Oberverwaltungsgericht NRW, 4 A 2928/24

Datum:	16.05.2025
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	4. Senat
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	4 A 2928/24
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:2025:0516.4A2928.24.00

Vorinstanz:	Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, 19 K 3380/24
Schlagworte:	Verzicht Zuwendung NRW-Soforthilfe 2020 Coronahilfe Soforthilfe Liquiditätsengpass Förderbedingungen Unklarheiten Erledigung Unwirksamkeit Verwaltungsakt einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung
Normen:	VwVfG NRW § 43 Abs. 2; VwVfG NRW § 49a Abs. 1; BGB § 133 BGB § 157

Leitsätze:

1.
Der einseitige Verzicht auf durch Verwaltungsakt eingeräumte begünstigende Rechtspositionen, über deren Bestand der Berechtigte verfügen kann, kann zur Erledigung des Verwaltungsakts auf sonstige Weise führen.

2.
Einem behördlichen Bescheid, der entsprechend einem wirksam erklärten Verzicht die Unwirksamkeit feststellt oder den (unwirksam gewordenen) Verwaltungsakt aufhebt, kommt lediglich deklaratorische Bedeutung zu.

3.
Ein zur Unwirksamkeit einer durch Verwaltungsakt eingeräumten Rechtsposition führender Verzicht ist als einseitige, empfangsbedürftige Willenserklärung an keine besondere Erklärungsform gebunden. Allerdings setzt ein

solcher Verzicht ? unter Anlegung eines strengen Maßstabs ? eine eindeutige, unzweifelhafte und unmissverständliche Erklärung gegenüber der zuständigen Behörde voraus, eine Rechtsposition aufgeben und insbesondere nicht mehr gerichtlich geltend machen zu wollen.

4.
Wer sich dazu entschied, die ihm gewährte NRW-Soforthilfe 2020 (einschließlich fiktivem Unternehmerlohn) durch bewusste Abgabe der im Rückmelde-Formular vorformulierten optionalen Verzichtserklärung unwiderruflich nicht in Anspruch zu nehmen, dem musste bewusst sein, damit alle etwaigen rechtlichen Unklarheiten verbindlich auszuräumen, die Soforthilfe vollständig zurückzahlen zu müssen und sich eine spätere rechtliche Überprüfung der vom Land NRW seinerzeit vorgesehenen Art der Berechnung des Liquiditätsengpasses zu versperren.

5.
49a Abs. 1 VwVfG NRW ist aufgrund derselben Interessenlage zu den gesetzlich benannten Fällen entsprechend anzuwenden, wenn ein Verwaltungsakt, der eine Zuwendung zunächst nur vorläufig bewilligt hat, rückwirkend nicht nur ganz oder teilweise im Wege der Schlussfestsetzung ersetzt wird, sondern schon vor einer Schlussfestsetzung durch Verzicht vollständig auf sonstige Weise unwirksam wird.

Tenor:

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 26.11.2024 geändert.

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens beider Instanzen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand: 1

Der Kläger wendet sich gegen den Feststellungs- und Erstattungsbescheid vom 1.7.2024 der Bezirksregierung Düsseldorf, mit dem festgestellt wurde, dass der Bewilligungsbescheid über NRW-Soforthilfe 2020 wegen seines Verzichts keine Rechtswirkungen mehr entfaltet und der zu erstattende Betrag auf 9.000,00 Euro festgesetzt wurde. 2

Aufgrund der Corona-Pandemie, die Deutschland im Januar 2020 erreichte, und der zur Begrenzung ihrer Ausbreitung angeordneten außergewöhnlich restriktiven staatlichen Maßnahmen kam es ab Mitte März in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu einem historischen Einbruch im Wirtschaftsleben, in Nordrhein-Westfalen insbesondere auch infolge der Beschränkungen der jeweiligen Coronaschutzverordnung NRW. 3

Am 19.3.2020 erließ die Europäische Kommission den Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, Mitteilung C(2020) 1863 final, (ABl. C 91 I vom 20.3.2020, S. 1) (im Folgenden: Befristeter Rahmen). Nach den Randnummern 15 ff. des Befristeten Rahmens sollte mit ihm ergänzend etwa zur Möglichkeit, Beihilfen zur Beseitigung von Schäden zu gewähren, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse nach Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV entstanden sind, ein zusätzlicher Rahmen geschaffen werden, der es den Mitgliedstaaten ermöglichte, den seinerzeitigen Schwierigkeiten von Unternehmen zu begegnen, gleichzeitig die Integrität des EU-Binnenmarkts zu wahren und für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. In den Randnummern 18 f. erklärte die EU-Kommission, nach ihrer Auffassung könnten staatliche Beihilfen für einen befristeten Zeitraum nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV, also zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats, für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, um die Liquiditätsengpässe von Unternehmen zu beheben und sicherzustellen, dass die durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Störungen die Existenzfähigkeit solcher Unternehmen, insbesondere von KMU (= kleinen und mittleren Unternehmen), nicht beeinträchtigten. In dem Befristeten Rahmen legte die EU-Kommission die Vereinbarkeitsvoraussetzungen fest, anhand derer sie die von den Mitgliedstaaten nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV gewährten Beihilfen grundsätzlich prüfen werde. Unter Nr. 3.1 des Befristeten Rahmens war bestimmt, über die bestehenden Möglichkeiten auf der Grundlage des Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV hinaus könne unter den gegenwärtigen Umständen die vorübergehende Gewährung begrenzter Beihilfebeträge an Unternehmen, die sich einem plötzlichen Liquiditätsengpass oder der gänzlichen Nichtverfügbarkeit von Liquidität gegenübersähen, eine geeignete, erforderliche und gezielte Lösung darstellen. Die EU-Kommission werde solche staatlichen Beihilfen auf der Grundlage des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV unter im Einzelnen angeführten weiteren Voraussetzungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen. 4

Auf der Grundlage der Nr. 3.1 und 4 des Befristeten Rahmens der EU-Kommission vom 19.3.2020 machte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie am 26.3.2020 die „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“ bekannt (BAnz AT vom 31.3.2020 B2). Spätestens seit dem 30.3.2020 informierte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf seiner Internetseite über das Corona-Soforthilfeprogramm des Bundes für Solo-Selbstständige und Kleinstbetriebe (https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Corona-Virus/unterstuetzungsmassnahmen-faq-04.html). 5

Die federführende Verantwortung für die Gewährung der „NRW-Soforthilfe 2020“ lag bei dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. Auf dessen Internetpräsenz waren seit dem 25.3.2020 Informationen zum Förderprogramm insbesondere in Form sogenannter FAQ unter dem Link 6

https://wirtschaft.nrw.de/nrw-soforthilfe-2020 abrufbar. Am Ende der Seite wurde bis zum 12.5.2020 über das Verhältnis zwischen Landes- und Bundeshilfe wie folgt informiert:

„Um den Schaden für Solo-Selbstständige und Kleinstunternehmen in Folge der Corona-Krise abzufedern, hat der Bund ein Soforthilfeprogramm Corona aufgelegt. Die Landesregierung hat beschlossen, das Angebot des Bundes 1:1 an die Zielgruppen weiterzureichen und dabei zusätzlich den Kreis der angesprochenen Unternehmen noch um die Gruppe der Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten zu erweitern.“

Unter der Überschrift „Was wird gefördert?“ wurde im Rahmen der Internetpräsenz von Anfang an unverändert bis zum 12.5.2020 einleitend wie folgt informiert:

„Die Unternehmen sollen bei der Sicherung ihrer wirtschaftlichen Existenz und Überbrückung von akuten Finanzierungsengpässe[n], u. a. für laufende Betriebskosten wie Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten u. ä., sowie dem Erhalt von Arbeitsplätzen durch einen Zuschuss unterstützt werden. (Zur Reduzierung von Personalkosten gibt es das Kurzarbeitergeld).“

Anders als in allen anderen Bundesländern wurden in Nordrhein-Westfalen bei Antragstellung keine Angaben über den „voraussichtlichen Liquiditätsengpass“ des Antragstellers abgefragt, von dem in den Kurzfakten des Bundesprogramms die Rede war. Stattdessen wurde hier wegen der hohen Zahl erwarteter Anträge mit Blick auf den umfassenden Antrags- und Prüfungsaufwand und die angestrebte schnelle Hilfeleistung stets der Förderhöchstbetrag als Pauschale gewährt.

Das an die jeweilige Bezirksregierung zu richtende elektronische Antragsformular war überschrieben mit:

Antrag auf Gewährung einer Soforthilfe für von der Corona-Krise 03/2020 besonders

geschädigte Unternehmen und Angehörige Freier Berufe einschließlich Soloselbstständige

aus dem Soforthilfeprogramm des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung

und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen sowie dem Bundesprogramm „Soforthilfe

für Kleinstunternehmer und Soloselbständige“

(„NRW-Soforthilfe 2020“)

Unter Nr. 1.1 des Formulars hieß es:

„Antragsberechtigt sind Unternehmen, die wirtschaftlich und damit dauerhaft am Markt tätig sind, Angehörige freier Berufe im Haupterwerb mit jeweils bis zu 50 Arbeitnehmern sowie Soloselbstständige im Haupterwerb jeweils mit Hauptsitz in Nordrhein-Westfalen, die bei einem deutschen Finanzamt angemeldet sind und ihre Waren und Dienstleistungen bereits vor dem 31.12.2019 am Markt angeboten haben.

Nicht gefördert werden:

Unternehmen, die bereits vor dem 31.12.2019 in Schwierigkeiten gemäß Art. 2 Abs. 18 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (VO EU Nr. 651/2014) waren (vgl. hierzu Ziffer 6.8)."

Nach Eingabe personen- und unternehmensbezogener Daten einschließlich Telefonnummer und E-Mail-Adresse, der Bankverbindung, der Art der Tätigkeit und der Anzahl der beschäftigten Vollzeitkräfte hieß es unter Nr. 5 des Formulars zu Art und Umfang der Förderung: 22

„Die Soforthilfe wird als Billigkeitsleistung auf der Grundlage der Regelung zur vorübergehenden Gewährung geringfügiger Beihilfen im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 („Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020") zur Überwindung der existenzbedrohlichen Wirtschaftslage bzw. des Liquiditätsengpasses gewährt." 23

Die Antragsteller mussten sodann unter Nr. 6.1 des Antragsvordrucks versichern, 24

„dass meine wirtschaftliche Tätigkeit durch die COVID-19-Pandemie wesentlich beeinträchtigt ist, da entweder 25

– mehr als die Hälfte der Aufträge aus der Zeit vor dem 1. März durch die COVID-19-Pandemie weggefallen sind oder 26

– die Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat mehr als halbiert sind (Gründungen: Vormonat) oder 27

– die Umsatzerzielungsmöglichkeiten durch eine behördliche Auflage im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie massiv eingeschränkt wurden oder 28

– die vorhandenen Mittel nicht ausreichen, um die kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen des Unternehmens zu erfüllen (z. B. Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten)." 29

Unter Nr. 6.2 des Antragsformulars mussten sie versichern, dass die in Nr. 1.1 benannten Antragsvoraussetzungen sämtlich vorliegen und ein Liquiditätsengpass nicht bereits vor dem 1. März bestanden hat. Gleichzeitig mussten sie zur Kenntnis nehmen, dass kein Rechtsanspruch auf die Gewährung der Soforthilfe besteht. 30

Unter Nr. 6.3 bestätigten die Antragsteller, dass sie der Bewilligungsbehörde auf Verlangen die zur Aufklärung des Sachverhalts und Bearbeitung des Antrags erforderlichen Unterlagen und Informationen unverzüglich zur Verfügung stellen. 31

Unter Nr. 6.4 erklärten die Antragsteller, ihnen sei bekannt, dass es sich bei den Angaben zu Ziffer 1., 2., 4., 5. und 6. um subventionserhebliche Tatsachen i. S. d. § 264 des Strafgesetzbuches i. V. m. § 2 des Subventionsgesetzes und Art. 1 des Landessubventionsgesetzes handele. Ihnen sei ferner bekannt, dass vorsätzlich oder leichtfertig falsche oder unvollständige Angaben sowie das vorsätzliche oder leichtfertige Unterlassen einer Mitteilung über Änderungen in diesen Angaben die Strafverfolgung wegen Subventionsbetrug (§ 264 StGB) zur Folge haben könnten. 32

Unter Nr. 6.5 stimmten sie der Erhebung und Verarbeitung ihrer für die Zuschussgewährung erforderlichen Daten im Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen (DSGVO) zu. 33

34

Unter Nr. 6.6 des Vordrucks stimmten die Antragsteller einer Überprüfung durch die Bewilligungsbehörden, das zuständige Finanzamt, das kontoführende Kreditinstitut, den Landesrechnungshof NRW, den Bundesrechnungshof, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und die Europäische Kommission zu.

