21 ZB 24.514
AN 15 K 23.1671

Großes
Staatswappen

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache
***** ***,
********** ***. **, ***** ********,

- ****** -

**********:
********** ********* & ******* ***,
********** ***. *, ***** ***********,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:
Landesanwaltschaft Bayern,
Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach,

- Beklagter -

wegen

Corona-Soforthilfen;
hier: Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 29. Januar 2024,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 21. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Bauer,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Albrecht,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Jost

ohne mündliche Verhandlung am **27. März 2025**

folgenden

Beschluss:

I. Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 29.01.2024 wird abgelehnt.

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

III. Der Streitwert wird auf 9.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe:

I.

1 Der Kläger, der einen Frisör-Salon betreibt, wendet sich gegen den Widerruf und die Rückforderung einer ihm ausbezahlten sog. Corona-Soforthilfe.

2 Am 18. März 2020 beantragte der Kläger einen „Zuschuss für von der Corona-Krise 03/2020 besonders geschädigte gewerbliche Unternehmen und Angehörige freier Berufe“ („Soforthilfe Corona“). Als entstandenen Liquiditätsengpass gab er 10.000,00 EUR an. Mit Bescheid vom 30. März 2020 bewilligte der Beklagte dem Kläger eine Soforthilfe in Höhe von 5.000,00 EUR. Am 1. April 2020 stellte der Kläger einen Änderungsantrag. Als Liquiditätsengpass gab er dabei 9.000,00 EUR an. Mit Bescheid vom 9. Mai 2020 bewilligte der Beklagte eine Soforthilfe in Höhe von 9.000,00 EUR. Der Betrag wurde ausbezahlt. Am 25. Mai 2023 teilte der Kläger dem Beklagten mit, dass er keinen Liquiditätsengpass erlitten habe (Erwerbsmäßiger Sach- und Finanzaufwand 17.905,41 EUR; Betriebseinnahmen 51.054,47 EUR; Liquiditätsengpass – 33.149,06 EUR). Er sei aber nicht zur Rückzahlung der Soforthilfe verpflichtet. Mit Bescheid vom 17. Juli 2023 erklärte der Beklagte den Widerruf des Bescheids vom 30. März 2020 sowie des Änderungsbescheids vom 9. Mai 2020 mit Wirkung für die Vergangenheit. Ferner forderte er den ausgezahlten Betrag von 9.000,00 EUR mit Wirkung für die Vergangenheit zurück.

3 Die Klage des Klägers gegen den Widerruf und die Rückforderung der ihm ausbezahlten sogenannten Corona-Soforthilfe wies das Verwaltungsgericht Ansbach mit Urteil

vom 29. Januar 2024 ab. Das Urteil wurde dem Bevollmächtigten des Klägers am 22. Februar 2024 zugestellt. Am 19. März 2024 beantragte der Kläger die Zulassung der Berufung.

II.

4 Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg.

5 Die geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO; 1.), der besonderen rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO; 2.) und der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO; 3.) liegen nicht vor.

6 1. Das Vorbringen des Klägers im Zulassungsverfahren begründet keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, wenn nach dem Vortrag des Rechtsmittelführers gegen dessen Richtigkeit gewichtige Gesichtspunkte sprechen. Davon ist immer dann auszugehen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und wenn sich nicht ohne nähere Prüfung die Frage beantworten lässt, ob die Entscheidung möglicherweise im Ergebnis aus einem anderen Grund richtig ist (BVerfG, B.v. 7.10.2020 – 2 BvR 2426/17 – juris Rn. 34; BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – juris Rn. 9). Der Rechtsmittelführer muss konkret darlegen, warum die angegriffene Entscheidung aus seiner Sicht im Ergebnis falsch ist. Dazu muss er sich mit den entscheidungstragenden Annahmen des Verwaltungsgerichts konkret auseinandersetzen und im Einzelnen dartun, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen diese Annahmen ernstlichen Zweifeln begegnen (Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 124a Rn. 62 f.).

7 1.1 Der Kläger bringt vor, dass er entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts am 1. April 2020 keinen Antrag gestellt habe. Als Grundlage für die Bewilligung sei demnach ausschließlich der Antrag vom 18. März 2020 heranzuziehen. Die abweichende Tatsachenfeststellung sei auch entscheidungserheblich, da der Zeitpunkt des Antrags des Klägers entscheidende Auswirkung auf die anzuwendenden Richtlinien habe. Diese seien im Zeitraum zwischen dem 19. März 2020 und 1. April 2020 auch verändert worden.

8 Nach den dem Senat vorliegenden Unterlagen hat der Kläger einen weiteren Antrag am 1. April 2020 um 21:57 Uhr gestellt. Das konkrete Datum ist Teil der übermittelten Behördenakte (S. 26 – 28 der Pega-Akte). Der Kläger erhielt auf diesen Antrag hin weitere 4.000,00 EUR, so dass sich durch die Bewilligung bzw. den Änderungsbescheid vom 9. Mai 2020 die mittels der Corona-Soforthilfe Maßnahmen ausgezahlte Summe von ursprünglich 5.000,00 EUR auf 9.000,00 EUR erhöhte.

9 Im Übrigen sind ohnehin die Richtlinien maßgeblich, die zum Zeitpunkt des Erlasses des Änderungsbescheids (9. Mai 2020) galten. Nach Ziffer 1 des Änderungsbescheids vom 9. Mai 2020 ersetzen die Haupt- und Nebenbestimmungen dieses Bescheids die Haupt- und Nebenbestimmungen des Erstbescheids vollständig. Damit sind die Richtlinien für die Gewährung von Überbrückungshilfen des Bundes für die von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) geschädigten Unternehmen und Soloselbstständigen („Corona-Soforthilfen insbesondere für kleine Unternehmen und Soloselbstständige“) vom 3. April 2020 heranzuziehen.

10 1.2 Der Kläger macht geltend, dass keine Ereignisse nachträglich eingetreten seien. Denn die Prognose des Klägers habe sich vollständig bewahrheitet und er habe sich aufgrund der Schließungsanordnungen in erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten befunden. Eine nachträgliche Tatsache im Sinn einer besseren Umsatzentwicklung als zunächst erwartet sei gerade nicht eingetreten.

11 In Ziffer 4 des Änderungsbescheids wird ausgeführt, dass die Soforthilfe zweckgebunden ist und ausschließlich der Bewältigung der existenzbedrohlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten dient, in die der Empfänger infolge der Corona-Pandemie geraten ist, weil die fortlaufenden Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb voraussichtlich nicht ausreichen, um die Verbindlichkeiten in den auf die Antragstellung folgenden drei Monaten aus dem fortlaufenden erwerbsmäßigen Sach- und Finanzaufwand (z.B. gewerbliche Mieten, Pachten, Leasingraten) zu zahlen (Liquiditätsengpass). In den Ziffern 1.1 und 3 der Nebenbestimmungen des Bescheids wird darauf hingewiesen, dass bei „nachträglich eintretende(n) Ereignisse(n)“ der (teilweise) Widerruf vorbehalten bleibt. Für die Frage nach einer „Überkompensation“, die zu einer Zurückzahlung führen kann, kommt es mithin auf den Vergleich des bei Bescheidserlass prognostizierten mit dem real eintretenden Liquiditätsengpass an. Der Senat hat keinen Zweifel daran, dass es sich um eine nachträgliche Tatsache handelt, wenn sich herausstellt, dass überhaupt

kein oder ein geringerer im Vergleich zum im Bescheid prognostizierten Liquiditätsengpass im Sinn des Zuwendungsgebers eingetreten ist.

12 1.3 Der Kläger trägt vor, dass den Bewilligungsstellen Antragsbegründungen unter dem expliziten Hinweis auf Lohnkosten vorgelegen hätten. Damit zielt er darauf ab, dass nach seiner Auffassung eine abweichende Behördenpraxis bei der Bewilligung der Anträge vorgelegen habe.

13 Sind die Fördervoraussetzungen – wie hier – in Förderrichtlinien geregelt, so müssen diese von der zuständigen Bewilligungsbehörde gleichmäßig (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV), im Einklang mit Art. 23 und 44 BayHO, ohne Verstoß gegen andere Rechtsvorschriften und gemäß dem Förderzweck angewendet werden, wie dieser in den Richtlinien zum Ausdruck kommt. Die Verwaltungsgerichte haben sich auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ggf. ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. 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 (BVerwG, U.v. 16.6.2015 – 10 C 15.14 – juris Rn. 24; BayVGH, B.v. 17.11.2010 – 4 ZB 10.1689 – juris Rn. 19; B.v. 27.7.2009 – 4 ZB 07.1132 – juris Rn. 13). Ein Anspruch auf die Förderung besteht im Einzelfall über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz dann, wenn die in den Richtlinien dargelegten 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; NdsOVG, U.v. 15.2.2022 – 10 LC 151/20 – juris Rn. 41). Richtlinien oder sonstige ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften dürfen dabei nicht gerichtlich ausgelegt werden, sondern dienen nur dazu, eine dem Gleichheitssatz entsprechende Ermessenausübung der Behörde zu gewährleisten (VGH BW, U.v. 13.7.2023 – 14 S 2699/22 – juris Rn. 63 m.w.N.).

14 Grundsätzlich ist für eine Behörde bei Bescheidung eines Antrags die Rechtslage in der Form maßgeblich, wie sie sich zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung darstellt. Wie oben bereits dargelegt (s. 1.1) ersetzte der Änderungsbescheid vom 9. Mai 2020 den Bescheid vom 30. März 2020. Insoweit ist auf die Rechtslage zur Zeit des Änderungsbescheids vom 9. Mai 2020 abzustellen. Damit sind die Richtlinien vom 3. April

2020 heranzuziehen. Diesen kann nicht entnommen werden, dass Lohnkosten berücksichtigt werden konnten. Ab dem 9. April 2020 war auch den FAQ des StMWi explizit zu entnehmen, dass Personalkosten keine berücksichtigungsfähigen Ausgaben darstellen.

15 Eine abweichende Behördenpraxis hat der Kläger nicht hinreichend dargelegt. Denn es ist nicht ausreichend lediglich darauf hinzuweisen, dass bei einer kursorischen Sichtung von ca. 100 Anträgen, die bewilligt worden seien, 20 Stück ins Auge gefallen seien, die ausdrücklich als Antragsbegründung die angefallenen Personalkosten angegeben hätten. Der Beklagte hat darauf hingewiesen, dass die Bescheide ab 2020 unter großem Zeitdruck ergingen und es dabei von Anfang an der Verwaltungspraxis entsprochen habe, Personalkosten nicht zu berücksichtigen. In der ersten Zeit seien eine große Menge an Anträgen eingegangen und die Hilfen sollten unbürokratisch ausbezahlt werden, sodass meist lediglich eine oberflächliche Prüfung der Anträge erfolgt sei. Aus den Arbeitshilfen, die den Sachbearbeitern zu Beginn zur Verfügung gestellt worden seien, ergebe sich, dass im Sinn einer schnellen Hilfe und aufgrund der Masse der Anträge nicht zu tief geprüft werden sollte, insbesondere Anträge mit niedrigen Beträgen nur bei offensichtlicher Unrichtigkeit oder Unglaubwürdigkeit abgelehnt werden sollten. Anders sei die Auszahlung der Mittel in der Kürze der Zeit nicht möglich gewesen. Daher sei es durchaus möglich, dass auch Anträge bewilligt worden seien, in denen Personalkosten aufgeführt worden gewesen seien. Soweit später erfolgte Anträge, in denen Personalkosten angeführt waren, vermehrt abgelehnt worden sein sollen, so möge dies daraus resultieren, dass (erst) nach der ersten Flut der Anträge die Personalkapazitäten massiv ausgebaut worden seien und damit wieder mehr Kapazität für die inhaltliche Prüfung der Anträge vorhanden gewesen sei.

16 Diese Ausführungen sind für den Senat nachvollziehbar. Es kann daher keine gängige Förderpraxis festgestellt werden, Personalkosten zu berücksichtigen. Allein die Tatsache, dass einzelne Anträge bewilligt wurden, in denen die Personalkosten aufgeführt waren, führt nicht dazu, dass es gängige Verwaltungspraxis war, Personalkosten zu berücksichtigen.

17 Der Kläger rügt, dass das Verwaltungsgericht in seinem Urteil mehrfach von „Vorgaben des Bundes“ spreche. Es sei in der Folge unschlüssig, wenn man auf der einen Seite von bundeseinheitlichen Vorgaben ausgehen möchte, auf der anderen Seite aber jeglichen Vergleich mit anderen Bundesländern ablehne. Dieser zeige nämlich

gerade auf, dass es eine einheitliche Vorgabe des Bundes zur Nichtberücksichtigung von Personalkosten nicht gegeben habe.

18 Ein Vergleich mit anderen Bundesländern, welche die Berücksichtigung von Personalkosten zuließen, lässt indes keinen Rückschluss auf die Vorgaben des Bundes zu. Es stand den Ländern frei, beispielsweise die vom Bund als nicht berücksichtigungsfähig angesehenen Personalkosten mit Landesmitteln zu tragen. Eine abweichende Handhabung in anderen Ländern führt nicht zu einer Ungleichbehandlung der bayerischen Soforthilfeempfänger, denn die aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Verpflichtung des Subventionsgebers, wesentlich gleiches nicht willkürlich ungleich zu behandeln, ist auf den Kompetenzbereich der jeweils zuständigen Behörde begrenzt (vgl. BVerfG U.v. 23.11.1951 – 1 BvR 208/51 – NJW 1952, 177).

19 1.4 Entgegen dem Vortrag des Klägers bestehen auch keine ernstlichen Zweifel an der materiellen Richtigkeit der Entscheidung.

20 1.4.1 Der Kläger rügt, dass die Zweckbindung durch das Erstgericht nicht nach den im Urteil selbst beschriebenen Grundsätzen ausgelegt worden sei und somit nicht korrekt auf den vorliegenden Fall angewendet worden sei.

