

---

**Datum:** 17.03.2023  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 4. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 4 A 1986/22  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2023:0317.4A1986.22.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Düsseldorf, 20 K 217/21  
**Schlagworte:** Auslegung Bescheid Corona-Hilfe Corona-Pandemie Corona-Soforthilfe COVID-19-Pandemie Finanzierungsengpass Freie Berufe Kleinunternehmer Liquiditätseingpass Objektiver Empfängerhorizont Schlussbescheid Solo-Selbstständige Subvention Umsatzausfall Vorbehalt Vorläufiger Verwaltungsakt Willenserklärung Zuwendungsbescheid  
**Normen:** AEUV Art. 107 Abs. 3 Buchst. b); BGB § 133; BGB § 157; DSGVO Art. 22; VwVfG NRW § 24 Abs. 1 Satz 3; VwVfG NRW § 35a; VwVfG NRW § 49a Abs. 1

**Leitsätze:**

1.  
Die Bewilligung der Corona-Soforthilfe 2020 stand in Nordrhein-Westfalen von Anfang an angesichts der vor Ablauf des Bewilligungszeitraums noch unbekanntem Entwicklung und Dauer der pandemiebedingten Beschränkungen der Wirtschaft noch klar erkennbar zumindest unter dem Vorbehalt, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die bewilligten Finanzmittel für den ausschließlichen Zweck überhaupt benötigt werden würden.
  
2.  
Die Soforthilfe durfte ausschließlich und vollumfänglich nur zur Kompensation der unmittelbar durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Engpässe genutzt

werden, entsprechende Mittelverwendungen waren nachzuweisen und bei Einzelfallprüfungen zu belegen und die in dem gesamten Bewilligungszeitraum von drei Monaten nicht zweckentsprechend benötigten Mittel waren anschließend zu ermitteln und zurückzuzahlen.

3.

Jeder Empfänger einer Soforthilfezuwendung konnte in Nordrhein-Westfalen darauf vertrauen, dass er auch im Nachhinein keine Mittel zurückzuzahlen hatte, die er während des Bewilligungszeitraums berechtigterweise „zur Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie“ oder „zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, die seit dem 1. März 2020 in Zusammenhang mit der CO-VID-19-Pandemie entstanden sind“ verwendet hatte.

---

**Tenor:**

Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 16.8.2022 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Dieses und das erstinstanzliche Urteil sind wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des auf Grund der Urteile vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

Tatbestand:

1

Aufgrund der Corona-Pandemie, die Deutschland im Januar 2020 erreichte, und der zur Begrenzung ihrer Ausbreitung angeordneten außergewöhnlich restriktiven staatlichen Maßnahmen kam es ab Mitte März in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu einem historischen Einbruch im Wirtschaftsleben, in Nordrhein-Westfalen insbesondere auch infolge der Beschränkungen der jeweiligen Coronaschutzverordnung NRW.

2

Am 19.3.2020 erließ die Europäische Kommission den Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, Mitteilung C(2020) 1863 final, (ABl. C 91 I vom 20.3.2020, S. 1) (im Folgenden: Befristeter Rahmen), der später sechs Mal geändert wurde, und zwar mit Wirkung ab 3.4.2020 (ABl. C 112 I vom 4.4.2020, S. 1), ab 8.5.2020 (ABl. C 164 vom 13.5.2020, S. 3), ab 29.6.2020 (ABl. C 218 vom 2.7.2020, S. 3), ab 13.10.2020 (ABl. C 340 I vom 13.10.2020, S. 1), ab

3

28.1.2021 (ABl. C 34 vom 1.2.2021, S. 6) und ab 18.11.2021 (ABl. C 473 vom 24.11.2021, S. 1). Nach den Randnummern 15 ff. des Befristeten Rahmens in seiner Ursprungsfassung sollte mit ihm ergänzend etwa zur Möglichkeit, Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse nach Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV zu gewähren, ein zusätzlicher Rahmen geschaffen werden, der es den Mitgliedstaaten ermöglichte, den seinerzeitigen Schwierigkeiten von Unternehmen zu begegnen, gleichzeitig die Integrität des EU-Binnenmarkts zu wahren und für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. In den Randnummern 18 f. erklärte die EU-Kommission, nach ihrer Auffassung könnten staatliche Beihilfen für einen befristeten Zeitraum nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV, also zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats, für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, um die Liquiditätsengpässe von Unternehmen zu beheben und sicherzustellen, dass die durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Störungen die Existenzfähigkeit solcher Unternehmen, insbesondere von KMU (= kleinen und mittleren Unternehmen), nicht beeinträchtigten. In dem Befristeten Rahmen legte die EU-Kommission die Vereinbarkeitsvoraussetzungen fest, anhand derer sie die von den Mitgliedstaaten nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV gewährten Beihilfen grundsätzlich prüfen werde. Unter Nr. 3.1 des Befristeten Rahmens war bestimmt, über die bestehenden Möglichkeiten auf der Grundlage des Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV (Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft) hinaus könne unter den gegenwärtigen Umständen die vorübergehende Gewährung begrenzter Beihilfebeträge an Unternehmen, die sich einem plötzlichen Liquiditätsengpass oder der gänzlichen Nichtverfügbarkeit von Liquidität gegenübersehen, eine geeignete, erforderliche und gezielte Lösung darstellen. Die EU-Kommission werde solche staatlichen Beihilfen auf der Grundlage des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV unter im Einzelnen angeführten weiteren Voraussetzungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen.

Aus dem Eckpunkte-Papier „Corona-Soforthilfe für Kleinstunternehmen und Soloselbständige“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie sowie des Bundesministeriums der Finanzen vom 23.3.2020 ging u. a. hervor, dass unbürokratische Soforthilfen des Bundes zugunsten von Kleinstunternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen sowie Solo-Selbstständigen und Angehörigen der Freien Berufe mit dem Ziel gewährt werden sollten, in Form eines Zuschusses die wirtschaftliche Existenz der Antragsteller zu sichern und akute Liquiditätsengpässe, u. a. durch laufende Betriebskosten wie Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten u. ä. (auch komplementär zu den Länderprogrammen), zu überbrücken. Voraussetzung sei, dass Unternehmen in Folge von Corona in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten seien. Bei Antragstellung sei eine Existenzbedrohung bzw. ein Liquiditätsengpass bedingt durch Corona zu versichern. Mittelbereitstellung erfolge durch den Bund, Bewilligung (Bearbeitung der Anträge, Auszahlung und ggfs. Rückforderung der Mittel) durch Länder/Kommunen. Rechtsgrundlage sei die „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“.

Auf der Grundlage der Nr. 3.1 und 4 des Befristeten Rahmens der EU-Kommission vom 19.3.2020 machte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie am 26.3.2020 die „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“ bekannt (BANz AT vom 31.3.2020 B2). Spätestens seit dem 30.3.2020 informierte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie über seine Internetseite über das Corona-Soforthilfeprogramm des Bundes für Solo-Selbstständige und Kleinstbetriebe (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Corona-Virus/unterstuetzungsmassnahmen-faq-04.html>).

4

5

6

Dort waren auch sogenannte Kurzfakten zu diesem Programm allgemein zugänglich. Nach Nr. 2 dieser Kurzfakten diente die Soforthilfe der Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der Unternehmen und zur Überbrückung von akuten Liquiditätsengpässen in Folge der Corona-Krise. Unternehmen bzw. Selbstständige aus allen Wirtschaftsbereichen mit bis zu fünf Beschäftigten könnten einen einmaligen Zuschuss von bis zu 9.000,00 Euro für drei Monate beantragen, Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten einen einmaligen Zuschuss von bis zu 15.000,00 Euro, ebenfalls für drei Monate. In einem Frage- und Antwortteil wurde auf die Frage, inwiefern die Antragsteller für den Bundeszuschuss Nachweise des Liquiditätsengpasses erbringen müssten, angegeben:

„Die Hilfe aus dem Soforthilfeprogramm soll möglichst schnell und unbürokratisch bei den Kleinstunternehmen, Soloselbständigen und Angehörigen der Freien Berufe ankommen, die aufgrund der Corona-Krise in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht sind. Deshalb wäre es nicht praxisgerecht, wenn die Bewilligungsstellen der Länder bei jedem Antrag umfangreiche Nachweise überprüfen. Stattdessen wird eine glaubhafte und strafbewehrte Versicherung der Antragsteller eingefordert. Die Antragsteller müssen aber in dem Antragsformular erläutern, inwiefern ihre wirtschaftliche Tätigkeit durch die Corona-Pandemie wesentlich beeinträchtigt und ihre wirtschaftliche Existenz dadurch bedroht ist. Bei vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Falschangaben müssen die Antragsteller mit Strafverfolgung wegen Subventionsbetrugs rechnen.“ 7

Auf die Frage, wie hinterher geprüft wird, ob nicht eine „Überkompensation“ vorlag, hieß es: 8

„Der Antragsteller beantragt eine einmalige Soforthilfe, deren Höhe sich bis zur Höchstgrenze von 9.000 bzw. 15.000 Euro an dem vom Antragsteller glaubhaft versicherten Liquiditätsengpass für drei aufeinander folgende Monate orientiert. Der Antragsteller legt bei der Angabe, in welcher Höhe er die Billigkeitsleistung beantragt, seinen voraussichtlichen Liquiditätsengpass zugrunde. Dieser wird auf der Basis seines voraussichtlichen Umsatzes sowie des betrieblichen Sach- und Finanzaufwands für die drei auf die Antragstellung folgenden Monate ermittelt. Sofern die Soforthilfe wie beantragt bewilligt wird und später festgestellt wird, dass der Sach- und Finanzaufwand des Unternehmens oder die tatsächliche Umsatzeinbuße doch geringer war, ist das Unternehmen zu einer Rückzahlung des überzahlten Betrags verpflichtet. Auch durch die Kombination von mehreren Hilfsprogrammen kann es zu einer Überkompensation kommen. Die Überprüfung, ob eine Überkompensation vorliegt, wird auf der Grundlage der allgemeinen Verfahren, beispielsweise im Rahmen der Steuererklärung für das Jahr 2020, erfolgen und kann bei Verdacht auf Subventionsbetrug auch zu einer Strafverfolgung führen.“ 9

Schließlich lautete die Antwort auf die Fragen, ob die Soforthilfe des Bundes nur für das Weiterzahlen der laufenden Betriebskosten wie Miete, Leasing usw. gedacht ist, und hiervon auch Privatausgaben wie Miete und Einkäufe bestritten werden dürfen: 10

„Das Soforthilfeprogramm des Bundes unterstützt entsprechend den am 23. März 2020 beschlossenen Eckpunkten kleine Unternehmen, Soloselbständige und Angehörige der Freien Berufe durch einen Zuschuss bei der Sicherung ihrer wirtschaftlichen Existenz und der Überbrückung von akuten Liquiditätsengpässen. Diese laufenden Betriebskosten können unter anderem gewerbliche Mieten, Pachten, Kredite für Betriebsräume und Leasingaufwendungen umfassen, bezogen auf die drei der Antragstellung folgenden Monate. Dagegen können Kosten des privaten Lebensunterhalts wie die Miete der Privatwohnung oder Krankenversicherungsbeiträge nicht durch die Soforthilfe abgedeckt werden. Damit auch insofern die Existenz von kleinen Unternehmen, Freiberuflern und Soloselbständigen nicht bedroht ist, wird der Zugang zu Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II), 11

insbesondere dem Arbeitslosengeld II, vereinfacht.“

Die federführende Verantwortung für die Gewährung der „NRW-Soforthilfe 2020“ lag bei dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. Auf dessen Internetpräsenz waren seit dem 25.3.2020 Informationen zum Förderprogramm insbesondere in Form sogenannter FAQ unter dem Link <https://wirtschaft.nrw.de/nrw-soforthilfe-2020> abrufbar. Am Ende der Seite wurde bis zum 12.5.2020 über das Verhältnis zwischen Landes- und Bundeshilfe wie folgt informiert: 12

„Um den Schaden für Solo-Selbstständige und Kleinstunternehmen in Folge der Corona-Krise abzufedern, hat der Bund ein Soforthilfeprogramm Corona aufgelegt. Die Landesregierung hat beschlossen, das Angebot des Bundes 1:1 an die Zielgruppen weiterzureichen und dabei zusätzlich den Kreis der angesprochenen Unternehmen noch um die Gruppe der Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten zu erweitern.“ 13

Bis zur Fassung mit Stand vom 29.3.2020, 19.30 Uhr, schloss der Eintrag mit einem Hinweis darauf, die Seite werde fortlaufend aktualisiert. Seit dem 31.3.2020, 14.00 Uhr, fand sich dieser Hinweis unter Angabe des Stands der Darstellung zu Beginn des Abschnitts „Allgemeine Fragen und Antworten zur Antragstellung“ mit dem Zusatz: „Wir arbeiten kontinuierlich daran, die Formulierungen auch nach Start der NRW-Soforthilfe 2020 weiter zu präzisieren, damit Sie Ihren Antrag korrekt ausfüllen können.“ Seit dem 1.4.2020 war dieser Zusatz noch ergänzt um den Satz: „Bitte beachten Sie die Infotexte und Ausfüllhilfen i[m] Antragsformular“. 14

Der Inhalt dieser Internetseite wurde zwischen dem 25.3. und dem 31.5.2020 insgesamt fünfzehnmal geändert, zwischen dem 25. und dem 29.3.2020 täglich, am 28. und 29.3.2020 jeweils zweimal, anschließend am 31.3.2020, am 1., 9., 14. und 17.4.2020 sowie am 7., 12. und 14.5.2020. Zunächst war mitgeteilt worden, an einem elektronischen Antragsverfahren werde noch gearbeitet und die Website mit den elektronischen Antragsformularen werde am 27.3.2020 im Laufe des Tages online gehen. Noch liefen die Verhandlungen zwischen Bund und Land. Details könnten sich noch ändern, bis der Antrag online gehe. Entsprechend dieser Ankündigung wurde seit dem 27.3.2020 darüber informiert, das Antragsformular für die NRW-Soforthilfe 2020 sei online unter [soforthilfe-corona.nrw.de](https://soforthilfe-corona.nrw.de) abrufbar. Der Link zum Antragsverfahren werde im Laufe des Tages dort und auf den Webseiten der fünf Bezirksregierungen (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster) zur Verfügung gestellt. Nachdem Betrugsfälle bekannt geworden waren, wurde eine technische Schnittstelle zur Finanzverwaltung geschaffen, sodass automatisiert ein Abgleich der angegebenen Kontodaten mit den beim Finanzamt hinterlegten Kontodaten erfolgte. Eine Auszahlung konnte anschließend nur noch auf das dort hinterlegte Konto erfolgen. Vom 2. bis 10.4.2020 wurden entsprechende Anträge, auch wenn sie schon genehmigt waren, vom System angesteuert und die Auszahlung wurde verhindert. Die Antragsteller wurden automatisiert informiert, dass sie einen neuen Antrag mit den richtigen Kontodaten zu stellen hätten. 15

Unter der Überschrift „Was wird gefördert?“ wurde im Rahmen der Internetpräsenz von Anfang an unverändert bis zum 12.5.2020 einleitend wie folgt informiert: 16

„Die Unternehmen sollen bei der Sicherung ihrer wirtschaftlichen Existenz und Überbrückung von akuten Finanzierungsengpässe[n], u. a. für laufende Betriebskosten wie Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten u. ä., sowie dem Erhalt von Arbeitsplätzen durch einen Zuschuss unterstützt werden. (Zur Reduzierung von Personalkosten gibt es das Kurzarbeitergeld).“ 17

Unmittelbar im Anschluss lautete der Text seit dem 29.3.2020, ergänzt am 31.3.2020, 14.00 Uhr, um die kursiv gesetzten Zusätze und seit dem 31.3.2020 gekürzt um die am 29.3.2020 eingefügte und im Folgenden durchgestrichen wiedergegebene Passage, wie folgt:

„ <u>Voraussetzung</u> : erhebliche Finanzierungsengpässe und wirtschaftliche Schwierigkeiten in Folge von Corona. Dies wird angenommen, wenn	19
<ul style="list-style-type: none"><li>• mehr als die Hälfte der Aufträge aus der Zeit vor dem 1. März durch die Corona-Krise weggefallen ist (<i>d. h. sich das Volumen des Auftragsbestandes mehr als halbiert hat</i>)</li></ul>	<del>20</del> 1
<b>oder</b>	22
<ul style="list-style-type: none"><li>• die Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat mehr als halbiert sind (für einen noch im März gestellten Antrag werden die Umsätze im Monat März 2020 gegenüber dem Monat März 2019 zugrunde gelegt. Finden die deutlich rückläufigen Geschäftsabschlüsse im März noch keinen Niederschlag, sondern voraussichtlich erst im April, wird empfohlen, erst Anfang Mai einen Antrag zu stellen. <i>Wird der Antrag im April 2020 gestellt, ist der Vergleichsmonat April 2019.</i> Kann der Vorjahresmonat nicht herangezogen werden (z. B. bei Gründungen), gilt der Vormonat</li></ul>	<del>23</del> 4
<b>oder</b>	25
<ul style="list-style-type: none"><li>• die Möglichkeiten den Umsatz zu erzielen durch eine behördliche Auflage im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie massiv eingeschränkt wurden</li></ul>	<del>26</del> 7
<b>oder</b>	28
<ul style="list-style-type: none"><li>• die vorhandenen Mittel nicht ausreichen, um die kurzfristigen Verbindlichkeiten des Unternehmens (bspw. Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten) zu zahlen (= Finanzierungsengpass).</li></ul>	<del>29</del> 0
Der Antragsteller muss versichern, dass der Finanzierungsengpass nicht bereits vor dem 1. März bestanden hat. Der Antragsteller muss zusätzlich erklären, dass es sich bei dem Unternehmen zum Stichtag 31. Dezember 2019 nicht um ein „Unternehmen in Schwierigkeiten“ handelte.“	31
Sodann hieß es unter der Überschrift „Wie hoch ist die Förderung?“:	32
„Die Soforthilfe erfolgt im Rahmen eines einmaligen, nicht rückzahlbaren Zuschusses. Sie ist gestaffelt nach der Zahl der Beschäftigten und beträgt für drei Monate (ab Datum der Antragstellung):	33
9.000 Euro für antragsberechtigte Solo-Selbstständige und Antragsberechtigte mit bis zu 5 Beschäftigten,	34
15.000 Euro für Antragsberechtigte mit bis zu 10 Beschäftigten,	35