Weiter war unter Nr. 6.10 zu erklären, dass der Antragsteller bei eventueller zukünftiger Beantragung weiterer öffentlicher Finanzhilfen für seine existenzbedrohliche Wirtschaftslage bzw. Liquiditätsengpässe die gegebenenfalls aufgrund dieses Antrags gewährten Kleinbeihilfen angeben werde. 35

Unter Nr. 6.11 war anzugeben, dem Antragsteller sei bekannt, dass er den Zuschuss als Billigkeitsleistung erhalte und im Falle einer Überkompensation (Entschädigungs-, Versicherungsleistungen, andere Fördermaßnahmen) die erhaltene Soforthilfe zurückzahlen müsse. 36

Der Kläger war selbständiger Unternehmensberater. lm Jahre 2020 hatte er nach eigenen Angaben coronabedingt erhebliche Umsatzeinbrüche zu verzeichnen, weil sich die Kunden mit persönlichen Kontakten und deshalb auch mit seiner Beauftragung zurückhielten. Er stellte am 28.3.2020 auf elektronischem Weg einen Antrag auf Gewährung einer Soforthilfe in Höhe von 9.000,00 Euro. In dem Antragsformular gab er die oben genannten für die Zuwendungsbewilligung erforderlichen Erklärungen und Versicherungen ab. 37

Mit Bescheid vom 28.3.2020 bewilligte der Beklagte dem Kläger gemäß § 53 LHO i. V. m. dem Programm zur Gewährung von Soforthilfen aus dem Bundesprogramm „Corona-Soforthilfen für Kleinstunternehmen und Selbständige“ und dem ergänzenden Landesprogramm „NRW-Soforthilfe 2020“ eine – in einem Klammerzusatz zur Bescheidüberschrift auch als Billigkeitszuschuss bezeichnete – Soforthilfe i. H. v. 9.000,00 Euro als einmalige Pauschale. Dabei stellte er klar, dass es sich um eine Kleinbeihilfe gemäß der Regelung zur vorübergehenden Gewährung geringfügiger Beihilfen im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 („Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“) handele. Unter der Überschrift „Zweckbindung“ führte der Beklagte aus: 38

„Die Soforthilfe erfolgt ausschließlich zur Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie als Einmalzahlung für drei Monate. Die Soforthilfe dient insbesondere zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, die seit dem 1. März 2020 in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie entstanden sind. Nicht umfasst sind vor dem 1. März 2020 entstandene wirtschaftliche Schwierigkeiten bzw. Liquiditätsengpässe.“ 39

Überdies bestimmte er unter der Überschrift „Aufrechnungsverbot“: 40

„Für die bewilligte Soforthilfe gilt ein direktes Verrechnungs- beziehungsweise Aufrechnungsverbot mit bereits bestehende[n] Kreditlinien beim jeweiligen Kreditinstitut. Bei Überweisung der Soforthilfe darf es nicht zu einer zwangsläufigen Bedienung bereits bestehender Kontokorrentforderungen oder sonstiger Zins- und Tilgungsforderungen kommen. Etwas Anderes gilt nur, wenn bereitgestellte Finanzierungslinien ausdrücklich kurzfristig zur Vorfinanzierung der Soforthilfe erhöht wurden. Die bewilligte Soforthilfe muss vollumfänglich zur Kompensation der unmittelbar durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Engpässe genutzt werden. Ihnen als Empfänger/-in obliegt die Entscheidung, welche Forderungen mit höchster Relevanz für die Existenzsicherung ausgestattet sind (bspw. Mietforderungen, Lieferantenforderungen) und daher vorrangig durch den Zuschuss 41

bedient werden sollen.“

Nach Nr. 2 der im Abschnitt II. aufgeführten Nebenbestimmungen war Grundlage und Bestandteil des Bescheids der Antrag des Klägers vom 28.3.2020. Nr. 3 und 4 der Nebenbestimmungen lauteten: 42

„3. 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 Landeskasse […] unter Angabe des Aktenzeichens zurückzuzahlen. […] 43

4. Die Finanzhilfe ist zurückzuerstatten, wenn der Bescheid aufgrund falscher oder unvollständiger Angaben erteilt wurde oder Entschädigungsleistungen, Versicherungsleistungen und/oder andere Fördermaßnahmen einzeln und/oder zusammen zu einer Überkompensation führen. Darlehen sind von einer Anrechnung ausgenommen. In diesem Fall ist die gewährte Soforthilfe vom Eintritt der Überkompensation an mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszins[s]atz nach § 247 BGB jährlich nach Maßgabe des § 49a Abs. 3 VwVfG NRW zu verzinsen.“ 44

Nach Nr. 8 der Nebenbestimmungen sollte der Nachweis der Verwendung der Soforthilfe unter Zuhilfenahme des Vordrucks im Internet auf https://soforthilfe-corona.nrw.de bei dem für den Kläger zuständigen Finanzamt erfolgen und der nächsten Steuererklärung beigefügt werden. Dazugehörige Unterlagen waren vorzuhalten, jedoch nicht mitzusenden. 45

Der Bewilligungsbescheid enthielt den abschließenden Hinweis: 46

„Sollten Sie mit einer Regelung in diesem Bescheid nicht einverstanden sein, ist dies der Bewilligungsbehörde gegenüber zu erklären und der überwiesene Betrag unverzüglich zurückzuerstatten.“ 47

In einer E-Mail vom 15.6.2021 teilte der Beklagte dem Kläger unter anderem mit: 48

„Durch die pauschale Auszahlung des Höchstbetrags ist es nach den Vorgaben des Bundes nun notwendig, eine nachträgliche Berechnung des tatsächlichen Liquiditätsengpasses durchzuführen, um die konkrete Förderhöhe abschließend zu ermitteln und durch einen Schlussbescheid festzulegen. Hierauf hatten wir Sie bei der Antragstellung, im Bewilligungsbescheid sowie in unserer Mail aus dem Dezember 2020 bereits hingewiesen. […] 49

Mit dieser Mail heute erhalten Sie nun die erforderlichen digitalen Formulare, um den tatsächlichen Liquiditätsengpass zu ermitteln. Bitte senden Sie die Rückmeldung 50

bis zum 31. Oktober 2021 51

an uns zurück. […] 52

Nehmen Sie Ihre Rückmeldung zur NRW-Soforthilfe 2020 bitte ausschließlich mit dem personalisierten Rückmelde-Formular vor. Damit können Sie die erforderlichen Angaben digital übermitteln. Den Link zu dem für Sie vorbereiteten Formular finden Sie in dieser E-Mail. […] 53

54

Sie haben außerdem die Möglichkeit, auf die erhaltene Soforthilfepauschale insgesamt zu verzichten und diese (sofern nicht bereits geschehen) vollständig zurückzuzahlen. Auch in diesem Fall ist die Rückmeldung erforderlich. […] Sofern Sie auf die Soforthilfe verzichten, können Sie dies im Rückmelde-Formular angeben. Die Berechnungshilfe benötigen Sie in diesem Fall nicht. […] Nach der Abgabe Ihrer Rückmeldung können Sie Ihre Angaben innerhalb von 14 Tagen korrigieren. […]

Für Ihre Rückmeldung benötigen Sie nur die Angaben aus Ihrer betrieblichen Buchführung. Das Rückmelde-Formular wird online ausgefüllt und Sie müssen keine Unterlagen einsenden. 55

Alle Belege und Unterlagen, die Sie zum Ausfüllen verwendet haben, sind – wie Ihre sonstigen Steuerunterlagen auch – für die Dauer von zehn Jahren aufzubewahren, um die Angaben bei möglichen Nachfragen nachvollziehen zu können. […] 56

Das Rückmelde-Formular ist entgegen der Ziffer II.8 Ihres Bewilligungsbescheids nicht der Steuererklärung für den Veranlagungszeitraum 2020 beizufügen. Zu Ihrer Entlastung und Gewährleistung eines volldigitalen Verfahrens nimmt die Finanzverwaltung stattdessen einen automatisierten Abgleich vor.“ 57

In einer Erinnerungs-E-Mail vom 19.10.2021 hieß es unter anderem: 58

„im Juni 2021 haben wir Sie im Rahmen der Ihnen 2020 ausgezahlten NRW-Soforthilfe per E-Mail um Rückmeldung zu Ihrem tatsächlichen Liquiditätsengpass gebeten. 59

Da wir bisher noch keine Rückmeldung von Ihnen erhalten haben, möchten wir Sie heute letztmalig auf die digitale Rückmeldung zur NRW-Soforthilfe hinweisen. **Spätester Termin für die Abgabe Ihrer Rückmeldung ist der 31. Oktober 2021. Bitte denken Sie daran, Ihre Rückmeldung bis zu diesem Datum an uns zu übermitteln.** Für eine etwaige Rückzahlung haben Sie dann bis zum 31.10.2022 Zeit. […] 60

Als Hilfestellung steht Ihnen die Berechnungshilfe "Ermittlung des Liquiditätsengpasses – NRW-Soforthilfe 2020" zur Verfügung. Die Berechnungshilfe unterstützt Sie bei der Berechnung der erforderlichen Angaben für die Rückmeldung. Die Angaben zur Übernahme in das Rückmelde-Formular sind gelb unterlegt. Die ausgefüllte Berechnungshilfe verbleibt bei Ihnen. Bitte bewahren Sie diese für etwaige Rückfragen für die Dauer von zehn Jahren auf. […] 61

Auch wenn Sie die Mittel der Soforthilfe in Teilen oder vollständig nicht benötigt und bereits zurückgezahlt haben, bitten wir Sie um eine Rückmeldung in unserem digitalen Verfahren. Im Falle eines nachträglichen Verzichts auf die Soforthilfe können Sie dies im Formular angeben und die Rückmeldung mit wenigen Klicks abschließen.“ 62

Ferner enthielt die E-Mail unter anderem den Hinweis, die Angaben seien subventionserheblich im Sinne des § 264 des Strafgesetzbuches in Verbindung mit § 2 des Subventionsgesetzes und § 1 des Landessubventionsgesetzes, soweit sie für die Bewilligung, Gewährung, Rückforderung und Weitergewährung oder das Belassen der Hilfen von Bedeutung seien. Die subventionserheblichen Tatsachen seien vor der Bewilligung einzeln und konkret im Antrag benannt worden. 63

Ergänzend veröffentlichte der Beklagte im Internet Hinweise zum Rückmeldeverfahren als sogenannte FAQ. Darin hieß es unter Nr. 1.5 zur Verzichtsmöglichkeit unter anderem: 64

65

„Auch wenn Sie die Soforthilfe bereits teilweise oder vollständig zurückgezahlt haben, bitten wir Sie um eine Rückmeldung mit dem in der Mail verlinkten Rückmelde-Formular, sofern Sie diese nicht seit Dezember 2020 bereits abgegeben haben. Auf diese Weise erhalten alle Empfängerinnen und Empfänger der Soforthilfe die Möglichkeit, von den verbesserten Abrechnungsbedingungen zu profitieren. […]

Bitte senden Sie uns auch dann Ihr ausgefülltes Rückmelde-Formular, wenn Sie die Soforthilfe bereits vollständig zurückgezahlt haben. In diesem Fall haben Sie die Möglichkeit, eine verkürzte Rückmeldung zu nutzen, indem Sie im Rückmelde-Formular das Feld „Verzicht“ auswählen. […] 66

Zusätzlich haben Sie die Möglichkeit, komplett auf die NRW-Soforthilfe 2020 zu verzichten. In diesem Fall geben Sie dies bitte unter Punkt Nr. 1 im Rückmelde-Formular an. Diese Option kann sich anbieten, wenn bei Ihnen im Förderzeitraum keine betrieblichen Kosten angefallen sind und somit kein Liquiditätsengpass vorgelegen hat. Sofern Sie die Soforthilfe bereits zu einem früheren Zeitpunkt vollständig zurückgezahlt haben und Sie nicht von den verbesserten Abrechnungsbedingungen profitieren möchten oder können, kann sich ebenfalls ein Verzicht für Sie anbieten.“ 67

Vgl. FAQ-Version zum Rückmeldeverfahren, Stand: 14.6.2021, https://www.wirtschaft.nrw/nrw-soforthilfe-2020-faq-rueckmeldung, abgerufen am 6.5.2025, 68

Unter dem 1.11.2021 übersandte der Kläger elektronisch dem Beklagten das von diesem elektronisch bereitgestellte Formular „Rückmeldung des Liquiditätsengpasses NRW-Soforthilfe 2020“. Einleitend hieß es dort: 69

„Dieses Rückmelde-Formular dient der Meldung des vorzeitig freiwillig ermittelten tatsächlichen Liquiditätsengpasses und damit der Berechnung der tatsächlich notwendigen Soforthilfe nach Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums (Ziffern II.3, II.4 und II.8 des Bewilligungsbescheids). Zu viel gezahlte Soforthilfemittel sind an das Land Nordrhein-Westfalen zurückzuzahlen. 70

Bitte beachten Sie, dass vorsätzlich oder leichtfertig falsch oder unvollständig gemachte Angaben sowie das vorsätzliche oder leichtfertige Unterlassen einer Mitteilung über die Höhe bzw. den Wegfall des Liquiditätsengpasses die Strafverfolgung wegen Subventionsbetrugs […] zur Folge haben können. 71

Das Formular passt sich Ihren Eingaben an. Manche Eingabefelder erscheinen daher nicht oder werden automatisch ausgeblendet. Sie sehen die jeweils für Sie zutreffenden Felder und Hinweise. 72

Bitte senden [Sie] das Formular nach Abschluss Ihrer Eingaben ab. Sie erhalten anschließend per E-Mail eine Bestätigung mit einer Zusammenfassung Ihrer Angaben und einen passenden Schlussbescheid.“ 73

In dem Formular kreuzte der Kläger unter der Überschrift „1. Verzicht auf die NRW-Soforthilfe 2020“ an: 74

„Im Förderzeitraum hatte ich keinen Liquiditätsengpass im Sinne der Förderbedingungen und erkläre deshalb unwiderruflich, dass ich die mit dem Bewilligungsbescheid gewährte Soforthilfe (einschließlich fiktivem Unternehmerlohn) nicht in Anspruch nehme. Die Förderpauschale habe ich bereits vollständig zurücküberwiesen oder werde sie noch 75

vollständig zurückzahlen.

