VG München, Urteil v. 21.09.2022 – M 31 K 21.5244

Titel:

Keine Dezemberhilfe für Unternehmen im Fernbuslinienverkehr mangels Betriebsschließung

Normenketten:

PBefG § 42a, § 46 Abs. 1
8. BayIfSMV § 8
BV Art. 118 Abs. 1
GG Art. 3 Abs. 1
VwGO § 113 Abs. 5

Leitsätze:

1. Von der Untersagung touristischer Busreisen war indes die Klägerin bzw. ihre Auftraggeberin nicht betroffen. Vorliegend handelt es sich bei der durchgeführten Personenbeförderung um einen Fernbuslinienverkehr. In den Kategorien des PBefG ist damit von einem sog. Personenfernverkehr iSd § 42a S. 1 PBefG auszugehen. Bereits begrifflich liegt mithin keine Betroffenheit von dem vorgenannten Verbot touristischer Busreisen vor. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)
2. Gemäß § 46 Abs. 1 PBefG ist Gelegenheitsverkehr die Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen, die nicht Linienverkehr ua nach § 42a PBefG ist. Mithin besteht innerhalb des Personenbeförderungsgesetzes eine kategorische Unterscheidung zwischen Gelegenheitsverkehr und Linienverkehr (Typenzwang). Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass es sich bei dem hier infrage stehenden Fernbuslinienverkehr um Gelegenheitsverkehr iSd PBefG handle. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
3. Selbst wenn eine aus Nutzersicht überwiegend zu privaten oder touristischen Zwecken genutzte Personenbeförderung unterstellt würde, änderte dies jedoch nichts daran, dass der Fernbuslinienverkehr als solcher nach § 8 der 8. BayIfSMV nicht untersagt war. (Rn. 34) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Coronavirus, SARS-CoV-2, Zuwendungsrecht, Bewilligung, Bescheid, Untersagung, Verwaltungsakt, Ermessen, Festsetzung, Kostenentscheidung, Zuwendung, Unternehmen, Gleichheitssatz, Anspruch, Gelegenheitsverkehr, Verwaltungspraxis, Erstattung, Kosten des Verfahrens, Grundsatz der Gleichbehandlung, Selbstbindung der Verwaltung, Dezemberhilfe, Fernbuslinienverkehr, Personenbeförderung, Linienverkehr, touristische Busreisen

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1
Die Klägerin, die ein Bus-Unternehmen betreibt, begehrt von der Beklagten die Gewährung einer Zuwendung im Rahmen der außerordentlichen Wirtschaftshilfe des Bundes für Dezember 2020 (Dezemberhilfe).

2
Mit Antrag vom 16. März 2021 beantragte die Klägerin über das einschlägige elektronische Antragsportal die Dezemberhilfe als außerordentliche Wirtschaftshilfe der Bundesregierung (Az....). Hinsichtlich der Branchenzugehörigkeit ist im Antrag „Personenbeförderung im Omnibus-Linienfernverkehr“ genannt. Als Grund der Antragstellung wurde ferner ein Mischbetrieb angegeben. Der relevante Vergleichsumsatz im Dezember 2019 wurde im Antrag mit 580.982,05 EUR beziffert. Ferner wurde im Antrag angegeben, dass der Antragsteller Überbrückungshilfe (2. Phase) beantragt bzw. erhalten und Kurzarbeitergeld in Anspruch

genommen habe. Unter anderem auf dieser Grundlage ergab sich im elektronischen Antrag eine voraussichtliche Höhe der Dezemberhilfe von 319.778,92 EUR.

3
Mit Bescheid vom 17. März 2021 gewährte die Beklagte eine Abschlagszahlung für die Billigkeitsleistung in Höhe von 50.000 EUR. Die Bewilligung der Höhe der Abschlagszahlung für die Dezemberhilfe und die Auszahlung eines ersten Abschlags der Dezemberhilfe erging dabei unter dem Vorbehalt der vollständigen Prüfung des Antrags und der endgültigen Festsetzung in einem Schlussbescheid. Ab 24. März 2021 erfolgten über das Antragsportal eine Reihe von Rückfragen zur Prüfung des Antrags, die durch die Klägerin auch unter Vorlage umfangreicher Unterlagen beantwortet wurden. Thematisiert wurde hierbei insbesondere die direkte bzw. indirekte Betroffenheit der Klägerin, die nach ihren Angaben den weit überwiegenden Anteil ihrer Erlöse aus der Beförderung von Personen im Auftrag von F. erziele.

4
Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 30. August 2021 wurde der Antrag auf Gewährung einer Dezemberhilfe abgelehnt (1.), der unter Vorbehalt der vollständigen Prüfung ergangene Bescheid vom 17. März 2021 über eine Abschlagszahlung auf die Dezemberhilfe aufgehoben (2.), der zu erstattende Betrag auf 50.000 EUR festgesetzt und unter Fristsetzung für die Rückzahlung die Verzinslichkeit des Erstattungsbetrags anordnet (3. und 4.). Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf eine fehlende direkte oder indirekte Betroffenheit der Klägerin abgestellt. Busunternehmen seien nicht von den relevanten Schließungsanordnungen auf Grundlage der Beschlüsse vom 28. Oktober, 25. November und 2. Dezember 2020 betroffen und durften ihr Unternehmen weiterbetreiben. Die Umsätze der Klägerin seien ferner nicht nachweislich und regelmäßig zu mindestens 80% mit direkt von den oben genannten Maßnahmen betroffenen Unternehmen erzielt worden.

5
Mit am 30. September 2021 eingegangenem Schriftsatz ließ die Klägerin durch ihre Bevollmächtigten Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erheben.