25.000 Euro für Antragsberechtigte mit bis zu 50 Beschäftigten“.	36
Nach der Mitteilung, das Antragsverfahren sei ausschließlich medienbruchfrei digital durchführbar, und weiteren Informationen über die für die Antragstellung benötigten Angaben erfolgte von Anfang an ein Hinweis darauf, dass Nordrhein-Westfalen nach der (von dort über einen Hyperlink in der Fassung gemäß KOM-Genehmigung vom 24.3.2020 aufrufbaren) Kleinbeihilfen-Regelung des Bundes fördere.	37
Im Abschnitt „Allgemeine Fragen und Antworten zur Antragstellung“ fanden sich seit dem 29.3.2020, 19.30 Uhr, teilweise schon früher, teilweise später redaktionell unwesentlich modifiziert, unter anderem die folgenden Informationen:	38
<b>„Bis wann kann ich meinen Antrag stellen?“</b>	39
Anträge sind bis spätestens 31.05.2020 zu stellen. Bitte stellen Sie den Antrag erst, wenn eine der o. g. Voraussetzungen auf Sie und Ihr Unternehmen zutrifft.“	40
<b>„Müssen private Rücklagen aufgebraucht werden, bevor der Zuschuss beantragt werden kann?“</b>	41
Um den Zuschuss zu erhalten, muss in Folge der Corona-Krise ein massiver finanzieller Engpass entstanden sein und vorhandene Mittel reichen nicht aus, um die kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. <i>Die vorhandenen Mittel</i> umfassen nur den aktuellen Cashflow, also die Differenz von Einnahmen und Ausgaben, und nicht Rückstellungen oder private Rücklagen. Bitte beachten Sie in jedem Fall die o. g. Kriterien für Antragsteller.“	42
<b>„Wird immer der Maximalbetrag ausgezahlt?“</b>	43
Ja. Die Zuschüsse sind nach Mitarbeiterzahl gestaffelt. Innerhalb der entsprechenden Staffelung erhalten Sie den vollen Betrag. Bis zu 5 Mitarbeiter 9.000 Euro, bei bis zu 10 Mitarbeitern 15.000 Euro und bei bis zu 50 Mitarbeitern 25.000 Euro. Bei Überkompensation sind die Beträge zurückzuzahlen (s. o.). Entsprechende Hinweise und die Kontonummer für die Rückzahlung zu viel erhaltener Soforthilfen enthält der Bewilligungsbescheid.“	44
<b>„Wofür darf der Zuschuss genutzt werden?“</b>	45
Der Zuschuss kann genutzt werden, um finanzielle Engpässe, wie z. B. Bank[k]redite, Leasingraten, Mieten usw., zu bedienen. Der nach Prüfung des Antrags elektronisch übermittelte Bewilligungsbescheid kann auch bei der Bank vorgezeigt werden. Er gilt als Nachweis, dass das Land den Zuschuss auszahlen wird.	46
<b>Soloselbständige im Haupterwerb</b> beziehen ihren Lebensunterhalt aus ihrer selbstständigen Tätigkeit und müssen daher auch ihr eigenes Gehalt erwirtschaften, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Sofern der Finanzierungsengpass beim Soloselbstständigen im Haupterwerb dazu führt, dass er sein regelmäßiges Gehalt nicht mehr erwirtschaften kann, dient die Soforthilfe auch dazu, das eigene Gehalt und somit den Lebensunterhalt zu finanzieren.“	47
<b>„Wie sind Umsatzeinbrüche zu berechnen, wenn sich aufgrund der Abrechnungstechnik Einbrüche erst verzögert darstellen?“</b>	48
Das Antragsformular verlangt keine Nachweise. Der Antragsteller versichert lediglich, dass er in Folge der Corona-Pandemie einen Umsatzeinbruch erlitten hat. Das ist durch einen	49

Vorher-nachher-Vergleich zu ermitteln. Die Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat müssen mehr als halbiert sein. Bei Neugründungen (vor dem 31.12.2019) gilt: Mehr als halbiert gegenüber dem Vormonat. Schlägt sich der Umsatzeinbruch aufgrund verzögerter Rechnungsstellungen noch nicht im März nieder, so wird empfohlen, das Kriterium des Auftragsverlustes zu prüfen, oder den Antrag später zu stellen.“

**„Wird geprüft, ob dem Antragsteller die Hilfe auch wirklich zugestanden hat und wenn nein, muss die Hilfe dann ggfls. zurückgezahlt werden?“** 50

Der Antragsteller versichert im Formular, dass er alle Angaben nach bestem Wissen und Gewissen und wahrheitsgetreu gemacht hat. Falsche Angaben, die zu einer unberechtigten Inanspruchnahme der Leistung führen, sind Subventionsbetrug. Die Leistung muss dann nicht nur zurückgeführt werden, es kann dann zu einer strafrechtlichen Verfolgung kommen. Der Antragsteller ist gehalten, den Zuschuss in seiner Steuererklärung für 2020 aufzunehmen. Da dem Antrag die Steuernummer bzw. die Steuer-ID beizufügen ist, hat das Finanzamt die Möglichkeit, die Plausibilität der Inanspruchnahme im Nachhinein zu überprüfen. 51

Der Zuschuss wird als sogenannte Billigkeitsleistung ausgezahlt. Auch im Falle einer Überkompensation (z. B. durch Versicherungsleistungen oder andere Fördermaßnahmen) muss die erhaltene Soforthilfe zurückgezahlt werden. Stellt sich am Ende der Bezugszeit von drei Monaten heraus, dass der Antragsberechtigte mehr erhalten hat, als sein Schaden war, ist er gehalten, das überschüssige Geld zurück zu zahlen. Hierauf wird noch einmal separat im Bescheid hingewiesen. 52

**Muss nachgewiesen werden wofür der Zuschuss eingesetzt wird?** 53

Nein, ein solcher Nachweis muss nicht erbracht werden. 54

**Wie ist eine Überkompensation definiert?** 55

Eine Überkompensation entsteht dann, wenn der Antragsteller mehr Zuwendungen erhält, als sein tatsächlich eingetretener Schaden – also insbesondere der durch die Corona-Krise eingetretene Umsatzausfall abzüglich eventuell eingesparter Kosten (z. B. Mietminderung) ist. Eine Überkompensation ist nach der dreimonatigen Förderphase zurückzuerstatten.“ 56

Der Absatz, wonach die Soforthilfe auch dazu diene, das eigene Gehalt und somit den Lebensunterhalt von Solo-Selbstständigen im Haupterwerb zu finanzieren, entfiel am 1.4.2020 gegen 13:30 Uhr. Gleichzeitig wurden zudem unter anderem die folgenden Informationen auf der Internetseite des Ministeriums ergänzt: 57

**„Wird der Zuschuss aus der Soforthilfe als Einkommen auf die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II angerechnet?“** 58

Nein. Die NRW-Soforthilfe hat einen anderen Zweck: sie soll die wirtschaftliche Existenz sichern. Die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II sichern dagegen den Lebensunterhalt und umfassen insbesondere Bedarfe für Ernährung, Kleidung, Hausrat, etc. sowie die Kosten für Unterkunft und Heizung.“ 59

Nach dem 1.4.2020 erfolgten erst am 12.5.2020 wieder relevante Änderungen der Internetpräsentation. Ab diesem Zeitpunkt wurde insbesondere darüber informiert, Solo-Selbstständige, Freiberufler und im Unternehmen tätige Inhaber von Einzelunternehmen und Personengesellschaften dürften einmalig einen pauschalen Betrag von insgesamt 2.000,00 60

Euro für Lebenshaltungskosten oder einen (fiktiven) Unternehmerlohn ansetzen.	
Anders als in allen anderen Bundesländern wurden in Nordrhein-Westfalen bei Antragstellung keine Angaben über den „voraussichtlichen Liquiditätsengpass“ des Antragstellers abgefragt, von dem in den Kurzfakten des Bundesprogramms die Rede war. Stattdessen wurde hier wegen der hohen Zahl erwarteter Anträge mit Blick auf den umfassenden Antrags- und Prüfungsaufwand und die angestrebte schnelle Hilfeleistung stets der Förderhöchstbetrag als Pauschale gewährt.	61
Das an die jeweilige Bezirksregierung zu richtende elektronische Antragsformular war überschrieben mit:	62
<b>Antrag auf Gewährung einer Soforthilfe für von der Corona-Krise 03/2020 besonders</b>	<b>63</b>
<b>geschädigte Unternehmen und Angehörige Freier Berufe einschließlich Soloselbstständige</b>	<b>64</b>
<b>aus dem Soforthilfeprogramm des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung</b>	<b>65</b>
<b>und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen sowie dem Bundesprogramm „Soforthilfe</b>	<b>66</b>
<b>für Kleinunternehmer und Soloselbstständige“</b>	<b>67</b>
<b>(„NRW-Soforthilfe 2020“)</b>	<b>68</b>
Unter Nr. 1.1 des Formulars hieß es:	69
„Antragsberechtigt sind Unternehmen, die wirtschaftlich und damit dauerhaft am Markt tätig sind, Angehörige freier Berufe im Haupterwerb mit jeweils bis zu 50 Arbeitnehmern sowie Soloselbstständige im Haupterwerb jeweils mit Hauptsitz in Nordrhein-Westfalen, die bei einem deutschen Finanzamt angemeldet sind und ihre Waren und Dienstleistungen bereits vor dem 31.12.2019 am Markt angeboten haben.	70
<b>Nicht gefördert werden:</b>	<b>71</b>
Unternehmen, die bereits vor dem 31.12.2019 in Schwierigkeiten gemäß Art. 2 Abs. 18 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (VO EU Nr. 651/2014) waren (vgl. hierzu Ziffer 6.8).“	72
Nach Eingabe personen- und unternehmensbezogener Daten einschließlich Telefonnummer und E-Mail-Adresse, der Bankverbindung, der Art der Tätigkeit und der Anzahl der beschäftigten Vollzeitkräfte hieß es unter Nr. 5. des Formulars zu Art und Umfang der Förderung:	73
„Die Soforthilfe wird als Billigkeitsleistung auf der Grundlage der Regelung zur vorübergehenden Gewährung geringfügiger Beihilfen im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 („Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“) zur Überwindung der existenzbedrohlichen Wirtschaftslage bzw. des Liquiditätsengpasses gewährt.“	74
Die Antragsteller mussten sodann unter Nr. 6.1 des Antragsvordrucks versichern,	75

„dass meine wirtschaftliche Tätigkeit durch die Corona-Krise wesentlich beeinträchtigt ist, da entweder	76
– mehr als die Hälfte der Aufträge aus der Zeit vor dem 1. März durch die Corona-Krise weggefallen sind oder	77
– die Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat mehr als halbiert sind (Gründungen: Vormonat) oder	78
– die Umsatzerzielungsmöglichkeiten durch eine behördliche Auflage im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie massiv eingeschränkt worden sind oder	79
– die vorhandenen Mittel nicht ausreichen, um die kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen des Unternehmens zu erfüllen (z. B. Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten).“	80
Unter Nr. 6.2 des Antragsformulars mussten sie versichern, dass die in Nr. 1.1 benannten Antragsvoraussetzungen sämtlich vorliegen und ein Liquiditätsengpass nicht bereits vor dem 1. März bestanden hat. Gleichzeitig mussten sie zur Kenntnis nehmen, dass kein Rechtsanspruch auf die Gewährung der Soforthilfe besteht.	81
Unter Nr. 6.3 bestätigten die Antragsteller, dass sie der Bewilligungsbehörde auf Verlangen die zur Aufklärung des Sachverhalts und Bearbeitung des Antrags erforderlichen Unterlagen und Informationen unverzüglich zur Verfügung stellen.	82
Unter Nr. 6.5 stimmten sie der Erhebung und Verarbeitung ihrer für die Zuschussgewährung erforderlichen Daten im Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen (DSGVO) zu.	83
Unter Nr. 6.6 des Vordrucks stimmten die Antragsteller einer Überprüfung durch die Bewilligungsbehörden, das zuständige Finanzamt, den Landesrechnungshof NRW, den Bundesrechnungshof, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und die Europäische Kommission zu.	84
Weiter war unter Nr. 6.10 zu erklären, dass der Antragsteller bei eventueller zukünftiger Beantragung weiterer öffentlicher Finanzhilfen für seine existenzbedrohliche Wirtschaftslage bzw. Liquiditätsengpässe die gegebenenfalls aufgrund dieses Antrags gewährten Kleinbeihilfen angeben werde.	85
Unter Nr. 6.11 war anzugeben, dem Antragsteller sei bekannt, dass er den Zuschuss als Billigkeitsleistung erhalte und im Falle einer Überkompensation (Entschädigungs-, Versicherungsleistungen, andere Fördermaßnahmen) die erhaltene Soforthilfe zurückzahlen müsse.	86
Die Klägerin betreibt als Einzelunternehmen ein Kosmetikstudio ohne weitere Mitarbeiter in Remscheid. Sie stellte nach erfolglosem Versuch noch im März 2020 am 1.4.2020, 10:11 Uhr, auf elektronischem Weg einen Antrag auf Gewährung einer Soforthilfe in Höhe von 9.000,00 Euro. In dem Antragsformular gab sie die oben genannten für die Zuwendungsbewilligung erforderlichen Erklärungen und Versicherungen ab.	87
Mit Bescheid vom 1.4.2020, der Klägerin per E-Mail übermittelt um 10:14 Uhr, bewilligte der Beklagte der Klägerin gemäß § 53 LHO i. V. m. dem Programm zur Gewährung von Soforthilfen aus dem Bundesprogramm „Corona-Soforthilfen für Kleinstunternehmen und Selbständige“ und dem ergänzenden Landesprogramm „NRW-Soforthilfe 2020“ eine – in	88

einem Klammerzusatz zur Bescheidüberschrift auch als Billigkeitszuschuss bezeichnete – Soforthilfe i. H. v. 9.000,00 Euro als einmalige Pauschale. Dabei stellte er klar, dass es sich um eine Kleinbeihilfe gemäß der Regelung zur vorübergehenden Gewährung geringfügiger Beihilfen im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 („Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“) handele. Unter der Überschrift „Zweckbindung“ führte der Beklagte aus:

„Die Soforthilfe erfolgt ausschließlich zur Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie als Einmalzahlung für einen Bewilligungszeitraum von drei Monaten ab Antragstellung. Die Soforthilfe dient insbesondere zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, die seit dem 1. März 2020 in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie entstanden sind. Nicht umfasst sind vor dem 1. März 2020 entstandene wirtschaftliche Schwierigkeiten bzw. Liquiditätsengpässe.“ 89

Überdies bestimmte er unter der Überschrift „Aufrechnungsverbot“: 90

„Für die bewilligte Soforthilfe gilt ein direktes Verrechnungs- beziehungsweise Aufrechnungsverbot mit bereits bestehende[n] Kreditlinien beim jeweiligen Kreditinstitut. Bei Überweisung der Soforthilfe darf es nicht zu einer zwangsläufigen Bedienung bereits bestehender Kontokorrentforderungen oder sonstiger Zins- und Tilgungsforderungen kommen. Etwas Anderes gilt nur, wenn bereitgestellte Finanzierungslinien ausdrücklich kurzfristig zur Vorfinanzierung der Soforthilfe erhöht wurden. Die bewilligte Soforthilfe muss vollumfänglich zur Kompensation der unmittelbar durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Engpässe genutzt werden. Ihnen als Empfänger/-in obliegt die Entscheidung, welche Forderungen mit höchster Relevanz für die Existenzsicherung ausgestattet sind (bspw. Mietforderungen, Lieferantenforderungen) und daher vorrangig durch den Zuschuss bedient werden sollen.“ 91

Nach Nr. 2 der im Abschnitt II. aufgeführten Nebenbestimmungen war Grundlage und Bestandteil des Bescheids der Antrag der Klägerin vom 1.4.2020. Nr. 3 und 4 der Nebenbestimmungen lauteten: 92

„3. Sollten Sie am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums feststellen, dass diese Finanzhilfe höher ist als Ihr Umsatzausfall abzüglich eventuell eingesparter Kosten (z. B. Mietminderung) und Sie die Mittel nicht (vollständig) zur Sicherung Ihrer wirtschaftlichen Existenz bzw. Ausgleich Ihres Liquiditätsengpasses benötigen, sind die zu viel gezahlten Mittel auf das Konto der Landeskasse [...] unter Angabe des auf Seite 1 dieses Bescheides genannten Aktenzeichens zurückzuzahlen. [...]“ 93

4. Die Finanzhilfe ist zurückzuerstatten, wenn der Bescheid aufgrund falscher oder unvollständiger Angaben erteilt wurde oder Entschädigungsleistungen, Versicherungsleistungen und/oder andere Fördermaßnahmen einzeln und/oder zusammen zu einer Überkompensation führen. Darlehen sind von einer Anrechnung ausgenommen. In diesem Fall ist die gewährte Soforthilfe vom Eintritt der Überkompensation an mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszins[s]atz nach § 247 BGB jährlich nach Maßgabe des § 49a Abs. 3 VwVfG NRW zu verzinsen.“ 94

Nach Nr. 8 der Nebenbestimmungen erfolgt der Nachweis der Verwendung der Soforthilfe unter Zuhilfenahme des Vordrucks im Internet auf <https://soforthilfe-corona.nrw.de> beim zuständigen Finanzamt und ist der nächsten Steuererklärung beizufügen. Dazugehörige Unterlagen sind vorzuhalten, jedoch nicht mitzusenden. 95

