



## Verwaltungsgericht Hamburg

### Urteil

#### Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

X-GmbH,

- Klägerin -

g e g e n

Hamburgische Investitions- und Förderbank,  
vertr. durch den Vorstand, dieser durch den  
Vorsitzenden XXX,  
Besenbinderhof 31,  
20097 Hamburg,

- Beklagte -

Prozessbevollmächtigte: XXX

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 17, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14. März 2022 durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht XXX

...

#### **für Recht erkannt:**

Der Bescheid vom 18.08.2020 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 12.10.2021 wird aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

**Rechtsmittelbelehrung:**

Innerhalb eines Monats nach Zustellung kann gegen dieses Urteil die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Obergericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen,

- wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
- wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
- wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
- wenn das Urteil von einer Entscheidung des Obergerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
- wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Hamburgischen Obergericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Obergericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

### Tatbestand

Die Klägerin, welche eine Tapas-Bar in Hamburg betreibt, wendet sich gegen die Rückforderung der ihr bewilligten und ausgezahlten Zuwendung im Rahmen des Hamburger Corona Soforthilfe Programmes.

Am 31. März 2020 stellte die Klägerin einen Antrag bei der Beklagten auf Förderung mit der Antragsnummer XXX.

Darin machte die Klägerin folgende Angaben:

- Anzahl der Mitarbeiter: 5.3 Vollzeitäquivalent
- Höhe des Liquiditätsengpasses in einem Zeitraum von 3 Monaten: 69.800,00 Euro.

Dabei machte sie zu Umsatz und Kosten folgende Angaben:

- Monatliche gewerbliche Miete: 10.770,00 Euro
- Monatliche Gesamtbetriebskosten: circa 14.007,77 Euro
- Umsatz Dezember 2019 bis Februar 2020: 76.677,22 Euro

Zusätzlich reichte sie eine ausgefüllte Mitarbeiterliste, eine Kopie des Personalausweises des Geschäftsführers der Klägerin, Herrn XXX, und eine „Bescheinigung in Steuersachen“ vom 7. Juni 2017 über die Einkommenssteuer des Geschäftsführers der Klägerin, die Steuernummer und Umsatzsteuer-Identifikationsnummer sowie einen Handelsregisterauszug aus 2017 ein. Zudem versicherte Sie, dass ihre wirtschaftliche Tätigkeit seit dem 11. März 2020 durch die Corona-Krise wesentlich beeinträchtigt sei. Die Umsatzerzielungsmöglichkeiten seien durch die Corona-Allgemeinverfügungen massiv eingeschränkt.

Mit Bescheid vom 4. April 2020 bewilligte die Beklagte der Klägerin unter Zugrundelegung der Förderrichtlinie „Hamburger Corona Soforthilfe (HCS) mit finanzieller Unterstützung des Bundes“ vom 27. März 2020 (im Folgenden: Förderrichtlinie) eine einmalige Finanzhilfe in Höhe von 20.000 Euro. Die Zuwendung setzt sich aus der HCS in Höhe von 5.000 Euro und einer Soforthilfe des Bundes in Höhe von 15.000 Euro zusammen.

Der Bewilligungsbescheid enthält folgenden Bestimmungen:

*„Zweckzweck:*

*Im Rahmen dieses Förderprogramms werden nicht rückzahlbare Zuschüsse zur Überwindung der existenzbedrohlichen Wirtschaftslage bzw. des Liquiditätsengpasses gewährt, die durch die Corona-Krise nach dem 11.03.2020 entstanden sind.“*

*„II. 1. Allgemeine Bestimmungen*

*1.1. Diesem Bewilligungsbescheid liegen die Angaben und Erklärungen Ihres eingangs genannten Antrags auf Gewährung einer Zuwendung aus dem Programm „Hamburger Corona Soforthilfe (HCS) mit finanzieller Unterstützung des Bundes“ zugrunde.*

*1.2 Maßgebend für die Gewährung der Zuwendung sind die Regelungen in der Förderrichtlinie, die in deren Anhang genannten Anforderungen sowie die nachfolgenden Bestimmungen“*

*„II. 2. Verwendungsprüfung*

*2.1. Die Zuwendung darf nur zur Erfüllung des Zuwendungszwecks verwendet werden. Sie ist wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.*

*2.2. Die IFB Hamburg [...] sind berechtigt, stichprobenartig und bei Vermutung zweckfremder Nutzung Nachweise für die Verwendung der Zuwendung, insbesondere die Belege (Einnahme- und Ausgabebeleg) über die Einzelzahlungen und die zugrundeliegenden Verträge nach ihrem Ermessen zu fordern.*

*Die Belege müssen die im Geschäftsverkehr üblichen Angaben und Anlagen enthalten, die Ausgabenbelege insbesondere die Zahlungsempfänger sowie Grund und Tag der Zahlung. Sie haben die erforderlichen Unterlagen ordnungsgemäß und prüfbar bereitzuhalten und die notwendigen Auskünfte zu erteilen.“*

*2.3. Wird die Zuwendung nicht entsprechend dem Zuwendungszweck verwendet, kann der Bewilligungsbescheid widerrufen werden. In diesem Fall ist die Zuwendung zurückzuzahlen.*

*„II. 3. Auflagen*

*3.1. Reduzieren Minderausgaben oder Mehreinnahmen (insbesondere Leistungen Dritter) den im Antrag angegebenen Liquiditätsengpass, so wird die Zuwendung, wenn sich der angegebene Liquiditätsengpass auf einen Betrag unterhalb der ausbezahlten Zuwendung ermäßigt, auf die Höhe des tatsächlichen Liquiditätsengpasses verringert.*

*3.2. Sie haben nach der Erfüllung des Zuwendungszwecks Ihnen verbleibende Mittel aus Minderausgaben oder Mehreinnahmen, die nach Nr. 3.1. auf die Zuwendung mindernd anzurechnen sind, unverzüglich zu erstatten.*

*3.5. [...] Sie sind verpflichtet, auf Verlangen jederzeit Auskünfte über die für die Gewährung und Belassung der Zuwendung maßgeblichen Umstände zu erteilen, entsprechende Unterlagen vorzulegen und an der Sachverhaltsaufklärung mitzuwirken. [...]*

*3.6 Sie haben die in Nr. 2.2. genannten Belege und Verträge sowie alle sonst mit der Förderung zusammenhängende Unterlagen, insbesondere die „Erklärung über beantragte/erhaltene Kleinbeihilfen“ und die Mitarbeiterliste gemäß Antrag zum*

*Stichtag 11.03.2020 mit Namen und Anschrift der Mitarbeiter zehn Jahre aufzubewahren, sofern nicht nach steuerrechtlichen oder anderen Vorschriften eine längere Aufbewahrungsfrist bestimmt ist. [...]*

*3.7. Sie sind verpflichtet, an der Überprüfung der mit dem Antrag vorgelegten Legitimationsdokumente mitzuwirken.“*

#### *II. 4. Mitteilungspflichten*

*Sie sind verpflichtet, der IFB Hamburg unverzüglich anzuzeigen, wenn*

*4.1. Sie feststellen, dass Sie bei der Antragstellung unvollständige oder falsche Angaben gemacht haben. [...]*

*4.2. Sie Minderausgaben oder Mehreinnahmen haben, insbesondere Leistungen Dritter oder Zuwendungen von anderen öffentlichen Stellen für denselben Zweck erhalten, so dass eine Reduzierung des Liquiditätsengpasses nach Nr. 3.1. wahrscheinlich ist,*

*4.3. für die Bewilligung der Zuwendung maßgebliche Umstände sich ändern oder wegfallen, [...].*

#### *II. 5. Widerruf des Bewilligungsbescheids*

*Dieser Bewilligungsbescheid kann ganz oder teilweise widerrufen werden, insbesondere, wenn*

*5.1. der IFB Hamburg unrichtige Angaben gemacht oder Tatsachen verschwiegen worden sind oder die Verhältnisse sich geändert haben, die für die Beurteilung der Förderungswürdigkeit und der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens von Bedeutung sind [...]*

*5.5. die Bestimmungen dieses Bewilligungsbescheids nicht beachtet werden,*

*5.6. die Voraussetzungen für die Förderung ganz oder teilweise wegfallen, insbesondere der IFB Hamburg nach Aufforderung keine oder ihrer Auffassung nach unvollständige bzw. unzureichende Nachweise eingereicht werden.*

#### *II.6. Erstattung der Zuwendung, Verzinsung*

*6.1. Die Zuwendung ist zu erstatten, soweit der Bewilligungsbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen oder sonst unwirksam wird.*

*6.2. Nr. 6.1 gilt insbesondere wenn,*

*6.2.1. sich die förderfähigen Kosten nachträglich ermäßigen (Nr. 3.1)*

*6.2.2. die Zuwendung durch unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt worden ist oder*

*6.2.3. die Zuwendung nicht oder nicht mehr für den vorgesehenen Zweck oder unwirtschaftlich verwendet wird.*

*6.3. Ein Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit kann auch in Betracht kommen, soweit*

*6.3.1. Auflagen nicht oder nicht innerhalb einer gesetzten Frist erfüllt werden,*

*6.3.2. die Zuwendung nicht zur Erfüllung des Zuwendungszwecks verwendet wird.*

*6.4. Soweit die Bewilligung der Zuwendung widerrufen worden ist, ist diese unverzüglich zurückzuerstatten. Der zu erstattende Betrag ist vom Eintritt der Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheids an mit 5 Prozentpunkten jährlich über dem Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches zu verzinsen.“*

Auf die sonstigen Bestimmungen unter II. 1.-8. in dem Bewilligungsbescheid vom 4. April 2020 wird Bezug genommen.

