



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

- Klägerin -

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

Hamburgische Investitions- und Förderbank,
vertr. durch den Vorstand, dieser vertr. durch,

- Beklagte -

Prozessbevollmächtigte:

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 16, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 8. November 2023 durch

die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht ...,
den Richter am Verwaltungsgericht ...,
den Richter am Verwaltungsgericht ...,
die ehrenamtliche Richterin ...,
den ehrenamtlichen Richter ...

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Rechtsmittelbelehrung:

Innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils 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 Oberverwaltungsgericht, 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 Oberverwaltungsgerichts, 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 Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht 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 begehrt eine Förderung im Rahmen der außerordentlichen Wirtschaftshilfe der Bundesregierung für den Monat November 2020 (im Folgenden: Novemberhilfe).

Die Klägerin bietet nach eigenen Angaben Werbung für Produkte mittels direkter und persönlicher (Face-to-Face) Kommunikation zwischen ihrem Vertriebs- und Beratungspersonal und Endkunden („Live-Marketing“) an. Sie erbringt diese Leistungen vorrangig auf Einzelhandelsflächen im stationären Lebensmittel- und Elektronikhandel und im Duty-Free-Bereich der größten deutschen Flughäfen. Hinzu kommen die Ausstattung von Gastronomiebetrieben mit Werbemitteln (z.B. mit Barzubehör) und die Durchführung von Verkostungen in Bars, Clubs, Diskotheken etc. Darüber hinaus wird sie regelmäßig mit der Erbringung von Live-Marketingleistungen auf Straßenfesten, Events, Festivals und Messen beauftragt. Neben dem Live-Marketing ist die Klägerin nach eigenen Angaben auch im Bereich der Eventlogistik tätig. Sie liefert u.a. Messestände, Eventtechnik und Werbemittel für ihre Kunden zu Messen, Ausstellungen, Events, Festivals etc., montiert diese vor Ort und transportiert diese nach Veranstaltungsende zurück zur Einlagerung. Im November 2019 erzielte die Klägerin ca. 68 % ihres Umsatzes (... Euro) durch Live-Marketing-Leistungen im Bereich des stationären Einzelhandels sowie ca. 24 % ihres Umsatzes (... Euro) durch auf Einzelhandelsflächen im Duty-Free-Bereich von Flughäfen durchgeführte Dienstleistungen. Ca. 7 % ihres Umsatzes (... Euro) entfielen auf Dienstleistungen, die auf Messen, Sportveranstaltungen und Events erbracht worden sind.

Am 29. April 2021 (Antragsnummer AWHR1-...) beantragte die Klägerin online eine Novemberhilfe in Höhe von ... Euro. In dem elektronischen Antragsprogramm gab sie u.a. unter der Branche „Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstalter“ und als Grund der Antragstellung eine „Indirekte Betroffenheit“ an. Sie sei indirekt über die Branchen „Einzelhandel mit Waren verschiedener Art (ohne Nahrungsmittel)“ und „Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstalter“ betroffen. Den Umsatz im November 2019 bezifferte sie auf ... Euro, die tatsächlichen Umsätze im November 2020 im Zeitraum der Schließung auf ... Euro. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Angaben in dem elektronischen Antragsprogramm verwiesen.

Am 10. Mai 2021 hörte die Beklagte die Klägerin über das Antragsportal an und forderte sie u.a. auf, Monatsabschlüsse, betriebswirtschaftliche Auswertungen (im Folgenden: BWA)

oder – wenn nicht vorhanden – Umsatzsteuervoranmeldungen für November 2019 und November 2020 sowie im Einzelnen näher beschriebene Nachweise zu dem angegebenen Geschäftszweig einzureichen. Auch solle sie die angegebene indirekte Betroffenheit erläutern.

Am 19. Mai 2021 reichte die Klägerin u.a. BWA für November 2019 und November 2020, einen Handelsregisterauszug vom 21. Juni 2019, Auszüge aus den fünf größten Kundenverträgen sowie eine Stellungnahme ihres Geschäftsführers, Herrn ..., ein. In der Stellungnahme heißt es u.a., dass das Unternehmen als Agentur für Live-Marketing und Verkaufsförderung direkt bis indirekt durch die Pandemie betroffen sei, weil das Tätigkeitsfeld folgende Bereiche umfasse: Personalgestützte Verkaufsförderung und Produktberatung im Einzelhandel, im Fachhandel, auf Messen und in Duty Free Shops an Flughäfen; Durchführung von Messen und Stellung von Messepersonal; sowie Produktberatung und Promotions auf Veranstaltungen, Festivals, Straßenfesten und Events. Durch das COVID-19 bedingte „Reise- und Versammlungsverbot“ könne sie ihre Leistungen nicht mehr erbringen. Durch den Lockdown könne sie im Einzelhandel und im Duty Free keine Produktberatungen mehr durchführen und auf Veranstaltungen bzw. Events nicht mehr tätig werden.

Am 8. Juni 2021 hörte die Beklagte die Klägerin erneut über das Antragsportal an und bat um Mitteilung, auf welcher Rechtsgrundlage sie von einer direkten Betroffenheit ausgehe. Sofern lediglich eine indirekte Betroffenheit vorliege, werde um Upload geeigneter Belege gebeten, aus denen sich der Umsatzeinbruch von mindestens 80% aus Leistungsbeziehungen mit anderen direkt oder indirekt betroffenen Unternehmen ergebe.

Mit Stellungnahme vom 15. Juni 2021 teilte die Klägerin – unter Beifügung von elf weiteren Kundenverträgen sowie einer weiteren Stellungnahme ihres Geschäftsführers – mit, dass die direkte Betroffenheit nicht korrekt sei. Sie sei indirekt betroffen, wie auch schon in der Dezemberhilfe. In der Stellungnahme ihres Geschäftsführers heißt es u.a., dass ihr die ihrerseits angebotenen Dienstleistungen aufgrund des durch den Bund-Länder-Beschluss vom 28. Oktober 2020 umgesetzten Reise- und Kontaktverbotes, des Veranstaltungsverbotes, des Verbotes von Sportveranstaltungen, der zahlenmäßigen Kundenbegrenzung im Handel sowie der Schließung der Gastronomie nicht mehr möglich seien, was zu massiven Umsatzeinbrüchen führe. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Stellungnahme verwiesen (Bl. 184 f. d. Sachakte).

Am 25. Juni 2021 hörte die Beklagte die Klägerin erneut über das Antragsportal an, wies darauf hin, dass sie für eine Prüfung der indirekten Betroffenheit Nachweise darüber benötige, dass 80 % der Umsätze im Jahr 2019 mit direkt betroffenen Unternehmen erzielt worden seien, und forderte die Klägerin auf, ihr solche Nachweise (Debitorenliste etc.) für den Zeitraum von Januar 2019 bis Dezember 2019 zukommen zu lassen.

Mit Stellungnahme vom 29. Juni 2021 reichte die Klägerin eine Summen- und Saldenliste für den Zeitraum Januar bis Dezember 2019 ein, in der sämtliche Umsätze mit ihren Kunden verzeichnet waren. Farblich markiert waren nach eigenen Angaben der Klägerin diejenigen Unternehmen, deren Auftragsverhältnis mit ihr durch die Pandemie und die gesetzlichen Bestimmungen zur Eindämmung beeinflusst worden sei.

Am 30. Juni 2021 wies die Beklagte die Klägerin über das Antragsportal darauf hin, dass sich aus der eingereichten Debitorenliste die direkte Betroffenheit der Unternehmen für sie nicht erschließe. Sie forderte die Klägerin auf, zu erläutern, inwiefern es sich bei den markierten Unternehmen um betroffene Unternehmen im Sinne der „FAQ Novemberhilfe“ handle.

