Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, 19 K 2349/23

Datum:	17.01.2025
Gericht:	Verwaltungsgericht Gelsenkirchen
Spruchkörper:	19. Kammer
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	19 K 2349/23
ECLI:	ECLI:DE:VGGE:2025:0117.19K2349.23.00

Schlagworte:	Corona; Subventionen; Überbrückungshilfe; coronabedingt
Normen:	GG Art 3 Abs 1; VwGO § 114 S 1
Leitsätze:	Die Verwaltungspraxis des Landes NRW, im Rahmen der Überbrückungshilfe einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Umsatzeinbrüchen und einer staatlichen Pandemiebekämpfungsmaßnahme zu verlangen, ist nicht ermessensfehlerhaft. Gleiches gilt für die Verwaltungspraxis, Angaben und Belege nur bis zum Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung zu berücksichtigen.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand 1

Die Klägerin betreibt Restaurants nach dem W. -Konzept. Nachdem der Beklagte ihr eine sogenannte Überbrückungshilfe IV für den Zeitraum Januar bis März 2022 gewährt hatte, beantragte sie am 2. Juni 2022 ergänzend die Gewährung einer solchen für den Zeitraum April und Juni 2022. 2

In den „FAQ“ des Beklagten zur Überbrückungshilfe IV heißt es unter Ziff. 1.2: 3

„Nicht gefördert werden Umsatzausfälle, die zum Beispiel nur aufgrund regelmäßiger saisonaler oder anderer dem Geschäftsmodell inhärenter Schwankungen auftreten. Nicht als coronabedingt gelten beispielsweise Umsatzeinbrüche, die zurückzuführen sind auf wirtschaftliche Faktoren allgemeiner Art (wie Liefer- oder Materialengpässe) oder die sich erkennbar daraus ergeben, dass Umsätze beziehungsweise Zahlungseingänge sich lediglich zeitlich verschieben. Ebenso sind Umsatzeinbrüche, die sich aufgrund von Schwierigkeiten in der Mitarbeiterrekrutierung ergeben, nicht coronabedingt. Im Falle von Betriebsferien sind die Umsatzausfälle nicht coronabedingt.“ 4

In den Richtlinien des Beklagten – Runderlass des MWIDE vom 14. März 2022, aktualisierte Fassung vom 24. Mai 2022 – V A 3 – 81.11.18.02 – heißt es unter Ziff. 3 Abs. 1 auszugsweise: 5

„Sonderregelung im Falle freiwilliger Schließungen oder Einschränkungen des Geschäftsbetriebs: Freiwillige Schließungen oder Einschränkungen des Geschäftsbetriebs, weil eine Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs, infolge von angeordneten Corona-Zutrittsbeschränkungen (3G, 2G, 2G Plus) unwirtschaftlich wäre, schließen die Annahme eines Corona-bedingten Umsatzeinbruchs nicht aus und beeinträchtigen die Förderberechtigung ausnahmsweise nicht. In welchen Zeiträumen diese Regelung Anwendung findet, ist in den FAQ der Überbrückungshilfe IV geregelt. Der Antragsteller hat die wirtschaftlichen Beweggründe der freiwilligen Schließung oder Einschränkung des Geschäftsbetriebs dem prüfenden Dritten gegenüber glaubhaft darzulegen. Dabei legt er dar, inwiefern staatliche Corona-Zutrittsbeschränkungen oder vergleichbare Maßnahmen (Verbot touristischer Übernachtungen, Sperrstundenregelungen) seinen Geschäftsbetrieb wirtschaftlich beeinträchtigen.“ 6

Unter Ziff. 5 Abs. 1b der Richtlinie heißt es: 7

„Nach der Allgemeinen Bundesregelung Schadensausgleich, COVID-19, können Beihilfen nur für entstandene Schäden vergeben werden, die in einer direkten Verbindung zur Betroffenheit durch eine Schließungsanordnung zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie stehen. […] Soweit ein Schaden nicht auf einen Lockdown-Beschluss zurückgeht, ist er nicht ersatzfähig. Antragsberechtigt sind Unternehmen nur dann, wenn sie ihren Geschäftsbetrieb aufgrund einer Schließungsanordnung zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie („Lockdown“) einstellen müssen oder wenn sie nachweislich und regelmäßig mindestens 80 Prozent ihrer Umsätze mit direkt von den Schließungsmaßnahmen betroffenen Unternehmen erzielen.“ 8