Der Bewilligungsbescheid enthielt den abschließenden Hinweis:	96
„Sollten Sie mit einer Regelung in diesem Bescheid nicht einverstanden sein, ist dies der Bewilligungsbehörde gegenüber zu erklären und der überwiesene Betrag unverzüglich zurückzuerstatten.“	97
Am 1.4.2020 wurde zwischen dem Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen eine am Folgetag in Kraft tretende Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen. Zur Verwendung der Mittel hieß es in Art. 2 Abs. 1 Satz 2 der Vereinbarung, die Mittel seien zur Finanzierung von Verbindlichkeiten aus dem fortlaufenden erwerbsmäßigen Sach- und Finanzaufwand vorgesehen und sollten möglichst unbürokratisch und schnell an die Betroffenen ausgezahlt werden.	98
Am 31.5.2020 erließ der Minister für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie rückwirkend vom 27.3.2020 mit Geltung bis zum 31.12.2021 Richtlinien zur Gewährung von Soforthilfen für gewerbliche Kleinunternehmen, Selbstständige und Angehörige Freier Berufe, die infolge der Sars-CoV-2-Pandemie in ihrer Existenz gefährdet sind („NRW-Soforthilfe 2020“). Darin hieß es:	99
„1.1 Zweck der Billigkeitsleistungen	100
Zweck der NRW-Soforthilfe 2020 ist die Gewährung finanzieller Soforthilfe in Form von direkten Zuschüssen zur Milderung wirtschaftlicher Notlagen und zur Sicherung der Existenz und Fortführung von durch die Sars-CoV-2-Pandemie gefährdeten gewerblichen Kleinunternehmen, Selbstständigen und Angehörigen Freier Berufe in Nordrhein-Westfalen.	101
Die weltweite Sars-CoV-2-Pandemie hat für viele Selbstständige, Kleinunternehmen und Angehörige Freier Berufe zu massiven Umsatzeinbrüchen geführt und gefährdet ihre wirtschaftliche Existenz sowie die Fortführung des Betriebes oder der selbstständigen Tätigkeit. In nahezu allen Wirtschaftsbereichen kommt es zu gravierenden Nachfrage- und Produktionsausfällen, unterbrochenen Lieferketten, Stornierungswellen, massiven Umsatzeinbußen und Gewinneinbrüchen, die existenzbedrohlich geworden sind.	102
Der Bund gewährt daher Überbrückungshilfen als „Corona-Soforthilfen insbesondere für kleine Unternehmen und Soloselbstständige“ mit bis einschließlich zehn Beschäftigten. Die Mittel sind zur Finanzierung von Verbindlichkeiten für fortlaufende erwerbsmäßige Sach- und Finanzausgaben vorgesehen. Das Land Nordrhein-Westfalen stockt die Bundesmaßnahme für gewerbliche Kleinunternehmen mit bis zu einschließlich 50 Beschäftigten auf. Beide Maßnahmen werden im Programm „Soforthilfe-NRW 2020“ gebündelt. Die Mittel werden gemäß der Bund-Länder-Vereinbarung den Bezirksregierungen zugewiesen.	103
1.2 Rechtsgrundlage	104
Die Soforthilfe erfolgt in Form einer Billigkeitsleistung als freiwillige Zahlung, wenn Unternehmen aufgrund von Liquiditätsengpässen in Folge der Corona-Krise in ihrer Existenz bedroht sind [...]	105
2.3 Antragsvoraussetzungen	106
Die Antragstellerin oder der Antragsteller muss versichern, dass sie oder er durch die Sars-CoV-2-Pandemie in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten ist, die ihre oder seine Existenz bedrohen (Liquiditätsengpass), weil	107
	108

- a) mehr als die Hälfte der Aufträge aus der Zeit vor dem 1. März 2020 durch die Corona-Krise weggefallen sind,
- b) die Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat mehr als halbiert sind (bei Unternehmen, die erst nach dem 1. März 2019 wirtschaftlich aktiv waren gegenüber dem Vormonat), 109
- c) die Umsatzerzielungsmöglichkeiten durch eine behördliche Auflage im Zusammenhang mit der Sars-CoV-2-Pandemie massiv eingeschränkt wurden oder 110
- d) die vorhandenen Mittel nicht ausreichen, um die kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen des Unternehmens zu erfüllen (zum Beispiel Mieten, Kredite für Betriebsräume oder betriebliche Anlagegüter aller Art, Leasingraten, betriebliche Versicherungen). 111
- [...] 112
- 5.3 Nachweis, Rückzahlung 113
- Jeder Leistungsempfänger und jede Leistungsempfängerin ist verpflichtet, am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums mit dem vorgeschriebene[n] Vordruck eine Abrechnung über die ihm beziehungsweise ihr zustehende Soforthilfe anzufertigen und ihr Ergebnis (Höhe des Liquiditätsengpasses) bei der Bewilligungsbehörde digital einzureichen. [...] 114
- Die Soforthilfe wird maximal in Höhe des Liquiditätsengpasses gewährt. Der Liquiditätsengpass ergibt sich aus der Differenz zwischen den tatsächlichen fortlaufenden Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb und den tatsächlichen laufenden, erwerbsmäßigen Sach- und Finanzausgaben (ohne Personalaufwand) unter Berücksichtigung eingesparter Kosten im Erfassungszeitraum. Der Erfassungszeitraum beginnt mit dem Tag der Antragstellung und entspricht dem Bewilligungszeitraum. Wahlweise kann der Beginn des dreimonatigen Erfassungszeitraums auf den ersten Tag des Monats der Antragstellung vorgezogen oder auf den ersten Tag des Folgemonats verschoben werden. 115
- Solo-Selbstständige, Freiberufler und im Unternehmen tätige Inhaber von Einzelunternehmen und Personengesellschaften können für ihren fiktiven Unternehmerlohn für März und/oder April 2020 einmalig 2.000 Euro ansetzen und bei der Ermittlung des Liquiditätsengpasses als Ausgabe berücksichtigen, sofern ihnen für den Zeitraum der Zuwendung dieses Betrages weder Grundsicherungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II noch Unterstützungsleistungen nach dem Sonderprogramm für Künstlerinnen und Künstler des Ministeriums für Kunst und Wissenschaft bewilligt wurden. Bei der Übermittlung des Abrechnungsergebnisses ist getrennt auszuweisen, ob dieser Einmalbetrag in Anspruch genommen wurde. 116
- Sofern die Soforthilfe nicht oder nur teilweise zur Deckung des in Nummer 2.3 genannten Liquiditätsengpasses verwendet wurde, ist eine Rückzahlung des nicht vom Liquiditätsengpass abgedeckten Betrages an das Land Nordrhein-Westfalen auf das Konto der Landeshauptkasse [...] durch die Leistungsempfängerin oder den Leistungsempfänger in eigener Verantwortung zu veranlassen. Die Rückzahlung muss am Ende des im Bewilligungsbescheid bezeichneten dreimonatigen Bewilligungszeitraums, spätestens jedoch am Ende des Erfassungszeitraums erfolgen.“ 117
- Schon ab Sommer 2020 hatte der Beklagte die Bewilligungsempfänger mehrfach per E-Mail aufgefordert, ihren tatsächlichen Liquiditätsengpass und damit die Höhe der tatsächlich notwendigen Soforthilfe nach Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums anhand eines 118

Vordrucks nach den Vorgaben des Bundes berechnend zu ermitteln. Aufgrund der an dem Rückmeldeverfahren geäußerten Kritik von Verbänden und Soforthilfeempfängern setzte der Beklagte die angeforderten Rückmeldungen zunächst nicht durch, sondern startete Ende 2020 ein neues Rückmeldeverfahren mit längeren Fristen. Das Rückmeldeverfahren sah der Beklagte selbst nicht als Verwendungsnachweisverfahren an. Mitte Juni 2021 wurden alle Unternehmen, Freiberufler sowie Solo-Selbstständige, die seit Dezember 2020 noch keine Rückmeldung abgegeben hatten, per E-Mail über das weitere Rückmeldeverfahren informiert.

Unter dem 11.12.2020 übersandte die Klägerin elektronisch dem Beklagten das von diesem elektronisch bereitgestellte „Rückmelde-Formular ermittelter Liquiditätsengpass NRW-Soforthilfe 2020“, welches der Meldung des vorzeitig freiwillig ermittelten tatsächlichen Liquiditätsengpasses und damit der Berechnung der tatsächlich notwendigen Soforthilfe nach Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums dienen sollte. Die Berechnung erfolgte programmunterstützt für einen gewählten dreimonatigen Förderzeitraum. Dieser Förderzeitraum konnte wahlweise am Tag der Antragstellung, am 1. des Monats der Antragstellung oder am 1. des auf die Antragstellung folgenden Monats beginnen. Ausgehend von einem Förderzeitraum vom 1.4. bis zum 30.6.2020 und nach Abzug der monatlichen Ausgaben von den Einnahmen, die mittels einer bereit gestellten elektronischen Berechnungshilfe ermittelt werden konnten, ergab sich im Fall der Klägerin für April ein Minus von 1.755,00 Euro, für Mai ein Minus von 11,00 Euro und für Juni ein Plus von 1.668,00 Euro, die in der Zeile „Liquiditätsengpass pro Monat“ aufgeführt waren. Aus diesen Beträgen bildete sich die in der folgenden Zeile aufgeführte „Summe des betrieblichen Liquiditätsengpasses für den gesamten Förderzeitraum“ in Höhe eines Minus von 98,00 Euro. Unter Berücksichtigung eines fiktiven Unternehmerlohns in Höhe von 2.000,00 Euro wurde als „Gesamtergebnis Liquiditätsengpass“ ein Minus von 2.098,00 Euro ermittelt. Nach Abzug von der erhaltenen Soforthilfe über 9.000,00 Euro ergab sich bei dieser Berechnung ein Rückzahlungsbetrag in Höhe von 6.902,00 Euro. 119

Mit Schlussbescheid vom 11.12.2020 stellte der Beklagte einen Liquiditätsengpass von 2.098,00 Euro fest, setzte die Höhe der Soforthilfe auf 2.098,00 Euro fest und forderte die Klägerin zur Erstattung des überzahlten Betrags in Höhe von 6.902,00 Euro bis zum 31.10.2021 auf. Zur Begründung führte er aus: Nach Ziffern 3.1, 3.2, 5.2 und 5.3 der Soforthilfe-Richtlinien werde die NRW-Soforthilfe 2020 antragsberechtigten Leistungsempfängern, die die Antragsvoraussetzungen erfüllten, zunächst in voller Höhe gewährt. Die endgültige Festsetzung erfolge nach Meldung der Berechnung der Höhe des Liquiditätsengpasses. Ergebe sich dabei, dass der vorläufig vollständig gezahlte Soforthilfebetrag nicht oder nur teilweise vom Liquiditätsengpass abgedeckt sei, werde die Soforthilfe nur in Höhe des Liquiditätsengpasses gewährt; anderenfalls sei die vorläufige Zahlung endgültig. Auf Antrag der Klägerin sei ihr die Soforthilfe zunächst vorläufig gemäß Nr. 3 der Nebenbestimmungen seines Bescheids über den Billigkeitszuschuss in Höhe von 9.000,00 Euro ausgezahlt worden. Dieser Betrag werde von dem von ihr gemeldeten Betrag des Liquiditätsengpasses in Höhe von 2.098,00 Euro nicht vollständig abgedeckt. Es verbleibe ein Differenzbetrag von 6.902,00 Euro. Die Rückforderung des überzahlten Differenzbetrags beruhe auf § 49a Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW i. V. m. Ziffer 5.3 der Soforthilfe-Richtlinien und der Nebenbestimmung Nr. 3 seines Bescheids über den Billigkeitszuschuss. Mit dem Bescheid über den Billigkeitszuschuss sei der Klägerin die Soforthilfe wegen des noch unbekanntem Liquiditätsengpasses zunächst nur vorläufig bewilligt worden. Dieser Schlussbescheid ersetze den vorläufigen Bescheid hinsichtlich der Höhe des Soforthilfe-Betrags. Nach der Berechnung habe die Klägerin durch Auszahlung der Pauschale 6.902,00 Euro mehr als den ihr zustehenden Soforthilfe-Betrag von 2.098,00 Euro erhalten (Überkompensation); dieser sei zurückzuzahlen. 120

Hiergegen hat die Klägerin Klage erhoben. Zur Begründung hat sie im Wesentlichen ausgeführt, sie habe in den Monaten März bis Mai 2020 kumuliert eine Liquiditätsunterdeckung in Höhe von 3.377,74 Euro gehabt, während sich im Förderzeitraum April bis Juni 2020 aufgrund der Besserung der Geschäftslage im Juni nur noch eine Liquiditätsunterdeckung in Höhe von 2.097,69 Euro ergeben habe. Die Differenz betrage 1.279,78 Euro. Im März sei ihr nur eine Liquidität von 387,58 Euro verblieben, während sie im Juni wieder 1.667,36 Euro habe erwirtschaften können. Es sei nicht sachgerecht, dass sie technisch bedingt nur den Förderzeitraum April bis Juni 2020 habe angeben können. Im Zeitraum vom 22.3. bis zum 8.5.2020 habe sie als Solo-Selbstständige ihren Kosmetikbetrieb aufgrund der Coronaschutzverordnung schließen müssen. Sie sei deshalb auf die Hilfen aus der NRW-Soforthilfe angewiesen gewesen. Sie habe auch keine ausreichenden Rücklagen zum Ausgleich ihrer finanziellen Einbußen aufgrund des Lockdowns in den Monaten März bis Mai 2020 gehabt und sei gezwungen gewesen, sich zur Deckung ihrer Lebenshaltungskosten privat Geld von Angehörigen zu leihen. Der Beklagte habe gegen das Willkürverbot verstoßen, weil er von seinen selbst gesetzten Entscheidungskriterien aus der Vergangenheit abricke. Er habe nachträglich eine Ausschlussfrist bestimmt und behandle Antragsteller, die ihren Antrag vor dem 1.4.2020 gestellt hätten, anders als Antragsteller, die ihren Antrag am 1.4.2020 gestellt hätten. Der Beklagte habe erst nachträglich bestimmt, dass für eine Berücksichtigung des Monats März 2020 der Antrag auf Soforthilfe zwischen dem 27.3.2020 und dem 31.3.2020 hätte gestellt werden müssen. Sie habe auf der Grundlage von Presseverlautbarungen darauf vertrauen dürfen, dass sie sich Zeit lassen könne und auch am 1.4.2020 noch einen Antrag auf Soforthilfe habe stellen dürfen, ohne hierdurch Nachteile zu erleiden.

121

Die Klägerin hat beantragt, 122

den Bescheid der Bezirksregierung Düsseldorf vom 11.12.2020 aufzuheben. 123

Der Beklagte hat beantragt, 124

die Klage abzuweisen. 125

Zur Begründung hat er im Wesentlichen vorgetragen: Vor dem Hintergrund einer effektiven Verwaltungsarbeit und auch dem Sinn und Zweck einer Soforthilfe, nämlich diese möglichst zeitnah zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe oder Zahlungsschwierigkeiten an den Förderungsempfänger auszuzahlen, habe das Antragsverfahren elektronisch ausgestaltet werden dürfen. Über die Internetpräsenz des Ministeriums habe sich jeder Betroffene vorab umfassend informieren können. Auch der Klägerin habe es frei gestanden, ihren Antrag auf dieser Grundlage schon im März zu stellen. In Pressemitteilungen verlaubliche Aussagen seien ohne Relevanz. Niemand habe im März und April des Jahres 2020 abschätzen können, wie sich pandemiebedingt die Einnahmemöglichkeiten anschließend weiter entwickeln würden. Eine noch frühzeitigere und klarere Information, welche ganz konkreten Auswirkungen das Datum der Antragstellung letztlich haben könnte, habe von ihm, dem Beklagten, im Rahmen eines freiwilligen Zuwendungsprogramms nicht erwartet werden können.

126

Durch die im Rahmen der Antragstellung verfügbaren Informationen habe jedem Antragsteller zudem unmissverständlich klar werden müssen, dass die NRW-Soforthilfe 2020 der Sicherstellung der Finanzierung von Verbindlichkeiten für fortlaufende erwerbsmäßige Sach- und Finanzausgaben gedient habe und jeder Hilfeempfänger nach Ende des Bewilligungszeitraums verpflichtet sei, seinen tatsächlichen Liquiditätsengpass zu berechnen sowie zu viel erhaltene Mittel zurückzuzahlen. Der Schlussbescheid sei formell rechtmäßig.

127

Von einer Anhörung habe wegen der Vielzahl der Fälle gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 4 Varianten 2 und 3 VwVfG NRW abgesehen werden können. Aufgrund der immensen Zahl an Soforthilfefällen sei keine Einzelfallprüfung möglich gewesen und eine Teilautomatisierung erfolgt. Die Antragsteller hätten das Ergebnis der Berechnung eines Liquiditätsengpasses digital vorlegen müssen. Sofern der angegebene Liquiditätsengpass niedriger als die erfolgte Auszahlung gewesen sei, habe das System automatisch einen entsprechenden Schlussbescheid generiert. Ungeachtet dessen wäre selbst eine Verletzung der Anhörungspflicht nach § 46 VwVfG NRW unbeachtlich, weil sie die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hätte. In den Fällen, in denen der Liquiditätsengpass letztlich niedriger gewesen sei als die vorläufig gewährte Billigkeitsleistung, habe aufgrund des Gleichbehandlungsgebots keine Entscheidungsfreiheit bestanden. Die NRW-Soforthilfe 2020 sei nach der einschlägigen Soforthilfe-Richtlinie und dem Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG in der im Schlussbescheid ausgewiesenen Höhe festzusetzen gewesen. Nur in dieser Höhe hätten die Voraussetzungen für die Gewährung der NRW-Soforthilfe 2020 vorgelegen. Sinn und Zweck der NRW-Soforthilfe 2020 sei es weder gewesen, sämtliche Umsatz- und Einnahmeverluste der Unternehmen auszugleichen, noch die Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit der Unternehmen zu verhindern und erst recht nicht, private Existenzen zu sichern. Private finanzielle Schwierigkeiten seien durch Sozialleistungen aufgefangen worden. Bei der ursprünglichen Bewilligung habe es sich um die nur vorläufige positive Bescheidung des Antrags zur NRW-Soforthilfe 2020 gehandelt. Die endgültige Höhe der Zuwendung sei aufgrund des später ermittelten tatsächlichen Liquiditätsengpasses verbindlich festgesetzt worden. Begründung und Berechtigung für die vorläufige Bescheidung sei die Ungewissheit über die zu treffende endgültige Entscheidung, namentlich die konkrete Höhe der zu gewährenden Billigkeitsleistung anhand des nachträglich zu ermittelnden, konkreten Liquiditätsengpasses im maßgeblichen Bewilligungszeitraum. Bei dem im Bewilligungsbescheid benannten Betrag habe es sich allein um einen Zuwendungshöchstbetrag gehandelt. Nach der Nebenbestimmung Nr. 3 des Bewilligungsbescheids seien am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums Mittel vollständig oder teilweise zurückzuzahlen, sofern sie den tatsächlichen Liquiditätsengpass überstiegen hätten. Dem Schlussbescheid stehe auch kein schutzwürdiges Vertrauen der Klägerin entgegen. Der Klägerin habe nach Ziffer 5.3 der Soforthilfe-Richtlinie sowie Nr. 3 der Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheids schon vom Zeitpunkt der vorläufigen Gewährung an ihre von der weiteren Einnahmen- und Ausgabenentwicklung abhängige Rückzahlungspflicht bewusst sein müssen. Des Weiteren werde unter 3.2 der Richtlinie formuliert, dass die Soforthilfe „zunächst“ in voller Höhe ausgezahlt werde. Dies weise auf die Vorläufigkeit der ausgezahlten Hilfe hin. Zudem habe die Klägerin durch entsprechendes Ankreuzen der Ziffer 6.11 des Antrags versichert, ihr sei bekannt, dass sie im Falle einer Überkompensation die Soforthilfe zurückerstatten müsse. Die vorläufige Regelung habe die Bewilligungsbehörde durch die endgültige Regelung im Schlussbescheid ersetzen können, ohne insoweit an die Einschränkungen der §§ 48, 49 VwVfG NRW gebunden zu sein. Der Bewilligungsbescheid entfalte insoweit keine Bindungswirkung, dass er eine taugliche Rechtsgrundlage für das endgültige Behalten der gesamten beantragten Soforthilfe bilde. Daher habe es bei Erlass des Schlussbescheids keiner Aufhebung des Bewilligungsbescheids bedurft.