Am 1. Juli 2021 reichte die Klägerin eine weitere Stellungnahme ihres Geschäftsführers ein, mit der sie erneut ihr Tätigkeitsfeld und die ihr aufgrund der „Verordnung“ nicht mehr möglichen Leistungen im Einzelnen beschreibt. „Mehr als 80 %“ dieser Leistungen sei vom Bund-Länder-Beschluss vom 28. Oktober 2020 betroffen, was zu dem erheblichen Umsatzeinbruch führe, der mit der Antragstellung angegeben worden sei. Die in der eingereichten Debitorenliste markierten Unternehmen seien ihre Kunden, deren – im Einzelnen beschriebene – wirtschaftliche Aktivitäten per Verordnung „untersagt“ worden seien. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Stellungnahme Bezug genommen (Bl. 196 ff. d. Sachakte).

Mit Bescheid vom 2. August 2021 lehnte die Beklagte den Antrag ab. Zur Begründung führte sie aus, dass der Einzelhandel gemäß der Grundlage des Beschlusses von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020 und der erlassenen „Schließungsverordnungen“ nach Ziffer 1.1 der gemeinsam vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und dem Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten „Frequently Asked Questions“ (FAQ) zur November- und Dezemberhilfe (im Folgenden: FAQ November- und Dezemberhilfe) mangels Betroffenheit von den „Schließungsverordnungen“ nicht antragsberechtigt sei. Auch eine indirekte Betroffenheit oder eine Betroffenheit indirekt über Dritte habe nicht dargelegt werden

können. Es entspreche daher der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens, den Antrag abzulehnen.

Am 2. September 2021 erhob die Klägerin hiergegen Widerspruch. Sie habe im November 2020 erhebliche Umsatzausfälle erlitten, die mittelbar-faktisch zwingend auf die aufgrund des Bund-Länder-Beschlusses vom 28. Oktober 2020 erlassenen Schließungsanordnungen und Kontaktbeschränkungen zurückgingen. Sie zähle zwar nach dem Wortlaut der Förderbedingungen nicht unmittelbar zum Kreis derjenigen Unternehmen, welche die Novemberhilfe in Anspruch nehmen könnten, gleichwohl habe sie aufgrund des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) einen Anspruch auf Gewährung der Novemberhilfe zur Kompensation ihrer Umsatzeinbußen. Denn dieser Grundsatz gebiete es, sie aufgrund ihrer mittelbar-faktischen wirtschaftlichen Betroffenheit als atypischen Fall denjenigen Unternehmen gleichzustellen, die nach dem rechtlich-formalistischen Ansatz der Förderbedingungen „direkt betroffen“, „indirekt betroffen“ oder „über einen Dritten indirekt betroffen“ seien. Es liege auf der Hand, dass sie angesichts ihres auf direkten, persönlichen Kontakt zu Endkunden ausgerichteten Dienstleistungsangebots durch die im November 2020 geltenden Verbote von Messen, Festivals und anderen Veranstaltungen mit Publikumsverkehr, die Schließung der Gastronomie sowie die im Einzelhandel geltenden Beschränkungen und Auflagen einen nahezu vollständigen Umsatzverlust erlitten habe. Im Bereich Messen, Festivals, Veranstaltungen und Gastronomie habe sie schon aus rechtlichen Gründen keinerlei Umsätze erzielen können, da die entsprechenden Einrichtungen geschlossen bzw. Veranstaltungen untersagt gewesen seien. Im Bereich des Einzelhandels hätten die eingeführten Zutrittsbeschränkungen (insb. Abstandsgebot, verringerte Kundenanzahl und weitere Hygienevorgaben) zu einem vollumfänglichen Verlust ihrer Umsätze geführt, da Live-Marketing unter diesen Umständen für ihre Kunden keinerlei Aussicht auf Erfolg gehabt hätte. Im Ergebnis sei es ihr durch die infolge des Bund-Länder-Beschlusses erlassenen Maßnahmen im November 2020 jedenfalls faktisch, zum Teil sogar rechtlich unmöglich gewesen, die von ihr angebotenen Dienstleistungen zu erbringen. Zwar sei sie nach dem Wortlaut der einschlägigen Förderbedingungen weder direkt noch indirekt noch indirekt über Dritte von den in Folge des o.g. Beschlusses erlassenen Schließungsanordnungen betroffen, da diese weder ihren Geschäftsbetrieb noch den ihrer überwiegend dem produzierenden Gewerbe zuzurechnenden Kunden explizit untersagten. Insofern mangle es – jedenfalls im Hinblick auf den weit überwiegenden Anteil ihres Umsatzes – an einer direkten oder indirekten Verbindung zu einem oder mehreren direkt von den Schließungsanordnungen betroffenen Unternehmen. Gleichwohl handele es sich in Anbetracht der

enorm weitreichenden Einschränkungen ihres Geschäftsbetriebes um einen sog. atypischen Fall, der zwar nicht ausdrücklich von den Förderbedingungen erfasst sei, aber aufgrund gleichlaufender Sach- und Interessenlage unter Bezugnahme auf Art. 3 Abs. 1 GG unter die Förderbedingungen subsumiert werden müsse. Der rechtlich-formalistische Ansatz der Förderbedingungen, die allein auf eine Geschäftsbeziehung zu einem direkt von den Schließungen betroffenen Unternehmen abstellten, sei willkürlich und verstoße damit gegen den Gleichheitsgrundsatz. Es widerspreche der Realität des Wirtschaftslebens, die Betroffenheit allein rechtlich-formalistisch zu bestimmen und dabei eine offensichtliche mittelbar-faktische Betroffenheit völlig außer Acht zu lassen. Es sei davon auszugehen, dass die Ministerpräsidentenkonferenz Unternehmen, die das gleiche oder zumindest ein ähnliches Geschäftsmodell wie sie verfolgten, nur versehentlich nicht in den Kreis der Antragsberechtigten aufgenommen habe, obwohl ihre Interessenlage den ausdrücklich vom Förderregime erfassten Unternehmen gleiche. Nach überwiegender oberverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung sei die Berücksichtigung solcher atypischen Fälle im Zuwendungsrecht nicht nur möglich, sondern im Einzelfall auch geboten.

Mit Widerspruchsbescheid vom 18. März 2022, der Klägerin am 30. März 2022 zugestellt, wies die Beklagte den Widerspruch zurück. Die Klägerin sei nicht antragsberechtigt. Sie sei weder, wie im Antragsportal angegeben, indirekt noch auf eine andere Art und Weise im Sinne der „Schließungsverordnung“ betroffen. Der Vortrag dazu, dass sie einen erheblichen Umsatzrückgang zu verzeichnen habe, ändere hieran nichts. Sie gebe selbst an, einen Großteil ihres Umsatzes im stationären Einzelhandel zu erbringen. Dieser sei ausweislich der „Schließungsverordnung“ vom 28. Oktober 2020 nicht betroffen. Nur ca. 7 % ihres Umsatzes habe die Klägerin von direkt betroffenen Institutionen und Einrichtungen, wie Messen, Sportveranstaltungen und Events, erwirtschaftet. Einen Nachweis darüber, dass sie mindestens 80 % ihres Umsatzes durch von der „Schließungsverordnung“ vom 28. Oktober 2020 betroffenen Institutionen und Einrichtungen erwirtschaftet habe, habe sie nicht erbringen können. Auch ihre weiteren Ausführungen im Widerspruch gingen ins Leere. Unternehmen, die das gleiche oder ein ähnliches Geschäftsmodell wie die Klägerin verfolgten, seien auch nicht versehentlich nicht in den Kreis der Antragsberechtigten aufgenommen worden. Dies sei bereits durch Ergänzungen der Fördervoraussetzungen z.B. für Gastronomiebetriebe widerlegt. Die wirtschaftlichen Nachteile, welche die Klägerin durch die Pandemie erlitten habe, vermöchten eine Betroffenheit im o.g. Sinne nicht zu ersetzen. Es liege auch kein atypischer Fall vor. Die Abgrenzung der Anspruchsberechtigten sei nicht willkürlich. Die Anspruchsberechtigten seien gemäß Ziffer 1.1 FAQ November- und Dezemberhilfe

nicht nur direkt Betroffene, sondern explizit auch indirekt bzw. indirekt über Dritte Betroffene.

