

1. Die Bewilligung der Corona-Soforthilfen in NRW (NRW-Soforthilfe 2020) lag, soweit sie sich im Rahmen der von der Europäischen Kommission genehmigten Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 hielt, im pflichtgemäßen Ermessen der Behörden. Es bestand kein Anspruch auf eine Bewilligung ohne Nebenbestimmungen.
2. Die sämtlichen von März bis Mai 2020 erlassenen etwa 430.000 Bewilligungsbescheiden über eine NRW-Soforthilfe 2020 unter II. beigefügten Ziffern 3 und 4 stellen nicht isoliert anfechtbare Inhaltsbestimmungen eines Verwaltungsakts dar. In ihnen liegt jeweils ein Element der Hauptregelung, das die Einzelheiten der Bewilligung näher festlegt und konkretisiert.
3. Die Bestimmungen in II. Ziffern 3 und 4 dienen der Begrenzung der Förderung auf den ausschließlichen Zweck der NRW-Soforthilfe 2020, die finanziellen Notlagen von Unternehmen und Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu mildern, insbesondere pandemiebedingte Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Durch sie ist insbesondere die Vorläufigkeit der – nur in NRW erfolgten – Bewilligung in Höhe des Höchstförderbetrags zur Einhaltung dieser Zweckbindung in unsicherer Lage zum Ausdruck gebracht worden und die hieraus folgende Pflicht zur Rückzahlung überzahlter oder anderweitig kompensierter Beträge. Diese Bestimmungen sind auch unionsrechtlich geboten, um den von der Europäischen-Kommission im Rahmen der Anwendung des Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV eröffneten unionsrechtlichen Rahmen für die Gewährung staatlicher Beihilfen einzuhalten.
4. Ohne die Nebenbestimmungen über Aufbewahrungs- und Auskunftspflichten sowie Modalitäten bei der Durchführung eines Verwendungsnachweisverfahrens könnte eine erfolgte Bewilligung nicht rechtmäßigerweise bestehen bleiben. Die Rechtsordnung erlaubt die Zuwendungsgewährung jedenfalls nicht ohne diese Nebenbestimmungen. Sie haben den Zweck, die engen Vorgaben der von der EU-Kommission auf der Grundlage ihres „Befristeten Rahmens“ genehmigten „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“ einzuhalten. Auch wäre das Land NRW aufgrund seiner Bindung an den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) daran gehindert, einen Bewilligungsbescheid ohne entsprechende Nebenbestimmungen zu erlassen.

5. Die Bewilligung der NRW-Soforthilfen 2020 erfolgte im Frühjahr 2020 nicht vollständig durch automatische Einrichtungen im Sinne des § 35a VwVfG NRW, weil die Gewährung der Fördermittel von einer menschlichen Willensbetätigung durch einen Sachbearbeiter abhing.
  
6. Einzelne Nebenbestimmungen eines unter Verstoß gegen § 35a VwVfG NRW vollständig durch automatische Einrichtungen erlassenen Zuwendungsbescheids können wegen dieses Verstoßes nicht isoliert aufgehoben werden, weil die Rechtsordnung die vollständig durch automatische Einrichtungen erlassene Bewilligung ohne die angegriffenen Nebenbestimmungen ebenso wenig erlaubt wie die Beifügung von Nebenbestimmungen zu einer derartigen Bewilligung.

OVG NRW, Urteil vom 1.10.2024 – 4 A 357/21 –;  
I. Instanz: VG Düsseldorf – 20 K 2213/20 –.

BGB § 133  
BGB § 157  
VwVfG NRW § 35a  
VwVfG NRW § 36  
AEUV Art. 107 Abs. 3 lit. b)  
AEUV Art 108  
GG Art. 3

Nachdem die Klägerin zuvor mittels eines elektronischen Antragsformulars die Bewilligung einer NRW-Soforthilfe 2020 beantragt hatte, bewilligte die Bezirksregierung Düsseldorf ihr Ende März 2020 für ihren Handwerksbetrieb eine Soforthilfe in Höhe von 9.000,00 Euro.