(Wenn Sie diese Option wählen, sind keine Angaben zu Ihren Einnahmen und Ausgaben erforderlich und die betreffenden Eingabefelder werden ausgeblendet.)“ 76

Mit Ankreuzen der Verzichtserklärung wurden die Eingabefelder zu Nr. 2 des Rückmelde-Formulars ausgeblendet. Dort konnten unter anderem Erklärungen zur Inanspruchnahme des (fiktiven) Unternehmerlohns in Höhe von 2.000,00 Euro abgegeben werden. Ebenso wurden die Eingabefelder zur Ermittlung des Liquiditätsengpasses unter Nr. 3 des Rückmelde-Formulars ausgeblendet. Dementsprechend waren die Angaben unter Nr. 2 und 3 des Formulars vom Kläger nicht ausgefüllt worden. Hinter der Ermittlung und Nennung des Rückzahlungsbetrags von 9.000,00 Euro setzte er unter Nr. 4 ein weiteres Kreuz vor dem Text „Mir ist bekannt, dass ich für den Fall einer erforderlichen Rückzahlung den Betrag selbständig zurück überweisen muss.“ und der darauffolgenden Angabe der Kontoverbindung für die Überweisung zum Stichwort „Rückzahlung Corona-Soforthilfe“. 77

Schließlich gab der Kläger durch Ankreuzen noch die Erklärung ab: 78

„Ich wurde nicht förmlich zu einer möglichen Rücknahme des Bewilligungsbescheides von der zuständigen Bezirksregierung angehört. Ein Strafverfahren gegen mich im Zusammenhang mit diesem Antrag auf die NRW-Soforthilfe 2020 ist mir nicht bekannt.“ 79

Nach Absendung des Formulars erhielt der Kläger per E-Mail eine Bestätigung über die Abgabe seiner Rückmeldung am 1.11.2021 mit einer Zusammenfassung seiner Angaben. Über einen persönlichen Link konnte er seine Rückmeldeunterlagen herunterladen und innerhalb einer Korrekturfrist von 14 Tagen nachträgliche Korrekturen vornehmen. Eine nachträgliche Korrektur und eine Rückzahlung durch den Kläger erfolgten nicht. 80

Mit Feststellungs- und Erstattungsbescheid vom 1.7.2024 stellte der Beklagte unter Bezugnahme auf den Antrag des Klägers vom 28.3.2020 und dessen Rückmeldung vom 1.11.2021 fest, dass der Bewilligungsbescheid mit Zugang des erklärten Verzichts auf den vollständigen Betrag der ausgezahlten Soforthilfe am 1.11.2021 keine Rechtswirkungen mehr entfalte, setzte den zu erstattenden Betrag auf 9.000,00 Euro fest und forderte den Kläger zur Zahlung dieses Betrags auf. Zur Begründung führte der Beklagte aus, durch die Erklärung in seiner Rückmeldung habe der Kläger auf die ihm bestandskräftig bewilligte NRW-Soforthilfe 2020 rechtswirksam und unwiderruflich verzichtet. Der Verzicht führe gemäß § 43 Abs. 2 VwVfG NRW zur Erledigung des Verwaltungsakts in sonstiger Weise. Die Rechtsfolge der Unwirksamkeit trete mit Zugang der Verzichtserklärung bei der Bezirksregierung als Erklärungsempfängerin ein. Bei der Feststellung der Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheids handele es sich um eine gebundene Entscheidung, die nach dem Verzicht auf die NRW-Soforthilfe 2020 aus Gründen der Rechtssicherheit nicht anders ergehen könne. Die an den Kläger ausgezahlte Soforthilfe sei zurückzuerstatten. Das folge aus dem Institut des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs. Mit seinem rechtswirksamen Verzicht sei der Rechtsgrund für die erhaltene Zahlung entfallen. 81

Hiergegen hat der Kläger Klage erhoben. Zur Begründung hat er im Wesentlichen ausgeführt: Die ihm gezahlte Soforthilfe habe ihm zur Kompensation der unmittelbar durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Engpässe gedient und sei damals auch komplett von ihm verbraucht worden. Er habe tatsächlich starke coronabedingte Einbußen gehabt, welche die gewährte Soforthilfe um Einiges überstiegen hätten. Nachweisen könne er die coronabedingten Einbrüche durch seine Geschäftszahlen, also einen Vergleich der Erträge aus dem Jahre 2019 mit denen im Coronajahr 2020. Während von Januar bis März 2019 82

nach Abzug von Kosten und Zinsen noch ein vorläufiges Ergebnis von 34.710,00 Euro zu verzeichnen gewesen sei, habe es sich von Januar bis März 2020 lediglich auf 14.727,74 Euro belaufen; im März 2019 habe es noch bei 13.695,16 Euro gelegen, im März 2020 hingegen nur noch bei 313,50 Euro. Das Rückmelde-Formular habe er ausgefüllt und zurückgeschickt. Hierbei habe er allerdings irrtümlich ein Kreuzchen gesetzt bei „Verzicht auf die NRW-Soforthilfe 2020". Einen solchen Verzicht habe er natürlich nicht aussprechen wollen, weil er die Soforthilfe schließlich rechtmäßig erhalten habe. Der Beklagte versuche offensichtlich im Nachhinein, die Bedingungen der Hilfegewährung zu ändern. Das gelte bereits für das später übersandte Fragebogenformular, in dem Voraussetzungen aufgestellt worden seien, die bei der Bewilligung gar nicht existent gewesen seien. Insofern seien der Verzicht sowie jegliche Erklärungen und Aussagen in diesem Formular unwirksam und rechtsunerheblich. Die Rückforderung sei schließlich unbillig, weil er demnächst das siebzigste Lebensjahr vollende und einer Frau sowie einer im Studium befindlichen Tochter zum Unterhalt verpflichtet sei.

Der Kläger hat beantragt, 83

den Bescheid vom 1.7.2024 aufzuheben. 84

Der Beklagte hat beantragt, 85

die Klage abzuweisen. 86

Zur Begründung hat er im Wesentlichen vorgetragen: Durch die Erklärung unter Ziffer 1 des Rückmelde-Formulars habe der Kläger auf die ihm bewilligte NRW-Soforthilfe 2020 rechtswirksam und unwiderruflich verzichtet. Die Verzichtserklärung sei unzweideutig dahingehend zu verstehen, dass der Kläger auf die Rechtsposition, die ihm durch den Bewilligungsbescheid vermittelt worden sei, verzichtet habe. Außerdem sei dem Kläger bereits bei Abgabe der Erklärung bewusst gewesen, dass ihn dann die Verpflichtung treffe, die erhaltene NRW-Soforthilfe in Gänze zurückzahlen zu müssen. Auf die Konsequenzen der Verzichtserklärung sei der Kläger bereits im Vorfeld der Rückmeldung hingewiesen worden. Auch die Möglichkeit einer nachträglichen Korrektur habe dieser bewusst und freiwillig nicht wahrgenommen. 87

Das Verwaltungsgericht hat den Bescheid vom 1.7.2024 als rechtswidrig aufgehoben. Der Kläger habe keinen wirksamen Verzicht erklärt, weshalb der Bewilligungsbescheid nicht durch Verzicht unwirksam geworden sei und auch kein Erstattungsanspruch bestehe. Der Wortlaut trete hinter Sinn und Zweck der Erklärung zurück. Maßgebend sei der geäußerte Wille des Erklärenden, wie er aus der Erklärung und sonstigen Umständen für den Erklärungsempfänger nach den ihm bekannten Umständen unter Berücksichtigung von Treu und Glauben erkennbar werde. Ein – grundsätzlich möglicher – Verzicht auf ein durch Verwaltungsakt gewährtes Recht setze darüber hinaus voraus, dass sich die dahingehende Erklärung unter Anlegung eines strengen Maßstabs als eindeutig, unzweifelhaft und unmissverständlich gewollt darstelle. Dies könne aus der maßgeblichen Sicht des Empfängers nur dann angenommen werden, wenn für ihn die Erklärung hinreichend bestimmt und für ihn zweifelsfrei erkennbar sei, dass der Verzichtende sich der Bedeutung der Erklärung bewusst gewesen sei. Dies gelte umso mehr, wenn der Empfänger wie hier der Beklagte den Verzicht durch die Vorgabe der Verwendung eines einseitig von ihm selbst vorformulierten Formulars veranlasst habe. In diesem Fall müsse er Zweifel und Unklarheiten zu seinen Lasten gelten lassen. Gemessen daran stelle sich die Verzichtserklärung des Klägers schon aus Sicht eines objektiven Empfängers an Stelle des Beklagten nicht als eindeutig und unmissverständlich gewollt dar. Die fehlende Eindeutigkeit und 88

Unmissverständlichkeit der Erklärung folge schon daraus, dass in dem von dem Beklagten selbst vorformulierten Formular die Angabe des Fehlens eines Liquiditätsengpasses in dem durch die nachstehend vorgegebene Berechnung definierten Sinn und der Verzicht auf die Subvention untrennbar und ohne die Möglichkeit einer Einzelauswahl aneinandergekoppelt worden seien. Die Verbindung beider Angaben durch die Konjunktion „und [erkläre] deshalb“ habe bei einem durchschnittlichen, juristisch nicht gebildeten Benutzer des Formulars den Anschein hervorrufen müssen, dass der Verzicht keine freiwillig neben die Aussage zum Liquiditätsengpass tretende Erklärung darstelle, sondern die zwangsläufige Folge des fehlenden Liquiditätsengpasses sei und sein müsse. Entsprechend müsse ein objektiver Empfänger an Stelle des Beklagten durchgreifende Zweifel daran haben, dass das Kreuz an der entsprechenden Stelle entgegen der suggerierten untrennbaren Koppelung als eigenständig gewollte Verzichtserklärung zu verstehen sei. Auch in Würdigung der Gesamtgestaltung des Formulars dränge sich aus Sicht eines objektiven Empfängers geradezu auf, dass ein Antragsteller ohne Liquiditätsengpass im Sinne der nachstehenden Berechnung mit dem Kreuz bei der entsprechenden Erklärung nur seiner Wahrheitspflicht hinsichtlich dieses Liquiditätsengpasses habe nachkommen wollen und sich dadurch gezwungen gesehen habe, zugleich einen (vermeintlichen) Verzicht auf die Subvention zu erklären. Die suggestive Verknüpfung der Erklärung zum Liquiditätsengpass mit der Erklärung eines Verzichts sei in mehrfacher Hinsicht sachwidrig gewesen. Zum einen sei der Liquiditätsengpass in dem durch die vorformulierte Berechnung definierten Sinne schon kein zutreffendes Kriterium für die endgültige Höhe der Soforthilfe, was die Aufhebung auf diesem Ansatz beruhender Schlussbescheide zur Folge gehabt hätte. Zum anderen habe es an der durch die Koppelung der Erklärungen suggerierten Ausweglosigkeit eines Verzichts gefehlt. Selbst wenn der Beklagte den fehlenden Liquiditätsengpass in dem Sinne der vorformulierten Erklärungen zum Anlass hätte nehmen können, die Soforthilfe zu versagen, hätte ein Antragsteller ein Recht auf einen ablehnenden Bescheid, den er gerichtlicher Überprüfung hätte unterziehen können. Den betroffenen Antragstellern stattdessen ohne Ausweichmöglichkeit einen Verzicht abzuverlangen, verkürze diese in ihrem Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz. Die vom Beklagten selbst vorformulierte Verzichtserklärung würde den Erklärenden nach den Geboten von Treu und Glauben unangemessen benachteiligen, weil sie für den Soforthilfeempfänger ausschließlich nachteilig und für den Beklagten ausschließlich von Vorteil sei. Die Abgabe der ihm angetragenen Verzichtserklärung habe in keinerlei Hinsicht im Interesse des Klägers gelegen, insbesondere auch nicht zur schnellen Klärung der Folgen der Subventionsgewährung. Ein Verzicht habe für den Kläger ausschließlich nachteilig zur Folge, unmittelbar jegliche materiellen und prozessualen Rechte in Bezug auf die Soforthilfe zu verlieren und zur Erstattung der Zuwendung verpflichtet zu werden. Diesen ausschließlichen Nachteilen des Subventionsempfängers stehe eine treuwidrige ausschließliche Bevorteilung des Beklagten gegenüber, der ein gegenüber den juristisch nicht gebildeten Zuwendungsempfängern in einem hoheitlichen Über- und Unterordnungsverhältnis bestehendes strukturelles Übergewicht zur Geltung gebracht habe sowie durch den vermeintlichen Verzicht unmittelbar einen Erstattungsanspruch erhalte und davon entbunden sei, einen materiell-rechtlich gerichtlich überprüfbaren Schlussbescheid zu erlassen. Jedenfalls objektiv liege der einzige erkennbare Zweck der formularmäßigen Verzichtserklärung für den Beklagten darin, sich auf diese Weise für den Fall abzusichern, dass ein auf einen ausgebliebenen Liquiditätsengpass im vom Beklagten angenommenen Sinne gestützter Schlussbescheid rechtswidrig wäre. Denn wäre dies nicht der Fall, hätte der Beklagte seinen Rückforderungsanspruch ohne erkennbaren Mehraufwand per Schlussbescheid titulieren können. Ein solches Interesse sei von der Rechtsordnung nicht gedeckt und nicht schützenswert, sondern stehe vielmehr in einem Widerspruch zur Bindung des Beklagten an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG). Der durch das Ungleichgewicht und die strittige Koppelung der Erklärungen zu

Liquiditätsengpass und Verzicht erzeugte Druck auf den Kläger wiege umso schwerer, als jeder Antragsteller einerseits durch die Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheids zur Ausfüllung des Formulars verpflichtet gewesen sei und sich andererseits für den Fall unwahrer Angaben dem Risiko der Strafbarkeit nach § 264 StGB habe ausgesetzt sehen müssen, auf welches der Beklagte im Formular mehrfach nachdrücklich hingewiesen habe.

