

Titel:

Förderung der Tagespflege, Vorläufiger Bewilligungsbescheid, Materielle Ausschlussfrist, Analoge Anwendung (verneint), Vorläufige Bewilligung, Endabrechnung, Ausschlussfrist, Rückforderung, Analogie, Fristversäumnis, Förderanspruch

Normenkette:

BayKiBiG Art. 18

Schlagworte:

Förderung der Tagespflege, Vorläufiger Bewilligungsbescheid, Materielle Ausschlussfrist, Analoge Anwendung (verneint), Vorläufige Bewilligung, Endabrechnung, Ausschlussfrist, Rückforderung, Analogie, Fristversäumnis, Förderanspruch

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Gerichtskosten werden nicht erhoben.

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

Tatbestand

1

Die Beteiligten streiten um die Bewilligung von Leistungen nach dem Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG).

2

Durch Bescheid vom ... Februar 2020 wurden dem Kläger als örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe antragsgemäß im Rahmen der Betriebskostenförderung von Kindertagespflegestellen Abschlagszahlungen i.H.v. 96% des zu erwartenden Zuschusses, also ... EUR bewilligt. Enthalten war der Hinweis, dass die Bewilligung dieses Abschlags nicht mit der Feststellung verbunden sei, alle Fördervoraussetzungen nach dem BayKiBiG seien erfüllt. Dies bleibe gegebenenfalls der Endabrechnung und einer detaillierten Belegprüfung vorbehalten.

3

Mit Schreiben vom ... Juli 2021 beantragte der Kläger die Endabrechnung mit einer Gesamtfördersumme von ... EUR.

4

Nach telefonischer Vorsprache führte der Kläger im Schreiben an den Beklagten vom ... Juli 2021 aus, dass vergessen worden sei, nach Vollendung der Prüfung der Endabrechnung für das Bewilligungsjahr 2021 die Ampel im KiBiG.web von rot auf gelb zu stellen. Bereits im Januar 2021 seien nachweislich alle Kommunen im Landkreis F* ... mit einer Liste der Tageskinder und den IDs angeschrieben und um deren Vorabprüfung gebeten worden. Die Endabrechnung für das Bewilligungsjahr 2020 sei dann nach Korrektur fristgerecht zum ... April 2021 an alle Kommunen versandt worden. Die Bewilligung des staatlichen Anteils erfolge nur, wenn die betroffenen Gemeinden den kommunalen Förderanteil mittragen. Dies werde entsprechend kontrolliert. Die Bewilligungen der betroffenen Gemeinden hätten allesamt bis zum ... Juni 2021 vorgelegen. Der letzte Geldeingang sei am ... Juni 2021 erfolgt. Trotz abgeschlossener Prüfung sei das Umstellen der Ampel im System vergessen worden. Die Antragstellung im System sei sofort nach Mitteilung durch die zuständige Bearbeiterin des Beklagten am ... Juli 2021 nachgeholt worden.

5

Durch Schreiben des Beklagten vom ... September 2021 wurde der Kläger zur bevorstehenden Rückforderung betreffend das Bewilligungsjahr 2020 angehört. Der Kläger nahm hierauf mit Schreiben vom ... Oktober 2021 Stellung.

6

Auf ein Schreiben des Klägers vom *. Oktober 2021 hin, führte der Beklagte mit Schreiben vom ... Dezember 2021 insbesondere zur Fristversäumnis und einer analogen Anwendung von Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayKiBiG aus.

7

Mit Bescheid vom ... Mai 2022, zugestellt am ... Mai 2022, wurde der Antrag vom ... Juli 2021 abgelehnt (Nr. 1), der vorläufige Bewilligungsbescheid vom ... Februar 2020 für die Vergangenheit widerrufen (Nr. 2) und die Gesamtfördersumme für das Bewilligungsjahr 2020 auf ... EUR festgesetzt (Nr. 3). Der Kläger hat einen Betrag i.H.v. insgesamt ... EUR zu erstatten (Nr. 4). Der Erstattungsbetrag ist mit 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz jährlich ab Eintritt der Unwirksamkeit des in Nr. 1 bezeichneten Bescheids zu verzinsen (Nr. 5). Der Erstattungsbetrag ist bis spätestens ... Juni 2022 bzw. bis zum Ablauf eines Monats nach Unanfechtbarkeit dieses Bescheides zu überweisen (Nr. 6).

