

Titel:

Überbrückungshilfe III – "Boni-Verbot" in Förderrichtlinie nicht zu beanstanden

Normenketten:

BayHO Art. 23

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3

BayVwVfG Art. 28 Abs. 1, Art. 39 Abs. 1, Art. 56 Abs. 1 S. 2

VwGO § 84 Abs. 1 S. 1, S. 2, Abs. 3

Leitsätze:

1. Bei der Gewährung von Überbrückungshilfe des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen – Phase III (Überbrückungshilfe III) handelt es sich rechtlich um eine Subvention iSd Definition in Art. 23 BayHO. (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Gewährung von Zuwendungen für bestimmte Zwecke bedarf grds. keiner gesetzlichen Grundlage, solange nicht in Rechte Dritter eingegriffen wird. Der Verwaltung steht es frei, hierfür Richtlinien zu erlassen, die lediglich in Form der Selbstbindung Außenwirkung über den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG und das im Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Gebot des Vertrauensschutzes entfalten. (Rn. 39 – 40) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine gerichtliche Nachprüfung ist aufgrund des freiwilligen Charakters einer Förderung und des weiten Ermessens des Förderungsgebers bei der Aufstellung von Förderrichtlinien nur im Hinblick auf eine möglicherweise willkürliche Ungleichbehandlung potentieller Fördermittelempfänger eröffnet, nicht aber in Form einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. (Rn. 43) (redaktioneller Leitsatz)
4. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Bewertung des Vorliegens der Voraussetzungen der Überbrückungshilfe III ist der Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides. (Rn. 45) (redaktioneller Leitsatz)
5. Eine Förderrichtlinie hat keine unmittelbare Auswirkung und muss deshalb weder veröffentlicht noch begründet werden. (Rn. 53 – 56) (redaktioneller Leitsatz)
6. Die Auffassung eines Förderungsgebers, dass die Zahlung variabler Vergütungsbestandteile wie Boni einerseits und die Inanspruchnahme staatlicher Hilfen aus Steuermitteln andererseits sich mit dem Zweck der Überbrückungshilfe III nicht vereinbaren lassen, ist nicht als willkürlich zu betrachten. (Rn. 64 – 70) (redaktioneller Leitsatz)
7. Es ist entscheidungsunerheblich, welche Bedeutung die in einer Richtlinie verwendeten Begriffe im allgemeinen Sprachgebrauch oder im Verständnis einer Antragstellerin haben, sondern es kommt alleine darauf, ob die Anwendung der Richtlinie dem Verständnis und der ständigen Förderpraxis des Förderungsgebers entspricht. (Rn. 71 – 75) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Boni-Verbot nach Nr. 3.4 der Förderrichtlinie, Überbrückungshilfe III vom 13.07.2021, kein Anhaltspunkt für gewährende Förderpraxis zugunsten der Klägerin, Boni-Verbot nicht unwirksam, Förderrichtlinie keiner Auslegung zugänglich, Coronavirus, Überbrückungshilfe III, Förderrichtlinie, Willkürverbot, Subventionsgewährung, Vertrauensschutz, Verwaltungspraxis, Förderpraxis, Selbstbindung, Boni-Verbot

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch die Beklagte durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 v.H. des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen den Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 25.05.2022 (Az. ...) und begehrt die Gewährung einer Überbrückungshilfe des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen – Phase 3 (Überbrückungshilfe III) in Höhe von weiteren 23.360.531,79 EUR.

2

1. Die Klägerin betreibt über ihre 100%igen Tochter- bzw. Enkelgesellschaften ... G. GmbH und ... Deutschland GmbH ca. 1300 Filialen in Deutschland, in denen sie Textilien und Gebrauchsgüter verkauft. Die Klägerin ist ihrerseits eine 100%ige Tochtergesellschaft der ... G. Holding GmbH. Die Klägerin und ihre Tochter- und Enkelgesellschaften erlitten in Folge der Corona-Pandemie erhebliche Umsatzeinbrüche. So betrug der Umsatzrückgang während des dritten Lockdowns, der u.a. den Einzelhandel betraf, von Dezember 2020 bis Mai 2021 monatlich zwischen 31,03% und 96,47% im Vergleich zum Jahr 2019. Die Klägerin beantragte am 25.02.2021 durch die ... AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Überbrückungshilfe III für das Jahr 2021 in Höhe von zunächst 12 Mio. EUR. Mit Bescheid vom 22.04.2021 bewilligte die Beklagte den Antrag vollumfänglich.

3

2. Am 09.06.2021 veröffentlichten das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine gemeinsame Pressemitteilung, in der die Verlängerung der Überbrückungshilfen für betroffene Unternehmen und Soloselbstständige bis zum 30.09.2021 bekannt gemacht wurde. Gleichzeitig wurde die Erhöhung der Obergrenze für die Förderung von 12 auf 40 Mio. EUR bekanntgemacht, verbunden mit der Einschränkung, dass Unternehmen, die Überbrückungshilfe über 12 Mio. EUR erhalten u.a. keine Boni zahlen dürfen. Entsprechend der Ankündigung in der Pressemitteilung wurde die Richtlinie für die Gewährung von Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen – Phase 3 (Überbrückungshilfe III) vom 18.02.2021 (BayMBI Nr. 132) geändert. In der Bekanntmachung vom 13.07.2021 (BayMBI. 2021 Nr. 132) wurde Nr. 3.4 der Richtlinie („Maximale Förderdauer und Höchstbeträge“) auszugsweise wie folgt ergänzt:

⁵Unternehmen, deren Förderung mehr als 12 000.000 EUR beträgt, müssen für das Jahr 2021 folgende Bedingungen erfüllen: Keine Entnahmen, Gewinn- und Dividendenausschüttungen sowie keine Gewährung von Darlehen der Gesellschaft an Gesellschafter sowie keine Rückführung oder Zinszahlung von Gesellschafterdarlehen. ⁶Dies gilt auch für bereits von Hauptversammlungen gefasste Gewinn- und Dividendenausschüttungsbeschlüsse. ⁷Ausgenommen sind gesetzlich vorgeschriebene Dividendenausschüttungen und fällige Steuerzahlungen der Gesellschafter, die aus dem Unternehmen resultieren. ⁸Zudem dürfen Organmitgliedern und Geschäftsleitern keine Boni, andere variable oder vergleichbare Vergütungsbestandteile gewährt werden. ⁹Gleiches gilt auch für Sonderzahlungen in Form von Aktienpaketen, Gratifikationen oder andere gesonderte Vergütungen neben dem Festgehalt sowie sonstige in das freie Ermessen des Unternehmens gestellte Vergütungsbestandteile und rechtlich nicht gebotene Abfindungen. ¹⁰Soweit entsprechende Zahlungen bis zum Ablauf des 10. Juni 2021 bereits geleistet wurden, werden diese auf die Förderung angerechnet.

4

Die auf der Homepage des BMWK veröffentlichten FAQ zur Überbrückungshilfe III wurden am 30.06.2021 entsprechend geändert. Nr. 2.13 lautete wie folgt:

„Unternehmen, deren Förderung mehr als 12 Mio. EUR beträgt, müssen für das Jahr 2021 folgende Bedingungen erfüllen:

Erstens dürfen diese Unternehmen

- keine Entnahmen, Gewinn- und Dividendenausschüttungen (...).“

- (...)

- () aufweisen Zweitens dürfen von diesen Unternehmen für das Jahr 2021 Organmitgliedern und Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern keine Boni, andere variable oder vergleichbare Vergütungsbestandteile gewährt werden. Gleiches gilt auch für Sonderzahlungen in Form von Aktienpaketen, Gratifikationen oder andere gesonderte Vergütungen neben dem Festgehalt sowie sonstige in das freie Ermessen des Unternehmens gestellte Vergütungsbestandteile und rechtlich nicht gebotene

Abfindungen. (...) Von den vorgenannten Bedingungen sind alle Zahlungen zwischen dem 1. Januar 2021 und dem 31. Dezember 2021 umfasst (...).

5

Soweit bereits Zahlungen und Leistungen nach den vorangehenden Absätzen bis zum Ablauf des 10. Juni 2021 geleistet oder vertraglich vereinbart wurden, werden diese auf die Förderung angerechnet. Hierzu meldet die Antragstellerin oder der Antragsteller diese geleisteten Zahlungen im Rahmen der Antragsstellung vollumfänglich und unverzüglich der für seinen Antrag zuständigen Bewilligungsstelle.

6

Die nachfolgende Richtlinie in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.12.2022 (BayMBI 2021, Nr. 132), die weiteren Richtlinien vom 21.12.2021 (BayMBI Nr. 553) und vom 06.05.2022 (BayMBI 2022, Nr. 278) als auch spätere FAQ (z.B. Stand 13.05.2022) enthalten die gleichlautende Formulierungen.

7

3. Am 27.10.2021 reichte die Klägerin durch ihren prüfenden Dritten über das Antragsportal des Bundes einen Änderungsantrag (Antragsnummer ...) ein. Darin beantragte sie die Erhöhung des Förderbetrags um 23.360.531,79 EUR auf 35.360.531,79 EUR. Am selben Tag übermittelte sie über das Antragsportal ein Schreiben, in dem sie unter anderem angab, am 28.06.2021 Boni in Höhe von insgesamt 845.000 EUR für das Jahr 2020 bezahlt zu haben. Diese seien aufgrund bereits vor 2021 eingegangener vertraglicher Verpflichtungen gezahlt worden. In einem im Klageverfahren vorgelegten Anstellungsvertrag aus dem Jahr 2019 ist hierzu unter Nr. 3.1.2 folgendes geregelt: „Des Weiteren erhält der Geschäftsführer einen jährlichen variablen Managementbonus (die „Zielprämie“) in Höhe von: (a) 50% seines Grundgehalts, wenn das Jahresergebnis der ... Gruppe das Budget (wie in § 3.1.4 definiert) erreicht (...)“. In Nr. 3.1.4 ist geregelt, dass das „Budget“ und der „Outperformance Zielbetrag“ von der Gesellschafterversammlung der Gesellschaft unter Berücksichtigung des Budgets des jeweiligen Geschäftsjahres festgelegt wird. Weiter heißt es in Nr. 3.1.6: „Die Zielprämie ist innerhalb einem Monat nach der Feststellung des Konzernabschlusses für das jeweilige Geschäftsjahr abzurechnen und auszuzahlen“.

8

Für das Jahr 2020 setzte die Gesellschafterin der Klägerin die Zielprämie für vier Geschäftsführer jeweils gemäß Nr. 3.1.2 (a) des Anstellungsvertrags auf 50% des Fixgehalts fest. Am 08.04.2021 billigte die Gesellschafterin der Klägerin den Konzernabschluss für das Jahr 2020. Am 29.06.2021 zahlte die Klägerin die „Zielprämie“ laut Kontoauszug mit dem regulären Zahllauf der monatlichen Gehaltszahlungen aus.

9

Mit E-Mail vom 29.12.2021 wandte sich die Beklagte mit Fragen u.a. bezüglich der Bonuszahlungen an das BMWK. Dieses teilte mit E-Mail vom 25.01.2022 mit, dass Bonuszahlungen nach dem 10.06.2021 zu einer Begrenzung der Förderhöhe auf 12 Mio. EUR für 2021 führten. Dies gelte auch dann, wenn der Bonus sich auf das Jahr 2020 beziehe.

10

Am 23.03.2022 teilte die Beklagte der Klägerin über das Antragsportal mit, dass sie aufgrund der offengelegten Bonuszahlungen beabsichtige, den Änderungsantrag mit einer Restfördersumme von 0 EUR zu bescheiden.

11

Mit Schreiben vom 31.03.2022 nahm die Klägerin über ihren prüfenden Dritten dazu Stellung. Die Beschränkung der Förderhöhe sei nicht rechtmäßig, da Boni nicht für das Jahr 2021, sondern für das Jahr 2020 gewährt worden seien, außerdem sei das „Boni-Verbot“ insgesamt rechtswidrig. Am 16.05.2022 zeigte die Klägerbevollmächtigte ihre rechtliche Vertretung an, legte ihre Rechtsauffassung dar und ersuchte mit Blick auf die Bedeutung der beantragten Überbrückungshilfe III für anstehende Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen der Klägerin um alsbaldige Bescheidung. Sie habe in den vergangenen zwei Pandemie Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, Mittel in die Erweiterung und Modernisierung des Filialportfolios zu investieren. So seien im Jahr 2020/21 mit ca. 200 Neueröffnungen ca. 800 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden. In Summe seien in diesem Zeitraum ca. 16 Mio. EUR in das Filialnetz investiert worden. Zusätzlich geplante Investitionen hätten aufgrund der pandemiebedingten Beschränkungen und des daraus folgenden gravierenden Umsatzausfalls nicht getätigt werden können, da diese Mittel zur Deckung der Kosten verwendet worden seien, die dem Programm der Überbrückungshilfe

zugrunde lagen. Für 2022 seien weitere ca. 200 Neueröffnungen geplant, die sich mit den diesbezüglichen Renovierungen auf ein Investitionsvolumen von ca. 24 Mio. EUR summierten. Die Bewilligung der beantragten Überbrückungshilfe III sei für die Umsetzung dieser Planungen von erheblicher Bedeutung.

12

Mit E-Mail vom 17.05.2022 wandte sich die Beklagte erneut an das BMWK und fragte an, wie die Änderung der FAQ am 30.06.2021, also zwei Tage nach der Bonusauszahlung durch die Klägerin zu bewerten sei. Dieses teilte am selben Tag mit, dass die Regelungen zum „Ausschüttungs- und Boni-Verbot“ am 09.06.2021 durch Pressemitteilung bekannt gemacht worden seien. Daher sei der 10.06.2021 der Stichtag, ab dem Ausschüttungen gänzlich untersagt seien. Davor würden sie lediglich in Anrechnung gebracht. Darauf, dass diese Regelung technisch erst einige Tage später in den FAQ nachvollzogen worden seien, komme es nicht an.

13

Mit Bescheid vom 25.05.2022 (Az.: ...*) lehnte die Beklagte den Änderungsantrag vom 27.10.2021 auf Gewährung einer Überbrückungshilfe ab.

14

Zur Begründung ist im Wesentlichen aufgeführt, dass nach 2.13 der FAQ des Bundes von Unternehmen, deren Förderung mehr als 12 Mio. EUR beträgt, keine Boni bezahlt werden dürften, wie auch durch Pressemitteilung am 09.06.2021 bekannt gemacht worden sei. Danach gälten für Hilfen oberhalb der bisher geltenden 12 Mio. EUR in Anlehnung an die im KfW-Sonderprogramm 2020 und dem Wirtschaftsstabilisierungsform bereits angewandten Regelungen, Beschränkungen u.a. zu Bonuszahlungen. Der 10.06.2021 sei der Stichtag, ab dem Ausschüttungen etc. gänzlich untersagt seien. Darauf, dass die Regelung technisch erst einige Tage später in den FAQ nachvollzogen worden sei, komme es nicht an. Damit seien die Voraussetzungen für die Gewährung der beantragten weiteren Überbrückungshilfe III nicht erfüllt. Es entspreche daher der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens, den Antrag abzulehnen.

15

16

Der prüfende Dritte der Klägerin erhielt am 25.05.2022 per E-Mail eine Benachrichtigung über die Bereitstellung des Bescheids im digitalen Antragsystem für die Überbrückungshilfe III. Gegen diesen Bescheid erhob die Klägerin mit Schriftsatz ihrer Prozessbevollmächtigten vom 27.06.2022, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am selben Tag, Klage. Sie beantragt mit Schriftsatz vom 16.11.2022:

17

Die Beklagte wird verpflichtet, den Bescheid Az. ... vom 25.05.2022 aufzuheben und der Klägerin entsprechend ihrem Antrag vom 27.10.2021 Überbrückungshilfe des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen – Phase 3 (November 2020 bis Juni 2021) i.H.v. weiteren 23.360.531,79 EUR nebst Zinsen hieraus i.H.v. 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 28.06.2022 zu gewähren.

18

Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die Ablehnung des Antrags die Klägerin in ihren Rechten aus Art. 3 Abs. 1 GG verletze. Das von der Bewilligungsbehörde ausschließlich zur Begründung herangezogene sogenannte „Boni-Verbot“ stelle keinen hinreichenden Grund für eine Ungleichbehandlung gegenüber solchen Antragstellern dar, die keine Boni gezahlt haben, und gegenüber solchen Antragstellern, die bis zum 10.06.2021 Boni gezahlt haben, mit der Folge der bloßen Anrechnung auf die Förderhöhe. Das ergebe sich bereits daraus, dass die Klägerin keine tatbestandlich unter das Verbot fallenden Boni gezahlt habe, weil die Regelung in Nr. 3.4 der Richtlinie in der Fassung vom 13.07.2021 nur freiwillige Zahlungen für 2021 erfasse, die hier maßgeblichen „Zielprämien“ der Klägerin dagegen vertragliche Ansprüche für das Jahr 2020 erfüllten. Die „Zielprämien“ seien bereits ab dem 08.03.2021 fällig gewesen. Eine frühere Auszahlung sei aufgrund der staatlichen Schließungsanordnungen und der entsprechenden Reduzierung des Cashflows und der Liquidität nicht möglich gewesen. Erst im Juni 2021 sei es der Klägerin wieder möglich gewesen, nennenswerte Umsätze zu erwirtschaften. Mit dem ersten Zahllauf nach Aufhebung der Schließungsanordnungen habe die Klägerin die Auszahlung am 29.06.2021 veranlasst.

19

Zudem habe die Klägerin ihre Zahlung bereits am 29.06.2021 geleistet, wohingegen das „Boni-Verbot“ erst durch die Änderungsbekanntmachung der Richtlinie zum 14.07.2021 eingeführt wurde. Die Pressemitteilung vom 09.06.2021 stelle, entgegen der Begründung des Bescheids, keine für die Wirksamkeit einer ermessensbindenden Verwaltungsvorschrift erforderliche Bekanntmachung dar. Auch die in der Richtlinie enthaltene Stichtagsregelung hätte die Beklagte bei ihrer insoweit fehlerhaften Ermessensausübung außer Betracht lassen müssen, weil der Stichtag 10.06.2021 sachfremd anhand einer ihrerseits willkürlich terminierten Pressekonferenz bestimmt worden sei.

20

Das „Boni-Verbot“ sei auch materiell rechtswidrig und folglich kein hinreichendes Differenzierungskriterium im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG, weil es nicht das Verhältnismäßigkeitsprinzip wahre: Es verfolge schon keinen legitimen Zweck. Im Gegenteil würden solche Unternehmen ohne sachlichen Grund privilegiert, die besonders hohe, leistungsunabhängige Fixgehälter bezahlten. Die Regelung laufe unter Verstoß gegen § 36 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und das Koppelungsverbot aus § 56 VwVfG dem Zweck der Überbrückungshilfe III zuwider, die wirtschaftliche Existenz der anspruchsberechtigten Unternehmen zu sichern, weil diese vor die Wahl gestellt würden, auf die Überbrückungshilfe III zu verzichten oder gegen arbeitsvertragliche Boni-Pflichten zu verstoßen. Schließlich sei die Regelung nicht erforderlich, weil dem Richtliniengeber mildere Mittel, wie etwa Fortführung der Anrechnungslösung, Begrenzung der Boni der Höhe nach, Beschränkung des Verbots auf Zahlungen aus den Überbrückungshilfe III – Mitteln und/oder auf freiwillige Zahlungen, zur Verfügung gestanden hätten.

21

Die Beklagte beantragt mit Schriftsatz vom 24.10.2022,
die Klage abzuweisen.

22

Zur Begründung wird ausgeführt, dass ausgehend von der Richtlinie und den geltenden FAQ unter Bonuszahlungen jene variablen Vergütungsbestandteile zu verstehen seien, die über das Festgehalt hinaus gewährt würden. Wenn die Klägerin nun entgegen ihrer Angaben im Verwaltungsverfahren vortrage, dass es sich bei den Boni nunmehr um „Zielprämien“ handle, ändere dies daran nichts. Das „Boni-Verbot“ umfasse gerade nicht nur freiwillige Leistungen, sondern jegliche variable, über das Festgehalt hinaus gewährte Vergütungsbestandteile. Auf das Kriterium der Freiwilligkeit komme es nicht entscheidend an, denn es bestehe in gleicher Weise eine vertragliche Zahlungsverpflichtung auch für die Grundgehälter von Organmitgliedern und Mitarbeitern, die aber ebenfalls nicht mit der Überbrückungshilfe III ersetzt, sondern lediglich mit einer Pauschale gefördert würden.

23

Ebenso komme es nach der Zuwendungspraxis der Beklagten nicht darauf an, dass die Bonuszahlungen auf Grundlage von vor dem Jahr 2021 geschlossenen Dienstverträgen gewährt wurden. Maßgeblich sei vielmehr der Zeitpunkt der Auszahlung zwischen dem 01.01.2021 und dem 31.12.2021. Dies ergebe sich auch aus den FAQ.

24

Der Zuwendungsgeber sei auch nicht unter Vertrauensschutzgesichtspunkten verpflichtet, eine Änderung seiner Verwaltungspraxis vorab bekanntzumachen. Die Regelung zum „Ausschüttungs- und Boni-Verbot“ auf Grundlage der der Pressemitteilung vom 09.06.2021 sei seit dem Stichtag 10.06.2021 von der Beklagten angewandt worden. Zu den Vorgaben habe sie sich durch das BMWK als verantwortlicher Fördermittelgeber beraten lassen.

25

Schließlich sei es auch nicht willkürlich und ohne Sachgrund, das „Ausschüttungs- und Boni-Verbot“ in Anlehnung an die im KfW-Sonderprogramm 2020 und dem Wirtschaftsstabilisierungsfond zu diesem Zeitpunkt bereits angewandten Regelungen auch in der Überbrückungshilfe III umzusetzen. Die Überbrückungshilfe III, die als außerordentliche Wirtschaftshilfe ausgestaltet sei, solle die wirtschaftliche Existenz von Unternehmen sichern, die erhebliche Umsatzausfälle aufgrund der Corona Pandemie erlitten haben. Die Zahlung variabler Vergütungsbestandteile wie Boni einerseits und die Inanspruchnahme staatlicher Hilfen aus Steuermittel andererseits, ließe sich mit diesem Zweck der Überbrückungshilfe III nicht vereinbaren.

26

Mit Schriftsatz vom 03.11.2022 hörte das Gericht die Beteiligten zum Erlass eines Gerichtsbescheides an und gab ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb von zwei Wochen.

27

Mit Schriftsatz vom 16.11.2022 ergänzte die Klägerin ihren Antrag hinsichtlich des Zinsanspruches. Der Anspruch auf Verpflichtung zur Zahlung von Prozesszinsen ergebe sich aus §§ 291 Satz 1, 288 Abs. 1 Satz 2 BGB.

28

Mit Schriftsatz vom 17.11.2022 teilte die Beklagte auf Frage des Gerichts mit, dass die Zahl der weiteren Anträge von Unternehmen, die nach dem 10.06.2021, insbesondere im Zeitraum vom 10.06.2021 bis 14.07.2021, variable Vergütungsbestandteile aufgrund vertraglicher Verpflichtung an Mitarbeiter ausbezahlt haben, nicht beziffert werden könne. In den jeweiligen Fällen sei die Förderpraxis jedoch konsequent angewendet worden. Gleichzeitig wurden zwei Vergleichsfälle vorgelegt, in denen jeweils variable Vergütungsbestandteile vor dem 10.06.2021 geleistet und von der Beklagten auf die Fördersumme angerechnet wurden.

29

Mit Schriftsatz vom 06.12.2022 trug die Beklagte vor, dass jüngst Tatsachen bekannt geworden seien, die grundlegende Zweifel an der Erfüllung der Fördervoraussetzungen durch die Klägerin aufwürfen. In einem bei dem Bayerischen Verwaltungsgericht Würzburg anhängigen Klageverfahren zur Überbrückungshilfe III (W 8 K 22.95) habe die dortige Klägerin ein Dokument des Instituts für Wirtschaftsprüfer e.V. (IDW) vom 16.07.2020 mit dem Titel „Auftrag des Wirtschaftsprüfers zur Beantragung der Corona – Überbrückungshilfe“ vorgelegt, in dem in den „Auftragsbedingungen“ vereinbart werde, dass der Wirtschaftsprüfer bei der Erstellung der im Antragsformular dargestellten Angaben die Angaben des Antragstellers zu seiner Identität und Antragsberechtigung überprüfe und deren Richtigkeit bestätige – wobei „überprüft“ bedeute, dass der Wirtschaftsprüfer die Angaben anhand der vom Unternehmen vorgelegten Unterlagen „ohne Prüfung“ nachvollziehe (...). Diese Auftragsbedingungen seien für alle Wirtschaftsprüfer verbindlich, die Mitglied im IDW seien.

30

Dies widerspreche jedoch Nr. 7.1 Satz 3 der Richtlinie, wonach zur Identität und Antragsberechtigung des Antragstellers im Antrag Angaben zu machen seien, die der prüfende Dritte anhand geeigneter Unterlagen überprüfen muss. Da die prüfende Dritte im hiesigen Verfahren auf ihrer Internetseite auf diverse Veröffentlichungen des IDW hinweise, sei von ihrer dortigen Mitgliedschaft und folglich vom Fehlen einer ausreichenden Prüfung der Antragsberechtigung der Klägerin durch die prüfende Dritte auszugehen.

31

Mit Schriftsatz vom 09.12.2022 nahm die Klägerin dazu Stellung: Der zu prüfende Dritte im hiesigen Verfahren sei nicht Wirtschaftsprüfer, sondern Steuerberater, das IDW-Papier sei für ihn berufsrechtlich nicht maßgeblich.

32

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen, § 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO.

Entscheidungsgründe

33

Über die Klage kann ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid, der als Urteil wirkt, entschieden werden, weil die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist (§ 84 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Halbsatz 1 VwGO). Die Beteiligten wurden gemäß § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid gehört.

34

1. Die Klage ist als Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 Halbs. 2 Alt. 1 VwGO) statthaft und auch im Übrigen zulässig, insbesondere fristgerecht erhoben.

35

2. Sie hat allerdings keinen Erfolg. Der Bescheid der Beklagten vom 25.05.2022 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Bewilligung der beantragten Geldleistung (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Der streitgegenständliche, die Förderung ablehnende Bescheid beruht rechtsfehlerfrei auf der zugrundeliegenden Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (BayHO) sowie den einschlägigen Förderrichtlinien, hier der Richtlinie für die Gewährung von Überbrückungshilfe des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen – Phase III (Überbrückungshilfe III), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 18.02.2021, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 21.12.2021 (BayMBI 2022 Nr. 25). Ein Anspruch der Klägerin auf die begehrte Förderung ist – insbesondere aus Gründen des Gleichbehandlungsgrundsatzes – nicht gegeben.

36

2.1 Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit des Bescheides vom 25.05.2022 bestehen nicht. Insbesondere hat die gemäß Nr. 5 der Richtlinie i.V.m. § 47b Zuständigkeitsverordnung (ZustV i.d.F. vom 12.10.2021) sachlich und örtlich zuständige Behörde gehandelt. Die Klägerin erhielt vor Erlass des Ablehnungsbescheides gemäß Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG die Möglichkeit zur Stellungnahme und der Bescheid ist ausreichend begründet (Art 39 Abs. 1 BayVwVfG).

37

2.2 Der Bescheid ist auch materiell rechtlich nicht zu beanstanden.

38

2.2.1 Bei der Gewährung der angestrebten Geldleistung handelt es sich rechtlich um eine Subvention im Sinne der Definition in Art. 23 der Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (BayHO). Ihre Gewährung steht im Einklang mit Art. 107 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere, weil derartige Geldleistungen durch die Regelung zur vorübergehenden Gewährung geringfügiger Beihilfen im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 („Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“ vom 21.12.2021), die Regelung zur Gewährung von Unterstützung für ungedeckte Fixkosten im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 („Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020“ vom 21.12.2021) und die Regelung zur vorübergehenden Gewährung einer außerordentlichen Wirtschaftshilfe zugunsten von Unternehmen, deren Betrieb aufgrund der zur Bewältigung der Pandemie erforderlichen Maßnahmen geschlossen wird, im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 („Allgemeine Bundesregelung Schadensausgleich, COVID-19“ vom 21.12.2021) durch die Europäische Kommission am 19.11.2020, am 20.11.2020 bzw. am 28.05.2021 genehmigt worden sind. Im Übrigen wird auf die Hinweise in Nr. 11 der Richtlinie zum Europäischen Beihilferecht Bezug genommen.

