

**Titel:**

**Anspruch auf "Überbrückungshilfe III Plus" bei coronabedingtem Umsatzrückgang**

**Normenketten:**

VwGO § 113 Abs. 5 S. 1, S. 2, § 114 S. 1

GG Art. 3 Abs. 1

BayVwVfG Art. 36 Abs. 2 Nr. 3, Art. 49 Abs. 2a Nr. 2, Art. 49a Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3

**Leitsätze:**

- 1. Ein Anspruch auf sog. Überbrückungshilfe III Plus besteht nur bei einem nachgewiesenen coronabedingten Umsatzrückgang. Aallgemeine wirtschaftliche Risiken oder saisonale Schwankungen begründen keine Antragsberechtigung. (Rn. 27 – 33) (redaktioneller Leitsatz)**
- 2. Die gerichtliche Kontrolle der Ablehnung einer Billigkeitsleistung ist auf die Prüfung beschränkt, ob die Verwaltungspraxis und die Anwendung der Förderrichtlinien den Gleichheitssatz wahren und das Ermessen fehlerfrei ausgeübt wurde. (Rn. 34 und 22 – 23) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Überbrückungshilfe III Plus für die Monate, Juli bis September 2021, Detektei, Aufhebung der vorläufigen Gewährung wegen nicht nachgewiesener Coronabedingtheit des Umsatzrückgangs, Betroffenheit durch pandemiebedingten Umsatzrückgang (verneint), Nachprüfungsvorbehalt, Widerrufsbefugnis, vorläufiger Bewilligungsbescheid als Verwaltungsakt sui generis, Coronavirus, SARS-CoV-2, Antragsberechtigung, Billigkeitsleistung, Ermessensausübung, Rückforderung, Vertrauensschutz, Verwaltungspraxis, Überbrückungshilfe III Plus

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens hat der Kläger zu tragen.

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

**Tatbestand**

**1**

Der Kläger begehrt die Gewährung einer Überbrückungshilfe des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen der Phase 4 (Überbrückungshilfe III Plus) in Höhe von 29.161,66 EUR für seine Detektei.

**2**

Mit Antrag vom 10. September 2021 beantragte der Kläger die Gewährung einer Überbrückungshilfe III Plus in Höhe von 29.161,66 EUR. Mit Bescheid vom 13. September 2021 gewährte die Beklagte der Klägerin eine Abschlagszahlung in Höhe von 14.580,83 EUR. Mit weiterem Bescheid vom 27. September 2021 bewilligte die Beklagte die Überbrückungshilfe III Plus vorläufig dem Grunde nach unter Vorbehalt der vollständigen Prüfung und endgültigen Festsetzung.

**3**

Mit Änderungsantrag vom 27.01.2022 erweiterte der Kläger den Antrag um die Monate Oktober bis Dezember 2021 und beehrte nunmehr eine Förderung in Höhe von insgesamt 32.143,41 EUR. Im Rahmen der Antragsbearbeitung erfragte die Beklagte beim Kläger mit Nachricht vom 18. März 2022 und 28. März 2022 zu folgendem Sachverhalt:

**4**

... Bitte erläutern Sie den Hintergrund Ihres Umsatzeinbruchs. In der Überbrückungshilfe ist geregelt, dass nur coronabedingte Schäden erstattet werden. Wie wurde der coronabedingte Umsatzeinbruch dargelegt

und von anderen Effekten abgegrenzt, die die Förderung über die Überbrückungshilfe nicht umfasst (z.B. Schwierigkeiten bei der Lieferkette, Materialengpässe, Fachkräftemangel)? [...]

**5**

Die Fragen wurden durch den Kläger nicht beantwortet. Mit Bescheid vom 15. Juni 2022 bewilligte die Beklagte auch insoweit die Überbrückungshilfe III Plus vorläufig dem Grunde nach unter Vorbehalt der vollständigen Prüfung und endgültigen Festsetzung.