8

Der ursprüngliche vorläufige Bewilligungsbescheid sei gemäß § 47 Abs. 2 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) zu widerrufen. Als Folge dessen seien auch die zu Unrecht erbrachten Leistungen nach § 50 Abs. 1 Satz 1 SGB X zurückzufordern. Voraussetzung für die Bewilligung der Fördermittel sei gemäß Art. 18 Abs. 3 BayKiBiG, dass der vollständige Förderantrag fristgerecht bis spätestens 30. Juni des auf den Bewilligungszeitraum (Art. 26 Abs. 1 Satz 4 BayKiBiG) folgenden Jahres gestellt werde. Aus dem Wortlaut, der Systematik und dem Sinn und Zweck des Art. 18 Abs. 3 BayKiBiG ergebe sich, dass es sich um eine materielle Ausschlussfrist handle. Der diese Ausschlussfrist rechtfertigende Zweck liege darin, im Interesse der Rechtssicherheit zu einem bestimmten Zeitpunkt endgültig Klarheit zu erhalten, welche Haushaltsmittel für die Erfüllung des Förderzwecks benötigt werden. Darüber hinaus richte sich die Norm an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, mithin an die Landkreise und kreisfreien Städte, bei denen im Regelfall die erforderlichen organisatorischen Rahmenbedingungen für eine Einhaltung der Frist vorhanden seien. Der Antrag auf Endabrechnung sei am ... Juli 2021 eingegangen und demnach nicht fristgerecht gestellt worden. Da die Antragsfrist am ... Juni 2020 geendet habe, sei der Anspruch auf Förderung zu diesem Zeitpunkt bereits erloschen gewesen. Bereits aus der Systematik von Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayKiBiG ergebe sich, dass dieser ausschließlich im Bereich der Kindertageseinrichtungen Anwendung finde. Auch die vorsorglich beantragte analoge Anwendung der Norm auf den Bereich der Förderung der Tagespflege könne mangels planwidriger Regelungslücke nicht erfolgen. Vertrauensschutz gemäß § 47 Abs. 2 Satz 2 SGB X bestehe nicht, weshalb für die Ausübung von Ermessen im Regelfall kein Raum bleibe.

9

Mit Schreiben vom ... Juni 2022, beim Bayerischen Verwaltungsgericht M* ... eingegangen am ... Juni 2022, erhob der Kläger Klage und beantragte,

10

1. den Bescheid vom ... Mai 2022 aufzuheben, soweit darin die Aufhebung des vorläufigen Bescheids vom ... Februar 2020 geregelt ist und die Gesamtsumme auf ... EUR festgesetzt wird, sowie eine Rückforderung höher als ... EUR angesetzt wird,

11

2. den Beklagten zu verpflichten, die Fördersumme für das Bewilligungsjahr 2020 im vorläufigen und endgültigen Bewilligungsbescheid auf 96% der Gesamtfördersumme festzusetzen.

12

Zur Begründung wurde vorgetragen, dass zugestanden werde, dass die Voraussetzungen des § 47 Abs. 2 Nr. 2 SGB X vorhanden seien und somit der Widerruf des vorläufigen Bewilligungsbescheid rechtmäßig erfolgt sei. Durch das Nicht-Setzen des Hakens im KiBiG.web sei der Antrag des Klägers nicht fristgemäß an den Beklagten übermittelt worden. Jedoch sei der zu erstattende Betrag nach § 50 Abs. 3 SGB X nicht ordnungsgemäß festgesetzt worden. Es sei nicht sachgerecht, dass der Beklagte die gesamte Fördersumme für das Bewilligungsjahr 2020 zurückfordere. Zwar regelt Art. 18 Abs. 3 BayKiBiG, dass der vollständige Förderantrag bis spätestens 30. Juni des auf den Bewilligungszeitraum folgenden Jahres zu