Die Klägerin wende sich mit ihrer Klage zu Unrecht insbesondere gegen die konkrete Bestimmung des Erfassungszeitraums. Nach Ziffer 5.3 der Richtlinie NRW-Soforthilfe 2020 beginne der Erfassungszeitraum mit dem Tag der Antragstellung und entspreche dem Bewilligungszeitraum. Wahlweise könne der Beginn des dreimonatigen Erfassungszeitraums auf den ersten Tag des Monats der Antragstellung vorgezogen oder auf den ersten Tag des Folgemonats verschoben werden. Durch das Antragsdatum 1.4.2020 habe die Klägerin also

einen Bewilligungszeitraum 1.4. bis 30.6.2020 oder 1.5. bis 31.7.2020 wählen können, nicht aber einen Bewilligungszeitraum, der auch den März 2020 erfasse. Ungeachtet dessen seien die durch ihn, den Beklagten, in Ziffer 5.3 der Richtlinie NRW-Soforthilfe 2020 getroffenen Festlegungen nicht zu beanstanden, auch wenn die Richtlinie rückwirkend erlassen worden sei.

Das Verwaltungsgericht hat den Schlussbescheid vom 11.12.2020 als rechtswidrig aufgehoben. Für den Bewilligungsbescheid könne unterstellt werden, er sei hinsichtlich der Höhe der Zuwendung unter Vorbehalt gestellt worden. Die Entscheidung, die Soforthilfe in Höhe von 2.089,00 Euro festzusetzen, sowie die Bewertung, die Voraussetzungen für die Höhe lägen nicht mehr vor und eine Überkompensation sei eingetreten, erwiesen sich selbst dann als rechtsfehlerhaft. Denn sie beruhten auf einem Verständnis von den Begriffen des Liquiditätsengpasses bzw. der Überkompensation, die im insoweit maßgeblichen und endgültige Vorgaben treffenden Bewilligungsbescheid keine Grundlage fänden. Die Berechnungsparameter für die endgültige Höhe der Soforthilfe bzw. für das Bestehen einer Rückzahlungsverpflichtung seien schon im Bewilligungsbescheid festgelegt worden. Nach welchen Parametern man die endgültige Berechnung des Förderbetrags später habe durchführen wollen, habe auch nicht von einem zum Zeitpunkt des Erlasses des Bewilligungsbescheids noch unbekannt und daher eine vorläufige Regelung rechtfertigenden Umstand abgehungen. Der Zuwendungsempfänger müsse sich auf die im Antragsverfahren gleichmäßig ausgeübte Verwaltungspraxis und den Inhalt des Bewilligungsbescheids einstellen können. Nach seinem Erlass in Kraft getretene Regelwerke oder spätere Informationen, die von jenen bis zum Erlasszeitpunkt abwichen, seien nicht zu berücksichtigen. Im Kontext mit den Gegebenheiten des Verwaltungsverfahrens habe die Klägerin davon ausgehen dürfen, die Soforthilfe nur dann (teilweise) erstatten zu müssen, wenn sie am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums feststellte, dass die Zuwendung höher gewesen sei als der Umsatzausfall (abzüglich eingesparter Kosten), wenn also eine Überkompensation in diesem Sinne vorgelegen habe. Im Zuwendungsbescheid sei auf das Bestehen einer finanziellen Notlage, die Überbrückung von Liquiditätsengpässen bzw. die Kompensation der wirtschaftlichen Engpässe abgestellt worden, ohne diese genau zu umschreiben. Der mehr als missverständlich formulierten Nebenbestimmung II.3. hätten die Anspruchsteller immerhin einen Anhaltspunkt dafür entnehmen können, nach welchen Maßgaben die mit dieser Zweckbindung erhaltene Soforthilfe zurückzuzahlen sei und dass eine Rückzahlungspflicht bereits dann ausgeschlossen sein sollte, wenn der Umsatzausfall die Finanzhilfe überstiegen habe. In Abgrenzung zu den im Antrag genannten anspruchsbegründenden Voraussetzungen, die einen Finanzierungsengpass erfordert hätten, sei für die Rückzahlungspflicht am Ende des Bewilligungszeitraums auf eine „Überkompensation“ – gemessen an den dann erst feststehenden Zahlen aus dem Bewilligungszeitraum – abgestellt worden. Soweit hinsichtlich der Rückzahlungspflicht maßgeblich auf einen Umsatzausfall abzüglich eventuell eingesparter Kosten abgestellt werde, falle in diesem Zusammenhang der Begriff des „Liquiditätsengpasses“ in den FAQ nicht. Der Ausdruck „Überkompensation“ finde sich im Bescheid nicht; welche Bedeutung dem Begriff „Liquiditätsengpass“ zukommen solle, werde nicht umschrieben. Soweit der Begriff „Liquiditätsengpass“ überhaupt gebraucht werde – im Antragsformular finde er sich nicht –, werde nicht deutlich, was unter ihm zu verstehen sei. Soweit in der Nebenbestimmung auf einen Liquiditätsengpass abgestellt werde, handele es sich lediglich um eine zweite Voraussetzung für eine Rückerstattungspflicht. Hiernach werde die Rückzahlungspflicht nicht ausgelöst, wenn bereits die erste der beiden hierfür erforderlichen Bedingungen nicht erfüllt sei, dass nämlich die Finanzhilfe höher sei als der Umsatzausfall. Jedoch bleibe auch hier völlig unklar, was unter Liquiditätsengpass zu verstehen und wie dieser zu berechnen sei. Solche Unklarheiten gingen zu Lasten der Behörde.

Zur Begründung der von dem Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung führt der Beklagte ergänzend zu seinem erstinstanzlichen Vorbringen aus: Er habe bei der praktischen Umsetzung des Bundesförderprogramms unter einem sehr hohen zeitlichen Druck gestanden. Innerhalb weniger Tage hätten ein verwaltungsrechtliches Massenverfahren in einer bis dahin nie dagewesenen Größenordnung konzipiert und hierfür die notwendigen technischen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden müssen. Ein Verstoß gegen § 35a VwVfG NRW bzw. Art. 22 Abs. 1 DSGVO sei nicht gegeben. Der Bewilligungsbescheid sei nicht vollautomatisch erlassen worden. Über die weitere Bearbeitung habe nach Antragstellung ein Sachbearbeiter entschieden und die Bescheidung des Antrags veranlasst. Der Schlussbescheid sei nicht isoliert zu betrachten, sondern bilde im Verfahren der Soforthilfe eine Einheit mit dem vorläufigen Bewilligungsbescheid. Zudem habe selbst das Rückmeldeverfahren eine positive Bewilligung der Soforthilfe durch den Sachbearbeiter vorausgesetzt. Erst nach dieser Willensbetätigung eines Behördenmitarbeiters sei später die E-Mail an den Zuwendungsempfänger versandt worden, die die Verlinkung auf das personalisierte Rückmeldeformular enthalten habe. Das Rückmeldeverfahren zur Soforthilfe sei von Anfang an erkennbar derart konzipiert gewesen, dass der Empfänger seinen ggf. zurückzuzahlenden Betrag (zunächst) eigenständig ermittelt und sodann die zur Berechnung und abschließenden Festsetzung der Soforthilfe maßgeblichen Angaben selbst in das digitale Rückmeldeformular eingetragen habe. In diesem spezifischen Zuwendungsverfahren sei keine weitere Aufklärung des Sachverhalts und Verifizierung vorgesehen. Dementsprechend geschehe das Rückmeldeverfahren nicht vollautomatisch, weil keine Sachverhaltsermittlung bzw. Antragsüberprüfung im Wege einer prozesshaften Datenvereinbarung voll automatisiert erfolge, sondern lediglich selbst getätigte und zunächst selbstständig ermittelte Informationen in den Schlussbescheid übertragen worden seien. Auch ein Behördenmitarbeiter würde „händisch“ nichts anderes leisten als die betriebswirtschaftlichen Angaben des Empfängers – ungeprüft – aufzunehmen und im Wege einer simplen Rechenoperation zu einem Ergebnis zu gelangen, das letztlich – völlig transparent – der sodann durch Bescheid festzusetzenden Soforthilfe entspreche. Im Übrigen seien § 35a VwVfG NRW bzw. Art. 22 Abs. 1 DSGVO bei Massenverfahren ohne „echte“ Sachverhaltsermittlung und ohne Entscheidungsspielraum teleologisch zu reduzieren. Schließlich sei ein etwaiger Verstoß geheilt. Bei der Soforthilfegewährung habe Nordrhein-Westfalen einen grundlegend anderen Weg eingeschlagen als andere Bundesländer. Hier sei im Interesse einer schnellen und möglichst unbürokratischen Hilfegewährung in einem ersten Schritt der Förderbetrag als Pauschale ausgezahlt worden. Das Verwaltungsgericht habe in tatsächlicher Hinsicht zu Unrecht angenommen, dass sich der zentrale Begriff des Liquiditätsengpasses im Antragsformular und der Ausdruck „Überkompensation“ im Bewilligungsbescheid nicht fänden. Die Vorläufigkeit des Bewilligungsbescheids und ihr Umfang seien im Bewilligungsbescheid selbst zum Ausdruck gekommen. Bei der Umsetzung des Förderprogramms komme es auch auf die Informationen der Bundesebene an. Im Soforthilfeprozess sei an mehreren Stellen ausdrücklich auf das Bundesprogramm Bezug genommen und deutlich gemacht worden, dass dieses Hilfsprogramm – sowie seine Voraussetzungen und Begleitdokumente – unmittelbaren Eingang in das Landesprogramm gefunden hätten. Wenn im Zuwendungsverfahren vorläufige Regelungen getroffen würden, seien auch spätere Verwaltungsvorschriften wie hier die Richtlinien vom 31.5.2020 für die Bewilligungspraxis relevant. Aus der Sicht des objektiven Empfängerhorizonts sei der vorläufige Charakter des Bewilligungsbescheids, jedenfalls was die abschließend festzusetzende Höhe der Soforthilfe betreffe, bei Erlass des Bescheids zu erkennen gewesen. Zu keinem Zeitpunkt im Verwaltungsverfahren hätten die Zuwendungsempfänger ernstlich davon ausgehen können, die pauschaliert ausgezahlte Soforthilfe stets in voller Höhe behalten zu dürfen. Die die Vorläufigkeit rechtfertigende Unsicherheit habe darin bestanden, dass nicht absehbar gewesen sei, wie die wirtschaftliche

Entwicklung der Antragsteller während des dreimonatigen Bewilligungszeitraums, d. h. unter den Pandemiebedingungen, tatsächlich verlaufen würde. Als im Wirtschaftsleben erfahrene oder jedenfalls mit diesem vertraute Personen sei es den Zuwendungsempfängern zuzumuten, sich über die Voraussetzungen und Umstände der Mittelgewährung und ebenso über eine etwaige Rückzahlungsverpflichtung näher zu informieren, insbesondere wenn Behördenangaben auslegungs- oder erklärungsbedürftig erschienen. Mit ökonomisch geprägten Begriffen wie etwa Finanzierungs- bzw. Liquiditätsengpass, laufenden Kosten, Mittelverwendung, Umsatz(?ausfall), Bewilligungszeitraum sowie Überkompensation wisse diese Empfängergruppe etwas anzufangen. Eine abschließende und damit endgültig wirksame Regelung treffe der Bewilligungsbescheid zur Anspruchsberechtigung allenfalls dem Grunde nach, nicht hingegen hinsichtlich der finalen Höhe. Hierauf deuteten bereits die Eckpunkte zum Bundesprogramm vom 23.3.2020 sowie die Kurzfakten hin. Aus den Kurzfakten ergebe sich, dass es für die Frage der Überkompensation und etwaigen Rückforderung nicht auf den Zeitpunkt der Antragstellung bzw. des Bewilligungsbescheids ankommen könne, sondern letztlich der gesamte Dreimonatszeitraum maßgeblich sein müsse. Auch seien im Bundesprogramm die Zuwendungen nur vorgesehen zur Finanzierung von Verbindlichkeiten aus dem fortlaufenden erwerbsmäßigen Sach- und Finanzaufwand, also zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen. Da er sich vor diesem Hintergrund – anders als andere Bundesländer – jedoch dazu entschieden habe, die Soforthilfe zunächst pauschaliert als Höchstbetrag auszuzahlen, habe in jedem Fall eine rückblickende Überprüfung zur tatsächlichen Höhe des Förderbedarfs im Einzelfall stattfinden müssen. Mit einer alternativen Konzeption der Soforthilfebewilligung, etwa wonach der einmal ausbezahlte Höchstbetrag vollumfänglich und ohne jede Art abschließender Prüfung beim Empfänger verblieben wäre, hätte er sich gegenüber dem Bund vereinbarungswidrig verhalten. Der Bewilligungsbescheid sei aber nicht nur hinsichtlich der Höhe der Zuwendung, sondern auch in Bezug auf die Berechnungsgrößen vorläufig. Es habe bei der Bewilligung keine gefestigte – erst recht keine ständige – Verwaltungspraxis zu den für die Anspruchsberechtigung der Höhe nach bedeutsamen Begriffen „Liquiditätsengpass“ und „Überkompensation“ vorgelegen. Eine solche Verwaltungspraxis zu den genauen Voraussetzungen und Berechnungsmodalitäten einer etwaigen Pflicht zur (Teil-)Rückzahlung habe sich erst schrittweise herausgebildet, etwa mit den Verwaltungsvorschriften, der Verwaltungsvereinbarung sowie den dazu ergangenen Vollzugshinweisen und nicht zuletzt mit den Richtlinien ab Ende Mai 2020. Die mangelnde Konsistenz und Stringenz in der Begriffsverwendung, ja sogar zuweilen offene Widersprüchlichkeit, sei auch nach dem objektiven Empfängerhorizont wahrnehmbar gewesen. Die unter Nr. 3. der Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheids genannten Merkmale Umsatzausfall und Liquiditätsengpass seien nicht kumulativ, sondern zweistufig zu verstehen. Aus zwei systematischen Gründen lasse sich aus der Sicht des Empfängers darauf schließen, dass es zur Berechnung einer Rückzahlung *final* auf die Höhe des Liquiditätsengpasses in Relation zur pauschal ausgekehrten Soforthilfe ankomme: Zum einen stehe dieser Begriff abschließend am Ende der Regelung, zum anderen bedeute die Konjunktion „und“, dass Umsatzausfall und Liquiditätsengpass nicht als alternative Berechnungsgrößen für eine zurückzuerstattende Überkompensation nebeneinanderstehen sollten, sondern *aufeinander aufbauen*. Ihm, dem Beklagten, sei es erkennbar nicht um jeglichen Ausgleich von Umsatzeinbußen gegangen, sondern um die Sicherung von Existenzen. Selbst wenn man von einer unverständlichen und mehrdeutigen Nebenbestimmung ausgehe, habe sich darin für den objektiven Empfänger lediglich das Erfordernis gezeigt, dass der Zuwendungsgeber die genannten (Fach-)Begriffe in einer sich fortsetzenden bzw. erst einsetzenden Verwaltungspraxis definitorisch „nachzuschärfen“ habe. Erst mit den Richtlinien vom 31.5.2020 habe eine Verwaltungspraxis eingesetzt, die zu den Berechnungsgrößen für die endgültige Höhe der Soforthilfe – und damit einhergehend für eine eventuelle

Rückerstattungspflicht – sowie insbesondere zu den Begriffen *Liquiditätsengpass* und *Überkompensation* für den Zuwendungsgeber abschließende Vorgaben gemacht habe und auf die die Zuwendungsempfänger hätten vertrauen können. Dass eine solche Verwaltungspraxis erst am Ende des Zeitraums eingesetzt habe, in dem Antragsstellungen möglich gewesen seien, und nicht schon bei Erlass des Bewilligungsbescheids, sei mit Blick auf den vorläufigen Regelungscharakter des Soforthilfe-Bescheids unschädlich. Erst die Richtlinien hätten für den Erlass des Schlussbescheids und das Rückerstattungsbegehren gleichheitsrechtliche Bindungen begründet.

