

Titel:

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

Normenkette:

Förderrichtlinie Überbrückungshilfe III

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

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 ... Group 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 ... Group 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 und das Bundesministerium der Finanzen eine gemeinsame Pressemitteilung, in der die Verlängerung der Überbrückungshilfen für betroffene Unternehmen und Soloselbstständige bis zum 30.09.2021 bekannt gemacht wurde. Gleichzeitig wurde über die Erhöhung der Obergrenze für die Förderung von 12 auf 40 Mio. EUR informiert, verbunden mit dem Hinweis, dass es zudem „gerecht“ sei, „dass die Unternehmen, die Überbrückungshilfe erhalten, keine Gewinne und Dividenden ausschütten dürfen. Dies gilt auch für die Zahlung von Boni und den Rückkauf von Aktien.“ 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 Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz veröffentlichten FAQ zur Überbrückungshilfe III wurden bereits 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 (...).

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.

5

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 gleichlautende Formulierungen.

6

3. Am 27.10.2021 reichte die Klägerin durch die ... AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft 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“.

7

Für das Jahr 2020 setzte die Gesellschafterversammlung 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 Gesellschafterversammlung 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.

8

Mit E-Mail vom 29.12.2021 wandte sich die Beklagte mit Fragen u.a. bezüglich der Bonizahlungen an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. Dieses teilte mit E-Mail vom 25.01.2022 mit, dass Bonizahlungen 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.

9

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.

10

Mit Schreiben vom 31.03.2022 nahm die Klägerin über ihren prüfenden Dritten dazu Stellung. Die Beschränkung der Förderhöhe sei nicht rechtmäßig, da die 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.

11

Mit E-Mail vom 17.05.2022 wandte sich die Beklagte erneut an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 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.

12

4. Mit Bescheid vom 25.05.2022 (Az.: ...) lehnte die Beklagte den Änderungsantrag vom 27.10.2021 auf Gewährung einer weiteren Überbrückungshilfe über 12 Mio. EUR hinaus ab.

13

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.

14

Der prüfende Dritte der Klägerin erhielt am 25.05.2022 per E-Mail eine Benachrichtigung über die Bereitstellung des Bescheids im digitalen Antragssystem für die Überbrückungshilfe III.

15

5. 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 zuletzt,

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.

16

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, sowie 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.

17

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.

18

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.

19

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

20

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.

21

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.

22

Der Zuwendungsgeber sei auch nicht unter Vertrauensschutzgesichtspunkten verpflichtet, eine Änderung seiner Verwaltungspraxis vorab bekanntzumachen. Die Regelung zum „Ausschüttungs- und Boni-Verbot“ auf Grundlage 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 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz als verantwortlicher Fördermittelgeber beraten lassen.

23

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.

24

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.

25

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.

26

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 Antragsstellers 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.

27

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.

28

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.

29

Gegen den nach vorheriger Anhörung ergangenen, die Klage abweisenden Gerichtsbescheid vom 29.12.2022, zugestellt am 02.01.2023, beantragte die Klägerin mit Schriftsatz vom 29.01.2023 die Durchführung einer mündlichen Verhandlung.

30

Mit Schriftsatz vom 08.02.2023 ergänzte die Beklagte ihre Ermessenserwägungen zum Bescheid vom 25.05.2022 und stützt die streitgegenständliche Ablehnung des Förderantrags der Klägerin nunmehr auch darauf, dass diese keine den Anforderungen der Nr. 7.1 der Förderrichtlinie zur Überbrückungshilfe III entsprechende Prüfung der Antragsberechtigung durch einen prüfenden Dritten nachgewiesen und diesbezügliche Zweifel an den eigenen Prüfungen der Antragsberechtigung durch den prüfenden Dritten nicht ausgeräumt habe.

31

Mit Schriftsatz vom 03.03.2023 teilte sie mit, die Klägerin habe ihr gegenüber geltend gemacht, die streitgegenständlichen Boni-Zahlungen an ihre Geschäftsführer angefochten, ohne aber deren Rückzahlung gefordert zu haben. Dies führe aus Sicht der Beklagten zu keiner Änderung der Förderentscheidung, zumal auf die Kenntnis der Sachund Rechtslage zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung abzustellen sei.

32

Mit Schriftsatz vom 05.03.2023 regte die Klägerin an, die Akten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz zur maßgeblichen Verwaltungspraxis des Bundes bei der Anwendung des „Boni-Verbots“ beizuziehen. Es sei davon auszugehen, dass diese nicht einheitlich sei. So sei weder in den FAQ zur Überbrückungshilfe III noch in den Regelungen zum Wirtschaftsstabilisierungsfond ein Verbot von Boni-„Zahlungen“ (Erfüllung einer Geldschuld), sondern nur ein Verbot der Boni-„Gewährung“ (erstmalige Einräumung eines Rechtsanspruches) enthalten. Auch die Vorgaben der Europäischen Kommission seien dahingehend uneinheitlich. Weiter regte sie an, Auskünfte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und des Bundesministeriums der Finanzen hinsichtlich des Umgangs mit individualarbeitsvertraglich vor 2021 vereinbarten, variablen Vergütungsbestandteilen sowie möglichen Heilungsmechanismen einzuholen. Sie teilte außerdem mit, dass sie zwischenzeitlich die Freigabe der Boni-Zahlungen gegenüber den Empfängern angefochten habe und somit das Antragshindernis für die Überbrückungshilfe III rückwirkend entfallen sei (vgl. Schriftsatz vom 22.03.2023). Diese Tatsachen seien auch im Rahmen des Verwaltungsstreitverfahrens zu berücksichtigen, da im Falle von Verpflichtungsbegehren grundsätzlich die Sachlage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung maßgeblich sei.