Die Soforthilfe erfolgte ausschließlich im Rahmen der Zweckbindung zur Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie als Einmalzahlung für drei Monate. Sie diene insbesondere zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, die seit dem 1.3.2020 in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie entstanden waren. Nicht umfasst waren vor dem 1.3.2020 entstandene wirtschaftliche Schwierigkeiten bzw. Liquiditätsengpässe.

Zudem enthielt der Bewilligungsbescheid insgesamt acht Nebenbestimmungen, von denen nachfolgende Bestimmungen noch Gegenstand des Berufungsverfahrens waren:

„[...]“

3. Sollten Sie am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums feststellen, dass diese Finanzhilfe höher ist als Ihr Umsatzausfall abzüglich eventuell eingesparter Kosten (z. B. Mietminderung) und Sie die Mittel nicht (vollständig) zur Sicherung Ihrer wirtschaftlichen Existenz bzw. Ausgleich Ihres Liquiditätsengpasses benötigen, sind die zu viel gezahlten Mittel auf das Konto der [...] unter Angabe des Aktenzeichens zurückzuzahlen.

[...]

Der zurück erstattete Betrag ist nicht steuerpflichtig.

4. Die Finanzhilfe ist zurückzuerstatten, wenn der Bescheid aufgrund falscher oder unvollständiger Angaben erteilt wurde oder Entschädigungsleistungen, Versicherungsleistungen und/oder andere Förderungsmaßnahmen einzeln und/oder zusammen zu einer Überkompensation führen. Darlehen sind von einer Anrechnung ausgenommen. In diesem Fall ist die gewährte Soforthilfe vom Eintritt der Überkompensation an mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB jährlich nach Maßgabe des § 49a Abs. 3 VwVfG NRW zu verzinsen.

5. Ich behalte mir im Einzelfall eine Prüfung der Verwendung der Soforthilfe vor. In diesem Fall ist die Bewilligungsbehörde berechtigt, Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anzufordern sowie die Verwendung der Soforthilfe durch örtliche Erhebungen zu prüfen oder durch Beauftragte prüfen zu lassen. Sie haben die erforderlichen Unterlagen bereitzuhalten und die notwendigen Auskünfte zu erteilen. Die Bewilligungsbehörde, Ihr zuständiges Finanzamt, der Landesrechnungshof NRW sowie die nachgeordneten Behörden (vgl. § 91 LHO), der Bundesrechnungshof, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und die Europäische Kommission sind ebenfalls berechtigt, Prüfungen vorzunehmen.

6. Alle relevanten Unterlagen sind **10 Jahre lang ab der Gewährung dieser Soforthilfe (Datum dieses Bescheides) aufzubewahren.**

7. [...]

8. Der Nachweis der Verwendung der Soforthilfe erfolgt unter Zuhilfenahme des Vordrucks im Internet auf <https://www.soforthilfe->

corona.nrw.de bei Ihrem zuständigen Finanzamt und ist der nächsten Steuererklärung beizufügen. Dazugehörige Unterlagen sind vorzuhalten, jedoch nicht mitzusenden.“

Entsprechende Nebenbestimmungen waren nach Mitteilung des Beklagten sämtlichen von März bis Mai 2020 erlassenen etwa 430.000 Bewilligungsbescheiden über NRW-Soforthilfen 2020 beigelegt. Die Bewilligung der Soforthilfen erfolgte, nachdem die Sachbearbeiter der Bezirksregierung zuvor über ein Online-Portal Zugriff auf offene Anträge genommen und deren Vollständigkeit und Plausibilität überprüft hatten. Sofern ein Antrag nach erfolgter Prüfung genehmigt wurde, wurde mit der Speicherung der Angaben durch die Sachbearbeiter automatisch der Bewilligungsbescheid generiert sowie seine Versendung und die Auszahlung veranlasst.

Die gegen sämtliche Nebenbestimmungen bis auf Nr. 7 gerichtete Anfechtungsklage wies das VG ab. Die nur in Bezug auf die zuvor angeführten Nebenbestimmungen durch den Senat zugelassene Berufung hatte keinen Erfolg.

#### A u s d e n G r ü n d e n :

Die Klage gegen die angegriffenen und im Berufungsverfahren noch streitgegenständlichen Bestimmungen des Bescheids vom 28.3.2020 ist teilweise unzulässig (dazu unten I.) und im Übrigen unbegründet (dazu unten II.).