Der Beklagte beantragt, 131

das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 16.8.2022 aufzuheben und die Klage abzuweisen. 132

Die Klägerin beantragt, 133

die Berufung zurückzuweisen. 134

Zur Begründung vertieft sie ihr erstinstanzliches Vorbringen. Ergänzend trägt sie vor: Der Bewilligungsbescheid habe auch hinsichtlich der Parameter für die spätere Berechnung der Soforthilfe endgültige Regelungen enthalten, die der Beklagte seinem Schlussbescheid nicht zugrunde gelegt habe. Der Soforthilfe-Bescheid habe im maßgeblichen Zeitpunkt seines Erlasses so verstanden werden müssen, dass er neben der grundsätzlichen Anspruchsberechtigung auch die Höhe der ihr, der Klägerin, bewilligten Soforthilfe bereits endgültig und abschließend geregelt habe. Aus objektiver Sicht sei weder aus dem Wortlaut des Soforthilfe-Bescheids bzw. dessen Nebenbestimmungen noch durch Inbezugnahme begleitender Regelungen die Vorläufigkeit bzw. Vorbehaltlichkeit der Gewährung der Soforthilfe mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck gekommen. Der bei der Bewilligung verwendete Begriff der Pauschale sei mehrdeutig. Er erfasse sowohl eine vorläufige Geldsumme, die man vor der endgültigen Abrechnung erhalte, als auch einen Geldbetrag, durch den eine Leistung, die sich aus verschiedenen einzelnen Positionen zusammensetze, ohne Spezifizierung abgegolten werde. Zudem sei die Festlegung eines Bewilligungszeitraums keinesfalls ein Alleinstellungsmerkmal eines vorläufigen Verwaltungsakts, sondern erfolge regelmäßig auch bei eindeutig endgültigen Förderbescheiden. Die Nebenbestimmungen des Soforthilfe-Bescheids enthielten lediglich endgültige Regelungen unter anderem in Bezug auf eine Rückzahlungspflicht im Falle einer Überzahlung (Ziff. II.3. des Soforthilfe-Bescheids) sowie bei Falschangaben oder Überkompensation (Ziff. II.4. des Soforthilfe-Bescheids), zu einer möglichen Einzelfallprüfung (Ziff. II.5. des Soforthilfe-Bescheids) und zum Nachweis der Verwendung (Ziff. II.8. des Soforthilfe-Bescheids). Die Nebenbestimmung Ziff. II.3. enthalte lediglich eine Verpflichtung der Empfänger zur Selbstkontrolle und Rückzahlung am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums. Eine nur vorläufige Bewilligung oder das Bedürfnis für einen Schlussbescheid vor der Rückzahlung gingen hieraus jedoch nicht hervor. Ziff. II.8. verpflichtete die Empfänger zwar zur Erstellung und Einreichung eines Verwendungsnachweises bei dem für sie zuständigen Finanzamt. Eine vorläufige Bewilligung oder ein Vorbehalt der Festsetzung der endgültigen Höhe der Soforthilfe mit Schlussbescheid könne auch hieraus nicht abgeleitet werden. Hinweise auf die Vorläufigkeit der Höhe der Soforthilfe enthielten weder das Antragsformular noch die FAQ zur NRW-Soforthilfe 2020 und auch nicht die Eckpunkte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 23.3.2020 oder die Kurzfakten zum Corona-Soforthilfeprogramm des Bundes. Die Richtlinien NRW-Soforthilfe 2020 und die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen vom 1.4.2020 könnten für die Auslegung nicht herangezogen werden. 135

Der maßgebliche objektive Empfängerhorizont des Bescheidempfängers könne sich von vornherein nur anhand der im Zeitpunkt des Bescheiderlasses bereits bekannten Gesamtumstände bemessen. Selbst wenn man davon ausginge, dass der Bewilligungsbescheid die Höhe der Soforthilfe nur vorläufig regele, beziehe sich die Vorläufigkeit jedenfalls nicht auch auf die für die Berechnung der Soforthilfe maßgeblichen Berechnungsgrößen. Denn dann müsste der Soforthilfe-Bescheid aus Sicht eines objektiven Empfängers so verstanden werden, dass er immerhin die für die abschließende Berechnung der Förderungshöhe maßgeblichen Parameter bereits endgültig und abschließend regele. Danach hätte neben dem Liquiditätsengpass auch der Umsatzausfall berücksichtigt werden müssen. Die Ziffer II.3. des Bewilligungsbescheids mache die Berechnung der Soforthilfe und somit die Rückzahlungsverpflichtung in eindeutiger Weise von zwei Voraussetzungen abhängig: Die Soforthilfe müsse den Umsatzausfall abzüglich eingesparter Kosten übersteigen und darüber hinaus benötige der Empfänger die ausgezahlte Soforthilfe nicht zur Sicherung seiner wirtschaftlichen Existenz bzw. zum Ausgleich seines Liquiditätsengpasses. Beide genannten Voraussetzungen müssten kumulativ erfüllt sein und stünden nicht in einem, zudem nicht hinreichend deutlich gemachten Stufenverhältnis. Ebenso habe es zum Zeitpunkt des Erlasses des Soforthilfe-Bescheids eine Verwaltungspraxis zu den genauen Voraussetzungen und den Berechnungsmodalitäten einer etwaigen (Teil-)Rückzahlung gegeben. Diese habe sich genau nach den im Soforthilfe-Bescheid genannten Bedingungen bestimmt. Eine nachträgliche Änderung der Verwaltungspraxis durch eine „schrittweise Formung“ sei unzulässig. Allerdings deuteten die Gesamtumstände darauf hin, dass die Erstreckung der förderfähigen Ausgaben auf Umsatzausfälle in den Soforthilfe-Bescheiden ein schlichter Fehler des Landes darüber gewesen sei, in welcher Höhe es vom Bund seine Ausgaben ersetzt bekomme und in welcher Höhe es die Aufwendungen mit eigenen Landesmitteln decken müsse. Dieser Fehler sei allerdings zu spät aufgefallen und lasse sich nicht mehr kaschieren. Im Übrigen sei der Schlussbescheid sowohl wegen Verstoßes gegen § 35a VwVfG NRW als auch wegen Verstoßes gegen Art. 22 DSGVO rechtswidrig. Der vollständig automatisierte Erlass des Schlussbescheids sei nicht im Sinne von § 35a VwVfG NRW durch Rechtsvorschrift zugelassen und dem Schlussbescheid liege keine gebundene Entscheidung zugrunde. Eine Ausnahme von dem hier gegebenen Verbot des Art. 22 DSGVO liege nicht vor. Die automatisierte Entscheidung des Beklagten in Gestalt des Erlasses des Schlussbescheids sei nicht aufgrund einer Rechtsvorschrift erfolgt, der der Beklagte unterliege und die angemessene Maßnahmen zur Wahrung der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person enthalte. Mit Blick auf den materiell-rechtlichen Verstoß gegen Art. 22 DSGVO scheide eine Heilung nach § 46 VwVfG NRW aus.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten (je eine elektronische Gerichtsakte für jede Instanz) und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten (zwei elektronische Dokumente) Bezug genommen. 136

Entscheidungsgründe: 137

Die Berufung des Beklagten hat keinen Erfolg. Die zulässige Klage ist begründet. 138

Der Schlussbescheid vom 11.12.2020 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). 139

Die Corona-Soforthilfe 2020 war als – grundsätzlich nicht rückzahlbarer – Billigkeitszuschuss in Gestalt einer einmaligen Pauschale bewilligt worden. Insbesondere handelte es sich nicht um eine darlehensweise Zuwendungsgewährung. Allerdings stand die Bewilligung trotz missverständlicher Formulierungen im Bewilligungsbescheid angesichts der noch 140

unbekannten Entwicklung und Dauer der pandemiebedingten Beschränkungen der Wirtschaft von Anfang an noch klar erkennbar zumindest unter dem Vorbehalt, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die bewilligten Finanzmittel für den ausschließlichen Verwendungszweck überhaupt benötigt werden würden. Daher war der Beklagte nach Ablauf des Bewilligungszeitraums berechtigt, die den Empfängern letztlich zustehende Soforthilfe in Form eines „Schlussbescheids“ endgültig festzusetzen und darin zugleich den überzahlten Betrag zurückzufordern (dazu unter I.). Jedoch hat der Beklagte bei Erlass des Schlussbescheids die für die endgültige Festsetzung maßgeblichen bindenden Vorgaben des Bewilligungsbescheids nicht beachtet (dazu unter II.). Der Schlussbescheid ist zudem schon deshalb rechtswidrig, weil er ohne eine hierfür erforderliche Rechtsgrundlage vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen worden ist (dazu unter III.).

I. Nach den höchstrichterlich geklärten Auslegungsmaßstäben (dazu unter 1.) stand die Bewilligung der Corona-Soforthilfe 2020 hier unter dem Vorbehalt, ob sie für den klar erkennbaren Verwendungszweck in voller Höhe überhaupt benötigt werden würde (dazu unter 2.). 141

1. Als Ermächtigungsgrundlage für die von dem Beklagten gegenüber der Klägerin mit Bescheid vom 11.12.2020 festgesetzte Erstattung in Höhe von 6.902,00 Euro kommt ausschließlich § 49a Abs. 1 VwVfG NRW in Betracht. Nach dieser Vorschrift sind bereits erbrachte Leistungen zu erstatten, soweit ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden oder infolge des Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist. Die zu erstattende Leistung ist durch schriftlichen Verwaltungsakt festzusetzen. § 49a Abs. 1 VwVfG NRW ist aufgrund derselben Interessenlage zu den gesetzlich benannten Fällen entsprechend anzuwenden, wenn ein Verwaltungsakt, der eine Zuwendung zunächst nur vorläufig bewilligt hat, rückwirkend durch einen anderen Verwaltungsakt ersetzt wird, der die Zuwendung endgültig in geringerer Höhe festsetzt („Schlussbescheid“). Die Wirkung eines solchen Vorbehalts liegt gerade darin, dass die Behörde die vorläufige Regelung im Ausgangsbescheid durch die endgültige Regelung im Schlussbescheid ersetzen kann, ohne insoweit an die Einschränkungen der §§ 49, 48 VwVfG NRW gebunden zu sein. Der Regelungsinhalt eines vorläufigen Ausgangsbescheids besteht insoweit darin, dass der Begünstigte die empfangene Zuwendung nur vorläufig bis zum Erlass der endgültigen Entscheidung behalten darf. Deshalb geht die Bindungswirkung eines solchen Verwaltungsakts nicht dahin, dass er eine Rechtsgrundlage für das endgültige Behalten der Zuwendung bildet. Das bedeutet, dass es bei der späteren endgültigen Regelung keiner Aufhebung der unter Vorbehalt ergangenen Bewilligung bedarf. 142

Vgl. BVerwG, Urteile vom 23.1.2019 – 10 C 5.17 –, BVerwGE 164, 237 = juris, Rn. 24, vom 11.5.2016 – 10 C 8.15 –, juris, Rn. 11, und vom 19.11.2009 – 3 C 7.09 –, BVerwGE 135, 238 = juris, Rn. 14 ff., 16, m. w. N.; OVG NRW, Urteil vom 14.12.2020 – 4 A 1992/16 –, juris, Rn. 64. 143

Subventionen können in diesem Sinne unter den Vorbehalt einer späteren Regelung gestellt werden, wenn bei Bewilligung über die zu treffende endgültige Entscheidung noch Ungewissheit besteht, sei es, weil die Rechtslage noch ungeklärt ist, sei es, weil eine endgültige Ermittlung des Sachverhalts noch nicht möglich ist. Die Behörde darf allerdings eine Regelung nicht beliebig nur vorläufig treffen, sondern nur, wenn ihr eine bestehende Ungewissheit hierzu sachlichen Grund gibt. Soweit dies nicht der Fall ist, vermittelt der Zuwendungsbescheid bereits eine gesicherte Rechtsposition, von der sich die Behörde in späteren Bescheiden – auch im Schlussbescheid – nur im Wege der Rücknahme oder des Widerrufs wieder lösen kann. Die Vorläufigkeit muss sich nicht auf den Bewilligungsbescheid 144

insgesamt beziehen, sondern kann auf einzelne Aspekte beschränkt sein. Auch wenn daher die Behörde einen unter Vorbehalt gestellten Bewilligungsbescheid später durch einen Schlussbescheid ersetzt, so kommt doch eine inhaltlich abweichende Regelung im Schlussbescheid – außer in den Fällen der §§ 48, 49 VwVfG NRW – nur in Betracht, wenn sie aus den Gründen ergeht, wegen derer die Bewilligung unter Vorbehalt gestellt wurde.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.11.2009 – 3 C 7.09 –, BVerwGE 135, 238 = juris, Rn. 15, 17, 21. 145

Die Auslegung des Bewilligungsbescheids auch hinsichtlich der Frage, ob und gegebenfalls in welchem Umfang eine Bewilligung in diesem Sinne vorläufig erfolgt ist, bestimmt sich nach den gemäß den §§ 133, 157 BGB für die Auslegung von empfangsbedürftigen Willenserklärungen geltenden Maßstäben nach seinem objektiven Erklärungswert. Dabei ist zwar der wirkliche Wille der erklärenden Person zu erforschen und nicht an dem buchstäblichen Sinn des Ausdrucks zu haften. Letztlich maßgebend ist aber nicht der innere Wille hinter der Erklärung, sondern wie die Erklärung aus der Sicht des Empfängers bei objektiver Betrachtungsweise zu verstehen ist. Dabei tritt der Wortlaut hinter dem (erkennbaren) Sinn und Zweck der Erklärung zurück. Maßgebend ist also der geäußerte Wille des Erklärenden, wie er aus der Erklärung und sonstigen Umständen für den Erklärungsempfänger nach den ihm bekannten Umständen unter Berücksichtigung von Treu und Glauben erkennbar wird. Zu den ohne Weiteres erkennbaren Begleitumständen gehören insbesondere die einer Bewilligung vorausgehenden Anträge und die zugrundeliegenden Rechtsvorschriften. Förderrichtlinien, die Grundlage der Bewilligung gewesen sind, sind bei der Auslegung ebenfalls zu berücksichtigen. Der Erklärungsempfänger hat in den Blick zu nehmen, welchen Zweck der Erklärende verfolgt. Unklarheiten gehen zu Lasten der Behörde. 146

Vgl. BVerwG, Urteile vom 11.2.1983 – 7 C 70.80 –, juris, Rn. 15 f., vom 30.10.2013 – 2 C 23.12 –, BVerwGE 148, 217 = juris, Rn. 15, vom 24.7.2014 – 3 C 23.13 –, juris, Rn. 18, vom 15.3.2017 – 10 C 1.16 –, juris, Rn. 15, und vom 25.5.2022 – 8 C 11.21 –, juris, Rn. 13; OVG NRW, Urteile vom 17.6.2020 – 4 A 436/17 –, juris, Rn. 81 f., und vom 14.12.2020 – 4 A 1992/16 –, juris, Rn. 37 f., jeweils m. w. N. 147

Nach Erlass eines Bewilligungsbescheids ist eine ständige Verwaltungspraxis zur Auslegung des Regelungsinhalts danach insoweit irrelevant, als sie dem Empfänger unbekannt und ihm auch nicht zugänglich ist. Von Änderungen der Vorschriftenlage unberührt bleiben bereits ausgesprochene Bewilligungen. 148

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 17.8.2011 – 3 PKH 15.11 –, juris, Rn. 8. 149

2. Aus der Sicht eines objektiven Empfängers stellt sich der hier erteilte Bewilligungsbescheid als vorläufiger Bescheid dar. Der nur vorläufige Charakter der Mittelzuweisung folgt bereits aus 150

- der Bewilligung eines Billigkeitszuschusses zu dem ausschließlichen Zweck der Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, insbesondere in Form der Überbrückung von seit dem 1.3.2020 im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie entstandenen Liquiditätsengpässen, für einen vollständig in der Zukunft liegenden Bewilligungszeitraum von drei Monaten ab Antragstellung (Nr. 2 des Bewilligungsbescheids), 152

- 153

der im Zusammenhang mit dem auferlegten Aufrechnungsverbot ausgesprochenen zwingenden Vorgabe, die bewilligte Soforthilfe vollumfänglich zur Kompensation der unmittelbar durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Engpässe nutzen zu müssen (Nr. 3 des Bewilligungsbescheids),

- der Pflicht zur Rückzahlung auf der Grundlage von Feststellungen am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums (Nr. II.3. des Bewilligungsbescheids) bzw. bei eingetretenen Überkompensationen durch Entschädigungsleistungen, Versicherungsleistungen und/oder andere nicht darlehensweise gewährte Fördermaßnahmen (Nr. II.4. des Bewilligungsbescheids) und 154
- dem Erfordernis der Abgabe eines Verwendungsnachweises (Nr. II.8. des Bewilligungsbescheids). 155

Unabhängig von dem zwischen den Beteiligten im Wesentlichen umstrittenen Verständnis des genauen Inhalts der Nebenbestimmung II.3. drängte sich einem objektiven Empfänger des Bewilligungsbescheids bei dessen Gesamtwürdigung auf, dass die Soforthilfe ausschließlich und vollumfänglich nur zur Kompensation der unmittelbar durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Engpässe genutzt werden durfte, entsprechende Mittelverwendungen nachzuweisen und bei Einzelfallprüfungen zu belegen sowie die in dem gesamten Bewilligungszeitraum von drei Monaten nicht zweckentsprechend benötigten Mittel anschließend zu ermitteln und zurückzuzahlen waren. Dem Bewilligungsbescheid lässt sich hingegen nicht entnehmen, dass er auch bezogen auf die Berechnungsgrundlagen für die Rückzahlung unter dem Vorbehalt einer noch zu entwickelnden Verwaltungspraxis stehen sollte. 156

Die so verstandene Vorläufigkeit des Bewilligungsbescheids ergibt sich schon aus dem Bescheid selbst und wird durch die sonstigen, dem Erklärungsempfänger ohne Weiteres erkennbaren Umstände bekräftigt. 157

Gänzlich unmissverständlich war der ausschließliche Zweck der Soforthilfe unter der Überschrift „Zweckbindung“ an hervorgehobener Position im Bescheid geregelt, unmittelbar hinter der Bezeichnung des Förderprogramms von Land und Bund, der Regelung der Bewilligung und der Klarstellung, dass es sich um eine Förderung nach der „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“ handele. Danach erfolgte die Soforthilfe ausschließlich zur Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie als Einmalzahlung für einen Bewilligungszeitraum von drei Monaten ab Antragstellung. Sie diene insbesondere zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, die seit dem 1.3.2020 im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie entstanden waren. Was diese Zweckbindung für die zulässige Mittelverwendung bedeutete, ergab sich ebenso klar aus der konkretisierenden weiteren Vorgabe, die bewilligte Soforthilfe müsse vollumfänglich zur Kompensation der unmittelbar durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Engpässe genutzt werden und dem Empfänger obliege die Entscheidung, welche Forderungen mit höchster Relevanz für die Existenzsicherung ausgestattet seien (bspw. Mietforderungen, Lieferantenforderungen) und daher vorrangig durch den Zuschuss bedient werden sollten. Diese im Einklang mit der vorangestellten ausschließlichen Zweckbindung stehende Vorgabe galt für alle Mittelverwendungen und sollte auch nicht umgangen werden durch Verrechnungen oder Aufrechnungen mit bereits bestehenden Kontokorrent- oder sonstigen Zins- und Tilgungsforderungen bei Überweisung der Soforthilfe. Aus der Erwähnung im Kontext mit dem im Bewilligungsbescheid bestimmten Aufrechnungsverbot kann hingegen nicht ein 158

vollständig von der Zweckbindung abweichender eingeschränkter Regelungsinhalt etwa dahingehend abgeleitet werden, nur bei einer ausnahmsweise zulässigen Verrechnung mit Finanzierungslinien, die ausdrücklich kurzfristig zur Vorfinanzierung der Soforthilfe erhöht worden seien, müsse die bewilligte Soforthilfe vollumfänglich zur Kompensation der unmittelbar durch die Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Engpässe genutzt werden. Der den zulässigen Einsatz der gewährten Soforthilfe vielmehr insgesamt und „vollumfänglich“ bestimmende Förderzweck fand sich inhaltlich übereinstimmend bereits im Eckpunkte-Papier des Bundes vom 23.3.2020, in den Kurzfakten vom 30.4.2020 und unter den bis zum 12.5.2020 im Internet abrufbaren Informationen des Landes. Diese öffentlich zugänglichen Unterlagen waren bei der Auslegung des Bescheids nach den oben genannten Maßstäben zu berücksichtigen. Die Begrenzung der Förderung auf das schon im Eckpunkte-Papier formulierte Ziel, in Form eines Zuschusses die wirtschaftliche Existenz der Antragsteller zu sichern und akute Liquiditätsengpässe zu überbrücken, war mithin vollumfänglich, also für jeden Mitteleinsatz, verbindlich und entsprach damit nicht nur zweifelsfrei dem erkennbaren Regelungszweck. Sie war auch unionsrechtlich zwingend geboten, um den von der EU-Kommission im Rahmen der Anwendung des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV – einer zur Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen und der Integrität des EU-Binnenmarkts eng auszulegenden Ausnahmebestimmung – eröffneten unionsrechtlichen Rahmen für die Gewährung staatlicher Beihilfen zur Begegnung von pandemiebedingten Schwierigkeiten von Unternehmen einzuhalten. Dementsprechend wollten Land und Bund auch erkennbar ihre Förderprogramme an dem unionsrechtlich gestatteten Umfang ausrichten. Dies ergab sich aus der Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 in der Fassung der Kommissionsgenehmigung vom 24.3.2020, die Grundlage der Förderung geworden ist. In dem unionsrechtlich verbindlich vorgegebenen Rahmen waren solche Beihilfen nur mit dem Ziel mit dem Binnenmarkt für vereinbar erklärt worden, die Liquiditätsengpässe von Unternehmen zu beheben und sicherzustellen, dass die durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Störungen die Existenzfähigkeit solcher Unternehmen, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen, die sich einem plötzlichen Liquiditätsengpass oder der gänzlichen Nichtverfügbarkeit von Liquidität gegenübersehen, nicht beeinträchtigten.