6
Die Klägerin beantragt zuletzt,

7
1. Der Bescheid der Beklagten vom 30. August 2021 wird aufgehoben.

8
2. Die Beklagte wird verpflichtet, die mit Antrag der Klägerin vom 16. März 2021 begehrte Gewährung einer Dezemberhilfe gemäß der Richtlinie für die Gewährung von außerordentlicher Wirtschaftshilfe des Bundes für Dezember 2020 (Dezemberhilfe) des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 21. Dezember 2020 zu gewähren; hilfsweise unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts den Antrag der Klägerin vom 16. März 2021 ermessensfehlerfrei zu bescheiden.

9
Zur Begründung wird im Schriftsatz vom 12. August 2022 wesentlich darauf abgehoben, dass die Personenbeförderung durch die Klägerin - zumindest indirekt im Auftrag der F. D. GmbH - jedenfalls tatsächlich weit überwiegend zu touristischen oder privaten Zwecken erfolge. Zu den Zahlen wird auch eine entsprechende Studie vorgelegt. Vor diesem Hintergrund sei die Klägerin jedenfalls faktisch durch die Untersagung touristischer Busreisen gemäß § 8 Satz 3 der 8. BayIfSMV betroffen. Ferner sei das Geschäft durch die umfassenden Kontaktbeschränkungen nach der Achten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung stark betroffen gewesen. Die angeordneten Kontaktbeschränkungen und die dringenden Warnungen der Regierung hätten eine ähnliche Wirkung wie ein unmittelbares Verbot entfaltet. Damit habe sich das klägerische Unternehmen in einer nicht weniger belastendenden Situation befunden als ein Unternehmen, dessen Tätigkeit explizit untersagt worden sei.

10
Die Beklagte beantragt

11
Klageabweisung.

12
Sie verteidigt den streitbefangenen Bescheid und verweist insbesondere auf die fehlende Betroffenheit der Klägerin im Sinne der Zuwendungsrichtlinie. Die Klägerin unterfalle nicht dem Kreis derjenigen, die aufgrund der Beschlüsse von Bund und Ländern vom 28. Oktober, vom 25. November und vom 2. Dezember 2020 bzw. der daraufhin erlassenen Bestimmungen auf Landesebene den Geschäftsbetrieb einstellen mussten. Sie sei ferner auch nicht durch diese Schließungen indirekt betroffen. Es handle sich bei dem Angebot der Klägerin bzw. der Hauptkundin der Klägerin, der F. DACH GmbH, nicht um touristische Busreisen im Sinne der Achten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung. Der öffentliche Personennah- und fernverkehr sei unter Einhaltung einer Maskenpflicht ausdrücklich erlaubt gewesen. Bei den durch die Klägerin (im Auftrag) durchgeführten Fahrten handle es sich um Fernbusreisen innerhalb eines fahrplanmäßigen Linienverkehrs. Dies sei unabhängig davon, ob die Kunden der Auftraggeberin der Klägerin die Fernbusreise zu touristischen oder beruflichen Zwecken buchten. Die zurückgegangene Kundennachfrage infolge der infektionsschutzrechtlichen Beschränkungen des öffentlichen Lebens habe in vergleichbarer Weise eine Vielzahl von Wirtschaftsteilnehmern getroffen und würden nach ständiger Verwaltungspraxis der Beklagten nicht durch die Förderung im Rahmen der Dezemberhilfe ausgeglichen. Hinsichtlich der Aufhebung des Bescheids über eine Abschlagszahlung sei festzustellen, dass der streitige Bescheid unter dem Vorbehalt der vollständigen Prüfung des Antrags und der endgültigen Festsetzung in einem Schlussbescheid ergangen sei.

13
Mit Beschluss vom 11. August 2022 wurde der Rechtsstreit zur Entscheidung auf den Berichterstatter als Einzelrichter übertragen.

14
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der vorgelegten Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

15
Die zulässige Klage bleibt in der Sache ohne Erfolg. Sie ist unbegründet.

16
Die Klägerin hat gegen die Beklagte den von ihr geltend gemachten Anspruch, sinngemäß gerichtet auf Gewährung und Auszahlung der Dezemberhilfe aufgrund ihres Zuwendungsantrags vom 16. März 2021, nicht inne (§ 113 Abs. 5 VwGO). Vielmehr erweist sich der Ablehnungsbescheid vom 30. August 2021 als rechtmäßig (nachfolgend unter 1.). Auch hat die Klägerin keinen Anspruch auf Aufhebung der Rücknahme- und Rückforderungsanordnungen in Nrn. 2 bis 4 des streitbefangenen Bescheids vom 30. August 2021, da sich diese als rechtmäßig erweisen und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO; dazu nachfolgend unter 2.).

17
1. Eine Rechtsnorm, die einen Anspruch der Klägerin auf Bewilligung der beantragten Zuwendung begründet, existiert nicht. Vielmehr erfolgt die Zuwendung auf der Grundlage der einschlägigen Förderrichtlinie im billigen Ermessen der Behörde unter Beachtung des Haushaltsrechts (Art. 23, 44 BayHO). Ein Rechtsanspruch besteht danach nur ausnahmsweise, insbesondere aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis.

18
1.1 Der Norm- und der mit ihm insoweit gleichzusetzende Richtliniengeber (vgl. BVerwG, U.v. 14.3.2018 - 10 C 1/17 - juris Rn. 18; U.v. 24.4.1987 - 7 C 24.85 - juris Rn. 12) ist zunächst bei der Entscheidung darüber, welcher Personenkreis durch freiwillige finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden soll, weitgehend frei. Zwar darf der Staat seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen. Subventionen müssen sich vielmehr gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen, sollen sie vor dem Gleichheitssatz Bestand haben. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen jedoch dem Norm- und Richtliniengeber in sehr weitem Umfang zu Gebote; solange die Regelung sich auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie

verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden (stRspr; vgl. z.B. BVerfG, U.v. 20.4.2004 - 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99 - juris Rn. 61; ebenso etwa Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 255).

