Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, 19 K 4400/22

Datum:	19.11.2024
Gericht:	Verwaltungsgericht Gelsenkirchen
Spruchkörper:	19. Kammer
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	19 K 4400/22
ECLI:	ECLI:DE:VGGE:2024:1119.19K4400.22.00

Schlagworte:	Subvention; Corona; Überbrückungshilfe; Amtsermittlung
Normen:	VwVfG NRW § 24 Abs 1

Leitsätze:

Im Subventionsrecht wird der Amtsermittlungsgrundsatz der Behörde zugunsten der Mitwirkungspflichten des Antragstellers zwar zurückgedrängt, aber nicht vollständig suspendiert. Muss sich einer Behörde aufdrängen, dass ein Antragsteller irrtümlich falsche Angaben gemacht hat, so muss sie darauf hinweisen und Gelegenheit zur Korrektur geben. Sie darf nicht sehenden Auges eine materiell falsche Entscheidung treffen.

Tenor:

Der Beklagte wird – insoweit unter Aufhebung des Bescheides vom 7. Oktober 2022 – verpflichtet, über den Antrag des Klägers auf Überbrückungshilfe vom 20. Januar 2022 hinsichtlich des Fördermonats Januar 2022 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Kostenschuldner kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aus dem Urteil vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand 1

Der Kläger betreibt ein Sternerestaurant und ein Hotel. Seit September 2021 betreibt er außerdem ein Feinkostgeschäft und Bistro. Am 20. Januar 2022 beantragte er bei dem Beklagten eine Zuwendung nach dem Programm „Überbrückungshilfe IV“. In den FAQs des Beklagten heißt es zu diesem Programm unter Ziff. 5.6 auszugsweise: 2

„Ausschlaggebend ist jeweils die Struktur des Unternehmens am 31. Dezember 2021. […] Fallen Betriebsstätten oder verbundene Unternehmen zwischen 1. Januar 2019 und 30. Juni 2022 weg, so sind deren Umsätze und Kosten herauszurechnen; kommen verbundene Unternehmen oder Betriebsstätten zwischen 1. Januar 2019 und 31. März 2022 hinzu, so können deren Umsätze und Kosten wahlweise beide mitberücksichtigt oder beide herausgerechnet werden (bei Kauf auf Basis der Unterlagen des Vorgängers).“ 3

Am 19. August 2022 forderte der Beklagte den Kläger zur Vorlage von Umsatznachweisen für die Fördermonate 2022 sowie die maßgeblichen Vergleichsmonate 2019 auf. Daraufhin übersandte der Kläger einen Nachweis für Januar 2022, aus dem sich ein Umsatz in Höhe von 35.000 EUR ergab. Auf weitere Nachfrage nach den Umsätzen für die übrigen Monate übersandte der Kläger auch diese und wies zudem auf die Eröffnung des Feinkostgeschäfts im September 2021 hin. In der Antwort heißt es: 4

„Gem. FAQ 5.6 sind die Umsätze und Kosten der neuen Betriebsstätte ‚Delikatessen‘ beim Erstantrag nicht berücksichtigt worden.“ 5

In den übersandten betriebswirtschaftlichen Auswertungen für die Monate Februar und März 2022 wurden jeweils die gesamten Umsätze des Klägers aufgeführt; ferner wurden die Umsätze des Feinkostgeschäfts gesondert ausgewiesen. Ausweislich des Verwaltungsvorgangs zog der Beklagte von den angegebenen Gesamtumsätzen daraufhin die gesondert ausgewiesenen Umsätze des Feinkostgeschäfts ab und stellte das Ergebnis dieser Rechnung – mithin den Umsatz des Restaurants und Hotels in den Fördermonaten 2022 – den Umsätzen 2019 gegenüber. Für den Fördermonat Januar 2022 zog er den angegebenen Betrag von 35.000 EUR heran; Umsätze des Feinkostgeschäfts waren in dem Umsatznachweis für Januar 2022 nicht gesondert ausgewiesen. Aus der Gegenüberstellung der Umsätze ermittelte der Beklagte den Umsatzrückgang, dessen Höhe nach der Verwaltungspraxis des Beklagten maßgeblich für die Höhe der Zuwendung war. 6