Zur Begründung der Berufung führt der Beklagte ergänzend zu seinem erstinstanzlichen Vorbringen aus: Der Kläger habe sich im Rahmen der Rückmeldung aus freien Stücken dazu entschieden, die Verzichtserklärung anzukreuzen und das so ausgefüllte Rückmelde-Formular an die zuständige Bezirksregierung abzusenden. Seine Erklärung stelle sich aus der maßgeblichen Sicht eines objektiven Empfängers auch unter Zugrundelegung des strengen Prüfungsmaßstabs als ein eindeutiger, unzweifelhafter und unmissverständlicher und damit wirksamer Verzicht auf die gesamte vorläufig gewährte NRW-Soforthilfe 2020 dar. Darüber habe der Kläger als Inhaber des materiellen Rechts verfügen können. Die eindeutige Erklärung habe sich ausdrücklich auch auf die Ansetzung eines fiktiven Unternehmerlohns bezogen, unabhängig davon, nach welchen Maßgaben letztlich ein Liquiditätsengpass zu berechnen und inwieweit hierbei ein fiktiver Unternehmerlohn anzusetzen sein würde. Die sprachliche Hervorhebung eines fehlenden Liquiditätsengpasses als wesentlicher Beweggrund für die Abgabe der Verzichtserklärung stehe dem nicht entgegen. Die Zuwendung sei ausweislich der Zweckbestimmung in dem Zuwendungsbescheid „insbesondere“ zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen gewährt worden, weshalb die vorformulierte Erklärung ersichtlich von dem Regelfall ausgegangen sei, dass bei fehlendem Liquiditätsengpass keinerlei Fördermittel im Rahmen der Zweckbindung verwendet worden seien. Auszuschließen sei, dass Fördermittelempfänger gerade deshalb zur Abgabe der Verzichtserklärung hätten veranlasst worden sein können, weil im Rückmelde-Formular entgegen der Vorgaben des Bewilligungsbescheids nicht bzw. fehlerhaft abgefragt worden sei, in welchem Umfang Fördermittel während des Bewilligungszeitraums tatsächlich im Rahmen der Zweckbindung verwendet worden seien. Allein aus den zum Rückmeldeverfahren gegebenen Erläuterungen sei hinreichend deutlich geworden, dass es sich bei der Abgabe der im Rückmelde-Formular enthaltenen Verzichtserklärung um eine freiwillige Rückmeldeoption gehandelt habe, zu deren Abgabe keinerlei Verpflichtung bestanden habe. Jedem Soforthilfe-Empfänger sei es unbenommen gewesen, eine Rückmeldung vorzunehmen, ohne einen Verzicht erklären zu müssen. Dies sei auch ohne Weiteres möglich gewesen, wenn der Soforthilfe-Empfänger offensichtlich schon gewusst habe, dass er keinen pandemiebedingten Liquiditätsengpass erlitten habe. So hätte bei der Rückmeldung etwa der Wert „0“ eingetragen werden können. Die vom Verwaltungsgericht konstruierte „Koppelung“ entbehre folglich jeglicher sachlichen Grundlage und finde auch unter Zugrundelegung des strengen Prüfungsmaßstabs keinen Rückhalt. Eine nach den Geboten von Treu und Glauben unangemessene Benachteiligung des Erklärenden sowie eine unzulässige Rechtsausübung durch ihn seien nicht erkennbar. Der Verzicht sei zwar formularmäßig eingeholt worden, jedoch nicht in einer Weise, dass mit einer unüberlegten und letztlich ungewollten Abgabe der Verzichtserklärung zu rechnen gewesen wäre. In Anbetracht seines ausdrücklichen Hinweises auf die Pflicht zur vollständigen Rückzahlung der Förderpauschale nach Erklärung des Verzichts sei vielmehr zu erwarten gewesen, dass Soforthilfeempfänger die Abgabe einer entsprechenden Erklärung eingehend durchdenken würden. Mit dem Hinweis, dass falsche oder unvollständige Angaben sowie eine unterlassene Mitteilung über die Höhe oder den Wegfall des Liquiditätsengpasses die Strafverfolgung wegen Subventionsbetrugs zur Folge haben könnten, sei keineswegs auch nur angedeutet gewesen, dass bei fehlendem Liquiditätsengpass zwingend eine Verzichtserklärung abzugeben gewesen wäre. Bei den Hinweisen auf die Strafbarkeit von falschen Angaben zu bestimmten Punkten habe es sich nicht um Drohungen gehandelt, 89

sondern um konkrete Hinweise darauf, welche Angaben mit besonderer Sorgfalt abgegeben werden müssten, damit keine Strafbarkeit in Betracht komme. Der Hinweis habe entsprechend einer gesetzlichen Vorgabe aus dem Subventionsgesetz der Festlegung gedient, welche Angaben subventionserheblich im Sinne von § 264 StGB seien. Auch die Annahme des Verwaltungsgerichts treffe nicht zu, der von ihm zwar vorformulierte, aber besonders anzukreuzende und als solcher hervorgehobene Verzicht sei für die Soforthilfe-Empfänger ausschließlich nachteilig und für ihn ausschließlich von Vorteil. Bei objektivem Verständnis habe die Möglichkeit zur Abgabe der Verzichtserklärung solche Zuwendungsempfänger verfahrensvereinfachend – auch zu ihren Gunsten – von der Pflicht befreien sollen, Angaben zu den für die Ermittlung eines Liquiditätsengpasses maßgeblichen Faktoren zu machen, denen bereits klar gewesen sei, dass sie mangels Liquiditätsengpasses keinen Anspruch auf endgültige Festsetzung der NRW-Soforthilfe in der vorläufig bewilligten Höhe haben würden oder die aus beliebiger Motivation heraus keine staatlichen Mittel in Anspruch nehmen wollten. Schließlich habe er nicht das Recht auf effektiven Rechtsschutz beschnitten, sondern durch Erlass des streitgegenständlichen Feststellungs- und Erstattungsbescheids dem Kläger ohne Einschränkung dieses Rechts den Klageweg eröffnet.

Der Beklagte beantragt, 90

das Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 26.11.2024 zu ändern und die Klage abzuweisen. 91

Der Kläger beantragt, 92

die Berufung zurückzuweisen. 93

Zur Begründung beruft er sich darauf, er habe nicht freiwillig eindeutig und unmissverständlich auf die NRW-Soforthilfe verzichtet. Indem der Beklagte sich gleichwohl darauf berufe, handele er rechtsmissbräuchlich. Im Anschluss an die Begründung des Verwaltungsgerichts, an der dieses auch nach Zulassung der Berufung in diesem Verfahren festgehalten habe, suggerierten der Aufbau des Rückmelde-Formulars und die Beschriftung des Ankreuzfeldes fälschlich, dass die Unternehmer mangels eines Liquiditätsengpasses auf die Soforthilfe verzichten müssten. Unter Ziffer 1 werde unter anderem abgefragt, ob der Soforthilfeempfänger im Förderzeitraum „keinen Liquiditätsengpass“ gehabt habe. Wenn das Kreuz bei der Erklärung unter Ziffer 1 gesetzt werde, um der Wahrheitspflicht hinsichtlich des Fehlens eines Liquiditätsengpasses nachzukommen, so würden die Eingabefelder zu Ziffern 2 und 3 ausgeblendet. Daher habe sich die dortige Eintragung des Wertes „0“ als Liquiditätsengpass nicht als weitere Option neben dem Verzicht dargestellt. Aufgrund des wiederholten Hinweises, falsche Angaben im Rahmen des Formulars seien strafbar, habe der Beklagte im hoheitlichen von Machtasymmetrie geprägten Subventionsverhältnis zusätzlichen Druck ausgeübt, den vermeintlichen Verzicht abzugeben. Die Erklärung könne auch deshalb nicht als freiwilliger Verzicht verstanden werden, weil es für die Unternehmer keinerlei Grund gegeben habe, einen solchen auszusprechen. Ein solcher sei für sie nämlich ausschließlich von Nachteil. Allein der Beklagte profitiere davon. Um eine schnellere Klärung der Folgen der Subventionsgewährung könne es schon deshalb nicht gegangen sein, weil auf die Rückmeldung vom 1.11.2021 erst am 1.7.2024 der streitgegenständliche Feststellungs- und Erstattungsbescheid erlassen worden sei. Welchen anderen mit den Geboten von Treu und Glauben zu vereinbarenden Zweck der Beklagte damit verfolgt habe, eine einseitig vorformulierte Verzichtserklärung überhaupt in das Rückmelde-Formular aufzunehmen, erschließe sich nicht. 94

95

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der elektronischen Gerichtsakten aus beiden Instanzen und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten (zwei elektronische Dokumente) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe: 96

Die Berufung des Beklagten hat Erfolg. Die Klage ist unbegründet. 97

Der Feststellungs- und Erstattungsbescheid des Beklagten vom 1.7.2024 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). 98

Der Beklagte hat zutreffend festgestellt, dass sein Bewilligungsbescheid mit Zugang des vom Kläger erklärten Verzichts am 1.11.2021 auf den vollständigen Betrag der ausgezahlten Soforthilfe keine Rechtswirkungen mehr entfaltet (dazu unten I.), und zu Recht die ihm ausgezahlte NRW-Soforthilfe 2020 in Höhe von 9.000,00 Euro zurückgefordert (dazu unten II.). 99

I. Der Bescheid des Beklagten vom 28.3.2020 über die Bewilligung einer NRW-Soforthilfe 2020 in Höhe von 9.000,00 Euro ist gemäß § 43 Abs. 2 VwVfG NRW unwirksam geworden, weil er durch den Verzicht des Klägers auf sonstige Weise erledigt ist. 100

1. Dass auch der einseitige Verzicht auf durch Verwaltungsakt eingeräumte begünstigende Rechtspositionen, über deren Bestand der Berechtigte verfügen kann, zur Erledigung des Verwaltungsakts auf sonstige Weise führen kann, ist im Verwaltungsrecht allgemein anerkannt. 101

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.11.2016 – 6 C 36.15 –, BVerwGE 156, 283 = juris, Rn. 13 f., m. w. N. 102

Einem behördlichen Bescheid, der entsprechend einem wirksam erklärten Verzicht die Unwirksamkeit feststellt oder den (unwirksam gewordenen) Verwaltungsakt aufhebt, kommt lediglich deklaratorische Bedeutung zu. 103

Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.12.1989 – 4 C 36.86 –, BVerwGE 84, 209 = juris, Rn. 23. 104

Ein zur Unwirksamkeit einer durch Verwaltungsakt eingeräumten Rechtsposition führender Verzicht ist als einseitige, empfangsbedürftige Willenserklärung an keine besondere Erklärungsform gebunden. Allerdings setzt ein solcher Verzicht ? unter Anlegung eines strengen Maßstabs ? eine eindeutige, unzweifelhafte und unmissverständliche Erklärung gegenüber der zuständigen Behörde voraus, eine Rechtsposition aufgeben und insbesondere nicht mehr gerichtlich geltend machen zu wollen. 105

Vgl. BVerwG, Urteile vom 15.11.2012 – 7 C 15.12 –, juris, Rn. 20, vom 27.2.2002 – 8 C 20.01 –, juris, Rn. 17, vom 18.5.1990 – 8 C 40.88 –, juris, Rn. 12, und vom 23.3.1962 – 4 C 16.61 –, BVerwGE 14, 93, 95; OVG NRW, Urteil vom 14.12.2020 – 4 A 1992/16 –, juris, Rn. 39 f., m. w. N. 106

