

Titel:

Erfolglose Klage auf Förderung einer Kindertageseinrichtung im Jahr 2016

Normenkette:

BayVwVfG § 49a Abs. 1

Leitsätze:

1. Wird ein für vorläufig erklärter Förderbescheid durch einen endgültigen Bescheid mit geringerer Fördersumme ersetzt, entfällt der Rechtsgrund für die diese Summe übersteigenden Betrag, der entsprechend § 49a Abs. 1 BayVwVfG zu erstatten ist (Anschluss an BVerwG BeckRS 2010, 45411). (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Geltendmachung des Anspruchs auf Rückerstattung liegt dann nicht im Ermessen der Behörde und wird nicht durch Vertrauensschutz- oder Billigkeitsaspekte beschränkt. (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

freiwillige kommunale Förderung von Kindertagesstätten, Voraussetzungen des Förderfaktors „e Standort“, Umfang eines Vorläufigkeitsvermerks, sachlicher Grund für Vorläufigkeit, Bestimmung der Verwaltungspraxis bei Förderung, Nichterfüllen der Fördervoraussetzungen, Kindertageseinrichtung, vorläufiger Förderbescheid, Erstattung überzahlter Fördergelder nach Erlass des endgültigen Förderbescheids, Vertrauensschutz, Förderfaktor "e Standort"

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 20.03.2024 – M 18 K 19.1931

Tenor

I. Die Berufung wird zurückgewiesen.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Beteiligten streiten um die Förderung einer vom Kläger betriebenen Kindertageseinrichtung für das Jahr 2016.

2

Neben der gesetzlichen Förderung nach dem Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG) fördert die Beklagte Kindertageseinrichtungen – wie die vom Kläger betriebene W.S.-Straße – im Rahmen eines kommunalen freiwilligen Förderprogramms. Für die Bezuschussung galt bis 2024 die sog. Zuschussrichtlinie zur Münchner Förderformel (im Folgenden: MFF-RL). Bezüglich des hier streitigen Förderfaktors „e Standort: Standortfaktor Bildung“ sah Nr. 3.15 MFF-RL (Fassung vom 27. Oktober 2015, geltend ab 1. Januar 2016) vor:

3

Fördervoraussetzung ist die Zugehörigkeit der Einrichtung des Antragstellers/der Antragsstellerin zu den nach dem maßgeblichen Münchner Sozialindex durch die Landeshauptstadt München ermittelten förderfähigen Einrichtungen (= Standorteinrichtungen) in belasteten Stadtbezirksvierteln.

4

Durch formlosen Antrag des Trägers an das Referat für Bildung und Sport kann bei Vorliegen eines wichtigen Grundes eine Einrichtung in die Liste aufgenommen werden. Seitens des Referates ist bei wichtigem Grund die Streichung von der Liste möglich.

5

Der Status als Standorteinrichtung wird von der Landeshauptstadt München von Amts wegen oder auf Antrag jeweils grundsätzlich für drei Jahre (Laufzeit) vergeben. Für die Vergabe ist ausschlaggebend, dass bei Beantragung im ersten Bewilligungszeitraum der Laufzeit im Januar mindestens 50% 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 e Standort einmalig für ein weiteres Jahr gewährt werden.

6

... In der Einrichtung sind im ersten Bewilligungszeitraum der Laufzeit im Januar mindestens 50% Kinder aufzunehmen, die in einem belasteten Stadtbezirksviertel wohnen, um max. 20% der BayKiBiG – Förderung erhalten zu können.

7

In der Einrichtung sind im ersten Bewilligungszeitraum der Laufzeit im Januar mindestens 70% Kinder aufzunehmen, die in einem belasteten Stadtbezirksviertel wohnen, um max. 30% der BayKiBiG – Förderung erhalten zu können.

8

Die Zuschussrichtlinie sah die Möglichkeit vor, Abschlagszahlungen zu beantragen, und regelte Näheres zur Endabrechnung (Nrn. 3.27 und 3.28 MFF-RL).

9

Für das Jahr 2015 bewilligte die Beklagte dem Kläger mit Bescheid vom 31. März 2015 auf der Grundlage der Fassung der Zuschussrichtlinie vom 25. März 2014 (Geltungszeitraum 1.1.2014 bis 31.12.2015) vorläufig Zuwendungen, jedoch nicht aufgrund des Faktors „e Standort.“ Der „Status der Einrichtung als solche mit Standortfaktor befristet bis 31.12.2015“ wurde festgestellt. Im Endabrechnungsbescheid vom 9. Juni 2017 wurden dagegen für das Jahr 2015 Zuwendungen für den Faktor „e Standort“ anerkannt.

10

Für den (hier streitigen) Bewilligungszeitraum 2016 beantragte der Kläger mit Schreiben vom 22. Januar 2016 sinngemäß die Bewilligung von Abschlagszahlungen. Im Formular kreuzte der Kläger bei Beantragung des Faktors „e Standort“ unter den vorgegebenen zwei Möglichkeiten „Mindestens 50% der Kinder oder Mindestens 70% der Kinder wohnen in einem bestimmten Stadtbezirksviertel (gemäß gültiger Adressliste) [...]“ die erste Variante (50%) mit „ja“ an. Anlagen hierzu wurde nicht übermittelt.