Am 2. Mai 2022, einem Montag, hat die Klägerin Klage erhoben. Zur Begründung wiederholt und vertieft sie ihr bisheriges Vorbringen aus dem behördlichen Verfahren. Ergänzend trägt sie im Wesentlichen vor, dass die grundsätzliche Berücksichtigungsbedürftigkeit atypischer Fälle auch bei der Novemberhilfe zwischen den Beteiligten außer Frage stehe. Die Beteiligten dürften also darin übereinstimmen, dass die durch die Kammer im zur Überbrückungshilfe III ergangenen Urteil vom 3. April 2023 (16 K 1791/22, S. 26 ff.) geäußerten Zweifel an der Berücksichtigungsbedürftigkeit atypischer Fälle jedenfalls bei der Konstellation der Novemberhilfe nicht durchgriffen. Die Beklagte verkenne insoweit, dass atypische Fälle jenseits der in den FAQ geregelten Fällen auch bei der Novemberhilfe zu berücksichtigen seien. Sie sei ein solcher Fall. Denn für sie hätten die auf Grundlage des MPK-Beschlusses vom 28. Oktober 2020 erlassenen Maßnahmen angesichts ihres gerade auf menschlichen Kontakt angewiesenen besonderen Geschäftsmodells bei wirtschaftlicher Betrachtung eine im Wesentlichen vergleichbare Eingriffsintensität wie die Schließungsanordnungen für die hiervon adressierten Unternehmen gehabt. Bei grundrechtskonformer Auslegung im Lichte des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG gebiete die in Art. 1 Abs. 2 der (ursprünglichen) Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Freien und Hansestadt Hamburg niedergeschriebene Zielbestimmung der Novemberhilfe auch die Förderung ihres Falles. Insbesondere seien die infolge des MPK-Beschlusses vom 28. Oktober 2020 im November und Dezember erlittenen Umsatzausfälle ohne Kompensation durch die November- und Dezemberhilfe für sie existenzbedrohend. Für die unmittelbare Grundrechtsbindung der Beklagten sei dabei – anders als es die Kammer im Urteil vom 3. April 2023 (16 K 1791/22, S. 22) nahelege – unerheblich, dass die Mittel hauptsächlich vom Bund stammten. Im Außenverhältnis sei die Beklagte als Zuwendungsgeberin ihr gegenüber zur Beachtung der Grundrechte verpflichtet. Sie könne sich damit nicht darauf berufen, ihr gegenüber für etwaige Grundrechtsverletzungen nicht verantwortlich zu sein. Diese umfassende Grundrechtsbindung könne weder durch die Verwaltungsvereinbarung noch durch FAQ umgangen werden. Mangels entsprechender Generalklausel erfassten die FAQ keine Fälle, bei denen sich die erlittenen Umsatzverluste – wie hier – bei wirtschaftlicher Betrachtung in wesentlich gleicher Weise auf die auf Grundlage des MPK-Beschlusses vom 28. Oktober 2020 erlassenen Maßnahmen, insbesondere die Tätigkeitsverbote, Kontakt- und Zugangsbeschränkungen, zurückführen ließen. Art. 3 Abs. 1 GG erfordere allerdings Spielraum, um bei wertender Betrachtung wirtschaftlich in wesentlich

ähnlichem Betroffenheitszusammenhang betroffene Unternehmen ebenfalls zu berücksichtigen. Auch die gemäß Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 der (ursprünglichen) Verwaltungsvereinbarung erforderliche Ausübung pflichtgemäßen Ermessens gebiete es, atypische Fälle im Sinne der FAQ auch bei der Novemberhilfe zu berücksichtigen. Für ihr besonderes Geschäftsmodell des Live-Marketings seien menschliche Kontakte derart essenziell, dass die auf Grundlage des MPK-Beschlusses vom 28. Oktober 2020 angeordneten Tätigkeitsverbote, Zugangsbeschränkungen und Kontaktbeschränkungen als wichtigste Maßnahmen der Corona-Politik ihren Betrieb bei gebotener wertender Betrachtung im Lichte ihrer Berufsfreiheit und Eigentumsfreiheit und des allgemeinen Gleichheitssatzes in Wesentlich gleicher Weise betroffen hätten wie unmittelbar durch die Schließungsanordnungen adressierte Unternehmen. Die Tätigkeitsverbote, Kontakt- und Zugangsbeschränkungen seien angesichts ihres besonderen Geschäftsmodells als funktionales Äquivalent eines Berufsverbotes einzuordnen. Dieser gut nachvollziehbare Betroffenheitszusammenhang zwischen den erlassenen Maßnahmen und dem von ihr erlittenen Umsatzverlust lasse sich anhand beispielhafter Vertragsbeziehungen weiter veranschaulichen (vgl. insoweit die Ausführungen auf S. 9 ff. d. Schriftsatzes v. 8.6.2023, Bl. 119 ff. d. A., auf die verwiesen wird).

Die Klägerin beantragt,

den Widerspruchsbescheid der Beklagten vom 18. März 2022, ihr zugestellt am 30. März 2022, Az. AWHR1-..., aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihren zugrundeliegenden Antrag unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung der Kammer neu zu bescheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wiederholt und vertieft sie ihre Ausführungen aus dem Widerspruchsbescheid. Ergänzend trägt sie im Wesentlichen vor, dass ihre Entscheidung ermessens- und rechtsfehlerfrei erfolgt sei. Insbesondere liege schon keine Ungleichbehandlung vor. Eine faktische Schließung oder Unmöglichkeit der Erbringung der Tätigkeit sei nicht mit der Betroffenheit im Sinne der Schließungsanordnung gleichgesetzt. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus dem durch die Klägerin vorgetragenen „nahezu vollständigen“ Umsatzausfall. Unternehmen, die nicht von den „Schließungsverordnungen“ betroffen gewesen seien,

könnten nicht mit solchen Unternehmen gleichgesetzt werden, die dies tatsächlich gewesen seien und damit von der außerordentlichen Wirtschaftshilfe in Form der Novemberhilfe erfasst würden. Sie habe daher willkürfrei auf die Intensität der Betroffenheit infolge der konkreten Schließungsanordnung als maßgebliches Unterscheidungskriterium abstellen dürfen. Im Übrigen seien diverse Branchen nicht von der Schließungsanordnung erfasst gewesen, die tatsächlich erhebliche Umsatzausfälle erlitten hätten. Als Beispiele könnten hier Branchen bzw. Tätigkeiten wie das Taxigewerbe, das aufgrund unterlassener Reisen und abgesagter Veranstaltungen keine Fahrgäste verzeichnet habe, der Kfz-Handel bzw. -werkstätten oder Beratungs- und Coachingdienstleistungen, die ebenfalls kontaktintensiv seien, aber nicht untersagt gewesen seien, und zuletzt natürlich der Einzelhandel genannt werden, auf dessen Flächen die Klägerin oft ausgewiesen sei. Die Klägerin lasse unberücksichtigt, dass bei einer Erweiterung des Kreises der förderberechtigten Unternehmen dieser uferlos zu werden drohe. Sie, die Beklagte, habe sich konsequent an die von den „Förderrichtlinien“ vorgegebenen Unterscheidungsmerkmale gehalten und in Konstellationen, die mit dem Fall der Klägerin vergleichbar gewesen seien, keine Zahlungen im Rahmen der November- oder Dezemberhilfe bewilligt. Eine die Klägerin benachteiligende Verwaltungspraxis, die aus Gründen der Gleichbehandlung einen Anspruch auf die streitgegenständliche Novemberhilfe begründen könnte, existiere folglich nicht. Der Klägerin sei vielmehr entgegenzuhalten, dass sie gerade gleichbehandelt werde wie andere Unternehmen, die tatsächlich noch einen Geschäftsbetrieb hätten aufrechterhalten dürfen, aber aufgrund der Zurückhaltung der Kunden oder der übrigen Einschränkungen des gesellschaftlichen Lebens durch den Beschluss vom 28. Oktober 2020 (Kontaktbeschränkungen und Aufforderung zum Verzicht privater Reisen) keine nennenswerten Umsätze erzielt hätten. Eine Kompetenz, von den Fördervorgaben des Bundes abzuweichen, habe sie nicht. Sie habe die vorgegebene Ermessensentscheidung der Zuwendungsgeberin zu befolgen und habe kein eigenes bzw. nur ein sehr eingeschränktes Ermessen ausüben können. Eine willkürliche Ausgestaltung des Fördermittelprogrammes durch die Zuwendungsgeberin sei in keiner Weise ersichtlich. Dies werde durch die klar differenzierte Ausgestaltung des Fördermittelprogramms durch Heranziehung unterschiedlicher Arten der Betroffenheit ersichtlich. Es liege auch kein atypischer Fall vor, der eine Förderfähigkeit der Klägerin begründen könnte und eine Abkehr von der ständigen Verwaltungspraxis und den Grundsätzen des Fördermittelprogrammes zwingend geböte. Schon die Berücksichtigung einer indirekten Betroffenheit über Dritte in Ziffer 1.4 FAQ November- und Dezemberhilfe sei der Beleg dafür, dass die Zuwendungsgeberin auftretende Konstellationen atypischer Fälle weitgehend geregelt habe. Diese Betroffenheitsform schließe solche Unternehmen mit ein, die ihre Umsätze tatsächlich nicht

