VG Würzburg, Urteil v. 14.10.2024 – W 8 K 23.488

Titel:

Bewilligung einer Zuwendung aus dem bayerischen regionalen Förderprogramm für die gewerbliche Wirtschaft

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1
BayHO Art. 23, Art. 44
BayVwVfG Art. 49 Abs. 2 S. 1, Abs. 2a S. 1 Nr. 1, Nr. 2, Art. 49a
VwGO § 42 Abs. 1 Hs. 2 Alt. 1

Leitsätze:

1. Bei Zuwendungen aufgrund von Richtlinien, wie den Richtlinien BRF, handelt es sich um eine Zuwendung, die ohne Rechtsanspruch auf der Grundlage der einschlägigen Förderrichtlinien und der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen im billigen pflichtgemäßen Ermessen der Behörde und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gewährt wird, wobei ein Rechtsanspruch nur ausnahmsweise, insbesondere aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG), durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis auf Basis der einschlägigen Richtlinie besteht. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)
2. Bei der rechtlichen Beurteilung staatlicher Fördermaßnahmen, die nicht auf Rechtsnormen, sondern lediglich auf verwaltungsinternen ermessenslenkenden Vergaberichtlinien beruhen, kommt es nicht auf eine objektive Auslegung der Richtlinien an, sondern grundsätzlich nur darauf, wie die ministeriellen Vorgaben von der zuständigen Stelle tatsächlich verstanden und praktiziert worden sind. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
3. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Bewertung der Voraussetzungen der Gewährung der Zuwendung nach den Richtlinien BRF ist dem materiellen Recht folgend, das hier vor allem durch die Richtlinien BRF und deren Anwendung durch die Behörde in ständiger Praxis vorgegeben wird, der Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Bescheides. (Rn. 34) (redaktioneller Leitsatz)
4. Aufgrund des freiwilligen Charakters einer Förderung und dem weiten Ermessen des Förderungsgebers bei der Aufstellung von Förderrichtlinien ist eine entsprechende Nachprüfung der Förderrichtlinien nur im Hinblick auf eine möglicherweise willkürliche Ungleichbehandlung potenzieller Förderungsempfänger eröffnet, nicht aber in Form einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. (Rn. 45) (redaktioneller Leitsatz)
5. 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. (Rn. 46) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zuwendung nach BRF, Absenkung der Förderquote, teilweise Rückforderung einer Zuwendung, Nichterreichen des Arbeitsplatzziels im Zeitraum der fünfjährigen Bindungsfrist, Nichtbeachtung von Auflagen und Mitwirkungspflichten, besondere Nebenbestimmungen für Zuwendungen an die gewerbliche Wirtschaft (BNZW), atypischer Fall, fehlerfreie Ausübung des Widerrufsermessens, Regelfall des Widerrufs wegen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung, Bewilligung, Zuwendung, Rückforderung, Versagungsgegenklage, Verwaltungspraxis, Selbstbindung, Gleichbehandlungsgrundsatz, Ermessen, Auslegung, maßgeblicher Zeitpunkt, Verhältnismäßigkeitsprüfung, Rechtsanspruch, Förderrichtlinie

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerinnen haben die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldnerinnen zu tragen.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1
Die Klägerinnen begehren die Bewilligung einer weiteren Zuwendung aus dem bayerischen regionalen Förderprogramm für die gewerbliche Wirtschaft (Richtlinien BRF) in Höhe von 197.124,76 EUR und wenden sich gegen den Widerruf und die Rückforderung eines Teilbetrags der ihnen gewährten Zuwendung in Höhe von 197.124,76 EUR.

2
Mit Antrag vom 5. Dezember 2018 (Eingangsdatum: 6.12.2018) beantragten die Klägerinnen bei der Regierung von ... die Gewährung öffentlicher Finanzierungshilfen an die gewerbliche Wirtschaft – Industrie, Handwerk und sonstiges Dienstleistungsgewerbe -.

3
Mit Zuwendungsbescheid der Regierung von ...vom 23. August 2019 wurde den Klägerinnen aufgrund der Ermächtigung durch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie namens und im Auftrag des Freistaates Bayern als Projektförderung im Sinne von Art. 23 und 44 der Bayerischen Haushaltsordnung (BayHO) im Haushaltsjahr 2019 eine Zuwendung in Höhe von bis zu 493.000,00 EUR im Wege der Anteilsfinanzierung bewilligt. Dies entspricht 10,00% der förderfähigen Kosten von 4.931.254,99 EUR (Gesamtkosten 6.297.854,00 EUR). Die Bewilligung der Zuwendungshöhe erging unter dem Vorbehalt der endgültigen Festsetzung. Die Zuwendung verringert sich insbesondere in den Fällen der Nr. 2 der Besonderen Nebenbestimmungen für Zuwendungen an die gewerbliche Wirtschaft (BNZW) (Nr. I 1 des Bescheids). Unter Nr. I 3 des Bescheids war weiter bestimmt, dass die Zuwendungsempfänger die Zuwendung entsprechend dem unter Nr. II 3 des Bescheids dargestellten Finanzierungsplan als Investitionszuschuss einsetzen und die Bindungsfrist ab Ende des Durchführungszeitraums beginnt und frühestens nach fünf Jahren endet. Die Zuwendungsempfänger sind zur Beachtung der BNZW verpflichtet, die verbindlicher Bestandteil des Bescheids sind (Nr. I 5). Unbeschadet sonstiger Rückforderungsmöglichkeiten wurde der Widerruf oder die Rücknahme des Zuwendungsbescheids für den Fall vorbehalten, dass sich aufgrund einer Feststellung der Rechnungsprüfungsbehörden eine abweichende Entscheidung ergibt (Nr. I 6). Unter Nr. 1 der Auflagen (Nr. III) des Bescheides war weiter bestimmt, Zweck der Förderung sei insbesondere, dass entsprechend der Angaben der Klägerinnen im Antrag durch die mitfinanzierten Maßnahmen in der Betriebsstätte A. insgesamt 94,0 Dauerarbeitsplätze gesichert und 14,0 zusätzliche Dauerarbeitsplätze geschaffen würden und ständig besetzt seien. Als Dauerarbeitsplätze in diesem Sinne gälten nur Arbeitsplätze, die von vornherein auf Dauer angelegt und während der Bindungsfrist ständig besetzt seien oder zumindest dem Arbeitsmarkt tatsächlich dauerhaft angeboten würden.

4
Mit 1. Änderungsbescheid vom 30. November 2020 stimmte die Regierung von ... dem geänderten Investitions- und Bewilligungszeitraum, nunmehr vom 2. Januar 2019 bis 31. Dezember 2020, und den Änderungen des Investitions- und Finanzierungsplans zu.

5
Nachdem der Regierung von ... sechs Monate nach Ende des Investitionszeitraums noch kein Verwendungsnachweis vorgelegt worden war, forderte sie die Klägerinnen mit Schreiben vom 15. Juli 2021 auf, den Verwendungsnachweis spätestens bis zum 31. August 2021 einzureichen.

6
Mit E-Mail vom 31. August 2021 übermittelte der Steuerberater der Klägerinnen der Regierung von ... die ausgefüllten Unterlagen. Aus dem Verwendungsnachweis geht hervor, dass 81 Dauerarbeitsplätze gesichert wurden. Als Begründung wurde angegeben: „Corona-Pandemie – wir erwarten in den Jahren 2022/2023 eine Erhöhung auf 95 bis 100 Arbeitsplätze.“ Für den Wegfall von 13 Arbeitsplätzen in Zusammenhang mit der Erweiterungsinvestition und an anderer Stelle des Betriebs wurde als Grund ein temporärer Absatzrückgang durch geringeren Export angegeben. Nach dem Beiblatt „Arbeitsplätze“ betrug die Zahl der Arbeitsplätze nach Abschluss der Maßnahme 81.

7
Nach mehrmaliger Aufforderung durch die Regierung von ... zur Vorlage aktueller Informationen über die Anzahl der vorhandenen Arbeitsplätze in der Betriebsstätte A. übermittelte der Steuerberater der Klägerinnen mit E-Mail vom 31. Januar 2022 das Beiblatt „Arbeitsplätze“, in dem die Arbeitsplatzzahl mit 82,00 angegeben wurde.