33

Ausweislich des Anfechtungsschreibens (vorgelegt vom Beklagten mit Schriftsatz vom 03.03.2023) vom 02.02.2023 machte die Klägerin keine Rückzahlungsverpflichtung der Zielpremie gegenüber den betroffenen Geschäftsführern geltend, „da auch der neue Fälligkeitstermin (1. Januar 2022) bereits verstrichen ist“. Weiterhin trug sie ergänzend vor, der Bescheid der Beklagten vom 25.05.2022 sei wegen einer sachlich falschen Begründung formell rechtswidrig, da diese nicht zwischen den Begriffen „Bezahlung“ und „Gewährung“ von Boni unterscheide. In materieller Hinsicht führte sie aus, dass das alleinige Abstellen auf die Verwaltungspraxis der Beklagten deshalb unzutreffend sei, da diese schon nicht mit dem Wortlaut der Verwaltungsvorschrift in Einklang stehe. Da die Beklagte sich an die staatlichen Vorgaben für die Mittelvergabe gebunden sehe und auch der Gerichtsbescheid die Hinweise des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz als für die Beklagte bindend ansehe, komme es im Übrigen alleine auf die

Förderpraxis des Bundes an. Diese sei aber bisher weder vorgetragen, noch vom Gericht erfragt und festgestellt worden. Es sei außerdem von einem atypischen Sonderfall auszugehen, da die Zahlung der „Zielpremien“ zufällig während der kurzen Zeitspanne zwischen dem Stichtag und der Veröffentlichung der geänderten FAQ erfolgt sei.

34

Die Beklagte trat dem mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 01.04.2023 entgegen und führte auf gerichtliche Nachfrage hinsichtlich der Begriffe „gewähren“ und „zahlen“ aus, dass Boni-Zahlungen nach dem 10.06.2021 entsprechend ihrer ständigen Förderpraxis auch dann zu einer Begrenzung der Höchstförderung führten, wenn diese für einen vorherigen Zeitraum gewährt und bereits zuvor vereinbart worden seien. Jede Stichtagsregelung bringe Härten mit sich, deren Verwirklichung nicht atypisch sei. Maßgeblich sei allein die Verwaltungspraxis der Beklagten in Bayern; Art. 3 Abs. 1 GG binde jeden Träger öffentlicher Gewalt nur in seinem Zuständigkeitsbereich. Der Bund sei selbst nicht als Förderstelle tätig geworden, so dass es insofern keine Verwaltungspraxis des Bundes gebe. Außerdem habe die Klägerin in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht die Möglichkeit gehabt, die Boni-Zahlungen vor Erlass des Ablehnungsbescheids zurückzufordern. Die Empfänger seien wegen ihrer gesellschaftlichen Treuepflicht und aus § 313 BGB auch verpflichtet gewesen, Anpassungen ihrer Bonusregelungen zuzustimmen.

35

Mit Schriftsatz vom 06.04.2023 legte die Klägerin auf gerichtliche Anforderung hin die „Auftragserweiterung für Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Beantragung von Überbrückungshilfen“ zwischen der Klägerin und dem prüfenden Dritten vom 23.02.2021 vor.

36

In der mündlichen Verhandlung trug die Beklagte ergänzend vor, das „Boni-Verbot“ sei Bestandteil neuartiger Wirtschaftshilfen und angesichts der Bankenkrise virulent geworden. Damals hätten Angestellte von Banken, die mit Steuergeldern gerettet worden seien, Boni erhalten, obwohl sie für die Krise mitverantwortlich gewesen seien. Maßgabe sei daher, dass das mit Subventionen gestützte Unternehmen zugleich eigene Beiträge erbringen müsse, auch in Form von Nichtauszahlung von Boni. Die Rechtfertigung für hohe Geschäftsführergehälter liege gerade darin, dass diese ein eigenes wirtschaftliches Risiko trügen.

37

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhaltes wird auf die Gerichts- und die beigezogene Behördenakte sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung Bezug genommen, § 117 Abs. 3 VwGO.

Entscheidungsgründe

38

Die zulässige Verpflichtungsklage bleibt inhaltlich erfolglos.

39

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 (vgl. Art. 24 Abs. 2 BayDiG i.V.m. Nr. 6 Satz 3 der Förderrichtlinie, s.u.).

40

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 der einschlägigen Förderrichtlinie, 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.

41

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).

42

Soweit die Klägerin ausführt, die Begründung des Bescheids sei sachlich falsch, vermag dies keine Zweifel an der formellen Rechtmäßigkeit zu begründen. Ob die tatsächlich maßgeblichen Gründe materiell-rechtlich tragfähig sind und ob sie einer Überprüfung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht standhalten, ist für die Erfüllung der Begründungspflicht unerheblich. Die inhaltliche Richtigkeit der Begründung ist keine Frage der Begründungspflicht (als Verfahrenserfordernis), sondern betrifft gegebenenfalls die materielle Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts (vgl. Schuler-Harms in Schoch/Scheider, Verwaltungsrecht, Stand 3. EL August 2022, § 39 Rn. 55).

43

2.2 Der Bescheid ist auch materiell-rechtlich nicht zu beanstanden.

44

2.2.1 Bei der Gewährung der angestrebten Geldleistung nach der o.g. Förderrichtlinie 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 „Europäisches Beihilferecht“ der Förderrichtlinie Bezug genommen.

45

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.).

46

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 Leistungen nach der jeweiligen Förderrichtlinie gefunden hat, sondern (nur) ob die Beklagte sich im Rahmen ihres weiten Gestaltungsspielraumes hinsichtlich dieser freiwilligen Leistung gehalten hat.

47

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.).

48

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).

49

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. BVerfG, 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; vgl. auch VG Würzburg, U.v. 14.11.2022 – W 8 K 22.1357 – und – W 8 K 22.1124 – beck-online).

50

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.).

51

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, d.h. 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). 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).

52

Der maßgebliche Zeitpunkt für die Bewertung des Vorliegens der Voraussetzungen der Überbrückungshilfe III ist weder der Zeitpunkt der Antragstellung durch die Klägerin 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.).

53

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

54

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 Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 17.05.2022 wird Bezug genommen.