19
Sind die Fördervoraussetzungen - wie hier - zulässigerweise in Förderrichtlinien geregelt, so müssen diese von der zuständigen Bewilligungsbehörde gleichmäßig (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV), im Einklang mit Art. 23 und 44 BayHO, ohne Verstoß gegen andere einschlägige Rechtsvorschriften und gemäß dem Förderzweck angewendet werden, wie dieser in den selbst gegebenen Richtlinien zum Ausdruck kommt. Die Verwaltungsgerichte haben sich auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. Entscheidend ist daher allein, wie die zuständige Behörde die Richtlinie im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger, zu einer Selbstbindung führenden Verwaltungspraxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen an den Gleichheitssatz gebunden ist. Dabei darf eine solche Richtlinie nicht - wie Gesetze oder Rechtsverordnungen - gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, eine dem Grundsatz der Gleichbehandlung entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (aktuell z.B. BayVGH, B.v. 31.3.2022 - 6 ZB 21.2933 - juris Rn. 7; B.v. 8.11.2021 - 6 ZB 21.2023 - juris Rn. 6; vgl. ferner BVerwG, U.v. 16.6.2015 - 10 C 15.14 - juris Rn. 24; B.v. 11.11.2008 - 7 B 38.08 - juris Rn. 9; BayVGH, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - juris Rn. 26 m.w.N.; B.v. 9.3.2020 - 6 ZB 18.2102 - juris Rn. 9; VG München, U.v. 5.7.2021 - M 31 K 21.1483 - juris Rn. 23).

20
Nur entsprechend den vorgenannten Grundsätzen kann ein Anspruch auf Förderung im Einzelfall bestehen. Im Vorwort der hier einschlägigen Richtlinie des Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie für die Gewährung von außerordentlicher Wirtschaftshilfe des Bundes für Dezember 2020 (Dezemberhilfe - BayMBl. 2020, Nr. 680 vom 21.12.2020, zuletzt geändert mit Bekanntmachung vom 21.12.2021, BayMBl. 2022 Nr. 27) wird im Übrigen auch ausdrücklich klargestellt, dass die Dezemberhilfe im Rahmen der vom Bund zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel als Billigkeitsleistung ohne Rechtsanspruch nach pflichtgemäßem Ermessen gewährt wird.

21
1.2 Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die beantragte Zuwendung. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Beklagte in ihrer ständigen Vollzugspraxis auf der Grundlage der Nr. 2.1 Satz 1 Buchst. b der Zuwendungsrichtlinie nur dann von einer Antragsberechtigung von Unternehmen ausgeht, wenn ihre wirtschaftliche Tätigkeit vom Lockdown betroffen ist. Lockdown in diesem Sinne ist dabei ausgehend von Fußnote 9 der Zuwendungsrichtlinie der Zeitraum im Dezember 2020, für welchen branchenweite Coronabedingte Betriebsschließungen bzw. Betriebsbeschränkungen im Sinne der Ziffer 1 in Verbindung mit Ziffer 5 bis 8 des Beschlusses von Bund und Ländern vom 28. Oktober, 25. November und 2. Dezember 2020 hoheitlich angeordnet werden. Im Einzelnen handelt es sich dabei nach dem vorgenannten Beschluss um Institutionen und Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung zuzuordnen sind wie beispielsweise Theater, Freizeitparks und der Freizeit- und Amateursportsbetrieb, ferner Veranstaltungen, die der Unterhaltung dienen, Gastronomiebetriebe und Dienstleistungsbetriebe im Bereich der Körperpflege.

22
1.2.1 Der Zuwendungs- und Richtliniengeber und mit ihnen die mit der Funktion der Zuwendungsbehörde beliehene Beklagte (vgl. § 47b ZustV) sind nicht daran gehindert, im Sinne einer Eingrenzung des Kreises der Zuwendungsempfänger und Verteilung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel den Kreis der Begünstigten im Wege einer dem Zweck der Förderung entsprechenden, sachgerechten Abgrenzung auf bestimmte Antragsberechtigte zu beschränken (vgl. auch VG München, U.v. 15.9.2021 - M 31 K 21.110 - juris Rn. 26; U.v. 14.7.2021 - M 31 K 21.2307 - juris Rn. 23). Dies gilt gleichermaßen für die sachliche Eingrenzung einer Zuwendung und die Festlegung der relevanten Maßstäbe zur Bestimmung der Höhe einer Zuwendung. Denn nur der Zuwendungsgeber bzw. die Zuwendungsbehörde bestimmen im Rahmen des ihnen eingeräumten weiten Ermessens bei der Zuwendungsgewährung darüber, welche Ausgaben dem Fördergegenstand zugeordnet werden und wer konkret begünstigt werden soll. Insoweit besitzen Zuwendungs- und Richtliniengeber und mit diesen die Beklagte die Interpretationshoheit über die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften (BayVGH, B.v. 8.11.2021 - 6 ZB 21.2023 - juris Rn. 19; VG München, U.v. 15.9.2021 - M 31 K 21.110 - juris Rn. 26; VG Würzburg, U.v. 14.6.2021 - W 8 K 20.2138 - juris Rn. 30).