8
Mit Schreiben vom 12. Mai 2022 erklärte der Steuerberater, die Klägerin zu 1) habe in der Vergangenheit insbesondere Absatzmärkte in China und in Russland, auch in der Ukraine, erschlossen, aber auch in Südamerika und den USA. Ende 2019 habe die Corona-Krise diese Pläne weitgehend zunichtegemacht. 2022 habe der Ukraine-Krieg überrascht und die EU beschlossen, die Handelsbeziehungen mit Russland, die hervorragend gelaufen seien, einzufrieren. Aus diesen Gründen sei der Absatz deutlich heruntergebrochen. Betriebswirtschaftlich mache es grundsätzlich keinen Sinn, bei vermindertem Umsatz den Personalstock aufzubauen. Gleichwohl beruhe die Reduktion der Arbeitsplätze nicht auf einer Kündigungswelle durch die Klägerin, vielmehr hätten diese Mitarbeiter wegen des neuen Standorts selbst gekündigt, die Entfernung zur Wohnstätte sei diesen zu groß geworden.

9
Mit E-Mail vom 24. Januar 2023 teilte die Regierung von ... den Klägerinnen mit, dass mangels Mitteilung eines aktuellen Stands der besetzten Arbeitsplätze die Förderquote reduziert und der zu viel ausgezahlte Zuwendungsteilbetrag widerrufen und zurückgefordert werden müsse. Es wurde bis zum 3. Februar 2023 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

10
Nachdem die Klägerinnen mit E-Mail vom 16. Februar 2023 mitgeteilt hatten, dass 82,5 Vollzeitstellen besetzt und 27 Stellen ausgeschrieben seien, gab die Regierung von ... ihnen mit E-Mail vom 20. Februar 2023 letztmalig bis zum 6. März 2023 die Gelegenheit, die Veränderungen des Personalstands fortlaufend vom Beginn der Maßnahme (Januar 2019) bis heute in einer fortlaufenden Aufstellung darzustellen, wobei um Angabe der tatsächlichen auf Vollzeitbeschäftigung umgerechneten Daten gebeten wurde. Die erbetene Aufstellung wurde innerhalb der gesetzten Frist nicht eingereicht.

11
Mit Schlussbescheid vom 22. März 2023 widerrief die Regierung von ... ihren Zuwendungsbescheid vom 23. August 2019 in Verbindung mit dem 1. Änderungsbescheid vom 30. November 2020 in Höhe von 197.124,76 EUR und setzte die Zuwendung auf 295.875,24 EUR fest. Der Vorbehalt hinsichtlich der Zuwendungshöhe in Nr. I 1 des Zuwendungsbescheids wurde aufgehoben (Nr. 1). Der Kürzungsbetrag wurde in Höhe von 197.124,76 EUR zuzüglich Zinsen zur Rückzahlung fällig (Nr. 2). Das Dauerarbeitsplatzziel wurde reduziert. Als Zweck der Förderung wurde insbesondere bestimmt, dass durch die mitfinanzierte Maßnahme in der Betriebsstätte A. insgesamt 82,00 Dauerarbeitsplätze gesichert werden (Nr. 3). Weiter wurde bestimmt, dass der Zuwendungsbescheid der Regierung von ... vom 23. August 2019 in Verbindung mit dem 1. Änderungsbescheid vom 30. November 2020 insoweit bei im Übrigen gleichbleibenden Bestimmungen als geändert gilt (Nr. 4). Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, das Dauerarbeitsplatzziel habe nicht erreicht werden können. Ziel der Förderung sei es gewesen, 94,00 Dauerarbeitsplätze zu sichern und 10,00 Dauerarbeitsplätze neu zu schaffen. Die Entwicklung zeige deutlich, dass seit 2021 durchschnittlich 82,00 Dauerarbeitsplätze besetzt gewesen seien. Der Zuwendungsempfänger werde trotz starker Bemühungen das ursprüngliche Arbeitsplatzziel voraussichtlich in naher Zukunft nicht mehr erreichen. Zurzeit seien 82,50 Dauerarbeitsplätze besetzt. Gemäß Nr. I 5 des Zuwendungsbescheids i. V. m. Nr. 7 der BNZW könne der Zuwendungsbescheid widerrufen werden, wenn der Zuwendungszweck (Sicherung von 94,00 Dauerarbeitsplätzen/Schaffung von 10,00 Dauerarbeitsplätzen) nicht erreicht werde. Darüber hinaus könne nach Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 2 BayVwVfG der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise – auch mit Wirkung für die Vergangenheit – widerrufen werden, wenn die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Auszahlung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet werde. Die Ausübung des Ermessens gemäß Art. 49 Abs. 2a BayVwVfG unter Abwägung der Interessen des Freistaates Bayern an einer Rückforderung und der Interessen der Zuwendungsempfänger am Belassen der Zuwendung ergebe Folgendes: Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung spreche dafür, dass verausgabte Fördermittel, deren Verwendung nicht zweckentsprechend sei, wieder anderen Fördervorhaben zuzuführen seien. Gründe, warum anders verfahren werden sollte, seien nach Abwägung aller Umstände nicht erkennbar. Auch unter dem Aspekt eines Arbeitsplatzabbaus von 94,00 auf 82,00 Dauerarbeitsplätze (durchschnittliche Anzahl der Dauerarbeitsplätze im Bindungsfristjahr 2021) wäre eine Mitfinanzierung möglich gewesen, allerdings nur mit einer Förderquote von 6,00%. Unter Zugrundelegung dieses Fördersatzes in Höhe von 6,00% (ursprünglich 10%) ergebe sich bei förderfähigen Kosten in Höhe von 4.931.254,00 EUR ein Zuwendungsbetrag in Höhe von 295.875,24 EUR. Der Widerrufsbetrag betrage demzufolge 197.124,76

EUR. Gemäß Art. 49a Abs. 3 BayVwVfG sei der zu erstattende Betrag vom Eintritt der Unwirksamkeit des Verwaltungsakts an mit drei Prozentpunkten über dem Basiszinssatz jährlich zu verzinsen.

12
Mit Schreiben vom 13. April 2023 an die Klägerinnen berichtigte die Regierung von ... eine in der Begründung im Schlussbescheid enthaltene offenbare Unrichtigkeit (Schaffung von 10,00 statt 14,00 Dauerarbeitsplätzen).

II.

13
1. Am 19. April 2023 ließen die Klägerinnen gegen den Schlussbescheid vom 22. März 2023 Klage erheben und mit Schriftsatz vom 7. August 2023 zur Begründung im Wesentlichen vortragen: Soweit in der Begründung des Schlussbescheides formal auf die Anzahl der Dauerarbeitsplätze abgestellt werde, sei es zwar zutreffend, dass im maßgeblichen Zeitraum die in der Auflage vorgegebenen Dauerarbeitsplätze nicht hätten erreicht werden können, jedoch lasse die Begründung des Bescheides in keiner Weise erkennen, dass für die abweichende Zahl atypische Gründe, die zu einer abweichenden Beurteilung führten, vorlägen, und im Übrigen fehle für die getroffene Prognose, dass das ursprüngliche Ziel in absehbarer Zeit nicht erreicht werden könne, jegliche Begründung. Die Klägerseite habe im Rahmen des zu erbringenden Verwendungsnachweises wiederholt darauf hingewiesen, dass nach der ursprünglich im Jahr 2019 begonnenen positiven Entwicklung der Dauerarbeitsplätze durch die Anfang des Jahres 2020 einsetzende Corona-Pandemie ein unvorhergesehener und für die Klägerseite nicht beherrschbarer wirtschaftlicher Einbruch aufgetreten sei, der zu einer völligen untypischen Veränderung der Gesamtsituation geführt habe und für die Klägerseite trotz weitreichender Bemühungen unabwendbar gewesen sei. Aus der Aufstellung der Entwicklung der Mitarbeiterzahlen im Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis 31. März 2023 sei ersichtlich, dass zunächst im Jahr 2019 eine deutlich ansteigende Anzahl an Arbeitsplätzen vorhanden gewesen sei und zusätzliche Arbeitsplätze hätten geschaffen bzw. angeboten werden können. Insbesondere sei zum Ende des Jahres 2019 das erforderliche Ziel bereits erreicht gewesen. Weiterhin sei aus der vorgelegten Aufstellung zu ersehen, dass nach dem pandemiebedingten Einbruch im Jahr 2020 eine kontinuierliche Steigerung der Arbeitsplatzzahlen erreicht worden sei und nunmehr im Jahr 2023 das ursprüngliche, im Zuwendungsbescheid festgelegte Ziel überschritten sei. Im angefochtenen Bescheid bleibe vollkommen unberücksichtigt, dass die Klägerseite fortlaufend und ununterbrochen auch offene Stellen ausgeschrieben und somit dem Arbeitsmarkt zur Verfügung gestellt habe. Im Rahmen des Schriftverkehrs mit der Regierung von ... sei mehrfach auf die geänderten Rahmenbedingungen und die atypische Entwicklung hingewiesen und durch entsprechende Nachweise, insbesondere betriebswirtschaftliche Auswertungen, belegt worden. Insbesondere sei dargelegt worden, dass es sich um einen pandemiebedingten, vorübergehenden Einbruch handle, der die insgesamt positive Entwicklung nicht gefährde. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen sei davon auszugehen, dass der Widerruf der Zuwendung durch die Regierung von ... nicht hinreichend geprüft und begründet worden sowie von dem ihr zustehenden Ermessen kein Gebrauch gemacht worden sei.