Der Gesamtbetrag wurde am 7. April 2020 an die Klägerin ausgezahlt.

Mit E-Mail vom 29. Mai 2020 und mit Schreiben vom 24. Juni 2020 forderte die Beklagte die Klägerin, zuletzt unter Fristsetzung bis zum 8. Juli 2020 auf, an der Überprüfung der Legitimationsdokumente mitzuwirken und sich über das Verfahren der Nect GmbH oder über das Postident-Verfahren der Deutschen Post AG zu legitimieren.

Am 7. und 13. Juni 2020 führte der Geschäftsführer der Klägerin einen Identifikationsprozess in der Nect App durch.

Mit Datum vom 18. August 2020 erließ die Beklagte einen Widerrufs- und Rückforderungsbescheid. Die Beklagte begründete den Bescheid damit, dass die Klägerin ihrer Pflicht zur Mitwirkung an der Überprüfung ihrer Legitimationsdokumente trotz Mahnung nicht nachgekommen sei.

Mit Schreiben vom 15. September 2020 legte die Klägerin gegen den Bescheid Widerspruch ein und begründete diesen damit, dass sie der Aufforderung per Mail vom 29. Mai 2020 zur Durchführung einer Legitimationsprüfung nachgekommen sei und die Identifizierung abgeschlossen habe. Dem Schreiben fügte sie Screenshots von den Identifizierungsvorgängen am 7. und 13. Juni 2020 bei.

Die Beklagte informierte die Klägerin mit E-Mail vom 17. September 2020, dass die Legitimation anscheinend für einen anderen Antrag der Klägerin durchgeführt worden sei, welcher abgelehnt wurde. Die Klägerin könne die Legitimation für die Antragsnummer XXX nachholen.

Mit E-Mail vom gleichen Tag sendete die Klägerin einen weiteren Screenshot von einer Identifizierung vom 8. Juli 2020, welche - ihrer Ansicht nach - für den entsprechenden Antrag durchgeführt wurde und bot an, die Legitimation erneut durchzuführen, sollte die nachgewiesene Legitimation nicht für den richtigen Antrag erfolgt sein. Sie selber könne die Identifikations-Kennungen nicht den Anträgen zuordnen.

Mit Schreiben und E-Mail der Beklagten vom 16. Dezember 2020 hörte die Beklagte die Klägerin an und forderte folgende weitere Handlungen, Angaben und Unterlagen unter Fristsetzung bis zum 29. Dezember 2020:

- Legitimation über einen neuen Link im Nect-Verfahren mit dem Hinweis, dass dieser bei erfolgreichem Abschluss nicht mehr aktiv sei, alternativ über das Postident-Verfahren
- Angaben zur Höhe des Liquiditätsengpasses in Form von:
  - Angaben zu den laufenden monatlichen Gesamtbetriebskosten für die nach Antragsstellung folgenden drei Monate, aufgeschlüsselt nach Kostenart
  - Umsätze der Monate April 2020 bis September 2020 auf Monatsbasis
  - eine Betriebswirtschaftliche Auswertung (im Folgenden: BWA) oder eine Einnahmeüberschussrechnung für das Kalenderjahr 2019
  - eine BWA oder eine Einnahmeüberschussrechnung für den Zeitraum April bis September 2020

Die Klägerin solle, anhand des beigefügten Vordruckes für die Erläuterung des HCS Liquiditätsengpasses, erläutern, wie sich der Liquiditätsengpass im Zeitraum von drei Monaten ab Antragstellung ohne persönliche Lebenshaltungskosten tatsächlich zusammensetze. Wenn der Antrag im April gestellt wurde, handle es sich um die Monate April, Mai und Juni. Dafür solle eine BWA oder eine Einnahmeüberschussrechnung für das Geschäftsjahr 2019 sowie für alle Monate im Jahr 2020 bis zum dritten auf die Antragstellung folgenden Monat auf Monatsbasis eingereicht werden. Die Soforthilfen hätten die Corona-bedingten Liquiditätsengpässe aufgrund von laufenden Fixkosten zur Sicherung von Unternehmen überbrücken sollen, Maßgeblich hierfür seien nicht Umsatz- oder Gewinnrückgänge.

Am 31. Dezember 2020 führte der Geschäftsführer der Klägerin das Postident-Verfahren zur Antragsnummer XXX durch. Weitere Unterlagen oder Informationen reichte die Klägerin nicht ein.

Mit Schreiben vom 20. Juli 2021 hörte die Beklagte die Klägerin unter Fristsetzung bis zum 10. August 2020 nochmals an und forderte erneut die Unterlagen und Informationen zur Erläuterung der Höhe des Liquiditätsengpasses an. Zusätzlich fügte die Beklagte das Formular „Kostenaufschlüsselung auf Basis der BWA“ bei und bat um die Aufschlüsselung der Zusammensetzung der einzelnen Posten. Die Klägerin solle die BWA oder eine Einnahmeüberschussrechnung für das Geschäftsjahr 2019 sowie für alle Monate im Jahr 2020 bis zum dritten auf die Antragstellung folgenden Monat auf Monatsbasis einreichen. Dabei solle aufgeschlüsselt werden, wie sich die einzelnen Posten zusammensetzen (z.B. „Sonstige Kosten“, „Kfz-Kosten“). Bei Antwort per Mail solle auf die E-Mail von XXX unter Beibehaltung des E-Mail-Verlaufs geantwortet werden. In der Betreffzeile solle „Anhörung HCS-Widerspruchsverfahren“ sowie die Antragsnummer angegeben werden.

Die Klägerin antwortete, was seitens der Beklagten bestritten wird, am 8. August 2021 auf die E-Mail der Beklagten (XXX) vom 20. Juli 2021 mit dem Betreff: RE: Anhörung HCS-Widerspruchsverfahren // XXX HCS und fügte der Mail den Jahresabschluss 2019, eine BWA Jahresübersicht im Zeitraum von Januar bis Juni 2020, die Anlage Vordruck für die Erläuterung des HCS Liquiditätsengpasses und die Anlage 1a: Kostenaufstellung auf Basis der BWA bei.

Mit Widerspruchsbescheid vom 12. Oktober 2021, der Klägerin zugestellt am 19. Oktober 2021, wies die Beklagte den Widerspruch zurück. Der ausgezahlte Zuwendungsbetrag in Höhe von 20.000 Euro sei zzgl. Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinsatz ab Auszahlung der Zuwendung bis zur Rückzahlung zurückzuzahlen zzgl. einer Gebühr von jeweils 50 Euro für den Widerrufs- und Rückforderungsbescheid sowie für den Widerspruchsbescheid. Der Widerruf erfolge auf Grundlage des § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HmbVwVfG, die Rückforderung auf Grundlage des § 49a Abs. 1 HmbVwVfG. Zuwendungszweck sei die finanzielle Unterstützung des durch die Fördervoraussetzungen definierten Empfängerkreises in der definierten wirtschaftlichen Notlage. Die Corona-Soforthilfe sei schnell und unbürokratisch ausgezahlt worden, dabei sei zunächst auf die Eigenerklärung der Antragstellerin abgestellt worden. Gleichzeitig habe sich die Antragstellerin gemäß 8.4 des Antrages verpflichtet, jederzeit Auskünfte über die für die Gewährung und Belassung der Zuschüsse maßgeblichen Umstände zu erteilen und entsprechende Unterlagen vorzulegen. Gemäß II. 5. des Bewilligungsbescheides könne dieser widerrufen werden, wenn die Fördervoraussetzungen fehlen und insbesondere, wenn unvollständige und unzureichende Nachweise eingereicht würden. Der Förderzweck könne nicht erfüllt werden, da nicht alle Fördervoraussetzungen vorlägen. Ein Liquiditätsengpass läge nicht vor. Hierzu seien durch



die Klägerin keine Angaben gemacht worden. Daher überwiege wegen des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Maßgabe der Richtlinie das öffentliche Interesse am Widerruf. Auf Vertrauen könne sich die Klägerin nicht berufen, da sie den Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt habe, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren. Zudem sei der Widerruf bei unzureichend geführtem Nachweis in II. 5. des Bewilligungsbescheids vorbehalten worden.

Am 17. November 2021 hat die Klägerin Klage vor dem Verwaltungsgericht Hamburg erhoben. Die Klägerin macht geltend, sie habe die geforderte Identifizierung erfolgreich abgeschlossen und alle geforderten Unterlagen am 8. August 2021 per E-Mail vorgelegt. Die Legitimation als auch die Höhe des Liquiditätsengpasses seien gemäß den Anforderungen rechtzeitig begründet und belegt worden. Bei der Beklagten müsse ein technischer Fehler bei Erhalt von eingehenden Nachrichten vorliegen. Das Problem habe sie auch mehrfach bei der Abfrage der Steuernummer per E-Mail durch die Beklagte gehabt. So habe sie am 26. November 2021 eine Abfrage der Steuernummer durch die Beklagte erhalten und diese am selben Tag beantwortet. Am 15. Dezember 2021 habe sie jedoch eine Erinnerung hinsichtlich der E-Mail der Beklagten vom 26. November 2021 erhalten, woraufhin sie am nächsten Tag bei der Beklagten angerufen und auf die Antwort vom 26. November 2021 hingewiesen habe. Ein Mitarbeiter der Beklagten habe ihr bestätigt, dass ein Versehen aufgrund eines technischen Problems vorgelegen habe. Am 11. Januar 2022 sei erneut eine Erinnerungs-E-Mail von der Beklagten zur E-Mail vom 15. Dezember 2021 bei ihr eingegangen, welche sie umgehend beantwortet habe, mit der Bitte, den Eingang der E-Mail zu bestätigen. Eine Bestätigung sei am 20. Januar 2021 eingegangen. Auch bei der Legitimation mit der Nect-App habe es mehrmals Anfragen der Beklagten mit der Begründung gegeben, dass die Legitimation nicht durchgeführt worden sei. Jedoch würden Screenshots beweisen, dass sie die Legitimation über die Nect-App mehrfach erfolgreich durchgeführt habe. Die zusätzliche Legitimation über das Postident-Verfahren habe sie vorsorglich durchgeführt.

Dem Vorbringen der Klägerin ist der Antrag zu entnehmen,

den Bescheid vom 18. August 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 12. Oktober 2020 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage wird abgewiesen.

Zur Begründung führt sie als Ermächtigungsgrundlage für den Widerruf erneut § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HmbVwVfG an und ergänzt die Ausführungen aus dem Widerspruchsbescheid dahin, dass die Klägerin gegen die Fördervoraussetzung der Mitwirkungspflicht gem. Nr. 5 der Förderrichtlinie verstoßen habe, indem sie auch nach mehrfacher Aufforderung durch die Beklagte an der Pflicht zur Vorlage der vollständigen, prüffähigen und mängelfreien Unterlagen nicht vollumfänglich mitgewirkt habe. Die Einhaltung der Fördervoraussetzungen, insbesondere die Mitwirkung der Antragsteller an den zügigen und unbürokratischen Bewilligungsverfahren sei für die Beklagte von besonderer Bedeutung gewesen. Dies komme auch durch Nr. 5.4 der Förderrichtlinie besonders zum Ausdruck. Sie habe über die Förderung aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel auf Grundlage des Zeitpunkts des Eingangs der vollständigen Antragsunterlagen entschieden. In Nr. 4 der Förderrichtlinie sei geregelt, dass die Soforthilfe nur für Anträge gewährt werde, die bis zum 31. Mai 2020 gestellt worden seien. Gestellt sei der Antrag nur, wenn er gemäß Nr. 1.1 des Anhangs der Förderrichtlinie bis zu diesem Zeitpunkt prüffähig und vollständig sei. Anträge, die unvollständig seien oder sonstige Mängel aufwiesen, würden nur unter dem Vorbehalt der Ergänzung und Überarbeitung entgegengenommen. Wenn sie nicht innerhalb von einem Monat nach Antragstellung, spätestens bis zum 30. Juni 2020 vollständig und mängelfrei eingereicht worden seien, könnten sie nach dem letzten Absatz der Nr. 1.1 der Förderrichtlinie abgelehnt werden. Daher könnten die von der Klägerin am 17. November 2021 im Gerichtsverfahren eingereichten Nachweise nicht berücksichtigt werden. Die Klägerin habe bereits vor diesem Zeitpunkt gegen ihre Pflicht zur Mitwirkung trotz Mahnung verstoßen. Die BWA und der Vordruck für die Erläuterung des Liquiditätsengpasses seien ihr erst nach Erlass des Widerspruchsbescheids und erst nach zweimaliger Aufforderung übermittelt worden. Eine interne Prüfung habe ergeben, dass ihr die von der Klägerin vorgelegte E-Mail vom 8. August 2021 nicht zugegangen sei. Sie habe diese E-Mail weder in ihrem System für die elektronische Aktenführung noch in ihrem E-Mail-Archiv ausfindig machen können. Auch andere E-Mails der Klägerin, die auf den 8. August 2021 datierten, seien in ihrem System nicht auffindbar. Lediglich die E-Mail der Klägerin vom 17. November 2021 sei bei ihr eingegangen. Bei den Unterlagen, die von ihr angefordert worden seien, handle es sich um die übliche Dokumentation eines Unternehmers. Diese habe die Klägerin vorzubringen, da sie etwas für sie Günstiges erreichen wolle und die Unterlagen aus ihrer Sphäre und ihrem spezifischen Erkenntnisbereich stammten. Insbesondere könne im Bereich der Leistungsverwaltung ein höheres Maß an Mitwirkung

des Leistungsempfängers verlangt werden. Weitere Ermittlungen, um der Begünstigten die Leistung „aufzudrängen“ seien ihr nicht zumutbar gewesen.

Ferner könnten die von der Klägerin nach Erlass des Widerspruchsbescheids eingereichten Unterlagen bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Widerspruchsbescheids nicht mehr berücksichtigt werden, da auf den Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung, hier auf den Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids, und nicht auf den des Schlusses der mündlichen Verhandlung abzustellen sei. Die für den Antrag erforderlichen Unterlagen sollten vollständig und prüffähig spätestens am 30. Juni 2020 vorgelegen haben. Nach diesem Zeitpunkt eingegangene Unterlagen sollten ausweislich der Förderrichtlinie nicht mehr berücksichtigt werden. Mit der Förderrichtlinie habe sie klar zum Ausdruck gebracht, dass sie die Bewilligung von dem Zeitpunkt der vollständigen, prüffähigen und mängelfreien Antragstellung abhängig machen wollen. Zudem würde es dem Sinn und Zweck der Förderrichtlinie widersprechen, wenn die von Seiten der Klägerin nach Erlass des Widerspruchsbescheids eingereichten Unterlagen im Zeitpunkt des Schlusses der mündlichen Verhandlung Berücksichtigung finden könnten. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Corona-Soforthilfe habe zügig und unbürokratisch ausgezahlt werden sollen, sei es nicht richtig, erst im gerichtlichen Verfahren eingereichte Unterlagen noch einzubeziehen. Die Möglichkeit Unterlagen weit über den sehr kurzen Geltungszeitraum der Förderrichtlinie hinaus nachreichen zu können, laufe dem Sinn und Zweck des Förderprogramms, Unternehmen eine Soforthilfe zu bieten, zuwider. Diese Rechtsauffassung werde auch durch eine Vielzahl neuerer Entscheidungen in gleichgelagerten Fällen gestützt. Schließlich habe sie das ihr zustehende Ermessen entsprechend dem Zweck der Förderrichtlinie und der Förderung ausgeübt.

