

---

**Datum:** 16.09.2022  
**Gericht:** Verwaltungsgericht Köln  
**Spruchkörper:** 16. Kammer  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 16 K 125/22  
**ECLI:** ECLI:DE:VGK:2022:0916.16K125.22.00

---

**Rechtskraft:** nicht rechtskräftig

---

**Tenor:**

Der Schlussbescheid der Bezirksregierung L. – Az.  
34.Soforthilfe2020-171358 – vom 18.12.2021 wird aufgehoben.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Beklagte.

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

Die Berufung wird zugelassen.

---

<b>Tatbestand</b>	1
Die Klägerin ist als Solo-Selbstständige im Bereich Musik gewerblich tätig.	2
Im März 2020 zeichnete sich ab, dass Unternehmer und Selbstständige aufgrund verschiedener infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten würden. Daher legte der Bund zur Bereitstellung kurzfristiger Finanzhilfen das Förderprogramm „Soforthilfe für Kleinunternehmen und Soloselbstständige“ auf. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie veröffentlichte hierzu am 23.03.2020 ein Eckpunktepapier.	3
Das beklagte Land beschloss, das Programm des Bundes in vollem Umfang an die vorgesehenen Zielgruppen weiterzuleiten. Beide Maßnahmen wurden in dem Förderprogramm „NRW Soforthilfe 2020“ gebündelt. Die federführende Verantwortung lag bei dem damaligen Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. Auf dessen Internetpräsenz waren häufige Fragen zum	4

Förderverfahren, sog. FAQ, in verschiedenen Fassungen unter dem Link <https://wirtschaft.nrw.de/nrw-soforthilfe-2020> abrufbar. Zu deren Einzelheiten wird auf die dem Gericht vorgelegten Fassungen (Beiakte 003) Bezug genommen.

Am 28.03.2020 beantragte die Klägerin über das Online-Formular des Beklagten eine Soforthilfe aus dem Programm „NRW-Soforthilfe 2020“ in Höhe von 9.000 EUR. Unter Ziffer 6.1 des Antragsformulars versicherte sie, dass ihre wirtschaftliche Tätigkeit durch die COVID-19-Pandemie wesentlich beeinträchtigt sei, da entweder 5

- mehr als die Hälfte der Aufträge aus der Zeit vor dem 01.03.2020 durch die COVID-19-Pandemie weggefallen seien oder 6

- die Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat mehr als halbiert seien (Gründungen: Vormonat) oder 7

- die Umsatzerzielungsmöglichkeiten durch eine behördliche Auflage im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie massiv eingeschränkt worden seien oder 8

- die vorhandenen Mittel nicht ausreichen, um die kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen des Unternehmens zu erfüllen (z. B. Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten). 9

Unter Ziffer 6.5 stimmte die Klägerin der Erhebung und Verarbeitung ihrer für die Zuschussgewährung erforderlichen Daten im Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen (DSGVO) zu. Mit Ziffer 6.11 bestätigte die Klägerin, ihr sei bekannt, dass sie die Soforthilfe im Fall einer Überkompensation (Entschädigungs-, Versicherungsleistungen, andere Fördermaßnahmen) zurückzahlen müsse. 10

Noch am 28.03.2020 erging an die Klägerin ein Bewilligungsbescheid. Unter Ziffer 1. des Bescheids bewilligte der Beklagte der Klägerin „eine Soforthilfe i. H. v. 9.000,00 € [...] als einmalige Pauschale“. Gemäß Ziffer 2. des Bescheids erfolgte die Soforthilfe ausschließlich zur Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie als Einmalzahlung für einen dreimonatigen Bewilligungszeitraum ab Antragstellung. Die Soforthilfe diene insbesondere zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, die seit dem 01.03.2020 in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie entstanden seien. Unter Ziffer II. 3. sah der Bescheid vom 28.03.2020 folgende Nebenbestimmung vor: 11

„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 [...] zurückzuzahlen.“ 12

Zu den weiteren Einzelheiten wird auf den Bescheid vom 28.03.2020 (Bl. 5 – 8 der Verwaltungsvorgänge) Bezug genommen. 13

Am 30.03.2020 veröffentlichte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie „Kurzfakten zum Corona-Soforthilfe-programm des Bundes“ auf seiner Homepage. 14

Am 31.05.2020 wurden die „Richtlinien des Landes zur Gewährung von Soforthilfen für gewerbliche Kleinunternehmen, Selbstständige und Angehörige freier Berufe, die infolge der Sars-CoV-2-Pandemie in ihrer Existenz gefährdet sind“ als Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (Az. VB 5 - 2020) – im Folgenden: 15

Soforthilfe - Richtlinie – erlassen und traten laut Ziffer 9. der Soforthilfe-Richtlinie mit Wirkung vom 27.03.2020 in Kraft.

Mit E-Mail vom 15.06.2021 forderte der Beklagte die Klägerin auf, zur nachträglichen Berechnung des Liquiditätsengpasses die der Mail beigefügten Rückmeldeformulare auszufüllen und an den Beklagten digital zurückzusenden. 16

In ihrer Rückmeldung vom 08.11.2021 gab die Klägerin an, sie wähle als Förderzeitraum den Zeitraum April bis Juni 2020 aus und nehme den fiktiven Unternehmerlohn in Höhe von 2.000 EUR nicht in Anspruch. Aus der Gegenüberstellung der Einnahmen der Klägerin mit ihren Ausgaben aus den drei Monaten des Bewilligungszeitraums ergab sich ein betrieblicher Liquiditätsengpass von 2.588 EUR. Sie versicherte, ihr sei bekannt, dass sie „für den Fall einer erforderlichen Rückzahlung den Betrag selbstständig zurück überweisen“ müsse. Fragen zum Umsatzausfall im Bewilligungszeitraum sahen die Rückmeldeformulare des Beklagten nicht vor. 17

Am 18.12.2021 erließ der Beklagte einen Schlussbescheid. Mit den Ziffern 1. und 2. des Bescheids stellte er einen Liquiditätsengpass von 2.588 EUR fest und setzte die Höhe der Soforthilfe auf diesen Betrag fest. Mit Ziffer 3. des Bescheids forderte er die Klägerin zur Rückzahlung des überzahlten Betrages von 6.412 EUR auf. 18

Zur Begründung führte der Beklagte aus, er sei nach Ziffer 5.2 der Soforthilfe-Richtlinie auch für die Rückforderung überzahlter Beträge zuständig. Nach den Ziffern 3.1, 3.2, 5.2 und 5.3 der Soforthilfe-Richtlinie werde die NRW-Soforthilfe 2020 zwar zunächst in voller Höhe gewährt. Die endgültige Festsetzung erfolge aber erst nach Rückmeldung und Berechnung des Liquiditätsengpasses. Decke der Liquiditätsengpass die gezahlte Soforthilfe nicht vollständig ab, werde Soforthilfe nur in Höhe des Liquiditätsengpasses gewährt. Auf Grundlage der Rückmeldung der Klägerin bestehe nur ein Liquiditätsengpass in Höhe von 2.588 EUR. Der überzahlte Betrag sei daher nach § 49a Abs. 1 VwVfG in entsprechender Anwendung zurückzufordern. Der Schlussbescheid trete insoweit an die Stelle des ursprünglichen Bewilligungsbescheids. Zu den weiteren Einzelheiten wird auf den Schlussbescheid vom 18.12.2021 (Bl. 23 – 27 der Verwaltungsvorgänge) Bezug genommen. 19

Die Klägerin hat am 10.01.2022 Klage erhoben. 20

Zur Begründung trägt sie vor, der Schlussbescheid sei bereits aus formellen Gründen rechtswidrig. Im Verfahren sei der Datenschutz nicht gewährleistet und insoweit gegen Art. 22 DSGVO verstoßen worden. Der Beklagte habe außerdem ohne entsprechende Ermächtigung nach § 35a VwVfG ein rein digitales Rückmeldeverfahren durchgeführt. Zudem sei sie nicht angehört worden. In materieller Hinsicht habe es sich bei dem Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 nicht um eine vorläufige, sondern um eine endgültige Bewilligung gehandelt. Der Bescheid bringe an keiner Stelle eindeutig zum Ausdruck, dass es sich um eine vorläufige Bewilligung handle. Der Begriff „vorläufig“ komme im Bescheid nicht vor. Insbesondere begründe Ziffer II. 3. des Bescheids nicht die Vorläufigkeit der Bewilligung, sondern enthalte eine selbstständige Rückzahlungsverpflichtung der Klägerin unter Angabe bereits der IBAN und des Verwendungszwecks der Rückzahlung, sodass es eines weiteren Verwaltungsverfahrens insoweit nicht bedürfe. Auf die später erlassene Soforthilfe-Richtlinie sowie die später geschlossene Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern könne es insoweit nicht ankommen. Zumindest müsse aber auch der Umsatzausfall im Rahmen einer Schlussbescheidung Berücksichtigung finden. Sowohl die von dem Beklagten veröffentlichten FAQs als auch der Bewilligungsbescheid in Ziffer II. 3. würden hierauf Bezug nehmen, sodass die Klägerin darauf vertrauen dürfe, dass auch der Umsatzausfall im 21

Rahmen eines Schlussbescheides umfasst sei. Dass das Land dies gegebenenfalls anders beabsichtigt habe, sei unerheblich, da es auf die tatsächliche Umsetzung im Bewilligungsbescheid ankomme. Die von dem Beklagten nunmehr vorgeschlagene Differenzierung in Antrags- und Anspruchsvoraussetzungen finde in den Antragsunterlagen, den FAQs und dem Bewilligungsbescheid keine Stütze. Bestimmtheitsmängel gingen insoweit zu Lasten des Beklagten. Eine Umdeutung in eine Teil-Rücknahme oder einen Teil-Widerruf scheitere am erklärten Willen des Beklagten.