mit von der Schließungsanordnung betroffenen Unternehmen erzielten, sondern in der Lieferkette an nachgeordneter Stelle stünden. Eine Förderung aufgrund einer bloß mittelbaren wirtschaftlichen Betroffenheit hätte, wie erwähnt, eine uferlose Zahl an Förderberechtigten zur Folge und führte das von der Zuwendungsgeberin konzipierte Fördermittelsystem (November- und Dezemberhilfe) ad absurdum. Im Übrigen hätte die Annahme eines atypischen Falls zur Folge, dass die Klägerin, die nie „geschlossen“ gewesen sei, bessergestellt wäre, als Einzelhandelsgeschäfte, die erst ab Dezember 2020 geschlossen worden seien und deren Förderung im Rahmen der November- und Dezemberhilfe von der Zuwendungsgeberin in Ziffer 1.2 FAQ November- und Dezemberhilfe ausdrücklich ausgeschlossen worden sei. Um eine „Förderungslücke“ aus der sachgerechten Beschränkung des Betroffenenkreises im Rahmen der November-/Dezemberhilfe zu vermeiden, habe die Zuwendungsgeberin zudem die verbesserte Überbrückungshilfe III aufgesetzt. Diese habe sie zum zentralen Unterstützungsinstrument für (mittelbar wirtschaftlich und nachweislich coronabedingt) betroffene Unternehmen ausgebaut und die Monate November und Dezember 2020 als Fördermonate aufgenommen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Sachakte der Beklagten sowie die Sitzungsniederschrift verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

Die als Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage gemäß § 42 Abs. 1 Hs. 2 Alt. 1 VwGO statthafte und auch im Übrigen zulässige Klage hat keinen Erfolg.

Die mit dem Bescheid vom 2. August 2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 18. März 2022 ausgesprochene Ablehnung der begehrten Förderung ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf eine erneute Bescheidung ihres Antrages unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts, § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO.

1. Die Gewährung der begehrten Billigkeitsleistung erfolgt nach Maßgabe von § 56 der Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung – LHO) vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503, zuletzt geändert am 27. April 2021, HmbGVBl.

S. 283, 284) in Verbindung mit der (ergänzenden) Verwaltungsvereinbarung „erweiterte Novemberhilfe“, „erweiterte Dezemberhilfe“, „Überbrückungshilfe III“, „Überbrückungshilfe III Plus“ zwischen dem Bund und der Freien und Hansestadt Hamburg über die Gewährung von Corona-Hilfen des Bundes als Billigkeitsleistungen für kleine und mittelständische Unternehmen in der Fassung der Änderungsvereinbarung zur ergänzenden Verwaltungsvereinbarung „erweiterte Novemberhilfe“, „erweiterte Dezemberhilfe“, „Überbrückungshilfe III“, „Überbrückungshilfe III Plus“ zwischen dem Bund (im Folgenden: Mittelgeber) und der Freien und Hansestadt Hamburg über die Gewährung von Corona-Hilfen des Bundes als Billigkeitsleistungen für kleine und mittelständische Unternehmen vom 5. Januar 2022 (im Folgenden: Verwaltungsvereinbarung) sowie der dazugehörigen Anlage, den Vollzugshinweisen für die Gewährung von Corona-Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen (im Folgenden: Vollzugshinweise – zuletzt mit Stand vom 30. Januar 2023 im Internet veröffentlicht; Anhaltspunkte dafür, dass etwaige frühere Fassungen der Vollzugshinweise hinsichtlich der hier maßgeblichen Ziffern, vgl. u., inhaltlich abwichen, sind weder vorgetragen noch sonst für das Gericht ersichtlich).

Bei Billigkeitsleistungen der vorliegenden Art handelt es sich um freiwillige staatliche Maßnahmen. Eine explizite Rechtsnorm, die konkret einen Anspruch der Klägerin auf Bewilligung der begehrten Novemberhilfe begründet, existiert nicht. Vielmehr erfolgt die Mittelgewährung auf der Grundlage der einschlägigen Förderbestimmungen – hier die Verwaltungsvereinbarung in Verbindung mit den Vollzugshinweisen – im billigen Ermessen der Bewilligungsbehörde und im Rahmen der dafür im Haushaltsplan besonders zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel, § 56 LHO. Bei diesen Förderbestimmungen handelt es sich nicht um Rechtsnormen, die unmittelbar außenwirksame Rechte und Pflichten entstehen lassen, sondern um interne Verwaltungsvorschriften, die dazu bestimmt sind, für die Verteilung vorhandener Fördermittel Maßstäbe zu setzen und insoweit das Ermessen der für die Verteilung zuständigen Behörde zu regeln bzw. zu lenken (vgl. BVerwG, Urt. v. 8.4.1997, 3 C 6/95, juris Rn. 18 f.; OVG Saarlouis, Urt. v. 4.6.2012, 3 A 33/12, juris Rn. 48). Es ist allein Sache des Mittelgebers, die Modalitäten einer Förderung festzulegen, die Fördervoraussetzungen zu bestimmen sowie die Förderpraxis nach seinen Vorstellungen entsprechend auszurichten und auch zu ändern (vgl. nur VG Würzburg, Urt. v. 24.10.2022, W 8 K 21.1389, juris Rn. 34 m. zahlr. Nachw. zur obergerichtlichen Rechtsprechung). Dementsprechend heißt es unter Art. 1 Abs. 4 Satz 1 der Verwaltungsvereinbarung (vgl. auch Buchstabe C Ziffer 1 Abs. 2 Satz 1 der Vollzugshinweise), dass ein Anspruch auf die Gewährung der Billigkeitsleistungen nicht besteht. Vielmehr entscheidet die Bewilligungsstelle gemäß Art. 1 Abs. 4 Satz 2 der Verwaltungsvereinbarung (vgl. auch Buchstabe C Ziffer 1 Abs. 2 Satz 2

der Vollzugshinweise) aufgrund ihres „pflichtgemäßen“ Ermessens im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel (vgl. zum Vor- und Nachstehenden bereits: VG Hamburg, Urt. v. 3.4.2023, 16 K 1791/22, juris Rn. 28 ff.).