## Entscheidungsgründe

### I.

Das Gericht konnte nach § 102 Abs. 2 VwGO trotz Ausbleibens der Klägerin verhandeln und entscheiden, da sie bei der Ladung hierauf hingewiesen worden ist.

### II.

Die Klage ist zulässig und begründet. Der Bescheid vom 18. August 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 12. Oktober 2021 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Beklagte kann den Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit weder auf § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HmbVwVfG (1.) noch auf § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HmbVwVfG (2) oder auf § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HmbVwVfG (3.) stützen, weswegen die bereits ausgezahlte Zuwendung auch nicht gemäß § 49a Abs. 1 HmbVwVfG zurückgefordert werden kann (4.). Auch die Festsetzung der Gebühr für den Widerrufs- und Rückforderungsbescheid war rechtswidrig (5.).

1. Der Widerruf des Bewilligungsbescheides vom 4. April 2020, mit dem der Klägerin eine einmalige Finanzhilfe von 20.000 Euro gewährt worden ist, ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihrem durch den Bewilligungsbescheid gewährtem Recht. Die Voraussetzungen für den von der Beklagten nach § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HmbVwVfG ausgesprochenen Widerruf liegen nicht vor. Nach dieser Bestimmung kann ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks 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, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird. Eine solche zweckwidrige Verwendung, der mit dem bestandskräftigen Bewilligungsbescheid gewährten einmaligen Geldleistung, ist nicht festzustellen.

a) Für die Beurteilung der Einhaltung der Zweckbestimmung bei der Verwendung von Fördermitteln ist der im Zuwendungsbescheid ausgewiesene Zuwendungszweck maßgebend. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des § 49 Abs. 3 Satz 1 HmbVwVfG. Auch wegen der besonderen Bedeutung des Zuwendungszwecks für diesen Widerrufstatbestand muss der Zweck im Bescheid selbst mit hinreichender Bestimmtheit zum Ausdruck kommen

(OVG Bautzen, Urt. v. 25.6.2009, 1 A 176/09, Rn. 21, juris; Abel, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 54. Ed 1.1.2022, § 49 Rn. 74; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Auflage 2019, § 49 Rn. 68). In dem fraglichen Bewilligungsbescheid ist unter der Überschrift „Zweckzweck“ ausgeführt, dass der Zuschuss zur Überwindung einer existenzbedrohlichen Wirtschaftslage bzw. eines Liquiditätsengpasses gewährt wird, die durch die Corona-Krise nach dem 11. März 2020 entstanden ist. Eine nähere Umschreibung des insoweit grob umrissenen Zweckzwecks findet sich in dem Bescheid nicht. Zum Verständnis dieser vagen Zweckbestimmung in dem Bescheid sind die Förderrichtlinie „Hamburger Corona Soforthilfe (HCS) mit finanzieller Unterstützung des Bundes“ vom 27. März 2020 sowie die auf der Internetseite der Beklagten veröffentlichten „FAQ / Hilfestellungen zum Ausfüllen des Antrages“ heranzuziehen. Durchweg ist anerkannt, dass auch Richtlinien, auf die im Bescheid Bezug genommen wird und deren näherer Inhalt infolge ihrer Veröffentlichung ohne weiteres zugänglich ist, zur Zweckbestimmung heranzuziehen sind (OVG Bautzen, Urt. v. 25.6.2009, 1 A 176/09, Rn. 21 ff. juris; OVG Lüneburg, Beschl. v. 23.7.2009, 10 LA 278/07, Rn.12 juris). Denn wie die Zweckbestimmung in dem Bescheid zu verstehen ist, beurteilt sich danach, wie der Adressat den Inhalt des Bescheides bei objektiver Würdigung verstehen musste und für dieses Verständnis sind auch die in diesem Bescheid in Bezug genommene Regelwerke und sonstige Informationen unter Berücksichtigung aller für den Adressaten erkennbaren Umstände relevant (OVG Lüneburg, Beschl. v. 16.10.2014, 8 LA 52/14, Rn. 20, juris; Abel, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 54. Ed 1.1.2022, § 49 Rn. 74). Nur Zweckerwartungen oder Vorstellungen der gewährenden Stelle gehören nicht dazu, sodass ihre Außerachtlassung durch den Zweckzweckempfänger auch nicht zum Widerruf berechtigt (Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Auflage 2019, § 49 Rn. 68).

Im Übrigen hat es die die Geldleistung gewährende Stelle aufgrund ihrer Formulierungshoheit in der Hand hat, für größtmögliche Bestimmtheit hinsichtlich der Zweckbindung in dem Bescheid selbst und durch in Bezug genommene weitere Bestimmungen wie die Förderrichtlinie zu sorgen. Unklarheiten der Zweckvorgabe gehen daher zu ihren Lasten (Suerbaum, in: Mann/Sennekamp/Uechtitz, VwVfG, 2. Auflage 2019, § 49 Rn. 133; Abel, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 54. Ed 1.1.2022, § 49 Rn. 74; Peuker, in: Knack/Henneke, VwVfG, 10. Auflage 2014, § 49 Rn. 79; OVG Lüneburg, Beschl. v. 16.10.2014, 8 LA 52/14, Rn. 20, juris).

b) Der Zweckzweck liegt hier in der Gewährung von Zuschüssen zur Überwindung der existenzbedrohlichen Wirtschaftslage bzw. des Liquiditätsengpasses, welcher

durch die Corona-Krise nach dem 11. März 2020 entstanden ist, an den in der Förderrichtlinie vorgesehenen Empfängerkreis in einem Zeitraum von drei aufeinanderfolgenden Monaten. Ein diesem Zweck entsprechender Einsatz der der Klägerin gewährten Mittel liegt vor.

aa) Nach dem Text des Bewilligungsbescheides und der zugrundeliegenden Förderrichtlinie setzt eine zweckentsprechende Mittelverwendung durch den Empfänger zunächst voraus, dass er überhaupt zu dem zu fördernden Kreis gehört, deren existenzbedrohliche Situation mithilfe der finanziellen Corona-Soforthilfe überwunden werden soll. Die Förderung ist hiernach - für den Adressaten klar ersichtlich - nur für einen bestimmten Empfängerkreis vorgesehen, denen die staatlichen Leistungen zugutekommen sollen. Gehört der Empfänger nicht zu diesem Kreis, ist er kein zwecktaugliches Objekt und daher von vornherein nicht zu einem zweckentsprechenden Einsatz der gewährten Zuwendung in der Lage.

Der von der Förderung bedachte Kreis ist in dem Bewilligungsbescheid unter Nr. 3.3 lediglich der Art nach genannt: Unternehmen, Selbständige und Freiberufler. Eine nähere Eingrenzung findet sich unter Nr. 2 der genannten Förderrichtlinie, die durch Veröffentlichung im Internet ohne weiteres zugänglich und deren Kenntnis auch zur erfolgreichen Antragstellung erforderlich gewesen ist. Erfasst sind danach nur Unternehmen kleiner und mittlerer Größe sowie - bei Unternehmen der Landwirtschaft - solche mit bis zu 250 Beschäftigten im Sinne von Vollzeitäquivalenten. Maßgeblich für die Einstufung als Kleinunternehmen bzw. als kleines oder mittleres Unternehmen ist die Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen („KMU-Definition“) (ABl. der EU L 124/36 vom 20.5.2003), welche auch in Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 (ABl. der EU L 187/1 vom 26.6.2014) und in Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission vom 25. Juni 2014 (ABl. der EU Nr. L 193/1 vom 01.7.2014) enthalten ist. Kleinunternehmen sind danach Unternehmen, die weniger als 10 Mitarbeiter und einen Jahresumsatz oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 2 Mio. Euro haben. Kleine Unternehmen sind Unternehmen, die weniger als 50 Mitarbeiter und einen Jahresumsatz oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 10 Mio. Euro haben. Mittlere Unternehmen sind Unternehmen, die weniger als 250 Mitarbeiter und einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 43 Mio. Euro haben. Ausweislich der ebenfalls bei der Auslegung des im Bescheid angegebenen Förderungszwecks zu berücksichtigenden „FAQ / Hilfestellungen zum Ausfüllen des Antrages“ vom 30. März 2020,

die wie die Richtlinie öffentlich zugänglich sind, sind die Mitarbeiter zu berücksichtigen, die zum Stichtag des 11. März 2020 dem Unternehmen oder der Betriebsstätte in Hamburg zuzuordnen waren. Selbständige sind nur einbezogen, wenn es sich um sog. Solo-Selbständige handelt. Zu den Freiberuflern zählen Angehörige der Freien Berufe sowie Künstler und Kulturschaffende. Weitere Einschränkungen ergeben sich aus den Vorgaben, dass sie – erstens - im Haupterwerb wirtschaftlich und damit dauerhaft am Markt als Unternehmen tätig sind oder als Freiberufler oder Selbständige tätig sind. „Haupterwerb“ bedeutet nach den „Hilfestellungen zum Ausfüllen des Antrages“ vom 30. März 2020, dass die selbstständige Tätigkeit mit einer regelmäßigen Wochenarbeitszeit von mehr als 20 Stunden ausgeübt wird und mehr als die Hälfte des gesamten Einkommens ausmacht. Sie müssen – zweitens - ihre Tätigkeit von einem Unternehmenssitz oder von einer bestehenden Betriebsstätte in Hamburg aus ausführen. Drittens müssen sie bei einem deutschen Finanzamt angemeldet sein. Letztlich müssen sie – viertens - vor dem Stichtag des 11. März 2020 gegründet worden sein bzw. ihre selbstständige Tätigkeit vor diesem Stichtag aufgenommen haben.