Die Klägerin beantragt,

22

den Schlussbescheid der Bezirksregierung L. mit dem Az. 34.Soforthilfe-2020 -171358 vom 18.12.2021 aufzuheben.

23

Der Beklagte beantragt,

24

die Klage abzuweisen.

25

Er führt aus, das Soforthilfe-Programm habe auf einer Bundesförderung beruht, die auf die Überbrückung akuter Liquiditätsengpässe gerichtet gewesen sei. Der Beklagte habe sich dazu entschieden, den Förderhöchstbetrag als vorläufige Pauschale auszuführen, um möglichst schnell Hilfe leisten zu können. Eine Ermittlung des Liquiditätsengpasses sei aber erst rückblickend möglich. Einer Anhörung vor Erlass des Schlussbescheides habe es nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nicht bedurft. Ein Verstoß gegen § 35a VwVfG scheide ebenfalls aus, weil dieser in Fällen wie hier teleologisch zu reduzieren sei. Eventuelle Verstöße hiergegen seien aber jedenfalls nach § 46 VwVfG unbeachtlich. Der Beklagte sei nach seiner Verwaltungspraxis verpflichtet, vorläufig ausgezahlte Höchstbeträge gleichheitsmäßig entsprechend des Verwendungszwecks zurückzufordern. Der Bewilligungsbescheid habe hier zulässigerweise als vorläufiger Bescheid erlassen werden dürfen. Dies komme auch im Begriff der „einmaligen Pauschale“, durch den andernfalls sinnlosen dreimonatigen Bewilligungszeitraum und die Regelung in Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids hinreichend bestimmt zum Ausdruck. Bei der Bewertung der Regelungen des Bewilligungsbescheides aus Sicht des objektiven Empfängers müsse auch beachtet werden, dass von 400.000 Bescheiden lediglich 2.000 beklagt worden seien und 60.000 Betroffene freiwillig erklärt hätten, keinen Liquiditätsengpass erlitten zu haben und daher auf die Soforthilfe zu verzichten. Ein Großteil der Empfänger habe den Bescheid daher so verstanden wie der Beklagte. Die Berechnung des Liquiditätsengpasses erfolge nach den Vorgaben der Soforthilfe-Richtlinie, die zwischen Antrags- und Anspruchsvoraussetzungen differenziere. Ein Antrag habe danach schon bei einem Umsatzausfall erfolgen können, ein Anspruch bestehe aber nur bei einem Liquiditätsengpass. Dies entspreche dem Sinn der Förderung, wirtschaftliche Notlagen abzumildern, da bei einem bloßen Umsatzausfall eine solche Notlage noch nicht vorliegen müsse. Ersichtlich sei dies auch aus den Antragsunterlagen, in welchen auf eine existenzbedrohliche Wirtschaftslage Bezug genommen werde, welche bei bloßen Umsatzausfällen nicht vorliege. Die Richtlinie stelle auch keine unzulässige Rückwirkung dar, da sie nur verwaltungsintern das Ermessen leite. Selbst wenn man von einer Rückwirkung ausgehe, sei der Fördersachverhalt zudem noch nicht abgeschlossen gewesen. Eine Rückwirkung liege aber auch deshalb nicht vor, weil die Soforthilfe-Richtlinie die bestehende Verwaltungspraxis gerade bestätigt habe. Maßgeblich für den Schlussbescheid sei aber nur die Verwaltungspraxis zum Zeitpunkt dessen Erlasses, in welchem die Soforthilfe-Richtlinie jedenfalls gegolten habe.

26

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte des vorliegenden Verfahrens sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge

27

Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

Die Klage hat Erfolg. Sie ist zulässig und begründet.

Die Klage ist als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO statthaft. Denn die Klägerin wendet sich gegen den Schlussbescheid vom 18.12.2021, der eine sie rein belastende Regelung darstellt. Die mit dem Schlussbescheid getroffenen Regelungen führen nämlich noch unabhängig von der Frage, wie das Verhältnis zwischen Bewilligungsbescheid und Schlussbescheid dogmatisch zu bewerten ist, jedenfalls dazu, dass der Klägerin eine ihr bereits durch den Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 gewährte subjektive Rechtsposition – die gewährte Förderung von 9.000 EUR sowie damit verbunden das Recht, diese Förderung während des Bestands des Bewilligungsbescheids behalten zu dürfen – entzogen wird. Dieser Belastung kann sie sich entsprechend ihres maßgeblichen Klagebegehrens nach § 88 VwGO am besten erwehren, indem sie den Schlussbescheid anfechtet. Es liegt insbesondere auch kein Fall einer vorrangigen Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 S. Alt. VwGO vor, weil es der Klägerin nicht darum geht, einen materiellen Anspruch durch das Erzwingen des Erlasses eines Verwaltungsakts durchzusetzen. Sie kann durch eine Verpflichtungsklage etwa gerichtet auf Erlass eines Schlussbescheids anderen Inhalts keine Erweiterung ihrer subjektiven öffentlichen Rechte erreichen, da sie bereits aufgrund des Bewilligungsbescheids die Maximalförderung zugesprochen bekommen hat.

Die auch im Übrigen zulässige Klage ist zudem begründet. Der angefochtene Bescheid des Beklagten vom 18.12.2021 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO. Der Beklagte hat die mit Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 gewährte Soforthilfe zu Unrecht auf einen Betrag von 2.588 EUR festgesetzt (Ziffer 2. des Schlussbescheids) und einen Betrag von 6.412 EUR zurückgefordert (Ziffer 3. des Schlussbescheids).

Der Beklagte geht bereits im Ausgangspunkt zu Unrecht davon aus, dass es sich bei dem Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 lediglich um eine vorläufige Bewilligung handelt, die er durch einen Schlussbescheid ersetzen durfte (dazu I.). Selbst wenn man dies anders sähe und von einer vorläufigen Bewilligung ausginge, wäre die Klage aber immer noch begründet, da der Beklagte sich durch die Festsetzung der Soforthilfe in Ziffer 2. des Schlussbescheids vom 18.12.2020 in rechtlich nicht zulässiger Weise über verbindliche Vorgaben des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 hinweggesetzt hätte (dazu II.).

I.

Der Bewilligungsbescheid vom 28.03.2022 trifft hinsichtlich der der Klägerin gewährten Zuwendung in Form der Soforthilfe eine endgültige Regelung und stellt insoweit keinen sogenannten vorläufigen Verwaltungsakt dar.

Von einem vorläufigen Verwaltungsakt ist im Bereich der Zuwendungsgewährung auszugehen, wenn die Zuwendung unter dem Vorbehalt einer späteren abschließenden Entscheidung bewilligt wird. Ein solcher Bewilligungsbescheid ist in seinem Regelungsinhalt dahingehend eingeschränkt, dass der Begünstigte die Zuwendung zunächst nur vorläufig bis zum Erlass einer endgültigen Entscheidung behalten darf. Ob ein Anspruch auf das endgültige Behaltendürfen der Zuwendung besteht, hängt dagegen von dem Inhalt des abschließenden Bewilligungsbescheids, des Schlussbescheids ab.