Die Förderbestimmungen vermögen daher – anders als Gesetze oder Rechtsverordnungen – eine anspruchsbegründende Außenwirkung nur ausnahmsweise vermittelt des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebots des Vertrauensschutzes (Art. 20 und 28 GG) durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis auf Basis der einschlägigen Bestimmungen zu begründen (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.3.2018, 10 C 1/17, juris Rn. 15; Urt. v. 8.4.1997, 3 C 6/95, juris Rn. 19). Das Gericht ist somit grundsätzlich an die Förderbestimmungen gebunden, wie sie der Mittelgeber versteht; einer eigenständigen richterlichen Auslegung sind die Förderbestimmungen als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften insoweit nicht unterworfen. Für die gerichtliche Prüfung einer Förderung ist deshalb entscheidend, wie die von dem Mittelgeber gemäß Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verwaltungsvereinbarung mit dem Vollzug beauftragte Bewilligungsstelle – hier in Person der Beklagten – die Förderbestimmungen im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz gebunden ist (vgl. allgemein BVerwG, Urt. v. 17.1.1996, 11 C 5/95, juris Rn. 21; Urt. v. 16.6.2015, 10 C 15/14, juris Rn. 24; VGH München, Urt. v. 11.10.2019, 22 B 19.840, juris Rn. 26; sowie speziell für Coronahilfen: VGH Mannheim, Urt. v. 13.7.2023, 14 S 2699/22, juris Rn. 63; VGH München, Beschl. v. 2.2.2022, 6 C 21.2701, juris Rn. 5 f.; VG Würzburg, Urt. v. 24.10.2022, W 8 K 21.1389, juris Rn. 30; VG München, Urt. v. 30.9.2022, M 31 K 21.6690, juris Rn. 23; VG Düsseldorf, Urt. v. 15.9.2022, 16 K 5167/21, juris Rn. 29 f.; VG Gießen, Urt. v. 29.8.2022, 4 K 1659/21.GI, juris Rn. 23 f.; VG Freiburg, Urt. v. 21.7.2022, 9 K 3689/21, juris Rn. 42 f.; VG Halle (Saale), Urt. v. 25.4.2022, 4 A 28/22, juris Rn. 20; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 3.12.2021, 19 K 2760/20, juris Rn. 35 – jeweils m.w.N.).

Zur Feststellung der tatsächlich geübten Verwaltungspraxis kann dabei neben den einschlägigen Förderbestimmungen ergänzend auch auf öffentliche Verlautbarungen des Mittelgebers zurückgegriffen werden, wenn diese Aufschluss über die tatsächlich geübte Verwaltungspraxis geben. Dies gilt hier namentlich für die im Internet veröffentlichten FAQ November- und Dezemberhilfe [zuletzt mit Stand vom 11. August 2023 (wegen Anpassungen zur Schlussabrechnung, vgl. Ziffer 3.12); Anhaltspunkte dafür, dass etwaige frühere Fassungen der FAQ November- und Dezemberhilfe hinsichtlich der hier maßgeblichen Ziffern, vgl. u., inhaltlich abwichen, sind weder vorgetragen noch sonst für das Gericht ersichtlich],

unter denen auf häufig gestellte bzw. zu erwartende Fragen Antworten formuliert sind (vgl. VG Gelsenkirchen, Urt. v. 3.12.2021, 19 K 2760/20, juris Rn. 38 f.; VG Halle (Saale), Urt. v. 25.4.2022, 4 A 28/22, juris Rn. 20; VG Düsseldorf, Urt. v. 15.9.2022, 16 K 5167/21, juris Rn. 32 ff.). Insoweit ist aber zu beachten, dass maßgeblich für die Selbstbindung der Verwaltung nicht der Wortlaut der einschlägigen Vollzugshinweise und FAQ ist, sondern ausschließlich das Verständnis des Mittelgebers und die daraus resultierende tatsächliche Verwaltungspraxis der von ihm mit dem Vollzug betrauten Bewilligungsstelle zum maßgeblichen Zeitpunkt (VGH Mannheim, Beschl. v. 21.10.2021, 13 S 3017/21, juris Rn. 33 mit Verweis auf BVerwG, Beschl. v. 11.11.2008, 7 B 38/08, juris Rn. 9 f.). Letzterer ist dabei, dem materiellen Recht folgend, das hier vor allem durch die Verwaltungsvereinbarung in Verbindung mit den Vollzugshinweisen sowie den FAQ November- und Dezemberhilfe und deren Anwendung durch die Beklagte in ständiger Praxis vorgegeben wird, nicht etwa der Tag der Antragstellung, sondern der Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung (vgl. nur VGH München, Beschl. v. 27.2.2023, 22 ZB 22.2554, juris Rn. 14; Beschl. v. 2.2.2022, 6 C 21.2701, juris Rn. 10; Beschl. v. 18.5.2020, 6 ZB 20.438, juris Rn. 15; VG Würzburg, Urt. v. 14.11.2022, W 8 K 22.95, juris Rn. 39; VG München, Urt. v. 21.7.2023, M 31 K 22.3462, juris Rn. 25 f.; Urt. v. 15.11.2022, M 31 K 21.6097, juris Rn. 34 jeweils m.w.N.; vgl. zur Widerrufskonstellation: OVG Greifswald, Beschl. v. 24.3.2009, 2 L 181/07, juris Rn. 5). Ein Anspruch auf eine Förderung besteht im Einzelfall über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz dann, wenn die in den einschlägigen Förderbestimmungen dargelegten Fördervoraussetzungen vorliegen und vergleichbare Anträge in ständiger Förderpraxis der Bewilligungsbehörde auch positiv beschieden wurden (vgl. VGH München, Urt. v. 11.10.2019, 22 B 19.840, juris Rn. 26; VG Würzburg, Urt. v. 13.1.2020, W 8 K 19.364, juris Rn. 26).

2. In Anwendung dieser Grundsätze begegnet die Ablehnung des klägerischen Antrages auf eine Förderung im Rahmen der Novemberhilfe keinen rechtlichen Bedenken.

Der Klägerin fehlt es nach der feststellbaren Verwaltungspraxis der Beklagten an der erforderlichen Antragsberechtigung für die begehrte Förderung im Rahmen der Novemberhilfe (hierzu unter a.). Die in Einklang mit dieser ständigen Verwaltungspraxis erfolgte Ablehnung der begehrten Förderung ist rechtlich nicht zu beanstanden (hierzu unter b.).

a. Der Klägerin fehlt es nach der feststellbaren Verwaltungspraxis der Beklagten, die an den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung in Verbindung mit den Vollzugshinweisen

und den FAQ November- und Dezemberhilfe ausgerichtet ist, an der erforderlichen Antragsberechtigung für die begehrte Förderung im Rahmen der Novemberhilfe.

