
Datum: 19.02.2024
Gericht: Verwaltungsgericht Aachen
Spruchkörper: 7. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 7 K 599/23
ECLI: ECLI:DE:VGAC:2024:0219.7K599.23.00

Tenor:

Der Rücknahme- und Rückforderungsbescheid der Bezirksregierung vom 10. März 2023 wird aufgehoben.

Das beklagte Land trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Das beklagte Land kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 120% des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin zuvor Sicherheit in Höhe von 120% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger wehrt sich gegen die Aufhebung eines Bewilligungsbescheides über eine Corona-Wirtschaftshilfe (hier: „Novemberhilfe“). 2

Der Kläger war seit dem 21. Dezember 2012 bis zum 01. März 2023 im Handelsregister des Amtsgerichts Aachen eingetragener Geschäftsführer der G. UG haftungsbeschränkt (nachfolgend: UG). 3

Das beklagte Land gab mit Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie – V A 2 - 81.11.14 - vom 25. November 2020 die „Richtlinien des Landes zu außerordentlichen Wirtschaftshilfen bei Corona-bedingten Betriebsschließungen bzw. -einschränkungen („Außerordentliche Wirtschaftshilfe NRW“)" – nachfolgend: Richtlinien – heraus. Unter Buchstabe A Ziffer 1 Abs. 1 Satz 1 heißt es: 4

„Diese Außerordentliche Wirtschaftshilfe NRW (auch „Novemberhilfe“ bzw. „Dezemberhilfe“) ist in Form einer Billigkeitsleistung gemäß § 53 Bundeshaushaltsordnung (BHO) bzw. der Landeshaushaltsordnung (LHO) als freiwillige Zahlung zu gewähren, wenn Unternehmen, 5

Soloselbständige und selbständige Angehörige der Freien Berufe aufgrund der Corona-bedingten Betriebsschließungen bzw. Betriebsbeschränkungen im November bzw. Dezember 2020 gemäß der Beschlüsse von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020, vom 25. November 2020 und vom 2. Dezember 2020 („Lockdown“) erhebliche Umsatzausfälle erleiden“.

- Gemäß Buchstabe A Ziffer 2 Abs. 9 der Richtlinie ist „Lockdown“ 6
- „der Zeitraum im November bzw. Dezember 2020, für welchen branchenweite Corona-bedingte Betriebsschließungen bzw. Betriebsbeschränkungen im Sinne der Ziffer 1 in Verbindung mit Ziffern 5 bis 8 des Beschlusses von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020 und etwaiger Folgebeschlüsse im Sinne der Ziffer 1 Absatz 1 hoheitlich angeordnet werden.“ 7
- Antragsberechtigt sind Unternehmen, Soloselbständige und selbständige Angehörige 8
- der freien Berufe. Eine weitergehende Erläuterung der Antragsberechtigung erfolgt unter Buchstabe A Ziffer 3 der Richtlinie. Nach Absatz 1 lit. c) liegt eine Antragsberechtigung vor, wenn der jeweilige Antragsteller aufgrund der dort genannten Beschlüsse von Bund und Ländern den Geschäftsbetrieb einstellen musste (direkt Betroffene), als Unternehmen oder Soloselbständiger einzuordnen ist, das/der nachweislich und regelmäßig mindestens 80 Prozent seiner Umsätze mit direkt von den zuvor genannten Maßnahmen betroffenen Unternehmen erzielt (indirekt Betroffene) oder als Unternehmen oder Soloselbständiger einzuordnen ist, das/der regelmäßig mindestens 80 Prozent seiner Umsätze durch Lieferungen und Leistungen im Auftrag direkt von den Maßnahmen betroffener Unternehmen über Dritte (zum Beispiel Veranstaltungsagenturen) erzielt (über Dritte Betroffene). 9
- Der Kläger beantragte für die UG am 08. Dezember 2020 über das elektronische Antragsportal die Gewährung der Novemberhilfe (Antragsnummer: xxxxx-00000). Als Branche war angegeben: „....“ 10
- Mit automatisiertem Bewilligungsbescheid vom 09. Dezember 2020 gewährte die Bezirksregierung Köln der UG, die in der ersten Zeile des Adressfeldes des Bescheides genannt war, ohne weitergehende Prüfung der Antragsberechtigung durch einen Sachbearbeiter eine Novemberhilfe in Höhe von 00000 Euro. Der Bewilligungsbescheid war mit umfangreichen Nebenbestimmungen versehen. Gemäß Ziffer 9 war die Gewährung unter den Vorbehalt der Nachprüfung gestellt. In Ziffer 10 wurde darauf hingewiesen, dass die November- und Dezemberhilfe zu erstatten ist, soweit der Bescheid nach erfolgter Prüfung des Antrags oder aus anderen Gründen nach Verwaltungsrecht mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen oder sonst unwirksam geworden ist. Explizit wurde auf die §§ 48, 49 VwVfG NRW verwiesen. 11
- Mit Schreiben vom 22. März 2022, adressiert an die UG, gefolgt von der Angabe des Klägers, teilte die Bezirksregierung Köln dem Kläger mit, November- bzw. Dezemberhilfe werde nur bei Betriebsschließungen bzw. -beeinträchtigungen gewährt, die auf der Umsetzung der Bund-Länder-Beschlüsse vom 28. Oktober 2020, verlängert durch die entsprechenden Schließungsverordnungen vom 25. November 2020 und vom 02. Dezember 2020, beruhen. Die von dem Kläger angegebene Branche sei nicht betroffen gewesen. Daher sei beabsichtigt, den Bewilligungsbescheid aufzuheben. 12
- Mit E-Mail vom 25. Oktober 2022 bat die Bezirksregierung den Kläger, die Umsätze im November 2019 und im November 2020 darzulegen und verschiedene Unterlagen hochzuladen. Wenn die Anspruchsvoraussetzungen nicht nachgewiesen würden, gehe dies 13