**6**

Die Beklagte wiederholte o.g. Frage in abgewandelter Form mit Nachrichten an den Kläger vom 22. Juni 2022, 20. Juli 2022, 24. August 2022 und 3. September 2022. Am 6. September 2022 antwortete ein Bevollmächtigter des Klägers wie folgt:

**7**

„... Der Mandant erbringt Dienstleistungen einer Detektei. Im Kern handelt es sich um Aufträge von Kaufhäusern mit dem Interesse, Ladendiebstähle zu verhindern. Es handelt sich hierbei nicht um Kaufhäuser für den täglichen Bedarf, sondern überwiegend um Textilbekleidungsgeschäfte, in denen es darauf ankommt, dass die Kunden länger verweilen können und möchten. Der Mandant ist daher von den Aufträgen der Kaufhäuser abhängig, die tageweise vergeben werden. In der Praxis werden die Aufträge dann vergeben, wenn die zu erwartende Kundenfrequenz in den Kaufhäusern hoch ist. Im Förderzeitraum gab es damit Zeiträume – bedingt durch 2G/3G-Auflagen – in denen mit einer geringen Kundenfrequenz gerechnet wurde und es damit zu geringen Aufträgen für meinen Mandanten kam. Ergänzend kam hinzu, dass durch die Einführung der 2G/3G-Bestimmungen kaufhausseitig eine Zugangskontrolle geschaffen wurde mit der ergänzend auch Ladendiebe mittelbar ferngehalten wurden. Mit dieser Begründung wurde jedenfalls unser Mandant vertröstet. Für den Monat November 2021 hat sich u.U. kurzzeitig wieder Normalität eingestellt (daher wurde für den Monat keine Förderung beantragt). Für Dezember kann dies aktuell noch nicht entschieden werden; dies muss der Schlussabrechnung vorbehalten bleiben. Ich hoffe, ich konnte vermitteln, dass die Umsatzeinbrüche coronabedingt sind. [...]

**8**

Nach Anhörung vom 17. Januar 2023 erließ die Beklagte am 9. Juni 2023 einen Ablehnungs-, Aufhebungs- und Rückforderungsbescheid, welcher den Antrag des Klägers vom 10. September 2021 (Ziffer 1) bzw. 27. Januar 2022 (Ziffer 4) ablehnte, den vorangegangenen Bescheid vom 15. Juni 2022 vollständig ersetzte (Ziffer 2), den Bescheid vom 27. September 2021 zurücknahm (Ziffer 3), den zu erstattenden Betrag auf 29.161,66 EUR festsetzte (Ziffer 5) und Zinsen hierauf erhob (Ziffer 6). Zur Begründung wurde ausgeführt, dass eine geringere Kundenfrequenz bzw. pandemiebedingte Zugangskontrollen an den Kaufhäusern unter den allgemeinen Rückgang an Aufträgen / Bestellungen ohne Corona-Bezug fallen würden. Der Kläger arbeite in einer Branche, die erfahrungsgemäß überwiegend coronaunabhängig arbeite.“

Behördliche Schließungsanordnungen für die Branche des Klägers habe es nicht gegeben. Mangels eines Vortrags individueller Einschränkungen werde dem Maßstab an die Begründung der Coronabedingtheit nicht genügt. Umsatzeinbußen, die auf wirtschaftliche Faktoren allgemeiner Art (Schwierigkeiten in der Lieferkette) zurückzuführen seien, könnten auch gravierende Folgen für die betroffenen Unternehmen verursachen, begründeten allerdings nicht die Coronabedingtheit.

**9**

Am 3. Juli 2023 ließ der Kläger Klage gegen diesen Bescheid erheben und beantragt,

**10**

I. Der Bescheid vom 09.06.2023 wird aufgehoben.

**11**

II. Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger die im Bescheid vom 27.09.2021 (\*) bewilligte Förderung zu gewähren und einen diesen Bescheid bestätigenden Schlussbescheid zu erlassen.