aa. Art. 2 Abs. 1c Satz 1 der Verwaltungsvereinbarung bestimmt, dass die Mittel des Bundes für die Novemberhilfe an alle Unternehmen (auch öffentliche), einschließlich Betrieben, Selbständigen, Vereinen und Einrichtungen vorgesehen sind, die die folgenden Voraussetzungen erfüllen: Alle Unternehmen und Soloselbstständigen, die auf Grundlage der erlassenen Schließungsverordnungen der Länder in Folge der Beschlüsse von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020 den Geschäftsbetrieb im November 2020 einstellen mussten (direkt betroffene Unternehmen) sowie alle Unternehmen und Soloselbstständigen, die nachweislich und regelmäßig mindestens 80 Prozent ihrer Umsätze mit direkt von den o. g. Maßnahmen betroffenen Unternehmen erzielen (indirekt betroffene Unternehmen). Antragsberechtigt sind nach Art. 2 Abs. 1c Satz 2 der Verwaltungsvereinbarung u.a. auch Unternehmen, die regelmäßig mindestens 80 Prozent ihrer Umsätze durch Lieferungen und Leistungen im Auftrag direkt von der Maßnahme betroffener Unternehmen über Dritte (zum Beispiel Veranstaltungsagenturen) erzielen. Diese Antragstellenden müssen zweifelsfrei nachweisen, dass sie wegen der Schließungsverordnungen auf der Grundlage der Ziffern 5 bis 8 des vorgenannten Beschlusses vom 28. Oktober 2020 einen Umsatzeinbruch von mehr als 80 Prozent im November 2020 erleiden, Art. 2 Abs. 1c Satz 3 der Verwaltungsvereinbarung. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsvereinbarung regelt weiter, dass die Freie und Hansestadt Hamburg beim Vollzug u.a. der Hilfsprogramme November- und Dezemberhilfe (vgl. Art. 1 Abs. 2 und 3 der Verwaltungsvereinbarung) die Vorgaben des Bundes „beachtet“. In Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verwaltungsvereinbarung heißt es, dass sich die Voraussetzungen für die Gewährung der Billigkeitsleistung, die Höhe der Billigkeitsleistung und weitere Einzelheiten zu den Billigkeitsleistungen aus der Anlage „Vollzugshinweise“ „ergeben“. Bund und Länder stimmen zudem gemeinsame FAQ ab, Art. 2 Abs. 2 Satz 3 der Verwaltungsvereinbarung.

Entsprechend bestimmt Buchstabe C Ziffer 3 Abs. 1 lit. c) der Vollzugshinweise (gleichlautend insoweit Ziffer 1.1 Abs. 1 UAbs. 1 bis 4 FAQ November- und Dezemberhilfe), dass u.a. Unternehmen unabhängig von dem Wirtschaftsbereich, in dem sie tätig sind, antragsberechtigt sind, wenn u.a. ihre wirtschaftliche Tätigkeit vom Corona-bedingten Lockdown im Sinne von Buchstabe C Ziffer 2 Absatz 9 wie folgt betroffen ist: (i) Unternehmen, die aufgrund der auf Grundlage des Beschlusses von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020 erlassenen Schließungsverordnungen der Länder den Geschäftsbetrieb einstellen mussten

(direkt Betroffene), (ii) Unternehmen, die nachweislich und regelmäßig mindestens 80 Prozent ihrer Umsätze mit direkt von den oben genannten Maßnahmen betroffenen Unternehmen erzielen (indirekt Betroffene), (iii) Unternehmen, die regelmäßig mindestens 80 Prozent ihrer Umsätze durch Lieferungen und Leistungen im Auftrag direkt von den Maßnahmen betroffener Unternehmen über Dritte (zum Beispiel Veranstaltungsagenturen) erzielen (über Dritte Betroffene). Diese Antragsteller müssen zweifelsfrei nachweisen, dass sie im November 2020 wegen der Schließungsverordnungen auf der Grundlage der Ziffern 5 und 6 des Beschlusses von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020 einen Umsatzeinbruch von mehr als 80 Prozent gegenüber dem Vergleichsumsatz im Sinne von Buchstabe C Ziffer 2 Absatz 8 erleiden. Nach der Definition in Buchstaben C Ziffer 2 Abs. 9 der Vollzugshinweise ist Lockdown in diesem Sinne der Zeitraum im November 2020, für welchen branchenweite Corona-bedingte Betriebsschließungen bzw. Betriebsbeschränkungen im Sinne der Ziffer 1 in Verbindung mit Ziffer 5 bis 8 des Beschlusses von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020 hoheitlich angeordnet werden.

bb. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe ist die Klägerin nicht antragsberechtigt, denn sie ist weder direkt noch indirekt noch indirekt über Dritte betroffen. Insoweit wird auf die zutreffenden Ausführungen in dem Widerspruchsbescheid der Beklagten vom 18. März 2022 (dort S. 3 f.) Bezug genommen. Gegenteiliges macht die Klägerin auch selbst nicht (mehr) geltend, sondern beschränkt sich auf den rechtlichen Standpunkt, als atypischer Fall dennoch zum Erhalt einer Novemberhilfe berechtigt zu sein (s. dazu sogleich).

b. Die in Einklang mit dieser ständigen Verwaltungspraxis erfolgte Ablehnung der beantragten Förderung ist rechtlich nicht zu beanstanden. Sie erweist sich nicht als gleichheitswidrig (hierzu unter aa.). Der Beklagten stand auch kein über die einschlägigen Förderbestimmungen hinausgehender Ermessensspielraum zu, der gegebenenfalls eine der Klägerin günstigere Entscheidung hätte ermöglichen können (hierzu unter bb.). Auch aus sonstigen Erwägungen kann die Klägerin keine Neubescheidung beanspruchen (hierzu unter cc.).

aa. Die Ablehnung des klägerischen Antrages erweist sich nicht als gleichheitswidrig, weil der Ausschluss der Klägerin von der begehrten Förderung nicht willkürlich ist.

Art. 3 Abs. 1 GG gebietet eine gleichmäßige Verwaltungspraxis. Aufgrund des freiwilligen Charakters der begehrten Billigkeitsleistung und dem weiten Spielraum des Mittelgebers bei der Gestaltung der Förderbedingungen, ist eine entsprechende Nachprüfung nur im

Hinblick auf eine möglicherweise willkürliche Ungleichbehandlung potentieller Förderungsempfänger eröffnet, nicht aber in Form einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.3.2018, 10 C 1/17, juris Rn. 15 ff. m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerfG). Es ist allein Sache des Mittelgebers, den Kreis der Antragsberechtigten und die Antragsvoraussetzungen nach seinem eigenen autonomen Verständnis festzulegen. Ihm steht es dabei insbesondere frei, sich für eine bestimmte Förderpraxis zu entscheiden und diese zu handhaben bzw. – wie hier über die Beklagte – handhaben zu lassen. Die Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute Gründe gäbe. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt mithin nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar sind und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhen (BVerfG, Urt. v. 8.7.1997, 1 BvR 1934/93, juris Rn. 49; VGH München, Beschl. v. 8.11.2021, 6 ZB 21.2023, juris Rn. 13; VG Würzburg, Urt. v. 24.10.2022, W 8 K 21.1389, juris Rn. 79 m.w.N.).

Hiervon ausgehend begegnet es keinen rechtlichen Bedenken, wenn in den von der Beklagten in ständiger Praxis zugrunde gelegten Bestimmungen der Verwaltungsvereinbarung und der Vollzugshinweise, konkretisiert in den FAQ November- und Dezemberhilfe, für die Gewährung einer Novemberhilfe eine formale Betroffenheit durch die entsprechenden Schließungsanordnungen (vgl. o.) gefordert wird. Die darauf fußende Förderpraxis der Beklagten ist mit dem Ziel der Novemberhilfe, nämlich der Sicherung der wirtschaftlichen Existenz u.a. von Unternehmen, die in Folge des Beschlusses von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020 von Corona-bedingten Betriebsschließungen bzw. Betriebseinschränkungen im November 2020 betroffen sind und deshalb erhebliche Umsatzausfälle erleiden (Art. 1 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung, Buchstabe C Ziffer 1 Abs. 1 Satz 1 der Vollzugshinweise), vereinbar und auch im Übrigen nicht zu beanstanden. Insbesondere handelt es sich bei dem Abstellen auf eine formale Betroffenheit durch die entsprechenden Schließungsanordnungen um eine durch sachbezogene Gesichtspunkte gerechtfertigte Ab- bzw. Eingrenzung des Kreises der Förderberechtigten. Die Kammer verkennt hierbei nicht und stellt keineswegs in Abrede, dass auch durch infektionsschutzrechtliche Maßnahmen jenseits vollständiger Betriebsschließungen erhebliche Belastungen für die Wirtschaftsteilnehmer entstanden sind. Insbesondere die Kontaktbeschränkungen sowie geltende Abstandsgebote mögen ebenfalls zu erheblichen Umsatzausfällen zahlreicher Wirtschaftsteilnehmer geführt haben. Die Beklagte durfte jedoch willkürfrei auf die formale Betroffenheit durch Schließungsanordnungen und die dadurch bedingte größere Intensität der Beeinträchtigung abstellen, zumal Art. 2 Abs. 1c Satz 1 und 2 der Verwaltungsvereinbarung (gleichlautend Buchstabe C Ziffer 3 Abs. 1 lit. c) (ii) und (iii) der Vollzugshinweise sowie Ziffer 1.1