21 Bei der Ermittlung des Zwecks einer Zuwendung ist auf den objektiven Wortlaut des Zuwendungsbescheids sowie analog § 133 BGB auf den objektiven Gehalt der Erklärung aus Sicht des Empfängers und auf die dem Begünstigten bekannten und erkennbaren Umstände abzustellen (BVerwG, U.v. 11.02.1983 – 7 C 70/90 – juris Rn. 16). Im vorliegenden Fall ergibt sich die Zweckbindung aus dem Änderungsbescheid vom 9. Mai 2020, der den Bescheid vom 30. März 2020 ersetzte. Nach dessen Ziff. 4 wird die Soforthilfe unter anderem unter der Maßgabe ausgereicht, dass sie zweckgebunden ist und ausschließlich der Bewältigung der existenzbedrohlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten dient, in die der Empfänger in Folge der Corona-Pandemie geraten ist, weil die fortlaufenden Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb voraussichtlich nicht ausreichen, um die Verbindlichkeiten in den auf die Antragstellung folgenden drei Monaten aus dem fortlaufenden erwerbsmäßigen Sach- und Finanzaufwand (z.B. gewerbliche Mieten, Pachten, Leasingraten) zu zahlen (Liquiditätsengpass). Aus der Formulierung „voraussichtlich nicht ausreichen“ kann nicht geschlossen werden, dass ein erwarteter, aber nicht tatsächlich eingetretener Liquiditätsengpass eine Antrags- und Förderberechtigung nach der Zweckbestimmung begründet. Daraus folgt nur,

dass zu Beginn der Pandemie lediglich eine Prognose hinsichtlich des möglicherweise noch einzutretenden Liquiditätsengpasses getroffen werden konnte. Denn nur so war es möglich, die Hilfen bereits im Voraus auszubezahlen, da das Abstellen auf einen tatsächlich eingetretenen Liquiditätsengpass bedeutet hätte, erst dann Hilfen zu bewilligen, wenn ein solcher Eintritt tatsächlich auch hätte nachgewiesen werden können.

22 Der Kläger macht weiterhin geltend, dass die Zweckdarstellung in der bayerischen Richtlinie eine klare Bezugnahme zu Arbeitsplätzen unter Aufrechterhaltung des Betriebs vorgegeben habe. Demnach müssten bei einer Auslegung nach § 133 BGB auch Personalkosten von dieser Zweckbindung umfasst sein. Richtig ist, dass die Richtlinie vom 3. April 2020 in Nr. 1 Satz 3 als Zweck der Soforthilfe auch den Erhalt von Arbeitsplätzen nennt. Dieser Gesichtspunkt führt jedoch nicht dazu, dass Personalkosten berücksichtigungsfähige Kosten darstellen müssten. Die Soforthilfe erfüllt auch ihren Zweck, Arbeitsplätze zu erhalten, wenn Personalkosten nicht berücksichtigt werden, da sie existenzbedrohliche Lagen für die Betriebe abwendet. Wird die Existenz von Betrieben gesichert, werden dadurch auch Arbeitsplätze erhalten.

23 Mit dem Zuwendungsbescheid wurde entgegen der Auffassung des Klägers nicht erklärt, dass die Bewilligung endgültig ist und es keine spätere Rückforderung geben wird. Dafür gibt es keine Anhaltspunkte. Nach dem objektiven Empfängerhorizont konnte der Kläger nicht davon ausgehen, dass es sich um eine abschließende Gewährung auf Grundlage des gestellten Antrags und dem darin prognostizierten Liquiditätsengpass handelt.

24 Der Kläger nimmt auf die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (U.v. 17.3.2023 – 4 A 1986/22 – juris) und die dortige Rückforderungspraxis Bezug. Die Bescheide in Nordrhein-Westfalen waren jedoch anders ausgestaltet als in Bayern (beabsichtigte Schlussbescheide anstatt Bescheide mit Nebenbestimmungen) und die Aussagen des dortigen Wirtschaftsministers haben keine Bindungswirkung für den Freistaat Bayern. Insofern sind die detaillierten Ausführungen des Erstgerichts (UA S. 27 ff.) diesbezüglich nicht zu beanstanden.

25 1.4.2 Der Beklagte hat in seinem Bescheid vom 17. Juli 2023 den Widerruf des den Ausgangsbescheid vom 30. März 2020 ersetzenden Bewilligungsbescheid vom 9. Mai 2020 auf Art. 49 BayVwVfG gestützt. Der Kläger ist hinsichtlich des Vorliegens der Voraussetzungen des Art. 49 Abs. 2a Nr. 1 Alt. 1 BayVwVfG der Auffassung, dass eine

weitergehende Analogie der Widerrufsgründe und deren Erstreckung insgesamt auf rechtswidrige Verwaltungsakte nicht zulässig sei, da hierbei dann der Vertrauensschutz der Betroffenen keine hinreichende Beachtung finden würde.

26 Dies verkennt, dass es für die Bestimmung der einschlägigen Rechtsgrundlage keiner Analogie bedarf, da es sich bei den Bewilligungsbescheiden um rechtmäßige Bescheide handelte. Das Verwaltungsgericht ist dabei davon ausgegangen, dass bei Antragstellung und Entscheidung über die Gewährung der Förderung zu prognostizieren war, ob ein Liquiditätsengpass eintreten wird. Dies impliziere, dass das Vorliegen des Engpasses zum Bewilligungszeitpunkt nicht feststehen musste; vielmehr würde erst die Zukunft zeigen, ob er tatsächlich eingetreten sein werde oder nicht. Es sei nicht erkennbar, dass die getroffene Prognoseentscheidung fehlerhaft, mithin der Bewilligungsbescheid vom 9. Mai 2020 rechtswidrig sei.

27 Dies ist nicht zu beanstanden. Die durch den Kläger gestellte Prognose seines voraussichtlichen Liquiditätsengpasses sowie die weiteren Angaben hinsichtlich seines Unternehmens erschienen plausibel, weswegen nach den damals zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen die Soforthilfe vergleichsweise unbürokratisch bewilligt und ausbezahlt wurde.

28 1.4.3 Der Kläger rügt, dass der erste Bewilligungsbescheid nicht „ersetzt“ worden sei. Mit dieser Annahme widerspreche das Verwaltungsgericht dem, was dem Handeln des Beklagten zu entnehmen sei, denn dieser habe im streitgegenständlichen Widerrufsbescheid formuliert, dass der Bescheid vom 30. März 2020 mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werde.

29 Dadurch, dass im Widerrufsbescheid vom 17. Juli 2023 nicht nur der Änderungsbescheid vom 9. Mai 2020, sondern auch der Bescheid vom 30. März 2020 widerrufen wurde, wurde aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit der Anschein vermieden, dass der Bescheid in seiner ursprünglichen Form vom 30. März 2020 wiederaufleben könnte. Aus dem Umstand, dass im streitgegenständlichen Widerrufsbescheid beide Ausgangsbescheide widerrufen werden, kann mithin nicht geschlossen werden, dass der Änderungsbescheid vom 9. Mai 2020 nicht den Bescheid vom 30. März 2020 ersetzt.

30 1.4.4 Der Kläger ist der Auffassung, dass der Vertrauensschutz nicht hinreichend beachtet worden sei. Denn konsequenterweise käme im vorliegenden Fall einzig Art. 48 BayVwVfG als Rechtsgrundlage in Betracht. Dieser sehe in Absatz 2 ausdrücklich die Prüfung des Vertrauensschutzes vor.

31 Es ist vorliegend nicht zu beanstanden, dass das Erstgericht Art. 48 BayVwVfG nicht angewendet hat. Denn wie oben (s.o. 1.4.2) dargelegt wurde, handelte es sich um den Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte nach Art. 49 BayVwVfG. Vorliegend ist der Widerrufsgrund des Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1 Alt. 1 BayVwVfG erfüllt, weil der der Gewährung der Soforthilfe Corona beigemessene Zweck endgültig nicht mehr erreicht werden kann. Der Zuwendungszweck ergab sich eindeutig aus dem Bescheid (Ziff. 4; s.o. 1.4.1). Ein schutzwürdiges Vertrauen dahingehend, dass die Soforthilfe unabhängig von der tatsächlichen Geschäftsentwicklung behalten werden darf, bestand nicht.

32 Soweit der Kläger darauf hinweist, dass bereits im Juli 2020 eine Aufforderung zur Überprüfung durch das Bundeswirtschaftsministerium aufgrund erfolgter Stichproben erfolgt sei und Nordrhein-Westfalen mit einem Rückmeldeverfahren begonnen habe lässt sich daraus für den Vertrauensschutz des Klägers nichts ableiten. Denn die Durchführung eines Rückmeldeverfahrens ist unabhängig von den Verpflichtungen, die sich für den Kläger direkt aus dem Bescheid ergaben. So war er gemäß Ziff. 1.1 der Nebenbestimmungen zum Änderungsbescheid vom 9. Mai 2020 verpflichtet, unverzüglich der Bewilligungsbehörde anzuzeigen, wenn die für die Gewährung der Soforthilfe maßgeblichen Umstände sich ändern oder wegfallen sowie die Soforthilfe dann zu erstatten, wenn sich herausstellt, dass sie nicht oder nicht in der vollen Höhe benötigt wird (Ziff. 5 der Nebenbestimmungen).

33 Soweit der Kläger eine Mitteilung des StMWi vom 27. Februar 2021 zitiert, kann dies seinen Empfängerhorizont im Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides im Jahr 2020 nicht beeinflusst haben, unabhängig davon, dass eine Pressemitteilung die Nebenbestimmungen des Bescheids nicht modifizieren kann.