Auf Nachfrage des Beklagten erklärte die Klägerin zur Frage, warum ihre Umsatzrückgänge coronabedingt seien, die Beschränkungen im Bereich der Gastronomie seien erst im April 2022 aufgehoben worden. Anschließend sei es wiederholt zu Coronaerkrankungen von Beschäftigten gekommen, die auch zu Schließungen der Restaurants geführt hätten. Zudem sei die Personalgewinnung erschwert worden, weil sich Beschäftigte von der Gastronomie abgewandt hätten. Die „Homeoffice-Pflicht“ habe zu einem Erliegen des Mittagsgeschäfts geführt und aufgrund baulicher Einschränkungen, die durch das Hygienekonzept veranlasst worden seien, hätten weniger Tische angeboten werden können. 9

Mit Bescheid vom 17. Mai 2023 lehnte der Beklagte den Antrag der Klägerin ab. Zur Begründung verwies er im Wesentlichen darauf, die Umsatzrückgänge der Klägerin seien nicht coronabedingt, weil sie nicht auf Pandemiebekämpfungsmaßnahmen von Bund und Ländern zurückgingen. 10

11

Gegen diesen Bescheid hat die Klägerin am 1. Juni 2023 Klage erhoben. Sie wiederholt im Wesentlichen ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren und ergänzt, bereits die Bestätigung der Coronabedingtheit durch den prüfenden Dritten müsse für die Gewährung der Subvention genügen. Sie überreicht außerdem eine Liste, ausweislich derer im Januar sechs Beschäftigte zwischen einem und sieben Tagen und im Mai eine Beschäftigte einen Tag coronabedingt erkrankt gewesen seien.

Die Klägerin beantragt, 12

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 17. Mai 2023 zu verpflichten, der Klägerin die am 2. Juni 2022 beantragte Überbrückungshilfe IV zu gewähren. 13

Der Beklagte beantragt, 14

die Klage abzuweisen. 15

Er verweist auf seine ständige Verwaltungspraxis, die einen ausschließlichen Coronabezug des Umsatzrückganges voraussetze. Ein solcher liege nur vor, wenn die Einbußen direkt auf eine staatliche Pandemiebekämpfungsmaßnahme zurückgingen. Die von der Klägerin benannten Gründe seien hingegen allenfalls mittelbarer Natur. 16

Die Kammer hat den Rechtsstreit mit Beschluss vom 10. Januar 2025 auf den Berichterstatter als Einzelrichter übertragen. In der Folge haben sich die Beteiligten schriftsätzlich mit einem Urteil ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen. 17

Entscheidungsgründe 18

Die Klage, über die aufgrund des Übertragungsbeschlusses der Kammer der Einzelrichter entscheidet (§ 6 Abs. 1 VwGO) und die aufgrund des Einverständnisses der Beteiligten durch Urteil ohne mündliche Verhandlung ergeht (§ 101 Abs. 2 VwGO), hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber unbegründet. Die Ablehnung der begehrten Subvention ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO); die Klägerin hat daher weder Anspruch auf die begehrte Subvention, noch auf eine erneute Entscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). 19

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 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. 20

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. 21

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. 22

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

Das gilt selbst dann, wenn die Förderpraxis von den Förderrichtlinien abweicht. 24

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

Darüber hinaus kann eine Abweichung von der ständigen Verwaltungspraxis lediglich in Fällen zu beanspruchen sein, in denen diese Praxis gegen das Willkürverbot verstößt. 26

Hieran gemessen kann die Klägerin die begehrte Überbrückungshilfe nicht beanspruchen; der Beklagte hat deren Gewährung ermessensfehlerfrei abgelehnt. 27

Der Beklagte gewährt Leistungen im Rahmen der Überbrückungshilfe IV nur, wenn der jeweilige Antragsteller Umsatzeinbußen erlitten hat, die direkte Folge staatlicher Pandemiebekämpfungsmaßnahmen sind. Dass eine solche ständige Verwaltungspraxis besteht, ergibt sich bereits aus den Richtlinien und den FAQs des Beklagten. Die Richtlinie hält unter Ziff. 5 Abs. 1b das Erfordernis eines solchen Zusammenhangs nicht nur zur Pandemie, sondern gerade zu staatlichen Maßnahmen ausdrücklich fest. Der Begriff „Corona-bedingt“, der von dem Beklagten an vielen Stellen verwendet wird, zielt also nicht nur auf eine kausale Verbindung zwischen Pandemie und Umsatzeinbußen ab, sondern verlangt im Ausgangspunkt, dass der jeweilige Antragsteller von staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie betroffen war und die Einbußen darauf direkt zurückgehen. Dies zeigt sich auch unter Ziff. 3 Abs. 1 der Richtlinie, die – wie oben dargestellt – ausnahmsweise Faktoren als Corona-bedingt anerkennen, die nicht durch eine solche Bekämpfungsmaßnahme entstanden sind, wie etwa freiwillige Schließungen. 28