Abs. 1 UAbs. 3 und 4 FAQ November- und Dezemberhilfe) explizit auch indirekt Betroffene und indirekt über Dritte Betroffene (unter den dort jeweils statuierten Voraussetzungen) einbezieht. Denn selbst unter Berücksichtigung aller durch die infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen zweifellos bewirkten Einschränkungen für die Wirtschaftsteilnehmer ist gleichwohl festzustellen, dass den nur mittelbar betroffenen Unternehmen, also solchen die – wie die Klägerin – nicht oder nur zum Teil durch branchenweite Schließungsanordnungen betroffen waren, sondern (überwiegend) nur durch die allgemeinen infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen, jedenfalls ein Spielraum für weitere unternehmerische Tätigkeit verblieb. Auch wenn dieser Spielraum sehr klein oder faktisch kaum vorhanden gewesen sein mag, ist dieser Unterschied nach Überzeugung der Kammer dennoch ein ausreichender Anknüpfungspunkt für eine willkürfreie Differenzierung (vgl. hierzu ausführlich bereits: VG München, Urt. v. 15.11.2022, M 31 K 22.539, juris Rn. 34 ff.; im Ergebnis ebenso VG Würzburg, Urt. v. 29.11.2021, W 8 K 21.585, juris Rn. 59; vgl. auch VG Berlin, Urt. v. 3.6.2022, 26 K 129/21, juris Rn. 23 ff.).

Im Übrigen ist der Mittelgeber nicht gehindert, Maßstäbe zur Gewährung einer Förderung nach sachgerechten Kriterien typisierend einzugrenzen, und ist insbesondere nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Er darf im Rahmen des von ihm verfolgten Regelungskonzepts die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahmen in seine Entscheidung einfließen lassen und muss nicht sämtliche wirtschaftlichen Aktivitäten – auch wenn diese durch infektionsschutzrechtliche Maßnahmen ebenfalls betroffen sind – in gleicher Weise begünstigen (vgl. VG München, Urt. v. 11.5.2022, M 31 K 21.4171, juris Rn. 33, unter Bezugnahme auf OVG Münster, Beschl. v. 26.3.2021, 13 B 363/21.NE, juris Rn. 100, im Zusammenhang der infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen), zumal sich die Novemberhilfe als Billigkeitsleistung bereits ihrem Wesen nach deutlich von einer gegebenenfalls erforderlichen Entschädigung oder einem Ausgleich für infektionsschutzrechtliche Maßnahmen unterscheidet (vgl. VG München, Urt. v. 11.5.2022, M 31 K 21.4171, juris Rn. 38; VG Würzburg, Urt. v. 14.11.2022, W 8 K 22.95, juris Rn. 141). Insofern kommt es in diesem Zusammenhang auf die von der Klägerin angeführte Rechtsprechung zur Rechtmäßigkeit bzw. Verhältnismäßigkeit der staatlichen Schließungsanordnungen nicht an.

Dass auch eine alternative Förderpraxis, wie sie die Klägerin offenbar für geboten hält, grundsätzlich denkbar wäre, ist nach dem dargelegten Prüfungsmaßstab ohne Belang und lässt den gewählten Ansatz insbesondere nicht willkürlich werden.

Die Kammer hat auch keine Anhaltspunkte für eine abweichende Förderpraxis der Beklagten, die aus Gründen der Gleichbehandlung eine Förderung der Klägerin gebieten könnte. Soweit der Klägerin nach Auskunft ihres Geschäftsführers in der mündlichen Verhandlung eine Dezemberhilfe in Höhe von rund ... Euro gewährt wurde, ist angesichts der obigen Ausführungen anzunehmen, dass der entsprechende Bewilligungsbescheid aufgehoben wird und die ausgezahlten Fördermittel zurückgefordert werden.

bb. Der Beklagten stand zudem kein über die einschlägigen Förderbestimmungen – hier die Verwaltungsvereinbarung in Verbindung mit den Vollzugshinweisen und den FAQ November- und Dezemberhilfe – hinausgehender Ermessensspielraum zu, der gegebenenfalls eine der Klägerin günstigere Entscheidung hätte ermöglichen können. Aus diesem Grund liegt auch kein eine Neubescheidung rechtfertigender Ermessensfehler der Beklagten vor.

(1) Bereits aus der Konzeption des Bundesförderprogrammes der Novemberhilfe folgt, dass der Bund als Mittelgeber mit den o.g. Bestimmungen abschließende Vorgaben für die (nur) mit dem Vollzug betrauten Bundesländer machen und auf diese Weise eine bundesweit einheitliche Förderpraxis sicherstellen wollte, um insbesondere divergierenden Entscheidungen der Bundesländer in gleichgelagerten Fälle vorzubeugen.

Dies zeigt sich bereits an Art. 2 Abs. 2 der auf Grundlage von Art. 104 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GG und dem Bundeshaushaltsgesetz geschlossenen Verwaltungsvereinbarung, wonach – erstens – die Beklagte beim Vollzug die Vorgaben des Bundes zu „*beachte[n]*“ hat (Satz 1) und sich – zweitens – die Voraussetzungen für die Gewährung der Billigkeitsleistung, die Höhe der Billigkeitsleistung und weitere Einzelheiten zu den Billigkeitsleistungen aus der Anlage „Vollzugshinweise“ „*ergeben*“ (Satz 2). Der Bund hat damit von seiner Kompetenz aus Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG Gebrauch gemacht, wonach die Verwaltungsvereinbarung Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen kann. Unter diese Kompetenz fällt insbesondere auch die Festlegung von Förderkriterien. Die Norm öffnet dem Bund folglich den Verwaltungsraum der Länder und gibt ihm zum Zwecke einer Verstärkung der Mittelsteuerung eine Verwaltungskompetenz, die ihn dazu ermächtigt, mehr als nur Investitionsarten und -bereiche vorzugeben (vgl. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 104b Rn. 24 m.w.N.).

Drittens wird die beabsichtigte Bindungswirkung daran deutlich, dass Bund und Länder gemeinsame FAQ „[ab]stimmen“ (Satz 3). Hieraus wird klar, dass der Bund die mit dem Vollzug betrauten Länder binden und ihnen nur in den von den FAQ explizit benannten Sonderfällen eigene Entscheidungsspielräume belassen wollte. Entsprechendes hat die Beklagte mit ihrer Klageerwiderung vom 22. Februar 2023 (dort S. 7 f., 9) bestätigt.

(2) Auch die von den Beteiligten angeführte Rechtsprechung zu sog. atypischen Fällen (BVerwG, Beschl. v. 22.5.2008, 5 B 36/08, juris Rn. 4; Urt. v. 24.11.1998, 1 C 33/97, juris Rn. 60; OVG Münster, Beschl. v. 29.5.2017, 4 A 516/15, juris Rn. 29 f.; OVG Lüneburg, Urt. v. 15.11.2016, 8 LB 58/16, juris Rn. 61; VG Freiburg, Urt. v. 21.7.2022, 9 K 3689/22, juris Rn. 43; VG Würzburg, Urt. v. 26.7.2021, W 8 K 20.2031, juris Rn. 26; Urt. v. 18.10.2021, W 8 K 21.716, juris Rn. 29) lässt sich nicht auf den streitgegenständlichen Sachverhalt übertragen.