I. Die von der Klägerin ausdrücklich zur Entscheidung gestellte Anfechtungsklage ist bezogen auf die Bestimmungen unter II. Ziffern 3 und 4 des Bescheids vom 28.3.2020 schon unstatthaft (dazu unten 1.). Im Übrigen ist die Anfechtungsklage statthaft und auch sonst zulässig (dazu unten 2.).

1. Bezogen auf die Bestimmungen in II. Ziffer 3 und 4 ist die Anfechtungsklage unstatthaft, weil es sich insoweit nicht um isolierte, mit der Anfechtungsklage selbstständig anfechtbare Nebenbestimmungen, sondern um Inhaltsbestimmungen des Bewilligungsbescheids handelt.

a) Die Voraussetzungen der isolierten Anfechtbarkeit von Nebenbestimmungen sind in der höchstrichterlichen Rechtsprechung geklärt. Gegen belastende Nebenbestimmungen eines Verwaltungsakts ist die Anfechtungsklage grundsätzlich statthaft. Dies gilt insbesondere für einem begünstigenden Verwaltungsakt beigefügte Auflagen. Ob eine Nebenbestimmung isoliert aufgehoben werden kann, hängt davon ab, ob der Verwaltungsakt ohne sie sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann. Dies ist eine Frage der Begründetheit des Anfechtungsbegehrens, sofern eine isolierte Aufhebbarkeit nicht offenkundig von vornherein ausscheidet. Letzteres ist der Fall, wenn die fragliche Bestimmung den Regelungsgehalt des Hauptverwaltungsakts definiert oder modifiziert (so genannte Inhaltsbestimmung). Bei der insoweit erforderlichen Auslegung von Verwaltungsakten kommt es in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB nicht auf den wirklichen Willen des Erklärenden, sondern darauf an, wie der Empfänger die Erklärung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung der für ihn erkennbaren Umstände verstehen musste. Entsprechend kommt es für die rechtliche Einordnung einer in einem Verwaltungsakt enthaltenen Einschränkung als Inhaltsbestimmung oder Nebenbestimmung auf den objektiven Erklärungsgehalt des Bescheids und nicht auf die Bezeichnung der entsprechenden Regelung durch die Behörde an. Wenn eine Einschränkung nach ihrem objektiven Erklärungsgehalt den Inhalt der Hauptregelung näher bestimmt anstatt als gesonderte Leistungsverpflichtung zum Hauptinhalt des Bescheids hinzuzutreten, ist sie eine Inhaltsbestimmung und keine gesondert anfechtbare Nebenbestimmung.

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 31.1.2019 – 8 B 10.18 –, juris, Rn. 5, und vom 23.1.2018 – 8 B 28.17 –, juris, Rn. 7, m. w. N., sowie Urteil vom 22.11.2018 – 7 C 9.17 –, juris, Rn. 23; OVG NRW, Urteil vom 16.4.2018 – 4 A 589/17 –, juris, Rn. 24.

Von selbstständigen anfechtbaren Nebenbestimmungen zu unterscheiden sind auch bloße Hinweise, die selbst keine unmittelbaren rechtlichen Außenwirkungen erzeugen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 7.2.1985 – 3 C 33.83 –, BVerwGE 71, 48 = juris, Rn. 23 f.

b) Gemessen an diesen Vorgaben stellen die von der Klägerin angegriffenen Bestimmungen in II. Ziffern 3 und 4 des Bewilligungsbescheids nicht isoliert angreifbare Inhaltsbestimmungen der mit dem Bescheid erfolgten Soforthilfebewilligung dar. In ihnen liegt jeweils ein Element der Hauptregelung, das die Einzelheiten der Bewilligung näher festlegt und konkretisiert. Durch diese Bestimmungen ist insbesondere die Vorläufigkeit der Bewilligung in Höhe des Höchstförderbetrags zur Einhaltung der Zweckbindung in unsicherer Lage zum Ausdruck gebracht worden und die hieraus folgende Pflicht zur Rückzahlung überzahlter oder anderweitig kompensierter Beträge.