Dies kann aus der maßgeblichen Sicht des Empfängers nur dann angenommen werden, wenn für ihn die Erklärung hinreichend bestimmt und zweifelsfrei erkennbar ist, dass der Verzichtende sich der Bedeutung eines Verzichts bewusst war. 107

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 14.12.2020 – 4 A 1992/16 –, juris, Rn. 41 f., m. w. N. 108

109

Nach den gemäß den §§ 133, 157 BGB für die Auslegung von Willenserklärungen auch im öffentlichen Recht geltenden Maßstäben ist bei der Auslegung einer empfangsbedürftigen Erklärung nicht auf den inneren Willen der erklärenden Person, sondern darauf abzustellen, wie die Erklärung aus der Sicht des Empfängers bei objektiver Betrachtungsweise zu verstehen ist. Dabei tritt der Wortlaut hinter Sinn und Zweck der Erklärung zurück. Maßgebend ist der geäußerte Wille des Erklärenden, wie er aus der Erklärung und sonstigen Umständen für den Erklärungsempfänger nach den ihm bekannten Umständen unter Berücksichtigung von Treu und Glauben erkennbar wird.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 24.7.2018 – 6 B 75.17 –, juris, Rn. 8, sowie Urteile vom 27.6.2012 – 9 C 7.11 –, BVerwGE 143, 222 = juris, Rn. 11, 18, und vom 12.12.2001 – 8 C 17.01 –, BVerwGE 115, 302 = juris, Rn. 40; OVG NRW, Urteil vom 14.12.2020 – 4 A 1992/16 –, juris, Rn. 37 f., m. w. N. 110

2. Nach diesen Maßstäben konnte die Bezirksregierung als Empfängerin der vom Kläger abgegebenen Verzichtserklärung diese unter der gebotenen Berücksichtigung ihres Kontexts und der Interessenlage der Beteiligten eindeutig, unmissverständlich und unzweifelhaft nur als einen dem Kläger in seiner Bedeutung bewussten Verzicht auf die ihm gewährte NRW-Soforthilfe 2020 verstehen. 111

Er hat in seiner Rückmeldung vom 1.11.2021 im Anschluss an die Nennung des Rückzahlungsbetrags in Höhe von 9.000,00 Euro unter Nr. 4 des Formulars gesondert angekreuzt, ihm sei bekannt, dass er für den Fall einer erforderlichen Rückzahlung den Betrag selbständig zurücküberweisen müsse. Die Kontoverbindung war unmittelbar im Anschluss an diese Erklärung abgedruckt. Zuvor hatte er unter Nr. 1 die vom Beklagten vorformulierte und mit den Worten „Verzicht auf die NRW-Soforthilfe 2020“ überschriebene Erklärung abgegeben: 112

„Im Förderzeitraum hatte ich keinen Liquiditätsengpass im Sinne der Förderbedingungen und erkläre deshalb unwiderruflich, dass ich die mit dem Bewilligungsbescheid gewährte Soforthilfe (einschließlich fiktivem Unternehmerlohn) nicht in Anspruch nehme. Die Förderpauschale habe ich bereits vollständig zurücküberwiesen oder werde sie noch vollständig zurückzahlen. 113

(Wenn Sie diese Option wählen, sind keine Angaben zu Ihren Einnahmen und Ausgaben erforderlich und die betreffenden Eingabefelder werden ausgeblendet.)“ 114

Nach dem eindeutigen Wortlaut dieser Erklärung hat der Kläger damit unmissverständlich angegeben, er habe im Förderzeitraum keinen Liquiditätsengpass im Sinne der Förderbedingungen gehabt, und deshalb unwiderruflich erklärt, dass er die mit dem Bewilligungsbescheid gewährte Soforthilfe (einschließlich fiktivem Unternehmerlohn) nicht in Anspruch nehme. Diese Erklärung ist im Kontext mit der Überschrift „Verzicht auf die NRW-Soforthilfe 2020“ nicht nur nach ihrem Wortlaut, sondern auch nach ihrem erkennbaren Sinn und Zweck insofern eindeutig, als der Kläger bei ihrer Abgabe aus der maßgeblichen Sicht des Empfängers die bewilligte Soforthilfe unwiderruflich nicht in Anspruch nehmen, also auf sie endgültig verzichten wollte. Dass sich der Kläger bewusst war, gerade aufgrund dieser Verzichtserklärung zur Rückzahlung von 9.000,00 Euro verpflichtet zu sein, hat er ausdrücklich durch Ankreuzen einer entsprechenden weiteren gesonderten Erklärung bestätigt, um Missverständnisse insoweit auszuschließen und die erforderliche Eindeutigkeit zusätzlich zu bekräftigen. 115

116

Unklarheiten oder Missverständlichkeiten folgten nicht daraus, dass der Kläger mit der vorformulierten Erklärung als untrennbar mit dem Verzicht verbundene Begründung hierfür angegeben hat, im Förderzeitraum keinen Liquiditätsengpass im Sinne der Förderbedingungen gehabt zu haben. Diese Begründung nahm auf die Förderbedingungen Bezug, die jedem Soforthilfeempfänger aus dem Bewilligungsbescheid als Grundlage der Förderung bekannt waren und durch Auslegung ermittelt werden konnten, auch wenn über die konkrete Berechnung nach den Förderbedingungen seinerzeit unterschiedliche Vorstellungen vorherrschten. Die Verbindung der Verzichtserklärung mit dieser Begründung enthielt für den durchschnittlichen Soforthilfeempfänger unter Berücksichtigung der hierzu gegebenen Erläuterungen und der vorauszusetzenden Kenntnis des Bewilligungsbescheids nicht die vom Verwaltungsgericht angenommene Suggestion, der Verzicht müsse bei fehlendem Liquiditätsengpass im Sinne der Berechnungsweise des Rückmelde-Formulars zwingend oder unter dem Druck der Strafbarkeit falscher Angaben gar ausweglos abgegeben werden.

Für alle Erklärenden war der Verzicht klar erkennbar nur eine Rückmeldeoption, die ausgewählt werden konnte, aber nicht musste. Auf die Erklärenden wurde auch kein rechtlich zu beanstandender Druck gerade dahin ausgeübt, durch einen Verzicht von der grundsätzlich im Rahmen der Rückmeldung erbetenen Angabe von Einnahmen und Ausgaben abzusehen. Das gilt insbesondere sowohl für diejenigen Zuwendungsempfänger, die nach dem Ende des Förderzeitraums selbst die Überzeugung gewonnen hatten, die Soforthilfe im Rahmen ihrer Zweckbestimmung letztlich nicht benötigt zu haben [dazu unten a)], als auch für diejenigen, bei denen sich zwar nach der im Rückmelde-Formular vorgesehenen Berechnungsweise kein Liquiditätsengpass ergab, die die Soforthilfe aber dennoch während des Bewilligungszeitraums zumindest teilweise im Rahmen der Zweckbindung eingesetzt hatten [dazu unten b)]. Wer sich dazu entschied, die gewährte Soforthilfe (einschließlich fiktivem Unternehmerlohn) durch bewusste Abgabe der Verzichtserklärung unwiderruflich nicht in Anspruch zu nehmen, dem musste bewusst sein, damit alle etwaigen rechtlichen Unklarheiten verbindlich auszuräumen, die Soforthilfe vollständig zurückzahlen zu müssen und sich eine spätere rechtliche Überprüfung der vom Beklagten vorgesehenen Art der Berechnung des Liquiditätsengpasses zu versperren [dazu unten c)]. Eine Verzichtsoption im Rückmelde-Formular zu eröffnen, war auf der Grundlage des Bewilligungsbescheids konsequent und keineswegs treuwidrig, überraschend oder gar strukturell benachteiligend im hoheitlichen Über- und Unterordnungsverhältnis [dazu unten d)]. Die Hinweise des Landes auf die Strafbarkeit falscher Angaben im Subventionsverhältnis auch bei Abgabe des Verwendungsnachweises erzeugten keinen rechtlich zu missbilligenden Druck [dazu unten e)]. Darin, dass der Beklagte die Verzichtserklärung formularmäßig vorformuliert hatte, lag schließlich keine Verkürzung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG [dazu unten f)]. 117

a) Die Koppelung der Soforthilfegewährung mit der Entstehung wirtschaftlicher Notlagen bei den Empfängern, insbesondere in Form von seit dem 1.3.2020 pandemiebedingt entstandenen Liquiditätsengpässen, entsprach den Vorgaben der Europäischen Kommission im Befristeten Rahmen vom 19.3.2020 (ABl. C 91 I vom 20.3.2020, S. 1), auf dem die „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“ beruhte, und war bereits in der ausschließlichen Zweckbindung des Bewilligungsbescheids angelegt, auf die die Verzichtserklärung mit dem Hinweis auf die „Förderbedingungen“ Bezug nahm. Vor diesem Hintergrund war die Formulierung der Verzichtserklärung durch den Beklagten auch unabhängig davon, wie der Liquiditätsengpass nach den Förderbedingungen konkret zu berechnen war, nicht sachwidrig. Vielmehr war sie nach dem objektiven Erklärungswert im Zusammenhang mit dem Bewilligungsbescheid nach ihrem erkennbaren Sinn und Zweck als Hinweis darauf zu 118

verstehen, dass ein Verzicht aus Sicht des Beklagten, der diese Formulierung in das Formular aufgenommen hatte, vor allem dann in Betracht kam, wenn ein Zuwendungsempfänger nach dem Ende des Förderzeitraums selbst die Überzeugung gewonnen hatte, die Soforthilfe im Rahmen ihrer Zweckbestimmung letztlich nicht benötigt zu haben, insbesondere wenn trotz zunächst gegebener Antragsberechtigung und rechtlich nicht zu beanstandender Mittelbeantragung im Rückblick unter keinem denkbaren Gesichtspunkt ein Liquiditätsengpass entstanden war. Aus dem Rückmelde-Formular sowie den dazu gegebenen Hinweisen und Erläuterungen konnte der Eindruck, die unwiderrufliche Verzichtserklärung nicht nur freiwillig abgeben zu können, sondern zu ihrer Abgabe verpflichtet zu sein, selbst in einem solchen Fall für einen durchschnittlichen Zuwendungsempfänger ebenso wenig entstehen wie für den Beklagten als Empfänger der von ihm vorformulierten Erklärung. Dasselbe gilt für die rechtlich nicht anders zu beurteilenden Fälle, in denen Zuwendungsempfänger möglicherweise zu Unrecht angenommen hatten, ein Liquiditätsengpass sei nicht entstanden und sie dürften deshalb die Soforthilfe nicht im Rahmen der ausschließlichen Zweckbindung verwenden.

Wie allen anderen Empfängern von NRW-Soforthilfen 2020 war die Coronahilfe auch dem Kläger wortgleich als – grundsätzlich nicht rückzahlbarer – Billigkeitszuschuss in Gestalt einer einmaligen Pauschale zu dem ausschließlichen Zweck der „Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie […], insbesondere zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, die seit dem 1.3.2020 [im] Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie entstanden sind“, für einen in der Zukunft liegenden Bewilligungszeitraum von drei Monaten (Nr. 3 des Bewilligungsbescheids) bewilligt worden. Die Bewilligung stand trotz missverständlicher Formulierungen im Bewilligungsbescheid angesichts der noch unbekannten Entwicklung und Dauer der pandemiebedingten Beschränkungen der Wirtschaft von Anfang an noch klar erkennbar zumindest unter dem Vorbehalt, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die bewilligten Finanzmittel für den ausschließlichen Zuwendungszweck überhaupt benötigt werden würden. Daher war der Beklagte nach Ablauf des Bewilligungszeitraums gehalten, die den Empfängern letztlich zustehende Soforthilfe in Form eines „Schlussbescheids“ endgültig festzusetzen und den gegebenenfalls überzahlten Betrag zurückzufordern. Einem objektiven Empfänger des Bewilligungsbescheids drängte sich bei dessen Gesamtwürdigung auf, dass die Soforthilfe ausschließlich und vollumfänglich nur zur Kompensation der unmittelbar durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Engpässe genutzt werden durfte, entsprechende Mittelverwendungen nachzuweisen und bei Einzelfallprüfungen zu belegen sowie die in dem gesamten Bewilligungszeitraum von drei Monaten nicht zweckentsprechend benötigten Mittel anschließend zu ermitteln und zurückzuzahlen waren. 119

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 –, juris, Rn. 134 ff., 149; siehe auch BT-Drs. 20/9807, S. 5 f. 120

Zur Inanspruchnahme der unter Vorbehalt bewilligten NRW-Soforthilfen 2020 war niemand verpflichtet. Sie waren freiwillig und ohne Rechtspflicht auf der Grundlage eines Förderprogramms des Bundes vom Beklagten mit Billigung der EU-Kommission auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b) AEUV in etwa 430.000 Fällen gewährt worden. 121

Vgl. Mitteilung der Kommission vom 19.3.2020, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, Mitteilung C(2020) 1863 final (ABl. C 91 I vom 20.3.2020, S. 1), Rn. 16 ff. und 21; LT-Drs. 17/16212, S. 2, sowie LT-Drs. 18/7732, S. 2 ff.; siehe auch Jahn, GewArch 2024, 261, 265, zum Umfang der Soforthilfen im Verhältnis zu anderen Corona-Wirtschaftshilfen bundesweit. 122