23
Diesen Maßstäben genügt die sowohl durch den Richtliniengeber vorgegebene als auch durch die Zuwendungsbehörde in ihrer ständigen Zuwendungspraxis umgesetzte Maßgabe, nach der als direkt Betroffene nur solche Unternehmen antragsberechtigt sind, deren wirtschaftliche Tätigkeit vom Lockdown betroffen ist, weil sie aufgrund der auf Grundlage der Beschlüsse von Bund und Ländern vom 28. Oktober, vom 25. November und vom 2. Dezember 2020 erlassenen Bestimmungen auf Landesebene den Geschäftsbetrieb einstellen mussten (oder es sich bei ihnen um Beherbergungsbetriebe oder Veranstaltungsstädten handelt, vgl. Ziff. 2.1 Satz 1 der Zuwendungsrichtlinie, insbesondere Buchst. b, Doppelbuchst. aa sowie Fußnote 9). In Betracht kommt ferner eine Antragsberechtigung als indirekt Betroffene, die dann vorliegt, wenn die jeweiligen Unternehmen nachweislich und regelmäßig mindestens 80% ihrer Umsätze mit direkt von den vorgenannten Maßnahmen betroffenen Unternehmen erzielen (vgl. Ziff. 2.1 Satz 1, Buchst. b, Doppelbuchst. bb der Zuwendungsrichtlinie). Dies stellt im Sinne der ausgeführten Maßstäbe eine durch sachbezogene Gesichtspunkte gerechtfertigte und damit jedenfalls nicht willkürliche Ab- bzw. Eingrenzung der maßgeblichen Zuwendungsmaßstäbe dar.

24
Ziel der Dezemberhilfe ist es - wie ausgeführt, vgl. Nr. 1 Satz 3 der Zuwendungsrichtlinie - durch einen Beitrag zur Kompensation des Umsatzausfalls die wirtschaftliche Existenz u.a. von Unternehmen und Soloselbstständigen zu sichern, die in der Folge des Beschlusses der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und den Regierungschefs der Länder vom 28. Oktober 2020 von Coronabedingten Betriebsschließungen bzw. Betriebseinschränkungen im November 2020 betroffen sind, und deshalb erhebliche Umsatzausfälle erleiden. Es handelt sich daher um ein Instrument, das spezifisch an eine Betroffenheit durch den vorgenannten politischen Beschluss anknüpft. Dies unterscheidet die Dezemberhilfe - im Übrigen gleichermaßen die Novemberhilfe (vgl. dazu VG München, U.v. 15.11.2021 - M 31 K 21.2780 - juris) - von den anderen Instrumenten und Programmen der Corona-Wirtschaftshilfe, die ohne Bezug auf bestimmte einschränkende Maßnahmen oder konkrete politische Beschlüsse an Coronabedingte Einbußen anknüpfen. Beispielhaft sichtbar wird dies etwa in Nr. 1 Satz 4 der Richtlinie für die Gewährung von Überbrückungshilfe des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen - Phase 3 (Überbrückungshilfe III - BayMBl. 2021, Nr. 132 vom 19.2.2021), wo im Rahmen der Zweckbestimmung lediglich allgemein von Coronabedingten erheblichen Umsatzausfällen die Rede ist. Der abweichende Charakter der Dezemberhilfe - und Novemberhilfe - zeigt sich nicht zuletzt auch darin, dass hierbei abweichend von den übrigen Instrumenten der Corona-Wirtschaftshilfe ein (anteiliger) Ersatz von Umsätzen stattfindet, wohingegen ansonsten die Leistungen in aller Regel auf den (anteiligen) Ersatz bestimmter betrieblicher Fixkosten beschränkt sind. Dementsprechend versteht auch der Zuwendungsgeber die November-, bzw. Dezemberhilfe als ein „sehr spezifisches Instrument“ zur Unterstützung von Unternehmen, die auf Grundlage des oben genannten Beschlusses und der daraufhin erlassenen Schließungsverordnungen der Länder ihren Geschäftsbetrieb einstellen mussten, bzw. von denjenigen, die indirekt oder direkt über Dritte von diesen Schließungsanordnungen betroffen sind (vgl. Antwort des Staatssekretärs Dr. N., Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, auf eine Schriftliche Frage des Abgeordneten Meiser, BT-Drs. 19/24779, S. 33).

25
Dieser besondere Charakter der Dezemberhilfe, die mithin nicht generell und allgemein an Coronabedingte Einbußen von Wirtschaftsteilnehmern anknüpft, sondern speziell an eine direkte oder zumindest indirekte Betroffenheit von bestimmten Schließungsanordnungen in bestimmten Branchen, ist nach Überzeugung des Gerichts eine sachliche und damit willkürfreie Erwägung, die es rechtfertigt, hinsichtlich des Umfangs der zu gewährenden außerordentlichen Wirtschaftshilfe gerade unmittelbar an den vorgenannten Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefin und Regierungschefs der Länder vom 28. Oktober, vom 25. November und vom 2. Dezember 2020 anzuknüpfen.

26
Soweit die Klägerin in dieser Zuwendungspraxis eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen Unternehmen erblickt, die - wie die Klägerin - mittelbar bzw. in allgemeiner Weise durch Coronabedingte Auflagen oder Schließungen betroffen waren, insbesondere durch die geltenden Kontaktbeschränkungen und Warnungen der Regierung, und solchen, die von Schließungsanordnungen auf Grundlage der Beschlüsse vom 28. Oktober, vom 25. November und vom 2. Dezember 2020 betroffen waren, trifft dies nicht zu. Vielmehr handelt es sich dabei um eine sachgerechte und willkürfreie Vorgehensweise, die sich

durch den spezifischen Charakter der November- und Dezemberhilfe und ihren Bezug auf bestimmte Beschränkungsmaßnahmen rechtfertigt. Denn die Betroffenheit von bestimmten Schließungsanordnungen in formaler Hinsicht geht auch mit einer tatsächlich unterschiedlichen Belastung einher. Dies ist ein ausreichender, sachlicher Differenzierungsgrund. Das Gericht verkennt hierbei nicht und stellt keineswegs in Abrede, dass auch durch infektionsschutzrechtliche Maßnahmen jenseits vollständiger Betriebsschließungen erhebliche Belastungen für die Wirtschaftsteilnehmer entstanden sind. Insbesondere die Kontaktbeschränkungen - auf die auch die Klägerin schriftsätzlich zu Recht hinweist - sowie geltende Abstandsgebote mögen ebenfalls zu erheblichen Umsatzausfällen zahlreicher Wirtschaftsteilnehmer geführt haben. Die Beklagte durfte jedoch willkürfrei auf die formale, und damit unmittelbare Betroffenheit durch Schließungsanordnungen und die dadurch bedingte größere Intensität der Beeinträchtigung abstellen. Denn selbst unter Berücksichtigung aller durch die infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen zweifellos eingetreten Einschränkungen für die Wirtschaftsteilnehmer ist gleichwohl festzustellen, dass den nur mittelbar betroffenen Unternehmen, also solchen die - wie die Klägerin - nicht durch branchenweite Schließungsanordnungen betroffen waren, sondern nur durch die allgemeinen infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen, jedenfalls ein Spielraum für weitere unternehmerische Tätigkeit verblieb. Auch wenn dieser Spielraum sehr klein oder faktisch kaum vorhanden gewesen sein mag, ist dieser Unterschied nach Überzeugung des Gerichts dennoch ein ausreichender Anknüpfungspunkt für eine willkürfreie Differenzierung.

27
Diese formal an bestimmte Schließungsanordnungen anknüpfende Differenzierung wird im Übrigen auch dadurch abgemildert und gerechtfertigt, dass nicht im Rahmen der November- bzw. Dezemberhilfe Antragsberechtigte in aller Regel keineswegs von Instrumenten der Corona-Wirtschaftshilfe gänzlich ausgeschlossen sind. Die inmitten stehende Differenzierung betrifft bei ergebnisorientierter Betrachtung überwiegend nicht die Frage, ob ein Antragsteller - wie hier die Klägerin - überhaupt Corona-Wirtschaftshilfen erhält, sondern welches der vorhandenen Zuwendungsprogramme gegebenenfalls in Anspruch genommen werden kann. Denn insbesondere mit der Überbrückungshilfe III steht auch eine Zuwendung für Unternehmen (und Soloselbstständige sowie Angehörige der Freien Berufe) wie die Klägerin zur Verfügung, die unmittelbar oder mittelbar durch Coronabedingte Auflagen oder Schließungen betroffen sind. Diese Überbrückungshilfe erfolgt durch teilweise Übernahme der erstattungsfähigen Fixkosten für die Monate November 2020 bis Juni 2021 als Billigkeitsleistung im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. Zweifelsohne unterscheiden sich die Zuwendungsformen der Dezemberhilfe und der Überbrückungshilfe III in erheblicher Weise in der Höhe der zu gewährenden Billigkeitsleistung. Die Höhe der Billigkeitsleistung nach der Dezemberhilfe, eine über Umsätze pauschalierende Erstattung von Fixkosten, beträgt 75% des Vergleichsumsatzes, wobei Vergleichsumsatz grundsätzlich der Umsatz im Dezember 2019 ist, während die Überbrückungshilfe III einen Anteil - je nach Umsatzrückgang - von 40 bis 100% der Fixkosten im Fördermonat im Vergleich zum entsprechenden Monat des Jahres 2019 ersetzt. Dass diese Differenzierung völlig ungeeignet und willkürlich wäre, um durch die Zahlungen eines Beitrags zu den betrieblichen Fixkosten das angestrebte Ziel einer Sicherung wirtschaftlicher Existenzen zu erreichen, ist hingegen nicht ersichtlich.

28
Für den Schluss auf eine willkürliche Fassung oder Handhabung der Förderrichtlinie und der darauf aufbauenden Förderpraxis bestehen mithin keine Anhaltspunkte. Die Klägerin wird nicht anders behandelt als andere Antragstellerinnen und Antragsteller, die ebenfalls mangels Betroffenheit durch die vorgenannten Schließungsanordnungen nicht gefördert wurden. Anhaltspunkte dafür, dass die Beklagte in vergleichbaren Zuwendungsfällen anders verfahren wäre, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Die Erwägungen, die Förderung als solche auf Unternehmen zu beschränken, welche von den Schließungsanordnungen auf Grundlage der Beschlüsse von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020, 25. November 2020 und 2. Dezember 2020 betroffen waren und ihre Leistung nicht mehr anbieten durften, stellen einen vertretbaren sachlichen Grund für die Verneinung der Förderberechtigung der Klägerin dar (VG Würzburg, U.v. 15.11.2021 - W 8 K 21.1000 - juris Rn. 44; VG Magdeburg, U.v. 30.11.2021 - 3 A 61/21 MD - juris Rn. 42).

