

Titel:

Billigkeitsleistungen in der Pandemie: Reichweite der Selbstbindung der Verwaltung und Grenzen gerichtlicher Kontrolle

Normenketten:

VwGO § 88, § 102 Abs. 2, § 113 Abs. 1 S. 1, § 154 Abs. 1

BayHO Art. 23, Art. 44, Art. 53

GG Art. 3 Abs. 1

BV Art. 118 Abs. 1

Leitsätze:

1. Die Gewährung eines "fiktiven Unternehmerlohns" im Rahmen von Corona- Hilfsprogrammen, vorliegend nach den Richtlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst für von der Corona-Pandemie betroffene Soloselbstständige und Angehörige kulturnaher Berufe, stellt grundsätzlich eine Billigkeitsleistung ohne Rechtsanspruch dar. (Rn. 24 und 27) (red. LS Mendim Ukaj)
2. Der Richtliniengeber ist bei der Bestimmung des begünstigten Personenkreises und der Fördermodalitäten weitgehend frei. Die Verwaltung hat die selbstgesetzten Förderrichtlinien jedoch gleichmäßig, willkürfrei und im Einklang mit Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV sowie Art. 23, 44 BayHO anzuwenden. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich auf die Einhaltung dieser verfassungs- und haushaltsrechtlichen Schranken. (Rn. 24 – 26) (red. LS Mendim Ukaj)
3. Bestimmt eine Zuwendungsrichtlinie ausdrücklich die durchschnittlichen monatlichen Gesamteinnahmen als Bemessungsgrundlage, ist die Bewilligungsbehörde bei der Prüfung des Umsatzrückgangs hieran gebunden. Eine Förderung kann nur beansprucht werden, wenn der Umsatzrückgang im Antragszeitraum gegenüber dem Referenzzeitraum den in der Richtlinie vorgesehenen Schwellenwert (hier: mindestens 30 %) erreicht oder überschreitet. Ein geringerer Rückgang genügt auch dann nicht, wenn er mit einem pandemiebedingten Verlust verbunden ist. (Rn. 24, 26, 28 und 30) (red. LS Mendim Ukaj)
4. Erweist sich eine zunächst gewährte Billigkeitsleistung nachträglich als nicht richtlinienkonform oder überhöht, ist die Rückforderung nach Nr. 9.1 iVm Nr. 10 S. 2 der Richtlinien rechtmäßig. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zuwendungsrecht, Soloselbstständigenprogramm, Corona-Soforthilfen, Coronavirus, Finanzhilfe, fiktiver Unternehmerlohn, Soloselbstständige, Künstlerförderung, kulturelle Berufe, Bewilligungsbescheid, Billigkeitsleistung ohne Rechtsanspruch, Verwaltungspraxis / Selbstbindung der Verwaltung, gerichtliche Kontrolle bei Förderrichtlinien, Umsatzrückgang, Zuwendungsrichtlinie, Willkürverbot, Rückforderung, Pressemitteilungen ohne Bindungswirkung

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

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

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger, der nach seinen Angaben als Journalist tätig ist, begehrt die Aufhebung des Schlussbescheids der Beklagten vom 7. September 2023, den diese im Vollzug der Richtlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst für die Gewährung eines fiktiven Unternehmerlohns zur Sicherung des Lebensunterhalts der von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) betroffenen

soloselbstständigen Künstlerinnen und Künstler sowie Angehörigen kulturnaher Berufe vom 11. März 2021 (zuletzt geändert mit Bekanntmachung vom 8. März 2023, BayMBI. Nr. 195) – Az. K. 1-K1206.0/3 (im Folgenden: Zuwendungsrichtlinie), erlassen hat.

2

Mit Antrag vom 31. März 2021 beantragte der Kläger die Gewährung eines fiktiven Unternehmerlohns im Rahmen des Soloselbstständigenprogramms gemäß der Zuwendungsrichtlinie. Er gab dabei durchschnittliche monatliche Gesamteinnahmen im Antragszeitraum i.H.v. EUR 459,00 an.

3

Mit Bewilligungsbescheid vom 17. Mai 2021 gewährte der Beklagte eine Finanzhilfe zum Ersatz des fiktiven Unternehmerlohns für die Monate Oktober, November und Dezember 2020 in Höhe von insgesamt Euro 3.540,00.

