

Kirchengericht: Kirchliches Verfassungs- und Verwaltungsgericht der EKHN
Entscheidungsform: Urteil (rechtskräftig)
Datum: 14.09.2012
Aktenzeichen: KVVG II 1/10
Rechtsgrundlagen: § 47 KGO; § 22 KHO; §§ 3,36,38 KVVG; §§ 113,114,154,161 VwGO
Vorinstanzen:

Leitsatz:

Tenor:

1. Die Klage wird – soweit das Verfahren nicht durch die übereinstimmenden Erklärungen teilweise erledigt ist – abgewiesen.
2. Im übrigen wird das Verfahren eingestellt.
3. Für das Verfahren werden Gebühren und Auslagen nicht erhoben.

Die außergerichtlichen Kosten hinsichtlich des unter Nr. 1 entschiedenen Teils der Klage trägt die Klägerin.

Im übrigen trägt jeder Beteiligte seine außergerichtlichen Kosten.

Tatbestand:

Die Klägerin begehrt von der Beklagten nach teilweiser Erledigung des Verfahrens noch die Auszahlung von Fördermitteln in Höhe von 60.000 € für eine Kindergruppe in der von ihr betriebenen Kindertagesstätte.

Unter dem 15. Dezember 2008 beantragte die Klägerin die kirchenaufsichtliche Genehmigung der Betriebsträgerschaft für zwei Krippengruppen in ihrer Kindertagesstätte ab 1. August 2010, ferner mit Formularschreiben vom 18. März 2009 bei dem Zentrum Bildung der EKHN – Fachbereich Kindertagesstätten – die Förderung von zwei zusätzlichen Gruppen in ihrer Kindertagesstätte. Nachdem die Beklagte die Erweiterung der Kindertagesstätte antragsgemäß mit Schreiben vom 22. April 2009 genehmigt hatte, ergänzte sie unter dem 27. April 2009, dass eine Zuweisung aus kirchlichen Mitteln der Gesamtkirche hierfür nicht erfolge. Nach mehreren Gesprächen bat die Klägerin um Überprüfung ihres Antrags auf Fördermittel. Mit Schreiben von 20. August 2009 teilte die Kirchenverwaltung der Klägerin u. a. mit, dass die Berücksichtigung der Klägerin im sog. Krippenanschubprogramm evtl. bzgl. einer Gruppe später berücksichtigt werden könne, falls sich nach Abarbeitung aller aus der gesamten Kirche gestellten Förderanträge herausstellen sollte, dass noch unverbrauchte Mittel vorhanden seien. Dies werde nach damaliger Einschätzung

kaum vor Ende 2010 möglich sein. Einen Rechtsanspruch auf Förderung habe die Klägerin ohnehin nicht.

Unter dem 12. Oktober 2009 teilte die Klägerin der Kirchenverwaltung mit, dass ihr Kirchenvorstand beschlossen habe, gegen den Bescheid zur Nichtberücksichtigung im Anschubprogramm Widerspruch einzulegen. Hierauf antwortete die Kirchenverwaltung unter dem 21. Oktober 2009, indem sie auf die Argumente im vorangegangenen Schreiben der Klägerin kurz sachlich einging und im übrigen darauf hinwies, dass Widerspruch nach § 47 Abs. 2 KGO bei der Kirchenleitung eingelegt werden könne. Dies holte die Klägerin mit Schreiben vom 17. November 2009 nach.

Mit Bescheid vom 27. Januar 2010 teilte die Kirchenverwaltung der Klägerin mit, dass die Kirchenleitung am 14. Januar 2010 die Beschwerde der Klägerin vom 17. November 2009 zurückgewiesen habe. Die Klägerin könne Ende 2010 erneut einen Förderantrag stellen, und wenn dann noch nicht alle Fördermittel verbraucht seien, könne eine Gruppe in A. gefördert werden. Zur Begründung wird Bezug genommen auf das Schreiben der Kirchenverwaltung vom 21. Oktober 2009.

Hiergegen hat die Klägerin am 3. März 2010 zunächst Klage mit dem Ziel erhoben, ihr einen Förderbetrag in Höhe von 120.000 € auszuzahlen. Ihren am 3. März 2010 gestellten Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wies die Kammer mit Beschluss vom 27. August 2010 im wesentlichen mit der Begründung zurück, die Klägerin könne sich nicht auf den erforderlichen Anordnungsgrund stützen.