29
1.2.2 Unabhängig davon ist dem Zuwendungs- und Richtliniengeber bzw. der Zuwendungsbehörde ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz auch ein bestimmtes Maß an Typisierung zuzugestehen. Der Gesetzgeber ist bei der Ordnung von Massenerscheinungen berechtigt, die Vielzahl der Einzelfälle in dem

Gesamtbild zu erfassen, das nach den ihm vorliegenden Erfahrungen die regelungsbedürftigen Sachverhalte zutreffend wiedergibt. Auf dieser Grundlage darf er grundsätzlich generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne allein schon wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen Gleichheitsgebote zu verstoßen (vgl. zuletzt etwa BVerfG, B.v. 29.1.2019 - 2 BvC 62/14 - juris Rn. 47 m.w.N.; zum Ganzen auch Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 98 f.). Gleiches gilt im Wesentlichen auch für die Bindung der Verwaltung im Bereich einer Zuwendungsgewährung (vgl. etwa VG München, U.v. 6.7.2021 - M 31 K 20.6548 - juris Rn. 38). Der Zuwendungsgeber ist daher nicht gehindert, den Förderungsgegenstand nach sachgerechten Kriterien auch typisierend einzugrenzen und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Dies umso mehr deswegen, weil ihm - wie bereits ausgeführt - sachbezogene Gesichtspunkte dabei in einem sehr weiten Umfang an die Hand gegeben sind. Der Zuwendungsgeber darf im Rahmen des von ihm verfolgten Regelungskonzepts die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahmen in seine Entscheidung einfließen lassen und muss nicht sämtliche wirtschaftlichen Aktivitäten - auch wenn diese durch infektionsschutzrechtliche Maßnahmen ebenfalls betroffen sind - in gleicher Weise begünstigen (vgl. im Zusammenhang der infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen OVG NRW, B.v. 26.3.2021 - 13 B 363/21.NE - juris Rn. 100).

30
Ausgehend von der bereits dargelegten Zielbestimmung der November- und Dezemberhilfe, die Betroffenheit von bestimmten Schließungsanordnungen (teilweise) auszugleichen, kann zur Differenzierung der Antragsberechtigung auf die Coronabedingte angeordneten hoheitlichen Betriebsschließungen bzw. Betriebsbeschränkungen im Sinne der Ziffern 5 bis 8 des Beschlusses von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020 abgestellt werden.

31
1.2.3 Auch die Anwendung der vorstehend dargelegten Grundsätze im Einzelfall der Klägerin begegnet keinen Bedenken. Sie ist im Sinne der ständigen Zuwendungspraxis auf Grundlage der Zuwendungsrichtlinie (Nr. 2.1 Satz 1 Buchst. b) durch die Schließungsanordnungen auf Grundlage der Beschlüsse von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020, 25. November 2020 und 2. Dezember 2020 weder direkt noch indirekt betroffen und mithin im Rahmen der Dezemberhilfe nicht antragsberechtigt.

32
Nach den Angaben im Zuwendungsantrag, dem schriftsätzlichen Vortrag sowie der Erörterung in der mündlichen Verhandlung steht hier im Wesentlichen eine indirekte Betroffenheit über Dritte inmitten. Denn die Klägerin befördert nach ihren Angaben zu einem Anteil von etwa 94% Personen im Auftrag der F. D. GmbH. Die Tätigkeit der vorgenannten Auftraggeberin war indes durch die Schließungsanordnungen nicht unmittelbar betroffen. Nach der Achten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 30. Oktober 2020, die zunächst in der Folge der vorgenannten Beschlüsse von Bund und Ländern erging, bestand gemäß § 8 Satz 1 eine Maskenpflicht im öffentlichen Personennah- und -fernverkehr und den hierzu gehörenden Einrichtungen. Untersagt waren gemäß § 8 Satz 3 touristische Busreisen. Eine entsprechende Regelung bestand in Bayern bis Anfang 2021 (vgl. jeweils § 8 der Neunten, Zehnten und Elften Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung). Von der Untersagung touristischer Busreisen war indes die Klägerin bzw. ihre Auftraggeberin nicht betroffen. Ausgehend von dem im behördlichen Verfahren (Bl. 25 ff. der Behördenakte) vorgelegten „Buspartnervertrag“ der Klägerin mit ihrer Auftraggeberin handelt es sich bei der durchgeführten Personenbeförderung um einen Fernbuslinienverkehr. Dies ergibt sich bereits aus der Präambel und der jeweiligen Aufgabenverteilung der Vertragspartner in den §§ 1 und 2 des Vertragswerks (Bl. 27, 29 und 31 der Behördenakte). In den Kategorien des Personenbeförderungsgesetzes ist damit von einem sogenannten Personenfernverkehr i.S.d. § 42a Satz 1 PBefG auszugehen, d.h. ein Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, der nicht zum öffentlichen Personennahverkehr und nicht zu den Sonderformen des Linienverkehrs oder zum Linienbedarfsverkehr gehört (vgl. näher Fiedler, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 42 Rn. 1 ff. und Heinze, aaO., § 42a Rn. 1, 9). Bereits begrifflich liegt mithin keine Betroffenheit von dem vorgenannten Verbot touristischer Busreisen vor.

33
Die in der mündlichen Verhandlung durch den Geschäftsführer der Klägerin thematisierte These, der Fernbusverkehr gehöre zum sogenannten Gelegenheitsverkehr im Sinne des § 46 PBefG, der auch den touristischen Busverkehr abdecke, ist nicht zutreffend. Gemäß § 46 Abs. 1 PBefG ist Gelegenheitsverkehr

die Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen, die nicht Linienverkehr u.a. nach § 42a PBefG ist. Mithin besteht innerhalb des Personenbeförderungsgesetzes eine kategorische Unterscheidung zwischen Gelegenheitsverkehr und Linienverkehr, welche der Anknüpfung unterschiedlicher Rechtsanforderungen und dem Schutz entsprechender unterschiedlicher Rechte dient (vgl. näher Heinze, in: ders./Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 46 Rn. 1 ff., 5: „Typenzwang“). Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass es sich bei dem hier infrage stehenden Fernbuslinienverkehr um Gelegenheitsverkehr im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes handle.