Der von Anfang an von allen Fraktionen des Landtags angestrebten möglichst unbürokratischen Abwicklung sollte es erkennbar dienen, dass Soforthilfeempfänger, die am Ende des Bewilligungszeitraums feststellten, eine höhere als die benötigte Finanzhilfe erhalten zu haben, zu viel gezahlte Mittel schon ohne vorherige Rückforderung oder Schlussfestsetzung auf das unter II.3. des Bewilligungsbescheids genannte Konto der Landeskasse zurückzahlen konnten und sollten. Eine Rückzahlung wurde nach den Hinweisen unter III. des Bewilligungsbescheids außerdem erwartet von den Empfängern, die mit einer Regelung des Bescheids nicht einverstanden sein sollten. Nach der unter Vorbehalt erfolgten Bewilligung hatte im Sinne der Ausführungen unter II.8. des Bewilligungsbescheids ein Nachweis der Verwendung der Soforthilfe zu erfolgen. 123

Nach Ende des Bewilligungszeitraums bestanden die anfänglichen Unsicherheiten über die weitere wirtschaftliche Entwicklung für jeden einzelnen Soforthilfeempfänger bezogen auf diesen Zeitraum nicht mehr. Vielmehr konnte verlässlich beurteilt werden, ob die Hilfen entsprechend der Erwartung bei Antragstellung und Soforthilfegewährung auch tatsächlich zur Milderung finanzieller Notlagen, insbesondere in Form seit dem 1.3.2020 entstandener pandemiebedingter Liquiditätsengpässe benötigt worden waren. In diesem Stadium bedurfte es jedenfalls in den Fällen einer Schlussfestsetzung, in denen sich die vorläufige Bewilligung nicht bereits durch unstreitige freiwillige vollständige Rückzahlung einvernehmlich unbürokratisch im Sinne von § 43 Abs. 2 VwVfG NRW erledigt hatte. Um die konkrete Förderhöhe abschließend ermitteln und durch einen Schlussbescheid festlegen zu können, erbat der Beklagte Mitte Juni 2021 in standardisierter Form von den Empfängern der Soforthilfe, die eine Rückmeldung nicht bereits auf freiwilliger Basis abgegeben hatten, eine Rückmeldung über die jeweiligen Einnahmen und Ausgaben im Förderzeitraum. 124

Vgl. LT-Drs. 17/16212, S. 2. 125

Bei Erstellung des hierzu übermittelten und bereits für frühere freiwillige Rückmeldungen nutzbaren Rückmelde-Formulars, das nach seiner einleitenden Erläuterung „der Meldung des vorzeitig freiwillig ermittelten tatsächlichen Liquiditätsengpasses und damit der Berechnung der tatsächlich notwendigen Soforthilfe nach Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums“ dienen sollte, nahm der Beklagte zwar irrtümlich an, die Berechnung des abgefragten Liquiditätsengpasses unabhängig von der Auslegung des Inhalts des Bewilligungsbescheids an Vorgaben des Bundes ausrichten zu dürfen, die erst am Ende des Bewilligungszeitraums in die nachträglich erstellte Richtlinie NRW-Soforthilfe 2020 vom 31.5.2020 (MBl. NRW. 2020 S. 360) aufgenommen worden waren. 126

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 –, juris, Rn. 169 ff., 188 ff. 127

In seiner Bitte um Rückmeldung vom 15.6.2021 wies der Beklagte die Zuwendungsempfänger sowohl auf die danach nachträglich verbesserten Abrechnungsbedingungen in Gestalt der Anerkennung eines (fiktiven) Unternehmerlohns in Höhe von 2.000,00 Euro als auch auf die Möglichkeit hin, auf die erhaltene Soforthilfe insgesamt zu verzichten und diese (sofern noch nicht geschehen) vollständig zurückzuzahlen. Für den Fall des Verzichts sollte das vom Beklagten an sich vorgesehene Ausfüllen der Berechnungshilfe aber entbehrlich sein. Dies wurde auch durch einen Klammerzusatz im Anschluss an die nicht formularmäßig vorausgewählte, sondern besonders anzukreuzende Verzichtserklärung nochmals verdeutlicht, in dem die Abgabe der Erklärung ausdrücklich als eine vom Erklärenden wählbare Option bezeichnet wurde, deren Wahl zur Folge hatte, dass keine Angaben zu Einnahmen und Ausgaben mehr erforderlich waren und die betreffenden Eingabefelder ausgeblendet wurden. Auf den möglichen Verzicht als vereinfachte Form der Rückmeldung war in der Erinnerung vom 19.10.2021 in verkürzter 128

Form anknüpfend an die Bitte vom Juni 2021 nochmals hingewiesen worden. Auch, aber nicht nur für den Fall, dass ein Zuwendungsempfänger die Soforthilfe bereits vollständig zurückgezahlt hatte, sahen die Internethinweise des Beklagten die Auswahl des Feldes „Verzicht“ als Möglichkeit einer verkürzten Rückmeldung vor. Aus all diesen Verlautbarungen war zweifelsfrei zu erkennen, dass die Abgabe der Verzichtserklärung lediglich als eine mögliche, keinesfalls aber verpflichtende oder gar unter Druck erzwungene Form der Rückmeldung konzipiert war.

Die erkennbare Freiwilligkeit der Wahl der Option, einen unwiderruflichen Verzicht der gewährten Soforthilfe durch bewusstes Ankreuzen der entsprechenden Erklärung abzugeben, war vor diesem Hintergrund nicht in Frage gestellt durch die untrennbare Verbindung mit der hierfür formularmäßig gegebenen Begründung, der Betreffende habe keinen Liquiditätsengpass im Sinne der Förderbedingungen gehabt. Schon aus dem Ankreuzfeld und dem Klammerzusatz zur Verzichtserklärung ergab sich zweifelsfrei bereits bevor die folgenden Eingabefelder ausgeblendet wurden, dass das Formular alternativ und sogar in erster Linie die Ermittlung des Liquiditätsengpasses durch Angabe von Einnahmen und Ausgaben im Bewilligungszeitraum vorsah, wenn der Verzicht nicht ausgewählt wurde. Dabei hätte sich gegebenenfalls – wie ausweislich des erstinstanzlich vorgelegten vorläufigen Ergebnisses für März 2020 zumindest in diesem Monat auch im Fall des Klägers – eine Summe des betrieblichen Liquiditätsengpasses von 0 Euro ergeben. Für diese ersichtlich jedenfalls wahrheitsgemäße, wenn auch im Bewilligungsbescheid so nicht als maßgeblich erkennbar vorgesehene Art der Rückmeldung hätte auch aus Sicht unternehmerisch oder selbständig tätiger juristischer Laien kein Verzicht auf die Soforthilfe und auch kein Einverständnis mit der vorgegebenen Berechnungsweise erklärt werden müssen, um ein relevantes Strafbarkeitsrisiko auszuschließen. Eine gerichtliche Überprüfung der Berechnungsweise wäre möglich geblieben. Auch wurde ausweislich der Erläuterung in der E-Mail vom 15.6.2021 auf die Erklärenden kein Druck ausgeübt, durch einen Verzicht von der grundsätzlich erbetenen Angabe von Einnahmen und Ausgaben abzusehen. Für alle diejenigen, deren Einnahmen trotz des Lockdowns im Bewilligungszeitraum durchgehend ausgereicht hatten, um ihre nach den Förderbedingungen berücksichtigungsfähigen fälligen Ausgaben ohne die empfangenen Soforthilfen zu decken, wirkte das Ausfüllen der gegenüber dem Inhalt des Bewilligungsbescheids vereinfachenden Berechnungshilfe vielmehr sogar als vom Beklagten bewusst aus Vertrauensschutzgründen eröffnete Begünstigung: Im Rückmelde-Formular wurde nämlich zur Auswahl gestellt, unabhängig von einer entstandenen Notlage oder einem Liquiditätsengpass nach der dort vorgesehenen Berechnungsweise und ohne weitere Nachweise einen (fiktiven) Unternehmerlohn in Höhe von 2.000,00 Euro für Lebenshaltungskosten in Anspruch zu nehmen. Dies galt generell für alle und nicht nur für Soforthilfeempfänger, die ihre Bewilligungsbescheide vor dem 1.4.2020 erhalten hatten. 129

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 –, juris, Rn. 183 f.; LT-Drs. 18/7732, S. 3 f. 130

Dass sich die optionale Verzichtserklärung auch auf diesen (fiktiven) Unternehmerlohn bezog, war darin gleichfalls unmissverständlich klargestellt. Schon daraus war für einen verständigen Unternehmer bei der im Rahmen eines Subventionsverhältnisses zu erwartenden sorgfältigen Durchsicht des Rückmelde-Formulars klar ersichtlich, dass er selbst nach dessen Konzeption bei einem danach ermittelten Liquiditätsengpass von 0 Euro die Wahl haben sollte, zumindest 2.000,00 Euro der empfangenen Soforthilfe behalten zu dürfen oder auch hierauf zu verzichten und zu weiteren Angaben zu Einnahmen und Ausgaben nicht mehr verpflichtet zu sein. Bei dieser Sachlage ist nicht ansatzweise ersichtlich, weshalb ein 131

verständiger Soforthilfeempfänger ohne Liquiditätsengpass im Sinne der Förderbedingungen durch die Formulierung der Verzichtserklärung veranlasst worden sein könnte, sich gezwungen zu sehen, von der Option Gebrauch zu machen, auf die Soforthilfe einschließlich des fiktiven Unternehmerlohns zu verzichten.

b) Lediglich eine freiwillige Rückmeldeoption war die Abgabe der vorformulierten Verzichtserklärung auch für diejenigen, bei denen sich zwar nach der im Rückmelde-Formular vorgesehenen Berechnungsweise kein Liquiditätsengpass ergab, die die Soforthilfe aber dennoch während des Bewilligungszeitraums zumindest teilweise im Rahmen der Zweckbindung eingesetzt hatten, also zur vorübergehenden Überbrückung von Liquiditätsengpässen sowie zur Milderung finanzieller Notlagen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Daran ändert auch die untrennbare Verknüpfung der Angabe des Fehlens eines Liquiditätsengpasses im Sinne der Förderbedingungen mit der vorformulierten Verzichtserklärung ohne die Möglichkeit einer Einzelauswahl nichts, auf die das Verwaltungsgericht maßgeblich abstellt. Bei vorauszusetzender wahrheitsgemäßer Angabe ermöglichte diese Verknüpfung lediglich denjenigen nicht, von der Option zur Abgabe der Verzichtserklärung Gebrauch zu machen, die annahmen, einen Liquiditätsengpass gehabt zu haben. Diese Soforthilfeempfänger hatten allerdings schon wegen dieser Annahme keinen Anlass, die Verzichtserklärung abzugeben, in der auch bestätigt wurde, man habe keinen Liquiditätsengpass gehabt. Die Verknüpfung zwang aber nicht umgekehrt einen Soforthilfeempfänger ohne Liquiditätsengpass im Sinne der im Formular vorgesehenen Berechnung zum Verzicht, sondern eröffnete ihm diesen lediglich als Alternative zur an sich geforderten Aufschlüsselung von Einnahmen und Ausgaben im Bewilligungszeitraum als Berechnungsgrundlage für eine ausstehende Schlussfestsetzung. Daran ändert wegen des klarstellenden Klammerzusatzes zur Verzichtserklärung auch der Umstand nichts, dass die Entscheidung über die Abgabe einer Verzichtserklärung im Formular räumlich vor der Gelegenheit zur Angabe von Einnahmen und Ausgaben abzugeben war. Denn der Klammerzusatz wies auf diese Möglichkeit schon eingangs hin und war bei einem Soforthilfeempfänger als bekannt vorauszusetzen, der von der Verzichtsoption Gebrauch machte. Wer unter diesen Umständen die Verzichtsoption angekreuzt hatte, ohne sich mit der hierdurch für ihn erkennbar ausgeblendeten vom Beklagten vorgesehenen Art der Rückmeldung des Liquiditätsengpasses überhaupt näher zu beschäftigen, kann sich deshalb nicht mit Erfolg darauf berufen, der Verzicht sei für ihn alternativlos gewesen. Auch kann sich für ihn ein Zwang oder Druck gerade dazu, die als optional hervorgehobene Verzichtserklärung abzugeben, nicht im Sinne des Vorbringens des Klägers daraus ergeben haben, dass im ausgeblendeten Teils des Formulars – von ihm ja gerade unbemerkt – keine Möglichkeit eröffnet worden war anzugeben, in welchem Umfang die gewährten Mittel zweckentsprechend verwendet worden waren. 132