Im Anschluss an diese Entscheidung gab es unter Förderung durch das Gericht Gespräche der Beteiligten über eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits. In diesem Zusammenhang stellte die Beklagte der Klägerin die Möglichkeit dar, je nach Abfluss der Fördermittel aus dem Krippenprogramm unter Umständen Ende des Jahres 2010 in dieser Sache erneut vorstellig zu werden. Im Verlaufe dieser außergerichtlichen Bemühungen um eine gütliche Streitbeilegung bewilligte die Beklagte der Klägerin schließlich mit Schreiben vom 15. März 2011 Fördermittel für eine Krippengruppe aus dem Krippenanschubprogramm der EKHN in Höhe von – über fünf Jahre verteilt – 60.000 €.

Ihre Klage lässt die Klägerin zunächst wie folgt begründen:

Durch die Ablehnung ihres Förderantrages durch die Beklagte werde die Klägerin in ihrem Recht auf Gleichbehandlung mit anderen Einrichtungsträgern verletzt, die bereits Fördermittel aus dem Krippenprogramm beantragt und zum Teil auch schon bewilligt bekommen hätten. Die Beklagte sei verpflichtet, ihr die beantragte Zuweisung von Mitteln aus dem Krippenprogramm der EKHN im Umfang von insgesamt 120.000 € ab dem Jahr 2010 zu bewilligen. Insoweit sei eine Ermessensreduzierung der Beklagten auf Null bei der Entscheidung über die Verteilung der insgesamt in diesem Programm zur Verfügung stehenden Mittel eingetreten.

Mit Bevollmächtigtenschriftsatz vom 24. Februar 2012 schließlich lässt die Klägerin vortragen, bereits in den Gesprächen zwischen den Beteiligten, die vor Antragstellung bzgl. der Fördermittel geführt worden seien und in denen es Überlegungen gegeben habe, den nicht zu erwartenden kommunalen Finanzierungsbeitrag durch Miet- und Pachteinnahmen der Klägerin zu ersetzen, habe die Klägerin ihre Erwartung auf Bewilligung der beantragten Fördermittel deutlich gemacht. Dies sei auch nach Antragstellung wiederholt so kommuniziert worden, so dass die Auffassung der Beklagten, der Antrag der Klägerin sei erledigt, unrichtig sei. Insbesondere sei der Beklagtenvortrag unrichtig, wonach die Bewilligung der Fördermittel von der Erfüllung der in den Förderbedingungen definierten kommunalvertraglichen Voraussetzungen abhängt. Entgegen der Auffassung der Beklagten gebe es nach diesen Richtlinien die Voraussetzung vollständiger kommunaler Defizitfinanzierung der laufenden Betriebskosten als Voraussetzung für die Förderung nach dem Krippenprogramm nicht. In diesem Zusammenhang lässt die Klägerin auf Verhandlungen der zehnten Tagung der X. Kirchensynode Bezug nehmen.

Außerdem habe die Klägerin auch einen Anspruch auf Bewilligung der Fördermittel für insgesamt zwei Krippengruppen. Weder aus den Förderrichtlinien für dieses Programm (Drucksache Nr. 63/08) noch aus den diesbezüglichen Debatten der Landessynode auf der Herbsttagung 2008 ergebe sich eine Begrenzung auf lediglich eine Gruppe pro Antragstellerin.

Der Vertreter der Klägerin beantragt nunmehr:

Die Beklagte wird verpflichtet, unter Aufhebung des Bescheides der Beklagten vom 21. Oktober 2009 in Gestalt des Widerspruchsbescheides der Beklagten vom 27. Januar 2010 über den Antrag der Klägerin vom 18. März 2009 unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut - in Höhe von 60.000 € - zu entscheiden.

Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Sie verweist zunächst darauf, dass aufgrund des Antrags der Klägerin vom 14. Januar 2010 dieser im März 2011 eine Betriebskostenförderung für eine Krippengruppe in Höhe von insgesamt 60.000 € bewilligt worden sei, nachdem am 31. Dezember 2010 „nicht alle 80 im Rahmen des Krippenanschubprogramms der EKHN mit einer Anschubfinanzierung zu vergebenden neuen Krippengruppen tatsächlich vergeben worden“ seien. Sie weist ferner darauf hin, dass mit den Fördermitteln primär ein Anreiz für Kommunen geschaffen werden sollte, Verträge mit Kirchengemeinden über die dauerhafte Einrichtung und kommunale Vollfinanzierung von Krippengruppen als sogenannte „Nullprojekte“ zu schließen. Um ein solches habe es sich bei dem Antragsprojekt der Klägerin nicht gehandelt. Die Stadt A. habe lediglich die Neubaukosten und die Kosten der Bauunterhaltung vertraglich übernommen, während die Klägerin den fehlenden freien Trägeranteil an den laufenden Betriebskosten mit kirchengemeindlichen Eigenmitteln finanziert habe. Dass die Finanzierung des Fremdkostenanteils durch die Klägerin, wie diese vortragen lasse, wirtschaft-

lichem Handeln entspreche und außerdem lediglich eine „Notlösung“ gewesen sei, ändere hieran nichts. Aus dieser Sichtweise könne sie keinen Förderanspruch gegen die Gesamtkirche ableiten.