Eine weitere – hier nicht relevante - Einschränkung ergibt sich daraus, dass nur Unternehmen förderungsfähig sind, die nicht bereits am 31. Dezember 2019 in wirtschaftlichen Schwierigkeiten waren gemäß Art. 2 Nr. 18 der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Abwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AGVO; Abl. der EU L 187/1 vom 26.6.2014), wobei für Unternehmen, die im Fischerei- und Aquakultursektor oder in der Primärproduktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätig sind, die Definition des Begriffs „Unternehmen in Schwierigkeiten“ gemäß Art. 2 Abs. 14 der Verordnung (EU) Nr. 702/2014 (Abl. der EU L 193/1 vom 1.7.2014) bzw. Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 1388/2014 (Abl. der EU L 369/37 vom 24.12.2014) gilt.

Die Klägerin gehört zu diesem Kreis von Unternehmen, sodass sie zu einer zweckentsprechenden Mittelverwendung in der Lage ist. Das Unternehmen fällt unter die KMU-Definition, da die Klägerin gemäß der ausgefüllten Mitarbeiterliste zum Stichtag 11. März 2020 12 Personen umgerechnet in 5,3 Vollzeitäquivalente beschäftigt hat. Ausweislich des Handelsregisterauszuges bestand das Unternehmen auch schon vor dem 11. März 2020 und hat seinen Unternehmenssitz in Hamburg. Zuständiges Finanzamt ist das Finanzamt Hamburg-Hansa.

bb) Die Geldmittel müssen zudem für die Überwindung der existenzbedrohlichen Wirtschaftslage bzw. eines Liquiditätsengpasses eingesetzt worden sein. Für eine zweckentsprechende Mittelverwendung ist es mithin erforderlich, dass sich der Empfänger in einer solchen Wirtschaftslage befand, mithin ein Liquiditätsengpass vorlag und dass die Mittel zur Überwindung dieser Lage eingesetzt wurden. Da es nach Nr. 4 der Richtlinie nur um „betriebliche“ Sach- und Finanzaufwendungen geht, ist von vornherein ein Einsatz der bewilligten Gelder zur Bestreitung privater persönlicher Lebenshaltungskosten als zweckwidrige Mittelverwendung einzuordnen. Dafür, dass die gewährten Mittel nicht dem betrieblichen, sondern dem privaten Bereich zugeflossen sind, besteht hier kein Anhalt.

cc) Der sogenannte Liquiditätsengpass muss in Summe im Zeitraum von drei aufeinanderfolgenden Monaten, dem Förderzeitraum, aufgetreten sein. Dies ergibt sich aus der Vorgabe in Nr. 4 der Förderrichtlinie. Ein längerer Zeitraum von fünf Monaten kommt nach dieser Bestimmung in der Förderrichtlinie nur ausnahmsweise im Fall eines Miet- oder Pachtnachlasses von mindestens 20 % in Frage, der hier nicht in Rede steht.

Um welche drei Kalender-Monate es sich konkret handelt, ist in dem aufgehobenen Bewilligungsbescheid selbst nicht angegeben. Der relevante Förderzeitraum von drei Monaten ist deshalb – orientiert an dem objektivierten Empfängerhorizont – nach den Umständen zu bestimmen. Dafür ist in erster Linie maßgeblich, für welche drei zusammenhängenden Kalender-Monate der Förderungsempfänger prognostische Angaben in seinem Antrag gemacht hat, der zur fraglichen Bewilligung geführt hat. Dieses Verständnis orientiert an den Angaben des jeweiligen Antragstellers wird auch von der Bestimmung in Nr. 3.1 des Bescheides getragen, die auf den „im Antrag angegebenen Liquiditätsengpass“ Bezug nimmt.

Sind die Prognosen zum Liquiditätsengpass in dem Förderantrag nicht konkret auf einzelne Monate bezogen, so beginnt der maßgebliche Zeitraum für den Liquiditätsengpass am ersten des Monats, in dem der Förderungsantrag bei der Beklagten angebracht worden ist. Dieses Verständnis ergibt sich aus der Warte des Empfängers aus dem Umstand, dass ihm entsprechend der Förderrichtlinie mit der Corona-Soforthilfe in einer für ihn akut existenzbedrohlichen Wirtschaftslage geholfen werden soll, in die er infolge der Corona-Krise nach dem 11. März 2020 geraten ist. Es geht mithin um die aktuelle individuelle Situation im jeweiligen Kalendermonat der Antragstellung. Hinzu kommen perspektivisch die beiden folgenden Kalendermonate.



Diese Interpretation nach dem Empfängerhorizont steht im Übrigen auch mit der FAQ in Einklang, die bei Antragstellung den interessierten Antragstellern im Internet zur Verfügung stand, um sich ein präziseres Bild von den Bedingungen der Förderung machen und dementsprechend ihren Antrag sachgerecht stellen zu können. Nach den FAQ geht es um den geschätzten Liquiditätsengpass in einem Zeitraum von drei Monaten, wobei in der hier bei Antragstellung zur Verfügung gestandenen Fassung im März 2020 beispielhaft die Monate März, April und Mai angeführt sind. Auch wenn nicht ausdrücklich im Bescheid, in der Richtlinien und den FAQ von Kalender-Monaten, sondern nur von Monaten, gesprochen wird, ergibt sich diese Betrachtung aus dem Umstand, dass die Finanzbuchhaltung der Antragsteller regelmäßig kalendermonatsweise erfolgt wie auch die Abrechnung des laufenden Aufwandes etwa für Mieten, Pachten und Leasingsaufwendungen, die in Nr. 4 der Richtlinie beispielhaft als relevante Aufwandspositionen angeführt sind.

Die Klägerin hat am 31. März 2020 ihren Antrag bei der Beklagten gestellt, sodass hier die Monate März, April und Mai 2020 für den Liquiditätsengpass maßgeblich sind.

dd) Der Liquiditätsengpass muss zudem seine Ursache in der Corona-Krise nach dem 11. März 2020 haben. Dies bedarf nur in besonderen Zweifelsfällen einer näheren Betrachtung anhand der betrieblichen Entwicklung vor und nach dem Drei-Monats-Zeitraum. Greifbare Anhaltspunkte dafür, dass die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Klägerin nicht durch die Corona-Krise bedingt gewesen sein könnten, liegen nicht vor. Die Gastronomie-Branche, in der die Klägerin tätig ist, war erheblich von den betrieblichen Einschränkungen in der Corona-Krise betroffen.

ee) Näheres dazu, unter welchen Gegebenheiten eine existenzbedrohliche Wirtschaftslage bzw. ein Liquiditätsengpass besteht, ist aus der den Empfängern bekannten Richtlinie zu entnehmen. Nach der Begriffsdefinition in Nr. 2 der Richtlinie liegt ein Liquiditätsengpass dann vor, wenn die vorhandenen liquiden Mittel nicht ausreichen, um die kurzfristigen Verbindlichkeiten aus dem fortlaufenden betrieblichen Sach-, Personal- und Finanzaufwand des Unternehmens zahlen zu können.