28

29

30

31

32

33

34

35

36

- Vgl. BVerwG, Urteil vom 14. April 1983 – 3 C 8.82 –, Rn. 33, juris; BVerwG, Urteil vom 19. November 2009 – 3 C 7.09 –, Rn. 14 juris. 37
- Das Bedürfnis für eine solche lediglich vorläufige Regelung kann insbesondere dann bestehen, wenn zum Erlasszeitpunkt des vorläufigen Bescheids eine tatsächliche Unsicherheit besteht. Das Subventionsverhältnis wird dabei zunächst durch den Zuwendungsbescheid geregelt, der aber unter den Vorbehalt der späteren Festsetzung gestellt wird und damit auf eine Ergänzung durch einen weiteren Verwaltungsakt angelegt ist, durch den die Zuwendung in den offen gehaltenen Punkten abschließend geregelt werden sollte. 37
- Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. November 2009 – 3 C 7.09 –, Rn. 15 juris; OVG NRW, Urteil vom 17. Juni 2020 – 4 A 436/17 –, Rn. 63, juris. 38
- Der Vorbehalt endgültiger Regelung bewirkt, dass die Behörde die vorläufige Regelung im Ausgangsbescheid durch die endgültige Regelung im Schlussbescheid ersetzen kann, ohne insoweit an die Einschränkungen der §§ 48, 49 VwVfG gebunden zu sein. Bei einer späteren endgültigen Regelung durch einen Schlussbescheid bedarf es insoweit keiner Aufhebung der unter Vorbehalt ergangenen Bewilligung, da diese durch den Schlussbescheid ersetzt wird. 39
- Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. November 2009 – 3 C 7/09 –, Rn. 16, juris; OVG NRW, Urteil vom 28. September 1990 - 15 A 708/88 -, NVWZ 1991, 588 (589); HK-VerwR/Kyrill-Alexander Schwarz, 5. Aufl. 2021, VwVfG § 35 Rn. 28; Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 35 Rn. 245. 40
- Wie weit der Vorbehalt der endgültigen Regelung reicht und ob er die Bewilligung insgesamt oder nur Teilregelungen des ursprünglichen Bewilligungsbescheids umfasst, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Denn die Vorläufigkeit muss sich nicht auf den ersten Bescheid insgesamt beziehen, sondern kann und muss gegebenenfalls auf einzelne Aspekte beschränkt sein. Es können also auch bereits im vorläufigen Bewilligungsbescheid endgültige Teil-Regelungen getroffen und dem Adressaten insoweit gesicherte (Teil-) Rechtspositionen vermittelt werden. Auch wenn daher die Behörde einen unter Vorbehalt gestellten Verwaltungsakt später durch einen Schlussbescheid ersetzt, so kommt eine inhaltlich abweichende Regelung im Schlussbescheid – außer in den Fällen der §§ 48, 49 VwVfG – nur in Betracht, wenn sie aus den Gründen ergeht, wegen derer die frühere Regelung unter Vorbehalt gestellt wurde. 41
- Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. November 2009 – 3 C 7.09 –, Rn. 17, juris. 42
- Die Regelungen des ursprünglichen Bewilligungsbescheids unterliegen insoweit der Auslegung aus Sicht eines objektiven Empfängers entsprechend der §§ 133, 157 BGB. Das Gericht hat den Bewilligungsbescheid dahin zu erforschen, wie der Adressat ihn unter Berücksichtigung der ihm bekannten oder erkennbaren Umstände bei objektiver Auslegung verstehen musste. 43
- Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Januar 2019 – 10 C 5.17 –, Rn. 25, juris; BVerwG, Urteil vom 15. März 2017 – 10 C 1.16 –, Rn. 14, juris; OVG NRW, Urteil vom 17. Juni 2020 – 4 A 436/17 –, Rn. 56, juris; OVG NRW, Beschluss vom 29. Mai 2017 – 4 A 1513/15 –, Rn. 5, juris. 44
- Abzustellen ist dabei auf Sicht des Adressaten zum Erlasszeitpunkt des ursprünglichen Bewilligungsbescheides unter Berücksichtigung allein der zu diesem Zeitpunkt bekannten 45

oder jedenfalls erkennbaren Umstände. Nach Erlass eines Zuwendungsbescheides kann die Behörde nicht mehr frei über die Auslegung von darin verwandten Begrifflichkeiten entscheiden. Der Bescheid hat insoweit Fakten geschaffen, über die sie sich auch im Rahmen des Zuwendungsrechts nicht nach Ermessen hinwegsetzen kann.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29. Mai 2017 – 4 A 1513/15 –, Rn. 7, juris. 46

Welche Teile des ursprünglichen Bewilligungsbescheids unter dem Vorbehalt einer abschließenden Regelung stehen und welche bereits im ursprünglichen Bescheid endgültige Regelungen treffen, muss sich vor allem aus dem vorläufigen Bewilligungsbescheid selbst ergeben. Insoweit muss in diesem ausdrücklich bezeichnet oder zumindest eindeutig erkennbar sein, hinsichtlich welcher Regelung die Erlassbehörde sich eine spätere Entscheidung vorbehalten will. Dies folgt einerseits aus dem Gebot hinreichender Bestimmtheit von Verwaltungsakten im Sinne des § 37 Abs. 1 VwVfG, andererseits mit Blick auf den Vertrauensschutz des Adressaten. Unklarheiten gehen zu Lasten der Erlassbehörde, die es insoweit in der Hand hat, Bestimmtheits- oder Auslegungsprobleme durch eindeutige Formulierungen im ursprünglichen Bescheid zu vermeiden. 47

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. September 1990 - 15 A 708/88 -, NVWZ 1991, 588 (589); Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 35 Rn. 247. 48

Unter Berücksichtigung dessen ist es nicht ausreichend, wenn sich die Auslegung als vorläufiger Verwaltungsakt lediglich als noch mögliche Deutung neben einer Vielzahl weiterer möglicher Auslegungen darstellt. Es genügt für die Annahme eines Regelungsvorbehalts nicht, dass ein Bewilligungsbescheid auch als vorläufiger Verwaltungsakt verstanden werden kann. 49

A. A. wohl VG Düsseldorf, Urteil vom 16. August 2022 – 20 K 7488/20 –, Rn. 104 – 105, juris. 50

Vielmehr ist es erforderlich, dass der Regelungsvorbehalt aus dem Bescheid sowie den erkennbaren Umständen für einen objektiven Empfänger als die einzig sinnvolle Deutung erscheint und sich dieses Verständnis dem objektiven Empfänger aufdrängen muss. Dabei gebieten es die mit dem Vorbehalt späterer endgültiger Entscheidung verbundene Folge des Ausschlusses von Vertrauensschutz und die Verwandtheit dieser Regelungsweise mit Befristung, Bedingung und Widerrufsvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwVfG), 51

vgl. BVerwG, Urteil vom 19. November 2009, 3 C 7.09, juris, Rn. 20, 52

strenge Anforderungen an die Einhaltung des Bestimmtheitsgebots (§ 37 VwVfG NRW) für die Vorläufigkeit einer Regelung und ihres genauen Umfangs zu stellen. 53

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. September 1990, 15 A 708/88, NVWZ 1991, 588 (589); Schimmelpfennig, Vorläufige Verwaltungsakte, S. 160; König, BayVBl. 1989, 36; Martens, DÖV 1987, 998. 54

Nach diesem Maßstab ist der Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 dahin auszulegen, dass er die der Klägerin gewährte Förderung insbesondere auch der Höhe nach endgültig regelt. Der Beklagte hat sich im insoweit allein maßgeblichen Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 den Erlass eines Schlussbescheides weder ausdrücklich noch zumindest noch ausreichend deutlich vorbehalten, sondern den Antrag der Klägerin vom 28.03.2020 – auch hinsichtlich der Höhe der Soforthilfe - in Wahrheit abschließend beschieden. 55

Der Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 bringt an keiner Stelle, insbesondere im Tenor und/oder in den einschlägigen Ziffern II. 3., 4. und 8. der Nebenbestimmungen, die Vorläufigkeit bzw. Vorbehaltlichkeit der Gewährung der Soforthilfe für den objektiven Empfängerhorizont mit (noch) hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck. Ausreichend, aber auch notwendig wäre es hierzu gewesen, einen entsprechenden Entscheidungsvorbehalt bzw. eine Vorläufigkeit der Bewilligung der Zuwendung mit Blick auf eine erst zukünftig (abschließend) zu bewilligende Zuwendung mit der gebotenen Klarheit und Eindeutigkeit zum Inhalt des Bescheids zu machen. Das ist hier nicht geschehen.