Es sei außerdem auch kein Rechtsanspruch auf die Förderung einer zweiten Krippengruppe ersichtlich. Mit dem Krippenförderungs-/Anschubprogramm hätten weder die Synode noch die Kirchenleitung einen unmittelbaren oder mittelbaren Rechtsanspruch einzelner Kirchengemeinden begründet, eine „Ermessensreduzierung auf Null“ gebe es daher nicht. Aus den erarbeiteten Vergabekriterien und der veröffentlichten Ausschreibung des Projekts im Internet ergebe sich, dass (lediglich) eine Krippengruppe pro Kirchengemeinde als Trägerin einer Tageseinrichtung für Kinder vorgesehen gewesen sei. Damit sollte der Wirkungsgrad des Anreizes zur Einrichtung von Krippengruppen auf möglichst viele Gemeinden verteilt werden. Soweit in der Folgezeit dennoch 17 Kirchengemeinden einen Antrag auf Förderung zweier Gruppen gestellt hätten, seien diese durchweg nicht bewilligt worden. Mündliche Zusagen einer Betriebskostenförderung an die Klägerin habe es von Seiten der Kirchenleitung nicht gegeben.

Im Herbst 2011 habe die Synode das Krippenanschubprojekt zum endgültigen Abschluss gebracht, die Beschränkung der Förderung auf eine Krippengruppe pro Einrichtung bestätigt (Drucksache 65/11) und darüber hinaus festgestellt, dass die noch vorhandenen Mittel nicht verausgabt würden. Auch ein im Verlauf der synodalen Beratungen über die Berichtsdrucksache formulierter Prüfantrag auf Änderung der Vergabekriterien und Förderung von mehreren Gruppen pro Einrichtung sei nicht angenommen worden.

Abschließend stellt die Beklagte fest, dass ihre Handlungsspielräume zugunsten der Klägerin insoweit ausgeschöpft seien, als die Kirchenverwaltung bereits auf eine vertragliche Übernahme des freien Trägeranteils der laufenden Betriebskosten durch die Stadt A. verzichtet habe, weil die Klägerin den Ausfall dieser Mittel aus Eigenmitteln kompensiert habe.

Wegen weiterer Einzelheiten zum Sachverhalt und dem Vorbringen der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten dieses sowie des Eilverfahrens II 2/10 ebenso Bezug genommen wie auf die Behördenakten der Beklagten (1 Band), die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Beratung am 14. September 2012 gewesen sind. In dieser Verhandlung haben die Beteiligten die Hauptsache hinsichtlich des ursprünglich zusätzlich begehrten Betrages i. H. v. 60.000 € für erledigt erklärt.

Entscheidungsgründe:

Nach teilweiser Erledigung des Verfahrens ist das – auf die Bewilligung von weiteren 60.000 € gerichtete – aufrechterhaltene klägerische Begehren als Verpflichtungsklage (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 KVVG) in Form der Bescheidungsklage (§ 113 Abs. 5 VwGO i.V.m. § 38 KVVG) statthaft und auch im übrigen zulässig.

Die Klage ist jedoch nicht begründet.

Indem die Beklagte den Antrag der Klägerin auf Bewilligung von Fördermitteln aus dem Krippenanschubprogramm durch Bescheid vom 21. Oktober 2009 abgelehnt hatte, verletzte sie dadurch nicht die Rechte der Klägerin im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 38 KVVG. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrages auf Bewilligung und Auszahlung weiterer Fördermittel.

Ein solcher besteht nicht bereits durch Einstellung der Mittel für das Krippenanschubprogramm im gesamtkirchlichen Haushalt. Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten nicht begründet (§ 22 Abs. 2 KHO).