55

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, gezahlt werden. Die von der Beklagten dargelegte Bewilligungspraxis unter Bezugnahme auf die E-Mail des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz diene der bayernweiten Vereinheitlichung der Entscheidungsfindung innerhalb der Behörde.

56

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.

57

2.2.2.1 Der so dargelegten Behördenpraxis lässt sich keine in gleichgelagerten Fällen erfolgte Bewilligungspraxis dahingehend entnehmen, dass Unternehmen 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).

58

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

59

Entgegen des klägerischen Vorbringens existiert schon keine Verwaltungspraxis des Bundes, auf die abzustellen wäre, denn der Bund selbst tritt als Förderstelle nicht in Erscheinung und konnte folgerichtig auch keine eigene Verwaltungs- bzw. Förderpraxis entwickeln.

60

Für die Behauptung, Bewilligungsstellen in anderen Bundesländern hätten eine andere Verwaltungspraxis hinsichtlich Boni-Zahlungen zwischen dem 10.06.2021 und 30.06.2021 begründet, hat sie zum einen keine Nachweise erbracht, zum anderen wäre eine abweichende Förderpraxis in anderen Bundesländern aber auch unerheblich. Denn maßgeblich ist allein die Verwaltungspraxis der Beklagten im Bundesland Bayern (vgl. BayVGh, B.v. 17.3.2022 – 6 ZB 21.2057 – juris Rn. 13). Der Gleichheitssatz bindet jeden Träger öffentlicher Gewalt in dessen Zuständigkeitsbereich, nicht aber darüber hinaus (BVerfG, U.v. 14.10.2008 – 1 BvF 4/05 – BVerfGE 122, 1, 25; U.v. 15.10.2014 – 2 BvR 920/14 – BVerfGE 79, 127, 158). Dies gilt auch dann, wenn sich Bund und Länder zwar auf einen gemeinsamen Rahmen der Förderung einigen, die Anwendung – und damit auch die Ermessensausübung – aber den Ländern überlassen (OVG Sachsen, U.v. 30.04.2020 – 6 A 713/17 – juris Rn. 23). Der streitgegenständlichen Förderung liegt gerade keine Rechtsvorschrift des Bundes, sondern eine Richtlinie des Freistaates Bayern zugrunde, die eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Bewilligungsbehörde in ihrem Zuständigkeitsbereich gewährleisten soll.

61

Auch aus den bundesweit einheitlichen FAQ und der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Freistaat Bayern über die Gewährung von Soforthilfen des Bundes als Billigkeitsleistungen für „Corona-Überbrückungshilfen für kleinere und mittelständische Unternehmen“ ergibt sich nichts anderes. Soweit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 der Verwaltungsvereinbarung geregelt ist, dass grundlegende Fragen, die für die Durchführung der Überbrückungshilfen relevant sind, insbesondere zur Auslegung der Verwaltungsvereinbarung und der Vollzugshinweise durch alle Bundesländer koordiniert, gemeinsam an den Bund herangetragen und für alle Länder verbindlich beantwortet werden sollen, ist dem keine stringente Verbindlichkeit dahingehend zu entnehmen, dass es insoweit ausschließlich auf das Verständnis des Bundes ankäme. Vielmehr heißt es weiter in Satz 3, dass, soweit möglich, ein zwischen den Ländern abgestimmter Vorschlag zur Lösung der Frage unterbreitet werden soll. Wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung zudem ausführte, habe eine Anfrage in der „Bund-Länder-Runde“ (Internetforum) keine ähnlich gelagerten Fälle in anderen Bundesländern ergeben, so dass schon keine Notwendigkeit für eine länderübergreifende Abstimmung bestand. Darüber hinaus ist in Art. 4 Abs. 4 der Verwaltungsvereinbarung unter der Überschrift „Vollzug“ geregelt, dass die Bewilligungsstellen entscheiden, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Überbrückungshilfe vorliegen, was wiederum für das Abstellen auf die allein maßgebliche Bewilligungspraxis der Beklagten in ihrem Zuständigkeitsbereich spricht.

62

Auch die von der Klägerin zitierte Entscheidung des VG München (B.v. 18.10.2021 – M 31 K 21.5179 – juris) steht dem nicht entgegen, sondern stellt vielmehr klar, dass die Beklagte in eigener Verantwortlichkeit im Freistaat Bayern zuständig für die Abwicklung der Corona-Überbrückungshilfe ist (Rn. 8). Auch geht das VG München in seiner Entscheidung entgegen der Ansicht der Klägerin nicht davon aus, dass es sich bei dem Vollzug der Überbrückungshilfe um eine Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 85 GG handle. Es hat lediglich festgestellt, dass es einer Beiladung der Bundesrepublik Deutschland und des Freistaats Bayern nicht bedürfe, weil es allein der Beklagten obliege, als Beauftragte bzw. Beliehene in der Funktion eines gesetzlichen Prozessstandschafters für die Bundesrepublik Deutschland bzw. den Freistaat Bayern auch für diese aufzutreten. Dabei sei das zur Bundesauftragsverwaltung anerkannte Rechtsverständnis auf diese Konstellation zu (sinngemäß) übertragen. Ein Weisungsrecht des Bundes – das Kernstück des Rechtsinstituts der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 3 GG) – lässt sich daraus keinesfalls ableiten, zumal sich ein solches weder aus den Verwaltungsvereinbarungen noch aus den Vollzugshinweisen oder gar der Richtlinie ergibt.

63

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

64

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.

65

Die Förderrichtlinie 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. Dass die Richtlinie zusätzlich auf amtlichen Veröffentlichungsplattformen im Internet und auf der Homepage des Richtliniengebers veröffentlicht wurde, vermag eine Bindungswirkung gegenüber Dritten nicht zu begründen. Denn auch wenn die Veröffentlichung der Verwaltungsvorschrift daneben der Information bestimmter Dritter, etwa der Subventionsinteressenten dient, entbehrt sie gleichwohl der rechtlichen Außenwirkung, weil sie in sich selbst deutlich erkennbar das Element der Unverbindlichkeit enthält (vgl. BVerwG, U.v. 08.04.1997 – 3 C

6/95 – a.a.O. Rn. 21 f.). 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.

