusetzen oder dies in Ermangelung eines sachlichen Grunds rechtswidrig war, ist die vorläufige Festsetzung in Beistandskraft erwachsen. Von der Bestandskraft umfasst ist auch der als besondere Nebenbestimmung i.S.d. Art. 36 BayVwVfG zu qualifizierende bzw. jedenfalls als solcher zu behandelnde Vorläufigkeitsvermerk (dazu BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 –, juris Rn. 20) aus Ziffer II. des Bescheids vom 29. März 2016.

88

Im Hinblick auf den Förderfaktor estandort bestehen zwar im vorliegenden Fall zumindest rechtliche Zweifel am Vorliegen eines sachlichen Grundes für die Vorläufigkeit, da maßgeblich für diesen Faktor die Belegungssituation im Januar des Bewilligungsjahres ist und diese – wie vom Klägerbevollmächtigten vorgetragen – im Hinblick auf die Einrichtung des Klägers im Erlasszeitpunkt des Abschlagsbescheids im März 2016 bereits überprüft werden hätte können. Andererseits lässt die Rechtsprechung z.T. auch in Anbetracht der Vielzahl von Anträgen das legitime Interesse der Bewilligungsbehörde an einer raschen und effektiven Leistung der Förderung als einen sachlichen Grund dafür ausreichen, gleichwohl eine vorläufige Entscheidung zu treffen (vgl. VG Hamburg, U.v. 8.11.2023 – 16 K 3083/22 – juris Rn. 79). Auch ist die Überprüfung der Einhaltung der Fördervoraussetzungen durch die Antragsteller bei der MFF ausdrücklich dergestalt geregelt, dass sie auf Grundlage der mit dem Antrag auf Endabrechnung eingereichten Unterlagen im Zuge des Endabrechnungsbescheids, mithin nach Abschluss des jeweiligen Förderzeitraums erfolgt und liegt die Verantwortung zur Erbringung entsprechender Nachweise auf den Antragsteller. Entsprechende Regelungen finden sich sowohl in der ZuRi (dort Ziffer 3.28) als auch ausdrücklich im an den Kläger adressierten Abschlagsbescheid vom 29. März 2016 (dort unter III.1.b) aa) bzw. 2.).

89

Außerdem gilt im Subventionsrecht die – insoweit die im Verwaltungsverfahren geltende Amtsermittlungspflicht (Art. 24 BayVwVfG) in Teilen modifizierende – Maßgabe, dass es in der Sphäre des Zuwendungsempfängers liegt, die Voraussetzungen für die Gewährung einer Zuwendung bis zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt darzulegen und nachzuweisen (vgl. VG Würzburg, U.v. 1.12.2023 –

W 8 K 23.611 –, Rn. 37 juris). Überdies tritt zur allgemeinen Mitwirkungspflicht (Art. 26 Abs. 2 BayVwVfG) des Antragstellers eine erhöhte Sorgfaltspflicht im Hinblick auf die Richtigkeit und Vollständigkeit seiner Angaben, wohingegen die Anforderungen an den Subventionsgeber im Hinblick auf ein effektiv und zügig durchgeführtes Massenverfahren nicht zu überspannen sind (vgl. VG Würzburg, U.v. 1.12.2023 – W 8 K 23.611 –, juris Rn. 41; BayVGh, B.v. 20.7.2022 – 22 ZB 21.2777 – juris Rn. 16 u. 21). Im Erlasszeitpunkt des Abschlagsbescheids lagen der Behörde die für die Prüfung benötigten Nachweise jedenfalls – was zwischen den Parteien unstreitig ist – noch nicht vor.

90

2.2.2. Auch bei der Regelung unter Ziffer 1.4 des Bescheids vom 29. März 2026, dass „der Status der Einrichtung als solche mit Standortfaktor“ „befristet bis zum 31.12.2018 festgestellt“ werde, handelt es sich um eine Bestimmung, die von dem unter Ziffer II. statuierten Vorläufigkeitsvermerk umfasst gewesen ist.