34 Das vom Kläger zitierte Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg (U.v. 22.03.2023 – Au 6 K 21.2527 – BeckRS 2023, 14282 Rn. 56f), in dem die Aussage der Bundesregierung im Rahmen eines Vertrauens in die Gewährung der Fördermittel für relevant

gehalten wurde, kann bereits deshalb nicht herangezogen werden, weil es auf der Tatbestandsebene andere Zeiträume als im hier zu entscheidenden Fall zum Gegenstand hatte.

35 1.4.5 Nach Auffassung des Klägers stellt die Nichtberücksichtigung von Personalausgaben eine willkürliche Ungleichbehandlung der antragsberechtigten Unternehmen dar. Denn die Nichtberücksichtigung von Personalausgaben führe zu einer Ungleichbehandlung verschiedener Unternehmen aufgrund der Branchenzugehörigkeit und dem Anteil der Personalkosten an Gesamtkosten.

36 Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 118 Abs. 1 BV verpflichten die Behörde im Rahmen ihrer Ermessensausübung wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches nicht gleich zu behandeln. Der vom Kläger benannte Gesichtspunkt bietet keinen konkreten Anhaltspunkt dafür, dass die Beklagte gegen diesen Grundsatz verstoßen hätte. Nach der ständigen Verwaltungspraxis des Beklagten werden Personalkosten nicht von der Förderung abgedeckt, da sie weder Sach- noch Finanzaufwand sind. Der gesamte Personalaufwand (Gehälter, Kranken- und Sozialversicherungsbeiträge etc.) wird von der Förderung nicht umfasst. Der Arbeitgeber muss, sofern möglich, Kurzarbeit anmelden, sofern das Personal nicht beschäftigt werden kann. Im Übrigen trägt er, vorbehaltlich spezieller sonstiger Förderungen, insoweit das wirtschaftliche Risiko seines Geschäftsbetriebs. Es steht allein dem Zuwendungsgeber zu, den Zuwendungszweck zu bestimmen und im Rahmen des ihm eingeräumten Ermessens darüber zu entscheiden, welche Ausgaben er dem Fördergegenstand zuordnet und wer konkret begünstigt werden soll.

37 Der Beklagte erkennt im Rahmen der Prüfung des Umfangs des fortlaufenden erwerbsmäßigen Sach- und Finanzaufwands zur Bestimmung eines Liquiditätsengpasses ausnahmslos Personalkosten nicht an und verweist Arbeitgeber, sofern möglich, auf die Anmeldung zur Kurzarbeit. Die tatsächliche ständige Verwaltungspraxis im Vollzug der Förderrichtlinien ist somit Maßstab der gerichtlichen Überprüfung, die sich darauf zu beschränken hat, ob dabei der Gleichheitssatz oder sonstiges materielles Recht verletzt wurden. Solches ist mit Blick auf eine ausnahmslose Versagung der Anerkennungsfähigkeit von Personalkosten, egal in welcher Branche, allerdings nicht ersichtlich. Die Existenz von Branchen, die personalintensiver sind als andere, führt nicht dazu, dass der Beklagte diesbezüglich in seine Förderpraxis ein Differenzierungskriterium hätte einführen müssen. Es ist für den Senat nachvollziehbar, dass bei

einem Massenverfahren einzelne Regelungen für einzelne Antragsteller vorteilhafter bzw. nachteiliger sind als für andere. Ein auf den Einzelfall ausgerichtetes Hilfsprogramm wäre angesichts der Masse der Antragsteller nicht umsetzbar gewesen und entsprach damit auch nicht dem Willen des Beklagten. Insofern kann es nicht beanstandet werden, wenn für die Bestimmung der Höchstbeträge auf ein objektives Bemessungskriterium – die Beschäftigtenzahl – abgestellt wurde, um eine möglichst gerechte Verteilung der Hilfen zu erreichen.

38 Eine Staffelung der Förderung nach der Personalintensität der Branche wäre zwar von Rechts wegen möglich, eine gerichtlich durchsetzbare Verpflichtung des Beklagten hierzu besteht allerdings nicht. Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 118 Abs. 1 BV gebieten, wie bereits ausgeführt (s.o. 1.3), eine gleichmäßige Verwaltungspraxis. Dazu gehört das Verbot einer nicht durch sachliche Unterschiede gerechtfertigten Differenzierung zwischen verschiedenen Sachverhalten bei der Förderung. Dabei steht es dem Richtliniengeber frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden und diese zu handhaben. Die Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute oder gegebenenfalls sogar bessere Gründe gäbe. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich daher der Schluss aufdrängen würde, dass sie auf sachfremden Kriterien beruhen. Dies ist jedoch hier nicht der Fall.