Zu identischen Bewilligungsbescheiden im Rahmen des Förderprogramms NRW-Soforthilfe 2020 hat der Senat bereits entschieden, dass diese insbesondere im Hinblick auf die angegriffenen Bestimmungen in II. Ziffer 3 und 4 im Rahmen einer Gesamtschau als vorläufige Bescheide einzuordnen sind und unter einem entsprechenden Vorbehalt standen. Unter anderem diese Regelungen boten allen Anlass für die Annahme eines verständigen Empfängers, über die genauen Vorgaben für die Bewilligung und das Behaltendürfen der Soforthilfemittel werde im Bewilligungsbescheid verbindlich nur entschieden, soweit sie nicht mit Rücksicht auf tatsächliche Unsicherheiten über die pandemiebedingten Auswirkungen auf die letztlich tatsächlich eintretenden Umsatzausfälle des jeweiligen Unternehmens oder anderweitige Kompensationen unter einen Rückzahlungsvorbehalt gestellt waren.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A  
1986/22 –, juris, Rn. 187.

Die Wirkung eines solchen Vorbehalts liegt darin, dass die Behörde die vorläufige Regelung im Ausgangsbescheid durch eine endgültige Regelung im Schlussbescheid ersetzen kann, ohne insoweit an die Einschränkungen der §§ 49, 48 VwVfG NRW gebunden zu sein. Der Regelungsinhalt eines vorläufigen Ausgangsbescheids besteht insoweit darin, dass der Begünstigte die empfangene Zuwendung nur vorläufig bis zum Erlass der endgültigen Entscheidung behalten darf. Deshalb geht die Bindungswirkung eines solchen Verwaltungsakts nicht dahin, dass er eine Rechtsgrundlage für das endgültige Behalten der Zuwendung bildet. Das bedeutet, dass es bei der späteren endgültigen Regelung keiner Aufhebung der unter Vorbehalt ergangenen Bewilligung bedarf.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 19.11.2009 – 3 C 7.09 –, BVerwGE 135, 238 = juris, Rn. 16, und vom 14.4.1983 – 3 C 8.82 –, BVerwGE 67, 99 = juris, Rn. 33; OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 –, juris, Rn. 136 f., m. w. N.

Subventionen können in diesem Sinne unter den Vorbehalt einer späteren Regelung gestellt werden, wenn bei Bewilligung über die zu treffende endgültige Entscheidung noch Ungewissheit besteht, sei es, weil die Rechtslage noch ungeklärt ist, sei es, weil eine endgültige Ermittlung des Sachverhalts noch nicht möglich ist. Die Behörde darf allerdings eine Regelung nicht beliebig nur vorläufig treffen, sondern nur, wenn ihr eine bestehende Ungewissheit hierzu sachlichen Grund gibt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.11.2009 – 3 C 7.09 –, BVerwGE 135, 238 = juris, Rn. 15, 21; OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 –, juris, Rn. 138 f.

Durch die hier angegriffene Nebenbestimmung II. Ziffer 3 sollte die Grundlage für eine Rückzahlung von etwaigen Fördermitteln begründet werden, von denen sich später herausstellen würde, dass sie höher als benötigt waren. Sie brachte damit – kennzeichnend für eine vorläufige Regelung – die Abhängigkeit des Behaltens von bestimmten künftigen und noch unklaren Entwicklungen zum Ausdruck. Dasselbe gilt für die Nebenbestimmung II. Ziffer 4, wonach bezogen auf Überkompensationen durch (künftige) Entschädigungsleistungen, Versicherungsleistungen und/oder andere Fördermaßnahmen eine Anrechnung vorgenommen werden sollte, wovon nur Darlehen ausgenommen sein sollten. Die Bestimmungen unter II. Ziffern 3 und 4 waren damit Elemente der Hauptregelung, die die Einzelheiten der Bewilligung näher festlegten und konkretisierten. Sie bezogen sich sinngemäß auf die erkennbare und auch unionsrechtlich zwingend gebotene Zweckbindung der Soforthilfe. Insbesondere hieraus ließ sich die beabsichtigte Vorläufigkeit der Bewilligung mit Blick auf die bei ihrem Erlass noch unklare spätere Einhaltung dieser Zweckbindung erkennen.

aa) Die Bestimmungen in II. Ziffern 3 und 4 dienten der Begrenzung der Förderung auf den gänzlich unmissverständlichen ausschließlichen Zweck der Soforthilfe, der

unter der Überschrift „Zweckbindung“ an hervorgehobener Position im Bescheid geregelt war. Danach erfolgte die Soforthilfe ausschließlich zur Milderung der finanziellen Notlagen des betroffenen Unternehmens bzw. des Selbstständigen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie als Einmalzahlung für einen Bewilligungszeitraum von drei Monaten ab Antragstellung. Sie diene insbesondere zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, die seit dem 1.3.2020 im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie entstanden waren. Die Begrenzung der Förderung auf das Ziel, in Form eines Zuschusses die wirtschaftliche Existenz der Antragsteller zu sichern und akute Liquiditätsengpässe zu überbrücken, war mithin vollumfänglich, also für jeden Mitteleinsatz, verbindlich und entsprach damit zweifelsfrei dem erkennbaren Regelungszweck.

bb) Diese Begrenzung war auch unionsrechtlich zwingend geboten, um den von der Europäischen-Kommission im Rahmen der Anwendung des Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV – einer zur Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen und der Integrität des EU-Binnenmarkts eng auszulegenden Ausnahmebestimmung – eröffneten unionsrechtlichen Rahmen für die Gewährung staatlicher Beihilfen zur Begegnung von pandemiebedingten Schwierigkeiten von Unternehmen einzuhalten. Nach Maßgabe der von der EU-Kommission am 24.3.2020 genehmigten Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020, die Grundlage der Soforthilfegewährung geworden ist, bei der es sich deshalb auch nicht um eine Lohnsubvention im Sinne der Mitteilung der Kommission vom 13.3.2020 handelte, waren im Rahmen der Anwendung des Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV solche Beihilfen sinngemäß nur mit dem Ziel mit dem Binnenmarkt für vereinbar erklärt worden, die Liquiditätsengpässe von Unternehmen zu beheben und sicherzustellen, dass die durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Störungen die Existenzfähigkeit solcher Unternehmen, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen, nicht beeinträchtigten, die sich einem plötzlichen Liquiditätsengpass oder der gänzlichen Nichtverfügbarkeit von Liquidität gegenübersehen.

Diese Begrenzung geht dabei auf die Mitteilung der Kommission vom 19.3.2020 C(2020) 1863 final zurück. Darin hatte die Kommission mitgeteilt, dass zu den vorgeannten Zwecken zusätzliche Beihilfemaßnahmen für einen befristeten Zeitraum nach Art. 107 Abs. 3 lit. b) AEUV, der nach ihrer eigenen Beschlusspraxis eng auszulegen sei, für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden könnten.

Vgl. Mitteilung der Kommission vom 19.3.2020, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, Mitteilung C(2020) 1863 final (ABl. C 91 I vom 20.3.2020, S. 1), Rn. 16 ff. und 21.

Nur in diesem Umfang durften Soforthilfen an Wirtschaftsunternehmen gewährt werden, weil mit der Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020, die ausweislich ihrer Präambel auf den Nummern 3.1 und 4 der Mitteilung der Kommission beruhte, nur insoweit die für die Rechtmäßigkeit nach Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV erforderliche Genehmigung der Kommission vorlag.

Vgl. EuGH, Urteil vom 5.3.2019 – C-349/17 –, Eesti Pagar, ECLI:EU:C:2019:172, juris, Rn. 56 ff., 87 ff., 98 (bezogen auf Art. 3 der Verordnung Nr. 800/2008).

