

Titel:

**Corona-Pandemie - Kostenübernahme von Umbaumaßnahmen in einem Gästehaus
ermessensgerecht abgelehnt**

Normenketten:

BayVwVfG Art. 48 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 3

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 20, Art. 28

BayHO Art. 7

Leitsätze:

1. Förderrichtlinien stellen zwar keine Rechtsnormen dar, begründen aber als Verwaltungsvorschriften über den Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG und das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Gebot des Vertrauensschutzes nach Art. 20 und Art. 28 GG Außenwirkung in der Gestalt, die sie durch die ständige Verwaltungspraxis gefunden haben. (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)

2. Förderrichtlinien kommt die Funktion zu, für die Verteilung der Fördermittel einheitliche Maßstäbe zu setzen und dadurch das Ermessen der Bewilligungsbehörde intern zu binden und zu steuern. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)

3. Eine Förderpraxis während der Corona-Pandemie, nach der der Betreiberin eines Gästehauses die Übernahme der Kosten für Umbaumaßnahmen an Doppelzimmern und Bädern im Rahmen der sog. Überbrückungshilfe III nicht bewilligt wurden, ist ermessensgerecht, wenn eine mit den Maßnahmen einhergehende dauerhafte Verbesserung der Ausstattung über eine vorläufige Überbrückung zur Existenzsicherung und damit über den Förderzweck – der Sicherung der wirtschaftlichen Existenz – hinausgeht. (Rn. 45 – 50) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Überbrückungshilfe III, Gästehaus, Geltend gemachte Aufwendungen für Umbau von vier Doppelzimmern mit einem Gemeinschaftsbad in drei Doppelzimmer jeweils mit eigenem Bad, Abbau eines Investitionsstaus, Pandemieunabhängige Instandhaltung, Teilversagung und Teilrückforderung, Corona-Pandemie, Bewilligungsbescheid, Förderfähigkeit, Verwaltungspraxis, Ermessensentscheidung, Sanierungsmaßnahmen

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

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

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen den teils ablehnenden Bescheid über die Gewährung einer Billigkeitsleistung des Bundes in Form einer Corona-Überbrückungshilfe und gegen eine Teilrückforderung hieraus im Umfang von 42.809,38 Euro.

2

Die Klägerin betreibt ein Gästehaus in Mit ihrem auf den 29. März 2021 datierten und mit Eingangsbestätigung vom 19. April 2021 gekennzeichneten Erstantrag begehrte die Klägerin die Gewährung einer Überbrückungshilfe des B. für kleine und mittelständische Unternehmen – Phase 3 des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie für den Zeitraum Januar 2021 bis Juni 2021 (im Folgenden „Überbrückungshilfe III“) in Höhe von 75.618,43 Euro (Behördenakte Teil I Bl. 2 ff.).

3

Auf Nachfragen der Beklagten ließ sie durch ihren Steuerberater u.a. mitteilen (Behördenakte Teil I Bl. 32 ff.):

Frage: 3. „Sie haben hohe Kosten für bauliche Maßnahmen (Pos. 14) angegeben. Bitte bestätigen Sie uns, dass diese Maßnahmen ausschließlich zur Umsetzung von Hygienekonzepten im Rahmen der Corona-Pandemie entstanden und die Kosten im Zeitraum März 2020 bis Juni 2021 angefallen sind und mindestens eine Beauftragung und Zwischenrechnung gestellt wurde. Bitte bestätigen Sie uns, dass Kosten, die ab November 2020 angefallen sind bzw. anfallen werden, dem jeweiligen Fördermonat zugeordnet wurden. Welche Quellen haben Sie zur Plausibilisierung Ihrer Angaben genutzt?“

Antwort zu 3. „[...] Lt. [der Klägerin] werden diese Maßnahmen ausschließlich zur Umsetzung von Hygienekonzepten [...] aufgrund der Corona-Pandemie notwendig. [Die Klägerin] betreibt eine Pension. Bisher gab es dort ein Gemeinschaftsbadezimmer – dieses kann aufgrund der Corona-Pandemie nicht mehr verwendet werden bzw. nicht mehr von mehreren Gästen genutzt werden. Die Kosten für den Umbau betreffen u. a. das vorgenannte Badezimmer. Ich bestätige Ihnen, dass Kosten, die ab November 2020 angefallen sind bzw. anfallen werden, dem entsprechenden Fördermonat zugeordnet wurden. Hinsichtlich „Quellen zur Plausibilisierung“ kann ich Ihnen die Werte der Finanzbuchhaltung sowie die Angebote der Handwerksfirmen nennen.“

