

---

**Datum:** 04.03.2025  
**Gericht:** Verwaltungsgericht Gelsenkirchen  
**Spruchkörper:** 19. Kammer  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 19 K 5157/23  
**ECLI:** ECLI:DE:VGGE:2025:0304.19K5157.23.00

---

**Schlagworte:** Überbrückungshilfe; Verwaltungspraxis; Mitwirkung  
**Normen:** GG Art. 3 Abs. 1  
**Leitsätze:**

Werden nach ständiger Verwaltungspraxis Anträge auf Gewährung von Überbrückungshilfe abgelehnt, wenn der Antragsteller die für eine Antragsberechtigung vorausgesetzten Umsatzeinbußen nicht darlegt, geht es zu Lasten des Antragstellers, wenn der prüfende Dritte die entsprechende Mitwirkung versäumt. Dabei ist es regelmäßig nicht ermessensrelevant, ob einer versäumten Mitwirkung ein Verschulden zugrunde liegt.

---

**Tenor:**

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

---

**Tatbestand**

1

Der Kläger ist Betreiber von Imbissbetrieben. Er beantragte am 31. März 2022 im Wege eines Änderungsantrages durch seinen Prozessbevollmächtigten als prüfenden Dritten die Gewährung von Überbrückungshilfe III Plus in Höhe von 47.877,76 Euro für die Monate September bis Dezember 2021. Auf den Ausgangsantrag vom 15. November 2021 hatte die Bezirksregierung N. ihm mit Bescheid vom 16. November 2021 eine Abschlagszahlung in Höhe von 25.775,84 Euro unter dem Vorbehalt einer vollständigen Prüfung von

2

Antragsberechtigung und Förderhöhe sowie der endgültigen Festsetzung gewährt.

Mit vorläufigem Bescheid vom 15. Juni 2022 bewilligte die Bezirksregierung N. dem Kläger vorläufig dem Grunde nach Überbrückungshilfe III Plus zur Sicherung der beihilferechtlichen Zulässigkeit einer etwaigen späteren Auszahlung angesichts des Auslaufens des Befristeten Rahmens der Europäischen Kommission (C(2020) 1863)) am 30. Juni 2022. In dem Bescheid wurde u. a. ausgeführt, dass die Festsetzung dem Grunde nach unter dem Vorbehalt der vollständigen Prüfung der Antragsberechtigung und Berechnung der Anspruchshöhe stehe. Es bestehe insoweit kein Vertrauensschutz, die Überbrückungshilfe endgültig zu erhalten. Der Bescheid treffe keine Aussage über zwischen dem Kläger und dem Beklagten offene Fragen. 3

Am 1., 16. und 29. August 2022 bat die Bezirksregierung N. zur Plausibilisierung von Antragsberechtigung und Förderhöhe u. a. um Vorlage eines vollständigen Antragsformulars sowie von Umsatznachweisen für die Monate September bis Dezember 2021 und September bis Dezember 2019. Eine Reaktion hierauf erfolgte nicht. 4

Mit Ablehnungs- und Rückforderungsbescheid vom 27. Oktober 2023 lehnte die Bezirksregierung N. den Antrag vom 31. März 2022 ab, sprach aus, dass die Haupt- und Nebenbestimmungen des Bescheids vom 15. Juni 2022 vollständig ersetzt würden, und setzte den zu erstattenden Betrag auf 25.775,84 Euro fest. Zur Begründung führte sie aus, mangels Einreichung von geeigneten Unterlagen zur Glaubhaftmachung des Umsatzrückgangs nach Buchstabe B Ziffer 3 Absatz 1 der Richtlinien des Landes zur fortgesetzten Gewährung von Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen 2021 („Überbrückungshilfe III NRW“ und „Überbrückungshilfe III Plus NRW“) des Runderlasses des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie – V A 3 – 81.11.18.02 – vom 10. Februar 2021 in der geänderten Fassung vom 14. März 2022 – FRL – und Einreichung des vorgegebenen Antragsformulars sei über den Antrag nach Aktenlage zu entscheiden und dieser abzulehnen. Wegen der zweifelhaften Angaben zum Umsatzrückgang fehle es an der Antragsberechtigung. Die Rückforderung stütze sich auf § 49a Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW analog. 5

Der Kläger hat am 21. November 2023 Klage erhoben. 6

Er reicht eine Schlussabrechnung nach und macht geltend, damit Antragsberechtigung und Berechnung belegt zu haben. 7

Der Kläger beantragt, 8

den Beklagten unter Aufhebung des Ablehnungs- und Rückforderungsbescheids vom 27. Oktober 2023 zu verpflichten, ihm auf seinen Antrag vom 31. März 2022 Überbrückungshilfe III Plus in Höhe von 47.877,76 Euro zu gewähren. 9