Nichts anderes gilt für diejenigen, die das Formular vollständig durchgesehen und dabei festgestellt hatten, die zweckentsprechende Mittelverwendung in der von ihnen nach dem Bewilligungsbescheid berechtigterweise erwarteten Form dort nicht angeben zu können. Um der aus dem Zuwendungsverhältnis folgenden Pflicht zur Abgabe wahrheitsgemäßer Erklärungen zum Nachweis der Verwendung zu genügen, hätte bei fehlender Bereitschaft zur Nutzung des Rückmelde-Formulars und der darin vorgesehenen „Meldung des vorzeitig freiwillig ermittelten tatsächlichen Liquiditätsengpasses“ etwa ganz darauf verzichtet werden können, eine Rückmeldung abzugeben, zu der man sich zumindest in dieser Form nicht verpflichtet fühlte. Wäre infolge der fehlenden Rückmeldung die Soforthilfe zurückgefordert worden, hätte die Rückforderung mit der Begründung gerichtlich angegriffen werden können, die Art der geforderten Rückmeldung sei rechtlich nicht gefordert gewesen. Alternativ hätte entweder um Übermittlung eines geeigneten anderen Formulars gebeten oder die 133

Verwendung der Soforthilfemittel ohne das Rückmelde-Formular schriftlich in einer anderen als besser geeignet angesehenen Form dem Beklagten mitgeteilt werden können, aus der der Mitteleinsatz im Rahmen der Zweckbindung erkennbar wurde. Zwar hatte der Beklagte auch in der Kommunikation bezogen auf eine von ihm erwartete wahrheitsgemäße Rückmeldung durchaus widersprüchliche Signale an die Soforthilfeempfänger gesetzt: Während er eingangs des Rückmelde-Formulars angegeben hatte, dieses diene der Meldung des vorzeitig freiwillig ermittelten tatsächlichen Liquiditätsengpasses, hatte er in den begleitenden E-Mails unter Hinweis auf die bereits im Bewilligungsbescheid erwähnte Notwendigkeit einer nachträglichen Berechnung des tatsächlichen Liquiditätsengpasses den Eindruck vermittelt, die Rückmeldung gerade auf diesem Formular sei innerhalb der dort gesetzten Fristen verpflichtend. So waren die Soforthilfeempfänger ausdrücklich gebeten worden, ihre Rückmeldung ausschließlich mit dem personalisierten digital zu übermittelnden Rückmelde-Formular vorzunehmen. Ungeachtet dieser recht bestimmten „Bitte“ um formularmäßige Meldung eines „freiwillig ermittelten tatsächlichen Liquiditätsengpasses“ war aber niemand gerade zur Abgabe der vorgedruckten optionalen Verzichtserklärung „gezwungen“, um subventionserhebliche Falschangaben zu vermeiden, auch wenn das Rückmelde-Formular die nach dem Bewilligungsbescheid vorgesehenen Angaben nicht vorsah. Die zweifelsfrei bestehenden Schwierigkeiten, die erforderlichen Angaben rechtskonform abzugeben, solange das Rückmelde-Formular nicht überarbeitet war, boten keinesfalls Anlass für die Annahme eines faktischen Zwangs oder Drucks, gerade die Wahl der freiwilligen Verzichtsoption als ausweglose einzig verbleibende legale Handlungsalternative anzusehen. Diese Schwierigkeiten können lediglich ein Motiv zur Abgabe der Verzichtserklärung gewesen sein für diejenigen, die wegen des unzutreffend gestalteten Rückmelde-Formulars eher zu einem Verzicht auf die gewährten Soforthilfemittel einschließlich des ihnen ohne Nachweis angebotenen (fiktiven) Unternehmerlohns bereit waren als dazu, unter diesen Voraussetzungen Rechenschaft über die Verwendung der Soforthilfemittel abzulegen oder wegen der zutreffenden Abgabe eines Verwendungsnachweises mit dem Beklagten einen weiteren aufwändigen Schriftwechsel oder gar einen Rechtsstreit zu führen. Selbst bei einer derartigen Motivationslage war der Inhalt der Verzichtserklärung aber auch nach dem erkennbaren Sinn und Zweck der Erklärung im Sinne eines Verzichts eindeutig und beruhte auf einem freiwilligen Entschluss für eine von mehreren Handlungsoptionen. Selbst die von einem Soforthilfeempfänger zutreffend nicht als verpflichtend angesehene Eintragung von Einnahmen und Ausgaben in das Rückmelde-Formular, die in dieser Form im Bewilligungsbescheid nicht vorgesehen war, hätte für ihn eine erkennbare Alternative zur Abgabe der Verzichtserklärung sein können, auch wenn er den Eindruck hatte, die Bedingungen seien nachträglich unzulässigerweise geändert worden, deswegen aber nicht bereit war, weitere Auseinandersetzungen auf sich zu nehmen. Einer solchen Auseinandersetzung hätte er ohne Verlust rechtlicher Überprüfungsmöglichkeiten ohne Weiteres zunächst ausweichen können, ohne die Verzichtserklärung abzugeben, indem der Vordruck auch ohne Rechtspflicht und ohne Berücksichtigung zweckentsprechend verwendeter Mittel vollständig ausgefüllt worden wäre.

c) Wer sich – aus welcher Motivation auch immer – dennoch dazu entschied, die gewährte Soforthilfe (einschließlich fiktivem Unternehmerlohn) durch bewusste Abgabe der Verzichtserklärung unwiderruflich nicht in Anspruch zu nehmen, dem musste bewusst sein, damit alle rechtlichen Unklarheiten verbindlich auszuräumen, die Soforthilfe vollständig zurückzahlen zu müssen und sich eine spätere rechtliche Überprüfung der vom Beklagten vorgesehenen Art der Berechnung des Liquiditätsengpasses zu versperren. Dieses Bewusstsein durfte auch der Beklagte bei Empfang derartiger Verzichtserklärungen nach dem objektiven Erklärungswert voraussetzen, weil nicht erkennbar war, weshalb jemand auf die Soforthilfe verzichten und zugleich erklären sollte, ihm sei bewusst, dass er den

134

erhaltenen Betrag selbständig zurücküberweisen müsse, wenn er in Wahrheit wegen der tatsächlich zweckentsprechend benötigten Soforthilfe Wert darauf legte, sie zumindest teilweise behalten zu dürfen und deswegen gegebenenfalls noch einen Rechtsstreit führen zu können.

Weshalb sich – wie das Verwaltungsgericht meint – aus Sicht eines objektiven Empfängers der Verzichtserklärung aufgedrängt haben soll, dass ein Antragsteller ohne Liquiditätsengpass im Sinne der Berechnungsweise des Rückmelde-Formulars mit dem Kreuz bei der entsprechenden Erklärung nur seiner Wahrheitspflicht hinsichtlich dieses Liquiditätsengpasses habe nachkommen wollen und sich dadurch gezwungen gesehen habe, zugleich einen (vermeintlichen) Verzicht auf die Subvention zu erklären, erschließt sich dem Senat danach nicht. Bei dieser Betrachtungsweise bleibt außer Betracht, dass die Verzichtserklärung durchgehend unmissverständlich für alle Zuwendungsempfänger gleichermaßen als eine mögliche Rückmeldeoption kenntlich gemacht worden war, die ausgewählt werden konnte, aber nicht musste. 135

d) Das bloße Angebot dieser vorformulierten Verzichtsoption im Rückmelde-Formular stellte nach den Geboten von Treu und Glauben auch keine unangemessene Benachteiligung der Erklärenden dar und war insbesondere für die Soforthilfeempfänger nicht ausschließlich nachteilig und für den Beklagten ausschließlich von Vorteil. Vielmehr stellte sich die Verzichtsoption als angemessene Vereinfachung der in tausenden von Fällen erforderlichen Rückmeldung für Soforthilfeempfänger und Behörden für diejenigen Konstellationen dar, in denen schon nach eigener Einschätzung der Empfänger die Soforthilfemittel im Bewilligungszeitraum im Rahmen der ausschließlichen Zweckbindung nicht benötigt worden waren und deshalb wegen der nicht erforderlichen Subventionierung über den tatsächlichen Bedarf hinaus selbst von dem zusätzlichen Angebot des Landes kein Gebrauch gemacht werden sollte, einen (fiktiven) Unternehmerlohn in Anspruch zu nehmen. Damit war die Eröffnung der Verzichtsoption eine konsequente Fortführung der unbürokratisch und in großer Zahl erfolgten vorläufigen Soforthilfegewährung im Umfang des jeweiligen Förderhöchstsatzes, die angesichts anfangs erheblicher wirtschaftlicher Unsicherheiten über den weiteren Verlauf der Pandemie für jedes einzelne Unternehmen äußerst zeitnah zum Beginn des ersten Lockdowns in Nordrhein-Westfalen erfolgt war. Hierdurch ließ sich zumindest in Fällen, in denen Empfänger unabhängig von ihrer juristischen Vorbildung erkannt hatten, die Soforthilfe selbst im Umfang des ihnen ohne Weiteres zugebilligten (fiktiven) Unternehmerlohns nicht zweckgemäß benötigt zu haben, im beiderseitigen Interesse der Aufwand eines nach dem Bewilligungsbescheid zu führenden Verwendungsnachweises ebenso unbürokratisch auf ein Minimum reduzieren und beschleunigt Rechtsklarheit herstellen. Dies wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass es Fälle gegeben hat, in denen Soforthilfeempfänger nach Abgabe einer Verzichtserklärung zwar bestätigt hatten, zur selbständigen Rückzahlung verpflichtet zu sein, tatsächlich aber davon abgesehen und eine behördliche Rückforderung abgewartet hatten, die dann erst deutlich später erfolgt war. Wäre die Rückzahlung sofort erfolgt oder die behördliche Festsetzung zeitnah nach Ausbleiben der vollständigen freiwilligen Zahlung, hätten auch diese Fälle sehr zügig und einfach abgeschlossen werden können. Von der Verzichtserklärung konnten Soforthilfeempfänger, die von ihr Gebrauch machten, auch dadurch profitieren, dass sie keine weitere Rechenschaft über die Verwendung der erhaltenen Mittel abgeben mussten. Auch für sie konnte es sich deshalb vorteilhaft auswirken, an der nach eigener Einschätzung entbehrlichen Erstellung eines Schlussbescheids nicht mehr durch Erklärungen über Einnahmen und Ausgaben mitwirken zu müssen. So gab es trotz des umfassenden Einbruchs des Wirtschaftslebens ab März 2020 und der hieraus folgenden anfänglichen allgemeinen Verunsicherung etwa auch Betriebe, die 136

durchgehend weiter ausreichende Einnahmen zur Deckung ihrer Ausgaben erzielen konnten und sogar ganze Wirtschaftszweige, die von der Krise letztlich besonders profitiert hatten.

Vgl. dazu etwa bereits OVG NRW, Beschluss vom 28.8.2020 – 4 B 1261/20.NE –, juris, Rn. 43 f., m. w. N. 137

Eine Verzichtsoption für derartige Fälle im Rückmelde-Formular zu eröffnen, war auf der Grundlage des Bewilligungsbescheids konsequent und keineswegs treuwidrig, überraschend oder gar strukturell benachteiligend im hoheitlichen Über- und Unterordnungsverhältnis. Eine Möglichkeit zur unbürokratischen Rückzahlung freiwillig gewährter und in Anspruch genommener staatlicher Soforthilfen, die nicht im Rahmen der Zweckbindung benötigt worden waren, war bereits im Bewilligungsbescheid jedem Soforthilfeempfänger als Option vor Augen geführt worden. Auch tatsächlich erfolgten bundesweit freiwillige Rückzahlungen nach Anzahl und Höhe in weitaus größerem Umfang als behördliche Rückforderungen. 138

Vgl. BT-Drs. 20/5694, S. 3. 139

Auf eine freiwillige Rückzahlung nicht benötigter Mittel durch möglichst viele Soforthilfeempfänger war die Verwaltung in Nordrhein-Westfalen wegen der besonders hohen Zahl von Förderfällen und der nur hier erfolgten ursprünglichen Bewilligung des jeweiligen Förderhöchstsatzes zur möglichst schnellen Unterstützung der Unternehmen besonders angewiesen: Kein anderes Bundesland hat auch nur annähernd so hohe Zuweisungen des Bundes für Corona-Soforthilfen erhalten wie Nordrhein-Westfalen und aus keinem anderen Bundesland erfolgten Rückführungen in einer auch nur ähnlichen Größenordnung. 140

Vgl. BT-Drs. 20/9807, S. 7. 141

Eine Möglichkeit zur freiwilligen vollständigen Rückzahlung nicht in Anspruch genommener Soforthilfen eröffnete nachträglich unter Herstellung von Rechtssicherheit für beide Seiten auch das Rückmelde-Formular mit der Verzichtsoption. Insbesondere verhinderte ihre Wahl, dass jemand zunächst freiwillig empfangene Leistungen zurücküberwies und sie nach einem Sinneswandel später auf der Grundlage des weiterhin wirksamen Bewilligungsbescheids zurückforderte. Insofern ist die Lage des Erklärenden grundlegend anders als etwa in dem vom Verwaltungsgericht angeführten Fall, in dem mit der bloßen Unterschrift unter ein Empfangsbekenntnis, das sich auf einen belastenden Verwaltungsakt bezog, gänzlich unerwartet ohne Ankreuzmöglichkeit und ohne ersichtliches Eigeninteresse des Erklärenden zugleich ein vorformulierter Klageverzicht erklärt wurde. 142