Der Bescheid enthält unter Ziffer „1. Bewilligung“ die der Höhe nach einschränkungslose „Bewilligung“ einer „Soforthilfe i.H.v. 9.000,00 €“. Ein Hinweis auf eine etwaige Höchstbetragsförderung mit späterer endgültiger Abrechnung etwa über den Zusatz „bis zu 9.000,00 €“, der sich gerichtsbekannt in einer Fülle von Bewilligungsbescheiden der Bezirksregierung L. bei anderen Förderprogrammen findet, fehlt. 57

Die Bewilligung „als einmalige Pauschale“ spricht nicht hinreichend deutlich für eine vorläufige Regelung zur Höhe der Corona Soforthilfe. Denn die Wortbedeutung erfasst zwar auch eine vorläufige Geldsumme, die man vor der endgültigen Abrechnung erhält. Eine einmalige Pauschale kann aber auch als ein Geldbetrag, der mehrere Teilsummen zusammenfasst, die nicht einzeln abgerechnet werden, verstanden werden. Ebenso kann der Begriff der Pauschale auch genau umgekehrt zu der von dem Beklagten vorgenommenen Deutung verstanden werden, dass nämlich gerade keine genaue Ermittlung des durch die Förderung zu kompensierenden Ausfalls erfolgen soll, sondern dieser durch eine einmalige – z. B. aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung oder Beschleunigung vorgenommene – Pauschalzahlung abgegolten wird. Diese mehrfache Wortbedeutung schließt die erforderliche Bestimmtheit im oben dargelegten Sinn aus. 58

A. A. wohl VG Düsseldorf, Urteil vom 16. August 2022 – 20 K 7488/20 –, Rn. 104, juris. 59

Auch die Festlegung eines dreimonatigen Bewilligungszeitraums in Ziffer 2. des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 zwingt nicht zu dem Schluss, es handle sich um eine bloß vorläufige Bewilligung. Die Festlegung eines Bewilligungszeitraums ist keinesfalls ein Alleinstellungsmerkmal eines vorläufigen Verwaltungsakts, sondern erfolgt regelmäßig auch bei endgültigen Förderbescheiden. Dies macht auch bei endgültigen Förderbescheiden, denen ebenfalls ein Verwendungsnachweisverfahren – ggfs. verbunden mit einem Widerrufsverfahren nach § 49 Abs. 3 VwVfG – nachgeschaltet sein kann, Sinn, um den relevanten Zeitraum hinsichtlich förderungsrelevanter Ausgaben und Kosten zu ermitteln. 60

Der im Zuwendungsbescheid unter Ziffer II. 3. der Nebenbestimmung zu findende Passus, 61

„Sollten Sie am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraumes 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 Aktenzeichens zurückzuzahlen. ...“, 62

reicht nicht aus, um hierdurch einen Vorläufigkeitsvorbehalt mit hinreichender Bestimmtheit begründen zu können. Zwar kommt in ihm zum Ausdruck, dass die ausgezahlte Finanzhilfe noch von zukünftigen Faktoren abhängig ist, die zum Bewilligungszeitpunkt noch nicht feststehen. Es gibt jedoch unterschiedlichste verwaltungsrechtliche Regelungsmöglichkeiten, wie mit solchen zukünftigen Faktoren umgegangen werden kann. 63

Vgl. instruktiv BVerwG, Urteil vom 14. April 1983 – 3 C 8/82 –, Rn. 23 ff., juris. 64

Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids ist aus Sicht eines objektiven Empfängers nicht als Vorbehalt einer abschließenden Behördenentscheidung zu verstehen. Mit dieser Regelung wurde vielmehr von der Klägerin nach dem eindeutigen Wortlaut eine von ihr selbst und eigenverantwortlich vorzunehmende nachträgliche Berechnung von Ist-Werten zur tatsächlichen Höhe des Umsatzausfalls und des Liquiditätsengpasses während des Bewilligungszeitraums verlangt, mit der Folge die selbsttätig errechneten zu viel gewährten Unterstützungsgelder zurückzuzahlen. Aus dieser selbsttätig und eigenverantwortlich vorzunehmenden Berechnungs- und Prüfpflicht des Zuwendungsempfängers und einer hieraus gegebenenfalls resultierenden Rückzahlungspflicht kann unter Anwendung des gebotenen strengen Maßstabs nach dem maßgeblichen objektiven Empfängerhorizont nicht mit der gebotenen Klarheit und Eindeutigkeit entnommen werden, dass damit der Begünstigte die empfangene Leistung in jedem Fall nur vorläufig bis zum Erlass einer späteren endgültigen Regelung durch die Behörde behalten darf. Denn von einem irgendwie gearteten – nachträglichen – Tätigwerden der Behörde ist hier überhaupt nicht die Rede. Dies gilt umso mehr für den Fall, dass die selbsttätig und eigenverantwortlich vom Begünstigten vorgenommene Berechnung keinen zu viel gezahlten Betrag ergeben sollte. Eine vorbehaltenen endgültige Festsetzung der Höhe der Soforthilfe in einem zweiten Verwaltungsakt ist damit in dieser Regelung nicht vorgesehen. Soweit in dieser Regelung ein Hinweis auf ein späteres Rückmeldeverfahren gesehen wurde, 65

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 16. August 2022 – 20 K 7488/20 –, Rn. 104, juris, 66

kann die erkennende Kammer einen solchen Hinweis weder dem Wortlaut noch dem Sinn der Regelung entnehmen. Ein solches Verfahren wird in Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids, der ausdrücklich nur den Bescheidadressaten anspricht, nicht erwähnt. 67

Es dürfte viel dafür sprechen, dass es sich stattdessen bei dieser Regelung um eine Auflage i.S.v. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW handelt. Einem solchen Verständnis könnte jedenfalls nicht entgegengehalten werden, dass die Konstruktion einer nachträglichen Kontrolle der Förderung durch Begründung einer Mitwirkungsverpflichtung zur Selbstkontrolle in Form einer Auflage ungeeignet wäre, um eine angemessene Überprüfung der Förderung zu ermöglichen. Denn wenn es in diesem Fall dazu käme, dass ein Adressat einer solchen Mitwirkungsverpflichtung nicht nachkäme, stehen im Rahmen des allgemeinen Verwaltungsrechts geeignete Möglichkeiten zum Beispiel in Form eines Widerrufsverfahrens nach § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwVfG zur Verfügung, um die benötigten Angaben zu ermitteln und gegebenenfalls überzahlte Beträge zurückzufordern. Ob es sich bei der Regelung in Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids vom [00.00.0000] tatsächlich um eine Auflage handelt und welcher Inhalt dieser genau zukommt, kann offenbleiben. Denn der Beklagte hält der Klägerin in dem angefochtenen Schlussbescheid einen solchen Auflagenverstoß jedenfalls nicht vor. In der von dem Beklagten umgesetzten „Rückmeldung des Liquiditätsengpasses NRW Soforthilfe 2020“ der Klägerin vom 08.11.2021 heißt es dementsprechend: „Dieses Rückmelde-Formular dient der Meldung des vorzeitig freiwillig ermittelten Liquiditätsengpasses....“. Bei einer freiwilligen Ermittlungstätigkeit des Zuwendungsempfängers selbst handelt es sich aber nicht um die behördliche Ausübung einer im Bewilligungsbescheid gemachten vorläufigen Regelung. 68

Ein Vorbehalt einer späteren Entscheidung ergibt sich auch nicht aus den Regelungen in den Ziffern II. 4., 5. und II. 8. des Bewilligungsbescheids. 69

Ziffer II. 4. enthält eine Regelung hinsichtlich eventueller Rückzahlungspflichten wegen falscher Angaben bei der Antragstellung oder wegen Überkompensation. Damit wird lediglich eine Rückzahlungspflicht für diese Fälle geregelt, ohne dass sich hierin die Vorläufigkeit der Bewilligung insgesamt in hinreichender Klarheit ausdrücken würde.

In Ziffer II. 5. wird sich ausdrücklich „im Einzelfall“ eine spätere Verwendungsprüfung vorbehalten, was jedenfalls keinen Vorbehalt einer abschließenden Entscheidung für die Gesamtförderung begründet. Die Existenz eines Verwendungsnachweisverfahrens für sich allein genommen ist insoweit ebenfalls nicht aussagekräftig, weil eine Verwendungsnachweisprüfung auch bei endgültigen Förderbescheiden stattfindet und gegebenenfalls etwa im Falle der zweckwidrigen Verwendung zu einem Rückforderungsverfahren nach § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwVfG führen kann. Allein die Notwendigkeit eines nachträglichen Verwendungsnachweises besagt für sich genommen dementsprechend nichts über die Frage der Vorläufigkeit einer Zuwendungsbewilligung aus. Diese ergibt sich erst im Zusammenspiel mit etwaigen weiteren Regelungen eines Bescheides, etwa in der Zusammenschau mit einer Höchstbetrags-/Anteilsfinanzierung. Anderweitige Anzeichen für eine vorläufige Regelung finden sich im Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 aber gerade nicht. Außerdem wäre sinnlos, zu formulieren, dass „im Einzelfall eine Prüfung“ vorbehalten wird, wenn beabsichtigt gewesen wäre, eine eventuelle Rückzahlungsverpflichtung stets im Rahmen eines Schlussbescheids rechtsverbindlich und vollziehbar festzustellen.