zu Lasten der Person, die die Leistungen beantragt habe.

Mit E-Mail vom 16. Januar 2023 wies die Bezirksregierung Köln auf die Erweiterungsmöglichkeit in Bezug auf Überbrückungshilfe III hin 14

Mit Rücknahme- und Rückforderungsbescheid vom 10. März 2023, adressiert an den Kläger, nahm die Bezirksregierung Köln den Bewilligungsbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit zurück und setzte den zu erstattenden Betrag auf 000000 Euro (Novemberhilfe) fest. Zur Begründung führte sie aus, der Bewilligungsbescheid sei rechtswidrig. Es bestehe weder eine direkte noch eine indirekte Betroffenheit im Sinne von Buchstabe A Ziffer 3 Abs. 1 lit. c der Richtlinie. In dem Antrag sei die unrichtige Angabe gemacht worden, zu den antragsberechtigten Branchen zu gehören. Aufgrund dieser unrichtigen Angabe sei die Bewilligung erfolgt. Es komme in diesem Zusammenhang nicht darauf an, ob die fehlende Antragsberechtigung bekannt gewesen sei. 15

Der Kläger hat am 20. März 2023 Klage erhoben. Er macht geltend, die Novemberhilfe sei nicht ihm, sondern der UG bewilligt worden. Am 11. August 2022 sei diese zu 100% von Herrn F. G. übernommen worden. Zum 01. März 2023 sei sein – des Klägers – Ausscheiden als Geschäftsführer in das Handelsregister eingetragen worden. 16

Der Kläger beantragt schriftsätzlich, 17

den Rücknahme- und Rückforderungsbescheid der Bezirksregierung Köln vom 10. März 2023 aufzuheben. 18

Das beklagte Land beantragt, 19

die Klage abzuweisen. 20

Es führt aus, der Bescheid betreffe nicht den Kläger persönlich, sondern ihn in seiner Eigenschaft als Geschäftsführer der UG, die den Antrag auf Novemberhilfe gestellt habe. Dies lasse sich nicht zuletzt der Adressierung der Postzustellungsurkunde entnehmen. Der Kläger habe entgegen den Vorgaben des Bewilligungsbescheides nicht unverzüglich mitgeteilt, dass er nicht mehr Geschäftsführer der UG sei. Daher sei der Rücknahme- und Rückforderungsbescheid zutreffend an ihn in seiner Funktion als Geschäftsführer adressiert worden. 21

Hilfsweise macht das beklagte Land geltend, die im Antrag angegebene Branche sei nicht antragsberechtigt gewesen. Der Bewilligungsbescheid sei daher ermessensgerecht aufgehoben worden. Schutzwürdiges Vertrauen in dessen Aufrechterhaltung bestehe nicht. 22

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Verwaltungsvorgang der Bezirksregierung Köln Bezug genommen. 23

Entscheidungsgründe 24

Die Kammer kann entscheiden, obwohl der Kläger zur mündlichen Verhandlung nicht erschienen ist; er wurde unter Hinweis auf diese Möglichkeit ordnungsgemäß geladen (§ 102 Abs. 2 VwGO). 25

Die Klage hat Erfolg. 26

I. 27

Sie ist zulässig. Insbesondere ist die Klagebefugnis gegeben. Gemäß § 42 Abs. 2 VwGO ist eine Anfechtungsklage vorbehaltlich einer anderweitigen gesetzlichen Bestimmung nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt [...] in seinen Rechten verletzt zu sein. Zur Begründung einer Klagebefugnis genügt es, wenn sich aus dem Klagevorbringen die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten ergibt, eine solche also nicht von vornherein ausgeschlossen ist. 28