39 2. Der Zulassungsgrund der besonderen rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) liegt ebenfalls nicht vor.

40 2.1 Die Darlegung des Zulassungsgrundes der besonderen rechtlichen Schwierigkeiten erfordert die konkrete Darlegung, welche Teile des Urteils mit guten Gründen in einer Weise angreifbar sind, dass aufgrund der deshalb gegebenen rechtlichen Schwierigkeiten begründete Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen (Seibert in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124a Rn. 209).

41 Als besondere rechtliche Schwierigkeiten bezeichnet der Kläger, dass neben der Reichweite der Außenwirkung der Richtlinien die Vereinbarkeit der Richtlinien mit allgemeinen Gesetzen und mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu überprüfen sei. Die inzidente Kontrolle von Normen auch auf ihre Verfassungsmäßigkeit stelle eine besondere Schwierigkeit in rechtlicher Hinsicht dar. Sowohl die Förderrichtlinie als auch die

ergänzend herangezogenen FAQ enthielten eine Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen, sodass für deren Konkretisierung eine Auslegung erforderlich sei. Daher sei es auch nur nach ausführlicher Prüfung möglich, eine rechtliche Beurteilung vorzunehmen.

42 Es fehlt aber an Ausführungen dazu, inwiefern das Verwaltungsgericht diesbezüglich Fehler gemacht haben könnte. Der Anspruch auf eine Förderung ergibt sich aus der (auf der Richtlinie beruhenden) gleichmäßigen Verwaltungspraxis und nicht aus der Auslegung dieser Vergaberichtlinien durch das Verwaltungsgericht. Die entsprechenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts finden sich auf S. 22 ff. des Urteils. Der Kläger zeigt diesbezüglich keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten auf. Im Übrigen wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

43 2.2 Die Darlegung besonderer tatsächlicher Schwierigkeiten muss verdeutlichen, weshalb der Sachverhalt besonders unübersichtlich oder schwierig zu ermitteln ist und weshalb die Aufklärung durch das Verwaltungsgericht nicht ausgereicht hat, die Schwierigkeiten zu lösen.

44 Der Kläger trägt hierzu vor, dass die Nachweisbarkeit der Tatsachen deutlich erschwert sei, da sie sich aus einer komplexen Sachlage ergebe. Es ergäben sich Unstimmigkeiten hinsichtlich des sich aus den vorgelegten Verwaltungsakten ergebenden Sachverhalts und den Feststellungen des Verwaltungsgerichts. So sei aufgrund dieser Widersprüche der genaue Zeitpunkt der Antragstellung durch den Kläger unklar. Auch die Feststellung, ob und wann hier nachträglich eintretende Ereignisse vorliegen sollen oder können bereite offensichtlich erhebliche Schwierigkeiten.

45 Der Senat teilt diese Auffassung nicht. Wie oben bereits dargelegt (s.o. 1.1), ist der zweite (Online-) Antrag durch den Kläger selbst gestellt worden und zwar am 1. April 2020. Damit steht der Zeitpunkt dieser Antragstellung fest. Hinsichtlich der Frage, ob nachträglich eingetretene Tatsachen vorliegen, ist ebenfalls auf die obigen Ausführungen (s.o. 1.2) zu verweisen. Besondere Schwierigkeiten in tatsächlicher Hinsicht liegen hier nicht vor.

46 3. Die Berufung ist auch nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen. Die Darlegung dieses Zulassungsgrunds erfordert die Formulierung einer Rechtsfrage, die klärungsbedürftig und klärungsfähig ist. Zudem muss die Klärung der Rechtsfrage im allgemeinen Interesse liegen.

47 Der Kläger formuliert folgende Fragen

48 1. Welcher Zeitpunkt ist für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Widerrufsbescheids relevant? Ist hierfür auf den Antragszeitpunkt abzustellen oder soll es in der Hand der Behörde liegen, durch den Zeitpunkt der Bewilligungsentscheidung die anzuwendende Rechtsgrundlage beeinflussen zu können?

49 2. Wie ist die Zweckbindung in den vorliegenden Bewilligungsbescheiden auszulegen? Welche Rolle spielt hierbei die unterschiedliche Formulierung einer Zweckbestimmung in den beiden Bewilligungsbescheiden?

50 3. Welche Bindungswirkung kommt einer öffentlichen Pressemitteilung des der Bewilligungsstelle übergeordneten Ministeriums zu?

51 4. Welche Rechtsgrundlage ist für den vorliegenden Widerrufsbescheid anzuwenden? Liegt hier der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsakts oder die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts vor?

52 5. Führt das Vorliegen von Bundesvorgaben – wie die Beklagte selbst betitelt „Bundeseinheitliche Vorgaben“ – dazu, dass im Rahmen des Gleichheitsgrundsatzes bei wesentlichen Bedingungen auch eine Berücksichtigung von Rahmenbedingungen und deren Anwendung in anderen Bundesländern erfolgen muss?