Der Liquiditätsengpass muss in dem Förderzeitraum tatsächlich entstanden sein. Auf den bei Antragsstellung mittels einer Hochrechnung prognostizierten Liquiditätsengpass kann es bei der Betrachtung, ob die Fördermittel dem Förderzweck entsprechend eingesetzt wurden, nicht mehr ankommen. Denn die Fördermittel wurden zwar auf Grundlage des prognostizierten Liquiditätsengpasses ausgezahlt, die Klägerin durfte aber nur die Fördermittel

behalten, die für die Überwindung des tatsächlich eingetretenen Liquiditätsengpasses benötigt wurden. Dies geht aus Nr. 3.1 und 3.2 des Bewilligungsbescheids hervor, wonach die Klägerin verpflichtet war, die Zuwendung anteilig zurückzuerstatten, sofern der im Antrag prognostizierte Liquiditätsengpass tatsächlich geringer ausgefallen ist.

Zur Feststellung des Liquiditätsengpasses, zu dessen Ausgleich die gewährten Mittel einzusetzen sind, bedarf es einer Saldierung der in den fraglichen drei Monaten liquiden Mittel mit den in demselben Zeitraum hiermit auszugleichenden Verbindlichkeiten.

Auf Seiten der liquiden Mittel, die zum Ausgleich von Verbindlichkeiten zur Verfügung stehen, sind alle vorhandenen und in dem maßgeblichen Zeitraum generierten Barmittel und Bankguthaben einzubeziehen sowie sonstige Forderungen, die in dem betreffenden Zeitraum einbringlich sind. Auf der Aufwandsseite sind Verbindlichkeiten einzustellen, für die in dem betreffenden Drei-Monats-Zeitraum Mittel einzusetzen sind.

Nach Nr. 2 und 4 der Richtlinie ist Grundlage der Berechnung auf der Aufwandsseite der „fortlaufende betriebliche Sach-, Personal- und Finanzaufwand“, wobei als Beispiele „insbesondere“ gewerbliche Mieten, Pachten und Leasingaufwendungen genannt sind. Aufwand, der die liquiden Mittel in den drei Kalendermonaten nicht tangiert, wie etwa ein abstrakter Werteverzehr, der in Abschreibungen auf Wirtschaftsgüter in die Finanzbuchhaltung Eingang findet, ist nicht zu berücksichtigen. Eine Pflicht zum Ausgleich muss auch in den betreffenden drei Kalendermonaten bestehen. Sonst entfalten sie keine Auswirkungen auf die Liquiditätsslage in dem betreffenden Zeitraum, sondern erst danach. Eine Zuordnung von Verpflichtungen ist in der Regel bei Fälligkeit der Forderung in dem fraglichen Zeitraum gegeben.

Schließlich muss es sich um sog. kurzfristige Verbindlichkeiten aus dem fortlaufenden betrieblichen Sach-, Personal- und Finanzaufwand des Unternehmens handeln, wie es der in der Richtlinie angeführten Definition des Liquiditätsengpasses zu entnehmen ist. Durch die Verwendung des Begriffs „fortlaufend“ wird verdeutlicht, dass der Zuwendungsempfänger nach dem Sinn und Zweck der Förderrichtlinie seine Liquidität durch nicht notwendigerweise anfallende Kosten nicht künstlich schmälern und einen Ausgleich dafür fordern können soll. So können etwa Kosten für Waren, die in dem Förderzeitraum zur Generierung von Umsätzen benötigt werden, unter die angeführte Definition gefasst werden, da diese für das Fortlaufen des Betriebs unerlässlich sind. Eine Aufstockung des Warenlagers über die für den Zeitraum erforderliche Menge hinaus, soll hingegen nicht gefördert werden, da

es der Zuwendungsempfänger diesbezüglich in der Hand hat, seine Liquidität nicht weiter zu verknapfen. Bei der Beurteilung, welche Aufwendungen in dem Förderzeitraum für den fortlaufenden Betrieb für erforderlich erachtet werden konnten, kommt es auf eine verständige Würdigung aller objektiv erkennbaren Umstände an.

Bei der Klägerin bestand nach den von ihr eingereichten Unterlagen in den genannten drei Monaten ein solcher Liquiditätsengpass jedenfalls in Höhe des ihr zugewendeten Betrages von 20.000 Euro. Sie verfügte in dem Förderzeitraum über liquide Mittel in Höhe von 41.552,96 Euro (dazu unter (2)), welchen Verbindlichkeiten in Höhe von jedenfalls 65.612,33 Euro gegenüberzustellen waren (dazu unter (3)).

(1) Die für die Ermittlung des Liquiditätsengpasses einzustellenden Beträge - die liquiden Mittel einerseits und der entgegengustellende Aufwand andererseits - sind mit gewissen Einschränkungen der von der Klägerin vorgelegten mit dem Programm DATEV erstellten betriebswirtschaftlichen Auswertung (kurz BWA) zu entnehmen, die grundsätzlich eine geeignete Grundlage für die Feststellung eines Liquiditätsengpasses bietet.

BWA's stellen eine verlässliche Erkenntnisquelle für die Verifizierung eines Liquiditätsengpasses dar, weil sie auf der Finanzbuchhaltung des jeweiligen Unternehmens beruhen und daher in der Regel die Gewähr für eine sachliche Richtigkeit und Vollständigkeit bieten. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die in BWA's ausgeworfene Summe zum Betriebsergebnis nicht unbesehen übernommen werden kann. Vielmehr kann die Prüfung einzelner Positionen erforderlich sein, weil BWA's nicht durchweg nach den Prinzipien erstellt werden, die für die Feststellung eines Liquiditätsengpasses im vorliegenden Zusammenhang maßgeblich sind. So bilden die hier in den Rubriken „Betriebsergebnis“ und „vorläufiges Ergebnis“ ausgewiesenen Salden nicht den Liquiditätsengpass im Sinne der Richtlinie ab. Bei den „Kostenarten“ sind hier Beträge für Abschreibungen in die BWA eingestellt worden, die einen theoretischen periodengerechten Werteverzehr abbilden, aber für die Liquiditätslage nicht relevant sind. Generell können auch andere Aufwandspositionen in einer BWA zur periodengerechten Verteilung in Bruchteile aufgeteilt sein, sodass ihre Wirkung für die Liquiditätslage unzureichend abgebildet wird. Betriebswirtschaftliche Auswertungen gibt es zudem in verschiedenen Arten, die sich je nach Branche und Kostenverfahren unterscheiden. Die in den BWA's ausgewiesenen Beträge bedürfen deshalb unter Umständen einer Anpassung in einzelnen Positionen, um sie mit den Modalitäten des Liquiditätsengpasses in Einklang zu bringen.

(2) Die Klägerin verfügte in dem Förderzeitraum über liquide Mittel in Höhe von insgesamt 41.552,96 Euro. Die Höhe der liquiden Mittel im März 2020 - den Anfangsbestand - hat sie mit 450,04 Euro angegeben, bestehend aus 36,01 Euro Bargeld als Kassenbestand und 414,03 Euro Bankguthaben auf dem Girokonto. Diese Angabe hat sie in belastbarer Weise mit einem Tagesbericht zum Kassenbestand und einem Kontoauszug belegt. Über diesen Anfangsbestand hinaus weist die von der Klägerin vorgelegte BWA für die Monate März bis Mai 2020 weitere liquide Mittel aus, nämlich in Summe 41.102,92 Euro. Der BWA ist zu entnehmen, dass sich dieser Betrag zum einen aus dem in den Fördermonaten erzielten betrieblichen Rohertrag in Höhe von 39.350,22 Euro zusammensetzt, welcher sich aus der Addition des Rohertrages mit den sonstigen betrieblichen Erlösen, also betriebsbedingten Erlösen, die nicht unmittelbar aus dem eigentlichen Betriebszweck resultieren, ergibt. Der Rohertrag ist die Differenz von Gesamtleistung, hier das Saldo aus dem Umsatzerlös (betriebstypische Umsätze) und dem Wareneinsatz. Hinzu kommen zum anderen in der BWA ausgewiesene sonstige neutrale Erträge, also Erträge, die aufgrund von Sondereinflüssen entstanden sind. Sie belaufen sich auf insgesamt 21.752,70 Euro. Die in die BWA aufgenommene bereits im April ausgezahlte Zuwendung in Höhe von 20.000 Euro ist nicht zu berücksichtigen, weil sie gerade den Liquiditätsengpass ausgleichen soll. Sie ist daher wieder in Abzug zu bringen.