Zwar ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung geklärt, dass ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften nur für den Regelfall gelten, sie Spielraum für die Berücksichtigung der Besonderheiten atypischer Fälle lassen müssen und mithin nicht so weit gehen dürfen, dass wesentlichen Besonderheiten des Einzelfalls nicht mehr Rechnung getragen werden könnte (so ausdrücklich BVerwG, Beschl. v. 22.5.2008, 5 B 36/08, juris Rn. 4 m.w.N.). Allerdings ist bereits fraglich, ob sich diese Rechtsprechung auf staatliche Billigkeitsleistungen – hier in Gestalt der Novemberhilfe – ohne weiteres übertragen lässt. Denn bei Billigkeitsleistungen handelt es sich – wie auch bei Zuwendungen – um freiwillige Leistungen des Staates, auf die der Empfänger keinen unmittelbaren Rechtsanspruch hat. Der entscheidende Unterschied zu einer Zuwendung liegt darin, dass Billigkeitsleistungen keiner Zweckbindung unterliegen. Der Staat nutzt das Instrument der Zuwendung zur finanziellen Unterstützung öffentlicher Zwecke, welche von den Zuwendungsempfängern verfolgt werden. Die Zahlung ist folglich an eine nachgelagerte Handlung der Zuwendungsempfänger gekoppelt. Dagegen handelt es sich bei Billigkeitsleistungen um einen reinen Nachteilsausgleich aus Gründen der Billigkeit. Sie enthalten keine Vorgaben, wie die gewährten Mittel zu verwenden sind (zum Vorstehenden: Meyer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Werkstand: 74. EL November 2020, § 53 BHO Rn. 13 m.w.N.). Im Umkehrschluss folgt hieraus, dass es dem Mittelgeber im Wesentlichen frei steht, wie er die konkreten Modalitäten der Mittelvergabe ausgestaltet. Es obliegt allein ihm, darüber zu befinden, wer, wann, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe in den Genuss der freiwilligen Leistung kommen soll. Inwieweit einer ausschließlich mit dem Vollzug betrauten Bewilligungsstelle, die dabei zudem die Vorgaben des Bundes zu „beachten“ hat (vgl. o.),

vor diesem Hintergrund regelhaft (d.h. nicht nur in explizit benannten Sonderfällen, vgl. o.) ein eigener Ermessensspielraum verbleiben soll, ist für das Gericht nicht erkennbar.

Darüber hinaus existiert – anders als etwa bei Zuschüssen zu einem Studium (vgl. hierzu BVerwG, Beschl. v. 22.5.2008, 5 B 36/08, juris Rn. 4; auf das sich OVG Lüneburg, Urt. v. 15.11.2016, 8 LB 58/16, juris Rn. 61 maßgeblich bezieht) – im Hinblick auf die begehrte Billigkeitsleistung der Novemberhilfe kein vorrangiges Gesetzesrecht, das Verwaltungsvorschriften, namentlich die o.g. Förderbestimmungen, nicht zu verdrängen vermögen und das die Behörde – hier die Beklagte – daher gegebenenfalls verpflichten oder zumindest berechtigen würde, abweichend von den jeweiligen Förderbestimmungen zu entscheiden.

Soweit das Oberverwaltungsgericht Münster in seiner – auch von der Klägerin angeführten – Entscheidung vom 29. Mai 2017 (4 A 516/15, juris Rn. 29 ff.) u.a. auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2015 (10 C 15/14, juris Rn. 24 f.) verweist, betrifft dieses die Konstellation einer Rücknahme einer in Abweichung von der sonstigen Bewilligungspraxis gewährten zweckgebundenen Zuwendung für einen Löschteich, die auf die vorliegende Verpflichtungsklage, gerichtet auf die Gewährung einer Billigkeitsleistung, bereits wegen unterschiedlicher Prüfungsmaßstäbe nicht übertragbar ist (vgl. zum Vorstehenden insgesamt bereits: VG Hamburg, Urt. v. 3.4.2023, 16 K 1791/22, juris Rn. 70 ff.).

(3) Selbst wenn die zitierte Rechtsprechung zu atypischen Fällen im Falle der Klägerin jedoch Anwendung fände, wäre es nicht zu beanstanden, dass die Beklagte einen solchen nicht angenommen hat. Denn von einem atypischen Fall ist danach nur auszugehen, wenn der konkrete Sachverhalt außergewöhnliche Umstände aufweist, deren Besonderheiten von der ermessenslenkenden Vorschrift nicht hinreichend erfasst und von solchem Gewicht sind, dass sie eine von der im Regelfall vorgesehenen Rechtsfolge abweichende Behandlung gebieten (zu den Nachweisen s. o.). Diese Voraussetzungen wären hier nicht erfüllt. Denn die Entscheidung, nur bestimmte, besonders intensiv betroffene Branchen im Rahmen der Novemberhilfe zu fördern, hat der Mittelgeber nach der Konzeption der verschiedenen von ihm zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie bereitgestellten Förderprogramme bewusst getroffen, wie nicht zuletzt daran erkennbar wird, dass im Rahmen der Novemberhilfe nicht antragsberechtigte Wirtschaftsteilnehmer in aller Regel nicht gänzlich von Instrumenten der Corona-Wirtschaftshilfe ausgeschlossen sind. Die inmitten stehende Differenzierung betrifft bei ergebnisorientierter Betrachtung überwiegend nicht die Frage, ob ein Antragsteller – wie hier die Klägerin – überhaupt Corona-Wirtschaftshilfen erhält, sondern welches der vorhandenen Hilfsprogramme gegebenenfalls in

Anspruch genommen werden kann. Insbesondere mit der Überbrückungshilfe III steht – wie die Beklagte in ihrer Klageerwiderung vom 22. Februar 2023 zu Recht hervorhebt – auch eine Billigkeitsleistung für Unternehmen (und Soloselbstständige sowie Angehörige der Freien Berufe) wie das der Klägerin zur Verfügung, die unmittelbar oder mittelbar durch Corona-bedingte Auflagen oder Schließungen betroffen sind. Diese Überbrückungshilfe erfolgt durch teilweise Übernahme der erstattungsfähigen Fixkosten für die Monate November 2020 bis Juni 2021 als Billigkeitsleistung im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. Entsprechend hat der Geschäftsführer der Klägerin in der mündlichen Verhandlung geäußert, Überbrückungshilfe III in Höhe von insgesamt immerhin rund ... Euro erhalten zu haben. Zweifelsohne unterscheiden sich die Billigkeitsleistungen der Novemberhilfe und der Überbrückungshilfe III in erheblicher Weise in der Höhe der zu gewährenden Geldmittel. Dass diese Differenzierung völlig ungeeignet (und willkürlich, vgl. insoweit bereits o.) wäre, um durch die Zahlungen eines Beitrags zu den betrieblichen Fixkosten das angestrebte Ziel einer Sicherung wirtschaftlicher Existenzen zu erreichen, ist hingegen nicht ersichtlich (so zutreffend bereits: VG München, Urt. v. 15.11.2022, M 31 K 22.539, juris Rn. 36), zumal die Klägerin im November 2020 trotz der als „existenzgefährdend“ geltend gemachten Einschränkungen nach eigenen Angaben Umsätze in nicht unerheblicher Höhe, nämlich in Höhe von ...Euro, erzielt hat. Jedenfalls aber ist mit Blick auf das Vorstehende festzuhalten, dass es sich bei der Klägerin nicht um einen atypischen, sondern vielmehr um den typischen Fall eines im Rahmen der Novemberhilfe nicht förderberechtigten Unternehmens handelt, sodass sich die Ablehnung des Antrags auch vor diesem Hintergrund als frei von Ermessensfehlern darstellt.

cc. Auch aus sonstigen Erwägungen kann die Klägerin keine Neubescheidung beanspruchen. Über eine vermeintliche Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG hinausgehende Ermessensfehler hat sie nicht geltend gemacht und sind auch sonst nicht ersichtlich.

II.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1 und 2 ZPO.