Mit Bescheid vom 7. Oktober 2022 bewilligte der Beklagte dem Kläger die beantragte Überbrückungshilfe in Höhe von 40.225,20 EUR. Für den Monat Januar 2022 lehnte er den Antrag ab, weil der Umsatzrückgang nur 59,5 % betrage. Aus der Begründung des Bescheides ergibt sich, dass der Beklagte hierfür einen Umsatz von 35.000 EUR für Januar 2022 zugrunde legte. 7

Hiergegen hat der Kläger am 7. November 2022 Klage erhoben. Er ist der Ansicht, der Beklagte habe die verschiedenen Betriebe des Klägers als verbundene Unternehmen gewertet und die Umsätze zusammengerechnet; es handle sich aber nicht um verbundene Unternehmen. 8

Der Kläger hat schriftsätzlich beantragt, 9

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 7. Oktober 2022 zu verpflichten, dem Kläger entsprechend des Antrags eine Billigkeitsleistung in Höhe von 40.225,20 EUR + 10

12.933,30 EUR zu zahlen.

Der Beklagte hat schriftsätzlich beantragt, 11

die Klage abzuweisen. 12

Er weist darauf hin, die Frage nach verbundenen Unternehmen stelle sich nur bei verschiedenen Rechtsträgern; bei dem Kläger handle es sich aber um eine natürliche Person. Dass die Umsätze von Restaurant/Hotel und Feinkostgeschäft für den Monat Januar 2022 zusammengerechnet worden seien, beruhe schlicht auf den Angaben des Klägers. 13

Die Kammer hat den Rechtsstreit mit Beschluss vom 17. September 2024 auf den Berichterstatter als Einzelrichter übertragen. Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung durch Urteil ohne mündliche Verhandlung schriftsätzlich einverstanden erklärt. 14

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen. 15

Entscheidungsgründe 16

Über die Klage entscheidet aufgrund des Übertragungsbeschlusses der Kammer der Einzelrichter (§ 6 Abs. 1 VwGO). Die Entscheidung ergeht durch Urteil ohne mündliche Verhandlung, weil die Beteiligten auf die Durchführung einer solchen verzichtet haben (§ 101 Abs. 2 VwGO). 17

Die Sache ist entscheidungsreif. Ein weiteres Zuwarten auf die angekündigte Stellungnahme des Beklagten zu dem gerichtlichen Hinweis vom 28. Oktober 2024 – dem Beklagten übersandt am 30. Oktober – ist nicht angezeigt, nachdem auch die dem Beklagten mit gerichtlicher Verfügung vom 4. November – ihm übersandt am selben Tag – gesetzte Frist von zwei Wochen verstrichen ist. 18

Der Klageantrag ist unter Berücksichtigung des erkennbaren Klagebegehrens (§ 88 VwGO) dahingehend auszulegen, dass der Kläger die Verpflichtung des Beklagten zur Gewährung einer Zuwendung in Höhe von 12.933,30 EUR beantragt. Soweit er darüber hinaus einen Betrag von 40.225,20 EUR erwähnt, hat der Beklagte ihm die Zuwendung in dieser Höhe bereits zugesprochen. Dies spricht dafür, dass es sich insoweit um einen bloßen Hinweis zur Klarstellung handeln soll, weil die Klage andernfalls in diesem Umfang mangels Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig wäre. Darüber hinaus ist der Klageantrag dahingehend auszulegen, dass der Kläger nicht die Zahlung der Zuwendung, sondern die Gewährung in Verwaltungsaktform begehrt. Hierfür spricht trotz der Verwendung des Begriffes „zahlen“ der Begriff der Verpflichtung im Klageantrag; die schlichte Zahlung – die eine vorherige Verpflichtung zur Gewährung voraussetzte – würde demgegenüber durch Verurteilung erfolgen. 19

So verstanden ist die Klage zulässig und in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet. Die Ablehnung der Zuwendung für den Monat Januar 2022 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). 20