(3) Auch zur Feststellung der Beträge, die den liquiden Mitteln gegenüberzustellen sind, kann auf die vorgelegte BWA zurückgegriffen werden. Auf der Aufwandsseite sind der BWA die Beträge für den fortlaufenden betrieblichen Sach-, Personal und Finanzaufwand zu entnehmen. Allein die regelmäßig, monatlich anfallenden Personal- und Raumkosten belaufen sich auf insgesamt 65.110,03 Euro und übersteigen die liquiden Mittel bereits um 24.007,11 Euro. Als den die Liquidität mindernden Aufwand sind auch die angeführten Versicherungsbeträge (502,30 Euro) einzubeziehen. Ob auch die in der BWA unter „Kostenarten“ erscheinenden Positionen für Kfz-Kosten und für Werbe- und Reisekosten, die stark schwanken, sowie für nicht näher erläuterte „Kosten der Warenabgabe“ und für „sonstige Kosten“ als relevante kurzfristige Verbindlichkeiten aus dem fortlaufenden betrieblichen Sach-, Personal und Finanzaufwand anzusehen sind, kann hier dahinstehen, denn auch ohne diese Positionen ergibt sich per Saldo ein Liquiditätsengpass in Höhe von 20.000 Euro. Die für Abschreibungen ausgewiesenen Beträge, die nach den obigen Ausführungen nicht berücksichtigt werden können, können ebenfalls außer Betracht bleiben, weil sie im Ergebnis nicht relevant sind.

(4) Die für das Vorliegen des Widerrufsgrundes der Zweckverfehlung darlegungs- und beweisbelastete Beklagte (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.3.1964, BVerwGE 18, 168,) hat keine greifbaren Anhaltspunkte dafür vorgetragen, dass der Klägerin weitere liquide Mittel zur Verfügung gestanden hätten oder dass die in die Berechnung eingegangenen Aufwandspositionen erfunden bzw. nicht als solche einzuordnen wären. Sie hat auch keine weiteren Unterlagen zur Unterlegung der angeführten Beträge eingefordert.

(5) Entgegen der Ansicht der Beklagten sind auch die von der Klägerin erstmals im gerichtlichen Verfahren beigebrachten Unterlagen zum Beleg der für den Liquiditätsengpass relevanten Umständen bei der gerichtlichen Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Widerrufsbescheides zu berücksichtigen.

Für die Beurteilung, ob die Zuwendung zur Überwindung eines Liquiditätsengpasses im Förderzeitraum und damit ob sie zweckentsprechend eingesetzt wurde, kommt es darauf an, ob der tatsächliche Liquiditätsengpass im Förderzeitraum genauso hoch oder höher als die ausgezahlte Zuwendung war. Denn nur, wenn im Förderzeitraum ein Liquiditätsengpass in Höhe der Zuwendung bestand, konnte die Zuwendung auch zur Überbrückung dieses Liquiditätsengpasses eingesetzt werden. Im Rahmen dieser Beurteilung ist eine nach dem Förderzeitraum eingetretene Veränderung der Sachlage unbeachtlich. Daher kommt es hier auch nicht auf die von der Beklagten aufgeworfene Frage an, ob maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Widerrufs- und Rückforderungsbescheides die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung oder der letzten mündlichen Verhandlung ist.

Die von der Klägerin eingereichten Unterlagen dienen dem Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung, verändern diese aber nicht. Maßgeblich ist allein die objektive Sachlage, die im Förderzeitraum bestand, für den die Mittel ausgebracht worden sind. Angaben, Erläuterungen und Unterlagen, die Aufschluss geben oder zumindest relevante Anhaltspunkte liefern können, wie sich die Sachlage seinerzeit dargestellt hat, sind einzubeziehen, auch wenn sie erst im gerichtlichen Verfahren eingeführt werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 27.6.1997, 1 B 132/97; OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.5.2012, 8 LA 198/11, jeweils juris).

c) Außer der Abwendung der durch die Corona-Krise entstandenen existenzbedrohlichen Wirtschaftslage bei bestimmten Unternehmen wird mit dem Soforthilfeprogramm kein weiterer eigenständiger Zweck verfolgt. Andere hinzutretende Zwecke sind in dem Bewilligungsbescheid und in der Förderrichtlinie nicht bestimmt worden und sie lassen sich auch

nicht aus übergreifenden Überlegungen zu einem möglichst effizienten Verfahren zur Bewilligung der Mittel und der späteren Überprüfung der Mittelverwendung herleiten. Insbesondere ist die Verschaffung bestimmter Unterlagen, mithilfe derer die Beklagte die Voraussetzungen für die Belassung der Fördermittel eruieren kann, kein gesonderter Zuwendungszweck.

Die in dem Bewilligungsbescheid und der Förderrichtlinie vorgesehene Verpflichtung der Zuwendungsempfänger, etwa zur Mitwirkung an der Überprüfung vorgelegter Legitimationsdokumente und zur Erteilung von Auskünften über die für die Zuschüsse maßgeblichen Umstände nebst Vorlage entsprechender Unterlagen, ist nicht als gesonderter Zuwendungszweck ausgewiesen. Die Beschaffung derartiger Informationen ist nicht selbst zum Zweck erhoben worden, der mit der ausgereichten Förderung verfolgt werden soll. Die abstrakte Pflicht zur Mitwirkung des Empfängers im Verwaltungsverfahren dient nur der Überprüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung, nämlich dem Einsatz der gewährten Mittel zur Überwindung einer dringenden pandemiebedingten wirtschaftlichen Problemlage bei bestimmten Unternehmen.

2. Der Widerruf kann auch nicht auf § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HmbVwVfG gestützt und in einen solchen umgedeutet werden. Nach dieser Vorschrift darf ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, der eine Geldleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zweckes gewährt, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden, wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat. Zwar begründet die Beklagte den Widerrufsbescheid mit dem Umstand, dass die Klägerin gegen ihre Mitwirkungspflicht aus der Förderrichtlinie und dem Bewilligungsbescheid verstoßen habe, jedoch begründet dieser Vortrag – seine Richtigkeit unterstellt – keinen Auflagenverstoß im Sinne des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 HmbVwVfG, weil der Bewilligungsbescheid keine Auflage im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 4 HmbVwVfG enthält. Die verschiedentlich in dem Bescheid unter den Überschriften „Allgemeine Bestimmungen“, „Verwendungsprüfung“, „Mitteilungspflichten“ und „Auflagen“ enthaltenen Direktiven haben nicht die Qualität von Auflagen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Sie sind nicht bestimmt genug, um bei einem Verstoß einen Widerrufsgrund zu begründen. Eine Auflage im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 4 HmbVwVfG ist eine Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird. Die Verhaltenspflicht wird durch selbstständige hoheitliche Anordnung begründet, die alle Begriffsmerkmale des § 35 S. 1 HmbVwVfG erfüllt und daher ihrerseits als Verwaltungsakt qualifiziert wird. Die Bestimmungen im Bewilligungsbescheid, die als Auflage angesehen

werden könnten, sind zu unbestimmt im Sinne des § 37 Abs. 1 HmbVwVfG um diesen Anforderungen zu genügen. Der Grundsatz der hinreichenden Bestimmtheit bedeutet einerseits, dass der Adressat in der Lage sein muss zu erkennen, was von ihm gefordert wird, und zwar in dem Sinne, dass der behördliche Wille keiner unterschiedlichen subjektiven Bewertung zugänglich ist; zum anderen folgt daraus, dass der Verwaltungsakt Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein kann (vgl. BVerwG, Urt. v. 2.7.2008, 7 C 38.07, BVerwGE 131, 259 und Rn. 11, juris; Urt. v. 15.2.1990, 4 C 41.87, BVerwGE 84, 335 und Rn. 29, juris; OVG Koblenz, Urt. v. 10.10.2018, 8 C 11694/17, Rn. 77, juris). Eine Auflage ist dann hinreichend bestimmt, wenn der Inhalt der getroffenen Regelung im Zusammenhang mit den Gründen und den sonstigen bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen für die Beteiligten, insbesondere für den Adressaten, so vollständig klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach richten kann. Maßgeblich ist mithin, wie der Adressat den Inhalt der Regelung bei objektiver Würdigung unter Berücksichtigung aller für ihn erkennbaren Umstände, insbesondere des erkennbar verfolgten Zweckes, verstehen musste (vgl. OVG Münster, Urt. v. 20.4.2012, 4 A 1055/09, Rn. 39 f., juris m.w.N.).

a) Im Bewilligungsbescheid steht unter der Überschrift „Auflage“ zunächst:

*„II. 3. Auflagen*

*3.5. [...] Sie sind verpflichtet, auf Verlangen jederzeit Auskünfte über die für die Gewährung und Belassung der Zuwendung maßgeblichen Umstände zu erteilen, entsprechende Unterlagen vorzulegen und an der Sachverhaltsaufklärung mitzuwirken. [...]*

Die Klägerin konnte aus der Bestimmung nicht eindeutig erkennen, welches Verhalten zu welchem Zeitpunkt von ihr gefordert wird und konnte dementsprechend auch ihr Verhalten nicht danach richten. Aus der Bestimmung geht zunächst nicht hervor, zu welchem Zeitpunkt die Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen sind. Der Zeitpunkt soll nämlich erst durch das „Verlangen“ der Beklagten näher konkretisiert werden. Wann und wie dieses Verlangen zum Ausdruck kommt, bleibt unklar.