66

Da die Richtlinie – wie dargestellt – keinen verbindlichen Rechtscharakter aufweist, war für ihre Wirksamkeit eine Veröffentlichung schon gar nicht erforderlich. Daraus folgt denknotwendig, 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.

67

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.

68

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 (s.o.), 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.).

69

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 nicht zu beanstanden.

70

Auf das Gebot des Vertrauensschutzes kann sich die Klägerin nicht berufen. Ein Subventionsnehmer muss grundsätzlich damit rechnen, dass bei Eintritt grundlegender Änderungen der Rahmenbedingungen, wie hier der Fortführung der Überbrückungshilfeleistungen (nach dem zeitlichen Ablauf der bisher geltenden Förderrichtlinie) verbunden mit der Erweiterung von Geldleistungen über 12 Mio. EUR hinaus, Subventionen gekürzt werden oder gänzlich wegfallen (vgl. BVerwG, U.v. 11.05.2006 – 5 C 10/05 – juris; BVerwG, U.v. 08.04.1997 – 3 C 6/95 – a.a.O. Rn. 27) oder zumindest weitere Fördervoraussetzungen geschaffen werden. 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 u.a. in der Presse, auf den Internetseiten des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz bekanntgegeben.

71

Die Klägerin konnte nicht davon ausgehen und darauf vertrauen, dass etwaige Änderungen der Förderung nur durch eine förmliche Änderung der Verwaltungsvorschrift wirksam werden. Wie bereits ausgeführt, existiert schon keine Bekanntmachungspflicht für Förderrichtlinien. Allein aus der ursprünglichen Bekanntmachung im Ministerialblatt mit innengerichteter Bestimmung lässt sich nicht der Schluss ableiten, der Richtliniengeber habe sich auch für Änderungen auf diese Form festlegen wollen (BVerwG, U.v. 08.04.1997 – 3 C 6/95 – a.a.O. Rn. 28).

72

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, weshalb zu diesem Zeitpunkt kein schutzwürdiges Vertrauen mehr bestand, die Zahlungen seien nicht förderschädlich.

73

Ob und inwieweit die von der Klägerin angeführte mangelnde Investitionsfähigkeit aufgrund der fehlenden Förderung von einem etwaigen Vertrauensschutz erfasst sein kann, kann deshalb dahinstehen.

74

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.

75

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 bzw. Neufassung der Überbrückungshilfe III sowie Erhöhung der maximalen Fördersumme auf 40 Mio. EUR) erfolgen. Dabei steht dem Richtliniengeber bei der Festlegung von Stichtagen ein Einschätzungsspielraum zu. Ungleichheiten, die durch Stichtagsregelungen entstehen, müssen hingenommen werden, wenn die Einführung eines Stichtages notwendig und die Wahl des Zeitpunktes, orientiert am gegebenen Sachverhalt, sachlich vertretbar ist (vgl. BVerwG, U.v. 11.05.2006, a.a.O. Rn. 66). Dies ist vorliegend der Fall. Die Festlegung eines Stichtags war im Hinblick auf die geänderten Rahmenbedingungen notwendig. Für eine willkürliche Festlegung des „Stichtags“ bestehen keine Anhaltspunkte; vielmehr erscheint es sachgerecht, dass der Richtliniengeber sich hierbei an dem Pressetermin der Veröffentlichungen der Änderungen orientiert hat, um Umgehungen zu vorzubeugen. Dass zu diesem Zeitpunkt der genaue Wortlaut der späteren Richtlinie noch nicht feststand und die Klägerin keine Möglichkeit hatte, von der genauen Ausgestaltung des Boni-Verbots Kenntnis zu nehmen, ist unschädlich, da für deren Abänderung keine Bekanntmachung erforderlich, sondern eine entsprechende Änderung der Verwaltungspraxis ausreichend war (s. Erwägungen zu Ziff. 2.2.2.2 lit. a).

76

Das Boni-Verbot ist auch nicht wegen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot als willkürlich zu bezeichnen, da durch das in der Änderungsbekanntmachung vom 13.07.2021 festgelegte maßgebliche Datum für das „Boni-Verbot“ (10.06.2021) nicht nachträglich in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände nachteilig ändernd eingegriffen wurde. Das in der Richtlinie und in der Behördenpraxis enthaltene „Boni-Verbot“ knüpft demgegenüber nur an abgeschlossene Vorgänge (Boni-Zahlungen) in der Vergangenheit an und knüpft daran – nur für die Zukunft – Rechtsfolgen. Aus diesem Grund es handelt sich hierbei um keine „echte“ Rückwirkung, die verfassungsrechtlich grundsätzlich bedenklich wäre.

77

e. Anlass dafür, diese dargestellte Behördenpraxis zum Boni-Verbot unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbotes für unwirksam zu erklären, besteht nicht. Ein durch Verwaltungsvorschriften festgelegtes Förderprogramm kann jederzeit aus willkürfreien, d.h. sachlichen Gründen geändert werden (vgl. BVerwG, U.v. 08.04.1997 – 3 C 6/95 – a.a.O. Rn. 20).

78

Die Beklagte hat im Ergebnis nachvollziehbar die Gründe und Ziele dargelegt, warum Unternehmen, die Boni-Zahlungen an ihre Geschäftsführer entrichteten, zumindest von einer Förderung über 12 Mio. EUR ausgeschlossen worden sind: 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.

79

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, und nach den Erkenntnissen der Bankenkrise, sachgerecht, diese auch in der Überbrückungshilfe III als Förderprogramm mit einer vergleichbaren Zielrichtung umzusetzen.