11

Mit Bescheid vom 29. März 2016 bewilligte die Beklagte dem Kläger für das Jahr 2016 einen Zuwendungsbetrag von insgesamt 323.960,79 Euro (Nr. I.1), davon einen Betrag von 120.371,20 Euro aufgrund des Faktors „e Standort“ (I.2 Buchst. c). Ein Abschlagszahlungsplan wurde verfügt (I.3). Der Status der Einrichtung als solche mit Standortfaktor befristet bis 31.12.2018 wurde festgestellt (I.4). Unter II. „Vorläufigkeit“ heißt es: „Der Bescheid ist 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 ein etwaiger Nachzahlungs- oder Erstattungsbetrag) wird mit weiterem Bescheid, der diesen Bescheid ersetzt, nach dem Ende des Bewilligungszeitraums festgestellt.“ Zur Begründung wird u.a. ausgeführt, dass die Höhe der Fördersumme auf den Angaben des Zuwendungsempfängers im Förderantrag und den von ihm hierzu gemachten Angaben beruhe. Die in Nr. II erklärte Vorläufigkeit beruhe darauf, dass zum Zeitpunkt der Verbescheidung noch keine abschließende Prüfung erfolgen könne, ob sämtliche Fördervoraussetzungen während des gesamten Bewilligungszeitraums eingehalten seien. Die endgültige/genauere Überprüfung erfolge nach Vorlage des Verwendungsnachweises im Rahmen der Endabrechnung nach dem Ende des Bewilligungszeitraums. Der Status Standortfaktor werde gemäß der von der Beklagten erstellten

maßgeblichen Liste vergeben. Aus wichtigen Gründen könnten Einrichtungen vor Ablauf des festgesetzten Zeitraums von der Liste genommen werden.

12

Es wurde kein Rechtsbehelf gegen den Bescheid eingelegt.

13

Im Endabrechnungsverfahren, vom Kläger am 31. August 2017 sinngemäß beantragt, übersandte der Kläger am 1. Februar 2018 eine Liste in der Einrichtung im Januar 2016 betreuter Kinder, aus der sich nach der Berechnung der Beklagten ein Anteil von 45% von Kindern ergab, die in sog. Standortstraßen wohnen.

14

Unter dem 7. März 2018 erließ die Beklagte einen „Endabrechnungsbescheid“ für die Einrichtung W.S.-Straße des Klägers. Für das Kalenderjahr 2016 wurde eine Förderung in Höhe von 207.524,53 Euro bewilligt (Nr. 1 Satz 1). Diese Festsetzung sei endgültig und ersetze den vorläufigen Bescheid vom 29. März 2016 (Nr. 1 Satz 2). Mit den Abschlagszahlungen sei ein zu hoher Betrag ausbezahlt worden; es werde ein Betrag i.H.v. 86.535,47 Euro zur Rückzahlung festgesetzt (Nr. 2). Zur Begründung wurde u.a. ausgeführt: Bei der Endabrechnung sei der Förderfaktor „e standort“ abweichend vom Antrag (lautend auf 132.100,21 Euro) auf 0 Euro festgesetzt worden, weil die Voraussetzungen für die Gewährung nicht vorgelegen hätten. In der Einrichtung seien im Januar 2016 nur 45% Kinder anwesend gewesen, die in belasteten Straßen gewohnt hätten. Für den Bewilligungszeitraum 2016 habe eine neue Statuslaufzeit begonnen. Voraussetzung für die Gewährung des Faktors „e standort“ 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% 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 lebten. Nach der vom Kläger mit den Antragsunterlagen zur Endabrechnung 2016 vorgelegten Liste hätten im Januar 2016 nur 45% der Kinder in entsprechend belasteten Stadtbezirksvierteln gelebt. Daher könne der Faktor „e standort“ nicht gewährt werden. Ferner wurde in dem Bescheid die Förderhöhe nach dem weiteren Förderfaktor „e öff“ abweichend vom Antrag festgesetzt.

15

Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhob der Kläger am 24. April 2019 Klage und wandte sich im Wege einer Anfechtungsklage insoweit gegen den Bescheid vom 7. März 2018, als mit ihm die mit Bescheid vom 29. März 2016 bewilligte Förderung für den Förderfaktor „e standort“ in Höhe von 120.371,20 EUR geändert und vollständig abgelehnt worden ist. Hilfsweise wurde beantragt, unter Aufhebung des Bescheids vom 7. März 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids die Beklagte zu verpflichten, für den Förderfaktor „e standort“ einen Betrag in Höhe von 120.371,20 EUR zu bewilligen. Ferner wandte er sich gegen die nicht antragsgemäß zugesprochene Förderung nach dem Förderfaktor „e öff“.