34
Auch die durch die Klägerin in erster Linie vorgebrachte, gewissermaßen faktische Betriebsschließung durch die Regelungen und Verbote der Achten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (und der nachfolgenden Regelungen) führt im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter. Zwar legt die Klägerin, auch unter Auswertung einer Studie zur Kundenstruktur des Fernbusmarkts in Deutschland („IGES-Studie“, Bl. 65 ff. der Behördenakte) nachvollziehbar dar, dass ein weit überwiegender Anteil des durch ihre Auftraggeberin durchgeführten Verkehrs touristischer oder privater Natur sei. Es mag ferner zutreffen, wie durch den Geschäftsführer der Klägerin in der mündlichen Verhandlung erläutert, dass das Geschäftsmodell der Fernbuslinien schon generell auf einer zu einem überwiegenden Teil lediglich privater bzw. touristischer Nutzung beruhe. Selbst wenn vor diesem Hintergrund eine aus Nutzersicht überwiegend zu privaten oder touristischen Zwecken genutzte Personenbeförderung unterstellt würde, änderte dies jedoch nichts daran, dass der durch die Auftraggeberin der Klägerin angebotene Fernbuslinienverkehr als solcher nach § 8 der 8. BayIfSMV nicht untersagt war. Unabhängig von möglicherweise bestehenden begrifflichen Unschärfen (vgl. etwa zur thematisch einschlägigen bundesrechtlichen Rechtsgrundlage des § 28a Abs. 1 Nr. 12 IfSG Kießling, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 28a Rn. 62 ff.) ergibt sich aus der Achten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung jedenfalls in Zusammenschau von § 8 Satz 1 einerseits und § 8 Satz 3 andererseits klar, dass jedenfalls Personenfernverkehr, wie ihn die Auftraggeberin der Klägerin anbietet, unter Einhaltung einer Maskenpflicht im relevanten Zeitraum möglich war. Im Einklang mit der oben ausgeführten und durch ihre Bevollmächtigte in der mündlichen Verhandlung bestätigte Zuwendungspraxis der Beklagten ist für die Antragsberechtigung im Rahmen der Dezemberhilfe auf die formale Betroffenheit durch die entsprechenden Schließungsanordnungen abzustellen, nicht aber auf möglicherweise tatsächlich bestehende geschäftliche Einbußen (vgl. zum analogen Befund in anderen Branchen, etwa Reisebüros oder Taxiunternehmen auch Nr. 1.3 der FAQs zur November- und Dezemberhilfe mit entsprechenden Beispielen). Damit ist umgekehrt nicht entscheidend, inwieweit die Klägerin - möglicherweise durchaus zutreffend, vgl. auch die Überlegungen der Beklagten im behördlichen Verfahren, Bl. 111 der Behördenakte - faktisch aufgrund der Nutzungsstruktur des Angebots ihrer Auftraggeberin betroffen ist. Ausgehend von dieser wie ausgeführt nicht zu beanstandenden Zuwendungspraxis ist die Klägerin folglich nicht antragsberechtigt.

35
1.3 Vor dem Hintergrund der wie ausgeführt fehlenden Antragsberechtigung der Klägerin im Rahmen der Dezemberhilfe führt auch der hilfsweise gestellte Antrag auf ermessensfehlerfreie Bescheidung nicht weiter.

36
2. Der angefochtene Bescheid vom 30. August 2021 ist auch insoweit rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO), als die Beklagte darin die Aufhebung des Bescheids vom 17. März 2021 über eine Abschlagszahlung auf die Dezemberhilfe (Ziff. 2) und die Erstattung der gewährten Abschlagszahlung i.H.v. 50.000,- Euro (Ziff. 3) sowie deren Verzinsung (Ziff. 4) angeordnet hat.

37
2.1 Es kann offenbleiben, ob als Rechtsgrundlage für die Rücknahme der mit Bescheid vom 17. März 2021 gewährten Abschlagszahlung Art. 48 BayVwVfG herangezogen werden kann, wofür einiges spricht und wovon die Begründung des streitgegenständlichen Bescheids ausgeht. Denn es handelt sich vorliegend offensichtlich um die Konstellation einer lediglich vorläufigen bzw. vorbehaltlichen Bewilligung einer Abschlagszahlung (vgl. hierzu grundsätzlich BVerwG, U.v. 14.4.1983 - 3 C 8.82 - juris Rn. 33; ferner etwa VG Bayreuth, GB v. 20.6.2022 - B 8 K 21.1024 - juris Rn. 59 ff.; VG München, U.v. 16.12.2021 - M 31 K 21.3624 - juris Rn. 58 m.w.N.). Gemäß Ziff. 2 des die Abschlagszahlung gewährenden Bescheids vom 17. März 2021 erging die Bewilligung ausdrücklich unter dem Vorbehalt der vollständigen Prüfung des Antrags und der endgültigen Festsetzung in einem Schlussbescheid. Hierauf nimmt ferner der Tenor des streitgegenständlichen Bescheids vom 30. August 2021 ausdrücklich Bezug. Grundsätzlich ist nach den

Auslegungsgrundsätzen der §§ 133, 157 BGB zu erforschen, wie der Adressat einen Verwaltungsakt unter Berücksichtigung der ihm bekannten oder erkennbaren Umstände bei objektiver Auslegung verstehen musste. Aus der Sicht eines objektiven Empfängers stellt sich der Bescheid über eine Abschlagszahlung als vorläufiger Zuwendungsbescheid dar (vgl. BVerwG, U.v. 15.3.2017 - 10 C 1/16 - juris Rn. 14 f.).