80

Das mit der Änderung der Richtlinie eingeführte „Boni-Verbot“ erscheint in Würdigung dieses Vorbringens nicht willkürlich und ohne sachlichen Grund. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber auch bei weiteren – der Überbrückungshilfe zeitlich nachgelagerten – Förderungen ein (abgestuftes) „Boni- und Dividendenverbot“ vorgegeben, so z.B. in § 37a Strompreisbremsegesetz (StromPBG) und § 29a Erdgas-Wärme-Preisbremsegesetz (EWPBG). Das Verbot beruht nach der Begründung zur Beschlussempfehlung zu § 37a StromPBG (Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, 25. Ausschuss, Drucksache 20/4915, 14.12.2022, S. 152) auf der Überlegung, dass Unternehmen, die staatliche Hilfen in besonderer Höhe in Anspruch nehmen, Ausgaben, die Einzelnen besonders zugutekommen, für die Zeit der Förderung einsparen sollen. Damit setzt sich das streitgegenständliche „Boni-Verbot“ in weiteren Förderrichtlinien fort, was Grund zur Annahme gibt, dass dieses Verbot von den Richtliniengebern auch genauso gewollt ist.

81

Dies steht gleichermaßen im Einklang mit dem Vortrag der Beklagten, ein mit Subventionen gestütztes Unternehmen müsse zugleich eigene Beiträge, wie die Nichtauszahlung von Boni, erbringen sowie dem Hinweis auf die hohen Geschäftsführergehälter, die durch das Tragen eines eigenen Risikos gerechtfertigt würden. Es scheint nicht willkürlich, die Überbrückungshilfe als „Liquiditätshilfe“ unter der Einschränkung auszuzahlen, dass Geschäftsführer, die in Zeiten von hohen Jahresergebnissen des Unternehmens von entsprechend hohen Boni profitieren, auf die Auszahlung von Boni verzichten müssen, wenn sich das Unternehmen in (Zahlungs-)Schwierigkeiten befindet und auf staatliche Hilfe angewiesen ist.

82

f. 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 aus den oben ausgeführten Erwägungen 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 wegen der Einschränkungen aufgrund der Pandemie 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).

83

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 sprechen könnten (Verbot von Boni-Zahlungen

aus staatlichen Mitteln, Anrechnung der Boni auf die Förderung, Einschränkung des „Boni-Verbots“ auf freiwillige Zahlungen etc.), ist dies entscheidungsunserheblich.

84

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. Darüber hinaus hat die nachträgliche „Anfechtung“ der Boni-Zahlungen deutlich gemacht, dass diese nicht in Stein gemeißelt sind. Es sind letztendlich auch keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass die Anknüpfung an die Tatsache einer Boni-Zahlung willkürlich wäre. Ob und inwieweit die Angaben der Klägerin zu ihrer mangelnden Investitionsfähigkeit als Folge der abgelehnten Förderung die Rechtmäßigkeit des Boni-Verbots tangieren kann, kann dahingestellt bleiben.

85

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 (s.o.). So ist es entscheidungsunserheblich, welche Bedeutung die in der Richtlinie verwendeten Begriffe im allgemeinen Sprachgebrauch oder im Verständnis der Klägerin haben könnten. Entscheidungserheblich ist alleine, 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. Nichts anderes ergibt sich daraus, dass die Richtlinie im Internet veröffentlicht ist und Auskünfte und Informationen zum Förderverfahren für potentielle Antragsteller und den zu prüfende Dritten gibt, denn auch dadurch entfaltet sie keine rechtliche Außenwirkung (s.o. Ziff. 2.2.2.2 lit.a).

86

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.

87

Nur ergänzend sei erwähnt, dass sich dem Wortlaut jedenfalls nicht entnehmen lässt, dass der Begriff „Boni“ denotwendig und ausschließlich eine freiwillige Leistung darstellen 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. Soweit in Nr. 3.4 Satz 9 der Richtlinie auch „sonstige in das freie Ermessen des Unternehmens gestellte Vergütungsbestandteile“ nicht gewährt werden dürfen, zeigt dies deutlich, dass zwischen „Boni“ und „sonstigen in das freie Ermessen (...) gestellten Vergütungsbestandteilen“ differenziert wird und „Boni“ gerade keine „sonstigen in das freie Ermessen (...) gestellten Vergütungsbestandteile“ sind. Der Wortlaut lässt auch keinen zwingenden Umkehrschluss darauf zu, dass das „Boni-Verbot“ in Satz 8 sich nur auf Boni bezieht, die in das freie Ermessen des Unternehmers gestellt und nicht vertraglich vereinbart werden. Aus dem gleichen Grund gehen auch die Ausführungen der Klägerin zu Nr. 3.4 Sätze 5, 6 und 7 der Richtlinie, die zwischen einseitig festsetzbaren, freiwilligen Leistungen und solchen, die gesetzlich vorgeschrieben sind, unterschieden, 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 lässt sich nicht ohne weiteres auf andere als von ihr erfassten Tatbestände ausdehnen. Hätte der Richtliniengeber diese Ausnahme auch für Boni, bzw. variable Vergütungsbestandteile gewollt, hätte er es entsprechend (eindeutig) regeln können. Letztendlich kann dahinstehen, ob es auf diese Frage noch entscheidend ankommt, nachdem der Klägerbevollmächtigte auf Frage des Gerichts in der mündlichen Verhandlung selbst erklärte, dass im Antragschriftsatz vom 27.10.2021 der Begriff Boni verwendet worden sei, weil es sich auch um Boni, das heißt um variable Gehaltsbestandteile, gehandelt habe.