Vgl. Europäische Kommission, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, Mitteilung C(2020) 1863 final (ABl. C 91 I vom 20.3.2020, S. 1), Rn. 17 f. sowie 21. 159

Die Formulierung unter II.3. der Nebenbestimmungen konnte nach diesen erkennbaren und auch unionsrechtlich zwingenden Vorgaben für die vollumfänglich zur Kompensation wirtschaftlicher Engpässe sowie am Existenzsicherungszweck auszurichtende Mittelverwendung nicht in einem vollständig abweichenden Sinne verstanden werden. Zwar heißt es dort, die zu viel gezahlten Mittel seien auf ein genau bezeichnetes Konto der Landeskasse unter Angabe des Aktenzeichens zurückzuzahlen, sofern der Empfänger am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums feststellen sollte, dass diese Finanzhilfe höher sei als sein Umsatzausfall abzüglich eventuell eingesparter Kosten (z. B. Mietminderung) und er die Mittel nicht (vollständig) zur Sicherung seiner wirtschaftlichen Existenz bzw. zum Ausgleich seines Liquiditätsengpasses benötige. Nach der Formulierung der Nebenbestimmung steht aber zum einen außer Frage, dass hiermit eine Rückzahlungspflicht begründet werden sollte, die von bestimmten künftigen Entwicklungen abhängen sollte, die bei Bewilligung der Soforthilfe noch ungewiss waren [dazu unter a)]. Zum anderen war ersichtlich nicht gemeint, dass diese Rückzahlungspflicht unter anderem nur dann bestehen sollte, wenn sich die gewährte Finanzhilfe nach Ablauf von drei Monaten als höher erweisen sollte als der Umsatzausfall abzüglich eventuell eingesparter Kosten. Denn jeder Unternehmer und jeder Selbstständige weiß, dass eine Entstehung finanzieller 160

Notlagen auch in Gestalt von Liquiditätsengpässen nicht allein davon abhängt, ob ein Umsatzausfall abzüglich eingesparter Kosten die Höhe einer gewährten Finanzhilfe erreicht. Entscheidend für die Entstehung oder das Drohen finanzieller Notlagen bzw. wirtschaftlicher Engpässe ist vielmehr grundsätzlich, ob Umsatzbußen einen so massiven Umfang annehmen, dass sich von den trotz eingetretener Umsatzeinbußen verbleibenden Umsätzen die fälligen Forderungen nicht mehr begleichen lassen. Bleiben Umsatzeinbußen, die im Wirtschaftsleben durchaus nicht selten auftreten, wirtschaftlich tragbar, etwa weil aufgrund des gegebenenfalls zwar geringeren Umsatzes immer noch genügend Finanzmittel generiert werden, die zur Befriedigung zu erfüllender Forderungen reichen, oder weil Kosten eingespart wurden, worauf die gewählte Formulierung auch abstellt, bedarf es offenkundig keiner Zuschüsse zur Existenzsicherung und entfällt die Grundlage für das Behaltendürfen zu diesem Zweck gewährter Zuschüsse. Kein berechtigter Zweifel konnte deshalb bei objektiver Betrachtungsweise daran bestehen, dass jedenfalls diejenigen Mittel zurückzuzahlen waren, die im Rahmen der Zweckbindung während des dreimonatigen Bewilligungszeitraums nicht benötigt worden waren [dazu unter b)]. Dabei konnte die im Bewilligungsbescheid genannte Zweckbindung berechtigterweise so verstanden werden, dass es zulässig war, die Mittel während des Bewilligungszeitraums zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen einzusetzen, aber auch zur Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Hierzu gehörten bei Bewilligungen bis zum 1.4.2020 gegen 13:30 Uhr auch anders nicht gedeckte existenznotwendige Kosten seines Lebensunterhalts. Für spätere Bewilligungsfälle war die Verwendung von Corona-Soforthilfen zur privaten Existenzsicherung oder Milderung privater wirtschaftlicher Notlagen nur noch dann zweckentsprechend und damit vorübergehend zulässig, wenn Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II beantragt, aber nicht rechtzeitig verfügbar waren [dazu unter c)]. Dem Bewilligungsbescheid ließ sich hingegen nicht entnehmen, dass er auch bezogen auf die Berechnungsgrundlagen für die Rückzahlung unter dem Vorbehalt einer noch zu entwickelnden Verwaltungspraxis stehen sollte. Schon deshalb hatte die erst nach Erlass des Bewilligungsbescheids entwickelte Verwaltungspraxis auf der Grundlage der Richtlinien NRW-Soforthilfe 2020 vom 31.5.2020 keine Bedeutung für die Auslegung der Bewilligung nach dem objektiven Empfängerhorizont [dazu unter d)].

a) Fraglos sollte durch die Nebenbestimmung II.3. eine Rückzahlungspflicht begründet werden, die von bestimmten künftigen Entwicklungen abhängen sollte. Mit der Bestimmung einer solchen Rückzahlungspflicht wurde nämlich denknötwendig auch in Abhängigkeit von den dort beschriebenen künftigen Entwicklungen das Recht zum Behaltendürfen des gewährten Zuschusses erkennbar unter Vorbehalt gestellt. Der ausdrücklichen Verwendung von Formulierungen wie „vorläufig“, „unter Vorbehalt“ o. ä. bedurfte es hierbei nicht notwendig. Für die Erkennbarkeit des Vorbehalts ist unerheblich, dass sich aus dem Bescheid selbst nur die Rückzahlungspflicht, nicht aber auch schon die ausdrückliche Ankündigung einer Schlussfestsetzung ergab. Eine Schlussfestsetzung hat zur Durchsetzung der objektiv erkennbaren Rückzahlungspflicht nach einer unter Vorbehalt stehenden Zuwendungsbewilligung jedenfalls dann zu erfolgen, wenn die Betroffenen dieser Pflicht nicht schon durch freiwillige Rückzahlungen nachkommen. Die behördliche Befugnis zum Erlass eines Schlussbescheids folgt bereits aus der vorläufigen Regelung. Denn die Wirkung des Vorbehalts einer endgültigen Regelung liegt gerade darin, dass die Behörde die vorläufige Regelung im Ausgangsbescheid durch die endgültige Regelung im Schlussbescheid ersetzen kann.

161

Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.3.2017 – 10 C 1.16 –, juris, Rn. 22.

162

163

b) Auch aus den konkret verwendeten missverständlichen Formulierungen der Nebenbestimmung II.3. konnte nicht berechtigterweise ein Verständnis abgeleitet werden, wonach die Rückzahlungspflicht immer schon dann nicht bestehen solle, wenn sich die gewährte Soforthilfe als höher erweisen würde als der Umsatzausfall abzüglich eventuell eingesparter Kosten im dreimonatigen Bewilligungszeitraum. Dieses Verständnis mag zwar nach dem bloßen Wortlaut nahe gelegen haben. Hiervon mögen auch etliche Soforthilfeempfänger subjektiv unverschuldet ausgegangen sein, weil sie die Formulierung wörtlich genommen haben. Nach dem Charakter der Zuwendung als „Billigkeitszuschuss“ [dazu unter aa)], dem oben angeführten zweifelsfrei ausschließlich auf die Milderung finanzieller Notlagen begrenzten Zuwendungszweck und den sonstigen über den gewollten Umfang der Rückzahlungspflicht öffentlich bei Erlass des Bewilligungsbescheids bekannten Informationen [dazu unter bb)] war dieses Verständnis aber offensichtlich nicht gemeint, weshalb der Wortlaut bei der Bestimmung des objektiven Erklärungswerts insoweit hinter dem (erkennbaren) Sinn und Zweck der Erklärung zurücktritt.

aa) Die Abhängigkeit der Rückzahlungspflicht von einem die Förderhöhe übersteigenden „Umsatzausfall“ nach dem Wortlaut der Nebenbestimmung II.3. konnte ohne einen auch nur sinngemäß aus den verfügbaren Informationen über das Soforthilfeprogramm zu ermittelnden Vergleichszeitraum und ohne gleichzeitige Berücksichtigung der von den Umsätzen zu deckenden Kosten noch keine berechtigte Erwartung begründen, lediglich als Zuschuss zur Milderung finanzieller Notlagen gewährte Soforthilfemittel stattdessen zum Ausgleich von solchen Umsatzausfällen verwenden zu dürfen, die unter keinem denkbaren Gesichtspunkt zu einer finanziellen Notlage geführt hatten. Im Gegenteil konnte aus Sicht eines verständigen Empfängers ein ausschließlich zur Milderung finanzieller Notlagen gewährter Billigkeitszuschuss denotwendig nur in dem Umfang zweckentsprechend verwendet werden, in dem sein Einsatz zu diesem Zweck auch benötigt werden würde. Wurde im Nachhinein nur eine geringere Summe im Rahmen der Zweckbindung benötigt, konnte die Fördersumme auch vom Wortsinn nur in dem benötigten Umfang als „Zuschuss“ zur Verwendung für den Zuwendungszweck verstanden werden. Die im Rahmen der Zweckbindung einer Zuwendung tatsächlich verwendeten Mittel bilden nämlich selbst bei der Förderung im Rahmen einer Festbetragsfinanzierung die Höchstgrenze der rechtmäßig möglichen Förderung. Auch bei einer Festbetragsfinanzierung kann der Förderungszweck nicht erreicht werden, wenn die tatsächlichen Ausgaben für den Förderungszweck die gewährte Förderung nicht übersteigen; eine zweckkonforme Verwendung setzt voraus, dass die berücksichtigungsfähigen Ausgaben jedenfalls die Höhe der ausgezahlten Fördersumme erreichen.

164

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.7.2009 – 5 C 25.08 –, BVerwGE 134, 206 = juris, Rn. 18.

165

bb) Auch aus den sonstigen über die Förderung öffentlich bekannten Informationen war jedenfalls erkennbar, dass für die Rückzahlungspflicht im Regelungszusammenhang maßgeblich sein sollte, ob die Fördermittel im Bewilligungszeitraum im Rahmen der Zweckbindung zulässigerweise eingesetzt worden waren, nicht aber, ob der Umsatzausfall die Höhe der gewährten Soforthilfe erreichte. Die konkret in der Nebenbestimmung II.3. gewählte Formulierung war erkennbar irrtümlich verwendet worden und konnte stattdessen verständigerweise nur auf die ausschließliche Zweckbindung bezogen verstanden werden. So findet sich insbesondere in den Kurzfakten zum Corona-Soforthilfeprogramm des Bundes vom 30.3.2020 eine Erläuterung der Rückzahlungsverpflichtung, die deutlich macht, dass es zumindest nach den Eckdaten des Bundes für die Rückzahlungspflicht gerade nicht auf einen gegenüber der Fördersumme höheren „Umsatzausfall“, sondern auf den Vergleich der Fördersumme mit dem tatsächlich eingetretenen „Liquiditätsengpass“ ankommen sollte, zu

166

dessen Überwindung die Soforthilfe ausweislich des Bescheids insbesondere gewährt worden war. Nach den Ausführungen in den Kurzfakten des Bundes sollte die Rückzahlungspflicht von einer Feststellung nach Ablauf des Bewilligungszeitraums abhängen, dass der Sach- und Finanzaufwand des Unternehmens oder die tatsächliche Umsatzeinbuße doch geringer war als der vom Antragsteller in seinem Antrag auf der Basis seines voraussichtlichen Umsatzes sowie des betrieblichen Sach- und Finanzaufwands für die drei auf die Antragstellung folgenden Monate angegebene voraussichtliche Liquiditätsengpass. Entscheidend für das Behaltendürfen der nach dem Bundesprogramm von Anfang an nur in Höhe des voraussichtlichen Liquiditätsengpasses zu gewährenden Soforthilfe sollte danach gerade nicht die Umsatzeinbuße sein, sondern ob der letztlich eingetretene Liquiditätsengpass – wegen geringerer tatsächlicher Umsatzeinbußen oder eines geringeren Sach- und Finanzaufwands – im Rückblick geringer als erwartet ausgefallen war. Auch wenn in Nordrhein-Westfalen bei Antragstellung weder der voraussichtliche Umsatz noch der voraussichtliche Sach- und Finanzaufwand für die kommenden drei Monate anzugeben war, sondern stattdessen stets die Höchstfördersumme bewilligt wurde, finden sich keine Anhaltspunkte dafür, hier sollte eine Rückzahlung anders als nach dem Bundesprogramm von der Differenz zwischen der stets bewilligten Höchstfördersumme und einer wie auch immer bestimmten Umsatzeinbuße abhängen und damit in keinem Zusammenhang mehr stehen zur ausdrücklichen Zweckbindung der Bewilligung. Denn grundsätzlich hatte die Landesregierung ungeachtet der zur Beschleunigung der Antragsabwicklung erfolgten Pauschalbewilligung des jeweiligen Höchstförderbetrags auf der einschlägigen Internetseite mitgeteilt, sie wolle das Angebot des Bundes 1:1 an die Zielgruppen weiterleiten und zusätzlich den Kreis der angesprochenen Unternehmen erweitern. Vor diesem Hintergrund waren die Informationen des Bundes über die Rückzahlungspflicht auch in Nordrhein-Westfalen nicht gänzlich bedeutungslos. Andererseits konnten diese Informationen des Bundes auf Nordrhein-Westfalen gerade nicht uneingeschränkt übertragen werden, wovon auch die Vertreter des Landes ausgehen. Denn die pauschale Bewilligungsweise in Nordrhein-Westfalen und die unterlassene Abfrage von Angaben über den erwarteten Liquiditätsengpass verhinderten den in den Kurzfakten beschriebenen Abgleich zwischen voraussichtlichem und tatsächlich eingetretenem Liquiditätsengpass rein tatsächlich.

Dementsprechend mussten in Nordrhein-Westfalen die Besonderheiten des hiesigen Bewilligungsverfahrens berücksichtigt werden. Entsprechend der Zweckbindung im Bewilligungsbescheid ging es aber auch nach dem Landesprogramm ausweislich der im Internet abrufbaren Hinweise bei der Förderung um die Unterstützung der Unternehmen bei der Sicherung ihrer wirtschaftlichen Existenz und der Überbrückung von akuten Finanzierungsengpässen sowie beim Erhalt von Arbeitsplätzen. Für die Bewilligung musste danach bereits ein massiver finanzieller Engpass entstanden sein, der schon dazu geführt hatte, dass die vorhandenen Mittel in Gestalt des aktuellen Cashflows, also der Differenz von Einnahmen und Ausgaben ohne Rückstellungen oder private Rücklagen, nicht ausreichten, um die kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Erhebliche Finanzierungsengpässe und wirtschaftliche Schwierigkeiten in Folge von Corona hat das Land zwar pauschal angenommen, wenn

167

- mehr als die Hälfte der Aufträge aus der Zeit vor dem 1. März durch die Corona-Krise weggefallen war oder

168

- die Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat mehr als halbiert waren (Gründungen Vormonat) oder

169

170

- die Umsatzerzielungsmöglichkeiten durch eine behördliche Auflage im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie massiv eingeschränkt wurden oder

- die vorhandenen Mittel nicht ausreichten, um die kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen des Unternehmens zu erfüllen (z. B. Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten).