Der Beklagte beantragt, 10

die Klage abzuweisen. 11

Es entspreche der ständigen Verwaltungspraxis des beklagten Landes, Anträge, bei denen der prüfende Dritte die Mitwirkung verweigert habe, nach Aktenlage zu bescheiden. Gemäß Ziff. 7 Abs. 2 Abschnitt 2 lit. d) bis f) FRL habe der Antragstellende neben den in Abschnitt 1 lit. a) bis j) genannten Angaben auch den Umsatzrückgang gemäß Ziff. 3 Abs. 1 FRL, eine Prognose der Höhe der betrieblichen Fixkosten nach Ziff. 4 FRL und eine Prognose der 12

voraussichtlichen Umsatzentwicklung für den jeweiligen Fördermonat glaubhaft zu machen. Diese Mitwirkung sei vollständig unterlassen worden. Dem prüfenden Dritten sei mehrfach die Möglichkeit eingeräumt worden, zu den gestellten Rückfragen der Behörde Stellung zu beziehen. Daneben hätte noch die Möglichkeit bestanden, erneut um Fristverlängerung zu bitten. Dem Kläger sei in diesem Zusammenhang das Verhalten des prüfenden Dritten zuzurechnen. Dieser sei nach Ziff. 7 Abs. 1 FRL und Ziff. 3.1 FAQ die innerhalb des Antragsverfahrens verantwortliche Person. Außerdem sei es für die Verwaltungspraxis unerheblich, ob er schuldhaft oder schuldlos gehandelt habe. Dieser Ausschluss finde seine Rechtfertigung in dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens. Durch das vollständige Unterlassen der Mitwirkung sei die Förderung abzulehnen gewesen. Das beklagte Land sei nicht in der Lage gewesen, die Förderberechtigung zu prüfen. Maßgeblicher Zeitpunkt sei dabei allein der Bescheidungszeitpunkt. Damit seien auch alle Angaben, die neu ins Klageverfahren eingeführt worden seien, für die Rechtmäßigkeitsbeurteilung des Bescheides nicht relevant.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie des beigezogenen Verwaltungsvorgangs des Beklagten Bezug genommen. 13

## **Entscheidungsgründe** 14

Die zulässige Klage ist nicht begründet. Der Ablehnungs- und Rückforderungsbescheid des beklagten Landes vom 27. Oktober 2023 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 und Abs. 1 Satz 1 VwGO). 15

Der Beklagte konnte abschließend durch den angegriffenen Bescheid über die beantragte Überbrückungshilfe entscheiden. Die Bezirksregierung hat sich diese Entscheidung aufgrund einer vollständigen Prüfung der Antragsberechtigung und zwischen den Beteiligten offenen Fragen in den Bescheiden vom 15. Juni 2022 und 16. November 2021 klar und unmissverständlich vorbehalten. 16

Die Ablehnung der beantragten Überbrückungshilfe ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten. Der Kläger hat keinen Anspruch auf die Gewährung der beantragten Überbrückungshilfe und auch keinen Anspruch auf Neubescheidung des Antrags. 17

Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass keine Anhörung zu der Ablehnung stattgefunden hat. Die Ablehnung greift nicht im Sinne von § 28 Abs. 1 VwVfG NRW in Rechte des Klägers ein, sondern erschöpft sich nach dem soeben Ausgeführten in der Versagung einer zu keinem Zeitpunkt verbindlich in Aussicht gestellten Vergünstigung. 18

Der Beklagte gewährt auf der Grundlage von § 53 der Landeshaushaltsordnung in Verbindung mit der im Tatbestand bezeichneten 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. Verwaltungsvorschriften begründen nicht wie Gesetzesvorschriften bereits durch ihr Vorhandensein subjektive Rechte. Sie unterliegen daher auch keiner eigenständigen richterlichen Auslegung wie Rechtsnormen. 19

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.

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. 21

Vgl. BVerwG, Urteile vom 8. April 1997 – 3 C 6.95 – und vom 23. April 2003 – 3 C 25.02 –, juris. 22

Das gilt selbst dann, wenn die Förderpraxis von den Förderrichtlinien abweicht. 23

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. April 2012 – 8 C 18.11 –, juris. 24

Darüber hinaus kann eine Abweichung von der ständigen Verwaltungspraxis lediglich in Fällen zu beanspruchen sein, in denen diese Praxis gegen das Willkürverbot verstößt. 25

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Ermessensentscheidung über die Zuwendung ist der Zeitpunkt dieser Behördenentscheidung. Die Beurteilung hängt also nur von Tatsachen ab, die die Behörde in diesem Zeitpunkt zugrunde legen konnte. 26

Vgl. BayVGH, Beschluss vom 2. Februar 2022 – 6 C 21.2701 –, juris; VG Minden, Urteil vom 18. März 2024 - 3 K 84/22 -, juris; Rn. 24; VG Augsburg, Urteil vom 19. Juli 2023 – Au 6 K 22.1310 –, juris; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 7. Dezember 2013 - 19 K 751/22 -, juris. 27

Hieran gemessen kann der Kläger die begehrte Überbrückungshilfe nicht beanspruchen; der Beklagte hat deren Gewährung ermessensfehlerfrei abgelehnt. 28