Der Beklagte gewährt auf der Grundlage von § 53 der Landeshaushaltsordnung in Verbindung mit der vorbezeichneten Richtlinie aufgrund pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel eine Überbrückungshilfe in Form einer Billigkeitsleistung. Bei der genannten Förderrichtlinie handelt es sich nicht um eine 21

gesetzliche Regelung, sondern um eine Verwaltungsvorschrift. Als solche ist sie grundsätzlich dazu bestimmt, für die Verteilung von Fördermitteln Maßstäbe zu setzen und regelt insoweit das Ermessen der letztlich für die Verteilung der jeweiligen Leistungen bestimmten Stellen. Nach gefestigter verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung begründen Verwaltungsvorschriften nicht wie Gesetzesvorschriften bereits durch ihr Vorhandensein subjektive Rechte. Sie unterliegen daher auch keiner eigenständigen richterlichen Auslegung wie Rechtsnormen.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 8. April 1997 – 3 C 6.95 – und vom 2. Februar 1995 – 2 C 19.94 –; NdsOVG, Urteil vom 23. Januar 2014 – 8 LA 144/13 –, jeweils juris. 22

Als Anspruchsgrundlage kommt vor diesem Hintergrund nur Art. 3 Abs. 1 GG in Betracht. In diesem Rahmen können Verwaltungsvorschriften über die ihnen zunächst nur innewohnende interne Bindung hinaus anspruchsbegründende Außenwirkung im Verhältnis zum Bürger begründen, soweit sie eine etablierte Verwaltungspraxis begründen. Jeder Leistungsbewerber hat dann einen Anspruch darauf, entsprechend dieser Verwaltungspraxis mit anderen Leistungsbewerbern in gleich gelagerten Fällen gleich behandelt zu werden. Entscheidend ist dabei allein, wie die zuständigen Behörden die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt haben und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebunden sind. 23

Vgl. BVerwG, Urteile vom 8. April 1997 – 3 C 6.95 – und vom 23. April 2003 – 3 C 25.02 –, juris. 24

Das gilt selbst dann, wenn die Förderpraxis von den Förderrichtlinien abweicht. 25

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. April 2012 – 8 C 18.11 –, juris. 26

Darüber hinaus kann eine Abweichung von der ständigen Verwaltungspraxis lediglich in Fällen zu beanspruchen sein, in denen diese Praxis gegen das Willkürverbot verstößt. 27

Nach diesen Maßstäben hat der Beklagte den Antrag des Klägers hinsichtlich des Monats Januar 2022 in ermessensfehlerhafter Weise abgelehnt. Denn aus den FAQs des Beklagten ergibt sich, dass dem Kläger ein Wahlrecht zustehen soll, ob hinsichtlich der für die Zuwendung maßgeblichen Umsatzrückgänge Betriebsstätten, die zwischen Januar 2019 und März 2022 hinzugekommen sind, berücksichtigt werden sollen oder nicht. Es kann davon ausgegangen werden, dass die FAQs insoweit eine antizipierte Verwaltungspraxis des Beklagten wiedergeben. 28

Vgl. BayVGH, Beschluss vom 4. Dezember 2023 – 22 ZB 22.2621 –, juris Rn. 14; VGH BW, Urteil vom 13. Juli 2023 – 14 S 2699/22 –, juris Rn. 62. 29

Anhaltspunkte dafür, dass die tatsächliche Verwaltungspraxis des Beklagten hiervon abweicht, bestehen nicht und sind von dem Beklagten auch nicht vorgetragen worden. 30

Das dargestellte Wahlrecht hat der Kläger ausdrücklich dahingehend ausgeübt, dass die Umsätze des Feinkostgeschäfts – das, wovon die Beteiligten übereinstimmend ausgehen, eine hinzugekommene Betriebsstätte in dem vorgenannten Sinne darstellt – nicht berücksichtigt werden sollen. Entsprechend ist der Beklagte auch bei den Fördermonaten Februar und März 2022 verfahren, indem er die Umsätze des Feinkostgeschäfts von den Gesamtumsätzen abgezogen hat. Hinsichtlich des Monats Januar 2022 hat er indes entgegen der oben dargestellten Verwaltungspraxis die Gesamtumsätze einschließlich des 31

Feinkostgeschäfts zugrunde gelegt.