171

Dass dies der Fall war, hatten die Antragsteller im Antrag ausdrücklich zu versichern. Diese pauschalierend gebildeten Fallgruppen sollten den Kreis der Soforthilfe-Empfänger auf jene beschränken, bei denen sich mit zunehmender Dauer des Lockdowns eine wirtschaftliche Notlage im Bewilligungszeitraum abzeichnete, die es voraussichtlich zu mildern galt. Selbst in diesem – nicht den Umfang der Rückzahlungspflicht betreffenden – Zusammenhang war eine Zuwendungsberechtigung aber gerade nicht schon pauschal angenommen worden, wenn der Umsatzausfall bei Antragstellung „nur“ die Höchstfördersumme überschritt. Vielmehr mussten im Monat der Antragstellung Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat bereits mehr als halbiert sein, mehr als die Hälfte der Aufträge aus der Zeit vor dem 1.3.2020 weggefallen, Umsatzerzielungsmöglichkeiten durch eine pandemiebedingte behördliche Auflage „massiv“ eingeschränkt sein oder die vorhandenen Mittel zum Ausgleich laufender Zahlungsverpflichtungen nicht mehr genügen. Mithin konnten die pauschal formulierten Antragsvoraussetzungen nicht berechtigterweise darauf schließen lassen, das Land habe abweichend von der Bundesregelung bewusst und gewollt bestimmen wollen, die Soforthilfeempfänger dürften die gewährten Soforthilfemittel immer dann in voller Höhe behalten, wenn sie im Bewilligungszeitraum einen Umsatzausfall in Höhe der ausgezahlten Summe erleiden würden. Diese Annahme hätte keine Entsprechung in den Fördervoraussetzungen.

172

Ausdrücklich war an verschiedenen Stellen der Internetinformationen des Landes darauf hingewiesen worden, dass der nach Mitarbeiterzahl gestaffelt als Billigkeitsleistung ausgezahlte Maximalbetrag bei Überkompensation zurückzuzahlen sei. Eine Rückzahlung sei sowohl geboten bei Überkompensation durch Versicherungsleistungen oder andere Fördermaßnahmen als auch dann, wenn sich am Ende der Bezugszeit von drei Monaten herausstelle, dass der Antragsberechtigte mehr erhalten habe, als sein Schaden gewesen sei. Diese Begrifflichkeit greift die Feststellung aus der Mitteilung der EU-Kommission auf, der COVID-19-Ausbruch verursache für Unternehmen unter Umständen nicht nur Liquiditätsengpässe, sondern auch einen erheblichen Schaden.

173

Vgl. Europäische Kommission, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, Mitteilung C(2020) 1863 final (ABl. C 91 I vom 20.3.2020, S. 1), Rn. 8.

174

Nach der Erläuterung unter der Überschrift: „Wie ist eine Überkompensation definiert?“ sollte die Rückzahlungspflicht nach den Informationen des Landes unter anderem davon abhängen, ob der Antragsteller mehr Zuwendungen erhalten hat, als der nach der dreimonatigen Förderphase tatsächlich eingetretene Schaden. Hier findet sich in Parenthese als Beispiel für einen eingetretenen Schaden erneut die Formulierung, die letztlich auch Eingang in die Nebenbestimmung II.3. des Bewilligungsbescheids gefunden hat, nämlich „der durch die Corona-Krise eingetretene Umsatzausfall abzüglich eventuell eingesparter Kosten (z. B. Mietminderung)“. Dabei hatte man die Formulierung verwendet und aus dem Zusammenhang gerissen, die in den Kurzfakten des Bundes im Zusammenhang mit dem danach für die Rückzahlungspflicht maßgeblichen Liquiditätsengpass genutzt worden war, dort also noch in Bezug stand zur Zweckbindung der Zuwendung. Die auch vom Land naheliegenderweise unverändert gewollte Ausrichtung der Rückzahlungspflicht an dem Zuwendungszweck, insbesondere dem tatsächlich eingetretenen Liquiditätsengpass bzw.

175

dem pandemiebedingten Schaden, war in dieser Erläuterung vom Land nur noch an dem – im Bescheid selbst auch noch weggefallenen – sehr allgemeinen und aus dem Bewilligungsrahmen übernommenen Begriff des Schadens erkennbar. Angesichts dieser an einem Schaden ausgerichteten Formulierung in den allgemeinen Informationen des Landes, die sich im Bescheid in der Nebenbestimmung II.3. fortgesetzt hat, indem in der dort genannten ersten Rückzahlungsvoraussetzung letztlich jeder ausdrückliche Bezug zur Zweckbindung der Zuwendung weggefallen war, bleibt angesichts der beiden kumulativ genannten Voraussetzungen aber unklar, ob das Land die Rückzahlungspflicht ebenso wie der Bund ausschließlich davon abhängig machen wollte, ob die gewährten Mittel (vollständig) zum Ausgleich des eingetretenen Liquiditätsengpasses benötigt worden sind. Nahe liegt angesichts der nur beispielhaften Erwähnung der Überbrückung von Liquiditätsengpässen im Rahmen der im Bescheid genannten Zweckbindung und der Erläuterung des Landes im Internet, die insofern auf den bereits von der EU-Kommission verwendeten Schadensbegriff abstellte, dass eine Rückzahlung auch solcher im Rahmen der ausdrücklichen Zweckbindung der Bewilligung verwendeten Mittel nicht erforderlich sein sollte, die in einem weiter gefassten Sinne „zur Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen“ benötigt worden waren. Soweit durch eine erkennbar irrtümlich verwendete und offensichtlich nicht wörtlich so gemeinte Formulierung über den Umfang der Rückzahlungspflicht Zweifel verblieben, mussten diese zu Lasten des Landes gehen. Unklarheiten darüber, ob nach der erkennbaren Regelungsabsicht auch solche Mittel zurückzuzahlen sein sollten, die im Rahmen der Zweckbindung nicht benötigt worden waren, gab es allerdings nicht. Mit anderen Worten: Jeder Empfänger einer Soforthilfezuwendung konnte in Nordrhein-Westfalen darauf vertrauen, dass er auch im Nachhinein keine Mittel zurückzuzahlen hatte, die er während des Bewilligungszeitraums berechtigterweise „zur Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie“ oder „zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, die seit dem 1. März 2020 in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie entstanden sind“ verwendet hatte. Er konnte darauf vertrauen, dass er Gelegenheit erhalten würde, diese Mittel in einem Verwendungsnachweis anzugeben, wobei er dazugehörige Unterlagen vorzuhalten haben würde, jedoch nicht mitzusenden hatte (Nebenbestimmung II.8.). Hinsichtlich der auf dieser Grundlage überzahlten Summe musste sich bei objektiver Betrachtungsweise das Bestehen einer Rückzahlungspflicht aufdrängen.

c) Danach konnte die im Bewilligungsbescheid genannte Zweckbindung berechtigterweise so 176  
verstanden werden, dass keine Mittel zurückgezahlt werden mussten, die während des  
Bewilligungszeitraums im Rahmen der Zweckbindung eingesetzt worden waren, also zur  
Überbrückung von Liquiditätsengpässen [dazu unter aa)] sowie zur Milderung der finanziellen  
Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit  
der COVID-19-Pandemie [dazu unter bb)].

aa) Die EU-Kommission hatte die Gewährung geeigneter, erforderlicher und gezielter 177  
staatlicher Beihilfen an Unternehmen gestattet, die sich pandemiebedingt einem plötzlichen  
Liquiditätsengpass oder der gänzlichen Nichtverfügbarkeit von Liquidität gegenübersehen.  
Liquidität war hier in dem allgemein üblichen Sinne verstanden worden als Fähigkeit eines  
Unternehmens, seine Zahlungsverpflichtungen fristgerecht zu erfüllen.

Vgl. Duden, Onlinewörterbuch, Bedeutung, „Liquidität“, abrufbar unter 178  
<https://www.duden.de/rechtschreibung/Liquiditaet#bedeutungen>.

Durch rasche und wirksame Unterstützung der Bürger sowie der Unternehmen sollte im 179  
Rahmen staatlicher Förderprogramme zum Schutz vor Gefahren und Schäden für gesunde

Unternehmen, Arbeitsplätze und Privathaushalte sichergestellt werden können, dass auf den Märkten weiterhin genügend Geld zur fristgerechten Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen zur Verfügung stand, um die Kontinuität der Wirtschaftstätigkeit während und nach dem COVID-19-Ausbruch zu gewährleisten.

Vgl. Europäische Kommission, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, Mitteilung C(2020) 1863 final (ABl. C 91 I vom 20.3.2020, S. 1), Rn. 9. 180

Im Einklang mit dieser Zielvorgabe fand sich eine Begriffsdefinition des Liquiditätsengpasses unter dem vom Beklagten synonym verwendeten deutschen Begriff des Finanzierungengpasses in den Informationen des Landes über die Fördervoraussetzungen. Danach bestand ein Finanzierungengpass, wenn die vorhandenen Mittel nicht ausreichten, um die kurzfristigen Verbindlichkeiten des Unternehmens (bspw. Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten) zu zahlen. Nach der hierzu ergangenen Klarstellung des Landes, dass die vorhandenen Mittel nur den aktuellen Cashflow umfassen sollten, also die Differenz von Einnahmen und Ausgaben, nicht aber Rückstellungen oder private Rücklagen, konnten die Zuwendungsempfänger berechtigterweise annehmen, die Mittel unter Ausschöpfung ohnehin bestehender Zahlungsfristen auch für kurzfristig fällige Zahlungsverpflichtungen einsetzen zu dürfen, die sich aus den laufenden Einnahmen und den im Rahmen des betrieblichen aktuellen Cashflow verbliebenen Überschüssen ohne Rückgriff auf Rücklagen nicht mehr erfüllen ließen. Dabei war auf die jeweiligen üblichen Geschäftsgewohnheiten abzustellen, weil den Unternehmen geholfen werden sollte, die Krise zahlungsfähig zu überbrücken, möglichst ohne an die für ihre langfristige Wirtschaftstätigkeit erforderliche Substanz des Unternehmens gehen zu müssen. Liquiditätsengpässe, die mit Blick auf die Soforthilfegewährung etwa durch das verspätete Schreiben von Rechnungen, durch das Einstellen weiterhin möglicher Erwerbstätigkeiten oder durch im Angesicht der Krise erfolgende Bildung von Rückstellungen oder Rücklagen manipulativ herbeigeführt worden wären, wären hingegen schon deshalb nicht maßgeblich gewesen, weil sie vermeidbar gewesen, damit letztlich nicht durch die Pandemie verursacht worden wären und keinen unionsrechtlich schutzwürdigen Förderbedarf ausgelöst hätten. 181

Von einem Liquiditätsengpass in Gestalt vorübergehender pandemiebedingter Zahlungsschwierigkeiten, 182

vgl. Duden, Onlinewörterbuch, Bedeutung, „Li-iquiditätsengpass“, abrufbar unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/Liquiditaetsengpass#bedeutung>, 183

konnte nach der deutlich geäußerten Zielrichtung der Förderung, der Begriffsbedeutung des Liquiditätsengpasses und der Klarstellung des Landes bereits, aber auch erst dann ausgegangen werden, wenn bis zum Ablauf bestehender Zahlungsfristen neben den verbliebenen laufenden Überschüssen keine ausreichenden eigenen Einnahmen – auch nicht aus weiterhin möglichen und tatsächlich abgeschlossenen Kompensationsgeschäften – erzielt werden konnten, um Zahlungsverpflichtungen im Rahmen des aktuellen Cashflow auch ohne staatliche Fördermittel noch rechtzeitig ausgleichen zu können. Entscheidend war danach angesichts des erwarteten weitgehenden oder sogar vollständigen Wegfalls üblicher Einnahmen während des Lockdowns insbesondere auch, wann Zahlungsverpflichtungen spätestens zu erfüllen waren und ob jeweils bis zu diesem Zeitpunkt trotz der Krise genügend neue Einnahmen zum Ausgleich generiert werden konnten bzw. noch ungenutzte Überschüsse vorhanden waren. 184

Dass es stattdessen entsprechend den Vorgaben der Berechnungshilfe im Rahmen des Rückmeldeverfahrens ausschließlich darauf ankommen sollte, wie sich der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben insgesamt im Bewilligungszeitraum darstellte, war der Bewilligung bei objektiver Betrachtung hingegen nicht ausreichend deutlich zu entnehmen. Auch diese Unklarheit ging zu Lasten der Behörde. Bei der Beurteilung der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit von Unternehmen außerhalb von Krisenzeiten mag sich der Cashflow sinnvoll auf eine bestimmte Periode beziehen lassen, weil jedes gesunde Unternehmen langfristig Überschüsse erwirtschaften muss und dauerhaft nur überleben kann, wenn es die Rückzahlung aufgenommenen Kredite sowie Investitionen aus der laufenden Geschäftstätigkeit bestreiten kann. Im Zusammenhang mit der hier relevanten Frage, ob Fördermittel benötigt wurden, um Liquiditätsengpässe zu überbrücken, die vorübergehend während der Krise vielen Unternehmen drohten, hätte die bei normaler Wirtschaftslage unproblematische Saldierung den Bewilligungszweck in Frage gestellt, einen nicht rückzahlbaren Zuschuss zur Überbrückung von krisenbedingt vorübergehenden Liquiditätsengpässen zu gewähren. Eine sonst unproblematische Saldierung zur Ermittlung des Cashflow über eine längere Periode hätte nämlich dazu geführt, dass selbst solche Mittel zurückzuzahlen gewesen wären, die zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen während des Lockdowns berechtigterweise eingesetzt werden durften, obwohl die Förderung gerade als nicht rückzahlbarer Zuschuss für derartige Situationen gewährt worden war und nicht als Darlehen. Allein der Umstand, dass ab Mai 2020 vielfach wieder mehr Umsatz erzielt werden konnte, stellt einen berechtigten Mitteleinsatz in den vorangehenden Wochen des Lockdowns, die gleichfalls im Bewilligungszeitraum lagen, nicht in Frage.

Hinreichend klare Anhaltspunkte für die Notwendigkeit, solche später selbst wieder aus eigener Wirtschaftskraft erzielte Überschüsse auf die zuvor im Rahmen der Zweckbindung eingesetzten Mittel anrechnen zu müssen, gab es in Nordrhein-Westfalen nicht. Solche hätten sich allenfalls aus dem Antragsvordruck ergeben können, wenn dort schon ohne weitere Differenzierung nach Fälligkeitszeitpunkten allein anhand der bloßen Höhe des voraussichtlichen Umsatzes sowie des betrieblichen Sach- und Finanzaufwands für die drei auf die Antragstellung folgenden Monate ein voraussichtlicher „Liquiditätsengpass“ hätte ermittelt werden müssen, so wie dies in den Kurzfakten des Bundes grob beschrieben war. Dessen bedurfte es in Nordrhein-Westfalen jedoch nicht. Nur aus entsprechenden Angaben im Antragsvordruck hätte für den durchschnittlichen Empfänger der Leistung von Anfang an deutlich werden können, dass die Berechnungsweise zur Ermittlung erfolgter Überzahlungen vom dargelegten Begriffsverständnis des krisenbedingten Liquiditätsengpasses und von dem des nicht rückzahlbaren Zuschusses abweichen sollte. Die Kurzfakten des Bundes selbst waren hingegen nicht konkret genug gefasst, um bereits hieraus erkennen zu können, dass der Liquiditätsengpass in Nordrhein-Westfalen trotz des abweichenden Antragsverfahrens allein durch eine Saldierung der Höhe des Umsatzes und des Aufwands im ganzen Bewilligungszeitraum in der Weise ermittelt werden sollte, wie dies in Nordrhein-Westfalen erst im Rückmeldeverfahren erkennbar geworden ist. Die Aussage in den Kurzfakten, der bei Antragstellung anzugebende voraussichtliche Liquiditätsengpass werde „auf der Basis“ des voraussichtlichen Umsatzes sowie des betrieblichen Sach- und Finanzaufwands für die drei auf die Antragstellung folgenden Monate ermittelt, lässt ohne eine formularmäßige Berechnungshilfe bei Antragstellung nämlich Raum für ein mit Blick auf die Zielrichtung der Überbrückung von vorübergehenden Liquiditätsengpässen im Lockdown näher liegendes abweichendes Verständnis. Ob bei der Ermittlung nur auf die über den ganzen Bewilligungszeitraum von drei Monaten saldierte Gesamthöhe von Umsatz und Aufwand abgestellt werden durfte oder ob neben der Höhe der jeweilige Zeitpunkt von Zahlungseingängen und Endfälligkeiten von Zahlungspflichten berücksichtigungsfähig sein sollte, blieb in der allgemeinen Formulierung „auf der Basis“ gerade offen. Wäre die

Ermittlung auch unter Berücksichtigung des Zeitraums von Erträgen und Zahlungszielen bereits bei einer in den Kurzfakten des Bundes vorgesehenen Vorabermittlung erfolgt, hätten im Übrigen auch später im Bewilligungszeitraum liegende Überschüsse keine Rückzahlungspflicht bezogen auf solche Mittel erfordert, die zuvor tatsächlich zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen eingesetzt worden wären. Denn später sollte nach den Vorgaben in den Kurzfakten nur noch festgestellt werden, ob der Sach- und Finanzaufwand des Unternehmens oder die tatsächliche Umsatzeinbuße doch geringer war als bei Antragstellung jeweils (ggf. jeweils zu verschiedenen Zeitpunkten mit der Folge eines befürchteten Liquiditätsengpässes) erwartet. Danach wären bei der Vorabermittlung etwa berücksichtigte Zeitpunkte von Zahlungseingängen und Endfälligkeiten von Zahlungspflichten auch für den in den Kurzfakten des Bundes vorgesehenen späteren Abgleich mit der tatsächlichen Entwicklung relevant geblieben, der in Nordrhein-Westfalen in dieser Form gar nicht erfolgen konnte. Angesichts des abweichenden Antragsverfahrens und des erkennbaren Regelungsgehalts des Bewilligungsbescheids gab es hier keine genügenden Anhaltspunkte für die Zuwendungsempfänger, sie müssten später auch solche Mittel zurückzahlen, die sie zur Überbrückung tatsächlich eingetretener Liquiditätsengpässe einsetzen mussten, sofern sie nur anschließend, aber noch während des Bewilligungszeitraums, wieder entsprechend höhere Überschüsse erwirtschaften würden.