14
Mit Schriftsatz vom 19. Februar 2024 ließen die Klägerinnen ergänzend ausführen, dass vorliegend während der Bindungsfrist völlig außergewöhnliche Umstände eingetreten seien, die weder vorherzusehen gewesen noch von den Klägerinnen zu vertreten seien. Die Umsatzstruktur und Auftragslage des Unternehmens sei hierbei maßgeblich vom Exportgeschäft abhängig, wobei in erster Linie der asiatische Markt von Bedeutung sei. Der Einbruch der Umsatzzahlen sei darauf zurückzuführen, dass pandemiebedingt das Exportgeschäft stark eingebrochen sei und sich dann – zeitlich verzögert – auch der entsprechende Umsatz in erheblichem Umfang verringert habe. Weiterhin sei zu berücksichtigen, dass trotz intensiver Bemühungen die jeweils ausgeschriebenen offenen Stellen nicht hätten besetzt werden können. In diesem Zusammenhang zeige sich jedoch die besondere Situation auf der Klägerseite, da tatsächlich im Jahr 2022 insgesamt 38 Neueinstellungen hätten erreicht werden können. Soweit diesen Neueinstellungen eine erhebliche Anzahl an beendeten Arbeitsverhältnissen gegenüberstehe, sei diese Entwicklung nicht absehbar gewesen. Insbesondere sei die Klägerseite davon überrascht worden, dass eine größere Anzahl von Arbeitskräften, die sich ursprünglich für die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses im Rahmen des Umzugs nach A. entschieden gehabt hätten, dann doch das Arbeitsverhältnis beendet hätten. Zu einer weiteren Verschlechterung der Arbeitsplatzsituation habe sodann noch beigetragen, dass entgegen den ursprünglichen Erwartungen die Zahl der Auszubildenden ebenfalls nicht habe erreicht werden können,

vielmehr habe sich die Anzahl der Auszubildenden nahezu halbiert. Dies sei auch deshalb bemerkenswert, weil die Klägerseite enorme Anstrengungen unternehme, um Bewerber sowohl für Ausbildungs- als auch Arbeitsplätze zu finden.

15
2. Mit Schriftsatz vom 7. September 2023 trat die Regierung von ... für den Beklagten der Klage entgegen und führte zur Begründung der Klageerwiderung im Wesentlichen aus: Grundsätzlich sähen die internen Bearbeitungshilfen für den Vollzug der Bayerischen regionalen Förderprogramme des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vor, dass bei Eintritt des Rückforderungsgrundes im ersten Jahr der Bindungsfrist eine Rückforderung in Höhe von 100% erfolgen könne. Bei Eintritt der Verfehlung in den Folgejahren könne entsprechend einer bestimmten Quote zeitanteilig widerrufen und zurückgefordert (80% bei Verfehlung im zweiten Jahr, 60% bei Verfehlung im dritten Jahr usw.) werden. Darüber hinaus sähen die Bearbeitungshilfen bei einer teilweisen Arbeitsplatzzielverfehlung die Möglichkeit vor, den Fördersatz bei einer Reduzierung des Arbeitsplatzziels im Rahmen des Ermessens anzupassen. Hierbei sei auf den Zeitpunkt der Förderentscheidung mit dem reduzierten Arbeitsplatzziel abzustellen. Gemäß Beschluss des GRW-Unterausschusses vom 26. März 2020 sei den Ländern empfohlen worden, in begründeten Fällen gemäß Teil II.A Nr. 4.2 des Koordinierungsrahmens der Gemeinschaftaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom Ermessensspielraum hinsichtlich des Absehens vom Widerruf und der Rückforderung Gebrauch zu machen, um von der Coronavirus-Pandemie betroffene GRWgeförderte Unternehmen möglichst nicht zusätzlich finanziell zu belasten. Dies komme nach Teil II.A Nr. 4.2.1 Abs. 1 des Koordinierungsrahmens nur in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger glaubhaft mache, dass die Nichterreichung der Fördervoraussetzungen auf bestimmten Umständen beruhe, die er nicht zu vertreten habe und die er im Zeitpunkt der Antragstellung auch bei Anwendung der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns nicht habe vorhersehen können. Es bedürfe insofern jeweils einer Einzelfallprüfung. Von einem Widerruf des Bewilligungsbescheides und einer Rückforderung der bereits gewährten Fördermittel könne insofern anteilig oder vollständig abgesehen werden. Dieser Beschluss habe Gültigkeit bis 31. Dezember 2021 gehabt und auch für BRF-Fälle entsprechend angewendet werden können. Diese Ausnahmeregelung greife nicht mehr, wenn zumindest auch noch im Jahr 2022 das Dauerarbeitsplatzziel nicht habe erfüllt werden können. In der Verwaltungspraxis der Regierung von ... sei bei Förderfällen, die aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie das Dauerarbeitsplatzziel im Zeitraum der Gültigkeit der oben genannten Ausnahmeregelung – also in den Jahren 2020 und 2021 – nicht hätten erfüllen können, von einer Rückforderung abgesehen worden. Auch Unternehmen, die im Rahmen einer Rationalisierungsmaßnahme eine Förderung beantragen würden, könne eine Zuwendung gewährt werden. Bei der Festlegung der Förderquote sei für Vorhaben mit Arbeitsplatzabbau jedoch ein angemessener Förderquotenabschlag zu berücksichtigen. Stelle sich bei geplanten Erweiterungsinvestitionen (Erhöhung der Dauerarbeitsplätze) im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung heraus, dass nicht im geplanten Umfang Arbeitsplätze geschaffen worden seien, werde nach der ständigen Verwaltungspraxis der Regierung von ... die Förderquote auf das Niveau angepasst, was bei einer sonst identischen Rationalisierungsmaßnahme gewährt worden wäre. Mit dieser Verwaltungspraxis sei eine Gleichbehandlung von Unternehmen sichergestellt. Die Klägerinnen hätten die Auflage des Arbeitsplatzziels nicht erfüllt und somit auch den damit verknüpften Zweck der Förderung verfehlt. Dabei sei zu berücksichtigen, dass das Arbeitsplatzziel für die gesamte Dauer der fünfjährigen Bindungsfrist erfüllt sein müsse, sodass bereits eine Verfehlung in einem Jahr für den Widerruf ausreichend sei.

16
Es sei unstreitig, dass das Arbeitsplatzziel in den Jahren 2021 und 2022 nicht erfüllt worden sei. Rein vorsorglich werde darauf hingewiesen, dass auch die nach Mitteilung vom 16. Februar 2023 vorhandenen 109,5 Arbeitsplätze das Ziel aus der Auflage nicht erfüllen. Laut Angabe der Klägerinnen seien hiervon nur 82,5 Arbeitsplätze tatsächlich besetzt und 27,0 Stellen offen gewesen. Offene Stellen könnten nur dann als Dauerarbeitsplätze anerkannt werden, wenn der Unternehmer alles ihm Mögliche getan habe, um für eine Besetzung des Arbeitsplatzes zu sorgen, was vorliegend nicht der Fall sei. Allein die Ausschreibung einer Stelle genüge für die Berücksichtigung als Arbeitsplatz im Sinne der Auflage nicht, wenn der Zuwendungsempfänger nicht auch plausibel darlegen könne, dass diese offene Stelle auch tatsächlich besetzt und ein neuer Mitarbeiter langfristig in den Betrieb integriert werden könne. Die Mitarbeiterfluktuation im Jahr 2022 (Schreiben vom 2.2.2023) und die Vielzahl der Arbeitnehmerkündigungen würden zeigen, dass neue Mitarbeiter nicht nachhaltig in den Betrieb hätten

integriert werden können. Die mitgeteilten Personalstände würden belegen, dass neben dem wachsenden Angebot offener Stellen gleichzeitig Stellen abgebaut worden seien. Die Regierung von ... habe das nach Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1, Nr. 2 BayVwVfG eingeräumte Ermessen fehlerfrei ausgeübt. Die einschlägigen Widerrufstatbestände seien verschuldensunabhängig. Der Zuwendungsempfänger trage grundsätzlich das wirtschaftliche Risiko für die Verfehlung von Subventionszielen, so auch bei dem Ziel der Sicherung und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen. Träten außergewöhnliche und unvorhersehbare Umstände hinzu, könne sich der Zuwendungsempfänger daher nur in engen Ausnahmefällen hierauf berufen. Die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs auf die wirtschaftliche Lage der Klägerinnen habe im Rahmen des Ermessens nicht berücksichtigt werden können, da sich insofern nur das allgemeine kaufmännische Risiko verwirklicht habe, dass sich Marktbedingungen ändern würden oder bestimmte Geschäftsbeziehungen aufgrund veränderter Umstände zeitweise nicht mehr unterhalten werden könnten und sich dadurch die Auftragslage verschlechtere. Der Ermessenspielraum hinsichtlich des Absehens vom Widerruf und der Rückforderung aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie sei umfassend geprüft worden. Die Regierung von ... habe in ihrer Verwaltungspraxis vergleichbare Sachverhalte (Förderungen für die gewerbliche Wirtschaft mit Dauerarbeitsplatzziel als Auflage) während der Corona-Pandemie analog gehandhabt. Von einem vollständigen Widerruf sei aufgrund der bis 31. Dezember 2021 gültigen Ausnahmeregelung nur bei den Unternehmen abgesehen worden, deren Dauerarbeitsplatzziel nachweislich als Folge der Corona-Pandemie nur im Zeitraum 2020 bis 2021 unterschritten worden sei. Die Klägerinnen hätten darüber hinaus wiederholt bestätigt, dass der Arbeitsplatzabbau nicht ausschließlich auf die Folgen der Corona-Pandemie zurückzuführen sei. Renteneintritte oder mögliche Kündigungen aufgrund der Betriebsverlagerung hätten bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung bei der Festlegung des Dauerarbeitsplatzziels berücksichtigt werden müssen. In ihrem Widerrufsermessen habe die Regierung zugunsten der Klägerinnen eine Änderungsbewilligung der ursprünglichen Bewilligung vorgenommen und die Zuwendung nur teilweise widerrufen. Die Rückforderungsentscheidung habe insbesondere auf der Tatsache beruht, dass in den ersten beiden Jahren der Bindungsfrist das Dauerarbeitsplatzziel deutlich unterschritten worden sei. Durch Anpassung des Dauerarbeitsplatzziels an die geänderten Rahmenbedingungen sei derjenige Fördersatz ermittelt worden, der bei reduziertem Arbeitsplatzziel hätte gewährt werden können, und dementsprechend ein Teilwiderruf erlassen worden. Bei der Widerrufsentscheidung habe ebenfalls der wiederholte Verstoß der Klägerinnen gegen die Mitwirkungspflichten aus Nr. I.5 des Zuwendungsbescheids i. V. m. Nr. 4.2 BNZW Berücksichtigung gefunden. So hätten die Klägerinnen die Verfehlung des Arbeitsplatzziels stets nur auf mehrmalige Aufforderung der Regierung von ... mitgeteilt. Auch der Verwendungsnachweis sei nur nach Fristablauf und entsprechender Aufforderung vorgelegt worden. Allein diese Verstöße würden grundsätzlich bereits einen Widerruf nach Nr. I.5 des Zuwendungsbescheids i. V. m. Nr. 7.3.2 BNZW rechtfertigen. Auch vor diesem Hintergrund komme ein vollständiger Verzicht auf den Widerruf nicht in Betracht.

17
Mit weiterem Schriftsatz vom 23. Februar 2024 trug die Regierung von ... im Wesentlichen vor, dass nach Nr. 7.2 der Förderrichtlinie ein Ausschöpfen des Förderhöchstsatzes nur im Einzelfall und nur bei Vorliegen besonderer Struktureffekte möglich sei. Mit der ursprünglich geplanten Sicherung von 94,0 sowie der Schaffung von 14,0 Dauerarbeitsplätzen sei dieser besondere Struktureffekt gegeben gewesen, nicht jedoch mit einem Arbeitsplatzabbau. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Aufhebungsbescheids sei der Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung, sodass Entwicklungen nach dem 22. März 2023, wie beispielsweise aktuelle Bemühungen Personal einzustellen, von vornherein unerheblich seien.

18
3. In der mündlichen Verhandlung am 26. Februar 2024 beantragte der Klägerbevollmächtigte:

19
Der Beklagte wird unter Änderung des Schlussbescheids der Regierung von ... vom 22. März 2023 verpflichtet, den Klägerinnen wie beantragt eine Zuwendung aus dem bayerischen regionalen Förderprogramm für die gewerbliche Wirtschaft (BRF) in Höhe von weiteren 197.124,76 EUR (insgesamt 493.000,00 EUR) zu bewilligen.

20
Die Beklagtenvertreterin beantragte,

die Klage abzuweisen.

21
Die Beteiligten verzichteten jeweils auf weitere mündliche Verhandlung.

22
Das Gericht sagte zu, vor dem 30. April 2024 nicht zu entscheiden, um eine mögliche außergerichtliche Einigung zu ermöglichen, und bat bis spätestens 30. April 2024 um Mitteilung der weiteren Entwicklung.

23
4. Mit Schriftsatz vom 24. April 2024 teilte die Regierung von ... mit, dass sie nach Prüfung der von den Klägerinnen übermittelten Unterlagen und Informationen weiterhin keine Möglichkeit einer außergerichtlichen Einigung sehe. Die übermittelte Übersicht über die Entwicklung der Anzahl der Dauerarbeitsplätze von 01/2019 bis 02/2024 stehe größtenteils im Widerspruch zu den bisher übermittelten Daten und zeige, dass im Februar 2023 tatsächlich nur 70,5 Arbeitsplätze (62 Vollzeit 5,5 Teilzeit und 3 Azubis) besetzt gewesen seien.

24
Mit Schriftsatz vom 26. Juni 2024 führten die – inzwischen anwaltlich nicht mehr vertretenen – Klägerinnen unter anderem aus, sie hätten während des Förderzeitraums Kurzarbeitergeld bezogen, und wiesen darauf hin, dass ihr Bedarf an Fachkräften währenddessen aufgrund der coronabedingten Auftragslage geringer gewesen sei.

25
Mit Schriftsatz vom 18. September 2024 machten die Klägerinnen Ausführungen zu ihrer Problematik, Fachkräfte für ihren Betrieb zu finden.

26
5. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte sowie die beigezogene Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

27
Die Klage, über die nach § 101 Abs. 2 VwGO mit Einverständnis der Beteiligten ohne weitere mündliche Verhandlung entschieden werden konnte, ist zulässig, aber unbegründet.

28
Die Klage ist als Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 Halbs. 2 Alt. 1 VwGO) bezüglich der beantragten Förderung (Nr. 1 Halbsatz 2 und Nr. 3 des streitgegenständlichen Bescheides) und als Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Halbs. 1 VwGO) hinsichtlich des teilweisen Widerrufs und der Änderung des Zuwendungsbescheides und hinsichtlich der Anordnung der Rückzahlungspflicht zuzüglich Zinsen (Nr. 1 Halbsatz 1, Nr. 2 und Nr. 4 des streitgegenständlichen Bescheides) statthaft und auch im Übrigen zulässig.

29
Die Klage ist unbegründet.

30
Der Bescheid des Beklagten vom 22. März 2023 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerinnen nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 VwGO). Die Klägerinnen haben keinen Anspruch auf Verpflichtung des Beklagten, ihnen die beantragte weitere Förderleistung zu gewähren. Weder der teilweise Widerruf der Förderung noch die Rückforderung sind von Rechts wegen zu beanstanden.

31
Dass die Voraussetzungen für die endgültige Gewährung der begehrten weiteren Zuwendung nach den Richtlinien BRF in Höhe von 197.124,76 EUR nicht vorliegen und die Voraussetzungen für den teilweisen Widerruf bzw. die Änderung des Zuwendungsbescheids und die Rückzahlung des Betrages gegeben sind, hat der Beklagte im streitgegenständlichen Schlussbescheid vom 22. März 2023, auf dessen Gründe, die sich das Gericht zu eigen macht, zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen wird (§ 117 Abs. 5 VwGO), zutreffend begründet und mit Klageerwiderungsschriftsatz vom 7. September 2023 und weiterem

Schriftsatz vom 23. Februar 2024 sowie in der mündlichen Verhandlung am 26. Februar 2024 vertiefend, schlüssig und in nachvollziehbarer Weise erläutert.

32
Bei Zuwendungen der vorliegenden Art aufgrund von Richtlinien, wie den Richtlinien BRF, handelt es sich – wie sich bereits aus der Vorbemerkung Abs. 2 und 3 der Richtlinien BRF ergibt – um eine Zuwendung, die ohne Rechtsanspruch im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gewährt wird. Eine explizite Rechtsnorm, die konkret einen Anspruch der Klägerinnen auf Bewilligung der bei dem Beklagten beantragten Zuwendung begründet, existiert nicht. Vielmehr erfolgt die Zuwendung auf der Grundlage der einschlägigen Förderrichtlinien und der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen im billigen pflichtgemäßen Ermessen der Behörde und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel (vgl. Vorbemerkung Abs. 1 und 3 der Richtlinien BRF sowie Art. 23, 44 BayHO). Ein Rechtsanspruch besteht danach nur ausnahmsweise, insbesondere aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis auf Basis der einschlägigen Richtlinie. Förderrichtlinien begründen als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften nicht wie Gesetze und Rechtsverordnungen unmittelbar Rechte und Pflichten, sondern entfalten erst durch ihre Anwendung Außenwirkung. Das Gericht ist somit grundsätzlich an den Zuwendungszweck gebunden, wie ihn der Zuwendungsgeber versteht. Für die gerichtliche Prüfung einer Förderung ist deshalb entscheidend, wie die Behörde des zuständigen Rechtsträgers die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz gebunden ist (vgl. allgemein BayVGH, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – BayVBl 2020, 365 – juris Rn. 26 und zur Förderung nach den Richtlinien BRF VG Bayreuth, U.v. 20.3.2023 – B 8 K 21.361 – juris Rn. 70, 75 f.).

33
Bei der rechtlichen Beurteilung staatlicher Fördermaßnahmen, die wie hier nicht auf Rechtsnormen, sondern lediglich auf verwaltungsinternen ermessenslenkenden Vergaberichtlinien beruhen, kommt es danach nicht auf eine objektive Auslegung der Richtlinien an, sondern grundsätzlich nur darauf, wie die ministeriellen Vorgaben von der zuständigen Stelle tatsächlich verstanden und praktiziert worden sind (vgl. BayVGH, U.v. 10.12.2015 – 4 BV 15.1830 – juris Rn. 42 m.w.N.). Der Zuwendungsgeber bestimmt im Rahmen des ihm eingeräumten Ermessens darüber, welche Ausgaben er dem Fördergegenstand zuordnet und wer konkret begünstigt werden soll. Außerdem obliegt ihm allein die Ausgestaltung des Förderverfahrens. Es ist allein Sache des Zuwendungsgebers, die Modalitäten einer Förderung einschließlich Fristsetzungen festzulegen, seine Richtlinien auszulegen und den Förderzweck zu bestimmen sowie seine Förderpraxis nach seinen Vorstellungen entsprechend auszurichten (vgl. VG Bayreuth, U.v. 20.3.2023 – B 8 K 21.361 – juris Rn. 75 f. m.w.N.).

34
Der maßgebliche Zeitpunkt für die Bewertung der Voraussetzungen der Gewährung der Zuwendung nach den Richtlinien BRF ist dem materiellen Recht folgend, das hier vor allem durch die Richtlinien BRF und deren Anwendung durch die Beklagte in ständiger Praxis vorgegeben wird, der Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Bescheides (vgl. VG Bayreuth, U.v. 20.3.2023 – B 8 K 21.361 – juris Rn. 79), sodass – abgesehen von vertiefenden Erläuterungen – ein neuer Tatsachenvortrag oder die Vorlage neuer Unterlagen im Klageverfahren grundsätzlich irrelevant sind. Alles, was im Verwaltungsverfahren nicht vorgebracht oder erkennbar war, konnte und musste der Beklagte auch im Rahmen der konkreten Ermessensausübung nicht berücksichtigen, so dass ermessensrelevante Tatsachen, die erstmals im Klageverfahren vorgebracht werden, im Nachhinein keine Berücksichtigung finden können.

35
Nach den dargelegten Grundsätzen haben die Klägerinnen keinen Anspruch auf eine Gewährung der begehrten weiteren Zuwendung nach den Richtlinien BRF. Weder die Richtlinien BRF selbst noch ihre Handhabung in ständiger Verwaltungspraxis der Beklagten sind vorliegend zu beanstanden.

36
Mangels gesetzlicher Anspruchsgrundlage steht den Klägerinnen nur ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung zu. Bei der dem Gericht gemäß § 114 VwGO nur beschränkt möglichen Überprüfung der Ermessensentscheidung ist der streitgegenständliche Bescheid nicht zu beanstanden. Der Beklagte hat insbesondere den Rahmen, der durch die haushaltsrechtliche Zweckbestimmung gezogen wurde, eingehalten, den erheblichen Sachverhalt vollständig und im Ergebnis zutreffend ermittelt und sich

bei der eigentlichen Beurteilung an allgemeingültige Bewertungsmaßstäbe gehalten, insbesondere das Willkürverbot und das Gebot des Vertrauensschutzes nicht verletzt.

37
Der Beklagte hat mit Bezug auf die Richtlinien BRF seine Verwaltungspraxis plausibel dargelegt, wonach eine Mitfinanzierung des Vorhabens der Klägerinnen nur mit einer Förderquote von 6,00%, nicht aber mit einer Quote von 10,00% möglich gewesen sei, weil es statt der Sicherung von insgesamt 94,00 Dauerarbeitsplätzen und der Schaffung von 14 weiteren Dauerarbeitsplätzen zu einem Arbeitsplatzabbau auf 82,00 Arbeitsplätze gekommen sei. Die Bearbeitungshilfen sähen bei einer teilweisen Arbeitsplatzzielverfehlung die Möglichkeit vor, den Fördersatz bei einer Reduzierung des Arbeitsplatzziels im Rahmen des Ermessens anzupassen. Hierbei sei auf den Zeitpunkt der Förderentscheidung mit dem reduzierten Arbeitsplatzziel abzustellen. Auch Unternehmen, die im Rahmen einer Rationalisierungsmaßnahme eine Förderung beantragen würden, könne eine Zuwendung gewährt werden. Bei der Festlegung der Förderquote sei für Vorhaben mit Arbeitsplatzabbau jedoch ein angemessener Förderquotenabschlag zu berücksichtigen. Stelle sich bei geplanten Erweiterungsinvestitionen (Erhöhung der Dauerarbeitsplätze) im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung heraus, dass nicht im geplanten Umfang Arbeitsplätze geschaffen worden seien, werde nach der ständigen Verwaltungspraxis der Regierung von ... die Förderquote auf das Niveau angepasst, was bei einer sonst identischen Rationalisierungsmaßnahme gewährt worden wäre. Mit dieser Verwaltungspraxis sei eine Gleichbehandlung von Unternehmen sichergestellt.

38
Das Verständnis und die geübte Verwaltungspraxis des Beklagten entspricht zudem dem Zweck der Richtlinien BRF, wonach die Förderung möglichst gleichwertige Lebensbedingungen und ausgeglichene Wettbewerbschancen in allen Landesteilen schaffen soll, weshalb Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft gefördert werden können, die die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft stärken und neue Arbeitsplätze schaffen bzw. vorhandene Arbeitsplätze sichern (Nr. 1 Sätze 1 und 2 der Richtlinie BRF). Danach entspräche es nicht der Zielsetzung der Förderung, aus der Perspektive einzelner Unternehmen die maximale Beihilfeintensität von 10% der beihilfefähigen Kosten bei mittleren Unternehmen (Art. 17 Nr. 6 Buchst. b AGVO – Verordnung EU Nr. 651/2014) auszuschöpfen, wenn es letztlich zu einem Arbeitsplatzabbau kommt.

39
Die Klägerinnen haben keine letztlich durchgreifenden Argumente vorgebracht, die für eine andere geübte Verwaltungspraxis sprechen und eine andere Beurteilung rechtfertigen würden.

40
Laut dem mit E-Mail der Steuerkanzlei der Klägerinnen vom 31. August 2021 an die Regierung von ... übermittelten Beiblatt „Arbeitsplätze“ wurde unter dem Punkt „Entwicklung der Dauerarbeitsplätze“ die Zahl der Arbeitsplätze nach Abschluss der Maßnahme mit 81,0 angegeben. In dem mit weiterer E-Mail der Steuerkanzlei vom 31. Januar 2022 übersendeten Beiblatt „Arbeitsplätze“ wurde die Zahl der Arbeitsplätze nach Abschluss der Maßnahme mit 82 angegeben. Auch nach der von den Klägerinnen mit der Klagebegründung übermittelten Aufstellung betrug die Anzahl der Arbeitsplätze für das Jahr 2021 88 (30.6.2021) bzw. 90 (31.12.2021) und für das Jahr 2022 85,5 (30.6.2022) bzw. 98,5 (31.12.2022), jeweils einschließlich offener Stellen, und damit jeweils weniger als 94 Arbeitsplätze. Nachdem die Bindungsfrist fünf Jahre beträgt (Nr. I.3 des Bescheids; vgl. Nr. 4.2 BRF), wurde demnach das mit der Förderung angestrebte Ziel der Sicherung von insgesamt 94 Dauerarbeitsplätzen schon im ersten Jahr der Bindungsfrist nicht erreicht. Das Nichterreichen der beabsichtigten Sicherung der vorgegebenen Anzahl von Dauerarbeitsplätzen wurde von den Klägerinnen letztlich nicht bestritten. Die Frage der möglichen Verlängerung der Bindungsfrist um drei weitere Jahre auf acht Jahre war lediglich relevant für eine etwaige außergerichtliche Einigung, ist aber nicht Gegenstand des Klageverfahrens. Die diesbezüglichen Ausführungen der Beteiligten sind damit nicht entscheidungserheblich.

41
In der vorliegenden Konstellation ist weiter kein atypischer Ausnahmefall gegeben, der eine abweichende Entscheidung der Beklagten hinsichtlich der Zuwendungshöhe hätte gebieten müssen (vgl. OVG NRW, B.v. 29.5.2017 – 4 A 516/15 – juris; VG Bayreuth, U.v. 20.3.2023 – B 8 K 21.361 – juris Rn. 77). Ein solcher liegt vor, wenn der konkrete Sachverhalt außergewöhnliche Umstände aufweist, die von den Richtlinien und der

darauf basierenden Förderpraxis nicht erfasst werden und von solchem Gewicht sind, dass sie eine von der im Regelfall vorgesehenen Rechtsfolge abweichende Behandlung gebieten.

42
Der von den Klägerinnen vorgetragene Umstand der Anfang des Jahres 2020 einsetzenden Corona-Pandemie und der damit verbundene unvorhergesehene und für sie nicht beherrschbare wirtschaftliche Einbruch kann einen atypischen Ausnahmefall, der zu einer höheren Förderquote führen könnte, nicht begründen. Der Beklagte hat diesen Umständen mit dem reduzierten Arbeitsplatzziel und der Förderquote von 6% gerade Rechnung getragen. Die vom Beklagten nach seiner Verwaltungspraxis zum maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheidserlasses erfolgte Ablehnung der maximalen Förderquote und der weiteren Zuwendung in Höhe von 197.124,76 EUR ist keine atypische Besonderheit, die eine abweichende Behandlung gebietet, sondern berücksichtigt gerade die Erreichbarkeit des Arbeitsplatzziels und ist gängige Praxis in einer typischen Fallkonstellation. Daran ändert sich auch nichts durch das – im Verwaltungsverfahren zwangsläufig nicht zu berücksichtigende – Vorbringen im Klageverfahren.

43
Des Weiteren ist die Anpassung der Förderquote auf 6% statt auf 10% auch sonst nicht willkürlich, weil sachgerechte und vertretbare Gründe von der Beklagtenseite vorgebracht wurden.

44
Der Allgemeine Gleichheitssatz gebietet nur, ein gleichheitsgerechtes Verteilungsprogramm zu erstellen und in diesem Rahmen einen Anspruch zu gewähren (NdsOVG, U.v. 6.12.2022 – 10 LB 112/21 – juris Rn. 25; U.v. 3.2.2021 – 10 LC 149/20 – AUR 2021, 98 – juris Rn. 21).

45
Aufgrund des freiwilligen Charakters einer Förderung und dem weiten Ermessen des Förderungsgebers bei der Aufstellung von Förderrichtlinien ist eine entsprechende Nachprüfung der Förderrichtlinien nur im Hinblick auf eine möglicherweise willkürliche Ungleichbehandlung potentieller Förderungsempfänger eröffnet, nicht aber in Form einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (vgl. BVerwG, U.v. 14.3.2018 – 10 C 1/17 – Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr. 119 – juris Rn. 15 ff. m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerfG). Nach der Willkür-Formel des Bundesverfassungsgerichts (seit U.v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 – BVerfGE 1, 14, 52 – juris LS 18 und Rn. 139; B.v. 19.10.1982 – 1 BvL 39,80 – BVerfGE 61, 138, 147 – juris Rn. 34) 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 Ungleichbehandlung nicht finden lässt (vgl. auch VGH BW, U.v. 13.7.2023 – 14 S 2699/22 – juris Rn. 69 u. 72).

46
Art. 3 Abs. 1 GG gebietet eine gleichmäßige Verwaltungspraxis. Dazu gehört das Verbot einer nicht durch sachliche Unterschiede gerechtfertigten Differenzierung zwischen verschiedenen Sachverhalten bei der Förderung (BayVGH, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – BayVBl 2020, 346 – juris Rn. 32). Geboten ist so eine bayernweit gleichmäßige und willkürfreie Mittelverteilung. Nicht erlaubt ist eine uneinheitliche und damit objektiv willkürliche Förderpraxis (vgl. BayVGH, U.v. 25.7.2013 – 4 B 13.727 – DVBl 2013, 1402). Auch in der vorliegenden Subventionssituation ist es allein Sache des Richtlinien- bzw. Zuwendungsgebers, den angestrebten Zweck der Sicherung bzw. Schaffung von Dauerarbeitsplätzen in einer bestimmten Höhe und mit eine entsprechend Förderquote nach seinem eigenen autonomen Verständnis festzulegen. Dabei steht dem Richtliniengeber frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden und diese zu handhaben. Die Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute Gründe gäbe. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt mithin nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich daher der Schluss aufdrängen würde, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhten. 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 (vgl. BayVGH, B.v. 22.5.2023 – 22 ZB 22.2661 – juris Rn. 20, 21 und 63; VG Bayreuth, U.v. 20.3.2023 – B 8 K 21.361 – juris Rn. 75 f.).

47
Der Beklagte hat im Klageverfahren nachvollziehbar dargelegt, dass es nicht willkürlich und ohne vertretbaren sachlichen Grund ist, eine Änderungsbewilligung mit reduziertem Arbeitsplatzziel und entsprechend angepasster Förderquote und Zuwendungshöhe vorzunehmen. Der Regierung von ... hat im

Schriftsatz vom 23. Februar 2024 ausgeführt, dass die Regionalförderung die Sicherung und Schaffung dauerhaft wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze den wachstumsnotwendigen Strukturwandel in strukturschwachen Regionen erleichtern soll. Nach Tz. 7.2 der Förderrichtlinie sei ein Ausschöpfen des Förderhöchstsatzes nur im Einzelfall und nur bei Vorliegen besonderer Struktureffekte möglich. Mit der ursprünglich geplanten Sicherung von 94,0 sowie der Schaffung von 14,0 Dauerarbeitsplätzen sei dieser besondere Struktureffekt gegeben gewesen, nicht jedoch mit einem Arbeitsplatzabbau.

48
Demnach ist als Zwischenergebnis festzuhalten, dass die Klägerinnen keinen Anspruch auf die begehrte weitere Zuwendung hatten und haben, so dass die Änderungsbewilligung mit reduziertem Arbeitsplatzziel und reduzierter Förderquote und Zuwendungshöhe rechtlich nicht zu beanstanden ist.

49
Des Weiteren ist auch der teilweise Widerruf bzw. die Änderung des Zuwendungsbescheids vom 23. August 2019 sowie die Rückforderung des Kürzungsbetrags in Höhe von 197.124,76 EUR mit Schlussbescheid vom 22. März 2023 nicht zu beanstanden, insbesondere wurde das Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt.

50
Gemäß Art. 49 Abs. 2a Satz 1 BayVwVfG kann ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, der eine einmalige Geldleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zweckes gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden, wenn die Leistung nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in den Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird (Nr. 1); wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat (Nr. 2). Nach Nr. I.5 des Zuwendungsbescheids i.V.m. Nr. 7.3.2 BNZW kommt ein Widerruf für die Vergangenheit auch in Betracht, soweit der Zuwendungsempfänger Auflagen nicht oder nicht innerhalb einer gesetzten Frist erfüllt, insbesondere Mitteilungspflichten nicht rechtzeitig nachkommt.

51
Die genaue dogmatische Einordnung, ob vorliegend der teilweise Widerruf bzw. die Änderung des Zuwendungsbescheids vom 23. August 2019 über eine Heranziehung von Art. 49 Abs. 2a BayVwVfG erfolgte oder, da die Bewilligung der Zuwendungshöhe im Bescheid vom 23. August 2019 ausdrücklich lediglich unter dem Vorbehalt der endgültigen Festsetzung (Nr. I.1 Satz 3 des Bescheids) ergangen ist, diese vorläufige Bewilligung ersetzt bzw. geändert werden konnte und wurde, kann letztlich dahingestellt bleiben.

52
Jedenfalls liegen die Voraussetzungen vor und der Beklagte hat ermessensfehlerfrei von seiner Widerrufsmöglichkeit Gebrauch gemacht.

53
Maßgeblich für die Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung in Anfechtungsfällen ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung. Maßgeblicher Entscheidungszeitpunkt ist damit der Erlass des Schlussbescheids vom 22. März 2023.

54
Unter Nr. III.1 des Zuwendungsbescheides vom 23. August 2019 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 30. November 2020 war als Auflage bestimmt, dass Zweck der Förderung insbesondere sei, dass entsprechend der Angaben der Klägerinnen im Antrag durch die mitfinanzierten Maßnahmen in der Betriebsstätte […] insgesamt 94,0 Dauerarbeitsplätze gesichert und 14,0 zusätzliche Dauerarbeitsplätze geschaffen würden und ständig besetzt seien. Als Dauerarbeitsplätze in diesem Sinne gälten nur Arbeitsplätze, die von vornherein auf Dauer angelegt und während der Bindungsfrist ständig besetzt seien oder zumindest dem Arbeitsmarkt tatsächlich dauerhaft angeboten würden. Auflage und Förderzweck waren folglich miteinander verknüpft.

55
Laut Zuwendungsbescheid vom 23. August 2019 in der Fassung des Bescheids vom 30. November 2020 beträgt die Bindungsfrist fünf Jahre (Nr. I.3 i.V.m. Nr. 4.2 der BRF), wobei die Bindungsfrist am 1. Januar 2021 begann.

56
Das genannte Arbeitsplatzziel – und damit auch der damit verbundene Förderzweck – wurde, wie im streitgegenständlichen Schlussbescheid zutreffend ausgeführt, vorliegend in den Jahren 2021 und 2022 nicht erreicht. Wie oben bereits dargelegt, wurden mit E-Mail der Steuerkanzlei der Klägerinnen vom 31. August 2021 die Zahl der Arbeitsplätze nach Abschluss der Maßnahme mit 81,0 angegeben und in dem mit E-Mail der Steuerkanzlei vom 31. Januar 2022 übersendeten Beiblatt „Arbeitsplätze“ mit 82. Folglich wurden hiernach die mit der Zuwendung angestrebte Sicherung von insgesamt 94,0 Dauerarbeitsplätzen und der Schaffung 14,0 zusätzlicher Arbeitsplätze nicht erreicht.

57
Die Auflage in Nr. III.1 des Zuwendungsbescheids war damit bereits im ersten Jahr der Bindungsfrist nicht erfüllt; ebenso wenig konnte noch der Zweck der Sicherung von 94 Arbeitsplätzen und der Schaffung von 14 weiteren Arbeitsplätzen erreicht werden. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der erst im Rahmen der Klagebegründung vorgelegten Aufstellung, in der für das Jahr 2021 88 (30.6.2021) bzw. 90 (31.12.2021) und für das Jahr 2022 85,5 (30.6.2022) bzw. 98,5 (31.12.2022) Arbeitsplätze (einschließlich offener Stellen) angegeben sind.

58
Das klägerische Vorbringen ändert nichts an der Beurteilung.

59
Soweit die Klägerinnen vortragen, dass sie fortlaufend und ununterbrochen auch offene Stellen ausgeschrieben und somit dem Arbeitsmarkt zur Verfügung gestellt hätten, ist darauf hinzuweisen, dass nach den oben dargelegten Zahlen offene Stellen berücksichtigt wurden und – unabhängig davon, ob diese offenen Stellen tatsächlich, wie für einen Dauerarbeitsplatz im oben genannten Sinn erforderlich, dauerhaft angeboten wurden – das Arbeitsplatzziel trotzdem nicht erreicht wurde.

60
Da das Arbeitsplatzziel für die gesamte Dauer der fünfjährigen Bindungsfrist zu erfüllen ist, ist die von den Klägerinnen vorgebrachte kontinuierliche Steigerung der Arbeitsplatzzahlen nach dem pandemiebedingten Einbruch im Jahr 2020 und die Überschreitung des ursprünglich festgelegten Ziels im Jahr 2023 unerheblich. Lediglich ergänzend wird insoweit ausgeführt, dass es sich bei den in der E-Mail vom 16. Februar 2023 an die Regierung von ... angegebenen ausgeschriebenen Stellen teilweise nur um Stellen in Teilzeit handelt (s. Bl. 1264 der Behördenakte). Zudem genügt nach der auch insofern maßgeblichen Verwaltungspraxis die Ausschreibung einer Stelle allein nicht für die Berücksichtigung als Arbeitsplatz im Sinne der Auflage, wenn der Zuwendungsempfänger nicht auch plausibel darlegen kann, dass diese offene Stelle auch tatsächlich besetzt und ein neuer Mitarbeiter langfristig in den Betrieb integriert werden kann. Der Beklagte hat plausibel und nachvollziehbar ausgeführt, dass die Mitarbeiterfluktuation im Jahr 2022 und die Vielzahl der Arbeitnehmerkündigungen zeigen, dass neue Mitarbeiter nicht nachhaltig in den Betrieb hätten integriert werden können. Auf das weitere Vorbringen im Schriftsatz der Klägerinnen vom 18. September 2024 zu den Schwierigkeiten beim Finden geeigneter Mitarbeiter kommt es nicht entscheidungserheblich an.

61
Schließlich sind Ermessensfehler des Beklagten nicht ersichtlich. Er hat sein Ermessen ausgeübt und seine Ermessensausübung deckt sich mit der Verwaltungspraxis.

62
Der in der Haushaltsordnung verankerte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwendung öffentlicher Mittel gebietet regelmäßig die Rücknahme rechtswidriger Subventionsbescheide, damit öffentliche Mittel sparsam und effektiv verwendet werden. Auch im vorliegenden Fall einer BRF-Zuwendung ist von einem intendierten Ermessen in Richtung Aufhebung auszugehen (vgl. VG Bayreuth, U.v. 20.3.2023 – B 8 K 21.361 – juris Rn. 103), so dass die lediglich kurzen Ermessenserwägungen im Bescheid unter Hinweis auf den genannten Grundsatz ohne Anhaltspunkte für das Vorliegen eines atypischen Falls nicht zu beanstanden sind. Zum andern konnten die Ermessenserwägungen im Klageverfahren gemäß § 114 Satz 2 VwGO in zulässiger Weise ergänzt werden.

63
Die Einwände der Klägerinnen dagegen verfangen nicht.

64
Soweit die Klägerseite darauf hinweist, dass die Corona-Pandemie zu einem für sie nicht beherrschbaren wirtschaftlichen Einbruch und in der Folge zu einer völlig untypischen Veränderung der Gesamtsituation geführt hat, ist darauf hinzuweisen, dass die Regierung von ... die Corona-Pandemie in ihre Ermessenserwägungen eingestellt hat. So führt die Regierung von ... in der Klageerwiderung vom 7. September 2023 für den Beklagten ergänzend aus, dass in ihrer Verwaltungspraxis vergleichbare Sachverhalte während der Corona-Pandemie analog gehandhabt wurden. Gemäß Beschluss des GRW-Unterausschusses vom 26. März 2020 sei den Ländern empfohlen worden, in begründeten Fällen vom Ermessensspielraum hinsichtlich des Absehens vom Widerruf und der Rückforderung Gebrauch zu machen, um von der Coronavirus-Pandemie betroffene GRWgeförderte Unternehmen möglichst nicht zusätzlich finanziell zu belasten. Von einem vollständigen Widerruf sei aufgrund der bis 31. Dezember 2021 gültigen Ausnahmeregelung nur bei den Unternehmen abgesehen worden, deren Dauerarbeitsplatzziel nachweislich als Folge der Corona-Pandemie nur im Zeitraum 2020 bis 2021 unterschritten worden sei. Die Ausnahmeregelung greife aber nicht mehr, wenn – wie hier – zumindest auch noch im Jahr 2022 das Dauerarbeitsziel nicht habe erfüllt werden können. Auf die Frage, ob das Nichterreichen des Dauerarbeitsplatzziels als weitere Voraussetzung ausschließlich coronabedingt war, kommt es damit nicht mehr an.

65
Auch die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs auf die wirtschaftliche Lage der Klägerinnen, die unerwarteten Kündigungen seitens einer größeren Anzahl von Arbeitskräften infolge des Umzugs des Betriebs sowie die Schwierigkeiten der Klägerinnen bei der Besetzung offener Stellen (sowohl Ausbildungs- als auch Arbeitsplätze) wurden von der Regierung von ... in die Erwägungen eingestellt, aber im Rahmen des Ermessens nicht zugunsten der Klägerinnen berücksichtigt, da sich insofern nur das allgemeine kaufmännische Risiko verwirklicht habe und mögliche Kündigungen aufgrund der Betriebsverlagerung trotz vorhandener Zusicherungen seitens der Arbeitnehmer bei der Festlegung des Dauerarbeitsziels hätten berücksichtigt werden müssen. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Aufhebungsbescheids sei der Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung, sodass Entwicklungen nach dem 22. März 2023, wie beispielsweise aktuelle Bemühungen Personal einzustellen, von vornherein unerheblich seien. Ermessensfehler sind insbesondere unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ersichtlich.

66
Auch der Vortrag der Klägerseite mit Schreiben vom 26. Juni 2024, sie hätten während des Förderzeitraums Kurzarbeitergeld bezogen und während dieses Zeitraums seien Einstellungen seitens der Kurzarbeitergeld-Stelle nur mit einer Sondergenehmigung erlaubt worden, ändert nichts an der Beurteilung. Denn zum einen waren, wie von der Regierung von ... schon zutreffend angeführt, Neueinstellungen mit Bezug von Kurzarbeitergeld grundsätzlich möglich, insbesondere bei zwingenden Gründen wie z.B. die Notwendigkeit für die Weiterführung des Betriebs (vgl. https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/kurzarbeitergeld-formend/kurzarbeitergeld-anzeige-antrag-berechnung/informationen-fuer-unternehmen-zum-kurzarbeitergeld#accor…35 84). Zum anderen wären in der Folge dieses Vorbringens, dass während des Bezugs von Kurzarbeitergeld nur die nötigsten Stellen nachbesetzt worden seien, auch die angegebenen offenen Stellen bei den – ohnehin schon zu geringen – Dauerarbeitsplätzen nicht zu berücksichtigen, da diese dann auf nicht tatsächlich dauerhaft auf dem Arbeitsmarkt angeboten worden seien.

67
Im Übrigen weist die Beklagtenseite zu Recht darauf hin, dass sie den Zuwendungsbescheid nur in der Höhe widerrufen hat, in der sich die Förderquote entsprechend des neuen Arbeitsplatzziels reduziert hat. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie seien daher entgegen der Darstellung der Klägerinnen im Rahmen des Ermessens umfassend gewürdigt worden. Eine weniger einschneidende Maßnahme wie der gänzliche Verzicht auf den Widerruf habe mit Blick auf die ermessenslenkenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht zur Verfügung gestanden.

68
Bei der Widerrufsentscheidung hat nach der Einlassung der Regierung von ... zudem der wiederholte Verstoß der Klägerinnen gegen die weitere Auflage der Mitwirkungspflichten aus Nr. I.5 des Zuwendungsbescheids i. V. m. Nr. 4.2 BNZW Berücksichtigung gefunden. Dieser Verstoß stellt einen

eigenständig tragenden Widerrufsgrund nach Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 2 BayVwVfG dar. Die Klägerinnen waren als Zuwendungsempfänger verpflichtet, unverzüglich der Bewilligungsbehörde anzuzeigen, wenn sich herausstellt, dass der Zuwendungszweck nicht oder mit der bewilligten Zuwendung nicht zu erreichen ist. Das nicht rechtzeitige Erfüllen der Mitteilungspflichten ist in Nr. 7.3.2 BNZW ausdrücklich als einer der möglichen Widerrufsgründe genannt. Außerdem wird im Bescheid vom 23. August 2019 unter Nebenbestimmung Nr. I.5 besonders auf die Bestimmungen über die Mitteilungspflichten, insbesondere hinsichtlich einer eventuellen Unterschreitung des Arbeitsplatzziels hingewiesen. Wie von der Beklagtenseite zutreffend ausgeführt wird, haben die die Klägerinnen die Verfehlung des Arbeitsplatzziels nur auf mehrmalige Aufforderung der Bewilligungsbehörde mitgeteilt. Die Klägerinnen als Zuwendungsempfängerinnen sind den ihnen obliegenden Mitteilungspflichten selbst jedenfalls nicht unverzüglich nachgekommen.

69
Die vom Beklagten gehandhabte Verwaltungspraxis zur Rückforderung des streitgegenständlichen Kürzungsbetrags der Zuwendung ist plausibel und deckt sich mit den einschlägigen Verwaltungsvorschriften.

70
Die Rückforderung bzw. Erstattung der erbrachten Leistungen beruht auf Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG. Nach Nr. 7.1 BNZW ist die Zuwendung unter anderem zu erstatten, soweit ein Zuwendungsbescheid nach Verwaltungsverfahrensrecht (Art. 49 BayVwVfG) oder anderen Rechtsvorschriften mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen worden ist.

71
Die Verzinsung des zurückzuzahlenden Betrages beruht auf Art. 49a Abs. 3 Satz 1 BayVwVfG und ist ebenfalls nicht zu beanstanden.

72
Nach alledem war die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

73
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO.

74
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 und Abs. 2 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1 und Satz 2 ZPO.