Ein Anspruch der Klägerin ist auch nicht etwa durch eine (rechtsverbindliche) Zusicherung ihr gegenüber durch die Beklagte entstanden. Zwar ist dem klägerischen Vortrag zu entnehmen, dass die Klägerin Äußerungen des damals zuständigen Bediensteten der Beklagten anlässlich der Gespräche und Verhandlungen im Zusammenhang mit der beantragten kirchenaufsichtlichen Genehmigung zur Errichtung zweier Krippengruppen dahingehend verstanden haben könnte, dass die Maßnahme mit gesamtkirchlichen Zuwendungen gefördert werde. Unabhängig davon, dass die Klägerin nicht behauptet hat, die Beklagte habe ihr durch diesen Bediensteten ein einklagbares Recht auf Fördermittel einräumen wollen, scheidet die Entstehung eines solchen Anspruchs aus Zusicherung bereits daran, dass die Beklagte nach dem Vortrag der Beteiligten und dem Akteninhalt keinerlei schriftliche Äußerungen in dieser Richtung getan hat; stattdessen stellte sie mit Schreiben des hierfür zuständigen Bediensteten vom 27. April 2009 klar, dass eine Zuweisung aus kirchlichen Mitteln der Gesamtkirche für die Erweiterung der Kindertagesstätte nicht erfolge. Mit weiterem Schreiben vom 20. August 2009 teilte die Kirchenverwaltung der Klägerin u. a. lediglich mit, dass die Berücksichtigung der Klägerin im Krippenanschubprogramm evtl. bezüglich einer Gruppe später berücksichtigt werden könne, falls sich nach Abarbeitung aller aus der gesamten Kirche gestellten Förderanträge herausstellen sollte, dass noch unverbrauchte Mittel vorhanden seien. Dieses Verhalten der Beklagten stellt nicht nur keine Zusicherung, sondern vielmehr die klare Aussage dar, dass eine Bewilligung von Mitteln nach dem Förderprogramm zum damaligen Zeitpunkt nicht in Frage kam.

Insofern bedurfte es auch nicht der Vernehmung des damals zuständigen Bediensteten der Kirchenverwaltung, wie dies die Klägerin schriftsätzlich anregen ließ.

Gleichwohl verlied die Auslobung von Fördermitteln im Krippenanschubprogramm der Klägerin das Recht darauf, dass über ihren Förderantrag ohne Ermessensfehler durch die Beklagte entschieden wurde. Dieses Recht wurde jedoch nach Auffassung der Kammer nicht verletzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Gericht insoweit kein umfassender Prüfauftrag zugewiesen ist (vgl. § 114 VwGO i.V.m. § 38 KVVG).

Nach dieser – auf mögliche Ermessensfehler beschränkten – Überprüfung durch die Kammer ist die Verweigerung der Bewilligung von Fördermitteln i.H.v. weiteren 60.000 € für die Klägerin nicht zu beanstanden.

Am 11. September 2008 beschloss die Kirchenleitung die grundsätzliche Freigabe der kirchenaufsichtlichen Genehmigung für höchstens 80 neue Kinderkrippengruppen bis zum 31. Dezember 2010. Diese sollten für die Dauer von damals – zwei Jahren mit je 12.000 € pro Jahr bei den laufenden Betriebskosten gefördert werden. Voraussetzung hierfür war u. a., dass „die erforderlichen betriebsvertraglichen Regelungen gemäß den Vorgaben der Kirchenleitung in Neuverträgen oder Ergänzungsverträgen zu bestehenden Betriebsverträgen geschlossen werden können“. Dem lag die Voraussetzung zugrunde, dass es sich bei den geförderten neuen Kindergruppen um sogenannte „Nullprojekte“ handeln sollte, also Vorhaben, die für die Gesamtkirche kostenneutral grundsätzlich durch die Bereitstellung der Mittel durch die freien Träger durchgeführt werden sollten. Dies ergibt sich für das Gericht hinreichend deutlich aus den Verhandlungen der Kirchensynode im Herbst 2008. Dort wurde die Entscheidung der Kirchenleitung vom 11. September 2008 als Punkte 2.1.1 und 14.5 der Tagesordnung am 19. November 2008 eingehend und ausführlich besprochen und dabei immer wieder die Grundvoraussetzung jeglicher Förderung hervorgehoben, wonach zusätzliche Gruppen grundsätzlich nur als sogenannte „Nullprojekte“ förderfähig sind, wie es bereits der synodalen Beschlusslage („Perspektive 2025“) entspricht.