71

Da im Bewilligungsbescheid nach alledem keine erkennbaren und belastbaren Anhaltspunkte für eine bloß vorläufige Bewilligung vorliegen, käme die Annahme, dass der Bescheid gleichwohl eine bloße vorläufige Bewilligung regelt, wenn überhaupt nur noch in Betracht, wenn sich für den objektiven Adressaten aus sonstigen Umständen zwingend der Schluss aufdrängen musste, dass der Bescheid – gleichsam entgegen seines Wortlauts – lediglich eine bloß vorläufige Bewilligung ausspricht. Zu einem derartigen Schluss zwingen aber weder die Antragsunterlagen, die nach Ziffer 2. des Bewilligungsbescheides Bescheidbestandteil sind, noch die sonst zum Bewilligungszeitpunkt verfügbaren Informationen.

72

In den Antragsunterlagen findet sich an keiner Stelle ein expliziter Hinweis darauf, dass eine Bewilligung bloß vorläufig erfolgen und nach Ablauf des Bewilligungszeitraums ein späteres Rückmeldeverfahren mit Erlass eines Schlussbescheides stattfinden solle. Insbesondere kann aus der in Ziffer 6.11 der Antragsunterlagen abgegebenen Versicherung, es sei bekannt, dass der Zuschuss im Falle einer Überkompensation zurückzuzahlen sei, kein Schluss auf eine bloß vorläufige Bewilligung gezogen werden. Denn allein die abstrakte Verpflichtung zur Rückzahlung einer Überkompensation sagt nichts darüber aus, wie eine solche Rückzahlungsverpflichtung verwaltungsverfahrensrechtlich konstruiert wird. Auch insoweit kämen neben einer bloß vorläufigen Bewilligung alternative Gestaltungen – z. B. in Form einer auflösenden Bedingung oder eines späteren Widerrufsverfahrens nach § 49 Abs. 3 VwVfG – in Betracht.

73

Auch die übrigen zum Zeitpunkt der Bewilligung veröffentlichten Informationen zwingen nicht zum Schluss, es finde mit dem Bewilligungsbescheid lediglich eine vorläufige Bewilligung statt. Soweit in den „Eckpunkte[n] zur Corona-Soforthilfe für Kleinunternehmen und Soloselbständige“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie sowie dem Bundesministerium der Finanzen vom 23.03.2020 ausgeführt ist, dass die „Finanzielle Soforthilfe „... Bis 9.000,00 € ... bzw. Bis 15.000,00 € ...“ betrage, kommt damit nicht zugleich hinreichend deutlich im Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 selbst eine Höchstbetragsfinanzierung unter Vorbehalt einer späteren endgültigen Bewilligung zum

74

Ausdruck. Denn der Bewilligungsbescheid bewilligt im Gegensatz zu diesen Regelungen nach seinem eindeutigen Wortlaut eine „Soforthilfe i.H.v. 9.000,00“ und enthält gerade nicht den Zusatz „bis zu“.

Hinzu kommt, dass andere veröffentlichte Informationen im Gegenteil zu dem Schluss berechtigen konnten, dass der Förderbetrag in Maximalhöhe und endgültig bewilligt wird. In den von dem Beklagten veröffentlichten FAQs, die insoweit für die Allgemeinheit Hinweise und Informationen zur Förderung durch die Soforthilfe des Beklagten geben sollen und daher von einem objektiven Empfänger zur Auslegung des Bewilligungsbescheids herangezogen werden können, heißt es etwa in der Fassung vom 28.03.2020 (Anlage B5, Beiakte 003) auf die Frage „Wie hoch ist die Förderung?“ 75

„Die Soforthilfe erfolgt im Rahmen eines einmaligen, nicht rückzahlbaren Zuschusses. Sie [...] beträgt für drei Monate: 9.000 Euro für antragsberechtigte Solo-Selbstständige und Antragsberechtigte mit bis zu 5 Beschäftigten.“ 76

Auf die Frage, ob geprüft wird, ob dem Antragsteller die Hilfe wirklich zugestanden hat und wenn nein, ob die Hilfe ggfs. zurückgezahlt werden muss, antworten die FAQs vom 27.03.2020 (Anlage B4, Beiakte 003): 77

„Der Antragsteller versichert im Formular, dass er alle Angaben nach bestem Wissen und Gewissen und wahrheitstreu gemacht hat. [...] Da dem Antrag die Steuernummer bzw. die Steuer-ID beizufügen ist, hat das Finanzamt die Möglichkeit, die Plausibilität der Inanspruchnahme im Nachhinein zu prüfen. [...] 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 zurückzuzahlen.“ 78

Auch hier ist an keiner Stelle auch nur ansatzweise die Rede davon, die Soforthilfe würde lediglich vorläufig bewilligt und dann in einem separaten Verfahren durch einen Schlussbescheid des Beklagten abschließend festgesetzt. Vielmehr bestätigt insbesondere die zweite zitierte Antwort das oben genannte Verständnis der Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids, nach dem die Überprüfung einer Rückzahlungspflicht nach der Regelungstechnik des Bescheids zunächst Sache des Zuwendungsempfängers ist. Es wäre sinnlos, zu formulieren, dass der Antragsberechtigte zur Rückzahlung überzahlter Mittel „gehalten“ ist, wenn beabsichtigt gewesen wäre, eine eventuelle Rückzahlungsverpflichtung stets und in jedem Einzelfall im Rahmen eines Schlussbescheids rechtsverbindlich und vollziehbar festzustellen. 79

Soweit der Beklagte sich darüber hinaus auf nach dem Erlasszeitpunkt des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 veröffentlichte Hinweise und Regelwerke, insbesondere auf die Soforthilfe-Richtlinie beruft, kann dahinstehen, ob diese für die von dem Beklagten vertretene Auslegung des Bewilligungsbescheids sprechen. Denn ihnen kann von vornherein keine Bedeutung für die Auslegung des Bewilligungsbescheids zukommen, da der maßgebliche objektive Empfängerhorizont des Bescheidempfängers sich von vornherein nur anhand der im Zeitpunkt des Bescheiderlasses bereits bekannten Gesamtumstände bemessen kann. Hierzu gehören später ergangene Regelwerke ersichtlich nicht. Dem Umstand, dass dieser Erlass in rechtlicher Hinsicht mit Rückwirkung zum 27.03.2020, dem ersten Tag der Freischaltung des Online-Antragsverfahrens, in Kraft getreten ist, kommt für die hier allein maßgebliche Frage der Bescheidauslegung ebenfalls keine Bedeutung zu. Denn das rechtlich rückwirkende Inkrafttreten ändert nichts daran, dass die Richtlinien im Zeitpunkt des Bescheiderlasses tatsächlich noch nicht existent und dementsprechend für die Betroffenen schlicht nicht erkennbar waren. Auf die weiteren zwischen den Beteiligten 80

aufgeworfenen Fragen der rechtlichen Zulässigkeit eines rückwirkenden Inkrafttretens kommt es danach nicht an.

Die nach alledem durch den Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 erfolgte verbindliche Festsetzung der Förderung ist für sich auch rechtlich nicht zu beanstanden. Sie widerspricht insbesondere nicht der zum Zeitpunkt der Bewilligungsentscheidung ausgeübten tatsächlichen Verwaltungspraxis, an welche die Behörde im Rahmen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG als objektivem Rechtmäßigkeitskriterium gebunden war. 81

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 23. April 2003 – 3 C 25.02 –, Rn. 17, juris; OVG NRW, Beschluss vom 5. Januar 2022 – 4 A 2368/18 –, Rn. 8 f., juris mit weiteren Nachweisen aus der ständigen Rechtsprechung. 82

Es entsprach gerichtsbekanntermaßen zum Bewilligungszeitpunkt der ständigen Praxis des Beklagten, im Rahmen der Bewilligung von Förderanträgen der Soforthilfe 2020 die Bewilligungsbescheide entsprechend der im verfahrensgegenständlichen Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 getroffenen Formulierungen zu fassen. Ein offensichtlicher Verstoß gegen zum Bewilligungszeitpunkt bereits vorliegende Verwaltungsvorschriften des Beklagten ist insoweit weder vorgetragen noch ersichtlich und wäre auch unerheblich, weil es nicht darauf ankommt, wie die Verwaltungsvorschriften auszulegen sind, sondern allein darauf, wie die Bewilligungsbehörde die Verwaltungsvorschriften in ihrer ständigen tatsächlichen Praxis anwendet. 83