53 Bei Frage 1 ist zunächst festzuhalten, dass nach höchstrichterlicher Rechtsprechung für die Rechtmäßigkeit der Bewilligungsentscheidung entscheidend ist, wie die zuständige Behörde die Richtlinie im maßgeblichen Zeitpunkt der Bewilligungsentscheidung in ständiger, zu einer Selbstbindung der Verwaltung führenden Verwaltungspraxis gehandhabt hat (vgl. BVerwG, U.v. 16.6.2015 – 10 C 15.14 – juris Rn. 24). Der Verwaltungsgerichtshof folgt dem in ständiger Rechtsprechung (vgl. BayVGH, B.v. 23.10.2023 – 22 ZB 23.1426 – juris Rn. 13; U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris

Rn. 26). Mithin ist, wie oben bereits dargelegt (s.o. 1.2), für die Frage der Rechtmäßigkeit des Änderungsbescheids die Verwaltungspraxis im Zeitpunkt dieser Behördenentscheidung maßgeblich. Denn für die Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Gewährung einer Subvention vorliegen, ist grundsätzlich auf die Verwaltungspraxis bzw. Richtlinie im Zeitpunkt des Bewilligungsbescheids abzustellen.

54 Dies hat Auswirkungen, wenn der Bewilligungsbescheid aufgehoben werden soll: entsprach die Bewilligung der Verwaltungspraxis und war sie mithin rechtmäßig, kommt ein Widerruf (Art. 49 BayVwVfG) in Betracht, im Fall der rechtswidrigen Bewilligung eine Rücknahme (Art. 48 BayVwVfG). In der vorliegenden Konstellation war, wie oben dargelegt wurde (s.o. 1.4.2), die Bewilligungsentscheidung rechtmäßig, so dass ein Widerruf nicht zu beanstanden ist. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Frage der Rechtmäßigkeit des Widerrufsbescheids ist wiederum nach allgemeinen Grundsätzen der Zeitpunkt der Behördenentscheidung über den Widerruf. Denn wenn sich bei einer Anfechtungsklage dem einschlägigen materiellen Recht keine Anhaltspunkte für den Beurteilungszeitraum entnehmen lassen, ist der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung maßgeblich (vgl. Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 56).

55 Diese Grundstruktur im Subventionsrecht ergibt sich zum einen aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung, zum anderen aus dem Gesetz, so dass es für die Klärung der in Frage 1 aufgeworfenen Zusammenhänge nicht der Durchführung eines Berufungsverfahrens bedarf, zumal der Kläger die konkrete Klärungsbedürftigkeit auch nicht näher dargelegt hat.

56 Frage 2 zielt auf die Auslegung der vorliegenden Bewilligungsbescheide ab. Diese Frage lässt sich nur im konkreten Einzelfall unter Zugrundelegung des an den Kläger ergangenen Bewilligungsbescheids beantworten. Ein allgemeines Interesse ist hier nicht ersichtlich.

57 Die Frage 3 ist bereits nicht entscheidungserheblich, weil die vom Kläger zitierte Mitteilung des StWMi vom 27. Februar 2021 jedenfalls keine Bindungswirkung dahingehend entfalten kann, dass die Soforthilfe in jedem Fall behalten werden darf. Die zitierten Äußerungen können nach der Rechtslage einen Bescheid weder aufheben noch verändern. Maßgeblich für den Empfänger der Soforthilfe bleibt der empfangene Bewilligungsbescheid.

58 Mit der vierten Frage formuliert der Kläger eine Rechtsfrage, die sich im konkreten Fall stellt, nämlich ob Art. 48 oder Art. 49 BayVwVfG anzuwenden ist, in eine abstrakte Rechtsfrage um. Eine grundsätzliche Klärungsbedürftigkeit und –fähigkeit ergibt sich daraus jedoch nicht, weil die Beantwortung dieser Frage nur für den vorliegenden Rechtstreit Bedeutung hätte.

59 Hinsichtlich Frage 5 besteht keine Klärungsbedürftigkeit. Die bundeseinheitlichen Vorgaben betreffen den Umgang mit Bundesmitteln. Es steht den Ländern frei, Kosten aus Landesmitteln zu tragen, die der Bund als nichtberücksichtigungsfähig ansieht. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung in anderen Ländern entsteht dadurch nicht, denn die Reichweite des grundgesetzlichen Gleichbehandlungsgebots (Art. 3 Abs. 1 GG) ist beschränkt auf den jeweiligen Kompetenz- und Zuständigkeitsbereich des handelnden Hoheitsträgers (s.o. 1.3).

60 Die Kostenfolge ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 3 GKG.

61 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

Dr. Bauer Dr. Albrecht Jost