**12**

Der maßgebliche Zeitpunkt der Tatsachenfeststellung sei nicht auf den Zeitpunkt der Behördenentscheidung begrenzt, sondern der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung. Der Kläger sei von wenigen Kauf- und Warenhäusern wirtschaftlich vollständig abhängig gewesen und habe für diese Aufgaben im Sinne der Gewerbeordnung und weiterer gesetzlicher Verpflichtungen übernommen. Der

Kläger sei mittelbar von Corona-Auflagen seiner Kunden betroffen gewesen, da diese angesichts der 2G-/3G-Maßnahmen eine niedrigere Kundenfrequenz erwarteten und somit keine Buchungen mehr vorgenommen hätten. Das Staatsministerium für Wirtschaft sehe auch eine mittelbare Coronamaßnahmenbetroffenheit als ausreichend an. Bereits formell sei der Bescheid vom 9. Juni 2023 rechtswidrig. Die erneute Überprüfung sei von keiner Rechtsgrundlage getragen. Zudem könne sich der Kläger auf Vertrauensschutz berufen, da gerade in einem automatisierten Verfahren eine Differenzierung nach Schutzmaßnahmen und anderen Ursachen nicht möglich gewesen sei. Die Zweifel der Beklagten an der Coronabedingtheit seien in keiner Ausführung von Bund und Land enthalten und daher willkürlich. Die Beklagte überspanne die Darlegungsanforderungen des Klägers. Die Beklagte verkenne ferner, dass weder die Vollzugshinweise für die Gewährung von Corona-Überbrückungshilfe noch die FAQs zwischen direkt betroffenen und mittelbar betroffenen Unternehmen unterscheiden würden. Eine klare Definition der Coronabedingtheit habe die Beklagte zum Zeitpunkt der Förderung vollständig vermissen lassen. Eine nachträgliche Definition im Rahmen der Rückforderung könne eine Rückforderung nicht begründen. Letztlich übersehe die Beklagte, dass der Kläger in den Vorjahren keinerlei derartigen Einbrüche zu verzeichnen gehabt habe und auch nach dem Wegfall der Maßnahmen die Umsätze wieder auf das Niveau der Vorcoronazeit gestiegen seien. Offenkundig liege eine Kausalität somit vor.

**13**

Die Beklagte beantragt

**14**

Klageabweisung.

**15**

Ein gesetzlicher Anspruch bestehe nicht. Der Beklagten sei auch kein anspruchsbegründender Ermessensfehlgebrauch vorzuwerfen. Der Kläger sei nicht vom Kreis der förderberechtigten Unternehmen erfasst. Als objektiven Anknüpfungspunkt für die Förderberechtigung stelle die Beklagte in ihrer ständigen Verwaltungspraxis diesbezüglich auf die Betroffenheit von Infektionsschutzmaßnahmen, wie etwa die Zugehörigkeit oder die Nähe zu einer von Schließungsanordnungen betroffenen Branche ab. Nicht als coronabedingt würden beispielsweise Umsatzeinbrüche gelten, die auf wirtschaftliche Faktoren allgemeiner Art zurückzuführen seien. Es fehle an der Antragsberechtigung mangels coronabedingten Umsatzeinbruchs, denn der Kläger sei im Förderzeitraum nicht selbst von Schließungsanordnungen betroffen gewesen und habe sein Leistungsangebot daher grundsätzlich in vollem Umfang anbieten können. Auf Vertrauensschutz könne sich der Kläger schon deshalb nicht berufen, da dieses Vertrauen einerseits nicht ersichtlich, andererseits durch den Vorbehalt zumindest nicht schutzwürdig sei.

**16**

Am 26. Februar 2025 fand mündliche Verhandlung statt. Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Gerichts- und die beigezogenen Behördenakten.

## **Entscheidungsgründe**

I.

**17**

Gegenstand der Klage ist nach dem ausdrücklichen Antrag des anwaltlich vertretenen Klägers nach § 88 VwGO die Gewährung von Überbrückungshilfe III Plus in der Form des Bewilligungsbescheids vom 27. September 2021 für die Monate Juli bis September 2021. Nicht vom ausdrücklichen Klageantrag umfasst wurde die mit Änderungsantrag vom 27. Januar 2022 ergänzend beantragte und mit Bescheid vom 15. Juni 2022 vorläufig bewilligte Überbrückungshilfe III Plus für die Monate Oktober bis Dezember 2021.

II.

**18**

Die zulässige Klage ist unbegründet, da der angefochtene Ablehnungs-, Aufhebungs- und Rückforderungsbescheid vom 9. Juni 2023 nicht rechtswidrig ist und den Kläger nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO). Ihm steht der geltend gemachte Anspruch auf Überbrückungshilfe III Plus bzw. Neuverbescheidung hierüber mangels coronabedingten Umsatzrückgangs nicht zu. Auch die Rücknahme des Bescheids über eine Billigkeitsleistung vom 27. September 2021 nebst Rückforderung der Förderung ist nicht rechtswidrig.

## 19

1. In formeller Hinsicht erweist sich der Bescheid nicht als rechtswidrig. Entgegen der Ansicht der Klagepartei war die Beklagte nicht daran gehindert, nach Erlass des Bescheids über eine Billigkeitsleistung vom 27. September 2021 eine erneute Prüfung der Antragsberechtigung des Klägers vorzunehmen, da der Bescheid nach Ziffer 2 ausdrücklich unter dem Vorbehalt der endgültigen Festsetzung in einem Schlussbescheid erging. Anhaltspunkte für die Rechtswidrigkeit dieser Nebenbestimmung wurden nicht vorgetragen und sind auch nicht anderweitig ersichtlich.

## 20

2. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Gewährung einer Überbrückungshilfe IV in Höhe von 29.161,66 EUR, da er nicht antragsberechtigt ist und damit weder eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO), noch sein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung verletzt ist (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

## 21

a) Maßgeblicher Zeitpunkt für die hier begehrte Ermessensentscheidung ist nach der geübten und gerichtsbekanntenen Verwaltungspraxis der Beklagten der Zeitpunkt des Bescheidserlasses (vgl. BayVGh, B.v. 27.2.2023 – 22 ZB 22.2554 – juris Rn. 14). Die gerichtliche Prüfung erstreckt sich demnach nur auf Ermessensfehler, die dem Bescheid zu entnehmen sein müssen (§ 114 VwGO). Über bloße Erläuterungen des bisherigen Vorbringens hinausgehender Vortrag neuer Tatsachen und die Vorlage neuer, nicht bis zum Bescheidserlass vorgelegter Unterlagen sind daher unbeachtlich (vgl. VG Augsburg, U.v. 21.12.2022 – Au 6 K 22.955 – Rn. 41 m.w.N.).

## 22

b) Die Rechtmäßigkeit der Ablehnung der Überbrückungshilfe im streitgegenständlichen Bescheid vom 9. Juni 2023 richtet sich allein nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis. Maßgeblich dafür sind insbesondere die Richtlinien für die Gewährung von Hilfen sowie die FAQ (dazu VG Würzburg, U.v. 24.10.2022 – W 8 K 21.1263 – juris Rn. 28 ff. m.w.N.).

## 23

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

## 24

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

## 25

Im Rahmen des behördlich auszuübenden Ermessens kommt den Förderrichtlinien, bei denen es sich nicht um eine Rechtsnorm, d.h. nicht einen Rechtssatz mit Außenwirkung, sondern um eine (bloße) interne Verwaltungsvorschrift handelt, die Funktion zu, für die Verteilung der Fördermittel einheitliche Maßstäbe zu setzen und dadurch das Ermessen der Bewilligungsbehörde intern zu binden und zu steuern. Als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften unterliegen derartige Förderrichtlinien auch keiner eigenständigen richterlichen Auslegung wie Rechtsnormen. Entscheidend ist vielmehr, wie die zuständigen Behörden die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt haben und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG gebunden sind. Durch den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG ist die Bewilligungsbehörde in ihrem rechtlichen Verhältnis zum Förderempfänger – abgesehen von den sonstigen gesetzlichen Grenzen des Verwaltungshandelns –

gebunden. Wenn sich die Behörde an ihre Förderrichtlinien hält, ist sie daher durch das Gleichbehandlungsgebot verpflichtet, dies auch weiterhin zu tun, sofern nicht sachliche Gründe im Einzelfall eine Abweichung rechtfertigen oder gar gebieten. Weicht sie hingegen generell von den Förderrichtlinien ab, so verlieren diese insoweit ihre ermessensbindende Wirkung; ob das Verwaltungshandeln mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar ist, beurteilt sich dann nur nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis. Dem Zuwendungsgeber steht es frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden und diese konsequent anzuwenden (vgl. nur VG Würzburg, U.v. 8.7.2024 – W 8 K 24.111 – juris Rn. 18 f. m.w.N.). Die allein relevante Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute oder ggf. bessere Gründe gäbe. Eine Verletzung liegt nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhen (BayVGh, B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.2023 – juris Rn. 6 und 13; VG Düsseldorf, U.v. 15.9.2022 – 16 K 5167.21 – juris Rn. 30 m.w.N.).

## **26**

Zur Feststellung der tatsächlich ausgeübten Verwaltungspraxis kann dabei neben den Förderrichtlinien ergänzend auf öffentliche Verlautbarungen der Bewilligungsbehörde, der dieser übergeordneten Landesbehörde oder der aufgrund Verwaltungsvereinbarung in die Förderung eingebundenen zuständigen Bundesbehörde zurückgegriffen werden, wenn diese Aufschluss über die tatsächlich geübte Verwaltungspraxis geben. Bereits die Verlautbarung, sich an die bekannt gegebenen Richtlinien zu halten, kann für die Begründung einer Verwaltungspraxis genügen (vgl. BayVGh, B.v. 4.12.2023 – 22 ZB 22.2621 – juris Rn. 14 m.w.N.). Relevant sind die gemeinsam vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und dem Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten FAQs zur „Corona-Überbrückungshilfe III Plus“.

## **27**

c) Die Beklagte hat zu ihrer Förderpraxis entsprechend ihrer internen Vorgaben plausibel ausgeführt, dass Unternehmen nur antragsberechtigt sind, wenn sie von durch staatliche Maßnahmen verursachten coronabedingten Umsatzeinbußen – hier in den Monaten Juli bis September 2021 – erheblich und unmittelbar betroffen waren. Sie stellt hierfür gerichtsbekannt auf die unmittelbare Betroffenheit von Schließungsmaßnahmen oder auf die mittelbare Betroffenheit hiervon ab, wenn eine Abhängigkeit von durch Schließungsanordnungen unmittelbar betroffenen Betrieben überwiegt. Daran fehlt es hier.

## **28**

aa) Die Beklagte beruft sich hierzu als Maßstab auf Ziffer 2.1 der Richtlinie für die Gewährung von Überbrückungshilfe des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen – Phase 4 (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 3. August 2021, Az. 33-3560-3/159/1, BayMBl. Nr. 553). Danach sind Unternehmen antragsberechtigt, deren Umsatz gegenüber dem Vergleichszeitraum des Jahres 2019 coronabedingt um mindestens 30% zurückgegangen sein muss. Nicht als coronabedingt gelten nach Ziff. 2.1 Satz 4 und 5 der Richtlinie beispielsweise Umsatzeinbrüche, die zum Beispiel nur auf Grund regelmäßiger saisonaler oder anderer dem Geschäftsmodell inhärenter Schwankungen auftreten oder die zurückzuführen sind auf wirtschaftliche Faktoren allgemeiner Art (wie Liefer- oder Materialengpässe, vgl. FAQ Ziff. 1.2) oder die sich erkennbar daraus ergeben, dass Umsätze bzw. Zahlungseingänge sich lediglich zeitlich verschieben, die sich aufgrund von Schwierigkeiten in der Mitarbeiterrekrutierung ergeben oder auf Betriebsferien zurückzuführen sind.

## **29**

Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus dem mit Schriftsatz vom 2. September 2023 übersandten Textauszug des Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie. Im dortigen Absatz 1 wird auf den erforderlichen Umsatzeinbruch von mindestens 30% Bezug genommen und in Absatz 5 das Kriterium der Coronabedingtheit damit verknüpft. Der Textauszug steht nicht im Widerspruch mit der unter c) dargelegten Förderpraxis der Beklagten, welche eine mittelbare Betroffenheit als ausreichend erachtet, wenn eine Abhängigkeit von durch Schließungsanordnungen unmittelbar betroffenen Betrieben überwiegt.

## **30**

Entgegen der Auffassung des Klägerbevollmächtigten war die Beklagte auch nicht gehalten, zunächst eine allgemeingültige Definition für den in der Richtlinie enthaltenen Maßstab der Coronabedingtheit darzulegen, sondern konnte das Merkmal anhand der tatsächlich gehandhabten Verwaltungspraxis konkretisieren,

sofern sie – wie vorliegend geschehen – den Gleichheitssatz einhält. Eine Verwaltungspraxis zeichnet sich nämlich auch insoweit aus, dass sie erst über die fortgesetzte Fallbearbeitung entsteht und nicht von vornherein feststeht.

### **31**

bb) Der Kläger beruft sich im Wesentlichen darauf, dass er als Betreiber einer Detektei von überwiegend im Textilvertrieb tätigen Kaufhäusern gebucht werde, um Ladendiebstähle zu verhindern. Sein Unternehmen werde im Wesentlichen tagweise gebucht, wenn die Kaufhäuser der Ansicht seien, dass die zu erwartende Kundenfrequenz in den Kaufhäusern hoch sei. Im Förderzeitraum habe es Zeiträume mit 2G/3G-Auflagen gegeben, welche von vornherein zu einer geringeren Kundenfrequenz führten und damit ein geringeres Auftragsvolumen zur Folge gehabt hätten. Die erforderlichen Eingangskontrollen hätten zudem Ladendiebe mittelbar abgehalten und die Kaufhäuser daher ebenfalls von einer Auftragsvergabe an den Kläger abgehalten.

### **32**

cc) Dies zu Grunde gelegt war der Kläger nicht unmittelbar von inländischen pandemiebedingten Schließungsmaßnahmen betroffen. Die Tätigkeit des Klägers war im Förderzeitraum generell erlaubt. Es liegt auch keine nach der Verwaltungspraxis der Beklagten ebenfalls förderfähige mittelbare Betroffenheit aufgrund der Abhängigkeit von durch Schließungsanordnungen unmittelbar betroffenen Betrieben vor. In der vom 1. Juli 2021 bis 22. August 2021 bzw. 23. August 2023 bis 1. September 2021 gültigen 13. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung war unabhängig von ihrem Warenangebot keine Schließung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben angeordnet (vgl. § 14 der Verordnung). Darüber hinaus bestand entgegen der Ausführungen des Klägers im Verwaltungsverfahren in diesem Zeitraum auch keine 2G- oder 3G-Regelung. Schließungen des Handels gab es auch nicht nach der vom 2. September 2021 bis 30. September 2021 gültigen 14. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung. Entgegen der Ausführungen des Klägers im Verwaltungsverfahren bestanden auch in diesem Zeitraum keine 2G- oder 3G-Regelung für Handelsbetriebe (vgl. § 3 Abs. 3 der Verordnung).

### **33**

Unabhängig davon ist das Risiko einer geringeren Kundenfrequenz in geöffneten Kaufhäusern mit der Folge, dass der Betrieb des Klägers weniger Aufträge erhält, dem Geschäftsmodell des Klägers inhärent. Die Nachfrage nach den Dienstleistungen des Klägers hängt marktwirtschaftsimmanent und gerade nicht coronaspezifisch von den Bedürfnissen seiner Kunden ab. Für den Kläger besteht daher grundsätzlich stets das allgemeine Geschäftsrisiko einer Kündigung bzw. fehlenden Buchung durch Kunden. Dieses Geschäftsrisiko hat er – wie in einer Marktwirtschaft üblich – zu bewerten, abzuwägen und ggf. mit entsprechenden vertraglichen Ausgestaltungen abzusichern. Solche allgemeinen wirtschaftlichen Abhängigkeiten sollten jedoch nach dem Willen des Richtliniengebers gerade nicht gefördert werden, um den Kreis der Förderberechtigten – und die finanziellen Risiken für die öffentlichen Haushalte – zu begrenzen. Es handelt sich bei der Betroffenheit des Klägers nicht um spezifische Auswirkungen hoheitlicher Eingriffe in den Dienstleistungs- und Warenverkehr, für welche die öffentlichen Haushalte einen gewissen Ausgleich schaffen wollten.

### **34**

d) Ermessensfehler sind nicht ersichtlich. Vielmehr hat die Beklagte ihr Ermessen offenkundig erkannt und auch entsprechend des Massenverfahrens knapp begründet.

### **35**

3. Auch die Aufhebung des vorläufigen Bewilligungsbescheids vom 27. September 2021 durch verfahrensgegenständlichen Bescheid vom 9. Juni 2023 mangels o.g. coronabedingten Umsatzrückgangs ist nicht rechtswidrig.

### **36**

Von einem vorläufigen Verwaltungsakt ist im Bereich der Zuwendungsgewährung auszugehen, wenn die Zuwendung unter dem Vorbehalt einer späteren abschließenden Entscheidung bewilligt wird. Ein solcher Bewilligungsbescheid ist in seinem Regelungsinhalt dahingehend eingeschränkt, dass der Begünstigte die Zuwendung zunächst nur vorläufig bis zum Erlass einer endgültigen Entscheidung behalten darf. Ob ein Anspruch auf das endgültige Behaltendürfen der Zuwendung besteht, hängt dagegen von dem Inhalt des abschließenden Bewilligungsbescheids, des Schluss-Ablehnungsbescheids, ab (vgl. BVerwG, U.v. 14.4.1983 – 3 C 8.82 – juris Rn. 33 und BVerwG U.v. 19.11.2009 – 3 C 7.09 – juris Rn. 14).

**37**

a) Der Kläger hat den zur Antragsberechtigung erforderlichen coronabedingten Umsatzrückgang aus o.g. Gründen nicht nachgewiesen. Dies führt selbst im Fall der Rechtmäßigkeit des vorläufigen Bescheids (auf der Grundlage des damaligen teils automatisierten und teils individuellen, aber nur vorläufigen Prüfungsergebnisses) zu einer Ersetzungsbefugnis der Beklagten, denn die Schlussprüfung der Antrags- und Förderberechtigung war im vorläufigen Bescheid vorbehalten.

**38**

Diese Form der Entscheidung ist als ein Instrument jenseits der geschriebenen Regelungen anzusehen, also ein Verwaltungsakt eigener Art („sui generis“) mit eingeschränktem Regelungsanspruch (näher dazu VG Augsburg, U.v. 15.5.2024 – Au 6 K 23.2197 – Rn. 27 ff.). Bedenken gegen diese Ausgestaltung des Förderverfahrens sind von den Beteiligten weder vorgetragen, noch sonst ersichtlich. Insbesondere diente die Verwendung dieses Instruments der zeitnahen Förderung von durch die Covid-Pandemie existenzbedrohten Unternehmen mit einer nachgelagerten Einzelfallprüfung („Schnelligkeit vor Genauigkeit“ zwecks Überbrückung von Liquiditätsengpässen).

**39**

b) Selbst wenn es sich entgegen der Überzeugung des Verwaltungsgerichts hier nicht um einen vorläufigen Bescheid sui generis handeln sollte, hätte die Beklagte auch ermessensfehlerfrei von ihrer Widerrufsbefugnis Gebrauch gemacht. Dies führt ebenfalls – selbst im Fall der o.g. Rechtmäßigkeit des vorläufigen Bescheids – zu einer Widerrufsbefugnis der Beklagten, denn die nachgelagerte Einzelfallprüfung war zugleich als Nebenbestimmung des vorläufigen Bescheids ausgestaltet und entsprach zusätzlich einer Auflage nach Art. 49 Abs. 2a Nr. 2 BayVwVfG sowie einem Widerrufsvorbehalt bzgl. der Nachprüfung nach Art. 36 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG.

**40**

Das Gericht hat insoweit nur zu überprüfen, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder vom Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist (§ 114 Satz 1 VwGO). Die angeführten Ermessenserwägungen der Beklagten sind nicht zu beanstanden. Die Ermessensausübung deckt sich mit ihrer Verwaltungspraxis.

Ermessensfehler sind nicht ersichtlich.

**41**

4. Die Rückforderung des mit vorläufigem Bewilligungsbescheid vom 13. September 2021 unter Vorbehalt der Nachprüfung ausgezahlten Förderbetrags ist nicht rechtswidrig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

**42**

Die Rückforderung der Abschlagszahlung findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG analog (BayVG, B.v. 31.1.2025 – 21 C 24.903, Rn. 31). Die Erstattung ist durch schriftlichen Verwaltungsakt festzusetzen (Art. 49a Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG). Wie dargestellt wurde der vorläufige Bewilligungsbescheid durch den verfahrensgegenständlichen Bescheid vom 9. Juni 2023 vollständig ersetzt und so mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen oder durch Bedingungseintritt ab Erlass des Bescheids unwirksam, weshalb die Voraussetzungen für die Rückforderung der bereits überzahlten Beträge vorliegen.

**43**

Die Rückforderung ist mit Blick auf den Grundsatz der sparsamen Bewirtschaftung öffentlicher Mittel auch im Falle eines – wie hier – vorläufigen Bewilligungsbescheids geboten. Dieser ist hier die zutreffende Handlungsform gewesen, denn eine Behörde darf eine vorläufige Regelung treffen, wenn ihr eine bestehende Ungewissheit hierzu sachlichen Grund gibt, d.h. Umstände betrifft, die erst künftig eintreten und die nach dem Gesetz auch nicht im Wege einer Prognose zu schätzen sind (vgl. BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7.09 – Rn. 21). Das war hier der Fall mit Blick auf die durch die Covid-Pandemie existenzbedrohten Unternehmen, welchen zunächst schnell geholfen werden musste, sodass es im Ergebnis zu einer nachgelagerten Einzelfallprüfung kam.

**44**

Der Rückerstattungsanspruch kann mit Leistungsbescheid geltend gemacht werden (BayVGH, U.v. 10.11.2021 – 4 B 20.1961 – BeckRS 2021, 36762 Rn. 19, 28; OVG NRW, B.v. 16.4.2021 – 4 A 3435/20 – juris Rn. 24). Dies ist hier geschehen.

#### **45**

Eine Berufung auf Vertrauensschutzgesichtspunkte scheitert an Art. 49a Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG, da der Kläger jedenfalls die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die zum Widerruf oder zur Unwirksamkeit des Verwaltungsakts geführt haben. Er hat die zurückgeforderte Zuwendung durch unzutreffende oder unvollständige Angaben hinsichtlich der coronabedingten Umsatzrückgänge erwirkt und dadurch die auflösende Bedingung ausgelöst.

#### **46**

5. Die Regelung zur Verzinsung folgt nach Zeitraum und Höhe der gesetzlichen Vorgabe des Art. 49a Abs. 3 Satz 1 BayVwVfG analog für die Pflicht zur Verzinsung ab Eintritt der Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes. Da die Beklagte keine rückwirkende Verzinsung ab Auszahlung fordert, sondern erst ab (erfolglosem) Ablauf der Rückzahlungsfrist, begegnet die entsprechende Regelung im Schluss-Ablehnungsbescheid damit keinen rechtlichen Bedenken.

III.

#### **47**

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