4

4. „Die beantragten Umbaumaßnahmen im Bereich der Gästezimmer für die Monate Februar bis Juni 2021 von je 20.000 Euro sind nicht förderfähig. Die umfangreichen Arbeiten und die damit einhergehende Umordnung der Gästezimmer stehen in keinem angemessenen Verhältnis zu den Zielen im Sinne des Infektionsschutzes. Vielmehr ist hier von der Beseitigung eines Investitionsstaus auszugehen. Bitte stellen Sie einen Anpassungsantrag (Änderungsantrag), bei dem Sie die Kosten entsprechend Ihrer Angaben korrigieren.“ zu 4. „Ein Investitionsstau ist keinesfalls gegeben. Ein Investitionsstau kann hinsichtlich der Schadstoffe auch nicht angenommen werden, da diese erst im Rahmen der Maßnahme zu Tage traten (hierbei handelt es sich vielmehr um notwendige (coronabedingte) Instandhaltungsmaßnahmen) und somit schon kein Investitionsstau angenommen werden kann. Die Umbaumaßnahmen fanden definitiv nicht aufgrund eines Investitionsstaus statt. Wäre die Corona-Pandemie nicht ausgebrochen, hätte die Umbaumaßnahmen niemals durchgeführt werden müssen. Das Gästehaus [...] verfügt über 8 Doppelzimmer. 4 dieser Zimmer haben jeweils ein eigenes Bad, 4 Doppelzimmer teilen sich 1 WC und 1 Bad (bei Komplettbelegung also 8 Personen dann 1 Dusche und 1 WC). Alle 8 Zimmer sind mit Doppelbett [...] etc. entsprechend ausgestattet. Stand nach Umsetzung der Hygienevorgaben und der dafür erforderlichen coronabedingten Umbaumaßnahmen: Unverändert die 4 Doppelzimmer mit jeweils eigenem Bad. Die 4 DZ mit Gemeinschaftsbad wurden aufgrund der Gegebenheiten des Hauses zu 3 Doppelzimmern mit jeweils eigenem Bad. Weiteres wird am Hause nicht geändert, da dieses nicht nötig ist. Die Umbaumaßnahmen stehen sehr wohl in angemessenem Verhältnis zu den Zielen im Sinne des Infektionsschutzes. Aus den vorgenannten Gründen sind die coronabedingten Umbaumaßnahmen sowie die coronabedingten Instandhaltungsmaßnahmen sehr wohl förderfähig und entsprechen exakt den jeweiligen Antragsvoraussetzungen. Sämtliche Kosten wurden antragsgemäß und im Einklang mit den Vorgaben angesetzt. Aufgrund der vorgenannten Angaben halten wir somit an unserem Änderungsantrag unverändert fest.“

5

Die Beklagte erachtete die Umbaumaßnahmen wegen eines Investitionsstaus als nicht förderfähig und bestand auf der Stellung eines Änderungsantrags.

6

Mit Bescheid vom 19. April 2021 gewährte die Beklagte der Klägerin eine Abschlagszahlung für eine Billigkeitsleistung in Höhe von 37.809,22 Euro unter dem Vorbehalt der Nachprüfung und ggf. Rückforderung (Behördenakte Teil I Bl. 44).

7

Mit Bescheid vom 3. Mai 2021 gewährte die Beklagte der Klägerin eine Billigkeitsleistung in Höhe von 75.618,43 Euro unter dem Vorbehalt der Nachprüfung und ggf. Rückforderung.

8

Die Klägerin begehrte mit ihrem auf den 9. Juni 2021 datierten und mit Eingangsbestätigung vom 10. Juni 2021 gekennzeichneten Änderungsantrag die Gewährung der o.g. Überbrückungshilfe unter Anpassung der Förderhöhe auf nun 132.809,05 Euro (Behördenakte Teil II Bl. 2 ff.). Zur Begründung ließ sie ausführen, dass die Umbaumaßnahme aufgrund nicht vorhersehbarer Probleme (massive Schadstofffunde) erheblich kostenintensiver werde. Da nach telefonischer Rücksprache mit der Corona-Hotline des Bundes nicht sicher sei, ob die Mehrkosten im Rahmen der Schlussrechnung beantragt werden könnten, stelle sie einen Änderungsantrag.

9

Die Beklagte hörte die Klägerin dazu an, es sei beabsichtigt, den unter dem Vorbehalt der vollständigen Prüfung des Antrags ergangenen Bescheid vom 19. April 2021 über eine Abschlagszahlung für die Überbrückungshilfe III zurückzunehmen, soweit er den Betrag in Höhe von 32.809,05 Euro übersteige, und einen Teilbewilligungsbescheid zu erlassen. Damit ergebe sich eine Rückforderung in Höhe von 42.809,38 Euro. Grund hierfür sei, dass die Kosten für den Umbau im Bereich der Gästezimmer nicht förderfähig seien. Bauliche Maßnahmen seien nur förderfähig, wenn die Kosten der Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen stünden und die Maßnahmen primär der Existenzsicherung des Unternehmens in der Pandemie dienten und coronabedingt seien. Förderfähig seien vornehmlich Kosten, die infolge von Vorschriften zur Eindämmung der Corona-Pandemie entstünden. Die Hygienemaßnahmen müssten Teil eines schlüssigen Hygienekonzeptes sein. Die Maßnahmen (etwa wegen der Schadstofffunde) stellten jedoch allgemeine Umbaumaßnahmen dar, die nicht der Erfüllung von coronabedingten Hygienekriterien dienten.

10

Die Klägerin wandte ein, sie sei bemüht, alles zu unternehmen, um der Pandemie entgegenzutreten und halte sich an alle Bestimmungen über die Schließung des Unternehmens und die Vermietung allein von Zimmereinheiten, die den genannten Anforderungen entsprächen, d.h. kein Frühstücksbuffet, Maskenpflicht, Abstandsregel etc. Als alleinerziehende Mutter mit einem Kind bestreite sie den Lebensunterhalt alleine aus den Einkünften des Gästehauses. Sie verweise auf die zugrundeliegenden Vorgaben aus einem Hygienekonzept für Hotels laut dem Bayerischen Ministerialblatt und einem Ratgeber der IHK zur Wiedereröffnung von Hotels nach Corona. Danach müsse jede Wohneinheit über eine eigene Sanitäreinrichtung verfügen, sei die Einhaltung von Abstandsregeln von 1,5 m geboten und die Gewährleistung eines regelmäßigen Luftaustauschs durch Lüftung. [...] Vor Corona habe es keine Gründe gegeben, an der genannten Zimmerkonstellation und Gestaltung im Gästehaus etwas zu ändern, mit acht Doppelzimmern hätte das Gästehaus auch weiterhin betrieben werden können. Dies sei allerdings jetzt nicht der Fall, da die vier Doppelzimmer mit Gemeinschaftsbad nicht benutzt werden dürften; das Gästehaus aber mit nur vier Doppelzimmern entsprechend den Hygienevorschriften zu betreiben, sei schlichtweg unwirtschaftlich. Nur durch den hygieneverordnungskonformen Umbau sei die Weiterführung und Existenz des Betriebs gesichert. Weiter ließ sie vortragen, ob ein angemessenes Verhältnis der Kosten bestehe oder nicht, werde nirgendwo erklärt. Sie habe die gezahlten Gelder ordnungsgemäß verwendet und verweise auf Fotos aus den mittlerweile umgebauten Bädern. Da die Vermietung von Gästezimmern ohne eigene Sanitärräume im Februar 2020 durch Verordnung untersagt worden sei, habe sie die Hälfte ihrer Zimmer nicht mehr vermieten können. Die Schadstofffunde stellten lediglich einen minimalen Anteil an den Gesamtkosten dar, maximal 3% bis 4%. Um das Verfahren zu vereinfachen, ziehe sie ihren Änderungsantrag vom 9. Juni 2021 hiermit zurück und halte am ursprünglichen Antrag vom 29. März 2021 und dem Bescheid vom 3. Mai 2021 fest.

11

Wegen drohenden Ablaufs der unionsrechtlich vorgegebenen Fristen für die Gewährung einer Beihilfe am 30. Juni 2022 gewährte die Beklagte der Klägerin mit Bescheid vom 14. Juni 2022 eine vorläufige Förderung dem Grunde nach unter dem Vorbehalt der Nachprüfung.

12

Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 19. Oktober 2022 gewährte die Beklagte der Klägerin unter Änderung ihres Bescheids vom 3. Mai 2021 und vollständigem Ersatz ihres Bescheids vom 14. Juni 2022 eine Förderung in Höhe von 32.809,05 Euro als Billigkeitsleistung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung und lehnte den Antrag im Übrigen in der diesen Betrag übersteigenden Höhe und unter Aufhebung ihres Bescheids vom 19. April 2022 insoweit ab (Nr. 6 des Bescheids), setzte den zu erstattenden Betrag auf 42.809,38 Euro und die Erstattungsfrist bis zum 19. November 2022 fest und verzichtete bis dahin auf

dessen Verzinsung (Nr. 7 und Nr. 8). Bauliche Maßnahmen seien förderfähig, wenn sie der Umsetzung von coronabedingten Hygienekonzepten dienten. Die Kosten müssten angemessen im Verhältnis zu den Zielen sein und primär der Sicherung der Existenz des Unternehmens in der Pandemie dienen. Bei den geltend gemachten Kosten für die Umbaumaßnahmen handele es sich nicht um angemessene coronabedingte Hygiene-Maßnahmen. Insgesamt seien aufgrund der ausgeführten Kürzungen in Höhe von 100.000,00 Euro und unter Berücksichtigung der individuellen Antragsbedingungen sowie der einschlägigen Fördersätze die Voraussetzungen für die Gewährung der beantragten Überbrückungshilfe in Höhe von 100.000,00 Euro nicht gegeben. Es entspreche daher der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens, den Antrag insoweit abzulehnen. Bei haushaltsrechtlich relevanten Ermessensentscheidungen über die Erteilung und Aufhebung von Bewilligungsbescheiden verpflichte Art. 7 BayHO zur sorgfältigen Beachtung des Gebots der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel. Diese Vorschrift enge den Ermessenspielraum bei der Entscheidung über die Gewährung der Überbrückungshilfen erheblich ein. Gründe, die gegen diese Entscheidung sprächen oder eine Abweichung von der regelmäßigen Entscheidungspraxis begründen würden, seien nicht ersichtlich. Die im Bescheid vom 14. Juni 2022 vorbehaltene Prüfung der Antragsberechtigung sei somit nun erfolgt, so dass der vorliegende Bescheid an dessen Stelle trete. Die Teilrücknahme des Bescheids über die Abschlagszahlung der Überbrückungshilfe vom 19. April 2022 stütze sich auf Art. 48 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BayVwVfG, wonach ein begünstigender, eine einmalige oder laufende Geldleistung gewährender, rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden sei, mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen werden könne, sofern eine der in den Ziffern 1-3 genannten Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 2 Satz 3 BayVwVfG erfüllt sei und somit kein Vertrauensschutz vorliege; hier: unrichtige Angaben. Die Teil-Rücknahme des Bescheids über die Abschlagszahlung der Überbrückungshilfe liege nach Art. 40 BayVwVfG unter Berücksichtigung der im Anhörungsverfahren erfolgten Erläuterungen und Nachweise im pflichtgemäßen Ermessen. In dessen Ausübung entspreche die Entscheidung über die Rücknahme dem öffentlichen Interesse an einer sparsamen und zweckgerichteten Verwendung von Steuermitteln. Anhaltspunkte für eine besondere Situation oder eine sonstige unbillige Härte lägen nicht vor. Aufgrund der fehlerhaften Angaben sei die im Bescheid vom 19. April 2022 festgesetzte Billigkeitsleistung in Höhe von 42.809,38 Euro zu Unrecht gewährt und daher zurückzuerstatten (vgl. Art. 49a Abs. 1 BayVwVfG).

13

Der Bescheid wurde noch am 19. Oktober 2022 zum Abruf im digitalen Antragssystem bereitgestellt und dies digital der Klägerin mit dem Hinweis mitgeteilt, der Bewilligungsbescheid und weitere Verwaltungsakte im Bewilligungsverfahren gälten unabhängig von dem tatsächlichen Abruf am dritten Tag nach dem Absenden dieser Benachrichtigungsemail als bekannt gegeben (Art. 6 Abs. 4 S. 3 BayEGovG).

14

Mit am 21. November 2022 eingegangenem Schreiben ihres Bevollmächtigten erhob die Klägerin Klage und beantragt zuletzt,

15

der Bescheid vom 19. Oktober 2022 wird hinsichtlich Ziffern 6, 7 und 8 aufgehoben und die Beklagte zur Neuverbescheidung verpflichtet.

16

Zur Begründung vertiefte die Klägerin das Vorbringen ihrer Steuerberater aus dem Antragsverfahren und verwies auf ein Hygiene-Konzept („Corona-Pandemie: Hygienekonzept Beherbergung – Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Gesundheit und Pflege und für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 22. Mai 2020, Az. 51b-...), wonach jede Wohneinheit über eine eigene Sanitäreinrichtung verfügen müsse. Sie legte Rechnungen für Umbauten mit Planskizzen vor.

17

Die Beklagte trat der Klage entgegen und beantragt,

18

Die Klage wird abgewiesen.

19

Die Klage richte sich auf die Gewährung einer Förderung von 100.000,00 Euro, sei aber nicht begründet, da kein Förderanspruch bestehe und die Versagung nicht rechtswidrig sei. Nach Ziffer 2.4 und Anhang 4 der

FAQ zur Überbrückungshilfe III seien die Kosten für die Umgestaltung der Gästezimmer und den Einbau separater Bäder für drei der Zimmer nicht förderfähig. Es handele sich um allgemeine Modernisierungsarbeiten, mit denen keine explizit pandemiebedingten Vorschriften umgesetzt würden. Ein Hygienekonzept sei weder im Verwaltungs- noch im Klageverfahren vorgelegt worden und die Umsetzung eines solchen würde ebenfalls nicht den Umbau der Gästezimmer für 100.000,00 Euro rechtfertigen. Denn auch in Zeiten einer Pandemie sei es zur Existenzsicherung nicht notwendig, einen zuvor gemeinschaftlich genutzten Sanitärbereich im Sinne des Infektionsschutzes umzubauen. Denn das Infektionsgeschehen dürfte ohnehin durch die Einhaltung der „AHA“-Regeln (insbesondere der Einhaltung der Abstandspflicht) bereits erheblich vermindert sein. Vor dem Hintergrund der Existenzsicherung würden nach der Verwaltungspraxis der Beklagten auch erhöhte Fixkosten im Verhältnis zum angegebenen Umsatz nicht gefördert. Aus dem Förderantrag ergebe sich im Jahr 2019 ein durchschnittlicher monatlicher Umsatz von 6.718,83 Euro. Die Umsetzung dieses Bauprojekts entspreche damit weder bei einer monatlichen Zahlung von jeweils 20.000,00 Euro noch bei Betrachtung der insgesamt angefallenen Kosten von 100.000,00 Euro ihren üblichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Die Überbrückungshilfe III diene dem Ersatz von fortlaufenden, im Förderzeitraum November 2020 bis Juni 2021 anfallenden vertraglich begründeten oder behördlich festgesetzten und nicht einseitig veränderbaren betrieblichen Fixkosten, nicht hingegen dem Ersatz von Investitionen, die im regulären Geschäftsbetrieb aus eigenen Mitteln nicht aufgewendet worden wären. Es sei kein Zweck der Richtlinie zur Überbrückungshilfe III, auch unabhängig von der Pandemie entstandene Kosten zu ersetzen. Daher sei eine Förderung in Höhe von 32.809,05 Euro als Billigkeitsleistung gewährt, der diesen Betrag übersteigende vorläufige Förderbetrag von 42.809,38 Euro aber zurückgenommen und zurückverlangt worden.