Diese Handhabung war auch nicht aufgrund des Umstandes zulässig, dass der Kläger selbst nur die Gesamtumsätze für Januar 2022 angegeben und die Umsätze des Feinkostgeschäfts für Januar anders als für die übrigen Monate nicht gesondert aufgeführt hat. Zwar kommt den Mitwirkungspflichten eines Antragstellers, der eine Subvention beantragt, besondere Bedeutung zu. Es liegt gerade in Zuwendungsverfahren nach ständiger Rechtsprechung in der Sphäre des Zuwendungsempfängers, die Voraussetzungen für die Gewährung einer Zuwendung bis zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt darzulegen und nachzuweisen. Da die streitige Zuwendung eine freiwillige staatliche Leistung darstellt, ist ihre Gewährung von einer Mitwirkung des Antragstellers im Rahmen des Zuwendungsantrags, insbesondere von der Mitteilung und Substantiierung zutreffender, zur Identifikation und für die Förderfähigkeit notwendiger Angaben abhängig. 32

Vgl. VG Köln, Urteil vom 19. Januar 2024 – 16 K 6921/20 –, juris Rn. 45. 33

Damit wird die Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 24 Abs. 1 VwVfG NRW) indes nicht vollständig suspendiert. Die Behörde kann sich auf die Angaben des Klägers nur insoweit stützen, als diese mit dem nach ihrer Verwaltungspraxis maßgeblichen materiellen Prüfungsprogramm korrespondieren. Muss sich ihr aber aufdrängen, dass ein Antragsteller aufgrund eines Irrtums möglicherweise falsche oder unvollständige Angaben gemacht hat, so darf sie nicht sehenden Auges diese Angaben ihrer Entscheidung zugrunde legen, sondern muss dem Antragsteller durch geeignete Hinweise und Nachfragen Gelegenheit zur Korrektur geben. 34

Vorliegend hätte sich dem Beklagten die Möglichkeit aufdrängen müssen, dass der Kläger für den Monat Januar 2022 die gesamten Umsätze seiner Betriebe angegeben hat. Denn aufgrund der Mitteilung des Klägers vom 20. September 2022 war dem Beklagten die Einrichtung des Feinkostgeschäfts ebenso bekannt wie der Umstand, dass der Kläger die Umsätze dieses Betriebsteils nicht berücksichtigt sehen wollte. Nachdem der Kläger in den Nachweisen für Februar und März 2022 die Umsätze für das Feinkostgeschäft gesondert ausgewiesen hatte, ließ der Umsatznachweis für Januar, der eine solche gesonderte Ausweisung nicht enthielt, sowohl das Verständnis, dass mit den dortigen Zahlen die gesamten Umsätze wiedergegeben werden, als auch jenes, dass die dortigen Zahlen bereits abzüglich des Feinkostgeschäfts gemeint sind, zu. Beide Verständnisse sind gleichermaßen plausibel. Die materiellen Voraussetzungen der Zuwendung nach der antizipierten Verwaltungspraxis des Beklagten setzen indes eine Darlegung nur des Umsatzes des Hotels und des Restaurants voraus, weil der Kläger insoweit sein Wahlrecht, das Feinkostgeschäft nicht mit zu berücksichtigen, ausgeübt hat. Vor diesem Hintergrund durfte der Beklagte nicht schlicht davon ausgehen, dass sich die Umsätze für Januar 2022 exklusive des Feinkostgeschäfts verstehen sollten. Es hätte ihm oblegen, den Kläger hierzu um Klarstellung zu bitten. 35

Soweit der Kläger allerdings die Verpflichtung des Beklagten zur Gewährung der Subvention beantragt, ist die Klage unbegründet. Die Sache ist insoweit nicht spruchreif (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Die in Rede stehende Zuwendung steht, wie dargestellt, im Ermessen des Beklagten. Dass die Ermessensentscheidung nur zugunsten des Klägers ausfallen könnte, ist nicht ersichtlich. Denn aus den obigen Ausführungen ergibt sich lediglich, dass der Beklagte hinsichtlich des Umsatzrückgangs die gebotenen Sachverhaltsermittlungen außer Acht gelassen hat, nicht aber, dass sämtliche nach der Verwaltungspraxis des Beklagten vorausgesetzten Anspruchsvoraussetzungen vorliegen und dem Beklagten überdies kein Restermessen mehr zusteht. 36

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. 37

Rechtsmittelbelehrung 38

Innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils kann bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen schriftlich beantragt werden, dass das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster die Berufung zulässt. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. 39

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster schriftlich einzureichen. 40

Der Antrag ist zu stellen und zu begründen durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, oder eine diesen gleichgestellte Person als Bevollmächtigten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Auf die besonderen Regelungen in § 67 Abs. 4 Sätze 7 und 8 VwGO wird hingewiesen. 41

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE