

Titel:

Rücknahme einer Corona-Soforthilfe-Bewilligung

Normenketten:

BayVwVfG Art. 48 Abs. 1 S. 1, S. 2, Abs. 2 S. 3 Nr. 3, § 49a

GG Art. 3 Abs. 1

BV Art. 118 Abs. 1

Leitsatz:

Dass die Gewährung einer Corona-Ausgleichszahlung an einen bereits eingestellten Betrieb nicht rechtmäßig sein kann, erschließt sich einem sorgfältig agierenden Unternehmer ohne Weiteres. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Subventionsrecht, Prozesskostenhilfe, Hinreichende Erfolgsaussichten der Rechtsverfolgung (verneint), Richtlinie Corona-Pflege-Investitionsumlage, Ständige Verwaltungspraxis, Rücknahme der Bewilligungsbescheide, Vertrauensschutz, Fahrlässige Unkenntnis der Rechtswidrigkeit, Mitverschulden

Vorinstanz:

VG Bayreuth, Beschluss vom 30.09.2022 – B 8 K 22.600

Tenor

I. Die Beschwerde des Klägers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 30. September 2022 – B 8 K 22.600 – wird zurückgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

Gründe

I.

1

Der Kläger begehrt Prozesskostenhilfe für eine Klage gegen den Bescheid des Beklagten vom 16. Mai 2022, mit dem dieser zwei Bewilligungsbescheide (vom 9. und 20.12.2021) über Ausgleichszahlungen auf der Grundlage der Corona-Pflege-Investitionsumlage-Richtlinie in Höhe von insgesamt 31.298,69 Euro mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen und die Erstattung des bereits ausbezahlten Geldbetrags verlangt hat.

2

Der Kläger war bis zum 31. August 2021 Betreiber einer vollstationären Pflegeeinrichtung. Unter dem 9. November 2021 hatte er auf der Grundlage der genannten Richtlinie einen Ausgleich für die coronabedingten Mindereinnahmen während des Zeitraums vom 4. April bis 31. Dezember 2020 und vom 1. Januar bis 30. Juni 2021 für seine inzwischen geschlossene Pflegeeinrichtung beantragt.

3

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 30. September 2022 Prozesskostenhilfe mit der Begründung versagt, die erhobene Klage habe keine hinreichende Erfolgsaussicht. Dagegen wendet sich der Kläger mit seiner Beschwerde.

II.

4

Die Beschwerde ist zulässig, aber unbegründet.

5

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe zu Recht abgelehnt, da die Rechtsverfolgung des Klägers keine hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet (§ 166 VwGO i.V.m. § 114 ZPO).

6

Im Hinblick auf die Rechtsschutzgleichheit zwischen Bemittelten und Unbemittelten dürfen die Anforderungen an die Erfolgsaussichten der Rechtsverfolgung nicht überspannt werden. Die Prüfung der Erfolgsaussichten soll nicht dazu dienen, die Rechtsverfolgung selbst in das Nebenverfahren der Prozesskostenhilfe vorzuverlagern und dieses an die Stelle des Hauptsacheverfahrens treten lassen. Das Prozesskostenhilfeverfahren will den Rechtsschutz, den der Rechtsstaatsgrundsatz erfordert, nämlich nicht selbst bieten, sondern erst zugänglich machen (BVerfG, B.v. 13.3.1990 – 2 BvR 94/88 u.a. – BVerfGE 81, 347 – juris Rn. 26). Deshalb dürfen schwierige, bislang ungeklärte Rechts- und Tatfragen nicht im Prozesskostenhilfeverfahren entschieden werden, sondern müssen auch von Unbemittelten einer prozessualen Klärung zugeführt werden können. Prozesskostenhilfe braucht hingegen nicht schon dann gewährt werden, wenn die entscheidungserhebliche Rechtsfrage zwar noch nicht höchstichterlich geklärt, ihre Beantwortung aber im Hinblick auf die einschlägige gesetzliche Regelung oder durch die bereits vorliegende Rechtsprechung gewährten Auslegungshilfen nicht in dem genannten Sinn als „schwierig“ erscheint (BVerfG, B.v. 28.1.2013 – 1 BvR 274/12 – juris Rn. 13).

7

Gemessen an diesem Maßstab hat die Klage keine hinreichende Aussicht auf Erfolg. Mit dem Verwaltungsgericht ist bei summarischer Prüfung davon auszugehen, dass der Bescheid des Beklagten vom 16. Mai 2022 rechtmäßig ist und den Kläger nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Voraussetzungen für die Rücknahme der Bewilligungsbescheide und die Rückforderung des ausgezahlten Betrags liegen vor (Art. 48 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2, Art. 49a BayVwVfG). Die Bewilligungsbescheide des Beklagten waren rechtswidrig, weil die Zuwendungen dem Kläger nicht hätten gewährt werden dürfen. Die maßgebliche Rechtsfrage, ob die Gewährung der Ausgleichszahlungen voraussetzt, dass der Antragsteller die Einrichtung (noch) betreibt, lässt sich ohne Schwierigkeiten in diesem Sinn positiv beantworten (a). Der Kläger kann sich auch nicht auf Vertrauensschutz berufen, weil er die Rechtswidrigkeit der Bescheide infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte (Art. 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BayVwVfG) (b).

8

a) Die in Streit stehenden Zuwendungen gewährt der Beklagte ohne Rechtsanspruch im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel auf der Grundlage der Richtlinie zur Gewährung eines Ausgleichs für coronabedingten Mindereinnahmen bei der Umlage der gesondert berechenbaren Investitionsaufwendungen in der Tagespflege und in vollstationären Einrichtungen der Pflege (Richtlinie Corona-Pflege-Investitionsumlage – CoPflegeInvestR – vom 31.7.2021, BayMBI. Nr. 555, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 28. Februar 2022, BayMBI. Nr. 135). Begünstigt sind nach Maßgabe von Nr. 6 dieser Richtlinie natürliche oder juristische Personen, die eine zugelassene vollstationäre Pflegeeinrichtung mit Sitz im Freistaat Bayern betreiben und die Mindereinnahmen nachweisen, die sich aus dem Vergleich zwischen den durchschnittlich umgelegten Investitionskosten zuvor und nach dem Auftreten von COVID-19-Infektionen ergeben.

9

Zu Recht hat das Verwaltungsgericht angenommen, dass die Bewilligungsbescheide rechtswidrig waren, weil der Kläger schon zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht (mehr) Betreiber einer stationären Pflegeeinrichtung und damit auch nicht (mehr) Begünstigter nach Nr. 6 der Richtlinie war.

10

Die Richtlinien begründen als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften nicht wie Gesetze und Rechtsverordnungen unmittelbar Rechte und Pflichten, sondern entfalten erst durch ihre Anwendung Außenwirkung. 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 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 ggf. 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 (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) gebunden ist. Dabei darf eine solche Richtlinie nicht – wie Gesetze oder Rechtsverordnungen – gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (BVerwG, U.v. 16.6.2015 – 10 C 15.14 – juris Rn. 24; BayVGh, B.v. 17.11.2010 – 4 ZB 10.1689 – juris Rn. 19; BayVGh, B.v. 27.7.2009 – 4 ZB 07.1132 – juris Rn. 13). Ein Anspruch auf die Förderung besteht im Einzelfall über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz dann, wenn die in den Richtlinien dargelegten Fördervoraussetzungen vorliegen und vergleichbare Anträge in ständiger Förderpraxis des Beklagten auch positiv verbeschrieben werden (BayVGh, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris Rn. 26).

11

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben hätten dem Kläger die Ausgleichszahlungen nach der Vollzugspraxis nicht gewährt werden dürfen. Die Förderervoraussetzungen lagen nicht vor, weil der Kläger bereits nicht zum Kreis der Begünstigten gehörte. Zweck der Leistung ist es, wie auch schon das Verwaltungsgericht hervorgehoben hat, den Fortbestand der dringend benötigten stationären Pflegeeinrichtungen während und nach Ende der Corona-Pandemie sicherzustellen. Der Gefahr, dass insbesondere kleinere Einrichtungen die Mindereinnahmen infolge der coronabedingten geringeren Belegung nicht mehr schultern können (und schließen müssen), soll entgegengewirkt werden (vgl. Nr. 5 der Richtlinie). Dieses Ziel lässt sich jedoch nicht mehr erreichen, wenn die Einrichtung – aus welchen Gründen auch immer – schon geschlossen ist. Dementsprechend setzt der Beklagte, wie er bereits im erstinstanzlichen Verfahren – insoweit unwidersprochen – vorgetragen hat, in ständiger Verwaltungspraxis voraus, dass sich die betreffende Einrichtung, für die eine Ausgleichszahlung beantragt wird, weiterhin in einem aktiven Betrieb befindet. Zum Zweck der Schuldentilgung bereits eingestellter Betriebe werden hingegen keine Zahlungen gewährt. Dementsprechend sprechen die Förderrichtlinien – ebenso wie die „Häufig gestellte Fragen (FAQ)“ (abrufbar unter <https://www.lfp.bayern.de/copflege/>) in Nr. I.1. – davon, dass begünstigt natürliche oder juristische Personen sind, die eine entsprechende Pflegeeinrichtung „betreiben“ (und nicht betrieben haben). Konsequenterweise wird im Antragsformular daher nach der aktuellen Zahl der Pflegeplätze gefragt (vgl. Nr. 2.1: „Wie viele vollstationäre Pflegeplätze hält die Pflegeeinrichtung in der Regel vor?“).

12

Soweit der Kläger einwendet, dies lasse sich weder aus dem Antragsformular noch aus den Förderrichtlinien selbst (eindeutig) entnehmen und gehe zu Lasten des Beklagten, vermag er damit nicht durchzudringen. Da Richtlinien, wie bereits ausgeführt, keine Rechtsnormen sind, unterliegen sie grundsätzlich auch nicht der richterlichen Interpretation. Eine Überprüfung hat sich darauf zu beschränken, ob aufgrund der einschlägigen Förderrichtlinien überhaupt eine Verteilung öffentlicher Mittel vorgenommen werden kann (Vorbehalt des Gesetzes) und bejahendenfalls, ob bei Anwendung der Richtlinien in Einzelfällen, in denen die begehrte Leistung versagt worden ist, der Gleichheitssatz (Art. 3 GG) verletzt oder der Rahmen, der durch die gesetzliche Zweckbestimmung gezogen ist, nicht beachtet worden ist (vgl. BVerwG, U.v. 26.4.1979 – 3 C 111/79 – juris). Letzteres ist, wie bereits dargelegt, nicht der Fall. Die Verwaltungspraxis, die Ausgleichszahlung nur Antragstellern zu gewähren, die eine Pflegeeinrichtung (aktiv) betreiben, verstößt auch nicht gegen das Willkürverbot.

13

b) Das Verwaltungsgericht hat zu Recht angenommen, dass der Kläger sich nicht gemäß Art. 48 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 und 2 BayVwVfG auf Vertrauensschutz berufen kann, weil er die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts grob fahrlässig nicht kannte (Art. 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BayVwVfG).

14

Grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn der Begünstigte die im Verkehr erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt hat. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn einfachste und naheliegende Überlegungen nicht angestellt werden, etwa, wenn sich die Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsakts – selbst nach Maßgabe einer Parallelwertung in der Laiensphäre – geradezu aufdrängt (Müller in BeckOK, VwVfG, 59. Ed. 1.10.2022, § 48 Rn. 79; Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 3. EL August 2022, VwVfG, § 48 Rn. 182). Die Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis muss zum Zeitpunkt des Erlasses

des Verwaltungsakts vorgelegen haben (Müller in BeckOK, VwVfG, 59. Ed. 1.10.2022, § 48 Rn. 80; Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 3. EL August 2022, VwVfG, § 48 Rn. 181). Dies ist hier der Fall.

15

Der Kläger hat mit der Unterzeichnung des Antrags die Kenntnis der Richtlinie und der Hinweise hierzu bestätigt (vgl. Nr. 5 des Antrags, Bl. 6 der Behördenakte). Der Zweck der Förderung – der Erhalt von Pflegeplätzen – und der Kreis der Begünstigten – (aktive) Betreiber stationärer Pflegeeinrichtungen – hätten ihm also bekannt sein müssen. Dass die Gewährung der Ausgleichszahlung an einen bereits eingestellten Betrieb nicht rechtmäßig sein kann, erscheint vor diesem Hintergrund naheliegend und erschließt sich einem sorgfältig agierenden Unternehmer ohne weiteres. Vor allem aber hat der Beklagte sowohl in den Erläuterungen zur DAWI-De-minimis-Erklärung – die dem Antrag als Anlage beizufügen war – als auch in den Bewilligungsbescheiden darauf hingewiesen, dass es mit dem EU-Beihilferecht nicht vereinbar ist, „Unternehmen in Schwierigkeiten“ – der Begriff wurde in der DAWI-De-minimis-Erklärung näher erläutert (vgl. Endnote 8, Bl. 21) – zu fördern. Die zur Antragstellung erforderliche Bestätigung, dass sich das den Antrag stellende Unternehmen nicht in Schwierigkeiten in diesem Sinn befindet, hat der Kläger auch abgegeben (Bl. 19). Die Erklärung enthält abschließend im Fettdruck den Hinweis: „Sollten Zweifel oder Verständnisfragen auftreten, sind diese gemeinsam mit der Bewilligungsbehörde zu klären.“ All diese Umstände hätten jedenfalls in ihrer Gesamtheit zu Zweifeln des Klägers an seiner Anspruchsberechtigung führen müssen. Insbesondere vor dem Hintergrund des Hinweises auf die fehlende Förderfähigkeit von Unternehmen in Schwierigkeiten hätte sich ihm aufdrängen müssen, dass eine Pflegeeinrichtung, deren Betrieb – und sei es aus anderen als finanziellen Gründen – bereits eingestellt worden ist, „erst recht“ nicht gefördert werden kann, wenn schon Betriebe in finanzieller „Schieflage“ nicht finanziell unterstützt werden können.

16

Soweit der Kläger sich darauf beruft, Voraussetzung zum Erhalt der Leistung sei gemäß Nr. 2.7 der Richtlinie allein, dass sich die zugelassene Einrichtung zum Stichtag 15. Juni 2021 in Betrieb befinde (vgl. auch Nr. 2.7 des Antragsformulars, Bl. 5), kann er damit ein anderes Ergebnis nicht begründen. Denn sowohl aus den Erläuterungen zum Zweck der Richtlinie (vgl. unter 5.) als auch den „Häufig gestellte Fragen (FAQ)“ ergibt sich, dass nur solche Einrichtungen gefördert werden sollen, die bereits zum Zeitpunkt der Beschlussfassung (15.6.2021) in Betrieb waren und nicht auch solche, die erst später in Betrieb genommen wurden. Dementsprechend heißt es in den FAQ auch „Ab wann muss eine Einrichtung ihren Betrieb aufgenommen haben...?“ (und nicht „Bis wann muss eine Einrichtung ihren Betrieb aufrechterhalten haben...?“). Der Kreis der Begünstigten wird mithin durch die Regelung in Nr. 2.7 der Richtlinie nur weiter eingegrenzt.

17

Soweit der Kläger geltend macht, der Beklagte habe ihm die Ausgleichszahlungen in Kenntnis der Betriebsaufgabe gewährt, finden sich hierfür keinerlei Anhaltspunkte. Abgesehen davon, dass ein – unterstelltes – Mitverschulden der Behörde der Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts nicht zwingend entgegensteht (vgl. Müller in BeckOK, VwVfG, 59. Ed. 1.10.2022, § 48 Rn. 79), ergibt sich aus den vorgelegten Akten, dass der Beklagte angesichts der geltend gemachten erheblichen Betroffenheit durch Corona-Ausbrüche durchaus Zweifel an der Zahlungsfähigkeit der Einrichtung und dementsprechend vor Bewilligung der Zahlungen geprüft hatte, ob sich die Einrichtung in einem Insolvenzverfahren befindet (vgl. Bl. 83). Ausweislich des Aktenvermerks des Beklagten über ein am 26. Januar 2022 geführtes Telefonat mit dem Kläger erwähnte dieser erst an diesem Tag, dass die Einrichtung bereits im August 2021 geschlossen worden sei. Aus welchen Gründen der Beklagte trotz bestehender Zweifel in Kenntnis von der Betriebsaufgabe die Zahlungen bewilligt haben sollte, erschließt sich dem Senat nicht. Vielmehr ist angesichts der Aktenführung des Beklagten – in der Akte finden sich etliche Vermerke über mit dem Kläger geführte Telefonate – und der nicht näher substantiierten Behauptung des Klägers bei der gebotenen, aber ausreichenden summarischen Prüfung davon auszugehen, dass der Beklagte erst nach Bewilligung der Ausgleichszahlungen Kenntnis von der Betriebsaufgabe erhielt.

18

Ermessensfehler sind, wie schon das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, nicht ersichtlich.

19

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Anders als das Prozesskostenhilfverfahren erster Instanz ist das Beschwerdeverfahren in Prozesskostenhilfesachen kostenpflichtig. Einer Streitwertfestsetzung bedarf es nicht, weil gemäß Nr. 5502 des Kostenverzeichnisses (Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 GKG) eine Festgebühr anfällt. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens werden nicht erstattet (§ 166 VwGO i.V.m. § 127 Abs. 4 ZPO).

20

Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).