38
In diesem Fall einer vorbehaltlichen Regelung bzw. eines Schlussbescheids ist eine Rücknahme nach Art. 48 BayVwVfG nicht erforderlich bzw. findet diese Vorschrift keine Anwendung. Vielmehr wird die vorläufige Gewährung der Abschlagszahlung durch den endgültigen, hier streitgegenständlichen Ablehnungsbescheid ersetzt und erledigt. Der Bewilligungsbescheid ist lediglich die Grundlage für die vorläufig geleistete Abschlagszahlung; hierin erschöpft sich seine Rechtswirkung. Demgegenüber kommt dem angefochtenen Bescheid in dieser Hinsicht der Charakter eines Schlussbescheids mit dem Regelungsgehalt zu, die beantragte Dezemberhilfe (endgültig) abzulehnen und die sich hieraus angesichts der erfolgten Abschlagszahlung ergebende Überzahlung nebst Zinsen zurückzufordern (vgl. BVerwG, U.v. 14.4.1983 - 3 C 8.82 - juris Rn. 34; U.v. 15.3.2017 - 10 C 1/16 - juris Rn. 16; ferner etwa VG München, U.v. 16.12.2021 - M 31 K 21.3624 - juris Rn. 58; VG Düsseldorf, U.v. 12.12.2014 - 13 K 430/13 - juris Rn. 42).

39
Kommt ein Gericht zu dem Ergebnis, ein Bescheid sei zu Unrecht auf eine nicht tragfähige - oder wie hier: weniger nahe liegende - Rechtsgrundlage gestützt worden, ist es gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO auch verpflichtet zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der Bescheid mit Blick auf sonstige Rechtsgrundlagen aufrechterhalten werden kann (vgl. rechtsgrundsätzlich BVerwG, B.v. 29.7.2019 - 2 B 19/18 - juris Rn. 24; U.v. 19.8.1988 - 8 C 29/87 - juris; U.v. 31.3.2010 - 8 C 12/09 - juris Rn. 16; ebenso BayVGH, U.v. 23.7.2020 - 14 B 18.1472 - juris Rn. 29; VG München, U.v. 12.5.2021 - M 31 K 15.2119 - juris Rn. 56; U.v. 3.8.2017 - M 2 K 16.3853 - juris Rn. 18; Ramsauer in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, Rn. 7a zu § 47). Bei einer solchen Konstellation bedarf es keiner (richterlichen) Umdeutung, so dass die Aufrechterhaltung des Bescheides auch nicht davon abhängt, ob die Voraussetzungen für eine Umdeutung nach Art. 47 BayVwVfG erfüllt sind. So liegt der Fall hier. Der Regelungsgehalt des angegriffenen Bescheids bleibt unverändert, wenn die Aufhebung der gewährten Abschlagszahlung in zutreffender Weise als Schlussbescheid unter endgültiger Ablehnung der Dezemberhilfe anstelle einer Rücknahme des Bescheids über eine Abschlagszahlung angesehen wird, zumal der Tenor des streitgegenständlichen (Aufhebungs-)Bescheids, wie ausgeführt, ohnehin auf den Vorbehalt der vollständigen Prüfung im gewährenden Bescheid Bezug nimmt.

40
Erforderlich sind zudem auch keine anderen oder zusätzlichen als die im streitgegenständlichen Bescheid vorgenommen Ermessenserwägungen, zumal das Verständnis als lediglich die vorläufige Gewährung der Abschlagszahlung ersetzender Schlussbescheid zu deutlich weniger anspruchsvollen Voraussetzungen für die getroffene Regelung führt. Schließlich entspricht dies auch der Absicht der Beklagten; auch die Rechtsfolgen erweisen sich für die Klägerin endlich nicht als ungünstiger (vgl. in ähnlicher Konstellation VG München, U.v. 12.5.2021 - M 31 K 15.2119 - juris Rn. 56).

41
2.2 Die Verpflichtung zur Erstattung der nach endgültiger Ablehnung der Dezemberhilfe durch den streitgegenständlichen Bescheid rechtsgrundlos erfolgten Abschlagszahlung i.H.v. 50.000,- Euro folgt aus Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG (analog). Der in Form einer vorläufigen Regelung ergangene Bescheid über eine Abschlagszahlung vom 17. März 2021 hat wie ausgeführt gemäß Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG seine Rechtswirkung dadurch verloren, dass er durch die streitgegenständliche endgültige Ablehnung ersetzt wurde. Wird ein Verwaltungsakt, der eine Zuwendung zunächst nur vorläufig bewilligt hat, rückwirkend durch einen anderen Verwaltungsakt ersetzt, der die Zuwendung in geringerer Höhe festsetzt, oder wie hier gänzlich ablehnt, so gelten nach herrschender Auffassung die Erstattungsvorschriften des Art. 49a Abs. 1 und 3 BayVwVfG entsprechend (BayVGH, U.v. 10.11.2021 - 4 B 20.1961 - juris Rn. 18, 28; unter Bezugnahme auf BVerwG, U.v. 11.5.2016 - 10 C 8/15 - juris Rn. 11; U.v. 19.11.2009 - 3 C 7/09 - juris Rn. 24; vgl. jüngst etwa auch VG Bayreuth, GB v. 20.6.2022 - B 8 K 21.1024 - juris Rn. 69).

42

Gegen die ferner angeordnete Verzinsung bei Zahlungsverzug bestehen keine Bedenken, zumal mit dieser Regelung ohnehin von der auf Grundlage des Art. 49a Abs. 3 Satz 1 BayVwVfG möglichen Verzinsung zum Teil abgesehen wurde.

43
Nach alledem war die Klage mit der Kostenfolge nach § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

44
Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.