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 14.12.2020 – 4 A 1992/16 –, juris, Rn. 44 ff. 143

Während der Unterzeichner, der den Empfang eines belastenden Verwaltungsakts bestätigt, in der Regel nicht erwartet, damit zugleich einen Rechtsbehelfsverzicht zu erklären, muss sich ein Zuwendungsempfänger bei einer Rückmeldung über eine zweckentsprechende Verwendung darüber klar sein, sich hierzu erklären zu müssen, sofern er auf eine freiwillig empfangene Subvention, die er nicht zweckgebunden benötigt hat, nicht verzichtet und hierdurch zugleich den Rechtsgrund für die Leistungsgewährung beseitigt. 144

Wer im Sommer 2021 etwa ein Jahr nach Ende des Bewilligungszeitraums weder zurückgezahlt noch die zunächst freiwillige Rückmeldung abgegeben hatte, sollte nach einem großzügigen behördlichen Zuwarten, bis sich die pandemische Lage und ihre wirtschaftlichen Folgen spürbar entspannt hatten, mit Nachdruck erinnert werden, die für die Erstellung 145

ausstehender Schlussbescheide aus damaliger Sicht des Beklagten erforderlichen Angaben noch zu machen. Dass der Beklagte sich hierbei Vorgaben des Bundes verpflichtet fühlte, die in den Bewilligungsbescheiden in Nordrhein-Westfalen so nicht zum Ausdruck gekommen waren, war zwar für das Subventionsverhältnis nicht maßgeblich und damit rechtsfehlerhaft. Ungeachtet der ohnehin ausdrücklich nur optionalen Eröffnung der Verzichtsmöglichkeit kann hieraus aber nicht die Annahme treuwidrigen Verhaltens des Beklagten zu Lasten der Soforthilfeempfänger abgeleitet werden. Erstens konnten diese im Rahmen des Rückmeldeverfahrens unabhängig von juristischer Vorbildung als Unternehmer bereits selbst beurteilen, ob sie durch die darin vorgesehene Berechnungsweise gemessen an den durch den Bewilligungsbescheid für sie geweckten Erwartungen unangemessen benachteiligt werden würden. Zweitens war die Berechnungsweise im Rückmelde-Formular auch nicht schon bei dessen Erstellung und Verwendung offensichtlich erkennbar rechtswidrig. Vielmehr ist der Begründung des Urteils des Senats vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 –, juris, Rn. 134 ff., zu entnehmen, dass die mit der Erstellung ausstehender Schlussbescheide einhergehenden Rechtsfragen von einer solchen Komplexität waren, dass die im Rückmelde-Formular vorgesehene Berechnungsweise jedenfalls vor einer obergerichtlichen Klärung nicht als offensichtlich rechtswidrig angesehen werden konnte. Die für die endgültige Festsetzung maßgeblichen bindenden Vorgaben des Bewilligungsbescheids und damit zusammenhängend die Frage der Fehlerhaftigkeit der hiervon abweichenden Berechnungsweise im Rückmelde-Formular waren zunächst stark umstritten, bis sie nach umfassender Auslegung der im Regelungsgehalt gleichlautenden teilweise missverständlichen, aber auslegungsfähigen Bewilligungsbescheide obergerichtlich geklärt wurden.

Vgl. dazu bereits OVG NRW, Beschluss vom 11.7.2024 – 4 A 1764/23 –, juris, Rn. 25 ff. 146

Ein rechtlich relevanter Zwang zur Abgabe der Verzichtserklärung folgte auch nicht daraus, dass das vom Beklagten vorgesehene Formular nur auf diese Weise vorsah, die Rückmeldung abzugeben, ohne Angaben zu Einnahmen und Ausgaben im Förderzeitraum zu machen. Denn die Zuwendungsempfänger hatten die Soforthilfe von Anfang an mit der Auflage erhalten, die zweckgemäße Verwendung nach Ende des Bewilligungszeitraums nachweisen zu müssen. Wer dazu – etwa aus Sorge vor möglicherweise strafbaren Falschangaben – nicht bereit war, hatte sie ohnehin vollständig zurückzuzahlen, was sich bereits aus dem Bewilligungsbescheid ergab. 147

e) Die Hinweise des Landes auf die Strafbarkeit falscher Angaben im Subventionsverhältnis auch bei Abgabe des Verwendungsnachweises erzeugten ebenfalls keinen rechtlich zu missbilligenden Druck, gerade die Verzichtserklärung abzugeben. Dass sowohl Angaben zur Beantragung von freiwilligen Fördermitteln als auch nachträgliche Angaben über die zweckgemäße Verwendung wahrheitsgemäß sein müssen und Falschangaben unter den Voraussetzungen des § 264 StGB i. V. m. § 2 SubvG und § 1 Landessubventionsgesetz sogar strafbar sind, sichert den rechtmäßigen Einsatz staatlicher Zuwendungen rechtlich ab, zumal § 4 SubvG nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ein allgemeines Verbot der „Subventionierung über den tatsächlichen Bedarf hinaus“ enthält. 148

Vgl. BGH, Beschlüsse vom 28.5.2014 – 3 StR 206/13 –, BGHSt 59, 244 = juris, Rn. 13, und vom 12.10.2023 – 2 StR 243/22 –, BGHSt 68, 33 = juris, Rn. 18. 149

Der gesetzlich ausdrücklich vorgesehene Hinweis auf danach subventionserhebliche Tatsachen und Erinnerungen an die Strafbarkeit von Falschangaben hierzu können vor diesem Hintergrund keinen rechtlich als unangemessen zu bewertenden Druck erzeugen. Wenn in vielen Fällen ein Anfangsverdacht wegen möglicher Falschangaben zur Einleitung 150

von Strafverfahren geführt hat, so lässt dies keinen Schluss darauf zu, durch die Bitte um eine Rückmeldung zur Mittelverwendung, von der sich nachträglich herausstellte, dass sie hinsichtlich der Berechnungsdetails mit den Vorgaben des Bewilligungsbescheids nicht in Einklang stand, sei das Risiko unwahrer und damit strafbarer Angaben durch den Beklagten relevant erhöht worden. Es ist gerade nicht ersichtlich, weshalb Soforthilfeempfänger im Zeitpunkt ihrer Rückmeldung hätten berechtigterweise annehmen können sollen, wahrheitsgemäße Angaben im Rückmelde-Formular hätten das Risiko der Strafverfolgung nur deshalb in irgendeiner Weise erhöhen können, weil die Einnahmen und Ausgaben dort in anderer Form abgefragt wurden als es im Bewilligungsbescheid nach dem erst später erfolgten obergerichtlichen Auslegungsergebnis vorgesehen bzw. zu erwarten war. Dies musste auch kein Soforthilfeempfänger bei seiner Rückmeldung befürchten und deshalb auf die Verzichtserklärung „ausweichen“, zumal – wie ausgeführt – das Formular niemandem falsche Angaben abverlangt hat, sondern nur solche, die nach dem Bewilligungsbescheid für die Schlussfestsetzung letztlich rechtlich unerheblich waren. Ob es sich um die geschuldeten Angaben handelte, war wegen der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG ersichtlich einer nachträglichen rechtlichen Überprüfung zugänglich, sofern keine freiwillige Verzichtserklärung abgegeben wurde.

Wer sich nicht sicher war, ob die Inanspruchnahme des (fiktiven) Unternehmerlohns gegen das Verbot der „Subventionierung über den tatsächlichen Bedarf hinaus“ und damit auch gegen die Wahrheitspflicht verstoßen hätte, sofern auch die Lebenshaltungskosten vollständig ohne die Soforthilfe gedeckt werden konnten, konnte ohne Abgabe der Verzichtserklärung ausschließlich unter Ziffer 3 des Rückmelde-Formulars wahrheitsgemäße Angaben zu Einnahmen und Ausgaben machen und unter Ziffer 2 angeben, den Pauschalbetrag für den (fiktiven) Unternehmerlohn nicht in Anspruch nehmen zu wollen. 151

f) War die Verzichtserklärung mithin lediglich eine ohne unzulässigen staatlichen Druck eröffnete Option der vereinfachten Rückmeldung für diejenigen, die erst nachträglich die bereits erhaltene Soforthilfe (einschließlich des fiktiven Unternehmerlohns) nicht in Anspruch nehmen wollten, insbesondere weil sie im Bewilligungszeitraum ausreichend eigene Mittel hatten, um ihre nach den Förderbedingungen berücksichtigungsfähigen fälligen Ausgaben zu decken, lag darin, dass der Beklagte sie formularmäßig vorformuliert hatte, schließlich keine Verkürzung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Die Abgabe der formfrei möglichen Verzichtserklärung bezogen auf die gewährte Soforthilfe, über die der jeweilige Empfänger verfügen konnte, führte nach den eingangs erwähnten höchstrichterlich geklärten Grundsätzen zum Erlöschen der Rechtsposition aus dem Bewilligungsbescheid. Da sich dies bereits aus allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts ergibt, ist hierfür unerheblich, dass sich durch die Abgabe der Verzichtserklärung bezogen auf eine durch Verwaltungsakt gewährte Leistung der Verwaltungsakt auf sonstige Weise erledigt und hieraus in der Folge keine Rechte mehr abgeleitet werden können. Eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen Rückforderung daraufhin, ob der Bewilligungsbescheid als Rechtsgrund für die gewährte Leistung durch Verzicht erloschen ist, bleibt davon unberührt und steht den Erklärenden offen. 152

II. Die Rückforderung der dem Kläger ausgezahlten NRW-Soforthilfe 2020 in Höhe von 9.000,00 Euro war gleichfalls rechtmäßig. 153

Von einer Anhörung konnte gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG NRW abgesehen werden, weil der Beklagte von den tatsächlichen Angaben des Klägers in seiner Rückmeldung, ihm sei bekannt, dass er den Rückzahlungsbetrag von 9.000,00 Euro selbständig zurücküberweisen müsse, nicht zu seinen Ungunsten abgewichen ist. Diese Erklärung bezieht sich auf das 154

Wissen über das Bestehen der Rückzahlungspflicht, die mit dem Verwaltungsakt durchgesetzt werden sollte, nachdem der Kläger den Rückzahlungsbetrag unter Verstoß gegen die ihm bekannte Erstattungspflicht nicht selbständig überwiesen hatte.

Selbst wenn die Anhörung erforderlich gewesen wäre, weil kein Einverständnis mit dem Erlass eines entsprechenden Verwaltungsakts erklärt worden ist, wäre ihr Unterbleiben im Ergebnis jedenfalls nach § 46 VwVfG NRW unschädlich, weil offensichtlich ist, dass der etwaige Verstoß gegen die Anhörungspflicht die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. 155

Denn die Rückforderung beruht materiell-rechtlich auf einer entsprechenden Anwendung von § 49a Abs. 1 VwVfG NRW, der die Festsetzung der zu erstattenden Leistung zwingend vorsieht. 156

Nach § 49a Abs. 1 VwVfG NRW sind bereits erbrachte Leistungen zu erstatten, soweit ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden oder infolge des Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist. Die zu erstattende Leistung ist durch schriftlichen Verwaltungsakt festzusetzen. § 49a Abs. 1 VwVfG NRW ist aufgrund derselben Interessenlage zu den gesetzlich benannten Fällen entsprechend anzuwenden, wenn – wie hier – ein Verwaltungsakt, der eine Zuwendung zunächst nur vorläufig bewilligt hat, rückwirkend nicht nur ganz oder teilweise im Wege der Schlussfestsetzung ersetzt wird, sondern schon vor einer Schlussfestsetzung durch Verzicht mit Wirkung vom Eingang der Verzichtserklärung bei der Behörde vollständig auf sonstige Weise unwirksam wird. 157

Die Vorschrift hat gerade die Rückabwicklung von Überzahlungen in Subventionsverhältnissen im Blick. Dass § 49a Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW als Gründe für das Entstehen einer Erstattungspflicht lediglich die Rücknahme, den Widerruf und den Eintritt einer auflösenden Bedingung nennt, rechtfertigt nicht den Schluss, dass der Gesetzgeber damit anders begründete vergleichbare Erstattungspflichten privilegieren wollte, die ihm bei der Normierung nicht vor Augen gestanden haben. Für eine Privilegierung derart begründeter Erstattungspflichten fehlt jeder sachliche Grund. Die Interessenlage zwischen Subventionsgeber und Subventionsempfänger ist vielmehr dieselbe wie in den in § 49a Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW genannten Fällen: Dem Zuwendungsempfänger ist die Zweckbestimmung der Zuwendung bekannt; er verdient ab dem Zeitpunkt der Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheids keinen Vertrauensschutz, wenn die Zuwendung nicht zweckentsprechend verwendet wird; vielmehr schuldet er die Erstattung der Zuwendung. 158

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.11.2009 – 3 C 7.09 –, BVerwGE 135, 238 = juris, Rn. 27 f., m. w. N.; OVG NRW, Urteil vom 16.11.2023 – 4 A 1514/18 –, juris, Rn. 61 ff., m. w. N., jeweils zur entsprechenden Anwendung nach Schlussfestsetzung. 159

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 160

Die Entscheidung hinsichtlich der vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO. 161

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen hierfür nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. 162

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE