

**Titel:**

**Ablehnung und Rückforderung einer Überbrückungshilfe III**

**Normenkette:**

BayVwVfG Art. 49a, Art. 40

GG Art. 3

VwGO § 113 Abs. 5 S. 1, S. 2, § 114

BayHO Art. 53

**Leitsätze:**

- 1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die hier begehrte Ermessensentscheidung ist nach der hier geübten Verwaltungspraxis der Zeitpunkt des Bescheidserlasses. Die gerichtliche Prüfung erstreckt sich nur auf Ermessensfehler, die dem Bescheid zu entnehmen sein müssen (§ 114 VwGO). Der Vortrag neuer Tatsachen und die Vorlage neuer, nicht bis zum Bescheidserlass vorgelegter Unterlagen sind unbeachtlich. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)**
- 2. Die Förderrichtlinien zur Überbrückungshilfe III entfalten als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften Außenwirkung über den Gleichheitssatz, begründen jedoch keinen gebundenen Anspruch auf die Billigkeitsleistung, sondern lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. (Rn. 23 – 26) (redaktioneller Leitsatz)**
- 3. Ein Anspruch auf Überbrückungshilfe III besteht nur bei einem nachgewiesenen, durch inländische coronabedingte Auflagen oder Schließungen verursachten Umsatzrückgang. Umsatzeinbußen infolge ausländischer Maßnahmen oder allgemeiner wirtschaftlicher Faktoren begründen keine Antragsberechtigung. (Rn. 36 – 38) (redaktioneller Leitsatz)**
- 4. Da es sich bei dem zweistufigen Aufbau des Verwaltungsverfahrens – Erlass eines vorläufigen Bewilligungsbescheids mit seiner anschließenden Ersetzung durch einen Schluss-Ablehnungsbescheid – weder um einen Widerruf, noch um den Eintritt einer auflösenden Bedingung handelt, sondern einen Verwaltungsakt sui generis, ist Art. 49a Abs. 1 S. 1 BayVwVfG analog anzuwenden. (Rn. 51) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Überbrückungshilfe III für den Monat, Dezember 2020, Aufhebung der vorläufigen Gewährung wegen nicht nachgewiesener Coronabedingtheit des Umsatzrückgangs in der Schlussabrechnung, Internationaler Handel mit Metall- und Kunststoffwaren für Bauzwecke, Betroffenheit durch pandemiebedingten Umsatzrückgang (verneint), Lockdown für Vertriebspartner in China und erhöhter Krankenstand in Deutschland, Nachprüfungsvorbehalt, Reichweite des Vorläufigkeitsvermerks, Vorläufiger Bewilligungsbescheid als Verwaltungsakt sui generis, Coronavirus, SARS-CoV-2, Billigkeitsleistung, coronabedingter Umsatzrückgang, Ermessensausübung, Verwaltungspraxis, Überbrückungshilfe III

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

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

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

**Tatbestand**

1

Die Klägerin handelt international mit Metall- und Kunststoffwaren für Bauzwecke und wendet sich gegen einen Schluss-Ablehnungsbescheid der Beklagten über die Endabrechnung von Überbrückungshilfe III. Darin hob die Beklagte den vorläufigen Gewährungsbescheid auf, lehnte den Antrag auf Gewährung einer Billigkeitsleistung abschließend ab und forderte die vorläufige Förderung zurück.

## 2

Die Klägerin stellte durch ihren prüfenden Dritten einen auf den 29. Oktober 2021 datierten und mit Eingangsbestätigung vom 29. Oktober 2021 angenommenen Antrag auf Corona-Überbrückungshilfen nach der Richtlinie für die Gewährung von Überbrückungshilfe des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen – Phase 3 (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 18. Februar 2021 in der jeweils geltenden Fassung – Überbrückungshilfe III) für den Monat Dezember 2020 unter Geltendmachung betrieblicher Fixkosten von 383.185,20 Euro. Das System errechnete in der automatisierten Vorprüfung eine Förderberechtigung und ausgehend von einer Förderquote von 40% einen Förderbetrag von 153.274,08 Euro (Behördenakte zum Erstantragsverfahren Az. A\* Bl. 1, 7).

## 3

Nach Beantwortung von Nachfragen durch ihren prüfenden Dritten u.a. zum Unternehmensverbund, aber nicht zur Coronabedingtheit des Umsatzeinbruchs (ebenda Bl. 35 ff.) gewährte die Beklagte der Klägerin mit Bescheid vom 16. Dezember 2021 eine Billigkeitsleistung als Überbrückungshilfe III in Höhe von 153.274,08 Euro unter dem Vorbehalt der endgültigen Festsetzung in einem Schluss-Ablehnungsbescheid. In den Nebenbestimmungen zum Bescheid wurde u.a. ausgeführt, die Überbrückungshilfe sei zu erstatten, soweit sich aus der Endabrechnung eine abweichende Höhe der Billigkeitsleistung ergebe oder dieser Bescheid aus anderen Gründen mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden oder sonst unwirksam geworden sei (ebenda Bl. 48 ff.). Der Förderbetrag wurde am 16. Dezember 2021 ausbezahlt.

## 4

Die Klägerin reichte am 6. Juni 2023 durch ihren prüfenden Dritten eine Endabrechnung unter Geltendmachung betrieblicher Fixkosten von 381.829,20 und einer Förderquote von 40,00% im Gesamtvolumen von 152.731,68 Euro sowie mit der Branchenbezeichnung „Großhandel mit Metall- und Kunststoffwaren für Bauzwecke“ ein (Behördenakte Az. B\* Bl. 1 ff.).

## 5

Die Beklagte fragte zu den Umsatzangaben nach und bat um Erläuterung, des individuellen Hintergrunds des Umsatzeinbruchs im Fördermonat Dezember 2020, zur Coronabedingtheit und zur Branche.

Die Klägerin antwortete durch ihren prüfenden Dritten unter Verweis auf eine Stellungnahme der Geschäftsführung. Hintergrund der geänderten Branche sei die Möglichkeit, in der Schlussabrechnung Korrekturen vorzunehmen und zu präzisieren (ebenda Bl. 68).

Der Stellungnahme der Geschäftsführung ist u.a. zur Geschäftstätigkeit zu entnehmen, die Klägerin sei eine Spezialistin für die anspruchsvolle Gebäudehülle aus Fassade, Fenster und Türen unter Entwicklung und Vertrieb von maßgeschneiderten Verglasungssystemen sowie der Begleitung von Bauvorhaben von der Planung beim Architekten bis hin zur Montage auf der Baustelle. Der entscheidende Faktor sei die persönliche Betreuung in der Beratungs- und Planungsphase für die nachfolgende Angebotserstellung an verschiedene Verarbeiter, die damit an Ausschreibungen zur Auftragsvergabe teilnahmen. Ein international ausgebautes Beratungs- und Vertriebsnetz stelle die intensive Schulung und persönliche Betreuung der Verarbeiter in deren Produktion sowie auf der Baustelle, um den Qualitätsstandard zu gewährleisten. Während der Corona-Pandemie seien ab Februar/März 2020 persönliche Termine zur Beratung und Veranschaulichung durch die verordneten Vorsichts- und Schutzmaßnahmen immer weniger möglich geworden und Onlinemeetings seien zunächst noch wenig verbreitet bzw. aufgrund der Komplexität nur wenig praktikabel gewesen und kein Ersatz für persönlichen Kontakt. Aufgrund des Lockdown in Deutschland ab dem 22. März 2020 seien Kontakte bis Mitte April 2020 gänzlich verboten und bis Anfang Mai 2020 stark beschränkt worden, was den Geschäftsbetrieb coronabedingt erheblich einschränkt habe. Weltweit seien eine erhebliche Anzahl von Bauprojekten eingestellt oder komplett abgesagt worden und Investitionsprojekte durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie eingestellt oder verkleinert worden. Die Klägerin habe der Agentur für Arbeit in \* einen coronabedingten Arbeitsausfall angezeigt und für den Zeitraum von Mai 2020 bis einschließlich April 2021 Kurzarbeitergeld gewährt bekommen. So habe sie im Kalenderjahresvergleich 2019 zu 2020 einen coronabedingten Umsatzrückgang zu verzeichnen.

Parallel zur nationalen Entwicklung hätten ebenso die internationalen Märkte unterschiedlich auf die Corona-Pandemie reagiert, länderspezifischen Einreiseverbote und Schließungsanordnungen hätten im europäischen Raum Kernmärkte und dortige Kunden stark betroffen mit der Folge von Umsatzeinbrüchen

bei der Klägerin. Im internationalen Kontext sei besonders China als Zielmarkt durch seine Abriegelung von betroffenen Gebieten und strikten Einreisebestimmungen ein Beispiel für den coronabedingten Umsatzeinbruch, z.B. ein Kunde in der Provinz Hebei. Ebenso habe ein Mitarbeiter der Klägerin im Juli 2020 zwei Wochen lang und von November bis einschließlich Dezember 2020 sein Wohngebiet in Beijing nicht verlassen dürfen. Durch diese faktische Schließungsanordnung sei eine Betreuung und Beratung des Hauptkunden in China unmöglich gewesen. Allein in China habe die Klägerin im Fördermonat Dezember 2020 einen coronabedingten Umsatzeinbruch von 100% im Vergleich zum Monat Dezember 2019 (Dezember 2019: 390.000 Euro, Dezember 2020: 0 Euro). Die länderübergreifende Umsatzsituation für den Fördermonat Dezember 2020 weise einen coronabedingten Umsatzrückgang von -32% im Vergleich zum Monat Dezember 2019 aus (Dezember 2019: 3,283 Mio. Euro; Dezember 2020: 2,222 Mio. Euro). Die Klägerin sei zwar durch interne Vorkehrungen stets lieferfähig gewesen, aber gegen eine coronabedingte Schließung eines kompletten Vertriebsweges habe sie nichts unternehmen können.

6

Auf weitere Nachfrage, wie weit das Geschäftsmodell der Klägerin von ausländischen Lieferungen abhängig sei, teilte diese in einer weiteren Stellungnahme der Geschäftsführung mit, sie habe sich bewusst diversifiziert, um auf nationale Wirtschaftsschwankungen stabiler zu reagieren und Wachstumspotentiale in internationalen Märkten heben zu können. Sie habe eine hohe Exportquote (ebenda Bl. 83 f.):

### Umsatzstruktur

		2020/21	2019/20	2018/19	2017/18	2016/17
Inland	%	52,9	52,5	50,0	46,6	49,8
Europäische Union	%	21,1	23,9	21,7	26,5	25,2
übriges Ausland	%	26,0	23,6	28,3	26,9	25,0
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

7

Die Beklagte hörte die Klägerin zur beabsichtigten Antragsablehnung und Rückforderung der bisher erhaltenen Zahlungen von 153.274,08 Euro an und führte aus, es fehle eine Antragsberechtigung, da der beschriebene Umsatzeinbruch nicht coronabedingt sei, sondern auf Beschränkungen außerhalb Deutschlands beruhe. Zudem liege eine (deutliche) Umsatzsteigerung in mehreren Fördermonaten gegenüber dem Vergleichszeitraum vor und die Jahresumsätze in den Jahren 2021 seien im Vergleich zum Jahresumsatz 2019 sogar gestiegen.

Die Klägerin teilte in einer weiteren Stellungnahme der Geschäftsführung mit (ebenda Bl. 86), die coronabedingten Beschränkungen außerhalb Deutschlands spielten eine wichtige Rolle, denn der Umsatzbegriff werde durch die FAQ auf Umsätze erweitert, die im Inland nicht steuerbar seien, weil der Leistungsort im Ausland liege wie Ausfuhren z.B. nach China. Aufgrund dieser Umsatzdefinition müsse ein Umsatzeinbruch bei ausländischen Kunden zwangsläufig gleichbehandelt werden wie ein Umsatzeinbruch bei inländischen Kunden. Gleiches gelte für die Coronabedingtheit. Als zusätzlicher Grund für den coronabedingten Umsatzrückgang sei die Krankenstatistik anzuführen mit einem im Jahresmittelwert im Jahr 2020 um 14,1% gestiegenen Krankenstand. Die Klägerin habe also in einem Monat des Förderzeitraums einen coronabedingten Umsatzeinbruch von mindestens 30% im Vergleich zum Referenzmonat im Jahr 2019 erlitten und Überbrückungshilfe könne nur hierfür beantragt werden. Einer Umsatzbewertung für den gesamten Förderzeitraum von November 2020 bis Juni 2021 bzw. der Heranziehung der Umsatzentwicklung von 2019 bis 2021 fehle die rechtliche Grundlage.

8

Danach lehnte die Beklagte mit Schluss-Ablehnungsbescheid vom 18. Dezember 2024, am selben Tag zum Abruf digital bereitgestellt, den Antrag auf Gewährung von Überbrückungshilfe III ab, ersetzte den vorläufigen Bewilligungsbescheid durch den Schluss-Ablehnungsbescheid vollständig, lehnte den Anspruch auf eine Billigkeitsleistung abschließend ab und verpflichtete die Klägerin, den Betrag in Höhe von

153.274,08 Euro bis zum Ablauf von sechs Monaten ab dem Datum dieses Schluss-Ablehnungsbescheids zurückzuzahlen. Der zu erstattende Betrag sei analog Art. 49a Abs. 3 BayVwVfG ab dem Tag nach Ende der Rückzahlungsfrist bis zur vollständigen Rückzahlung mit zwei Prozentpunkten über dem Basiszinssatz jährlich zu verzinsen. Zur Begründung führte die Beklagte u. a. an, die Klägerin habe den Umsatzeinbruch mit der strikten Durchsetzung von Maßnahmen im Dezember 2020 in China begründet. Aber die Schließung von Betriebsteilen und Produktionsstätten der Zulieferer in China, die nicht vom deutschen Gesetzgeber verursacht sind, reichten hierfür nicht aus. Ein coronabedingter Umsatzrückgang sei nicht dargelegt. Mangels eines Vortrags individueller Einschränkungen und dem über jenem des Vergleichszeitraums liegenden Umsatzes für das Jahr 2021 seien mit Blick auf Ziffer 2.1 Satz 2 der Richtlinie für die Überbrückungshilfe III die Zweifel am coronabedingten Umsatzeinbruch nicht ausgeräumt. Der Zweck der Überbrückungshilfe werde nicht mehr erreicht, wenn Umsatzausfälle ausgeglichen würden, die auf wirtschaftliche Faktoren allgemeiner Art zurückzuführen seien. Materialengpässe und Lieferschwierigkeiten seien ein allgemeines Geschäfts- und Unternehmerrisiko. Solche gesamtwirtschaftlichen Veränderungen bzw. Fernwirkungen der Corona-Pandemie seien nicht förderfähig, denn es entspreche nicht dem Wesen der Überbrückungshilfe, alle in irgendeiner Form mit der Corona-Pandemie zusammenhängenden wirtschaftlichen Einbußen zu ersetzen. Ziel sei vielmehr die wirtschaftliche Existenzsicherung, nicht aber die vollständige Abfederung jeglicher coronabedingten Einbußen. Es entspreche daher der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens, den Antrag insoweit abzulehnen unter Beachtung des in Art. 7 BayHO enthaltenen Gebots der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel. Dem widersprechende oder für eine Abweichung von der regelmäßigen Entscheidungspraxis sprechende Gründe seien auch vom prüfenden Dritten nicht angegeben worden.

Analog Art. 49a Abs. 1 BayVwVfG seien bereits erbrachte Leistungen zu erstatten, soweit ein vorläufiger Verwaltungsakt durch Schluss-Ablehnungsbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit beseitigt worden sei. Damit seien die Voraussetzungen für die Gewährung der Überbrückungshilfe nicht erfüllt. Es entspreche daher der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens, den Antrag insoweit abzulehnen und den bereits ausgezahlten Betrag zurückzufordern.

**9**

Die Klägerin ließ am 20. Januar 2021 Klage erheben mit dem Antrag,

**10**

die Beklagte zu verurteilen, der Klägerin unter Aufhebung des Schlussbescheids vom 18. Dezember 2020 die mit Antrag vom 29. Oktober 2020 beantragte Gewährung einer Billigkeitsleistung in Höhe von 153.274,08 Euro nach Maßgabe des Bescheids über eine Billigkeitsleistung zu o.a. Auftragsnummer vom 16. Dezember 2020 zu gewähren;

hilfsweise den Antrag neu zu verbescheiden.

**11**

Zur Klagebegründung vertieft sie ihr Vorbringen im Antragsverfahren. Auf die beklagtenseitig zu Grunde gelegte Schließung von Betriebsteilen und Produktionsstätten der Zulieferer in China habe die Klägerin gar nicht abgestellt, sondern dass sie von ihrem Firmensitz in Deutschland ihre Kunden in China coronabedingt nicht erreichen und bedienen habe können.

Unzutreffend sei auch, der Umsatz für das Jahr 2021 liege über dem des Vergleichszeitraumes 2019. Der Jahresumsatz sei für die alleine für den Monat Dezember 2020 beantragte Überbrückungshilfe irrelevant, zudem hätten sowohl der Umsatz im Kalenderjahr 2020 (48.405.836 Euro) als auch der Umsatz im Kalenderjahr 2021 (50.737.207 Euro) unter dem Umsatz im Kalenderjahr 2019 (52.419.275 Euro) gelegen, so dass der Gegenschluss auf eine fehlende Betroffenheit von coronabedingten Umsatzrückgängen falsch sei. Die Beklagte ziehe zu Unrecht die Umsätze in den damit nicht identischen Geschäftsjahren bzw. Jahresumsätze statt Monatsumsätzen heran.

Konkret habe die Klägerin ihre Produkte in der Volksrepublik China als einem ihrer Zielmärkte nicht absetzen können, denn der Vertriebspartner und einzige Kunde der Klägerin dort in Gaobeidian seien im Jahr 2020 von o.g. strengen Covid-Eindämmungsmaßnahmen getroffen gewesen. Der Vertriebsmitarbeiter habe sein Wohngebiet in Beijing nicht verlassen und nicht nach Gaobeidian zur Kundin der Klägerin reisen können, obwohl für anspruchsvolle Projekte mit hohem Beratungsbedarf der persönliche Kontakt unerlässlich sei. Auch Kollegen aus Deutschland hätten aufgrund der Infektionsschutzmaßnahmen in

Deutschland nicht nach China reisen können, was einer Schließungsanordnung gleichkomme und zum 100%-igen Umsatzeinbruch im China-Geschäft im Dezember 2020 ggü. 390.000 Euro Umsatz im Dezember 2019 geführt habe.

Die Beklagte habe auch den geltend gemachten höheren Krankenstand sowie die in Deutschland im Dezember 2020 geltenden Kontaktbeschränkungen und Projektverschiebungen durch die Kunden als coronabedingte Ursachen des Umsatzeinbruchs außer Acht gelassen.

Die unionsrechtliche Notifizierung der Beihilfen stelle auch auf internationale Lieferketten und wirtschaftliche Verflechtungen ab; eine Beschränkung rein auf inländische Pandemie-Maßnahmen bestehe gerade nicht. Im Vergleich mit der Dezemberhilfe 2020, die auf inländische Kontaktbeschränkungen abstelle, enthalte die Überbrückungshilfe keinen vergleichbaren Vorbehalt und sei daher weiter zu verstehen.

**12**

Die Beklagte trat der Klage entgegen und beantragt,

**13**

Die Klage wird abgewiesen.

**14**

Sie verweist auf die Bescheidsbegründung und erläutert diese. Ein Förderanspruch der Klägerin bestehe aus den dargelegten Gründen nicht. Es fehle an der Antragsberechtigung mangels coronabedingten Umsatzeinbruchs, denn die Klägerin sei im Förderzeitraum Dezember 2020 nicht selbst von Schließungsanordnungen betroffen gewesen und habe ihr Leistungsangebot daher grundsätzlich in vollem Umfang anbieten können. Eine fehlende Investitionsbereitschaft seitens der Kunden stelle nach der Verwaltungspraxis der Beklagten keine Begründung für einen coronabedingten Umsatzeinbruch dar. Denn dass ihre Kunden ihre Leistungen weniger in Anspruch nähmen, sei ein unabhängig von der Pandemie bestehendes Geschäftsrisiko der Klägerin und werde als generelles unternehmerisches Risiko in ständiger Verwaltungspraxis der Beklagten nicht mit der Überbrückungshilfe III ausgeglichen. Coronabedingte Provinz-Quarantäne-Verordnungen, Einreiseverbote und Firmenschließungen in China begründeten keinen coronabedingten Umsatzeinbruch nach der Verwaltungspraxis der Beklagten, die allein auf inländische Infektionsschutzmaßnahmen abstelle. Soweit die Klägerin auf den erhöhten Krankenstand verweise, fehle eine konkrete, plausible Darlegung des Umsatzrückganges in Folge der erkrankten Mitarbeiter, deren Position und der Erheblichkeit des Krankenstandes für den Betrieb. Ob es sich jeweils um Coronaerkrankungen handelte, sei unklar. Auch nach ihrem eigenen Vortrag sei aber der Umsatzrückgang im Fördermonat Dezember 2020 primär durch den Auftragsrückgang aus China begründet. Solcherart verursachte Umsatzeinbrüche würden auch dann nicht mit der Überbrückungshilfe III gefördert, wenn sie neben anderen Faktoren auch mittelbar auf die Corona-Pandemie zurückzuführen seien. Das Förderverfahren sei auf eine rasche und unkomplizierte Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel ausgelegt und daher seien objektive Anknüpfungspunkte für die Förderberechtigung wie die Zugehörigkeit oder jedenfalls Nähe zu einer von Schließungsanordnungen betroffenen Branche sachgerecht und umgekehrt Umsatzeinbrüche aufgrund von einem Auftragsrückgang nicht zu fördern.

**15**

Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Gerichts- und die beigezogenen Behördenakten sowie das Protokoll der mündlichen Verhandlung.

## **Entscheidungsgründe**

**16**

Die als Verbescheidungsklage zulässige Klage ist unbegründet, da der angefochtene Schluss-Ablehnungsbescheid vom 18. Dezember 2024 nicht rechtswidrig ist und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO), weil ihr der geltend gemachte Anspruch auf Neuverbescheidung ihres Antrags auf Überbrückungshilfe III mangels coronabedingten Umsatzrückgangs nicht zusteht und die im Schluss-Ablehnungsbescheid enthaltene Ersetzung des vorläufigen Bewilligungsbescheids unter abschließender Antragsablehnung und Rückforderung der Förderung nicht rechtswidrig ist.

I.

**17**

Die Klage ist unbegründet.

**18**

Der angefochtene Schluss-Ablehnungsbescheid vom 18. Dezember 2024 ist nicht rechtswidrig.

**19**

1. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Gewährung einer Überbrückungshilfe III im Umfang ihres Endabrechnungsantrags von 153.274,08 Euro, da die Klägerin nicht antragsberechtigt ist und auch keine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

**20**

2. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Neuverbescheidung ihres Antrags auf Überbrückungshilfe III vom 29. Oktober 2021 im Umfang des von der Beklagten abgelehnten Betrages von 153.274,08 Euro, da die Klägerin nicht antragsberechtigt und daher auch nicht in ihrem Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung verletzt ist (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

**21**

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**

a) Die Rechtmäßigkeit der Ablehnung der Überbrückungshilfe im streitgegenständlichen Bescheid vom 18. Dezember 2024 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“.

## **27**

b) Die vorgenannten Maßstäbe gelten auch im vorliegenden Fall, insbesondere handelt es sich bei den Überbrückungshilfen um eine Billigkeitsleistung nach § 53 BHO bzw. Art. 53 BayHO, so dass nur ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung besteht und der Ermessensspielraum der Beklagten nicht zugunsten der Klägerin auf Null reduziert ist.

## **28**

Die hier streitgegenständliche Überbrückungshilfe III ist bundesweit als Billigkeitsleistung angelegt. Ausweislich des Vorspruchs zur Richtlinie für die Überbrückungshilfe III (mit Fußnote 1) gewährt der Freistaat Bayern nach Maßgabe des Art. 53 BayHO – und damit als dort geregelte Billigkeitsleistung – sowie der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen und der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften „finanzielle Überbrückungshilfe [...] als Billigkeitsleistung ohne Rechtsanspruch im Rahmen der vom Bund zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel. Die Bewilligungsstelle entscheidet über den Antrag nach pflichtgemäßem Ermessen.“

## **29**

Ein abstrakter Förderanspruch steht der Klägerin also von vornherein nicht zu (vgl. oben unter I.1.). Es ist vielmehr Sache des Fördergebers, die Grundlagen seiner Förderung zu regeln. Ohne eine ausdrückliche Schaffung eines Förderanspruchs kann ein solcher also nicht bestehen.

## **30**

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 dem Monat Dezember 2020 – erheblich und unmittelbar betroffen waren. Sie stellt hierfür auf die unmittelbare oder mittelbare Betroffenheit von Schließungsmaßnahmen ab. Daran fehlt es hier.

## **31**

Die Beklagte führt hierzu als Maßstab aus, nach Ziffer 2.1 der Richtlinie für die Überbrückungshilfe III seien Unternehmen antragsberechtigt, deren Umsatz gegenüber dem Vergleichszeitraum des Jahres 2019 coronabedingt um mindestens 30% zurückgegangen sein muss. Nicht als coronabedingt gelten nach Ziff. 1.2 der FAQ 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) 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.

### 32

Die Klägerin beruft sich hierzu auf die Vertriebsschwierigkeiten auf dem für sie wichtigen chinesischen Markt durch pandemiebedingte Ausgangssperren usw. für ihren dortigen Vertriebsmitarbeiter und die damit ausgeschlossene persönliche Betreuung ihres Hauptkunden auf dem dortigen Markt. Weiter macht sie geltend, auch Mitarbeiter aus Deutschland hätten nicht zur Unterstützung nach China reisen können. Die Kunden hätten ihre Aufträge gegenüber der Klägerin zurückgestellt. In Folge der coronabedingten Reisebeschränkungen habe die Klägerin auch ihren bisherigen Vertrieb nicht aufrechterhalten können, zu dem das Aufsuchen und Beraten von Kunden vor Ort gehöre. Schließlich sei sie auch von coronabedingten Erkrankungen ihrer Belegschaft betroffen gewesen.

### 33

Demgegenüber differenziert die Beklagte gerichtsbekannt zwischen unmittelbaren Auswirkungen der Pandemie wie innerstaatlich angeordneten Betriebsschließungen einerseits und mittelbaren Auswirkungen andererseits. In ihrer Bescheidsbegründung und vertiefend in ihrer Klageerwiderung macht sie geltend, der Zweck der Überbrückungshilfe III als eine außerordentliche Wirtschaftshilfe werde nicht mehr erreicht, wenn (auch) Umsatzausfälle ausgeglichen würden, die auf wirtschaftliche Faktoren allgemeiner Art zurückzuführen seien. Materialengpässe und Lieferschwierigkeiten seien ein unabhängig von der Pandemie bestehendes Geschäfts- und Unternehmerrisiko. Der allgemeine Rückgang von Kundennachfragen oder der Nachfrage von Dienstleistungen als einem allgemeinen unternehmerischen Risiko (Geschäftsrisiko) reiche für die Darlegung des coronabedingten Umsatzrückgangs nicht aus. Gesamtwirtschaftliche Veränderungen bzw. Fernwirkungen der Corona-Pandemie seien nicht als förderfähig anzuerkennen.

### 34

Entgegen der Auffassung der Klägerin, die es nicht für erforderlich hält, dass sich der Umsatzrückgang kausal auf behördliche Maßnahmen zurückführen lasse, denn letztlich hätten alle staatlichen Maßnahmen mittelbar Einfluss auf die deutsche Wirtschaft gehabt, stellt die Richtlinie für die Überbrückungshilfe III genau darauf ab. Es heißt dort (Vorspruch S. 1): Der Freistaat Bayern gewährt nach Maßgabe [...] finanzielle Überbrückungshilfe für [...] Unternehmen, die unmittelbar oder mittelbar durch coronabedingte Auflagen oder Schließungen betroffen sind, [...] als Unterstützungsleistung für die Monate November 2020 bis Juni 2021. Die Überbrückungshilfe III erfolgt durch teilweise Übernahme der erstattungsfähigen Fixkosten für die Monate November 2020 bis Juni 2021 (Förderzeitraum) als Billigkeitsleistung ohne Rechtsanspruch im Rahmen der vom Bund zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel. Die Bewilligungsstelle entscheidet über den Antrag nach pflichtgemäßem Ermessen.“ Damit ist eine Verwaltungspraxis der Beklagten, die auf unmittelbare oder mittelbare Betroffenheit durch coronabedingte Auflagen oder Schließungen maßgeblich abstellt, nicht zu beanstanden (wie hier VG Würzburg, U.v. 5.2.2024 – W 8 K 24.476 – juris Rn. 123).

### 35

Bereits im Ansatz kommt es nicht auf eine weite, auch auswärtige Ausgangssperren ggü. der Bevölkerung oder internationale Reise- und Einreisebeschränkungen z.B. in China umfassende Auslegung an, sondern auf das Begriffsverständnis der Bewilligungsbehörde. Die Ausgestaltung des Förderverfahrens und das Begriffsverständnis richten sich allein nach der Verwaltungspraxis der Beklagten (BayVGh, B.v. 21.10.2024 – 22 ZB 23.1517 – Rn. 15; BayVGh, B.v. 14.10.2022 – 22 ZB 22.212 – juris Rn. 23 f.). Auf einen objektiven Empfängerhorizont, ein allgemeines Begriffsverständnis oder Zitate Dritter kommt es daher nicht an. Erst recht ergibt sich aus der nur beispielhaften Aufzählung und Umschreibung nicht coronabedingter Umsatzeinbrüche keine automatische Anerkennung aller nicht aufgezählten Gründe als coronabedingt. Die Beklagte verfolgt vielmehr ihre Entscheidungspraxis mit der Differenzierung zwischen unmittelbaren Auswirkungen der Pandemie wie staatlich angeordneten Betriebsschließungen einerseits und mittelbaren Auswirkungen einschließlich eigenverantwortlichen Schutzmaßnahmen und Handlungen der Unternehmen und der Bevölkerung andererseits konsequent, wie aus Verfahren anderer Branchen gerichtsbekannt ist.

### 36

Dies zu Grunde gelegt, war die Klägerin selbst nicht Adressatin staatlich angeordneter Betriebsschließungen. Solche hat auch ihr prüfender Dritter nicht aufgezeigt. Die angegebenen

pandemiebedingten Ausgangssperren usw. in China betrafen die Klägerin nicht unmittelbar, sondern mittelbar als Teil der Wirtschaft und in einem Teil ihrer dortigen Belegschaft. Ebenso wenig war der von ihr geltend gemachte Investitionsstopp ihrer Kundschaft auf Grund der coronabedingten wirtschaftlichen Unsicherheit staatlich veranlasst.

### **37**

Die auf ihre einheitliche Anwendung von Ziff. 2.1 Satz 3 der Richtlinie für die Gewährung von Überbrückungshilfe III gestützte Entscheidung der Beklagten, für eine Antragsberechtigung einen coronabedingten Umsatzeinbruch im Förderzeitraum in Form einer konkreten und individuellen Einschränkung durch coronabedingte Umstände zu fordern und Material- oder Lieferengpässe in der gesamten Branche oder Umsatzeinbrüche auszunehmen, die auf wirtschaftliche Faktoren allgemeiner Art zurückzuführen seien oder die sich erkennbar daraus ergäben, dass Umsätze bzw. Zahlungseingänge sich lediglich zeitlich verschoben, ist daher nicht zu beanstanden. Dass sie die angegebene pandemiebedingte Ausgangssperre in China usw. für eine Antragsberechtigung nicht ausreichen lässt, ist daher nicht zu beanstanden (vgl. zur Billigung einer auf innerstaatliche Beschränkungen und nicht auf weltweite folgen der Pandemie abstellenden Verwaltungspraxis der Beklagten VG Bayreuth, U.v. 5.8.2024 – B 7 K 22.646 – juris Rn. 38 ff.).

### **38**

Dass die Beklagte nur auf deutsche Schließungsanordnungen abstellt, führt auch unionsrechtlich zu keinem Rechtsfehler, denn nach dem Förderkonzept wollte der deutsche Staat Unternehmen für durch seine Schließungsanordnungen verursachte Umsatzausfälle stützen, nicht für durch andere Staaten verursachte Umsatzausfälle. Alles Andere hätte den deutschen Steuerzahler finanziell schlicht überfordert angesichts der weltweiten Lieferbeziehungen, wie sie auch die Klägerin für sich in Anspruch nimmt. Wenn die Klägerin meint, im europäischen Ausland tätige Unternehmen wie die Klägerin seien dadurch gegenüber nur in Deutschland tätigen Unternehmen benachteiligt, ist dies erstens im Förderkonzept nicht anders angelegt und steht daher nicht zur Disposition der Beklagten als ausführende Behörde. Zweitens steht im Ausland tätigen deutschen Unternehmen ggf. die Möglichkeit offen, dort Förderanträge zu stellen. Dass die Notifizierung („Geänderte Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“ des BMWV v. 11.4.2020, BAnz AT v. 24.4.2020 B1 S. 1) keine Beschränkung auf durch nationale Schließungsanordnungen verursachte Umsatzausfälle enthält, steht der engeren Verwaltungspraxis der Beklagten nicht entgegen, denn die unionsrechtliche Notifizierung gibt lediglich den äußeren Rahmen des Beihilferegimes vor, ohne die Mitgliedstaaten zu verpflichten, diesen auch vollständig auszufüllen. Insbesondere eine nationale Förderung unter dem Vorbehalt ausreichender Finanzierung kann auch engere Voraussetzungen vorsehen, solange sie gleichmäßig angewandt werden, wie es hier durch die Beklagte geschieht. Aus denselben Gründen kann die Beklagte nicht aus einem Textvergleich der Richtlinien zur Dezemberhilfe 2020 und zur Überbrückungshilfe zu einer erweiterten Handhabung verpflichtet werden. Ein im Sinne von § 114 VwGO beachtlicher Ermessensfehler liegt darin nicht.

### **39**

d) Dass die Klägerin sonst unmittelbar von staatlichen Schließungsanordnungen – oder ggf. Beschäftigungsverboten für erkrankte Mitarbeiter – in einer an die Klägerin gerichteten Schließungsanordnungen vergleichbaren Intensität im Förderzeitraum betroffen gewesen wäre, hat sie bis zum maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheidserlasses nicht dargelegt. Dass der Krankenstand ihrer Belegschaft deutlich anstieg, war ein allgemein zu beobachtendes Phänomen. Dass deswegen aber ihr Betrieb zum Erliegen gekommen wäre, weil unersetzliche Beschäftigte einer individuellen Quarantäne unterlegen wären und deswegen gefehlt hätten, ist nicht aufgezeigt.

### **40**

3. Die Aufhebung des vorläufigen Bewilligungsbescheids vom 16. Dezember 2021 als vorläufiger Verwaltungsakt durch den Schluss-Ablehnungsbescheid vom 18. Dezember 2024 mangels o.g. coronabedingten Umsatzrückgangs ist nicht rechtswidrig.

### **41**

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).

#### 42

a) Die Klägerin 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 ausdrücklich vorbehalten.

#### 43

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.). Hier diente dieses Instrument der zeitnahen Förderung von durch die Covid-Pandemie existenzbedrohten Unternehmen mit einer nachgelagerten Einzelfallprüfung („Schnelligkeit vor Genauigkeit“ zwecks Überbrückung von Liquiditätsengpässen – vgl. BayVGh, B.v. 16.1.2025 – 22 ZB 23.1789 – Rn. 18).

#### 44

Daher durfte die Beklagte im Bereich der hier strittigen Corona-Hilfen vorläufige Bescheide unter Prüfungsvorbehalt erlassen, später durch Schluss-Ablehnungsbescheide ersetzen und Anträge mangels Nachweises der Fördervoraussetzungen auch ablehnen. Dies gilt auch im Fall der Klägerin.

#### 45

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 der Nachprüfung nach Art. 36 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG.

#### 46

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).

#### 47

Im vorliegenden Fall hat die Beklagte zu Recht ihr Ermessen zu Gunsten eines Widerrufs ausgeübt. Dabei reduziert sich ihr Ermessen auf eine regelmäßige nachträgliche Beseitigung des Gewährungsbescheids, denn der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwendung öffentlicher Mittel erfordert regelmäßig die Rücknahme rechtswidriger Subventionsbescheide, damit öffentliche Mittel sparsam und effektiv verwendet werden (vgl. BVerwG, U.v. 16.6.1996 – BVerwG 3 C 22.96 – juris Rn. 16; auch HessVGh, U.v. 13.5.2014 – 9 A 2289/12 – juris Rn. 44). Dies gilt auch bei einer Bewilligung einer Coronabeihilfe (vgl. VG Gießen, U.v. 3.12.2020 – 4 K 3429/20.GI – juris Rn. 39 f.). Demnach ist in der Fallkonstellation auch bei einer Coronabeihilfe von einem intendierten Ermessen infolge der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (VG Gießen, U.v. 3.8.2021 – 4 K 573/21.GI – juris Rn. 32 f. m.w.N.) auszugehen (Art. 44 BayHO). Zusammen mit dem Konzept in Ziff. 9.2 Satz 3 der Richtlinie für die Überbrückungshilfe III, nur antragsberechtigte Unternehmen zu fördern und etwa zu Unrecht gewährte Förderungen rückgängig zu machen, liegt über die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit allein hinaus (vgl. BVerwG, U.v. 16.6.2025 – 10 C 15.14 – NVwZ 2015, 1764/1767 Rn. 29) eine ausreichende Grundlage für die von der Beklagten zu Recht angenommene Ermessensreduzierung vor. Infolgedessen ist ein Vertrauensschutz im Regelfall ausgeschlossen, falls keine atypischen Umstände vorliegen, zu denen der Zuwendungsempfänger aber vor Bescheidserlass – hier: spätestens im Rahmen seiner Endabrechnung – substantiierte Angaben hätte machen müssen und können. Dies ist in der Anhörung vor Bescheidserlass aber unterblieben (vgl. oben) und nicht der Beklagten anzulasten.

#### 48

Die Entscheidung der Beklagten über die Ersetzung des vorläufigen Bescheids – bzw. soweit anders als vom erkennenden Verwaltungsgericht ein Widerruf für erforderlich erachtet wird: dessen Widerruf – ist nicht rechtswidrig.

#### 49

Der vorläufige Bescheid kann auch bei Rechtmäßigkeit widerrufen werden, wenn – wie hier – ein entsprechender Vorbehalt nach Art. 48 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG im Verwaltungsakt enthalten ist. Zusätzlich zum Nachprüfungs Vorbehalt in Nr. 2 des Bescheids vom 16. Dezember 2021, die in Nebenbestimmung Nr. 1.3 geregelte Mitteilungspflicht eines nicht coronabedingten Umsatzrückgangs und den Widerrufsvorbehalt in Nebenbestimmung Nr. 2 ist in Nebenbestimmung Nr. 12 geregelt: „Die Überbrückungshilfe ist zu erstatten, soweit im Rahmen der Schlussabrechnung im Schlussbescheid eine abweichende Feststellung der Höhe der Billigkeitsleistung getroffen wird oder dieser Bescheid aus anderen Gründen nach Verwaltungsverfahrensrecht (Art. 43, 48, 49 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz – BayVwVfG) mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden oder sonst unwirksam geworden ist. Dies gilt insbesondere, wenn [...] sich herausstellt, dass die Voraussetzungen für die Gewährung der Überbrückungshilfe nicht oder nicht für die gewährte bzw. ausbezahlte Höhe vorliegen.“

#### 50

4. Die Rückforderung des mit vorläufigem Bewilligungsbescheid vom 16. Dezember 2021 unter Vorbehalt der Nachprüfung ausgezahlten Förderbetrags durch den Schluss-Ablehnungsbescheid vom 18. Dezember 2024 ist nicht rechtswidrig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

#### 51

a) Die Rückforderung der Abschlagszahlung und der ausgezahlten Förderung findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG analog. Nach Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG sind bereits erbrachte Leistungen zu erstatten, soweit ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden oder infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist (für eine direkte Anwendung dieser Alternative: VG Saarl, U.v. 12.4.2024 – 1 K 309/23 – juris Rn. 77 und 80). Da es sich bei dem zweistufigen Aufbau des Verwaltungsverfahrens – Erlass eines vorläufigen Bewilligungsbescheids mit seiner anschließenden Ersetzung durch einen Schluss-Ablehnungsbescheid – wohl weder um einen Widerruf, noch um den Eintritt einer auflösenden Bedingung handelt, sondern einen Verwaltungsakt sui generis, ist Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG aufgrund der bestehenden planwidrigen Regelungslücke analog anzuwenden.

#### 52

Die gegen diese analoge Anwendung in Teilen des Schrifttums geäußerte Kritik, die in allen vom Wortlaut des Art. 49a BayVwVfG nicht erfassten Fällen auf den allgemeinen öffentlichrechtlichen Erstattungsanspruch zurückgreifen will, vermag nicht zu überzeugen. Der im allgemeinen Rechtsstaatsprinzip wurzelnde und richterrechtlich entwickelte öffentlichrechtliche Erstattungsanspruch ist anderen Rechtsinstituten gegenüber subsidiär; er findet nur Anwendung, wenn im geschriebenen Recht eine für die konkrete Fallkonstellation in Betracht kommende Regelung fehlt. Beruht die eingetretene Erstattungslage auf dem nachträglichen Unwirksamwerden eines nur vorläufig geltenden Verwaltungsakts, so bietet sich wegen der vergleichbaren Interessenlage eine entsprechende Anwendung der den Eintritt einer auflösenden Bedingung – unterlassene form- und fristgerechte Einreichung der Endabrechnung durch die Klägerin – betreffenden Bestimmung des Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG an, die – im Unterschied zum allgemeinen öffentlichrechtlichen Erstattungsanspruch – eine gebundene Entscheidung über den Erlass eines Leistungsbescheids vorsieht. Für eine verfahrensrechtliche Privilegierung der durch die Ersetzung einer vorläufigen Regelung entstandenen Erstattungspflicht gegenüber den in Art. 49a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG ausdrücklich genannten Anwendungsfällen fehlt jeder sachliche Grund, da der Empfänger einer nur vorläufigen Zuwendung von vornherein um die Unsicherheit seiner Rechtsstellung weiß (vgl. zur Rechtsgrundlage: BVerwG, U.v. 19.11.2009 – 3 C 7/09 – juris Rn. 24 ff.; BayVGH, U.v. 10.11.2021 – 4 B 20.1961 – juris Rn. 19 m.w.N.).

#### 53

b) Wie dargestellt wurde der vorläufige Bewilligungsbescheid durch den Schluss-Ablehnungsbescheid vollständig ersetzt bzw. – soweit nicht ohnehin vom Rechtsinstitut des vorläufigen Verwaltungsakts ausgegangen wird (vgl. oben) – mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen, weshalb die Voraussetzungen für die Rückforderung der bereits überzahlten Beträge vorliegen. Die Behörde hat kein

Ermessen bezüglich des „Ob“ der Rückforderung (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 49a Rn. 37; Falkenbach in BeckOK, VwVfG, 57. Edition Stand: 1.10.2022, § 49a Rn. 23 m. w. N.). Vielmehr besteht eine Pflicht zur Rückerstattung bei einer Rücknahme mit Wirkung für die Vergangenheit (VG Gießen, U.v. 3.8.2021 – 4 K 573/21.GI – juris Rn. 36). Eine unter Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und unter Abweichung von der Verwaltungspraxis im Einzelfall gleichwohl gewährte Zuwendung ist rechtswidrig (vgl. VG Würzburg, U.v. 5.2.2024 – W 8 K 23.476 – juris Rn. 156 mit Verweis auf OVG NRW, B.v. 11.8.2023 – 4 A 2243/19 – juris Rn 8 f.). 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.

#### **54**

Dies zu Grunde gelegt hat die Beklagte ausgehend von der Richtlinie und ihrer daraus abgeleiteten Verwaltungspraxis vorliegend einen intendierten Regelfall erkannt und deswegen zu Recht auf eine vertiefte Darstellung von weiteren Ermessenserwägungen verzichtet, zumal es ausgehend von den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie des Gleichbehandlungsgrundsatzes besonderer Gründe im Einzelfall bedurft hätte, um eine von der intendierten Ermessenausübung abweichende Entscheidung zu rechtfertigen (wie hier VG Karlsruhe, U.v. 11.7.2024 – 1 K 2711/23 – juris Rn. 99 m.w.N.).

#### **55**

c) Die Klägerin kann sich hinsichtlich der Rückforderung nicht auf einen eventuellen Wegfall der Bereicherung berufen.

#### **56**

Für den Umfang der Erstattung gelten mit Ausnahme der Verzinsung nach Art. 49a Abs. 2 Satz 1 BayVwVfG analog die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) entsprechend, weshalb grundsätzlich auch eine Berufung auf den Wegfall der Bereicherung nach § 818 Abs. 3 BGB in Frage kommt. Danach ist grundsätzlich nur noch eine im Vermögen vorhandene Bereicherung herauszugeben.

#### **57**

Ein weiterer Vortrag zur Entreicherung erfolgte jedoch bis zum maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheidserlasses (vgl. BayVGh, B.v. 2.2.2022 – 6 C 21.2701 – juris Rn. 10; BayVGh, B.v. 27.2.2023 – 22 ZB 22.2554 – juris Rn. 14) nicht und würde auch nicht durchgreifen, denn erstens ist bei lebensnaher Betrachtung eine Verwendung der Finanzmittel zur Deckung betrieblicher Ausgaben anzunehmen, so dass der Zufluss im Betriebsvermögen in Gestalt der Ersparnis eigener Aufwendungen bzw. Befreiung von Verbindlichkeiten noch vorhanden sein muss und deswegen eine Entreicherung ausscheidet (vgl. VG Ansbach, U.v. 29.1.2024 – AN 15 K 23.1634 – juris Rn. 125 m.w.N.; VG Frankfurt (Oder), U.v. 23.11.2023 - 1 K 723/22 – juris Rn. 45).

#### **58**

Zudem scheidet eine Berufung auf den Wegfall der Bereicherung, für sich selbstständig tragend, auch an Art. 49a Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG analog, da die Klägerin jedenfalls die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die zur Ersetzung des ursprünglichen Verwaltungsakts geführt haben. Entgegen ihrer Auffassung kannte sie die für die – von der Beklagten für den vorläufigen Bescheid auf Grund der Bestätigung des prüfenden Dritten noch unterstellte – Coronabedingtheit des Umsatzeinbruchs maßgeblichen Tatsachen, die sie auf Nachfragen im Endabrechnungsverfahren offenbarte. Insoweit hatte sie durch die nicht zutreffende Angabe coronabedingter Umsatzeinbrüche, also in wesentlichen Punkten unzutreffende oder unvollständige Angaben hinsichtlich der coronabedingten Umsatzrückgänge (vgl. OVG NW, U.v. 17.8.2018 – 1 A 2675/15 – juris Rn. 68), die Förderung erwirkt.

#### **59**

4. 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.

II.

**60**

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