91

Der Umfang des Vorläufigkeitsvermerks ist durch Auslegung aus Sicht eines objektiven Empfängers 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.; VG München, U.v. 11.10.2023, M 18 K 19.3998, n.v., Rn. 70). Maßgebend ist der Wille des Erklärenden, wie er aus der Erklärung und sonstigen Umständen für den Erklärungsempfänger nach den ihm bekannten Umständen unter Berücksichtigung von Treu und Glauben erkennbar wird, wobei als Begleitumstände insbesondere die einer Bewilligung vorausgehenden Anträge und die zugrundeliegenden Rechtsvorschriften zu berücksichtigen sind. Der Erklärungsempfänger hat dabei in den Blick zu nehmen, welchen Zweck der Erklärende verfolgt (vgl. OVG NRW, U.v. 17.3.2023 – 4A 1987/22, juris Rn. 139).

92

Gemessen hieran konnte ein objektiver Empfänger des Bescheids vom 29. März 2016 vor dem Kontext, dass im Zeitpunkt des Bescheidserlasses noch keine entsprechenden Nachweise eingereicht worden waren sowie in Zusammenschau mit den Bestimmungen der ZuRi erkennen, dass diese Festsetzung ausschließlich auf seinen Angaben beruhte und vorbehaltlich der Prüfung nur vorläufig erfolgte. Er durfte daher nicht davon ausgehen, dass die Beklagte, dem Kläger bereits abschließend für drei Jahre eine Förderung insoweit zusprechen wollte.

93

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass bei der Erkennbarkeit der Vorläufigkeit einer Förderung auch das eigene Verhalten des Empfängers zu berücksichtigen ist, sofern er daraus Schlüsse auf den Umfang ziehen muss (vgl. BFH, U.v. 12.7.2007 – X R 22/05 – juris Rn. 17). Dies muss insbesondere dann gelten, wenn der Betroffene selbst Angaben gemacht hat, hinsichtlich derer sich die Behörde durch den Vorläufigkeitsvermerk die genauere Überprüfung vorbehalten wollte (vgl. BFH, U.v. 12.7.2007 – X R 22/05 – juris Rn. 18).

94

Die Angaben des Klägers im Antragsformular vom 22. Januar 2016 hinsichtlich der Erfüllung der Fördervoraussetzungen für den Faktor *estandort* erfolgten zumindest grob fahrlässig in Unkenntnis darüber, dass er die Fördervoraussetzungen hinsichtlich der Belegungssituation im Januar 2016 nicht erfüllte.

95

Mit Bescheid vom 31. März 2015 wurde der Status als Einrichtung mit Statusfaktor lediglich befristet bis 31. Dezember 2015 festgestellt. Unabhängig davon, dass dieser Bescheid keinerlei Ausführungen dazu enthält, warum die Statusfeststellung – entgegen der damals anzuwendenden Zuschussrichtlinie 2014 – lediglich für ein Jahr und nicht für drei Jahre vergeben wurde, musste dem Kläger auf Grund dieser eindeutigen Befristung bewusst sein, dass ihm der Status nicht über den Dezember 2015 hinaus bewilligt worden war. Zudem musste der Kläger zumindest Kenntnis von dem Erlass einer neuen Zuschussrichtlinie mit Wirkung zum 1. Januar 2016 haben. Auch wenn die Beklagte ihre Behauptung, dass der Kläger hierzu an der Informationsveranstaltung 16. November 2015 teilgenommen habe, was von diesem bestritten wird, in keiner Weise belegt hat, musste sich der Kläger zumindest über Änderungen im Förderverfahren zum Bewilligungsjahr 2016 informiert haben bzw. blieb insoweit grob fahrlässig in Unkenntnis. Wie die von der Klageseite vorgelegte E-Mail der Beklagten vom 10. Dezember 2015 belegt, musste der Kläger Kenntnis über die Neuregelung der Zuschussrichtlinie vom 27. Oktober 2015 haben. Es entsprach daher seiner Verpflichtung als Subventionsempfänger, die mit dieser – öffentlich zugänglichen – Richtlinie einhergehenden Änderungen zu beachten. Denn der Subventionsempfänger ist verpflichtet, sich über

Änderungen auf dem Laufenden zu halten und es trifft ihn eine Obliegenheit zu überprüfen, ob er die Voraussetzungen erfüllt. Der Kläger kann sich hingegen nicht lediglich darauf berufen, dass die Beklagte in der E-Mail vom 10. Dezember 2015 die vorliegend streitgegenständliche Änderung nicht explizit erwähnt.

96

Zudem dürfte auch der Bevollmächtigte des Klägers davon ausgehen, dass sich aus der ZuRi hinreichend eindeutig ergibt, dass hinsichtlich der Belegungssituation ausschließlich der Zeitraum Januar 2016 entscheidungserheblich ist (vgl. Schriftsatz vom 30. November 2023, S. 8).

97

2.2.3. Der Kläger hat weder nach der maßgeblichen Förderrichtlinie noch einer Förderpraxis der Beklagten in Verbindung mit Vertrauensschutzgesichtspunkten einen Anspruch auf eine Förderung nach dem Faktor Standort.

98

Ein Anspruch aus einer von der Beklagten ausgeübten Förderpraxis i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG besteht nicht, da es im maßgeblichen Bewilligungszeitraum 2016 zur Überzeugung des Gerichts keine Praxis dahingehend gab, den Standortfaktor unabhängig von der Erfüllung dieser Voraussetzung zu bewilligen.

99

Soweit sich der Kläger auf einen Förderanspruch vor dem Hintergrund von Vertrauensschutzaspekten beruft und vorträgt, dass er davon ausgegangen sei, dass die Bewilligung des Standortfaktors im Abschlagsbescheid endgültig gewesen sei, so ist dieses Vertrauen schon deshalb nicht schutzwürdig, weil es sich insoweit um eine vorläufige Regelung handelte.

100

Im Übrigen wäre ein Vertrauen des Klägers auf die Endgültigkeit der Regelung nicht schutzwürdig, da der Kläger Kenntnis bzw. jedenfalls grob fahrlässige Unkenntnis davon hatte, dass er die Voraussetzungen der Standortförderung nicht erfüllt (s.o.).

101

Schließlich kann der Kläger auch nicht mit dem Argument durchdringen, dass mit einer Förderung nach dem Standortfaktor eine langfristige Verpflichtung des Trägers einhergehe, zusätzliches Personal zu beschäftigen und zu bezahlen. Zum einen hat die Beklagte diese Erwägungen im Rahmen der regelmäßigen Bewilligung über drei Jahre unabhängig von der weiteren Belegungssituation insbesondere mit der Neuregelung berücksichtigt, zum anderen kann eine solche Argumentation nicht zu einer Änderung der von der Beklagten im Rahmen der bestehenden Grenzen freibestimmbaren Subventionsvoraussetzungen führen.

102

Soweit die Klageseite im Übrigen Ausführungen zur „unverzüglichen Pflicht zum Erlass einer endgültigen Entscheidung“ im Schriftsatz vom 30. November 2023 macht, kann das Gericht nicht erkennen, welche Rechtsfolgen sie für das vorliegende Verfahren hieraus zieht.

103

Der Klage war daher lediglich im Hilfsantrag begrenzt auf den Förderfaktor eöff stattzugeben. Im Übrigen war die Klage abzuweisen.

104

Die Kostenentscheidung resultiert aus § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Die Beklagte ist nur im Hilfsantrag und dort lediglich hinsichtlich des Faktors eöff, mithin zu einem geringen Teil unterlegen. Die Kosten des Verfahrens waren daher ganz dem Kläger aufzuerlegen.

105

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

106

Das Verfahren ist nicht nach § 188 Satz 2 VwGO gerichtskostenfrei. Es war insoweit auf den sachlichen Schwerpunkt der Streitigkeit abzustellen (vgl. BayVGh, B.v. 4.7.2023 – 6 C 23.680). Dabei fungiert die Anspruchsnorm und das ihr zugehörige Verwaltungsverfahren als Indiz. 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. An einem auch nur mittelbaren Bezug zu den Grundsätzen des Jugendhilferechts (so aber im U.v. 22.9.2021 – M 18 K 20.737 – juris Rn. 111) fehlt es hingegen vorliegend (vgl. VG München, U.v. 11.10.2023, M 18 K 19.3998, n.v. Rn. 77; 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).

107

Die Berufung war aufgrund grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. Die Frage, ob sich aus einem mit einem Vorläufigkeitsvermerk versehenen bestandskräftigen Förderbescheid auf Grund der (nachträglich festgestellten) Rechtswidrigkeit des Vorläufigkeitsvermerks ein unmittelbarer Anspruch auf endgültige Förderung in der dort ausgesprochenen Summe ergibt, ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung nicht geklärt.