39

Die Gewährung von Zuwendungen für bestimmte Zwecke bedarf grundsätzlich keiner gesetzlichen Grundlage, solange nicht in Rechte Dritter eingegriffen wird, und hat auch in der Praxis vielfach keine solche Wirkung. Die Verwaltung ist frei, Regelungen über Zuwendungsempfänger, Zuwendungsobjekte, Zuwendungsverfahren und Zuwendungsumfang zu treffen (vgl. BVerwG U.v. 27.03.1982, BVerwGE 90, 112). Dies geschieht üblicherweise durch Richtlinien. Den Gerichten ist es verwehrt, die Bewilligungspraxis durch eine eigenständige Auslegung der jeweiligen Richtlinien selbst zu bestimmen. Insbesondere darf eine solche Richtlinie nicht – wie Gesetze oder Rechtsverordnungen – gerichtlich ausgelegt werden, sondern diese dient nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (vgl. BVerwG, B.v. 11.11.2008 – 7 B 38.08 – juris Rn. 9; BayVGh, B.v. 08.11.2021 – 6 ZB 21.1889 – juris Rn. 6 m.w.N.).

40

Die Richtlinien entfalten lediglich in Form der Selbstbindung Außenwirkung über den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG und das im Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Gebot des Vertrauensschutzes (vgl. BVerwG U.v. 08.04.1997, BVerwGE 104, 220/221). Der Zuwendungsempfänger hat so Anspruch darauf, nach einem aufgestellten Verteilungsprogramm im Rahmen des Gleichbehandlungsgrundsatzes behandelt zu werden. Das Gericht hat insofern nicht zu entscheiden, ob der Normgeber die in den Augen des Antragstellers praktikabelste oder gerechteste Lösung für die Gewährung

der Überbrückungshilfe III gefunden hat, sondern (nur) ob die Beklagte sich im Rahmen ihres weiten Gestaltungsspielraumes hinsichtlich dieser freiwilligen Leistung gehalten hat.

41

Ausgangspunkt ist die ständige Verwaltungspraxis in vergleichbaren Fällen, sofern sie nicht im Einzelfall aus anderen Gründen zu rechtswidrigen Ergebnissen führt. Spielraum für die Berücksichtigung der Besonderheiten atypischer Fälle muss bleiben (Schenke/Ruthig in Kopp/Schenke, VwGO 27. Aufl. 2021, § 114 Rn. 41 ff.).

42

Das Gericht ist somit grundsätzlich an den Zuwendungszweck gebunden, wie ihn der Zuwendungsgeber versteht. Die Verwaltungsgerichte haben sich deshalb auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verletzt worden ist oder gegebenenfalls ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. Die rechtliche Prüfung im vorliegenden Fall hat demnach nicht daran anzusetzen, wie die maßgeblichen Förderrichtlinien und andere Unterlagen auszulegen wären, sondern daran, welche Förderpraxis der Beklagten dem Zuwendungsbescheid zugrunde lag (BayVGh, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris Rn. 26; VG München, U.v. 16.12.2021 – M 31 K 21.3624 – juris Rn. 31).

43

Eine gerichtliche Nachprüfung ist aufgrund des freiwilligen Charakters einer Förderung und des weiten Ermessens des Förderungsgebers bei der Aufstellung von Förderrichtlinien nur im Hinblick auf eine möglicherweise willkürliche Ungleichbehandlung potentieller Fördermittelempfänger eröffnet, nicht aber in Form einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (vgl. BVerwG, U.v. 14.03.2018 – 10 C 1/17 – juris Rn. 17 m. w. N.; VG München, U.v. 28.08.2019 – M 31 K 19.203 – juris Rn. 15; VG Würzburg, U.v. 14.11.2022 – W 8 K 22.95 – juris Rn. 135). Nach der Willkür-Formel des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, U.v. 23.10.1951 – 2 BVG 1/51 – juris Rn. 139) ist Willkür dann anzunehmen, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt. Die Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute oder gegebenenfalls sogar bessere Gründe gäbe (BayVGh, B.v. 02.02.2022 – 6 C 21.2701 – juris Rn. 10).

44

Der Zuwendungs- und Richtliniengeber ist auch bei Corona-Beihilfen nicht daran gehindert, im Sinne einer Eingrenzung des Kreises der Zuwendungsempfänger bei der 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. Denn nur der Zuwendungs- und Richtliniengeber bestimmt im Rahmen des ihm eingeräumten weiten Ermessens bei der Zuwendungsgewährung darüber, welche Ausgaben dem Fördergegenstand zugeordnet werden und wer konkret begünstigt werden soll (VG Würzburg, U.v. 14.11.2022 – W 8 K 22.95 – a.a.O. Rn. 138 m.w.N.). Eine Verletzung des Willkürverbots liegt nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Gesichtspunkt vertretbar, sondern vielmehr offenkundig sachwidrig wären (vgl. VG München, U.v. 15.09.2021 – M 31 K 21.110 – juris Rn. 28; BayVGh, B.v. 19.05.2021 – 12 ZB 21.430 – juris Rn. 13).

45

Der maßgebliche Zeitpunkt für die Bewertung des Vorliegens der Voraussetzungen der Überbrückungshilfe III ist weder der Zeitpunkt der Antragstellung durch den Kläger, noch der Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts. Dem materiellen Recht folgend, das hier vor allem durch die Förderrichtlinien und deren Anwendung durch den Beklagten in ständiger Praxis vorgegeben wird, ist vielmehr auf den Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Bescheids abzustellen (vgl. BayVGh, B.v. 18.05.2020 – 6 ZB 20.438 – juris Rn. 15 m.w.N.). Ein neuer Tatsachenvortrag oder die Vorlage neuer Unterlagen im Klageverfahren sind daher grundsätzlich irrelevant (vgl. VG Würzburg, U.v. 14.11.2022 – W 8 K 22.95 – a.a.O. Rn. 39).

46

2.2.2 Gemessen an diesen Maßstäben ist die Ablehnung des Änderungsantrags auf Gewährung von Überbrückungshilfe III rechtlich nicht zu beanstanden.

47

Ausgangspunkt ist die zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses (25.05.2022) geltende Richtlinie vom 18.02.2021, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 21.12.2021 (BayMBI 2022 Nr. 25). Auf den oben zitierten Wortlaut der Richtlinie, der FAQ und der E-Mail des BMWK vom 17.05.2022 wird Bezug genommen.

48

Ausgehend hiervon hat die Beklagte ihre allein maßgebliche Förderpraxis hinsichtlich des Umgangs mit Boni dargelegt und nachvollziehbar erläutert. Danach wird die Fördersumme auf 12 Mio. EUR begrenzt, wenn entgegen Nr. 3.4 Satz 8 der Richtlinie Organmitgliedern oder Geschäftsleitern Boni, andere variable oder vergleichbare Vergütungsbestandteile nach dem Stichtag 10.06.2021, auch wenn diese sich auf das Jahr 2020 beziehen, gewährt werden. Die von der Beklagten dargelegte Bewilligungspraxis unter Bezugnahme auf die E-Mail des BMWK diene der bayernweiten Vereinheitlichung der Entscheidungsfindung innerhalb der Behörde.

49

Die Beklagte hat zur Bewilligungspraxis noch ausgeführt, dass sie unter Bonuszahlungen jene variablen Vergütungsbestandteile verstehe, die über das Festgehalt hinaus gewährt werden. Dabei beinhalte das „Boni-Verbot“ nicht nur freiwillige Leistungen, sondern betreffe jegliche variable, über das Festgehalt hinaus gewährte Vergütungsbestandteile. Auf das Kriterium der Freiwilligkeit komme es nicht entscheidend an, da auch die Grundgehälter von Organmitgliedern und Mitarbeitern nicht mit der Überbrückungshilfe III ersetzt würden. Personalaufwendungen würden aufgrund dessen, dass Gehälter ihrer Höhe nach sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können, lediglich durch die Erstattung von pauschal 20% der Fixkosten gemäß Nr. 3.1 Satz 1 Buchst. m der Richtlinie gefördert.

50

2.2.2.1 Der so dargelegten Behördenpraxis lässt sich keine in gleichgelagerten Verfahren erfolgte Bewilligungspraxis dahingehend entnehmen, dass Unternehmen in gleichgelagerten Fällen entgegen der streitgegenständlichen ablehnenden Entscheidung Überbrückungshilfe gewährt worden wäre. Dies allein könnte gegebenenfalls unter Berufung auf den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG als Rechtsgrundlage für den geltend gemachten Anspruch der Klägerin herangezogen werden; denn ein Zuwendungsempfänger kann lediglich beanspruchen, dass die zuständige Behörde ihr Ermessen bei der Prüfung seines Antrags entsprechend ihrer ständigen Verwaltungspraxis ausübt (vgl. BayVGh, B.v. 08.11.2021 – 6 ZB 21.1889 – juris, Rn. 19 m.w.N.). Zur Begründung einer Verwaltungspraxis bedarf es im Übrigen keiner bestimmten Zahl an Fällen; hierzu kann bereits eine erste Entscheidung ausreichen, die in Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz grundsätzlich zur Selbstbindung der Verwaltung führt (vgl. SächsOVG, B.v. 04.08.2022 – 6 A 702/19 – juris Rn. 10).

51

Auch die Klägerin hat keine Anhaltspunkte für eine abweichende Behördenpraxis zu ihren Gunsten vorzutragen vermocht.

52

2.2.2.2 Das sogenannte Boni-Verbot kann entgegen der Ansicht der Klägerin auch nicht als unwirksam angesehen werden.

53

a. Insbesondere bedarf die maßgebliche Förderrichtlinie zu ihrer Wirksamkeit keiner Bekanntmachung, so dass auch für ihre Abänderung keine Bekanntmachung erforderlich war. Ein Richtliniengeber kann aus sachgerechten Erwägungen eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift durch eine andere Verwaltungsvorschrift insgesamt aufheben oder in einem Einzelpunkt ändern. Dabei muss die ändernde Vorschrift in der Form ergehen, in der die abzuändernde Verwaltungsvorschrift um ihrer Wirksamkeit Willen ergehen musste (BVerwG, U.v. 08.04.1997 – 3 C 6/95 – juris Rn. 21f.). Dieser Anforderung ist – entgegen der Ansicht der Klägerin – vorliegend genügt.

54

Die Richtlinie ist nämlich nicht nach außen gerichtet mit Bindungswirkung gegenüber Dritten, es handelt sich vielmehr um eine nach innen gerichtete Verwaltungsanweisung für die zur Verteilung der im Haushalt ausgewiesenen Fördermittel bestimmten Stelle. Für eine derartige Innenrichtung spricht bereits die Veröffentlichung im Bayerischen Ministerialblatt, denn Ministerialblätter enthalten grundsätzlich

innengerichtete Bestimmungen. Mit dieser Veröffentlichungsweise wird in der Regel das Ziel verfolgt, auf zweckmäßigste Weise die nachgeordneten Behörden zu informieren. Aber auch wenn die Veröffentlichung der Verwaltungsvorschrift daneben der Information bestimmter Dritter, etwa der förderungswürdigen Subventionsinteressenten dient, entbehrt sie gleichwohl der rechtlichen Außenwirkung, weil sie in sich selbst deutlich erkennbar das Element der Unverbindlichkeit enthält (vgl. VG Mainz, U.v. 03.04.2003 – 1 K 919/02.MZ – juris Rn. 30f.). So ist in Satz 2, bzw. 3 der Vorbemerkungen der Richtlinie ausdrücklich bestimmt, dass die Überbrückungshilfe III als Billigkeitsleistung ohne Rechtsanspruch im Rahmen der vom Bund zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel erfolgt. Die Bewilligungsstelle entscheidet über den Antrag nach pflichtgemäßem Ermessen.

55

Da die Richtlinie – wie dargestellt – keinen verbindlichen Rechtscharakter aufweist, war für ihre Wirksamkeit eine Veröffentlichung nicht erforderlich. Daraus folgt zugleich, dass ihre inhaltliche Änderung ebenfalls nicht bekanntgemacht werden muss, sondern auch ohne textliche Änderung der Richtlinie und ohne deren Veröffentlichung allein durch eine entsprechende Änderung der Verwaltungspraxis erfolgen kann. Darauf, dass das „Boni-Verbot“ erst mit Änderungsbekanntmachung vom 13.07.2021 in die Richtlinie aufgenommen wurde, kommt es folglich für dessen Wirksamkeit nicht an. Dies gilt ebenso für die unstreitig erst nach dem Auszahlungszeitpunkt geänderten FAQ vom 30.06.2021.

56

Mangels einer unmittelbaren Auswirkung bedarf die Wirksamkeit einer Förderrichtlinie – im Gegensatz zu Gesetzen – auch keiner besonderen Begründung. Dies lässt die klägerische Begründung, dass das „Boni-Verbot“ bereits deshalb gegen das Willkürverbot verstoße, weil dessen Zweck weder ersichtlich, noch vom Richtliniengeber benannt werde und es deshalb an einer Begründung fehle, außer Acht.

57

b. Das von der Klägerin vorgetragene Gebot der Normenklarheit lässt das Boni-Verbot ebenfalls nicht unwirksam erscheinen. Förderrichtlinien sind keine Rechtsnormen, die schon allein durch ihr Vorhandensein subjektive Rechte begründen und dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot unterliegen, sondern lediglich verwaltungsinterne, ermessenslenkende Vorschriften, bei deren rechtlicher Beurteilung es grundsätzlich nur darauf ankommt, wie die ministeriellen Vorgaben von der zuständigen Stelle tatsächlich verstanden und praktiziert worden sind. Dabei kommen sie nur in der Ausprägung zur Anwendung, die sie durch die ständige Verwaltungspraxis gefunden haben (vgl. OVG Lüneburg, U.v. 15.11.2016 – 8 LB 58/16 – juris Rn. 29 m.w.N.).

58

c. Auch ergibt sich eine etwaige Unwirksamkeit nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes (Art. 20 Abs. 3 GG). Der von der Beklagten im Rahmen ihrer Verwaltungspraxis gewählte Stichtag (10.06.2021), ab dem Boni-Zahlungen zu einer Begrenzung der Förderung auf 12 Mio. EUR führen, ist gemessen am Gebot des Vertrauensschutzes nicht zu beanstanden.

59

Auf das Gebot des Vertrauensschutzes kann sich die Klägerin nicht berufen. Ein Subventionsnehmer muss grundsätzlich damit rechnen, dass bei Eintritt grundlegender Änderungen der Rahmenbedingungen Subventionen gekürzt werden oder gänzlich wegfallen. Die Bundesregierung verlängerte, wie sie per Pressemitteilung 09.06.2021 bekanntgab, die Überbrückungshilfe III bis 30. September 2021 (Überbrückungshilfe III Plus) und erhöhte gleichzeitig die Obergrenze der Förderung im Rahmen der Überbrückungshilfe III auf bis zu 40 Mio. EUR. Die geänderten Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme der staatlichen Hilfe und das „Boni-Verbot“ wurden noch vor Auszahlung der hier streitigen „Zielprämien“ am 29.06.2021 medial bekanntgegeben.

60

Die Klägerin konnte nicht erwarten, dass eine etwaige Änderung der Förderung nur durch eine förmliche Änderung der Verwaltungsvorschrift erfolgen werde. Wie bereits ausgeführt, gibt es keine Bekanntmachungspflicht für Förderrichtlinien. Allein aus der ursprünglichen Bekanntmachung im Ministerialblatt mit innengerichteter Bestimmung lässt sich nicht der Schluss ableiten, damit habe sich der Richtliniengeber auch für Änderungen auf diese Form festlegen wollen (vgl. VG Mainz, U.v. 03.04.2003, a.a.O., Rn. 34f.)

61

Letztendlich war der Klägerin – wie sich aus dem Begleitschreiben des zu prüfenden Dritten vom 27.10.2021 ergibt – die Problematik des „Boni-Verbots“ bei Antragsstellung auch durchaus bewusst, so dass sie zu diesem Zeitpunkt auch kein schutzwürdiges Vertrauen mehr hatte, die Zahlungen seien nicht förderschädlich.

62

d. Auch die für die Wirksamkeit des „Boni-Verbots“ maßgebliche Wahl des „Stichtags“ (10.06.2021) ist nicht zu beanstanden. Dieser „Stichtag“ ergibt sich aus der Richtlinie selbst und wurde von der Beklagten in ihrer Förderpraxis entsprechend angewandt.

63

Die von der Klägerin herangezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, U.v. 19.05.2015 – 2 BvR 1170/14 – juris Rn. 41) ist auf die vorliegende Fallkonstellation nicht übertragbar, da es sich bei der Subventionsgewährung nicht um einen gesetzlichen Anspruch, sondern um eine freiwillige Billigkeitsleistung handelt. Eine Änderung der Verwaltungspraxis konnte deshalb, wie dargestellt, insbesondere im Zuge der grundlegenden Änderungen der Rahmenbedingungen (Verlängerung der Überbrückungshilfe III sowie Erhöhung der maximalen Fördersumme auf 40 Mio. EUR) erfolgen. Für eine willkürliche Festlegung des „Stichtags“ bestehen darüber hinaus auch keine Anhaltspunkte -vielmehr erscheint es sachgerecht, dass der Richtliniengeber sich hierbei an dem Termin der Veröffentlichungen der Änderungen orientiert hat.

64

e. Anlass dafür, diese dargestellte Behördenpraxis zum Boni-Verbot unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbotes zu prüfen oder für unwirksam zu erklären, bestehen nicht.

65

Die Beklagte hat im Ergebnis nachvollziehbar die Gründe und Ziele dargelegt, warum Unternehmen, die Boni-Zahlungen an ihre Geschäftsführer entrichteten, von der Förderung ausgeschlossen seien: Gemäß Nr. 1 Satz 4 der Richtlinie solle durch die Zahlung als Beitrag zu den betrieblichen Fixkosten die wirtschaftliche Existenz von Unternehmen gesichert werden, die Coronabedingt erhebliche Umsatzausfälle erleiden. Die Überbrückungshilfe III diene dem Interesse der Gemeinschaft, Insolvenzen sowie lediglich durch die Pandemie bedingte Arbeitslosigkeit zu verhindern. Die Zahlung variabler Vergütungsbestandteile wie Boni einerseits und die Inanspruchnahme staatlicher Hilfen aus Steuermitteln andererseits ließe sich mit dem Zweck der Überbrückungshilfe III nicht vereinbaren. Mit dem „Boni-Verbot“ werde dem Gemeinwohlbezug der Überbrückungshilfe III Rechnung getragen. Die Regelung solle einen Missbrauch der Zuschüsse verhindern und gleichzeitig dafür sorgen, dass die Billigkeitsleistung lediglich dazu verwendet werde, wirtschaftliche Hürden abzufedern und Insolvenzen zu verhindern. Eine mittelbare staatliche Finanzierung von Geschäftsführergehältern und die damit einhergehende Bevorzugung einzelner, in der Regel größerer, Unternehmen solle hingegen nicht erreicht werden. Das „Boni-Verbot“ setze diese Wertung des Zuwendungsgebers konsequent fort und knüpfe die Gewährung einer Subvention von mehr als 12 Mio. EUR an die Bedingung an, dass das Unternehmen in einer existenzbedrohenden Situation in diesem Jahr keine Boni auszahle.

66

Zudem sei es auch vor dem Hintergrund, dass sowohl das KfW-Sonderprogramm 2020 als auch der Wirtschaftsstabilisierungsfonds als Förderprogramme zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie eine entsprechende Regelung enthielten, sachgerecht, diese auch in der Überbrückungshilfe III als Förderprogramm mit einer vergleichbaren Zielrichtung umzusetzen.

67

Der Vortrag der Klägerin, das „Boni-Verbot“ sei materiell rechtswidrig, da es keinen legitimen Zweck verfolge, weder geeignet noch angemessen und damit unverhältnismäßig sei, vermag ihr aus den oben genannten Gründen nicht zum Erfolg verhelfen. Es ist, wie in der Richtlinie ausdrücklich geregelt und von der Beklagten zu ihrer Förderpraxis umfassend ausgeführt (vgl. Nr. 2.2.1), nicht willkürlich und ohne Sachgrund, Unternehmen, die Boni-Zahlungen an ihre Geschäftsführer entrichteten, von der Förderung auszuschließen. Wie sich aus den unter 2.1 genannten Gründen ergibt, beschränkt sich der Prüfungsmaßstab des Gerichts vorliegend auf die Möglichkeit einer willkürlichen Ungleichbehandlung. Ein strengerer Maßstab ergibt sich auch nicht aus dem Vortrag der Klägerin, sie sei während des

Förderzeitraums der Überbrückungshilfe III von November 2020 bis Juni 2021 von einer Reihe von gewichtigen Eingriffen in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) betroffen gewesen, denn dies hat sie insoweit mit sämtlichen potentiellen Empfängern von Corona-Hilfen gemeinsam. Allein dieser Umstand hebt aber die im Streit stehende Zuwendung nicht heraus und vermag daher nicht zu einer Änderung des verfassungsrechtlichen Maßstabs zu führen (vgl. BVerwG, U.v. 14.03.2018 – 10 C 1/17 – juris Rn. 21).

68

Ob auch eine anderslautende Förderrichtlinie oder Förderpraxis im Sinne der Klägerin zielführender sein hätte können, steht dem Gericht als Prüfungsmaßstab nicht zu (s.o.). Auch wenn nach Ansicht der Klägerseite gute Gründe für eine alternative Förderpraxis sprächen (Verbot von Boni-Zahlungen aus staatlichen Mitteln, Anrechnung der Boni auf die Förderung, Einschränkung des „Boni-Verbots“ auf freiwillige Zahlungen etc.), ist dies entscheidungsunerheblich. Aus diesem Grund sind die Angaben der Klägerin zu ihrer mangelnden Investitionsfähigkeit aufgrund der abgelehnten Förderung nicht maßgeblich.

69

Es sind letztendlich auch keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass die Anknüpfung an die Tatsache einer Boni-Zahlung willkürlich und damit womöglich unwirksam wäre. Insbesondere ist der Verweis der Klägerin auf das Koppelungsverbot aus Art. 56 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG und das Rechtsstaatsprinzip nicht zielführend. Denn die Förderrichtlinie verbietet es nicht, eine vertragliche Leistung zu erbringen. Vielmehr knüpft sie lediglich an die Erbringung einer (vertraglichen) Leistung eine bestimmte Rechtsfolge – Ausschluss einer wirtschaftlichen Beihilfe über 12 Mio. EUR – an.

70

Da im Ergebnis die dargelegte Förderpraxis der Förderrichtlinie zumindest nicht entgegensteht (s.u.), besteht ebenfalls kein Anlass das Boni-Verbot als willkürlich und unwirksam zu betrachten.

71

2.2.2.3 Ein Anspruch auf Gewährung der begehrten weiteren Förderung ergibt sich auch nicht aus den vielfältigen rechtlichen Erwägungen der Klägerin zur Auslegung der Förderrichtlinie. Darauf kommt es zuwendungsrechtlich nicht an. So ist es entscheidungsunerheblich, welche Bedeutung die in der Richtlinie verwendeten Begriffe im allgemeinen Sprachgebrauch oder im Verständnis der Klägerin haben, sondern alleine darauf, ob die Anwendung der Richtlinie dem Verständnis und der ständigen Förderpraxis der Beklagten entspricht (vgl. BayVGh, B.v. 14.10.2022 – 22 ZB 22.212 – juris Rn. 23). Es ist damit alleine Sache des Zuwendungsgebers, die Modalitäten der Förderung festzulegen. Ihm alleine obliegt die Ausgestaltung des Förderverfahrens. Insoweit hat er auch die Interpretationshoheit über die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften.

72

a. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Ausführungen der Klägerin zur fehlenden Freiwilligkeit der von ihr gezahlten „Zielprämie“. Sie übersieht dabei, dass nicht ihre Auslegung der Richtlinie, sondern die Förderpraxis maßgeblich ist.

73

Nur ergänzend sei erwähnt, dass sich dem Wortlaut jedenfalls nicht entnehmen lässt, dass der Begriff „Boni“ denotwendig und ausschließlich eine freiwillige Leistung darstellen muss. Auch lässt sich aus dem Begriff „gewährt“ im Wortlaut der Förderrichtlinie nicht gleichsam folgern, dass es sich dabei um freiwillige Leistungen handeln muss. Darüber hinaus spielt im hier maßgeblichen Satz 8 der Nr. 3.4 der Richtlinie bezüglich der Zahlungen von Boni, anderen variablen oder vergleichbaren Vergütungsbestandteilen an Organmitglieder oder Geschäftsleiter die Freiwilligkeit von Leistungen keine ausdrückliche Rolle. Denn soweit in Nr. 3.4 Satz 9 der Richtlinie auch sonstige in das freie Ermessen des Unternehmens gestellte Vergütungsbestandteile und rechtlich nicht gebotene Abfindungen dem „Boni-Verbot“ unterworfen werden, lässt dies keinen zwingenden Umkehrschluss darauf zu, dass sich das „Boni-Verbot“ in Satz 8 ebenfalls nur auf Boni bezieht, die in das freie Ermessen des Unternehmers gestellt und nicht vertraglich vereinbart werden. Ebenso wenig bedeutet „in das freie Ermessen gestellt“ im Umkehrschluss, dass es sich hierbei um freiwillige Vergütungsbestandteile handeln muss – es kann ebenso bedeuten, dass über die Art des Vergütungsbestandteiles (Aktienpaket, Gratifikation etc.) frei entschieden werden kann. Aus dem gleichen Grund gehen auch ihre Ausführungen zu Nr. 3.4 Satz 5, 6 und 7 der Richtlinie, die zwischen einseitig festsetzbaren, freiwilligen Leistungen und solchen, die gesetzlich vorgeschrieben sind, unterscheidet, ins Leere. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass Nr. 3.4 Satz 7 der Richtlinie eine Ausnahme von dem in den

Sätzen 5 und 6 ausgesprochenen „Entnahme-, Darlehens- und Ausschüttungsverbot“ ausschließlich für gesetzlich vorgeschriebene Dividendenausschüttungen und fällige Steuerzahlungen der Gesellschafter beinhaltet. Diese Ausnahmeregelung ließe sich nicht ohne weiteres auf andere als von ihr erfasste Tatbestände ausdehnen. Hätte der Richtliniengeber diese Ausnahme auch für Boni, bzw. variable Vergütungsbestandteile gewollt, hätte er es entsprechend (eindeutig) regeln können.

74

b. Gleiches gilt für die Ausführungen der Klägerin zum Wortlaut „für das Jahr 2021“ in Nr. 3.4 der Richtlinie. Angesichts der dargelegten Förderpraxis kann dahinstehen, ob ihre Ausführungen zutreffend sein könnten. Letztendlich ist jedoch nach dem unmissverständlichen und für die Beklagte bindenden Hinweis des BMWK (E-Mail vom 17.05.2022) und nach der sich daran ausgerichteten allein maßgeblichen Förderpraxis lediglich der Zeitpunkt der Auszahlung zwischen dem 01.01.2021 und dem 31.12.2021 maßgeblich. Dies gilt ausdrücklich auch dann, wenn sich der Bonus auf das Jahr 2020 bezieht.

75

Zumindest lässt der Wortlaut auch diese Auslegung zu, was zudem die Annahme einer willkürlichen Behördenpraxis nicht nahelegt.

76

2.2.3 Ein atypischer Ausnahmefall, der eine abweichende Entscheidung der Beklagten hätte gebieten müssen, ist nicht ersichtlich.

77

Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften dürfen nur für den Regelfall gelten und müssen daher Spielraum für die Berücksichtigung der Besonderheiten atypischer Fälle lassen. Sie dürfen daher nicht so weit gehen, dass wesentlichen Besonderheiten des Einzelfalls nicht mehr Rechnung getragen werden kann. Ein derartiger atypischer Fall ist dann gegeben, wenn der konkrete Sachverhalt außergewöhnliche Umstände aufweist, deren Besonderheiten von der ermessenslenkenden Vorschrift nicht hinreichend erfasst und von solchem Gewicht sind, dass sie eine von der im Regelfall vorgesehenen Rechtsfolge abweichende Behandlung gebieten (vgl. OVG NRW, B.v. 29.05.2017 – 4 A 516/15 – juris Rn. 30).

78

Die von der Beklagten nach ihrer Verwaltungspraxis zum maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses erfolgte Ablehnung der höheren Förderung aufgrund der Boni-Zahlungen ist keine atypische Besonderheit, sondern entspricht – wie dargestellt – der Förderpraxis der Beklagten.

79

Etwas anderes ergibt sich nicht aus dem Vortrag der Klägerin im Klageverfahren, dass sich die Auszahlung der „Zielprämie“ nur aufgrund der Reduzierung des Cashflows und der Liquidität durch die staatlichen Schließungsanordnungen verzögert habe. Denn zum einen hat sie dafür keine Nachweise erbracht, zum anderen hat sie entsprechendes im Verwaltungsverfahren nicht vorgebracht, so dass die Beklagte dies auch im Rahmen ihrer Ermessensausübung nicht berücksichtigen musste, bzw. konnte.

80

2.2.4 Aus den genannten Gründen ist die von der Beklagten thematisierte, etwaig fehlende Antragsberechtigung durch den prüfenden Dritten ebenso nicht mehr entscheidungserheblich.

81

2.2.5 Da der Anspruch insgesamt abzulehnen ist, ist über die Zinsforderung nicht mehr zu entscheiden.

82

3. Als unterlegene Partei trägt die Klägerin die Kosten des Verfahrens gemäß § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus §§ 167 Abs. 2, 173 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.