b. Auch die Auffassung der Klägerin, die Richtlinie und die FAQ enthielten dem Wortlaut nach kein Verbot, Boni zu „zahlen“, sondern lediglich ein Verbot, Boni zu „gewähren“ (vgl. Nr. 3.4 Satz 8 der Richtlinie und Nr. 2.3 Satz 4 der FAQ), vermag ihr nicht zum Erfolg zu verhelfen. Ungeachtet der Tatsache, dass dies eine nicht maßgebliche Auslegung der Förderrichtlinie darstellt, führt nach der allein maßgeblichen Förderpraxis der Beklagten eine Boni-Zahlung nach dem Stichtag auch dann zu einer Begrenzung der Billigkeitsleistungen, wenn der Bonus für einen vorherigen Zeitraum gewährt und bereits zuvor vereinbart wurde. Die Beklagte begründete diese Praxis in der mündlichen Verhandlung mit der Art der Überbrückungshilfe als „Liquiditätshilfe“ zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz. Dies entspricht im Übrigen auch dem Zweck der Überbrückungshilfe III (vgl. Nr. 1 der Förderrichtlinie). Aus diesem Grund stelle sie lediglich auf den Zeitpunkt der Zahlung, nicht aber auf den der vertraglichen Gewährung ab. Dies scheint insoweit konsequent, als allein die „Gewährung“ eines vertraglichen Anspruches die Liquidität eines Unternehmens noch kaum berührt, sondern die Liquidität vielmehr von tatsächlichen Zahlungsströmen beeinflusst wird.

Auch die Richtlinie und die FAQ stehen dieser Behördenpraxis nicht entgegen, sondern bestärken sie vielmehr; denn darin ist geregelt, dass, soweit entsprechende (Boni-) „Zahlungen“ bis zum Ablauf des 10.06.2021 geleistet wurden, diese auf die Förderung angerechnet werden (vgl. Nr. 3.4 Satz 10 der Richtlinie und Nr. 2.3 Satz 12 der FAQ).

Der Verweis der Klägerin auf die entsprechenden Regelungen in § 9 der Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Durchführungsverordnung und dem KfW Sonderprogramm 2020, in denen ebenfalls (nur) ein Verbot der „Gewährung“ von Boni geregelt sei, verfährt nicht. Zwar enthält auch § 37a StromPBG ein Verbot, Boni zu „gewähren“, wobei aber mit dem Begriff „gewähren“ nach der Begründung zur Beschlussempfehlung die „Auszahlung eines Betrages oder das Zukommenlassen eines anderen wirtschaftlichen Vorteils“ gemeint ist (Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, 25. Ausschuss, Drucksache 20/4915, 14.12.2022, S. 152). Die Behördenpraxis zur Anwendung der im alltäglichen Gebrauch zudem oft synonym verwendeten Begriffe durch die Beklagte steht damit jedenfalls dem Wortlaut der Richtlinie nicht entgegen.

c. 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 Hinweis des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (E-Mail vom 17.05.2022) und nach der sich daran ausgerichteten allein maßgeblichen Förderpraxis der Beklagten 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.

Zumindest steht der Wortlaut auch dieser Behördenpraxis nicht entgegen, was deshalb die Annahme einer willkürlichen Behördenpraxis nicht nahelegt.

2.2.3 Die erfolgte Ablehnungsentscheidung des Beklagten kann auch nicht unter Ermessensgesichtspunkten als fehlerhaft angesehen werden.

Eine Ermessensentscheidung des Beklagten unterliegt gemäß § 114 VwGO nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle. Das Gericht prüft nach § 114 VwGO lediglich, ob die Behörde überhaupt Ermessen ausgeübt hat, ob sie bei der Ermessensausübung die gesetzlichen Grenzen des Ermessens über- oder unterschritten hat und ob sie von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat. Dabei ist zu überprüfen, ob in die Ermessenerwägungen alles eingestellt wurde, was nach Lage der Dinge einzustellen war. Ermessensfehlerhaft ist, wenn von einem nichtzutreffenden Sachverhalt ausgegangen wurde.

Die Begründung des streitgegenständlichen Bescheids lässt hinreichend erkennen, dass Ermessen ausgeübt worden ist, wenn darin ausgeführt ist, dass die Entscheidung in pflichtgemäßem Ermessen stehe und dass Gründe, die gegen diese Entscheidung sprechen bzw. eine Abweichung von der regelmäßigen Entscheidungspraxis begründen würden, nicht ersichtlich seien. Anhaltspunkte für eine Ermessensunterschreitung bzw. -überschreitung sind nicht vorhanden.

96

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 vorgetragen, so dass die Beklagte dies auch im Rahmen ihrer Ermessensausübung nicht berücksichtigen musste bzw. konnte.

97

Ein atypischer Ausnahmefall, der das Ermessen der Beklagten begrenzt und eine abweichende Entscheidung der Beklagten hätte gebieten müssen, ist nicht ersichtlich.

98

Ein solcher liegt vor, wenn der Sachverhalt erheblich vom vorgesehenen Normalfall abweicht und deshalb Ausnahmeregelungen oder -entscheidungen gerechtfertigt erscheinen lässt bzw. wenn der Einzelfall auf Grund seiner besonderen Umstände von dem Regelfall der Tatbestände, die einer Förderentscheidung zugrunde liegen, signifikant abweicht.

99

Dem Vortrag der Klägerin, die Atypik des Sachverhalts ergebe sich aus dem zufällig gewählten Termin für die Pressemitteilung und dem ebenso zufällig gewählten Stichtag für die Anwendbarkeit des „Boni-Verbots“ sowie der in dem Zeitraum erfolgten Auszahlung, in dem das Verbot weder in der Richtlinie noch in den FAQ veröffentlicht war, ist nicht zu folgen. Einer Begrenzung des Ermessens unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes steht entgegen, dass in der Pressemitteilung vom 09.06.2021 explizit und unmissverständlich mitgeteilt wurde, dass Unternehmen die Überbrückungshilfe erhalten, keine Gewinne und Dividenden ausschütten dürften und dies auch für die „Zahlung“ von Boni gelte. Wie sich aus dem Schreiben der Klägerin vom 27.10.2021 zum Änderungsantrag vom 18.10.2021 ergibt, war ihr die Problematik der Boni-Zahlungen auch durchaus bewusst. Insofern stand ihr bis zum Erlass des ablehnenden Bescheids vom 25.05.2022 ausreichend Zeit zur Verfügung, um darauf zu reagieren und beispielsweise eine Anfechtung der Boni-Zahlungen in Erwägung zu ziehen. Dass ihr das tatsächlich und rechtlich möglich gewesen wäre, zeigt die zwischenzeitlich erfolgte Anfechtung gegenüber ihren Geschäftsführern. Auch in der obergerichtlichen zivilrechtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass ein Geschäftsführer bei einer wesentlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesellschaft aufgrund der von ihm geschuldeten Treuepflicht gehalten sein kann, einer Herabsetzung seiner Bezüge zuzustimmen (vgl. BGH, U.v. 15.06.1992 – II ZR 88/91 – juris Rn. 16). Dass sich die Klägerin laut Aussage des Bevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung bis zum ablehnenden Bescheid keine Gedanken darüber gemacht hat, die Auszahlung der Boni anzufechten bzw. den Fälligkeitszeitpunkt zu verschieben, geht zu ihren Lasten. Dies gilt umso mehr, als sie von der Beklagten noch vor Bescheiderlass mit E-Mail vom 17.05.2022 ausdrücklich auf die drohende Ablehnung ihres Antrages hingewiesen worden ist.

100

Dass sich die Klägerin gegenüber Unternehmen benachteiligt fühlt, die vor dem 10.06.2021 Boni gezahlt haben, mit der Konsequenz, dass diese „nur“ auf die Förderung angerechnet werden, ist zwar nachvollziehbar, aber unvermeidlich, weil jede Stichtagsregelung gewisse Härten mit sich bringt und solche jeder Übergangs- oder Stichtagsregelung immanent und verfassungsrechtlich hinzunehmen sind. Das Vorliegen eines atypischen Ausnahmefalls lässt sich deshalb weder daraus noch aus dem vom Klägerbevollmächtigten vorgetragenen Rückwirkungsverbot herleiten. Einer dahingehenden Ermessensausübung durch die Beklagte bedurfte es nicht, da es sich hierbei um keine „echte“ Rückwirkung handelt, die verfassungsrechtlich grundsätzlich bedenklich wäre (s.o. Nr. 2.2.2.2 d.).

101

2.2.4 Ein Anspruch auf Gewährung der begehrten Förderung ist nicht (nachträglich) dadurch entstanden, dass die Klägerin während des gerichtlichen Verfahrens die Freigabe der Boni-Zahlungen gegenüber den Empfängern angefochten hat. Denn entgegen der Ansicht der Klägerin ist ein neuer Tatsachenvortrag im

Klageverfahren grundsätzlich irrelevant (s.o. Ziff. 2.2.1). Der für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgebliche Zeitpunkt wird nicht durch das Prozessrecht, sondern durch das materielle Recht bestimmt, das dem Rechtsstreit zugrunde liegt (vgl. BayVGh, B.v. 02.02.2022 – 6 C 21.2701 – juris Rn. 10; Schübel-Pfister in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022, § 113, Rn. 55). Die materielle Rechtslage im Subventionsrecht ergibt sich im Wesentlichen aus der Behördenpraxis und den Förderrichtlinien. Wie dem Gericht aus zahlreichen anderen anhängigen Verfahren bekannt ist, ist nach der geübten Verwaltungspraxis der Beklagten maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung eines Anspruchs auf die beantragte Zuwendung der Zeitpunkt der Behördenentscheidung; diese Praxis ist rechtlich nicht zu beanstanden. Dem Argument der Klägerin, maßgeblich sei nicht die Verwaltungspraxis der Beklagten, sondern die des Bundes kann aus den unter Ziff. 2.2.2.1 genannten Gründen nicht gefolgt werden. Entscheidungsunerheblich ist damit auch, ob das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und das Bundesministerium der Finanzen individualvertraglich vor 2021 vereinbarte variable Vergütungsbestandteile ursprünglich als nicht vom „Boni-Verbot“ erfasst angesehen und diese erst im Laufe der Jahre 2021/2022 unter das „Boni-Verbot“ subsumiert haben könnte und ob die Europäische Kommission Heilungsmechanismen für bereits geleistete Boni-Zahlungen akzeptieren würde, was mangels fehlender Anhaltspunkte in den einschlägigen Fördergrundlagen nicht naheliegend erscheint.

102

Zudem lässt die „Anfechtung“ und zeitliche Verschiebung des Fälligkeitstermins auf den 01.02.2022 die tatsächlich erfolgten Zahlungen unberührt. Diese sind nach wie vor im relevanten Zeitraum erfolgt.

103

2.2.5 Im Übrigen begegnet der Nachweis der Antragsberechtigung erheblichen rechtlichen Zweifeln. Auch in der mündlichen Verhandlung blieb im Ergebnis offen, ob die von prüfenden Dritten z.B. gem. Nr. 7.1 Satz 3 der Förderrichtlinie abzugebenden Angaben zur Identität und Antragsberechtigung des Antragstellers anhand geeigneter Unterlagen tatsächlich überprüft worden sind. Soweit eine Prüfung der Identität und der Antragsberechtigung der Klägerin durch den prüfenden Dritten gemäß Ziff. 7.1 Satz 3 der Förderrichtlinie nicht nachgewiesen ist, schließt dies nach der dargestellten Behördenpraxis der Beklagten (s.u.) eine Förderung aus. Diese Vorgehensweise widerspricht der Richtlinie nicht. Dabei kann dahinstehen, ob die erst nach Ergänzung der Ermessenserwägungen von der Klägerin vorgelegte Auftragserweiterung vom 23.03.2021 noch berücksichtigungsfähig ist, da die Klägerin auch durch deren Vorlage jedenfalls nicht zweifelsfrei darzulegen vermochte, dass die oben genannte Prüfung der Antragsberechtigung der Klägerin erfolgt ist.

104

Die Beklagte hat ihre Ermessenserwägungen mit Schriftsatz vom 08.02.2023 unter Berufung auf § 114 Satz 2 VwGO dahingehend plausibel ergänzt, dass die Klägerin keine den Anforderungen der Nr. 7.1 der Förderrichtlinie entsprechende Prüfung der Antragsberechtigung durch einen prüfenden Dritten nachgewiesen und diesbezügliche Zweifel an eigenen Prüfungen der Antragsberechtigung durch den prüfenden Dritten nicht ausgeräumt habe. Sie habe es in Ansehung der in dem Verfahren vor dem VG Würzburg bekanntgewordenen Umstände und einer deshalb ergangenen Aufforderung der Beklagten versäumt, innerhalb der von der Beklagten gesetzten Frist zu den Prüfungshandlungen des von ihr beauftragten prüfenden Dritten Stellung zu nehmen und insbesondere vorliegende Bescheinigungen des prüfenden Dritten über den ihm erteilten Auftrag und seine Auftragserledigung, Prüfungsbescheinigungen, Prüfungsbestätigungen etc. sowie Unterlagen zur Auftragserteilung vorzulegen und den Umfang etwaig vorgenommener Prüfungen des Förderantrags glaubhaft zu machen.

105

Da die natürliche Person, die im gegenständlichen Verfahren für die Klägerin als handelnder prüfender Dritter auftrat, ihre Tätigkeit ausweislich ihrer Selbstdarstellung im Internet bei der ... AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als Angestellter ausübe und diese wiederum auf ihrer Internetseite auf diverse Veröffentlichungen des IDW hinweise, bestehe für die über Steuermittel verfügende Beklagte vor dem Hintergrund der in dem Verfahren vor dem VG Würzburg offengelegten Umstände ein hinreichender Anlass zur Klärung, ob der bei einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft angestellte Dritte ggf. entsprechend des der Beklagten erst im dortigen Verfahren bekanntgewordenen IDW-Papiers bestimmte Umstände nicht selbst geprüft habe.

106

Das dem IDW-Papier zugrundeliegende Verständnis des Prüfungsbegriffs reiche nicht aus, um den Anforderungen der Nr. 7.1 der Förderrichtlinie zu entsprechen. Die weitgehende Auslagerung der inhaltlichen Prüfung der Förderanträge auf die prüfenden Dritten verfolge das Ziel, einerseits die Förderstellen zu entlasten und eine zügige Mittelbereitstellung zu ermöglichen, andererseits die nicht unbegrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel vor einer unberechtigten Inanspruchnahme zu schützen. Förderstellen und Fördermittelgeber müssten sich daher darauf verlassen können, dass die prüfenden Dritten Bestätigungen abgeben, die auf einer sorgfältigen eigenen Prüfung der relevanten Angaben in den Förderanträgen beruhen.

107

Ein Nachschieben von Ermessenserwägungen ist bei Verwaltungsakten, deren Rechtmäßigkeit sich nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Behördenentscheidung beurteilt zulässig, wenn die nachgeschobenen Erwägungen Umstände berücksichtigen, die bereits bei Bescheiderlass vorlagen, der Verwaltungsakt durch die nachgeschobenen Erwägungen nicht in seinem Wesen verändert wird und die Berücksichtigung im Prozess die Rechtsverteidigung des Betroffenen nicht beeinträchtigt wird (BVerwG, U.v. 20.06.2013 – 8 C 46/12 – juris Rn. 32). Diese Voraussetzungen sind hier gegeben, insbesondere hatte die Klägerin noch ausreichend Zeit, zu den ergänzenden Erwägungen Stellung zu nehmen und hat dies auch getan.

108

Unabhängig hiervon war nach der dem Gericht vorgelegten „Auftragserweiterung für Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Beantragung von Überbrückungshilfen“ vom 23.02.2021 nicht die Einzelperson mit der Antragstellung als prüfender Dritter beauftragt, sondern deren Arbeitgeber, die ... AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Diese war von Klägerin beauftragt worden, im Zusammenhang mit der Beantragung der Überbrückungshilfe unterstützend tätig zu werden. Deren deutsche Niederlassungen sind ausweislich der Homepage des Instituts der Wirtschaftsprüfer e.V. (IDW) als ordentliche Mitglieder aufgeführt ([https://caruso.idw.de/mverz_result.jsp?name=...&vorname=&plz_von=&plz_bis=&ort=&km=0&einzel_praxis=Y&einzel_ang=Y&gesellschaft=Y&niederl=Y&V_OUTPUTSIZE=10&orderby=adresse_name](https://caruso.idw.de/mverz_result.jsp?name=&vorname=&plz_von=&plz_bis=&ort=&km=0&einzel_praxis=Y&einzel_ang=Y&gesellschaft=Y&niederl=Y&V_OUTPUTSIZE=10&orderby=adresse_name), zuletzt aufgerufen am 12.04.2023).

109

Es kann allerdings dahinstehen, ob das Hinweispapier des IDW hier direkt anwendbar wäre, denn in Ziff. 2 der Auftragserweiterung finden sich vergleichbare, haftungsbeschränkende Formulierungen, wonach die Überprüfung der Angaben zur Identität und Anspruchsberechtigung auf Richtigkeit auf Basis der vom Auftraggeber vorgelegten Unterlagen erfolge. Weiter ist der Hinweis enthalten, dass die Arbeit der ... AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht darauf ausgerichtet sei, Manipulationen oder Falschangaben des Managements des Auftraggebers aufzudecken. Diese Formulierungen lassen darauf schließen, dass vorliegend die für die Antragstellung notwendige Prüfung nur auf Grundlage der von der Klägerin zur Verfügung gestellten Informationen und Unterlagen erfolgt ist, während hingegen Ziff. 7.1 Satz 3 der Förderrichtlinie vorgibt, dass der prüfende Dritte die Angaben anhand geeigneter Unterlagen überprüfen muss.

110

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

111

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.