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 1979 – 3 C 111.79 –, Rn. 24 – 25, juris; VGH BW, Urteil vom 17. Oktober 2017 – 9 S 2244/15 –, Rn. 127, juris. 84

Eine etwa vom Beklagten nach seinem Vorbringen möglicherweise gewollte andersartige Verwaltungspraxis zur Vorläufigkeit der Bewilligungsbescheide ist hingegen irrelevant. Allein maßgeblich ist, was der Beklagte in den Bewilligungsbescheiden objektiv zum Ausdruck gebracht hat. 85

Dementsprechend wäre es auch unerheblich, wenn der Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 den Regelungen der Soforthilfe-Richtlinie widerspräche. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass unabhängig von der Frage, ob eine rückwirkende Inkraftsetzung von Verwaltungsvorschriften zulässig ist oder nicht, eine zum Zeitpunkt der ausgeübten Verwaltungspraxis schlicht noch nicht existente Verwaltungsvorschrift auf eine tatsächlich ausgeübte, also bereits stattgefundene Verwaltungspraxis denklogisch keinen Einfluss haben und diese nicht prägen kann. 86

II. 87

Selbständig entscheidungstragend ist das Gericht der Auffassung, dass die Klage der Klägerin auch dann begründet ist, wenn entgegen dem vorstehend Ausgeführten angenommen wird, dass mit dem Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 die Corona-Soforthilfe hinsichtlich ihrer Höhe nur vorläufig bewilligt worden wäre und der „Schlussbescheid“ vom 18.12.2021 diesen – vorläufigen – Bewilligungsbescheid in seinem Regelungsumfang ersetzt habe. Auch dann erweist sich der angefochtene „Schlussbescheid“ als rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). 88

Wie bereits dargelegt wurde, sind auch im Falle eines vorläufigen Verwaltungsakts nur die Regelungsbestandteile einer abschließenden Regelung durch Schlussbescheid zugänglich, 89

die auch im ursprünglichen Bewilligungsbescheid unter einen entsprechenden Vorbehalt gestellt wurden. Andere Regelungsbestandteile können bereits abschließende Regelungen enthalten und insoweit nur unter den Voraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG abgeändert werden.

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze wäre der Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 jedenfalls dahin auszulegen, dass die Voraussetzungen, unter denen der Beklagte die Förderhöhe abweichend festsetzen könnte, bereits im Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 abschließend geregelt wurden. (dazu 1.). Diesen Vorgaben widerspräche die Festsetzung der Soforthilfe durch den Schlussbescheid vom 18.12.2021 (dazu 2.). 90

1. 91

Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 macht die Rückzahlung von zwei Voraussetzungen abhängig: Die zu viel gezahlten Mittel sind zurückzuzahlen, wenn die Finanzhilfe höher ist als der Umsatzausfall abzüglich eventuell eingesparter Kosten (z.B. Mietminderung) und die Mittel nicht (vollständig) zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz bzw. Ausgleich des Liquiditätsengpasses benötigt werden. Es handelt sich hierbei um zwei grundsätzlich zu unterscheidende Merkmale, nämlich den Umsatzausfall im Bewilligungszeitraum abzgl. eingesparter Kosten einerseits und die Deckung des Liquiditätsengpasses andererseits. Diese Rückforderungsvoraussetzungen stehen – selbst wenn man entgegen der obigen Würdigung von einer lediglich vorläufigen Festsetzung der Förderungshöhe ausgeht – jedenfalls nicht unter dem Vorbehalt einer späteren – u.U. auch abweichenden – Entscheidung, sondern werden durch den Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 abschließend festgelegt. Es finden sich im Bewilligungsbescheid keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass auch die Festlegung der Rückzahlungsvoraussetzungen erst unter Vorbehalt erfolgen sollte. Ein diesbezüglicher Vorbehalt wäre rechtlich auch kaum in zulässiger Weise gestaltbar, denn anders als hinsichtlich der Förderhöhe besteht jedenfalls hinsichtlich eventueller Rückforderungsvoraussetzungen weder eine tatsächliche noch eine rechtliche Unsicherheit, die es rechtfertigen würde, die Rückforderungsvoraussetzungen von einer späteren Entscheidung abhängig zu machen. Hierbei ist auch zu bedenken, dass die in Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids definierten Voraussetzungen einer Rückzahlungsverpflichtung zugleich definieren, was überhaupt förderfähige Ausgaben im Rahmen des Zuwendungsverhältnisses sind. Schon aus Gründen des Vertrauensschutzes kann es dem Beklagten nicht möglich sein, eine Zuwendung zu bewilligen und auszuzahlen und erst später zu entscheiden, welche Art von Ausgaben mit dieser Zuwendung überhaupt dem Grunde nach gefördert werden soll. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine grundlegende Entscheidung, die der Zuwendungsgeber bereits bei der Begründung des Zuwendungsverhältnisses durch den vorherigen Bewilligungsbescheid treffen kann und hier durch die Festlegung in Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 auch getroffen hat. 92

Ähnlich VG Düsseldorf, Urteil vom 16. August 2022 – 20 K 7488/20 –, Rn. 106, juris, wo von der Festlegung von Berechnungsgrößen durch den Bewilligungsbescheid gesprochen wird. 93

Diese Festlegung in Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids ist dahin auszulegen, dass sie eine Rückforderung nur dann und auch nur soweit vorsieht, wie die gewährte Förderung sowohl den Liquiditätsengpass als auch den Umsatzausfall überschreitet. Es genügt dagegen nach dieser Regelung nicht, dass lediglich einer dieser beiden Parameter durch die Förderung überschritten wird. 94

Ausgangspunkt dieses Verständnisses ist der Wortlaut der Regelung in Ziffer II. 3., dem bei der Ermittlung des objektiven Empfängerhorizonts besonderes Gewicht beizumessen ist. Die dort geregelten beiden Voraussetzungen werden durch die Konjunktion „und“ verbunden, was für den objektiven Empfänger die Rückzahlungsverpflichtung vom kumulativen Vorliegen beider Voraussetzungen abhängig macht. Aus dem Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 ergeben sich dagegen keinerlei belastbare Anhaltspunkte dafür, dass die Verbindung der beiden Voraussetzungen durch „und“ hier als alternative Verbindung im Sinne eines „oder“ zu lesen sein soll. Erst Recht kann entgegen der Ansicht des Beklagten dem übrigen Bescheid kein Anhalt dafür entnommen werden, der Umsatzausfall sei hinsichtlich der Förderungshöhe gänzlich irrelevant. Wäre dies tatsächlich die Regelungsabsicht des Beklagten gewesen, wäre es widersinnig gewesen, den Umsatzausfall im Bewilligungsbescheid – und dann auch noch an der entscheidenden Stelle der Regelung der Rückzahlungsvoraussetzungen – überhaupt zu erwähnen. Soweit der Beklagte damit argumentiert, in Ziffer 2. des Bescheids werde als Zuwendungszweck die Milderung finanzieller Notlagen festgelegt, was bei einem bloßen Umsatzausfall nicht gegeben sei, dringt er mit diesem Einwand nicht durch. Es liegt im Verantwortungsbereich des Beklagten, im Rahmen der Zweckbestimmungsformulierung in seinen Bescheiden eindeutig und möglichst unmissverständlich festzulegen, welchen Zweck er mit der Zuwendung begünstigen will und welche Ausgaben er als von diesem Zweck erfasst ansieht. Der Begriff der „Milderung der finanziellen Notlagen“ schließt es nicht begriffsimmanent aus, hierunter auch erhebliche pandemiebedingte Umsatzausfälle zu fassen. Vielmehr dürfte der objektive Empfänger angesichts der expliziten und in seiner Bedeutung gegenüber dem Liquiditätsengpass in keiner erkennbaren Form eingeschränkten Erwähnung des Umsatzausfalls davon ausgehen, dass auch pandemiebedingte Umsatzausfälle von dem Beklagten als im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie stehende finanzielle Notlagen definiert werden.

Auch aus den übrigen zum Zeitpunkt des Erlasses des Bewilligungsbescheides erkennbaren objektiven Umständen musste sich dem Bescheidadressaten nicht aufdrängen, dass Umsatzausfälle – entgegen des Bescheidwortlauts – mit der Soforthilfe nicht zumindest auch abgedeckt werden sollten. 96

So war bereits in den Antragsunterlagen unter Ziffer 6.1 unter anderem zu versichern, dass die wirtschaftliche Tätigkeit des Förderantragstellers durch die Corona-Krise wesentlich beeinträchtigt wurde, weil „die Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat mehr als halbiert sind“ oder „die vorhandenen Mittel nicht ausreichen, um die kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen des Unternehmens zu erfüllen“. Auch an dieser Stelle werden Umsatzausfall einerseits und ein Liquiditätsengpass (ein solcher dürfte mit der zitierten Formulierung gemeint sein) andererseits gleichrangig neben anderen Fördervoraussetzungen, auf die es hier nicht ankommt, erwähnt. Die Verbindung dieser einzeln aufgezählten Versicherungen erfolgte durch die Konjunktion „oder“, was aus Sicht eines objektiven Empfängers zu dem Schluss nötigt, dass bereits das Vorliegen einer der genannten Versicherungen zur Antragsstellung genügt. Hätte von vornherein festgestanden, dass es im Rahmen der Förderung immer nur um die Deckung eventueller Liquiditätsengpässe gehen sollte, so wäre eine derartig differenzierte Aufzählung nicht erforderlich gewesen. Vor diesem Hintergrund überzeugt es auch nicht, wenn der Beklagte meint, in den Antragsunterlagen werde der Liquiditätsengpass an anderer Stelle in den Vordergrund gestellt, namentlich in Ziffer 5. und Ziffer 6.2. Hieraus musste ein objektiver Adressat angesichts der alternativen Abfrage von Umsatzausfall und Liquiditätsengpass unter Ziffer 6.1 nicht den Schluss ziehen, allein die Deckung von Liquiditätsengpässen im engeren Sinn sei Gegenstand der Förderung. Ebenso wie im Bescheid wäre es dann nämlich sinnlos, überhaupt eine Versicherung hinsichtlich eines eventuellen Umsatzausfalls zu verlangen, da 97

es in einem solchen Fall auch genügt hätte, einfach eine Versicherung hinsichtlich eines Liquiditätsengpasses zu verlangen. Die von dem Beklagten erstmals im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgeworfene Differenzierung zwischen Antragsvoraussetzungen einerseits- und Anspruchsvoraussetzungen andererseits, nach der ein Umsatzausfall zwar zur Antragstellung berechtigt, aber nichts über die Förderhöhe aussage, ist demgegenüber in den Antragsunterlagen weder offen noch indirekt angelegt. Da es bereits widersinnig ist, im Rahmen einer vorläufigen Bescheidung wie der Beklagte meint allein über die grundsätzliche Antragsberechtigung zu entscheiden – was soll einem Antragsteller die Feststellung einer derart isolierten Antragsberechtigung ohne spätere endgültige Förderung nützen? – hätte eine derartige Regelung eindeutig und von vornherein in den Antragsunterlagen angelegt sein müssen. Dies umso mehr als Ziffer 1.1 des Antragsformulars bereits regelt, wer „Antragsberechtigter“ ist. Ob eine solche Differenzierung in Antragsberechtigung und Anspruchsberechtigung in der Soforthilfe-Richtlinie angelegt ist, kann die Kammer dahinstehen lassen, da es auch in diesem Kontext auf die Soforthilfe-Richtlinie nicht ankommt. Denn wie bereits oben ausgeführt wurde, können zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses schlicht noch nicht existente Umstände – wie der erst nachträgliche Erlass der Soforthilfe-Richtlinie – keine objektiv erkennbaren Umstände im Rahmen der Ermittlung des objektiven Empfängerhorizonts darstellen.

Auch die im Internet abrufbaren und von dem Beklagten veröffentlichten FAQs bestätigen dieses Verständnis. So heißt es in der zum Bewilligungszeitpunkt veröffentlichten Fassung vom 28.03.2020 (Anlage B5, Beiakte 003) zu der Frage „Was wird gefördert?“ wörtlich [Hervorhebungen im Original]: 98

„Voraussetzung: erhebliche Finanzierungsengpässe und wirtschaftliche Schwierigkeiten in Folge von Corona. Dies wird angenommen wenn [...] 99

- die Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat mehr als halbiert sind [...] 1001

**oder [...]** 102

- die vorhandenen Mittel nicht ausreichen, um die kurzfristigen Verbindlichkeiten des Unternehmens [...] zu zahlen (=Finanzierungsengpass).“ 1004

Die von der Beklagten veröffentlichten FAQs stellen also die Voraussetzungen der Förderung – hier als erhebliche Finanzierungsengpässe und wirtschaftliche Schwierigkeiten beschrieben – wiederum in einen Zusammenhang mit Umsatzausfällen. Insbesondere ergibt sich aus der oben zitierten Formulierung abermals unter Verwendung der Konjunktion „oder“, dass bereits Umsatzausfälle zur Annahme von Finanzierungsengpässen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten genügen können. In der zuvor veröffentlichten Fassung der FAQs vom 27.03.2020 (Anlage B4, Beiakte 003) wurde auf die Frage, wie eine Überkompensation definiert sei, wörtlich geantwortet: 105

„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“[...]. 106

Hier knüpft der Begriff der Überkompensation sogar im Schwerpunkt (insbesondere) an den Umsatzausfall und gerade nicht an einen Liquiditätsengpass an. Diese Formulierung entspricht hinsichtlich des Umsatzausfalls auch weitestgehend der Formulierung in Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020, was dessen Auslegung abermals bestätigt.

Angesichts sowohl des eindeutigen Wortlauts des Bewilligungsbescheids als auch der Vielzahl weiterer entsprechender Hinweise in den Antragsunterlagen und den FAQs ist aus Sicht eines objektiven Adressaten auch aus den übrigen zum Bewilligungsbescheid erkennbaren Umständen kein Schluss geboten, es würde im Rahmen der Förderung allein ein Liquiditätsengpass abgedeckt. Dass in einzelnen veröffentlichten Informationen – z. B. im Eckpunktepapier „Corona-Soforthilfe für Kleinstunternehmen und Soloselbstständige“ vom 23.03.2020 dagegen nur von Liquiditätsengpässen und nicht auch von Umsatzausfällen die Rede ist, steht gegenüber allen anderen Anzeichen eindeutig im Hintergrund. 108

Unerheblich für die Auslegung des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 sind dabei die Kurzfakten zum Bundesprogramm vom 30.03.2020 und die Soforthilfe-Richtlinie, da diese zum Bewilligungszeitpunkt noch nicht veröffentlicht, dementsprechend für einen objektiven Adressaten nicht wahrnehmbar und daher für die Ermittlung des Empfängerhorizonts irrelevant sind. Ob diese Dokumente die Auslegung des Beklagten, es komme nur auf einen Liquiditätsengpass an, tragen, kann dementsprechend dahinstehen. 109

Der Vollständigkeit halber ist festzustellen, dass dieser Auslegung entgegen der Auffassung des Beklagten auch nicht das Klageverhalten der Gesamtmenge an Förderungsempfängern entgegengehalten werden kann. Soweit der Beklagte im Rahmen einer Art „statistischer Auswertung“ ausführt, dass von über 400.000 Zuwendungsempfängern nur 2.000 Empfänger den jeweils an sie adressierten Bescheid angefochten hätten und über 60.000 Empfänger freiwillig erklärt hätten, mangels eines Liquiditätsengpasses auf die Zuwendung zu verzichten, kann er hieraus keine Argumente für seine Lesart des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 ableiten. Die statistische Analyse des Beklagten hat hierzu keinerlei Aussagewert, da allein aus der Tatsache der Nichterhebung einer Klage keinesfalls der Schluss gezogen werden kann, der jeweilige Adressat habe den jeweiligen Bewilligungsbescheid inhaltsgleich verstanden wie der Beklagte. Hier können auch andere Faktoren – etwa das Vertrauen auf die Aussage des Beklagten als einer an das Rechtsstaatsprinzip gebundenen Behörde oder die Sorge vor den mit einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren verbundenen Kosten – erheblichen Einfluss auf die Klagebereitschaft der jeweiligen Adressaten gehabt haben. 110

Die nach alledem durch die Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 erfolgte verbindliche Festsetzung der kumulativen Rückforderungsvoraussetzungen Umsatzausfall und Liquiditätsengpass ist für sich auch rechtlich nicht zu beanstanden. Auch sie widerspricht insbesondere nicht der zum Zeitpunkt der Bewilligungsentscheidung ausgeübten tatsächlichen Verwaltungspraxis. Auch insoweit entsprach es nämlich der allein maßgeblichen tatsächlichen Förderpraxis des Beklagten, Ziffer II. 3. der jeweiligen Bewilligungsbescheide einheitlich entsprechend der Fassung im Bescheid vom 28.03.2020 zu formulieren. Auch hier kommt es auf eine etwaig anders gewollte Verwaltungspraxis nicht an. Ob dies mit der Soforthilfe-Richtlinie vereinbar wäre, kann aus den bereits unter Ziffer I. genannten Gründen dahinstehen, da diese zum Bewilligungszeitpunkt die Verwaltungspraxis nicht prägen konnte, weil sie schlicht noch nicht existierte. 111

2. 112

113

Unter Berücksichtigung dessen wäre der Schlussbescheid vom 18.12.2021 auch bei Annahme einer bloß vorläufigen Bewilligung durch den Bescheid vom 28.03.2020 rechtswidrig, weil die Festsetzung der Soforthilfe in Ziffer 2. des Schlussbescheids jedenfalls unter Missachtung der nach obiger Darlegung kumulativ notwendigen beiden Voraussetzungen einer Rückforderung erfolgt wäre. Denn der Beklagte hat in seinem Schlussbescheid allein auf einen im Rahmen des Rückmeldeverfahrens abgefragten Liquiditätsengpass abgestellt, indem er seitens der Adressaten die Einnahmen und Ausgaben aus dem jeweiligen Bewilligungszeitraum abgefragt, die hieraus gebildete Differenz als Liquiditätsengpass festgestellt und zugleich die Soforthilfe in dieser Höhe festgesetzt hat. Dadurch hat er die zweite und nach dem Obenstehenden ebenfalls erforderliche Voraussetzung einer Rückforderung, dass nämlich die Finanzhilfe den Umsatzausfall übersteigt, ignoriert und sich über die verbindlichen Festsetzungen des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 hinweggesetzt.

Erforderlich wäre es stattdessen gewesen – ginge man entgegen der unter I. getroffenen Überlegungen überhaupt von einer vorläufigen Bewilligung hinsichtlich der Förderhöhe aus –, zunächst sowohl den Liquiditätsengpass als auch einen Umsatzausfall zu ermitteln. Denn eine Rückforderung kann nach der Formulierung der Ziffer II. 3. des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 nur soweit erfolgen, wie die beiden dort genannten Voraussetzungen kumulativ vorliegen. Umgekehrt formuliert bedeutet dies, dass es zum Behaltendürfen der Förderung nach der Konzeption des Bescheids genügt, wenn die Förderung entweder zur Deckung des Umsatzausfalls oder des Liquiditätsengpasses benötigt wird. Übersteigt einer dieser beiden Parameter den anderen, darf daher nur insoweit zurückgefordert werden, wie die Finanzhilfe nicht auch zur Deckung des höheren Parameters benötigt wird. Dies folgt aus der Notwendigkeit des kumulativen Vorliegens beider Voraussetzungen, sodass untechnisch gesprochen im Rahmen einer Rückforderung auf den adressatengünstigeren Parameter abzustellen ist. 114

Da der Schlussbescheid schon deswegen rechtswidrig wäre, kann dahinstehen, ob die Ermittlung des Liquiditätsengpasses und ihre Festsetzung in Ziffer 1. des Schlussbescheids vom 18.12.2021 selbst für sich rechtlich nicht zu beanstanden wäre und den Vorgaben des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 entsprochen hätte. Denn selbst wenn man hiervon ausginge, wäre der Schlussbescheid vom 18.12.2021 insgesamt aufzuheben, da nach der Bescheidkonzeption des Beklagten die Feststellung des Liquiditätsengpasses in Ziffer 1. des Schlussbescheids und die Festsetzung der Soforthilfe in Ziffer 2. des Schlussbescheids in untrennbarem Zusammenhang stehen und der Beklagte kein berechtigtes Interesse hat, die Feststellung des Liquiditätsengpasses in Ziffer 1. des Schlussbescheids isoliert bestehen zu lassen. 115

III. 116

Ziffer 3. des Schlussbescheids ist nach alledem ebenfalls rechtswidrig, da die Voraussetzungen des § 49a Abs. 1 VwVfG, der nach ständiger Rechtsprechung im Fall der Ersetzung eines vorläufigen Bescheides durch einen Schlussbescheid entsprechende Anwendung findet, 117

vgl. BVerwG, Urteil vom 19. November 2009 – 3 C 7.09 –, Rn. 24, juris; BVerwG, Urteil vom 11. Mai 2016 – 10 C 8.15 –, Rn. 11, juris, 118

nicht vorliegen. Denn es handelt sich aus den unter Ziffer I. ausgeführten Gründen bei dem Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 nicht um einen der Ersetzung durch einen Schlussbescheid zugänglichen vorläufigen Verwaltungsakt. Selbst wenn man dies anders 119

sähe, wäre die Festsetzung der Soforthilfe in Ziffer 2. des Bescheids jedenfalls aus den oben unter Ziffer II. ausgeführten Gründen rechtswidrig erfolgt, sodass auch dann die Rückforderung rechtswidrig wäre.

Da der Schlussbescheid vom 18.12.2020 sich nach alledem bereits unter zwei selbstständig tragenden Gesichtspunkten als rechtswidrig erweist, kann die Kammer offenlassen, ob der Schlussbescheid darüber hinaus wegen Verstoßes gegen Verfahrens- oder Datenschutzvorschriften rechtswidrig ist. 120

Der Schlussbescheid vom 18.12.2020 konnte auch nicht nach § 47 Abs. 1 VwVfG zu einem Widerruf des Bewilligungsbescheids vom 28.03.2020 gemäß § 49 Abs. 3 VwVfG umgedeutet werden. Nach § 47 Abs. 1 VwVfG kann ein fehlerhafter Verwaltungsakt in einen anderen Verwaltungsakt umgedeutet werden, wenn er auf das gleiche Ziel gerichtet ist, von der erlassenden Behörde in der geschehenen Verfahrensweise und Form rechtmäßig hätte erlassen werden können und wenn die Voraussetzungen für dessen Erlass erfüllt sind. Der umgedeutete Verwaltungsakt darf dabei nicht den erkennbaren Absichten der erlassenden Behörde widersprechen, § 47 Abs. 2 S. 1 VwVfG. Diese Voraussetzungen lägen hier nicht vor. Zunächst widerspräche eine solche Umdeutung den erkennbaren Absichten des Beklagten, der nachdrücklich davon ausgegangen ist, dass es sich bei dem Bewilligungsbescheid vom 28.03.2020 allein um einen vorläufigen Verwaltungsakt handelt. Zudem ist nicht ersichtlich, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf nach § 49 Abs. 3 S. 1 VwVfG überhaupt vorlägen. Insbesondere ein Auflagenverstoß kann der Klägerin nach dem gegenwärtigen Sach- und Streitstand nicht vorgeworfen werden. Selbst wenn man dies anders sähe, wäre eine Umdeutung ausgeschlossen, weil ein Widerruf jedenfalls nicht in der geschehenen Verfahrensweise hätte erfolgen dürfen. Denn bei einem Widerruf wegen eines Auflagenverstoßes oder einer Zweckverfehlung im Einzelfall wäre jedenfalls eine Anhörung nach § 28 Abs. 1 VwVfG zwingend erforderlich gewesen. 121

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 122

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckung folgt aus §§ 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. 709 ZPO. 123

Die Berufung war gemäß §§ 124 Abs. 2 Nr. 3, 124a Abs. 1 S. 1 VwGO zuzulassen, weil die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Zwar beruht die Entscheidung der Kammer auf der Auslegung eines einzelnen Verwaltungsakts. Dieser Verwaltungsakt ist jedoch inhaltsgleich mit einer Vielzahl von weiteren Bescheiden, gegen die ebenfalls Klage erhoben wurde. Es besteht vor diesem Hintergrund ein allgemeines Klärungsinteresse an der Rechtmäßigkeit der mit der Fassung des Bescheids verkörpertten Verwaltungspraxis der Beklagten. 124

**Rechtsmittelbelehrung** 125

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen. 126

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV bei dem Oberverwaltungsgericht, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, einzureichen, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung 127

erfolgt; sie muss einen bestimmten Antrag und die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Auf die ab dem 1. Januar 2022 unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) wird hingewiesen. 128

Vor dem Oberverwaltungsgericht und bei Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird, muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder 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, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung im Übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen. 129

Die Berufungsschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften. 130

**Beschluss** 131

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 132

**6.412 EUR** 133

festgesetzt. 134

**Gründe** 135

Der festgesetzte Betrag entspricht der Höhe der streitigen Geldleistung (§ 52 Abs. 3 GKG). 136

**Rechtsmittelbelehrung** 137

Gegen diesen Beschluss kann schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, Beschwerde eingelegt werden. 138

Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. 139

Auf die ab dem 1. Januar 2022 unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen 140

Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) wird hingewiesen.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt. 141

Die Beschwerdeschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften. 142