Ferner waren auch die Art und der Umfang der zu erteilenden Auskunft sowie der von der Klägerin vorzulegenden Unterlagen nicht aus dem Bewilligungsbescheid ersichtlich. So beschreiben die „für die Gewährung und Belassung der Zuwendung maßgeblichen Umstände“ nur ungenau die Anforderungen an etwaige Auskünfte und Unterlagen. Zwar wird unter Nr.

1.2 des Bewilligungsbescheids konkretisiert, dass maßgebend für die Gewährung der Zuwendung die Regelungen in der Förderrichtlinie, die in deren Anhang genannten Anforderungen sowie die nachfolgenden Bestimmungen sind. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass der Klägerin auf Grundlage ihrer Angaben im Antrag die Zuwendung bereits gewährt wurde. Welche Auskünfte über die bei der Antragstellung getätigten Angaben hinaus durch die Bestimmung in Nr.3.5 des Bewilligungsbescheides gefordert werden, wird weder im Bewilligungsbescheid noch in der Förderrichtlinie konkretisiert. In der Förderrichtlinie findet sich unter Nr. 5.2 nur eine in Teilen mit Nr. 3.5 gleichlautenden Bestimmung. Dem Bewilligungsbescheid, der Förderrichtlinie und deren Anhängen ist auch nicht zu entnehmen, durch welche Art von Unterlagen und in welchem Umfang die in der Förderrichtlinie bestimmten Fördervoraussetzungen nachzuweisen wären. Vielmehr ist Nr. 1.1 des Anhanges zur Förderrichtlinie zu entnehmen, dass sich die „einzureichenden Unterlagen“ aus dem Antragsformular ergeben und grundsätzlich nur vollständige Anträge beschieden werden. Durch den Bewilligungsbescheid durfte die Klägerin dann aber davon ausgehen, alle Angaben gemacht und alle erforderlichen Unterlagen eingereicht zu haben.

Auch die Regelungen in Nr. 3.1 und 3.2 des Bewilligungsbescheides konkretisieren nicht, welche Auskünfte und Unterlagen zur Belassung der Zuwendung maßgeblich sind. Danach hat die Klägerin, sofern der im Antrag angegebene Liquiditätsengpass tatsächlich niedriger ausgefallen ist, die verbleibenden Mittel aus der Zuwendung zurückzuerstatten. Ist wie vorliegend der Liquiditätsengpass allerdings noch höher ausgefallen als die Zuwendung, ergibt sich aus der Bestimmung keine Pflicht zur Rückerstattung. Zwar könnte dies ein maßgeblicher Umstand zur Belassung der Zuwendung gewesen sein, den die Klägerin hätte nachweisen müssen, jedoch ergibt sich aus Nr. 1.4 des Anhanges zur Förderrichtlinie auch explizit, dass kein Verwendungsnachweis erforderlich ist, sondern dass die zweckentsprechende Verwendung nur stichprobenartig und bei Vermutung zweckfremder Nutzung geprüft werden kann.

Der Klägerin war es auch unter Berücksichtigung der Nr. 2.2 des Bewilligungsbescheides nicht möglich, zweifelsfrei und eindeutig zu erkennen, welche konkreten Unterlagen durch sie beizubringen und welche Auskünfte von ihr zu tätigen waren. Demnach ist die Beklagte berechtigt, stichprobenartig und bei Vermutung zweckfremder Nutzung Nachweise für die Verwendung der Zuwendung, insbesondere die Belege (Einnahme- und Ausgabebeleg) über die Einzelzahlungen und die zugrundeliegenden Verträge nach ihrem Ermessen zu fordern. Die Belege müssten die im Geschäftsverkehr üblichen Angaben und Anlagen enthalten, die Ausgabenbelege insbesondere die Zahlungsempfänger sowie Grund und Tag



der Zahlung. Die Klägerin habe die erforderlichen Unterlagen ordnungsgemäß und prüfbar bereitzuhalten und die notwendigen Auskünfte zu erteilen. Auch hier gilt, dass nicht deutlich wird, welche konkreten Unterlagen erforderlich sind. Zwar werden Mindestbestandteile der Ausgabenbelege genannt, es wird aber schon nicht klar, welches die weiteren „im Geschäftsverkehr üblichen Angaben und Anlagen“ sind. Auch der Umstand, dass der Umfang der Belege für die zweckentsprechende Verwendung im Ermessen der Behörde liegt zeigt, dass die Klägerin nicht beurteilen konnte, welche Belege zur Erfüllung ihrer Pflicht aus Nr. 3.5 des Bewilligungsbescheids tatsächlich erforderlich waren.

Schließlich enthält die Bestimmung in Nr. 3.5 auch keine Spezifizierung in welcher Art und Weise, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt an der Sachverhaltsaufklärung mitgewirkt werden soll.

Die in Nr. 3.5 vorgesehene Verpflichtung bedurfte einer weiteren Konkretisierung sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht. Dies wird auch durch das Schreiben vom 16. Dezember 2020 deutlich, durch welches die Klägerin aufgefordert wurde, die in dem Schreiben ausführlich aufgelisteten Unterlagen und Nachweise binnen einer in dem Schreiben gesetzten Frist einzureichen. Die Konkretisierung dessen, was durch die Auflage geboten ist, muss aber in der Auflage selbst erfolgen und darf nicht wie hier einer nachgelagerten Aufforderung im Anhörungswege überlassen bleiben (vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 37 Rn. 31).

b) Ebenfalls unter der Überschrift „Auflage“ steht:

*3.7. Sie sind verpflichtet, an der Überprüfung der mit dem Antrag vorgelegten Legitimationsdokumente mitzuwirken.“*

Aus der Bestimmung konnte die Klägerin nicht erkennen, durch welche Handlung oder auch Duldung sie ihrer Verpflichtung zur Mitwirkung an der Überprüfung der Legitimationsdokumente nachkommen soll. Die Bestimmung enthält keinerlei Vorgaben zu dem Prüfungsprozess. Hinweise und eine Anleitung zur Prüfung der Legitimationsdokumente durch das Postident- und das Nect-Verfahren wurden der Klägerin vielmehr erst im Nachhinein im Rahmen einer Anhörung mitgeteilt.

3. § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HmbVwVfG, wonach ein Widerruf dann möglich ist, wenn dieser im Verwaltungsakt vorbehalten worden ist, ist keine taugliche Rechtsgrundlage für

einen Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit. § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HmbVwVfG ermöglicht der Beklagten gemäß seinem ausdrücklichen Wortlaut nämlich nur den Widerruf der Bewilligung mit Wirkung für die Zukunft. Gemäß Nr. 1 des Widerrufs- und Rückforderungsbescheid vom 18. August 2020 ging es der Beklagten aber gerade um den Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit.

4. Die Rückforderung der Zuwendung gemäß § 49a Abs. 1 HmbVwVfG scheitert an dem rechtmäßigen Widerruf der Bewilligung mit Wirkung für die Vergangenheit.

5. Die Erhebung der Gebühr in Höhe von 50 Euro für den Widerrufs- und Rückforderungsbescheid war rechtswidrig. Die Klägerin hat für den Widerrufs- und Rückforderungsbescheid keinen besonderen Anlass gemäß § 20 Abs. 3 des Gesetzes über die Hamburgische Investitions- und Förderbank und § 1 i.V.m. Nr. 3.1 der Anlage der Gebührenordnung für die Hamburgische Investitions- und Förderbank vom 28. Oktober 2014 gegeben.

### III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 und 2 ZPO.

XXX