Etwas anderes ergab sich nach der Nebenbestimmung II.4. dann, wenn Entschädigungsleistungen, Versicherungsleistungen und/oder andere Fördermaßnahmen einzeln und/oder zusammen (auch nachträglich) zu einer Überkompensation geführt hätten. Denn wenn verschiedene Leistungen zu demselben Zweck erbracht werden, ein Unternehmen in der Krise zu unterstützen, ist es erkennbar nicht gerechtfertigt, eine Förderung zur Überbrückung wirtschaftlicher Notlagen in einem Umfang zu belassen, in dem nachträglich nochmals eine anderweitige Kompensation erfolgt. Das liefe auf eine der Zweckbindung zuwider laufende Doppelförderung hinaus. Im Rahmen der Zweckbindung bleibt lediglich die Zuwendungsgewährung bis zum Eintritt der Überkompensation, weshalb in der Nebenbestimmung eine Verzinsung der überzahlten Summen erst vom Zeitpunkt der Überkompensation an vorgesehen ist. Nur bezogen auf Überkompensationen in diesem Sinne sollte nach dem Wortlaut der Nebenbestimmung II.4. eine Anrechnung vorgenommen werden, wovon nur Darlehen ausgenommen sein sollten. Insoweit stellt sich die Situation grundlegend anders dar, als wenn ein Unternehmen nach dem Lockdown aus eigener Kraft nach zulässigem Mitteleinsatz zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen in einer Zeit wieder normale Umsätze erwirtschaftet, die trotz Beendigung des harten Lockdowns nur deshalb noch zum Bewilligungszeitraum gehörte, weil bei Beginn der Förderung Ende März nicht absehbar war, wie lange das Wirtschaftsleben weitgehend zum Erliegen kommen würde. Diesen zuletzt genannten Fall fasst auch weder der Bewilligungsbescheid selbst unter II.3. der Nebenbestimmungen noch der Antrag unter den Begriff der Überkompensation. Vorabinformationen in der Internetpräsenz des Ministeriums sind insoweit unergiebig. Denn sie haben wegen der Einzelheiten der Rückzahlungspflicht bei Überkompensation bzw. bei einem später festgestellten im Vergleich zur Fördersumme geringeren Schaden ausdrücklich auf den beabsichtigten späteren Hinweis hierzu im Bescheid verwiesen. Insofern stellt der Bewilligungsbescheid selbst – wie ausgeführt – trotz missverständlicher Formulierung und zu Lasten des Landes gehender Unklarheiten noch sinnvoll als gewollt erkennbar allein darauf ab, ob und in welchem Umfang gewährte Soforthilfemittel während des Bewilligungszeitraums im Rahmen der Zweckbestimmung der Förderung benötigt worden sind.

187

bb) Auch solche Mittel, die in anderer zulässiger Weise zur Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit

188

der COVID-19-Pandemie eingesetzt worden waren, mussten nicht erkennbar zurückgezahlt werden. Mit dieser unter der Überschrift „Zweckbindung“ im Bewilligungsbescheid verwendeten Formulierung waren über die Liquiditätsengpässe des Unternehmens hinaus mangels entgegenstehender Anhaltspunkte zunächst sinngemäß auch – von der EU-Kommission in Randnummer 9 ihres bereits mehrfach angeführten Befristeten Rahmens gleichfalls in den Blick genommene – finanzielle Notlagen des Selbstständigen als Bürger angesprochen, soweit sie sich durch betriebsbezogene Zuwendungen abmildern ließen. Denn der Lebensunterhalt der Selbstständigen und der ihrer Familien ist bei dem gesamten Empfängerkreis der Corona-Soforthilfen 2020 (Kleinstunternehmen, Solo-Selbstständige und Angehörige der Freien Berufe) grundsätzlich ebenso über Privatentnahmen aus den betrieblichen Umsätzen zu bestreiten wie die übrigen kurzfristigen laufenden Verbindlichkeiten des geförderten Betriebs (bspw. Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten). Wie bei Gewerbetreibenden und anderen Berufstätigen liegt auch bei Freiberuflern und anderen begünstigten Selbstständigen im Haupterwerb der wesentliche Zweck der beruflichen Tätigkeit bei der Erzielung von Gewinnen insbesondere zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage.

Vgl. z. B. BVerwG, Urteile vom 27.2.2013 – 8 C 8.12 –, juris, Rn. 12 f., und vom 4.11.1965 – 189 1 C 6.63 –, BVerwGE 22, 286 = juris, Rn. 7 f.

Vor diesem als allgemein bekannt vorauszusetzenden Hintergrund war der Bewilligungsbescheid bei objektiver Betrachtung aus der Sicht des Empfängers bis zu einer entgegenstehenden Klarstellung in den öffentlichen Verlautbarungen über die einschlägigen Förderprogramme so zu verstehen, dass die Mittel auch dann eingesetzt werden durften, wenn die Umsätze des geförderten Betriebs nicht einmal mehr ausreichten, um das Existenzminimum des Selbstständigen finanzieren zu können. Denn dann, aber auch nur dann konnte berechtigterweise von einer finanziellen Notlage des Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gesprochen werden, zu deren Milderung die Soforthilfen ausweislich der Zweckbindung auch eingesetzt werden durften. 190

Zwischen dem 29.3. und dem 1.4.2020 hatte das Land in seinen Internetinformationen bezogen auf Solo-Selbstständige im Haupterwerb ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese ihren Lebensunterhalt aus ihrer selbstständigen Tätigkeit bezögen und auch die Mittel erwirtschaften müssten, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Die dortige Erläuterung, die Soforthilfe diene auch dazu, das eigene Gehalt und somit den Lebensunterhalt zu finanzieren, sofern der Finanzierungsengpass in solchen Fällen dazu führe, dass ein „regelmäßiges Gehalt“ nicht mehr erwirtschaftet werden könne, hat bei den Betroffenen entsprechende Erwartungen geweckt. Auch wenn jedem Selbstständigen bewusst ist, dass er kein „Gehalt“ bezieht, deutete diese Formulierung darauf hin, die Hilfen sollten auch den Differenzbetrag zwischen den sonst üblichen Privatentnahmen des Selbstständigen aus seinem Betrieb und den in der Krise noch hierfür verfügbaren Mitteln abdecken. Dieses Verständnis fand allerdings im Bewilligungsbescheid in diesem Umfang keinen Niederschlag mehr. Danach ging es bei der Förderung auch bezogen auf die Situation des Selbstständigen selbst nur noch um die Milderung finanzieller Notlagen. Insoweit ließ der Bescheid selbst keinen Zweifel daran, dass die bewilligte Soforthilfe auch in diesem Zusammenhang vollumfänglich zur Kompensation der unmittelbar durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Engpässe genutzt werden musste und den Empfängern die Entscheidung oblag, welche Forderungen mit höchster Relevanz für die Existenzsicherung ausgestattet waren. 191

Das Vorstehende gilt allerdings nur bis zur Änderung der Internetdarstellung des Landes am 1.4.2020 gegen 13:30 Uhr, die in Umsetzung der ab dem 2.4.2020 wirksamen Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund erfolgte, wonach die Mittel zur Finanzierung von Verbindlichkeiten aus dem fortlaufenden erwerbsmäßige? Sach- und Finanzaufwand vorgesehen waren, private Lebensbedarfe also nicht erfassen sollten. Nach außen erkennbar wurde diese intern vereinbarte Einschränkung, die nach dem Empfängerhorizont bei der Auslegung inhaltsgleicher, aber später erstellter Zuwendungsbescheide zu berücksichtigen war, mit der erfolgten Änderung der Landesinformationen im Internet. Darin war ab dem 1.4.2020 gegen 13:30 Uhr der Absatz, wonach die Soforthilfe auch dazu diene, das eigene Gehalt und somit den Lebensunterhalt von Solo-Selbstständigen im Haupterwerb zu finanzieren, entfallen. Zudem wurde unter anderem auf der Internetseite des Ministeriums die Frage, ob der Zuschuss aus der Soforthilfe als Einkommen auf die Grundsicherungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II angerechnet werde, mit der Begründung verneint, die Soforthilfe habe einen anderen Zweck: sie solle die wirtschaftliche Existenz sichern. Die Grundsicherungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II sicherten dagegen den Lebensunterhalt und umfassten insbesondere Bedarfe für Ernährung, Kleidung, Hausrat, etc. sowie die Kosten für Unterkunft und Heizung. Damit hat sich der Beklagte die bereits in den Kurzfakten des Bundes vom 30.3.2020 zum Ausdruck gekommene Position für spätere Bewilligungsfälle zweifelsfrei zu Eigen gemacht und klargestellt. Auf ihrer Grundlage war für spätere Bewilligungsfälle die Verwendung von Corona-Soforthilfen zur privaten Existenzsicherung oder Milderung privater wirtschaftlicher Notlagen nur noch dann zweckentsprechend und damit vorübergehend zulässig, wenn Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II beantragt, aber nicht rechtzeitig verfügbar waren. Eine spätere Bewilligung hätte insoweit nämlich zu einer Überkompensation geführt, die eine Rückzahlungspflicht trotz zweckentsprechender Mittelverwendung ab dem Eintritt der Überkompensation ausgelöst hätte.

d) Dem Bewilligungsbescheid ließ sich hingegen nicht entnehmen, dass er auch bezogen auf die Berechnungsgrundlagen für die Rückzahlung unter dem Vorbehalt einer noch zu entwickelnden Verwaltungspraxis stehen sollte. Schon deshalb hatte die erst nach Erlass des Bewilligungsbescheids entwickelte Verwaltungspraxis auf der Grundlage der Richtlinie NRW-Soforthilfe 2020 vom 31.5.2020 keine Bedeutung für die Auslegung der Bewilligung nach dem objektiven Empfängerhorizont. 193

Zunächst war auf der Internetseite des zuständigen Landesministeriums lediglich mitgeteilt worden, an einem elektronischen Antragsverfahren werde noch gearbeitet, noch liefen die Verhandlungen zwischen Bund und Land und Details könnten sich noch ändern, bis der Antrag voraussichtlich am 27.3.2020 im Laufe des Tages online gehe. Der mit kurzer Verzögerung nach Eröffnung des Antragsverfahrens verwendete Hinweis darauf, die Seite werde fortlaufend aktualisiert mit dem Zusatz: „Wir arbeiten kontinuierlich daran, die Formulierungen auch nach Start der NRW-Soforthilfe 2020 weiter zu präzisieren, damit Sie Ihren Antrag korrekt ausfüllen können“, bot keine Grundlage für eine möglicherweise bestehende Absicht des Beklagten, auch nach Eröffnung des Antragsverfahrens mit rückwirkender Bedeutung für bereits bewilligte Anträge weiter mit dem Bund über Details der Zuwendungsbewilligung verhandeln zu wollen. Im Gegenteil boten die verschiedenen Hinweise auf die Informationen im Antragsformular sowie im Bewilligungsbescheid allen Anlass für die Annahme eines verständigen Empfängers, über die genauen Vorgaben für die Bewilligung und das Behaltendürfen der Soforthilfemittel werde verbindlich im Bewilligungsbescheid entschieden, soweit sie nicht mit Rücksicht auf tatsächliche Unsicherheiten über die pandemiebedingten Auswirkungen auf die letztlich tatsächlich eintretenden Umsatzausfälle des jeweiligen Unternehmens unter einen 194

Rückzahlungsvorbehalt gestellt waren. Auf die Frage, ob der Beklagte unter dem Gesichtspunkt eines durch eine bestehende Ungewissheit gegebenen sachlichen Grundes überhaupt befugt gewesen wäre, die Zuwendungsbewilligung auch bezogen auf die Berechnungsgrundlagen für die Rückzahlung unter den Vorbehalt einer noch zu entwickelnden Verwaltungspraxis zu stellen, kam es danach nicht mehr entscheidungserheblich an.

II. Der Beklagte hat bei Erlass des Schlussbescheids die für die endgültige Festsetzung maßgeblichen bindenden Vorgaben des Bewilligungsbescheids nicht beachtet. Er hat entgegen der Vorgabe in Nr. 8 der Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheids keinen Vordruck für den Nachweis der Verwendung der Soforthilfe im Internet auf <https://soforthilfe-corona.nrw.de> bereitgestellt. Statt des dort beschriebenen Verwendungsnachweisverfahrens, in dem hätte angegeben werden können, in welchem Umfang die gewährten Mittel zweckentsprechend verwendet worden waren, hat der Beklagte nach Berechnungsvorgaben des Bundes ein Rückmeldeverfahren eröffnet, das im Bewilligungsbescheid keine Grundlage findet. 195

Vgl. so etwa LT-Drs. 17/12099, S. 2. 196

Unabhängig davon, ob die den Zuwendungsempfängern im Rahmen des Rückmeldeverfahrens auf der Grundlage der mittlerweile außer Kraft getretenen Richtlinie NRW-Soforthilfe 2020 abverlangten Angaben unter dem Gesichtspunkt einer ausdrücklich vorbehaltenen Überprüfung durch die Bewilligungsbehörden abzugeben waren, waren sie zur Bestimmung der letztlich jeweils zu belassenden Fördersumme im Rahmen eines Schlussbescheids unter Berücksichtigung der hierfür bindenden Festsetzungen des Bewilligungsbescheids ungeeignet. In welchem Umfang Fördermittel während des Bewilligungszeitraums tatsächlich im Rahmen der Zweckbindung der Förderung verwendet worden waren, konnte dort weder angegeben werden noch war dies nach dem Rechtsstandpunkt des den Vorgaben des Bundes insoweit folgenden Landes für den Erlass des Schlussbescheids maßgeblich. Angesichts der gemessen an den bindenden Vorgaben des Bewilligungsbescheids grundlegend fehlerhaften Berechnungsweise sieht sich der Senat gehindert, über die Höhe der endgültigen Förderung zu entscheiden, bevor die Zuwendungsempfänger Gelegenheit erhalten haben, auf der Grundlage der Klarstellungen in diesem Urteil zum berechtigten Verständnis des Bewilligungsbescheids die Verwendung der ihnen bewilligten Fördermittel auf einem hierfür noch zu entwickelnden Vordruck nachzuweisen. Das Land ist allerdings nicht daran gehindert, auch zum aktuellen Zeitpunkt noch einen geeigneten Vordruck für den Verwendungsnachweis auf der im Bescheid genannten Internetseite bereitzustellen und die entsprechenden Angaben den Soforthilfeempfängern abzuverlangen. Ob der ausgefüllte Vordruck dann weiterhin wie ursprünglich im Bescheid vorgesehen mit der nächsten Steuererklärung dem zuständigen Finanzamt vorgelegt werden oder auf einem anderen Weg die Bewilligungsbehörde erreichen soll, betrifft die bloße formale Abwicklung, die nachträglich ohne Änderung des Bescheids durch Erläuterung auf der angegebenen Internetseite modifiziert werden kann, soweit die Änderungen keinen Einfluss auf die schutzwürdige Rechtsstellung der Empfänger haben. 197

III. Der angegriffene Schlussbescheid ist zudem deshalb rechtswidrig, weil er vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen worden ist, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorlagen (dazu unter 1.). Eine Heilung scheidet aus (dazu unter 2.). 198

1. Nach § 35a VwVfG NRW kann ein Verwaltungsakt erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht. Nach § 24 Abs. 1 Satz 3 VwVfG NRW muss die Behörde für den Einzelfall 199

bedeutsame tatsächliche Angaben des Beteiligten berücksichtigen, die im automatischen Verfahren nicht ermittelt würden, wenn sie automatische Einrichtungen zum Erlass von Verwaltungsakten einsetzt.

Der hier erfolgte vollständige Erlass des Schlussbescheids durch automatische Einrichtungen 200 war bereits rechtswidrig, weil er nicht durch Rechtsvorschrift zugelassen und überdies bei der konkreten Ausgestaltung nicht sichergestellt war, dass für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche Angaben des Betroffenen Berücksichtigung finden würden. Nach der eigenen Darstellung des Beklagten, wonach aus den Angaben der Antragsteller im Rahmen der nachträglich geforderten elektronischen Rückmeldung „durch das System automatisch ein entsprechender Schlussbescheid generiert“ wurde, erfolgte der Erlass des Schlussbescheids vollständig durch automatische Einrichtungen und nicht lediglich teilautomatisiert. Für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche Angaben des Beteiligten blieben unberücksichtigt. Für die Frage, ob ein Verwaltungsakt vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen wird, ist nicht entscheidend, ob der Bescheid auf Angaben beruht, die Betroffene elektronisch abgegeben haben. Der Einsatz vollautomatischer Systeme erfolgt bereits dann, wenn es an einer Willensbetätigung einer die Regelung erlassenden Person im jeweiligen Einzelfall fehlt und diese bei der Programmierung des Systems gleichsam vorweggenommen wird.

Vgl. LT-Drs. 17/1046, S. 121. 201

So lag es hier. Dass die Adressaten ihre Angaben noch einzeln eingeben mussten, ändert 202 daran nichts. Abgesehen davon waren sie hierbei im Rahmen des vom Beklagten geforderten Rückmeldeverfahrens an Berechnungsvorgaben gebunden, die im Bewilligungsbescheid keine Grundlage fanden und deshalb für den Erlass des Schlussbescheids rechtlich nicht maßgeblich waren. Nicht einmal Angaben von Hilfeempfängern, die hierauf zutreffend hingewiesen hätten, hätten im Rahmen des automatisierten Systems berücksichtigt werden können. Unerheblich war, dass an der Gewährung einer Soforthilfe zunächst ein Mitarbeiter mitgewirkt hatte. Diese Entscheidung erfolgte im Bewilligungsverfahren, das mit Erlass des vorläufigen und begünstigenden Bewilligungsbescheids sein Ende gefunden hatte. Der vollständig durch automatische Einrichtungen erfolgte Erlass des im Gegensatz zum Ausgangsbescheid belastenden Schlussbescheids steht hierdurch nicht im Zweifel.

2. Der im vollständigen Erlass des Schlussbescheids durch automatische Einrichtungen 203 liegende Mangel war auch nicht nach § 46 VwVfG NRW unschädlich. Nach dieser Vorschrift kann die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 44 VwVfG NRW nichtig ist, u. a. nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Es ist jedenfalls nicht offensichtlich, dass der Mangel im Rahmen des § 35a VwVfG NRW die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Vielmehr war bei dem vollständig durch automatische Einrichtungen erfolgten Erlass gerade nicht im Sinne von § 24 Abs. 1 Satz 3 VwVfG NRW sichergestellt, dass für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche und nach den bindenden Vorgaben des Ausgangsbescheids relevante Angaben des Betroffenen Berücksichtigung finden (s. o. unter III. 1.).

Auf sich beruhen kann danach letztlich, ob der angegriffene Bescheid auch gegen Art. 22 der 204 Verordnung (EU) 2016/679 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1, Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO –) verstößt und bezogen hierauf eine Heilung nach § 46 VwVfG NRW möglich wäre.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. 205

206

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen hierfür nach § 132 Abs. 2 VwGO 207 nicht vorliegen.

---