20

In der mündlichen Verhandlung vertieften die Beteiligten ihr Vorbringen. Die Klägerseite ergänzte, sie beherberge vorwiegend im Sommer Touristen, im Winter vorwiegend gewerbliche Kunden (Monteure, teils auch Vermietung aller Zimmer an ein Unternehmen). Ihr Betrieb sei regelmäßig im Januar und Februar 2021 und auch zuvor geschlossen gewesen. Für die Öffnung habe sich aus ihrer Sicht wegen der ministeriellen Vorgaben ab April 2021 der Anlass zu der Umbaumaßnahme ergeben. Die Beklagte führte zu ihrer Verwaltungspraxis aus, betriebliche oder amtliche Hygienevorgaben würden in ihren Entscheidungen berücksichtigt; daraus ergebe sich aber nicht notwendigerweise auch die Förderfähigkeit als für die betriebliche Existenz notwendige Umbaumaßnahmen. Einen Umbau von Sanitäranlagen sehe sie regelmäßig nicht als existenznotwendig an, weil keine Überbrückungsmaßnahme vorliege, sondern eine dauerhafte Verbesserung der betrieblichen Situation. Aus Ziffer 2.4 (Nr. 6) der Fragen und Antworten zur Überbrückungshilfe III ergebe sich, dass die Sanierung von Sanitäreinrichtungen nicht förderfähig sei, selbst wenn die relevanten Zimmer sonst nicht genutzt werden könnten. Eine betriebliche Notwendigkeit habe sich auch deswegen nicht ergeben, da nach der 12. Infektionsschutzverordnung des Freistaats Bayern bis Juni 2021 ohnehin keine touristische Beherbergung hätte stattfinden können und eine gewerbliche Vermietung nicht nennenswert erfolgt sei.

21

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Behördenakte sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

22

Die Klage erweist sich als zulässig, aber unbegründet.

23

I. Die Klage ist zulässig.

24

1. Die Klage ist statthaft als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO gegen die Teilrücknahme und Teilrückforderung in Ziffern 6, 7 und 8 des Bescheids vom 19. Oktober 2022 sowie als Verbescheidungsklage zur versagten Förderung.

25

2. Die Klägerin ist klagebefugt gemäß § 42 Abs. 2 VwGO, weil eine Rechtsverletzung als Adressatin der Rückforderung nicht von vornherein auszuschließen ist.

26

3. Die Klagefrist nach § 74 Abs. 2, Abs. 1 Satz 2 VwGO ist gewahrt. Gegen den Bescheid vom 19. Oktober 2022 hat die Klägerin am 21. November 2022 – und damit vor Ablauf der Klagefrist am 22. November 2022 um 24.00 Uhr – Klage erhoben.

27

II. Die Klage ist unbegründet, weil die Teilrücknahme des Bescheids vom 19. April 2022 nicht rechtswidrig ist (§ 113 Abs. 5 Satz 1, Satz 2 VwGO), da insoweit kein Anspruch auf Gewährung besteht und auch kein Anspruch auf Behaltendürfen der empfangenen Leistung; auch kein Anspruch auf Neuverbescheidung.

28

1. Die Rechtmäßigkeit der Teilrücknahme des Verwaltungsakts vom 19. April 2022 mit der vorläufigen Gewährung von Überbrückungshilfe richtet sich nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG. Die Rechtswidrigkeit dieses zurückgenommenen Bescheids richtet sich nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis. Maßgeblich dafür sind insbesondere die Richtlinien für die Gewährung von Hilfen sowie die FAQ (dazu VG Würzburg, U.v. 24.10.2022 – W 8 K 21.1263 – juris Rn. 28 ff. m.w.N.).

29

a) Die Förderrichtlinien stellen zwar keine Rechtsnormen dar, begründen aber als Verwaltungsvorschriften über den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Gebot des Vertrauensschutzes (Art. 20 und Art. 28 GG) Außenwirkung in der Gestalt, die sie durch die ständige Verwaltungspraxis gefunden haben (BayVGh, B.v. 3.5.2021 – 6 ZB 21.301 – juris Rn. 8; BayVGh, B.v. 18.5.2020 – 6 ZB 20.438 – juris Rn. 6).

30

Die Richtlinien begründen vom Ansatz her keinen gebundenen Anspruch auf eine Billigkeitsleistung in bestimmter Höhe, sondern es besteht zusammen mit Art. 40 BayVwVfG, wonach die Behörde, wenn sie ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten hat, ein Anspruch eines jeden Antragstellers auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde über seinen Antrag. Dabei ist gemäß § 114 Satz 1 VwGO die gerichtliche Kontrolle auf die Prüfung beschränkt, ob der Verwaltungsakt oder die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist. (BayVGh, B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.2023 – juris Rn. 6; VG Düsseldorf, U.v. 15.9.2022 – 16 K 5167.21 – juris Rn. 29).

31

Im Rahmen des behördlich auszuübenden Ermessens kommt den Förderrichtlinien, bei denen es sich nicht um eine Rechtsnorm, d.h. nicht einen Rechtssatz mit Außenwirkung, sondern um eine (bloße) interne Verwaltungsvorschrift handelt, die Funktion zu, für die Verteilung der Fördermittel einheitliche Maßstäbe zu setzen und dadurch das Ermessen der Bewilligungsbehörde intern zu binden und zu steuern. Als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften unterliegen derartige Förderrichtlinien auch keiner eigenständigen richterlichen Auslegung wie Rechtsnormen. Entscheidend ist vielmehr, wie die zuständigen Behörden die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt haben und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG gebunden sind. Durch den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG ist die Bewilligungsbehörde nämlich in ihrem rechtlichen Verhältnis zum Förderempfänger – abgesehen von den sonstigen gesetzlichen Grenzen des Verwaltungshandelns – gebunden. Wenn sich die Behörde an ihre Förderrichtlinien hält, ist sie daher durch das Gleichbehandlungsgebot verpflichtet, dies auch weiterhin zu tun, sofern nicht sachliche Gründe im Einzelfall eine Abweichung rechtfertigen oder gar gebieten. Weicht sie hingegen generell von den Förderrichtlinien ab, so verlieren diese insoweit ihre ermessensbindende Wirkung; ob das Verwaltungshandeln mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar ist, beurteilt sich dann nur nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis. Dem Zuwendungsgeber steht es frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden und diese konsequent anzuwenden. Die allein relevante Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute oder ggf. bessere Gründe gäbe. Eine Verletzung liegt nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen

beruhen (BayVGh, B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.2023 – juris Rn. 6 und Rn. 13; VG Düsseldorf, U.v. 15.9.2022 – 16 K 5167.21 – juris Rn. 30 m.w.N.).

32

Zur Feststellung der tatsächlich ausgeübten Verwaltungspraxis kann dabei neben den Förderrichtlinien ergänzend auf öffentliche Verlautbarungen der Bewilligungsbehörde, der dieser übergeordneten Landesbehörde oder der aufgrund Verwaltungsvereinbarung in die Förderung eingebundenen zuständigen Bundesbehörde zurückgegriffen werden, wenn diese Aufschluss über die tatsächlich geübte Verwaltungspraxis geben (VG Düsseldorf, U.v. 15.9.2022 – 16 K 5167.21 – juris Rn. 32 m.w.N.). Relevant insoweit sind die gemeinsam vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und dem Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten FAQs zur „Corona-Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen“ – Dritte Phase von November 2020 bis Juni 2021 (<https://www.....html>).

33

b) Die Klägerin hat nach diesen Maßstäben zu Unrecht eine Billigkeitsleistung in Form der Corona-Überbrückungshilfe III im Umfang von 42.809,38 Euro erhalten, so dass die Teilrücknahme des Bescheids vom 19. April 2022 und Teilrückforderung rechtmäßig sind. Sie begehrt Kosten für Bau- und Hygienemaßnahmen gefördert zu erhalten.

34

aa) Grundlage für eine etwaige Förderfähigkeit der geltend gemachten Aufwendungen ist Ziff. 3.1 Satz 1 Buchst. n der Richtlinie für die Überbrückungshilfe III („Bauliche Modernisierungs-, Renovierungs- oder Umbaumaßnahmen bis zu 20.000,00 Euro pro Monat zur Umsetzung von Hygienekonzepten“).

35

Als solche werden nach Ziffer 2.4 Nr. 6 und Nr. 14 der FAQ bauliche Modernisierungs-, Renovierungs- oder Umbaumaßnahmen bis zu 20.000,00 Euro pro Monat zur Umsetzung von Hygienekonzepten und Investitionen in Digitalisierung bis zu maximal 20.000,00 Euro im Förderzeitraum angesehen. Förderfähig sind demnach Kosten, die im Zeitraum März 2020 bis Juni 2021 angefallen sind. Bauliche Modernisierungs-, Renovierungs- oder Umbaumaßnahmen umfassen zum Beispiel Abtrennungen, Teilung von Räumen, Absperrungen oder Trendschilder. Anhang 4 enthält eine Beispielliste mit nach Ziffer 2.4 Nr. 6 und Nr. 14 ansetzbaren Kosten. Nicht erfasst sind Ausgaben für Maßnahmen, deren Notwendigkeit bereits vor der Pandemie angestanden hätte (Beseitigung Investitionsstau) beziehungsweise Maßnahmen, die nicht ursächlich im Zusammenhang mit Vorschriften zur Eindämmung der Corona-Pandemie stehen (zum Beispiel Sanierung von Sanitäreinrichtungen).

36

bb) Im Einzelnen hat die Klägerin durch ihren prüfenden Dritten auf Nachfragen u.a. antworten lassen (Behördenakte Teil I Bl. 32 ff.; vollständige Zitate im Tatbestand):

37

„Ein Investitionsstau ist keinesfalls gegeben. [...] Die Umbaumaßnahmen fanden definitiv nicht aufgrund eines Investitionsstaus statt. Wäre die Corona-Pandemie nicht ausgebrochen, hätten die Umbaumaßnahmen niemals durchgeführt werden müssen. Das Gästehaus S. verfügt über 8 Doppelzimmer. 4 dieser Zimmer haben jeweils ein eigenes Bad, 4 Doppelzimmer teilen sich 1 WC und 1 Bad (bei Komplettbelegung also 8 Personen dann 1 Dusche und 1 WC). [...] Stand nach Umsetzung der Hygienevorgaben und der dafür erforderlichen coronabedingten Umbaumaßnahmen: Unverändert die 4 Doppelzimmer mit jeweils eigenem Bad. Die 4 DZ mit Gemeinschaftsbad wurden aufgrund der Gegebenheiten des Hauses zu 3 Doppelzimmern mit jeweils eigenem Bad. [...]“

38

Dabei hat sich die Klägerin auf zu jener Zeit zwingende staatliche Hygienevorgaben berufen (GemBek. des BayStMGP und des BayStMWLE vom 22.5.2020, Corona-Pandemie: Hygienekonzept Beherbergung, BayMBI. 2020 Nr. 290), wonach zum Vollzug des Infektionsschutzgesetzes folgendes Rahmenkonzept für betriebliche Schutz- und Hygienekonzepte von Beherbergungsbetrieben und anderen Anbietern touristischer Unterkünfte gelte:

39

„2.1 Jede Wohneinheit (wie z. B. Zimmereinheit, Ferienwohnung, Ferienhaus oder jedes sonstige Wohnobjekt wie Wohnwagen, Wohnmobil oder feste Mietunterkunft) muss über eine eigene Sanitäreinrichtung verfügen.“

40

Dieses Konzept wurde später etwas abgemildert (Änderung der Bek. des BayStMGP und des BayStMWLE vom 19.6.2020, Corona-Pandemie: Hygienekonzept Beherbergung, BayMBL. 2020 Nr. 368), galt aber im Grundsatz fort:

41

„2.1 Jede Wohneinheit (wie z. B. Zimmereinheit, Ferienwohnung, Ferienhaus oder jedes sonstige Wohnobjekt wie Wohnwagen, Wohnmobil oder feste Mietunterkunft) soll über eine eigene Sanitäreinrichtung verfügen.“

42

Erst mit Wirkung vom 29. Oktober 2021 wurden diese Vorgaben durch eine Neufassung (GemBek. des BayStMWLE und des BayStMGP vom 28.10.2021, Corona-Pandemie: Rahmenkonzept Beherbergung, BayMBL. 2021 Nr. 762) aufgehoben.

43

Daher beinhaltete Nr. 2.1 des amtlichen Hygienekonzepts Beherbergung für die Klägerin eine zunächst zwingende, anschließend regelmäßige Verpflichtung zur Vorhaltung einer eigenen Sanitäreinrichtung in jeder Zimmereinheit für touristische Vermietungen, die sie ohne Umbau der vorhandenen Doppelzimmer mit Gemeinschaftsbad in Doppelzimmer mit Einzelbädern nicht zu erfüllen vermochte. Ihr betriebseigenes Hygienekonzept baute hierauf ebenso zwingend auf. Die Umsetzung durch die Klägerin durch Umbau der Zimmer ist daher – vorbehaltlich der übrigen Fördervoraussetzungen – eine bauliche Modernisierungs-, Renovierungs- oder Umbaumaßnahme, die zwar gerade Bestandteil eines amtlichen Hygienekonzeptes war und die auch nicht der Einhaltung von bereits vor der Pandemie bestehenden gesetzlichen Vorgaben diente, weil diese Vorgaben erst zur Bekämpfung der Pandemie erlassen wurden. Es handelt sich um eine Maßnahme zur Aufrechterhaltung der Betriebsfähigkeit auf Grund einer zwingenden Vorgabe und damit um eine (primär) coronabedingte und – nur hinsichtlich der touristischen, nicht hinsichtlich der davon unberührt gebliebenen gewerblichen Zimmervermietung – auch existenzsichernde Maßnahme.

44

Diese ist aber nach dem Zweck der Förderung nicht erfasst, weil die Sanierung von Sanitäreinrichtungen nach Ziffer 2.4 Nr. 6 und Nr. 14 gerade als Beispiel nicht förderfähiger Kosten eingestuft wird. Zudem wurden die Umbaumaßnahmen durchgeführt, als Nr. 2.1 des amtlichen Hygienekonzepts Beherbergung nur noch eine Soll-Vorschrift war.

45

c) Dies zugrunde gelegt hat die Beklagte ermessensgerecht die Kosten für die Umbaumaßnahme an den Doppelzimmern und Bädern als nicht förderfähig angesehen.

46

Die Beklagte hat zu Ihrer Förderpraxis entsprechend ihrer internen Vorgaben plausibel ausgeführt, dass Ausgaben für Maßnahmen, deren Notwendigkeit bereits vor der Pandemie angestanden hätten, bzw. Maßnahmen, die nicht ursächlich im Zusammenhang mit den Vorschriften zur Eindämmung der Corona-Pandemie stünden, nicht förderfähig seien.

47

Diese Sichtweise ist mit Blick auf die Richtlinie Überbrückungshilfe III nicht zu beanstanden, weil eine dauerhafte Verbesserung der Ausstattung über eine vorläufige Überbrückung zur Existenzsicherung und damit über den Förderzweck – der Sicherung der wirtschaftlichen Existenz – hinausgeht. Auch nach Anhang 4 der einschlägigen FAQ muss eine Maßnahme primär der Existenzsicherung des Unternehmens in der Pandemie dienen und darf kein Abbau eines Investitionsstaus sein, darf also nicht ohnehin unabhängig von der Pandemie angestanden haben. Förderfähig sind vornehmlich Kosten, die infolge von Vorschriften zur Eindämmung der Corona-Pandemie angefallen sind. Neuanschaffung oder ein Ersatz von Wirtschaftsgütern, deren Anschaffung nicht ursächlich im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie steht, sind nicht förderfähig (siehe auch Nr. 2.4 Nr. 6 und Nr. 14 der FAQ, vgl. oben). Damit soll die Existenzsicherung gewährleistet sein, aber keine dauerhafte Investition in Maßnahmen gefördert werden,

die nicht nur der „Überbrückung“ dienen, sondern eine bleibende Verbesserung bewirken (VG Würzburg, U.v. 24.10.2022 – W 8 K 21.1263 – juris Rn. 82), als welche die Sanierung von Sanitäreinrichtungen gilt.

48

Die Beklagte hat diesbezüglich nachvollziehbar dargelegt, dass die Überbrückungshilfe III als außerordentliche Wirtschaftshilfe ausgestaltet sei und diejenigen Unternehmen gefördert werden sollten, die erhebliche Umsatzausfälle aufgrund der Corona-Pandemie erlitten hätten. Dieser Zweck wäre gefährdet, würden auch Positionen ersetzt, die auch unabhängig von der Pandemie entstanden wären. Bei Anschaffungen betreffend eine unabhängig von der Pandemie vorzuhaltende Ausstattung könnten die Kosten mit der Überbrückungshilfe III nicht erstattet werden. Auch müssten die Aufwendungen einem Hygienekonzept entsprechen und der Existenzsicherung dienen.

49

Diese Gründe sind als solche sachgerecht und vertretbar, ein Überschreiten der Willkürgrenze ist nicht ersichtlich. Übertragen auf den Fall der Klägerin hat diese zwar plausibel dargelegt, dass sie sich damals an die zwingend geltenden Hygienevorgaben (GemBek. des BayStMGP und des BayStMWLE vom 22.5.2020, Corona-Pandemie: Hygienekonzept Beherbergung, BayMBI. 2020 Nr. 290) gehalten und deswegen einen Umbau der Zimmer vorgenommen hat, um künftig die Pandemievorgaben zu erfüllen und die wirtschaftliche Existenz ihres Betriebes – der auf die Hälfte seiner Beherbergungskapazität reduziert und damit nicht mehr rentabel war – zu erhalten. Umgekehrt hat aber die Beklagte ebenso nachvollziehbar dargelegt, dass die Sanierung von Sanitäreinrichtungen grundsätzlich nicht förderfähig und im Fall der Klägerin auch nur für touristische Vermietungen, nicht für gewerbliche Vermietungen im Winterhalbjahr, von denen die Klägerin offenbar ebenfalls abgesehen hat, betriebsnotwendig gewesen sein könnte.

50

Die Teilrücknahme des Bescheids über die Abschlagszahlung der Überbrückungshilfe vom 19. April 2022 stützt sich daher auf Art. 48 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BayVwVfG, weil ein begünstigender, eine einmalige oder laufende Geldleistung gewährender, aber nach den o.g. Vorgaben rechtswidriger Verwaltungsakt vorliegt.

51

3. Auch die Rückforderung der im Bescheid vom 19. April 2022 festgesetzten Billigkeitsleistung in Höhe von 42.809,38 Euro ist nicht rechtswidrig, weil die Teilrücknahme des Bescheids zu Recht erfolgte und die gewährte Billigkeitsleistung daher zurückzuerstatten ist (vgl. Art. 49a Abs. 1 BayVwVfG). Auf die zutreffende Bescheidsbegründung wird wegen der Einzelheiten verwiesen (§ 117 Abs. 5 VwGO).

52

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V. m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.