4

Mit Änderungsmitteilung vom 3. August 2022 teilte der Kläger abschließend sein Einkommen im Bewilligungszeitraum mit. Die Gesamteinnahmen des Klägers setzen sich dabei aus den Nettoeinnahmen seiner selbstständigen Tätigkeit in Höhe von jährlich EUR 47.004,23 und seiner Rente von jährlich EUR 24.822,00 zusammen. Daraus ergaben sich für den beantragten Förderzeitraum Oktober bis Dezember 2020 durchschnittliche monatliche Gesamteinnahmen des Klägers in Höhe von EUR 4.767,00. Die durchschnittlichen monatlichen Gesamteinnahmen des Klägers im Vergleichszeitraum Januar bis Dezember 2019 betrugen EUR 5.986,00.

5

Mit Schreiben vom 13. Juni 2023 teilte der Beklagte mit, dass sich nach dieser Änderungsmitteilung die Gesamtbewilligung ändere und auf EUR 0,00 korrigiert werde, da statt eines für die Gewährung des fiktiven Unternehmerlohns erforderlichen Umsatzrückgangs im Vergleich zum Jahr 2019 von mindestens 30% lediglich ein Umsatzrückgang von 20,36% vorläge. Er forderte außerdem den Kläger unter Fristsetzung zur Stellungnahme hierzu auf.

6

Mit E-Mail vom 23. Juni 2023 nahm der Kläger Stellung und trug im Wesentlichen vor, dass die anzugebenden Nettoeinnahmen nichts mit dem Einkommen zu tun hätten und er im Jahr 2020 einen Verlust in Höhe von EUR 13.590,98 erwirtschaftet habe.

7

Mit Schlussbescheid vom 7. September 2023 ersetzte der Beklagte den Bewilligungsbescheid vom 17. Mai 2021, setzte die Gesamtbewilligung auf insgesamt EUR 0,00 fest und forderte den ausbezahlten Betrag in Höhe von EUR 3.540,00 zurück. Zur Begründung trug er im Wesentlichen vor, dass sich aus den später nachgewiesenen Gesamteinnahmen im Antragszeitraum (Oktober bis Dezember 2020) durchschnittliche monatliche Gesamteinnahmen von EUR 4.767,00 und damit ein Umsatzrückgang von 20,36% im Vergleich zu den durchschnittlichen monatlichen Gesamteinnahmen im Vergleichszeitraum Januar bis Dezember 2019 (EUR 5.986,00) ergeben hätten. Gemäß der genannten Richtlinie sei aber ein Umsatzrückgang von mindestens 30% Antragsvoraussetzung für die Gewährung des fiktiven Unternehmerlohns.

8

Am 22. September 2023 erhob der Kläger Klage zum Verwaltungsgericht München und beantragte sinngemäß,

9

den Schlussbescheid der Beklagten vom 7. September 2023 aufzuheben.

10

Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, dass es in einer Pressemeldung des bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 18. April 2023 heiße: „... Soloselbstständige sehen sich angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Situation mit der Rückzahlung zu viel gezahlter Corona-Soforthilfen überfordert. Wer als Alleinstehender bis zu 25.000, – bzw. ansonsten 30.000 EUR – nach Steuern verdient, wird nichts zurückzahlen müssen.“ Außerdem sei die alleinige Zugrundelegung von Einnahmen beim Soloselbstständigenprogramm als Grundlage für die Zuwendung weder transparent noch nachvollziehbar und widerspreche jeder steuerlichen Betrachtung; diese

Betrachtungsweise sei im Vergleich zu den Grundlagen anderer Coronahilfen zudem ungerecht und verzerrend. Seiner Ansicht nach hätten die Nettoeinnahmen nichts mit Einkommen zu tun und er habe einen Verlust von EUR 13.590,98 erwirtschaftet.

11

Der Beklagte beantragte am 8. Januar 2024,

12

die Klage abzuweisen.

13

Zur Begründung trug er im Wesentlichen vor, dass sich aus der Zuwendungsrichtlinie ergebe, dass es sich bei der Finanzhilfe um eine Billigkeitsmaßnahme des Freistaats Bayern handle, die ohne Rechtsanspruch im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gewährt werde. Es sei Sache des Gebers einer Billigkeitsleistung, die Modalitäten einer Förderung festzulegen, seine Richtlinien auszulegen, den Förderzweck zu bestimmen und seine Förderpraxis nach seinen Vorstellungen entsprechend auszurichten. Geboten sei allerdings eine bayernweit gleichmäßige und willkürfreie Mittelverteilung. Dabei stehe es dem Richtliniengeber aber frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden. Der Beklagte habe seine Verwaltungspraxis während des gesamten Förderprogramms an der Zuwendungsrichtlinie ausgerichtet, die daher auch dem Schlussbescheid zugrunde gelegt worden sei. Anspruchsvoraussetzung nach Nummer 2 Satz 5 der Zuwendungsrichtlinie sei, dass die durchschnittlichen monatlichen Gesamteinnahmen im Antragszeitraum im Vergleich mit den durchschnittlichen monatlichen Gesamteinnahmen des Jahres 2019 durch Einnahmeausfälle aufgrund der Coronapandemie um mindestens 30% zurückgegangen sind. Beim Kläger sei allerdings nur ein Umsatzrückgang von 20,36% errechnet worden. Somit sei der Auszahlungsbetrag in voller Höhe von EUR 3.540,00 zurückzuerstatten.

14

Die zitierte Pressemeldung des bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 18. April 2023 betreffe nicht die finanzielle Hilfe, die auf Grundlage der Richtlinien für die Gewährung eines fiktiven Unternehmerlohns zur Sicherheit des Lebensunterhalts der von der Corona Virus Pandemie (SARS-CoV-2) betroffenen Soloselbstständigen Künstlerinnen und Künstler sowie Angehörigen kultureller Berufe gewährt wurde.

15

Am 9. Juli 2024 fand die mündliche Verhandlung statt, an der für den Kläger niemand teilnahm. Der Vertreter des Beklagten beantragte, die Klage abzuweisen.

16

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der vorgelegten Behördenakte und auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

17

Über den Rechtsstreit konnte ohne Anwesenheit des Klägers in der mündlichen Verhandlung verhandelt und entschieden werden, da der Kläger ordnungsgemäß zum Termin geladen worden ist und im Ladungsschreiben vom 11. Juni 2024, zugestellt am 13. Juni 2024, darauf hingewiesen wurde, dass im Falle des Nichterscheinens eines Beteiligten auch ohne ihn verhandelt und entschieden werden kann (§ 102 Abs. 2 VwGO).

18

Das Begehren des anwaltlich nicht vertretenen Klägers ist dahingehend auszulegen (§ 88 VwGO), dass der Schlussbescheid des Beklagten vom 7. September 2023 aufgehoben werden soll.

19

Die so verstandene Klage ist zulässig, aber unbegründet.

20

Der Kläger hat keinen Anspruch auf Aufhebung des Schlussbescheids der Beklagten vom 7. September 2023. Dieser ist vielmehr rechtmäßig, sodass der Kläger nicht in seinen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

21

Der Schlussbescheid der Beklagten vom 7. September 2023 ist rechtmäßig.

22

1) Der Schlussbescheid beruht auf Ziffer 9.1 i.V.m. Ziffer 10 S. 2 der Zuwendungsrichtlinie, wonach bereits erhaltene Finanzhilfen zurückgefordert werden können, wenn die Gewährung der Finanzhilfe auf falschen oder unvollständigen Angaben bei der Antragstellung beruht oder sich herausstellt, dass die Finanzhilfe den tatsächlichen Umsatzrückgang übersteigt.

23

Aus der Änderungsmitteilung des Klägers vom 3. August 2022 ergaben sich für den beantragten Förderzeitraum Oktober bis Dezember 2020 durchschnittliche monatliche Gesamteinnahmen des Klägers in Höhe von EUR 4.767,00, abweichend von den ursprünglich im Antrag angegebenen EUR 459,00. Im Vergleich zu den durchschnittlichen monatlichen Gesamteinnahmen im Vergleichszeitraum Januar bis Dezember 2019 i.H.v. EUR 5.986,00 ergibt sich damit ein rechnerischer Umsatzrückgang von 20,36%.

24

2) Ein Anspruch des Klägers auf Bewilligung der beantragten Zuwendung existiert nicht. Vielmehr erfolgt die Zuwendung auf der Grundlage der Zuwendungsrichtlinie im billigen Ermessen der Behörde unter Beachtung des Haushaltsrechts (Art. 53, 23, 44 BayHO). Ein Rechtsanspruch besteht danach nur ausnahmsweise, insbesondere aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis.

25

Der Norm- und der mit ihm insoweit gleichzusetzende Richtliniengeber (vgl. BVerwG, U.v. 14.3.2018 – 10 C 1/17 – juris Rn. 18) ist zunächst bei der Entscheidung darüber, welcher Personenkreis durch freiwillige finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden soll, weitgehend frei. Zwar darf der Staat seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen. Subventionen müssen sich vielmehr gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen und den Gleichheitssatz beachten. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen jedoch dem Norm- und Richtliniengeber in sehr weitem Umfang zu Gebote; solange die Regelung sich auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden (stRspr; vgl. z.B. BVerwG, U.v. 14.3.2018 – 10 C 1/17 – juris Rn. 18; BVerfG, U.v. 20.4.2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99 – juris Rn. 61).

26

Sind die Fördervoraussetzungen – wie hier – zulässigerweise in Förderrichtlinien geregelt, so müssen diese von der zuständigen Bewilligungsbehörde gleichmäßig (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV), im Einklang mit Art. 23 und 44 BayHO, ohne Verstoß gegen andere einschlägige Rechtsvorschriften und gemäß dem Förderzweck angewendet werden, wie dieser in den selbst gegebenen Richtlinien zum Ausdruck kommt. Die Verwaltungsgerichte haben sich auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. Entscheidend ist daher allein, wie die zuständige Behörde die Richtlinie im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger, zu einer Selbstbindung führenden Verwaltungspraxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen an den Gleichheitssatz gebunden ist. Dabei darf eine solche Richtlinie nicht – wie Gesetze oder Rechtsverordnungen – gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, eine dem Grundsatz der Gleichbehandlung entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (aktuell z.B. BayVGh, B.v. 3.8.2022 – 22 ZB 22.1151 – juris Rn. 17; B.v. 31.3.2022 – 6 ZB 21.2933 – juris Rn. 7; B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.2023 – juris Rn. 6; vgl. ferner BVerwG, U.v. 16.6.2015 – 10 C 15.14 – juris Rn. 24; B.v. 11.11.2008 – 7 B 38.08 – juris Rn. 9; BayVGh, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris Rn. 26 m.w.N.; B.v. 9.3.2020 – 6 ZB 18.2102 – juris Rn. 9; VG München U.v. 15.11.2021 – M 31 K 21.2780 – juris Rn. 21; U.v. 5.7.2021 – M 31 K 21.1483 – juris Rn. 23).

27

Nur entsprechend den vorgenannten Grundsätzen kann ein Anspruch auf Förderung im Einzelfall bestehen. Im Vorwort der hier einschlägigen Zuwendungsrichtlinie wird im Übrigen auch ausdrücklich klargestellt, dass

die Gewährung des fiktiven Unternehmerlohns im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel als Billigkeitsleistung ohne Rechtsanspruch nach pflichtgemäßem Ermessen gewährt wird.

28

Die maßgebliche ständige Zuwendungspraxis des Beklagten beruht nach seinem insoweit unbestrittenen Vortrag auf der Zuwendungsrichtlinie unter ergänzender Heranziehung der im Internet abrufbaren FAQs zum Soloselbständigenprogramm. Gemäß Ziffer 2 S. 5 der Zuwendungsrichtlinie kann der Antragsteller die Gewährung eines fiktiven Unternehmerlohns in Höhe des Umsatzrückgangs im Antragszeitraum, höchstens jedoch EUR 1.180,00 pro Antragsmonat, beantragen. Antragsvoraussetzung für die Gewährung eines fiktiven Unternehmerlohns nach Ziffer 2 S. 5 der Zuwendungsrichtlinie ist, „dass die durchschnittlichen bzw. die zu erwartenden durchschnittlichen monatlichen Gesamteinnahmen des Antragstellers im Antragszeitraum verglichen mit den durchschnittlichen monatlichen Gesamteinnahmen des Jahres 2019 durch Einnahmeausfälle aufgrund der Corona-Pandemie um mindestens 30 Prozent zurückgegangen sind (erheblicher Umsatzrückgang).“

29

Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, da sich aus den korrigierten Angaben des Klägers nur ein Umsatzrückgang von 20,36% ergibt.

30

Das Abstellen auf die Gesamteinnahmen des Klägers im Antragszeitraum beruht auf dem klaren Wortlaut der Zuwendungsrichtlinie und ist unter Betrachtung der o. g. Anforderungen nicht zu beanstanden. Der Beklagte hat in seinem Schlussbescheid zum Ausdruck gebracht, dass sich seine ständige Verwaltungspraxis am Wortlaut der Zuwendungsrichtlinie orientiert. Für den Schluss auf eine willkürliche Verwaltungspraxis bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte. Auch der Gleichheitssatz wurde vorliegend nicht verletzt und es ist kein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften ersichtlich.

31

3. Die Gewährung des fiktiven Unternehmerlohns erfolgte gemäß Ziffer 9.1 S. 2 der Zuwendungsrichtlinie ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Rückforderung.

32

Ein Anspruch des Klägers auf Gewährung eines fiktiven Unternehmerlohns nach der Zuwendungsrichtlinie besteht daher nicht, sodass der Beklagte den bereits gewährten Betrag rechtmäßig zurückgefordert hat.

33

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

34

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