stellen sei. Allerdings sei es in der vorliegenden vergleichbaren Konstellation zu Art. 18 Abs. 2 BayKiBiG notwendig, dass die dort vorhandene Regelung des Art. 18 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 BayKiBiG auch auf die Förderung in der Tagespflege, die in Art. 18 Abs. 3 BayKiBiG geregelt sei, angewendet werde. Dies hätte zur Folge, dass der Kläger nicht die vorläufig bewilligte Gesamthöhe der Summe von ... EUR zu erstatten hätte, sondern nur vier Prozent dieser Summe, was einem Betrag von ... EUR entsprechen würde. Vorliegend sei eine analoge Anwendung von Art. 18 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 BayKiBiG auf Art. 18 Abs. 3 BayKiBiG möglich. Es liege eine Regelungslücke vor, da für den Bereich der Förderung der Kindertageseinrichtungen und der Großtagespflege die Möglichkeit eingeräumt werde, den vollständigen Förderantrag auch noch im Zeitraum vom *. Juli bis ... Dezember in dem auf den Bewilligungszeitraum folgenden Jahr einzureichen. Erfolge dies, habe der Förderungsempfänger lediglich vier Prozent der Gesamtfördersumme zurückzuerstatten. Diese Möglichkeit sehe das Gesetz für die Tagespflege in Art. 18 Abs. 3 BayKiBiG nicht vor. Ebenso sei die Regelungslücke auch planwidrig. Zwar habe der Bayerische Landtag 2018 nur für den Bereich der Kindertageseinrichtungen beschlossen, die starre Fristenregelung dahingehend abzuändern, dass eine verspätete Antragstellung dazu führe, dass der Förderanspruch um vier Prozent gekürzt werde (Art. 18 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 BayKiBiG), allerdings sei daraus nicht zu schließen, dass sich der Gesetzgeber bewusst gegen eine Anpassung auch für den Bereich der Tagespflege aus Art. 18 Abs. 3 BayKiBiG entschieden habe. Eine solche bewusste Entscheidung wäre auch nicht nachzuvollziehen, schließlich unterscheide sich die Konstellation der Förderung der Kindertageseinrichtungen und der Großtagespflege nicht von der der Tagespflege. Der einzig vorhandene Unterschied sei der Träger der Kosten und somit der Empfänger der Förderung. Auch die erforderliche vergleichbare Interessenlage sei vorhanden. In der Begründung des Bayerischen Landtags zur Änderung des Art. 18 Abs. 2 BayKiBiG werde darauf hingewiesen, dass das früher existierende starre Fristensystem zu erheblichen Härten geführt habe, da auch kurzfristige Überschreitungen den vollständigen Entfall des Anspruchs zur Folge gehabt hätten. Diese erhebliche Belastung für die kommunalen Haushalte sei nicht tragbar, da dies den weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung gefährde. Die beschriebenen negativen Auswirkungen lägen jedoch bei der Anwendung der starren Fristenregelung bei der Tagespflege nach Art. 18 Abs. 3 BayKiBiG ebenfalls vor. Aufgrund der Tatsache, dass bis jetzt durch den Beklagten nur der vorläufige Bewilligungsbescheid erlassen worden sei, werde in Klageantrag Nr. 2 beantragt, dass der Beklagte die Gesamtfördersumme auch für den endgültigen Bewilligungsbescheid auf 96% festsetze.

13

Der Beklagte beantrage,

14

die Klage abzuweisen.

15

Entgegen der Ansicht des Klägers scheide eine analoge Anwendung des Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayKiBiG auf die Förderung der Tagespflege aus. Eine planwidrige Regelungslücke liege nicht vor. Es bestehe ein wesentlicher Unterschied zwischen den Kindertageseinrichtungen und der Tagespflege. Die Förderbeziehungen im Zusammenhang mit der regulären Tagespflege bestünden ausschließlich zwischen dem Freistaat und den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Bei diesen könne vorausgesetzt werden, dass die erforderlichen organisatorischen Rahmenbedingungen zur Einhaltung der materiellen Ausschlussfrist vorhanden seien. Zum anderen habe der Gesetzgeber mit der Regelung zugunsten von Kindertageseinrichtungen sowie der Großtagespflege in zwei Bereichen eine Regelung getroffen. Dass die Tagespflege als dritter Bereich an dieser Stelle unbewusst von Seiten des Gesetzgebers vergessen worden sei, sei nicht plausibel. Das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales habe zudem ausgeführt, dass durch eine über den geschriebenen Wortlaut von Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayKiBiG hinausgehende Auslegung die Ausnahme drohe zur Regel zu werden. Dies gelte es zu verhindern, sodass hier keine analoge Anwendung der Vorschrift erfolgen könne.

16

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

Entscheidungsgründe

17

Über die Klage konnte ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, da die Beteiligten am ... Juli 2022 bzw. ... August 2022 einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren zugestimmt haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).

18

Die zulässige Klage ist unbegründet. Der Bescheid vom ... Mai 2022 ist, soweit er nach dem Wortlaut der Klageschrift in den Nummern 1 bis 4 angefochten wurde, rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in eigenen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Es besteht auch kein Anspruch auf die vom Kläger beantragte Festsetzung der Fördersumme für das Bewilligungsjahr 2020 im vorläufigen und endgültigen Bewilligungsbescheid auf 96% der Gesamtfördersumme (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

19

1. Es kann dahinstehen, ob die – auch vom Kläger nicht in Zweifel gezogenen – Voraussetzungen für einen Widerruf nach §§ 47 Abs. 2, 50 Abs. 1 Satz 1 SGB X (deren Anwendung im Verhältnis zu Art. 49, 49a Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz – BayVwVfG – offen gelassen in BayVGh, B.v. 27.6.2011 – 12 ZB 10.1363 – juris Rn. 5) vorliegen, da es sich bei der Bewilligung der Abschlagszahlungen mit Schreiben vom ... Februar 2020 nur um eine vorläufige Bewilligung bis zum Erlass einer endgültigen Förderentscheidung handelt und es deshalb für die Endförderung keines Widerrufs bedurfte.

20

Dass es sich beim Schreiben vom ... Februar 2020 nur um eine vorläufige Bewilligung handelt, ergibt sich daraus, dass ausgeführt wird, dass ein staatlicher Gesamtzuschuss von ... EUR zu erwarten ist und Abschlagszahlungen i.H.v. 96% des zu erwartenden Zuschusses bewilligt werden. Zudem ist ausdrücklich davon die Rede, dass die „endgültige Höhe der kindbezogenen Betriebskostenförderung nach Ablauf des Kindergartenjahres im Rahmen der Endabrechnung festgesetzt“ wird. Schließlich wird in dem Schreiben zum einen darauf hingewiesen, dass die Bewilligung des Abschlags nicht mit der Feststellung verbunden sei, alle Fördervoraussetzungen nach dem BayKiBiG lägen vor. Zum anderen wird weiterhin darauf hingewiesen, dass eine solche Feststellung der Endabrechnung und ggf. einer detaillierten Belegprüfung vorbehalten sei. Damit kommt klar und unmissverständlich zum Ausdruck, dass über das endgültige Behalten der Abschlagszahlungen keine Regelung getroffen werden sollte. Ein solcher Anspruch sollte erkennbar davon abhängen, welchen endgültigen Bescheid die Behörde auf der Grundlage des Ergebnisses der nach Stellung eines vollständigen Antrags nach Art. 18 Abs. 3 BayKiBiG durchzuführenden Endabrechnung erlässt. Bei dieser endgültigen Entscheidung bedarf es keiner Aufhebung der unter Vorbehalt ergangenen Bewilligung (vgl. BVerwG, U.v. 14.4.1983 – 3 C 8.82 – BVerwGE 67, 99; U.v. 19.11.2009 – 3 C 7.09 – BVerwGE 135, 238; OVG NW, U.v. 17.3.2023 – 4 A 1986/22 – juris Rn. 136 m.w.N.).

21

2. Die Voraussetzungen für eine Rückforderung der vorläufig gewährten Abschlagszahlungen und die Festsetzung der Endfördersumme auf ... EUR liegen aufgrund der Versäumung der Antragsfrist nach Art. 18 Abs. 3 Satz 2 BayKiBiG vor.

22

2.1 Nach Art. 18 Abs. 3 Satz 2 BayKiBiG setzt der Förderanspruch voraus, dass der vollständige Förderantrag bis spätestens 30. Juni des auf den Bewilligungszeitraum (Art. 26 Abs. 1 Satz 4 BayKiBiG) folgenden Jahres gestellt wird. Diese Frist, wonach der Kläger den vollständigen Förderantrag bis ... Juni 2021 hätte stellen müssen, wurde durch die Stellung des Antrags am ... Juli 2021 nicht eingehalten. Aufgrund des Vorliegens einer materiellen Ausschlussfrist (so ausdrücklich in LT-Drs. 15/2479 S. 22; BayVGh, B.v. 27.6.2011 – 12 ZB 10.1363 – juris Rn. 19) kommt eine Wiedereinsetzung, unabhängig vom Vorliegen der Voraussetzungen, nicht in Betracht.

23

2.2 Der Einwand des Klägers, dass die Versäumung der Frist des Art. 18 Abs. 3 Satz 2 BayKiBiG aufgrund einer analogen Anwendung von Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayKiBiG anders zu bewerten sei, greift nicht durch. Nach Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayKiBiG besteht bei Kindertageseinrichtungen, die die Fördervoraussetzungen nach Art. 19 BayKiBiG erfüllen, und für Großtagespflegen, die die Voraussetzungen des Art. 20a BayKiBiG erfüllen, ein Förderanspruch in Höhe von 96% des Anspruchs nach Art. 18 Abs. 2 Satz 1 BayKiBiG, wenn die Gemeinde den vollständigen Förderantrag in der Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember des auf den

Bewilligungszeitraum folgenden Jahres stellt und der so errechnete Förderanspruch über 10.000,00 € beträgt. Die Voraussetzungen für eine analoge Anwendung auf Angebote der Tagespflege liegen nicht vor.

24

Die analoge Anwendung der von einer Norm angeordneten Rechtsfolge auf Sachverhalte, die dieser Norm nicht unterfallen, setzt eine planwidrige Regelungslücke sowie eine vergleichbare Interessenlage voraus. Für eine solche muss der Anwendungsbereich der Norm wegen eines versehentlichen, mit dem Normzweck unvereinbaren Regelungsversäumnisses des Normgebers unvollständig sein. Eine derartige Lücke darf von den Gerichten im Wege der Analogie geschlossen werden, wenn sich auf Grund der gesamten Umstände feststellen lässt, dass der Normgeber die von ihm angeordnete Rechtsfolge auch auf den nicht erfassten Sachverhalt erstreckt hätte, wenn er diesen bedacht hätte (stRspr, vgl. u.a. BVerwG, 28.6.2012 – 2 C 13/11 – BVerwGE 143, 230; U.v. 27.3.2014 – 2 C 2/13 – NVwZ-RR 2014, 689).

25

So liegt der Fall hier nicht. Es liegt schon kein mit dem Normzweck unvereinbares Regelungsversäumnis vor. Die Fristen in Art. 18 BayKiBiG bezwecken als materielle Ausschlussfristen die Gewährleistung einer zeitnahen Abrechnung der Fördergelder und so die Sicherstellung der Planungssicherheit für Träger, Kommunen und Freistaat. Erst durch die fristgemäße Abrechnung und Übermittlung der Förderdaten verfügt der Freistaat über die erforderlichen Daten, um die Entwicklung in der Kindertagesbetreuung nachzuvollziehen und die durch die Förderung hervorgerufene Haushaltsbelastung bestimmen zu können (vgl. LT-Drs. 17/225743 S. 2). Soweit der Landesgesetzgeber durch § 12 Nr. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2017/2018 (GVBl. 2018 S. 613) die Regelung des Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayKiBiG rückwirkend zum 1. August 2005 neu aufgenommen hat, geschah dies, um erhebliche Härten durch kurzzeitige Fristüberschreitungen und die daraus resultierende erhebliche Belastung der kommunalen Haushalte zu lindern. Im Grundsatz sollte jedoch die starre Fristenregelung erhalten bleiben. Dass im Falle von Gemeinden durch Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayKiBiG eine Ausnahme von der starren Fristenregelung gemacht wird, lässt sich nicht ohne weiteres auf Art. 18 Abs. 3 BayKiBiG und die dort allein betroffenen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe übertragen. Zum einen haben die mit den Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe betrauten Landkreise und kreisfreien Städte (§ 69 Abs. 1 Aches Buch Sozialgesetzbuch – SGB VIII i.V.m. Art. 15 Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze – AGSG) im Gegensatz zu kreisangehörigen Gemeinden zumeist mehr Ressourcen, um fristgebundene Verwaltungsaufgaben auszuführen, sodass der hinter Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayKiBiG stehende Zweck, unbillige Härten auszugleichen, seltener zum Tragen kommt. Zum anderen widerspräche es dem Charakter von Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayKiBiG als Ausnahmeregelung, hier eine teleologische Erweiterung auf die Tagespflege vorzunehmen.

26

3. Aufgrund der Versäumung der Frist des Art. 18 Abs. 3 Satz 2 BayKiBiG und der fehlenden Voraussetzungen für eine analoge Anwendung von Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayKiBiG besteht kein Anspruch auf die vom Kläger beantragte Festsetzung der Fördersumme für das Bewilligungsjahr 2020 im vorläufigen und endgültigen Bewilligungsbescheid auf 96% der Gesamtfördersumme.

Nach alledem war die Klage mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Das Verfahren ist gemäß § 188 Satz 2 VwGO gerichtskostenfrei. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. Zivilprozessordnung.