Dem erwähnten Beschluss der Kirchenleitung und den Beratungen der Herbstsynode 2008, die sich mit der Drucksache 63/08 ausgiebig befasst hat, ist nach Auffassung der Kammer außerdem hinreichend deutlich zu entnehmen, dass Fördermittel aus dem Krippenanschubprogramm lediglich für eine zusätzliche Gruppe pro Einrichtung gewährt werden sollen. Entgegen der Auffassung der Klägerin finden sich an keiner Stelle der Akten der Beklagten oder der Niederschriften über die synodalen Verhandlungen Hinweise auf Entscheidungen oder Beschlüsse, die von der Förderung von mehr als einer Gruppe pro Einrichtung ausgehen. Die Beschränkung der Förderung auf eine Gruppe wird dem Ziel, das mit dem kirchlichen Krippenanschubprogramm verfolgt wird, nämlich die Schaffung von zusätzlichen Gruppen in möglichst vielen Einrichtungen der Kirche, viel besser gerecht, als dies mit der Kumulation von geförderten Gruppen in wenigen Einrichtungen der Fall wäre, wie dies die Klägerin anstrebt.

Augenfällig deutlich wird dieser Umstand letztlich auch in Ansehung des Antragsformulars zur Erlangung der Anschubfinanzierung. Das Formular ist mit „Antrag auf Genehmigung einer Krippengruppe“ überschrieben und enthält in dem für die Antragsteller auswählbaren Bereich die Alternativen „Umwandlung einer bestehenden Gruppe in eine Krippengruppe“ sowie „die Einrichtung einer zusätzlichen Krippengruppe“. Wenn die Klägerin an der letztgenannten Stelle in dem Antragsformular den vorgedruckten Text „einer“ durchstreicht und stattdessen handschriftlich den Text „von zwei“ einfügt, ändert dies hieran nichts. Damit konnte sie die Fördervoraussetzungen nicht einseitig zu ihren Gunsten verändern.

Selbst wenn man davon ausginge, die hier streitigen Fördermittel betreffen ein „Nullprojekt“ und seien deswegen für die Gesamtkirche kostenneutral, weil die Klägerin die erforderlichen Betriebskosten, die die staatliche Gemeinde nicht zu übernehmen bereit war, aus kirchengemeindlichen Eigenmitteln bestreitet, scheidet der weiter geltend gemachte Förderanspruch der Klägerin daran, dass sie zum Ende des Jahres 2010 aus nicht abgerufenen Fördermitteln den beantragten Betriebskostenzuschuss nach dem Krippenanschubprogramm für eine Gruppe erhalten hat, was schließlich zur teilweisen Erledigung der Hauptsache des Klageverfahrens geführt hat.

Schließlich steht der begehrten weiteren Förderung im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung der Kammer der Umstand entgegen, dass die XI. Kirchensynode bei ihren Beratungen im November 2011, gestützt auf den Bericht über den Verlauf des Krippenanschubprogramms der EKHN (Drucksache Nr. 65/11) weder eine Verlängerung des Krippenanschubprojekts noch die Änderung der Vergabekriterien dahingehend beschlossen hat, dass nunmehr eine Förderung von mehreren Krippengruppen pro Einrichtung möglich ist. Vielmehr hat sie insoweit lediglich einen Prüf- und Arbeitsauftrag an die Kirchenleitung auf Änderungen der Vergabekriterien und Finanzierung über die Restmittel an den federführenden Verwaltungsausschuss überwiesen. Die Kirchenleitung beschloss schließlich am 16. Februar 2012, dass diesem Antrag nicht gefolgt werden könne, weil damit die für die Förderung der laufenden Betriebskosten bereitgestellten Mittel deutlich überschritten würden. Schließlich wurden die restlichen Fördermittel nicht verausgabt.

Dem klägerischen Begehren stehen außerdem Gründe der Gleichbehandlung entgegen. Nach dem unwidersprochenen Vorbringen der Beklagten wurde nach dem Krippenanschubprogramm keine Einrichtung mit mehr als einer Gruppe gefördert.

Nach allem war die Klage hinsichtlich des noch weiter verfolgten Streitgegenstandes abzuweisen.

Für das Verfahren werden Gebühren und Auslagen nicht erhoben (§ 36 Satz 1 KVVG).

Im Hinblick auf den mit diesem Urteil entschiedenen Teil des Klagebegehrens hat die Klägerin als unterlegener Teil die außergerichtlichen Kosten nach § 154 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 38 KVVG zu tragen.

Hinsichtlich des erledigten Teils hielt es das Gericht nach § 161 Abs. 2 Satz 2 VwGO i.V.m. § 38 KVVG für sachgerecht und angemessen, dass jeder Beteiligte seine diesbezüglichen außergerichtlichen Kosten selbst trägt.