16

Mit Urteil vom 24. März 2025 gab das Verwaltungsgericht der Klage hinsichtlich der Bewilligung von Zuwendungen für den Förderfaktor „e öff“ in Höhe von 32.500,22 Euro statt und wies die Klage im Übrigen ab. Die Anfechtungsklage sei unzulässig. Es sei kein Rechtsschutzbedürfnis gegeben, weil der Kläger damit die begehrte Förderung nicht erreichen könne. Die Aufhebung des Bescheids vom 7. März 2018 würde nicht dazu führen, dass die im Bescheid vom 29. März 2016 lediglich vorläufig erfolgte Festsetzung der Förderbeträge in eine endgültige Festsetzung erwachse. Die hilfsweise erhobene Verpflichtungsklage sei unbegründet. Ein Anspruch aus der Zuwendungsrichtlinie i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG scheide aus, weil der Kläger die Fördervoraussetzung des Standortfaktors zum maßgeblichen Zeitpunkt im Januar 2016 nicht erfülle.

17

Mit der vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen Berufung beantragt der Kläger zuletzt:

18

1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 20. März .2024, Az. M 18 K 19.1931, wird im Umfang der Klageabweisung aufgehoben, und der Bescheid der Beklagten vom 7. März 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 27. März 2019 wird soweit aufgehoben, als mit ihm die mit Verwaltungsakt

vom 29. März 2016 bewilligte Förderung für den Förderfaktor „e Standort“ ersatzlos gestrichen bzw. aufgehoben worden ist.

19

2. Die Beklagte wird verpflichtet, an den Kläger einen Betrag in Höhe von 108.334,08 Euro zu bezahlen.

20

3. Hilfsweise für den Fall der Unzulässigkeit oder Unbegründetheit des Hauptantrags: Das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 20. März 2024, Az. M 18 K 19.1931, wird im Umfang der Klageabweisung aufgehoben, und die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides vom 7. März 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 27. März 2019 verpflichtet, für den Förderfaktor Standort einen Betrag in Höhe von 108.334,08 Euro zu bewilligen.

21

Das Rechtsschutzbedürfnis für die Anfechtungsklage liege vor, weil Ziel sei, die mit Bescheid vom 29. März 2016 bewilligte Standortförderung behalten zu können. Ein endgültiger Verwaltungsakt könne nicht durch Schlussbescheid ersetzt bzw. aufgehoben werden und müsse daher bestehen bleiben. Mit dem Bescheid vom 29. März 2016 liege eine endgültige Entscheidung über die Förderung nach dem Standortfaktor vor. In der Zuschussrichtlinie gültig ab Januar 2016 finde sich keine Stütze für die Behauptung, dass der Status der Einrichtung nur von ihrer Lage abhängig sei und es für eine Förderung ausschließlich auf die mit Endabrechnung zu prüfende Anzahl bzw. den Prozentsatz der im Januar 2016 in der Einrichtung aufhaltigen Kindern ankomme. Nach dem Wortlaut sei Fördervoraussetzung einzig die Zugehörigkeit bzw. die Vergabe zu den „förderfähigen Einrichtungen (Standorteinrichtungen)“. Dieser Status werde für drei Jahre vergeben; hierfür sei Tatbestandsvoraussetzung, dass im ersten Bewilligungszeitraum der Laufzeit im Januar mindestens 50% der Kinder in einem zu diesem Zeitpunkt als belastet geltenden Stadtbezirksviertel lebten. Die behauptete Aufspaltung des Förderverfahrens zwischen einer reinen Bestimmung als Standorteinrichtung, wofür ausschließlich die Lage maßgeblich sein solle, und einer sich hieran anschließenden Entscheidung über die finanzielle Förderung sei mit dem Wortlaut der Richtlinie nicht vereinbar; auch aus dem Bescheid sei ein Stufensystem nicht erkennbar. Eine solche ständige Verwaltungspraxis werde nicht belegt, insbesondere nicht mit einem behördeninternen Vermerk aus dem Jahr 2018, ebenso wenig mit einer Informationsveranstaltung. Die Fördervoraussetzungen bezögen sich ausschließlich auf Januar 2016 und könnten dem Vorläufigkeitsvorbehalt nicht unterfallen. Dieser beruhe schon nach seiner Begründung darauf, dass zum Zeitpunkt der Prüfung keine abschließende Beurteilung erfolgen könne, ob sämtliche Fördervoraussetzungen eingehalten seien. Ende März 2016 habe die Belegung der Einrichtung im Januar 2016 abschließend geprüft werden können. Mit dem Bescheid werde der Förderstatus bis 2018 unbedingt festgestellt. Der Kläger habe angesichts der Formulierung in Ziff. I.4 des Bescheids davon ausgehen müssen, dass verbindlich und bestandskräftig der Förderstandort unter Einschluss einer entsprechenden Förderung durch die Beklagte nach 2015 erneut festgestellt worden sei. Ansonsten hätte statt der Befristung formuliert werden müssen, dass der Standortfaktor vorläufig bis zu einer endgültigen Festsetzung bewilligt werde. Die vormals geltende Richtlinie verknüpfe den Status Standort und die Gewährung von Fördermitteln unmittelbar. Auch der Neufassung sei das unmittelbare Zusammenfallen zu entnehmen. Selbst bei Annahme eines Vorläufigkeitsvorbehalts sei die Streichung der Förderung im Schlussbescheid rechtswidrig. Denn die Ersetzung eines bestandskräftigen vorläufigen Verwaltungsakts durch Schlussbescheid könne rechtmäßig nur erfolgen, wenn der vorläufige Verwaltungsakt rechtmäßig erlassen worden sei. Im Entscheidungszeitpunkt März 2016 habe kein nach der Rechtsprechung erforderlicher sachlicher Grund für eine Vorläufigkeit, namentlich keine Unklarheit in sachlicher oder rechtlicher Hinsicht, bestanden. Denn im März 2016 sei eine endgültige Entscheidung über das Vorliegen der Fördervoraussetzungen „e Standort“, die auf die Verhältnisse im Januar 2016 abstellten, möglich gewesen. Im Übrigen fehle es an der Voraussetzung, dass die Regelung ausdrücklich unter Vorbehalt gestellt werde, sodass von einer endgültigen Regelung auszugehen sei. Dies gelte auch bei Bestandskraft des vorläufigen Bescheids; anderenfalls könnten beliebig vorläufige Regelungen unter Umgehung von Art. 48 ff. BayVwVfG getroffen werden. Der Kläger habe Ende Januar 2016 einen Anspruch auf eine endgültige Regelung gehabt. Der Kläger benötige Planungssicherheit bzgl. der Personalkosten.

22

Die Beklagte beantragt,

23

die Berufung zurückzuweisen.

24

Ab dem Bewilligungszeitraum 2016 sei die Münchner Förderformel modernisiert worden; insbesondere zum Standortfaktor habe es neue Regelungen gegeben, und die neue dreijährige Laufzeit des Standortfaktors habe zu laufen begonnen. Am 16. November 2015 hätten Vertreter des Klägers an einer Informationsveranstaltung für die neuen Regelungen teilgenommen. Mit E-Mail vom 23. Dezember 2015 seien dem Kläger die neuen Adresslisten, die für den Faktor „e Standort“ ab dem 1.1.2016 gälten, übersandt worden. Seine Einrichtung sei auf dem Sozialindex gelistet und von Amts wegen als potentielle Standorteinrichtung eingestuft gewesen. Gemäß der ständigen Verwaltungspraxis der Beklagten ab dem Bewilligungszeitraum 2016 sei der Faktor „e Standort“ vergeben worden, wenn die Einrichtung als potentielle Standorteinrichtung gemäß der Sozialindexliste gegolten habe und mindestens 50% der Kinder in einem zu diesem Zeitpunkt als belastet definierten Stadtbezirksviertel oder in einer staatlichen Gemeinschaftsunterkunft bzw. anderen Unterkunft lebten. Auf eine interne Vormerkung vom 21. März 2018, die die ab 2016 angewandte Verwaltungspraxis wiedergebe, werde verwiesen. Statthaft sei die Verpflichtungsklage. Es bestehe kein Anspruch auf die Gewährung des Faktors. Die Voraussetzungen der Richtlinie und der ständigen Verwaltungspraxis seien insoweit nicht erfüllt. Es sei zwischen dem Status als Standorteinrichtung und der Gewährung des Faktors zu unterscheiden. Auch aus dem Bescheid vom 31. März 2015 sei dies ersichtlich, denn obwohl darin der Status Standorteinrichtung vergeben werde, seien keine Abschlagszahlungen für den Faktor bewilligt worden. Ebenso werde in dem Abschlagszahlungsbescheid vom 29. März 2016 zwischen der Festsetzung des Status und der Förderung nach diesem Faktor differenziert. Neben dem Standortstatus sei die tatsächliche Belegung im ersten Januar des dreijährigen Statuszeitraums zwingende Voraussetzung für die Gewährung des Faktors. Für die Feststellung als potentielle Standorteinrichtung sei die Zugehörigkeit zu der Sozialindexliste maßgeblich. Wenn diese nicht gegeben sei, hätten Träger die Möglichkeit, bei entsprechender Belegung mit mindestens 50% Kindern aus belasteten Vierteln oder Gemeinschaftseinrichtungen einen Antrag auf Vergabe des Status zu stellen. Für die Auslegung, dass allein die „Zugehörigkeit zu den förderfähigen Einrichtungen“ maßgeblich und diese an keinen weiteren Voraussetzungen geknüpft sei, gebe es keine Anhaltspunkte. Die Vorläufigkeit des Bescheids vom 29. März 2016 umfasse auch den Faktor „e Standort“. Es liege ein sachlicher Grund für die Vorläufigkeit vor. Bei Subventionen mit so vielen Subventionsnehmern bestehe ein Interesse der Leistungsverwaltung, das Verfahren effizient und verwaltungsökonomisch zu gestalten, und ein Interesse der Subventionsnehmer, möglichst schnell Fördermittel zu bekommen. Zwar wäre bereits mit Ablauf des Monats Januar 2016 erkennbar, wie viele Kinder aus welchen Straßenzügen in der Einrichtung betreut worden seien, doch die konkrete Belegung mit Adresslisten sei von der Beklagten im Rahmen der Abschlagszahlungsanträge nicht abgefragt worden, die Prüfung sei der Endabrechnung vorbehalten gewesen.

25

Zum Inhalt und Verlauf der mündlichen Verhandlung am 1. Oktober 2025 wird auf die Niederschrift verwiesen. Zum Vortrag im Übrigen und zu den weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

26

Die Berufung hat keinen Erfolg. Soweit über die Klage in der Berufungsinstanz zu entscheiden war, hat das Verwaltungsgericht sie im Ergebnis zu Recht abgewiesen.

27

I. Der Klageantrag zu 1., mit dem im Wege der Anfechtungsklage die Aufhebung des Bescheids vom 7. März 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids insoweit begehrt wird, als mit ihm die mit Verwaltungsakt vom 29. März 2016 bewilligte Förderung für den Förderfaktor „e Standort“ ersatzlos gestrichen bzw. aufgehoben worden ist, ist zwar zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

28

1. Der Anfechtungsklage fehlt nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Der Kläger verfolgt damit ersichtlich das Ziel, die Rechtswirkung des „Endabrechnungsbescheids“ vom 7. März 2018 insoweit zu beseitigen, als dieser seinem auf Zahlung von nunmehr 108.334,08 Euro gerichteten Leistungsbegehren (Nr. 2 des Antrags im Berufungsverfahren) entgegensteht. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass sich

bereits aus dem für vorläufig erklärten Bescheid der Beklagten vom 29. März 2016 ein – nur noch durch Aufhebung (Art. 48 ff. BayVwVfG) entziehbarer – Anspruch auf Förderung in Bezug auf den Faktor „e Standort“ ergab. Das Anfechtungsbegehren des Klägers richtet sich somit nicht gegen die in Nr. 1 Satz 1 des genannten Bescheids erfolgte Bewilligung von 207.524,53 Euro, sondern nur gegen die nachfolgende Feststellung, dass der vorläufige Bescheid vom 29. März 2016 hinsichtlich dieses Zuwendungsbetrags ersetzt werde (Nr. 1 Satz 2) und dass mit den Abschlagszahlungen ein zu hoher Betrag ausbezahlt worden sei, der nunmehr zurückzuzahlen sei (Nr. 2 des Bescheids), wobei sich dieser Betrag wegen des Teilerfolgs im erstinstanzlichen Verfahren statt auf 86.535,47 Euro nunmehr noch auf 54.035,25 Euro beläuft.

29

2. Die somit allein gegen die belastenden Regelungen des Bescheids vom 7. März 2018 gerichtete Anfechtungsklage hat keinen Erfolg (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Beklagte durfte den für vorläufig erklärten Bescheid vom 29. März 2016 auch hinsichtlich des auf den Faktor „e Standort“ entfallenden Teilbetrags von 120.371,20 Euro durch den Endabrechnungsbescheid vom 7. März 2018 mit dem dort angegebenen Teilbetrag von 0,00 Euro ersetzen. Hinsichtlich der sich daraus bei der Endabrechnung ergebenden Zuvielleistung, die auf den vorherigen Abschlagszahlungen beruhte, entfiel somit der Rechtsgrund für das weitere Behaltendürfen, sodass der Kläger entsprechend Art. 49a Abs. 1 BayVwVfG zur Rückzahlung verpflichtet werden konnte (vgl. BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7.09 – BVerwGE 135, 238 Rn. 24, 28; vgl. BayVGh, U.v. 10.11.2021 – 4 B 20.1961 – Rn. 18).

30

a) Die Bewilligung einer Zuwendung im Bescheid vom 29. März 2016 erfolgte entgegen der Auffassung des Klägers auch in Bezug auf den Förderfaktor „e Standort“ nur in vorläufiger Form.

31

aa) Dass die Beklagte auch insoweit noch keine abschließende Regelung treffen wollte, ergibt sich eindeutig aus Nr. II. des Bescheidstenors, wonach der Bescheid insoweit vorläufig sein sollte und unter dem Vorbehalt einer späteren endgültigen Entscheidung stand, als die Beklagte auf Grundlage der vom Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis und in den dazu vorzulegenden Unterlagen im Rahmen der Endabrechnung einen abweichenden Zuwendungsbetrag festsetzen konnte. Die Höhe der endgültigen Zuwendung sollte danach mit weiterem Bescheid mit ersetzender Wirkung erst nach dem Ende des Bewilligungszeitraums festgestellt werden.

32

Diese Vorläufigkeitsfeststellung erfasste nach dem objektiven Empfängerhorizont sämtliche unter Nr. I.2. des Bescheidstenors aufgelisteten Bestandteile der Zuwendung und damit auch den mit 120.371,20 Euro angesetzten Betrag für den Förderfaktor „e Standort“.

33

bb) Der Einwand des Klägers, eine nur vorläufige Regelung hinsichtlich dieses Förderfaktors hätte mangels eines sachlichen Grundes nicht ergehen dürfen, weil bei Erlass des Bescheids vom 29. März 2016 der Anteil von Kindern aus als belastet definierten Stadtvierteln zum maßgeblichen Zeitpunkt Januar 2016 bereits hätte ermittelt werden können, greift schon aus tatsächlichen Gründen nicht durch.

34

Grundsätzlich dürfen Regelungen allerdings nicht nach Belieben nur vorläufig getroffen werden, sondern lediglich dann, wenn eine bestehende Ungewissheit dazu einen sachlichen Grund gibt; das ist bei einer tatsächlichen Ungewissheit nur der Fall, wenn sie Umstände betrifft, die erst künftig eintreten und nach dem Gesetz auch nicht im Wege einer Prognose zu schätzen sind (vgl. BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – BVerwGE 135, 238 Rn. 21). Die daran anschließende Frage, ob es der Behörde bei einer Regelung, die sie ohne sachlichen Grund und daher in rechtswidriger Weise für vorläufig erklärt hat, verwehrt ist, sich auf die Bestandskraft des Vorläufigkeitsvermerks zu berufen, ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts noch nicht abschließend geklärt (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 249 ff. m.w.N.). Sie bedarf auch im vorliegenden Fall keiner Entscheidung. Denn der in der vorläufigen Zuwendungsbewilligung vom 29. März 2016 unter Nr. I.2. Buchst. c des Tenors für den Förderfaktor „e Standort“ genannte Betrag von 120.371,20 Euro stellte bereits keine selbständige Regelung im Sinne der vorgenannten Rechtsprechung dar. Es handelte sich ausdrücklich nur um einen von mehreren „Bestandteilen“ (Buchst. a bis g), aus denen sich der unter Nr. I.1. genannte vorläufige

Zuwendungsbetrag von 323.960,79 Euro errechnete. Allein diese vorläufige Bewilligung eines Gesamtbetrags, der in vier Abschlagszahlungen aufgeteilt wurde, stellte eine Regelung dar.

35

Unabhängig davon wäre der Vorläufigkeitsvermerk selbst dann nicht zu beanstanden, wenn er isoliert auf den einzelnen Förderfaktor „e Standort“ bezogen werden könnte. Wie die Vertreterinnen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat unwidersprochen vorgetragen haben, entspricht der im Bescheid vom 29. März 2016 für diesen Förderfaktor angesetzte Betrag von 120.371,20 Euro nicht zwingend demjenigen (Teil-)Betrag, der auch im Endabrechnungsbescheid anzusetzen gewesen wäre, wenn der Anteil von Kindern aus sozial benachteiligten Stadtvierteln im Januar 2016 tatsächlich mehr als 50% betragen hätte. Denn der diesem Faktor endgültig zugeordnete Betrag berechnete sich auch anhand von Parametern, die sich im Laufe des Bewilligungszeitraums verändern konnten und erst am Jahresende feststanden, wie z. B. die Zahl der beschäftigten Mitarbeiter und der Umfang der tatsächlich in Anspruch genommenen Kinderbesuchszeiten in der Einrichtung. Dementsprechend weicht auch der vom Kläger im Endabrechnungsverfahren angegebene Betrag für den Förderfaktor „e Standort“ in Höhe von 132.100,21 Euro (Bescheid vom 7.3.2018, S. 3) von dem ursprünglich angegebenen und in den vorläufigen Bescheid übernommenen Betrag von 120.371,20 Euro ab. Für alle Beteiligten war somit von vornherein klar, dass der im Bescheid vom 29. März 2016 genannte Betrag nur als eine vorläufige Rechengröße gelten konnte.

36

cc) Auch aus der auf drei Jahre befristeten Feststellung des „Status der Einrichtung als solche mit Standortfaktor“ unter Nr. I.4 des Bescheids folgte noch kein Anspruch auf eine endgültige Förderung in einer bestimmten Höhe. Zwar unterfiel diese Statusfeststellung nicht dem Vorläufigkeitsvermerk der Nr. II., der ausdrücklich nur den für die Abschlagszahlungen maßgeblichen „Zuwendungsbetrag“ nach Nr. I.1. betraf. Jedoch konnte aus der Anerkennung als „Standorteinrichtung“ nicht abgeleitet werden, dass damit schon endgültig über einen bestimmten Teilbetrag der Förderung entschieden worden wäre. Denn Grundlage dieser Statusfestsetzung war ausweislich von Nr. 8 der Bescheidsgründe lediglich die Nennung der Einrichtung in der von der Beklagten geführten Liste, auf der die nach dem Münchner Sozialindex ermittelten förderfähigen Einrichtungen in belasteten Stadtvierteln erfasst wurden (vgl. Nr. 3.15 Abs. 1 MFF-RL). Hieraus ergibt sich, dass mit der bloßen Aufnahme in die Liste noch keine Prüfung oder gar positive Feststellung weiterer Fördervoraussetzungen für einzelne Bewilligungsjahre verbunden war. Die Vergabe des Status als Standorteinrichtung war nach der Verwaltungspraxis der Beklagten somit zu trennen von der Bewilligung bestimmter Förderbeträge auf der Grundlage des Förderfaktors „e Standort“. Dies musste auch dem Kläger bekannt sein, da schon im Abschlagszahlungsbescheid vom 31. März 2015 für den vorangegangenen Bewilligungszeitraum 2015 (S. 160 ff. VG-Akte) trotz Feststellung des Status als Standorteinrichtung (befristet bis 31.12.2015) der Förderfaktor „e Standort“ mit 0,00 Euro angesetzt worden war.

37

c) Da somit auch der aus dem Förderfaktor „e Standort“ resultierende Anteil des im Bescheid vom 29. März 2016 bewilligten Betrags von 323.960,79 Euro zu Recht nur vorläufig festgestellt war, durfte die Beklagte den Kläger in Nr. 2 des Bescheids vom 7. März 2018 zur Rückzahlung des daraus resultierenden Differenzbetrags verpflichten, nachdem sein bisheriges Recht zum Behaltendürfen der empfangenen Leistung entfallen war. Denn durch den Endabrechnungsbescheid wurde die mit Bescheid vom 29. März 2016 bewilligte vorläufige Zuwendung ersetzt; insoweit trat Erledigung in sonstiger Weise nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG infolge inhaltlicher Überholung ein (vgl. BVerwG, Urt. v. 9. 5.2012 – 6 C 3/11 – NVwZ 2012, 1547 Rn. 21; vgl. BayVGh, U.v. 10.11.2021 – 4 B 20.1961 – BayVBI 2022, 237 Rn. 18).

38

Die Geltendmachung des daraus folgenden Anspruchs auf Rückerstattung im Wege eines schriftlichen Verwaltungsakts nach Art. 49a Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG stand nicht im Ermessen der Beklagten („ist... festzusetzen“). Für Vertrauensschutz- und Billigkeitserwägungen war in diesem Zusammenhang kein Raum. Es liegt gerade im Wesen der Vorläufigkeit, dass Vertrauen auf die Endgültigkeit der Regelung nicht entstehen kann. Wenn Art 49 Abs. 3 BayVwVfG sogar einen rückwirkenden Widerruf gestattet, steht einer rückwirkenden Beseitigung der Wirkungen des vorläufigen Bescheides erst recht nichts entgegen (BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – BVerwGE 135, 238 Rn. 25; BayVGh, U.v. 10.11.2021 – 4 B 20.1961 – BayVBI 2022, 237 Rn. 28 m.w.N.).

39

II. Der unter 2. zusätzlich gestellte Klageantrag, die Beklagte zur Zahlung eines Betrags in Höhe von 108.334,08 Euro an den Kläger zu verpflichten, hat ebenfalls keinen Erfolg.

40

Der Kläger stützt dieses – angesichts der abweichenden Formulierung im Hilfsantrag als Leistungsklage zu verstehende – Klagebegehren auf die Annahme, dass der ihm im Bescheid vom 26. März 2016 zuerkannte Anspruch auf Auszahlung des für den Förderfaktor „e Standort“ entfallenden Teilbetrags in dem für die Abschlagszahlungen vorgesehenen Umfang von 90% auch gegenwärtig noch besteht. Dies ist jedoch, wie oben dargelegt, nicht der Fall. Die vorläufige Zuwendung in Höhe von 120.371,20 Euro für den Förderfaktor „e Standort“ ist durch den Schlussbescheid vom 7. März 2018 ersetzt worden.

41

III. Der unter 3. gestellte Hilfsantrag, „die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 7. März 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheides zu verpflichten, für den Förderfaktor Standort einen Betrag in Höhe von 108.334,08 Euro zu bewilligen“, bedarf der Auslegung. Da die Beklagte, wie sich aus dem Endabrechnungsbescheid vom 7. März 2018 ergibt, keine Teilsummen für einzelne Förderfaktoren bewilligte, sondern die dafür angesetzten Teilbeträge zu einem (Gesamt-)Förderbetrag addierte, kann nur auf die Verpflichtung zu dessen Erhöhung um einen bestimmten Betrag geklagt werden. Der Hilfsantrag des Klägers muss daher bei sachgerechter Auslegung (§ 88 VwGO) dahingehend verstanden werden, dass die Beklagte verpflichtet werden soll, eine Zuwendungssumme von insgesamt 315.858,61 Euro (207.524,53 Euro + 108.334,08 Euro) zu bewilligen. Auf einen Zuwendungsbetrag in dieser Höhe hat der Kläger aber keinen Anspruch.

42

1. Sind die Fördervoraussetzungen – wie hier – zulässigerweise in Förderrichtlinien geregelt, so kann sich daraus zwar eine anspruchsbegründende Außenwirkung vermittels des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebots des Vertrauensschutzes (Art. 20 und 28 GG) ergeben, dies aber nur in der Gestalt, die die Richtlinien durch die ständige Verwaltungspraxis gefunden haben (BayVGh, B.v. 31. 3.2022 – 6 ZB 21.2933 – juris Rn. 7). Ein Anspruch auf die Förderung besteht danach im Einzelfall dann, wenn die in den Richtlinien dargelegten Fördervoraussetzungen vorliegen und vergleichbare Anträge in ständiger Förderpraxis des Beklagten auch positiv verbeschieden werden bzw. wurden (BayVGh, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris Rn. 26 juris).

43

2. Hiernach besteht kein Anspruch des Klägers auf die beantragte weitergehende Zuwendung, da er die Voraussetzungen für die Anerkennung des Förderfaktors „e Standort“ nicht erfüllt hat.

44

a) Nach der Förderpraxis der Beklagten war es für die Berücksichtigung des Förderfaktors „e Standort“ im Bewilligungszeitraum 2016 zum einen Voraussetzung, dass die Einrichtung eine sog. Standorteinrichtung darstellte, also zu den nach dem Münchner Sozialindex ermittelten förderfähigen Einrichtungen in belasteten Stadtvierteln gehörte. Zum anderen wurde vorausgesetzt, dass im Januar des ersten Bewilligungszeitraums – hier im Januar 2016 – in der Einrichtung mindestens 50% der Kinder betreut wurden, die in einem zu diesem Zeitpunkt als belastet definierten Stadtbezirksviertel oder in einer staatlichen Gemeinschaftsunterkunft bzw. anderen Einrichtungen einer betreuten Wohnform nach den Sozialgesetzbüchern lebten; dies war mit der gültigen Adressliste der betreuten Kinder nachzuweisen.

45

Dass die damalige Förderpraxis in dieser Form zweistufig ausgestaltet war, ergibt sich zur Überzeugung des Gerichts aus den im Gerichtsverfahren vorgelegten Unterlagen und den Äußerungen der Beklagten. Diese Handhabung der zwei kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen wird insbesondere in der sog. Vormerkung vom 21. März 2018 (Anlage B3) zu der ab 2016 angewandten Verwaltungspraxis dezidiert beschrieben. Die Beklagte verweist zudem auf die Vorlage für ihre Stadtratssitzung am 27. Oktober 2015, in der auf Seite 3 die Rede von „potentiellen“ Standorteinrichtungen ist, die über den Standortfaktor auf einer datenbasierten Grundlage definiert würden. An anderer Stelle (S. 29) wird dort dargelegt, dass für die Vergabe nunmehr ausschlaggebend sei, dass bei Beantragung im Januar des ersten Bewilligungszeitraums der Laufzeit mindestens 50% der Kinder aus belasteten Stadtbezirksvierteln betreut würden. Anhand der vorgelegten Unterlagen wird auch eine Verwaltungspraxis der Beklagten dahingehend erkennbar, dass mit

dem Inkrafttreten der neuen Zuschussrichtlinie am 1.1.2016 neue Statuslaufzeiten und Bewilligungszeiträume begannen. Nicht zuletzt wurden die betroffenen Einrichtungen, so auch der Kläger, in einer Informationsveranstaltung am 16. November 2015 bezüglich des Faktors „e Standort“ auf die geänderten Voraussetzungen hingewiesen. Dementsprechend übersandte die Beklagte mit E-Mail vom 23. Dezember 2015 auch an den Kläger eine aktuelle Adressübersicht der für den Standortfaktor ausgewählten Straßenzüge, die ebenfalls Gültigkeit ab 1.1.2016 haben sollte.

46

Nach den oben genannten Maßstäben kommt es bei der Ermittlung einer ständigen Verwaltungspraxis nicht darauf an, ob sich die betreffende Handhabung in präziser Form auch schon in der Zuschussrichtlinie wiederfindet. Aus der damaligen Richtlinie der Beklagten ergab sich jedenfalls eindeutig, dass neben der grundsätzlichen Zuerkennung der Standorteinrichtung auch die Quote der tatsächlich betreuten Kindern aus belasteten Stadtbezirksvierteln im Januar des ersten Bewilligungszeitraums entscheidend für die Förderung war (Nr. 3.15 MFFRL). Im Übrigen hat weder der Kläger vorgetragen noch bestehen Anhaltspunkte dafür, dass zum maßgeblichen Zeitpunkt eine gegenteilige Verwaltungspraxis der Beklagten dergestalt bestanden hätte, dass Teilbeträge nach dem Förderfaktor „e Standort“ allein aufgrund der festgestellten Eigenschaft als „Standorteinrichtung“ anerkannt worden wären, ohne dass die betreffenden Einrichtungen die genannte Kinderbetreuungsquote nachgewiesen hätten. Nur wenn dies der Fall wäre, könnte der Kläger daraus unter Berufung auf den Gleichheitsgrundsatz einen Anspruch auf weitergehende Förderung ableiten.

47

IV. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO; die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

48

V. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.