Vgl. VG Aachen, Urteil vom 6. November 2023 – 7 K 981/23 –, juris Rn. 29; VG Hamburg, Urteil vom 21. Februar 2024 – 16 K 4273/22 –, juris Rn. 34. 29

Gegen diese Verwaltungspraxis ist nach Maßgabe höherrangigen Rechts nichts zu erinnern. Es stand dem Beklagten frei, eine Förderung nicht allgemein an wirtschaftliche Einbußen durch die Pandemie, sondern enger an Einbußen durch staatliche Maßnahmen zu knüpfen, um für von diesen Betroffene einen Ausgleich zu schaffen. 30

Die Umsatzeinbußen der Klägerin gehen nicht direkt auf staatliche Pandemiebekämpfungsmaßnahmen zurück. Soweit solche Beschränkungen im Zeitraum bis März 2022 noch bestanden, kommt es darauf vorliegend nicht an, weil der streitgegenständliche Antrag nur den Zeitraum April und Juni 2022 betrifft. Die Klägerin hat im Rahmen des Verwaltungsverfahrens selbst eingeräumt, dass sie in diesem Zeitraum von unmittelbaren Beschränkungen nicht mehr betroffen war. 31

32

Die in der Klagebegründung dargestellten Einschränkungen sind hingegen mittelbarer Natur; soweit die Klägerin darzulegen versucht, es handle sich um unmittelbare Folgen von Maßnahmen, tritt sie im Wesentlichen der allein maßgeblichen tatsächlichen Verwaltungspraxis des Beklagten durch das Angebot einer anderen Interpretation entgegen, was an dem obigen Maßstab vorbeigeht. Im Einzelnen: Die Nutzung der Gastronomie mag im Förderzeitraum durch Homeoffice zurückgegangen sein; insoweit fehlt es aber jedenfalls an einem unmittelbaren Bezug. Es dürfte sich um einen Regelfall der mittelbaren Folge handeln. Insgesamt dürfte zutreffen, dass es sich bei alldem – wie die Klägerin im Verwaltungsverfahren selbst angegeben hat – um eine Zurückhaltung der Bevölkerung aufgrund der Sorge um eine Corona-Infektion sowie aufgrund eines geänderten Konsumverhaltens handelt. Hinsichtlich des angeführten Mitarbeitermangels ist ein unmittelbarer Bezug zu einer staatlichen Pandemiebekämpfungsmaßnahme erst recht nicht erkennbar.

Soweit in der Klagebegründung auf bauliche Einschränkungen aufgrund notwendiger Hygienemaßnahmen verwiesen wird, fehlt es an einem entsprechenden Vortrag im Verwaltungsverfahren. Nach der ständigen Rechtsprechung der Kammer muss der Beklagte im Rahmen seiner Entscheidung aber nur Umstände berücksichtigen, die bis zum Erlass der behördlichen Entscheidung an ihn herangetragen worden sind. Denn der für die entscheidungserhebliche Sachlage maßgebliche Zeitpunkt richtet sich nach dem materiellen Recht. Dieses ist hier durch die Verwaltungspraxis des Beklagten im Rahmen der Subventionsgewährung geprägt. Nimmt dieser – wie aufgrund zahlreicher Parallelverfahren auch gerichtsbekannt ist – bei dem hier in Rede stehenden Förderprogramm entscheidungserhebliche Unterlagen generell nur bis zum Zeitpunkt seiner Entscheidung zur Kenntnis und lässt nachträgliche Einreichungen außer Acht, so ist dies nicht zu beanstanden. 33

Vgl. VG Gelsenkirchen, Gerichtsbescheid vom 2. Mai 2024 – 19 K 1769/23 –, juris Rn. 25 f. m.w.N. 34

Aus demselben Grund sind auch die vorgelegten Listen coronabedingt erkrankter Mitarbeiter nicht berücksichtigungsfähig; sie zeigen im Übrigen aber auch deutlich, dass in den hier streitgegenständlichen Monaten kein einziger Beschäftigter der Klägerin coronabedingt erkrankt war. 35

Soweit die Klägerin schließlich einwendet, ausweislich der Richtlinien des Beklagten komme es für die Antragsberechtigung allein auf die Bestätigung der Coronabedingtheit durch den prüfenden Dritten an, so geht dies ebenfalls – unabhängig davon, ob es zutrifft – an den obigen Maßstäben vorbei. Denn wie der Beklagte vorträgt und ebenfalls durch zahlreiche Verfahren gerichtsbekannt ist, entspricht es jedenfalls der – insoweit allein maßgeblichen – tatsächlichen Verwaltungspraxis des Beklagten, stichprobenartig die Plausibilität dieser Bestätigung zu überprüfen, wie er dies auch vorliegend getan hat. 36

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 Satz 2 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

40

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.

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