Vgl. statt vieler Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 42 Rn. 111 m.w.N. 29

Eine mögliche Verletzung des Klägers in eigenen Rechten ergibt sich hier daraus, dass er selbst Adressat des angegriffenen Bescheides ist und dieser Bescheid ihm Pflichten auferlegt. Gemäß § 43 Abs. 1 VwVfG NRW wird ein VA gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem er ihm bekannt gegeben wird. Dementsprechend ist ein Verwaltungsakt demjenigen Beteiligten bekannt zu geben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird. Ist ein Bevollmächtigter bestellt, so kann die Bekanntgabe ihm gegenüber vorgenommen werden, § 41 Abs. 1 VwVfG NRW. Ein VA wird also mit der Bekanntgabe (nur) gegenüber seinem Adressaten wirksam. 30

Vgl. Tiedemann, in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, § 41 Rn. 52 (Stand: 01. Oktober 2023); 31

Bei der Frage, wer Adressat eines Verwaltungsaktes ist, ist rechtlich zwischen dem Bekanntgabeadressaten und dem Inhaltsadressaten zu unterscheiden. 32
Bekanntgabeadressaten sind die Personen, denen gegenüber die Bekanntgabe erfolgen soll, also die Empfänger der behördlichen Erklärung. Inhaltsadressaten sind die Personen, denen gegenüber eine Regelung ergeht oder die von dem Verwaltungsakt betroffen sind, also diejenigen, welche durch den Verwaltungsakt tatsächlich berechtigt oder verpflichtet werden.

Vgl. SächsOVG, Beschluss vom 27. November 2023 – 6 B 229/22 –, juris Rn. 12; 33
BayVGh, Beschluss vom 30.03.2022 - 24 ZB 22.62 -, juris Rn. 20; Baer, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 41 Rn. 38 (Stand: August 2023).

Wer im konkreten Fall Inhalts- und wer Bekanntgabeadressat des Verwaltungsaktes ist, ist im Wege der Auslegung des Bescheides anhand der auch im öffentlichen Recht anzuwendenden Grundsätze der §§ 133, 157 BGB zu ermitteln. Danach richtet sich die Auslegung eines Verwaltungsakts nach dem erklärten Willen der erlassenden Behörde, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte. 34

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 – 9 C 4.04 – juris Rn. 25 mw.N.; Beschluss vom 11. Januar 2000 – 11 VR 4/99 –, juris Rn. 35; SächsOVG, Beschluss vom 27. November 2023 – 6 B 229/22 –, juris Rn. 12; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. November 2023 – OVG 10 B 7/23 –, juris Rn. 33; BayVGh, Beschluss vom 02. Dezember 2022 – 15 ZB 22.2360 –, juris Rn. 19; VGh BW, Urteil vom 28. April 2010 – 2 S 2312/09 –, juris Rn. 26 m.w.N.; VG Augsburg, Urteil vom 15. Juni 2023 – Au 5 K 22.1850 –, juris Rn. 32; VG Köln, Urteil vom 25. Januar 2012 – 24 K 2145/06 –, juris Rn. 77. 35

Maßgeblich ist also der objektive Erklärungswert und nicht das, was die Behörde gewollt oder sich gedacht hat. Abzustellen ist stattdessen auf den erklärten Willen, wie ihn der Adressat von seinem Standpunkt aus bei verständiger Würdigung verstehen konnte. 36

37

Vgl. in ständiger Rspr. BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2014 - 3 C 23.13 -, juris Rn. 18 m.w.N.; Beschluss vom 03. Januar 2022 - 7 B 6.21 -, juris Rn. 9.

Eine Erklärung kann jedoch nicht losgelöst von dem Gesamtverhalten des Erklärenden gewürdigt werden. Insoweit darf sich das Verfahren der Auslegung nicht auf den Wortlaut der Erklärung verengen, sondern muss auch die Begleitumstände berücksichtigen. 38

Vgl. Busche, in: MüKoBGB, 9. Auflage 2021, § 133 BGB Rn. 63 m.w.N.). 39

Gemessen daran war der Kläger Bekanntgabeadressat des Aufhebungsbescheides. Dieser weist im Adressfeld den Namen des Klägers auf. Er wird unter seiner Anschrift angeschrieben. Damit bezeichnet der Bescheid den Kläger als diejenige Person, der gegenüber der Bescheid bekanntgegeben werden sollte. Er war auch Inhaltsadressat. Der Bescheid spricht im Textteil ausschließlich den Kläger direkt an. Das gilt bereits für die Anrede („Sehr geehrte/r Frau/Herr Z.“). Überdies ist von „Ihre[r] fehlende[n] Antragsberechtigung“ die Rede. Dass der Kläger nicht persönlich, sondern als Geschäftsführer der UG in Anspruch genommen werden soll, wird in dem standardmäßig formulierten Bescheid an keiner Stelle deutlich, ja die UG wird noch nicht einmal erwähnt. Das unterscheidet den Aufhebungsbescheid erkennbar von dem Bewilligungsbescheid, in dem im Adressfeld zunächst die UG und erst dann – in einer zweiten Zeile – der Kläger genannt ist. Zu keinem anderen Ergebnis führt der Hinweis des beklagten Landes auf die Postzustellungsurkunde, in der im Adressfeld zunächst die UG und erst in der zweiten Zeile der Kläger genannt ist. Entscheidend ist, wie dargelegt, der „erklärte“ Wille der Behörde. Es reicht demnach nicht, dass sie mit einem Bescheid eine andere Rechtsperson verpflichten wollte, wenn dies nicht gegenüber dem Empfänger des Bescheides zum Ausdruck kommt. Dies ist mit dem „erklärten“ Willen der Behörde gemeint. Die Postzustellungsurkunde gelangt aber nicht dem Adressaten des zugestellten Bescheides zur Kenntnis, sondern wird – so auch hier – an den Absender gesandt. Dass der Kläger im Nachhinein im Wege der Akteneinsicht hätte zur Kenntnis nehmen können, dass tatsächlich die UG gemeint war, reicht nicht. 40

II. 41

Die Klage ist auch begründet. Der streitgegenständliche Bescheid ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). 42

Als Rechtsgrundlage für die Rücknahme des Bescheides vom 09. Dezember 2020 kommt allein § 48 VwVfG NRW in Frage. Nach § 48 Abs. 1 VwVfG NRW kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Ein Verwaltungsakt, der - wie hier - ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat (begünstigender Verwaltungsakt), darf nur unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 zurückgenommen werden. 43

Indes setzt die Wirksamkeit eines Aufhebungsbescheides voraus, dass er an denjenigen gerichtet ist, der Träger der Rechte und Pflichten aus dem zu Grunde liegenden Verwaltungsrechtsverhältnis ist. Eine Rücknahme oder ein Widerruf eines Zuwendungsbescheides können daher grundsätzlich nur innerhalb des Zuwendungsverhältnisses erfolgen. Denn eine Rücknahme oder ein Widerruf sind jeweils actus contrarius zum zurückzunehmenden bzw. zu widerrufenden Zuwendungsbescheid. Sie zielen auf die Beseitigung des durch den Zuwendungsbescheid begründeten Rechtsverhältnisses. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen sie sich an denjenigen richten, 44

dem gegenüber das Rechtsverhältnis begründet worden ist. Eine Rücknahme oder ein Widerruf eines Zuwendungsbescheides hat demnach gegenüber dem Adressaten des Zuwendungsbescheides zu erfolgen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. August 1999 - 3 C 17.98 -, juris Rn. 13 m.N.; Beschluss vom 29. September 1987 - 7 B 161/87 -, juris Rn. 8; VGH BW, Urteil vom 10. Dezember 1996 – 10 S 6/96 –, juris Rn. 27; VG Köln, Urteil vom 10. April 2014 - 16 K 3594/12 -, juris Rn. 28; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Auflage 2022, VwVfG, § 48 Rn. 243; Schoch, in: Schoch/Schneider, VwVfG, § 48 Rn. 339 (Stand: August 2022). 45

Nach diesen Kriterien war der Kläger schlichtweg der falsche Adressat. Die Wirtschaftshilfe war nicht ihm selbst, sondern der UG gewährt worden. Demgemäß kann ein Aufhebungsbescheid nur gegenüber der UG ergehen. 46

Im Übrigen war der Kläger bei Erlass des Aufhebungsbescheides gar nicht mehr Geschäftsführer der UG. Der Eintrag im Handelsregister des Amtsgerichts Aachen erfolgte am 01. März 2023. Dass er diesen Umstand gegenüber dem beklagten Land nicht unverzüglich (vgl. Ziffer 11 des Bewilligungsbescheides) mitgeteilt hat, vermag die gesetzlichen Regelungen über die Bekanntgabe eines VA nicht außer Kraft zu setzen. 47

Aufgrund der rückwirkenden Aufhebung der Rücknahme des Bewilligungsbescheids durch dieses Urteil fehlt es auch an den Voraussetzungen für die Erstattungsforderung nach § 49a Abs. 1 VwVfG NRW und die Zinsgrundentscheidung nach § 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG NRW. 48

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 ZPO. 49