Der Beklagte gewährt Leistungen im Rahmen der Überbrückungshilfe III Plus nach Buchstabe B Ziffer 3 Absatz 1 lit.c) FRL nur, wenn der jeweilige Antragsteller in dem entsprechenden Monat im Zeitraum Juli bis Dezember 2021 Umsatzeinbußen um mindestens 30% gegenüber dem jeweiligen Monat des Jahres 2019 erlitten hat. Dies hat der Antragsteller gemäß Buchstabe B Ziffer 7 Abs. 2 Satz 2 lit d) FRL glaubhaft zu machen. Die Prüfung des Antrags umfasst nach Buchstabe B Ziffer 9 Abs. 1 FRL die Vollständigkeit der maßgeblichen Erklärungen. Der Beklagte orientiert sich in seiner Förderpraxis an diesen Richtlinien. Dies trägt er unwidersprochen vor, für ein abweichendes Verwaltungshandeln fehlt es an jeglichem Anhalt. In der Konsequenz dieser Verwaltungspraxis liegt es, dass Anträge abzulehnen sind, wenn der Antragsteller die für eine Antragsberechtigung vorausgesetzten Umsatzeinbußen nicht darlegt. Insoweit trifft den Antragsteller eine Mitwirkungsobliegenheit, die er in Person seines prüfenden Dritten wahrzunehmen hat. Versäumt der prüfende Dritte diese Mitwirkung, geht dies zu Lasten des Antragstellers. Dabei ist es regelmäßig nicht ermessensrelevant, ob einer versäumten Mitwirkung ein Verschulden zugrunde liegt. Denn es liegt grundsätzlich allein in der Risikosphäre des Antragstellers, die Mitwirkung zu gewährleisten. 29

Ausgehend von diesen Maßgaben entspricht die Ablehnung der Überbrückungshilfe der tatsächlichen Verwaltungspraxis des Beklagten. Denn der Kläger ist seiner Mitwirkungsobliegenheit nicht nachgekommen. Der prüfende Dritte hat die Bitten der Bezirksregierung N. vom 1., 16. und 29. August 2022, das von jedem Antragsteller geforderte vollständige Antragsformular sowie Umsatznachweise für die Monate September bis Dezember 2021 und September bis Dezember 2019 vorzulegen, komplett ignoriert. Die Bezirksregierung N. durfte dies zu Lasten des Klägers werten und mangels jeglichen Nachweises der erforderlichen Umsatzeinbußen zugrunde legen, dass er nicht antragsberechtigt war. Die vagen Andeutungen des Klägers in der mündlichen Verhandlung, es habe wohl technische Probleme beim Zugang gegeben, sind völlig unsubstantiiert und finden weder im Verwaltungsvorgang noch in seinem bisherigen gerichtlichen Vorbringen eine Stütze. Sie sind zudem nach den genannten Maßstäben unerheblich, weil der Bezirksregierung keine entsprechenden Tatsachen im Zeitpunkt ihrer Ermessensentscheidung bekannt sein konnten und es auf ein Verschulden hinsichtlich der Versäumung von Mitwirkungspflichten regelmäßig nicht ankommt. Soweit der Kläger darüber hinaus geltend macht, nachträglich im gerichtlichen Verfahren eine „Schlussabrechnung“ vorgelegt zu haben, geht sein Vortrag an den dargelegten Maßstäben vorbei. Diese Nachreichung von Unterlagen ist irrelevant, weil sie im maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt der angegriffenen Ablehnungsentscheidung nicht vorlagen. Keiner Vertiefung bedarf, dass die Vorlage einer „Schlussabrechnung“ ohnehin nicht den Forderungen der Bezirksregierung entspricht, das vollständig ausgefüllte einschlägige Antragsformular und die vorgenannten Umsatznachweise vorzulegen.

Die Rückforderung der Abschlagszahlung von 25.775,84 Euro hat ihre Rechtsgrundlage in § 49a Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW. Nach dieser Vorschrift sind bereits erbrachte Leistungen zu erstatten, soweit ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden oder infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist. Die Vorschrift findet entsprechende Anwendung, wenn ein Verwaltungsakt, der eine Zuwendung zunächst nur vorläufig bewilligt hat, rückwirkend durch einen anderen Verwaltungsakt ersetzt wird, der die Zuwendung endgültig verwehrt oder in geringerer Höhe festsetzt. 31

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. November 2009 - 3 C 7.09 -, juris. 32

Das ist hier nach den vorstehenden Ausführungen der Fall. Die vorläufigen Bescheide vom 16. November 2021 und 15. Juni 2022 sind durch die endgültige Ablehnung der Überbrückungshilfe mit dem vorliegenden Schlussbescheid rückwirkend ersetzt worden. Die Rechtsfolge der Erstattung ist zwingend. Die Aufhebung der Erstattungsforderung kann aus diesem Grund gemäß § 46 VwVfG NRW nicht allein deshalb beansprucht werden, weil der Kläger zuvor nicht hierzu gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG NRW angehört worden ist. Denn aufgrund der gebundenen Rechtsfolge des § 49a Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ist offensichtlich, dass das Unterbleiben der Anhörung die Entscheidung über die Erstattungsforderung nicht beeinflusst hat. 33

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i. V. m. § 709 S. 1 und 2 ZPO. 34

**Rechtsmittelbelehrung** 35

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 36

Urteil bezeichnen.

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. 37

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. 38