Allerdings stand die Höhe der erforderlichen Hilfen bei der Bewilligung wegen der nicht verlässlich zu prognostizierenden Lage im Frühjahr 2020 regelmäßig nicht fest. Soweit deshalb in NRW jeweils der Förderhöchstbetrag gewährt worden war, damit in diesem Rahmen ausreichend Liquidität vorhanden war, mussten überzahlte Summen jedenfalls später zurückgezahlt werden, um die Zweckbindung und die Vorgaben der Kommission zumindest im Ergebnis einzuhalten. Solche Summen, die gemessen an der unionsrechtlich vorgegebenen zulässigen Zweckbindung der Soforthilfebewilligung überzahlt waren, haben sich im Rückblick als nicht erforderlich herausgestellt, um diese Zwecke bzw. Förderziele zu erreichen, etwa weil es gar nicht zu Liquiditätsengpässen kam oder die entstandenen Liquiditätsengpässe geringer waren als der in NRW stets gewährte Höchstbetrag. Genau die Rückzahlung unionsrechtlich nicht zulässiger Überförderungen im Nachhinein, die in NRW viel höher waren als in allen anderen Bundesländern (vgl. BT-Drs. 20/9807, S. 7, und LT-Drs. 17/16212), sollte mit den Bestimmungen II. Ziffer 3 und 4 sichergestellt werden.

Auch aus den sonstigen über die Förderung bei Bescheiderlass öffentlich bekannten Informationen im Internet war jedenfalls erkennbar, dass für eine (nicht bereits auf der Grundlage des Bewilligungsbescheids eigenständig vollstreckbare und deshalb nicht als Auflage zu qualifizierende) spätere etwaige Rückzahlungspflicht auf der Grundlage einer Verwendungsnachweisprüfung im Regelungszusammenhang maßgeblich sein sollte, ob und inwieweit die Fördermittel im Bewilligungszeitraum im Rahmen der Zweckbindung zulässigerweise eingesetzt und benötigt worden waren. Soweit dies der Fall war, sollte der gewährte Billigkeitszuschuss nicht rückzahlbar sein und bleiben. Die konkret in der Bestimmung unter II. Ziffer 3 gewählte Formulierung war, soweit sie sich auf den Umsatzausfall bezog, erkennbar irrtümlich verwendet worden und konnte stattdessen verständigerweise nur auf die ausschließliche Zweckbindung bezogen verstanden werden.

Hierzu ausführlich bereits OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 –, juris, Rn. 156 ff., 159, 166 – 168.

Hinsichtlich der Regelungsdetails einer späteren Rückzahlungspflicht waren die Vorabinformationen in der Internetpräsenz des Ministeriums noch unergiebig und insoweit auch für die Auslegung des Bewilligungsbescheids nicht maßgeblich. Denn diese Informationen haben wegen der Einzelheiten der Rückzahlungspflicht bei Überkompensation bzw. bei einem später festgestellten, im Vergleich zur Fördersumme geringeren Schaden ausdrücklich auf den beabsichtigten späteren Hinweis hierzu im Bescheid verwiesen. Insofern stellt der Bewilligungsbescheid selbst trotz missverständlicher Formulierung und zu Lasten des Landes gehender Unklarheiten noch sinnvoll als gewollt erkennbar allein darauf ab, ob und in welchem Umfang gewährte Soforthilfemittel während des Bewilligungszeitraums im Rahmen der Zweckbestimmung der Förderung benötigt worden sind.

Vgl. dazu OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 –, juris, Rn. 180.

Beiden angegriffenen Bestimmungen ist damit gemein, dass diese in einer Gesamtschau mit den weiteren aufgezeigten seinerzeit bereits bekannten Umständen des Soforthilfeprogramms den auch durch die zwingenden Vorgaben des Unionsrechts veranlassten vorläufigen Charakter der in NRW erfolgten Pauschalbewilligung in Höhe des Förderhöchstbetrags zum Ausdruck bringen. Damit bestimmen sie den Inhalt der Bewilligung unmittelbar in nicht von dieser abtrennbarer Weise. Ihre Bedeutung besteht und erschöpft sich zugleich folglich darin, den Regelungsgehalt der Bewilligung dahingehend zu begrenzen, dass diese einen Rechtsgrund für das Behalten der Soforthilfen nur bis zum Erlass einer endgültigen Entscheidung darstellen. Eine gesonderte zum Hauptinhalt des Bescheids hinzutretende und eigenständig vollstreckbare Leistungsverpflichtung der jeweiligen Leistungsempfänger begründen die Bestimmungen hingegen nicht.

2. Bei den weiteren noch streitgegenständlichen Regelungen in II. Ziffern 5, 6 und 8 handelt es sich hingegen nach den vorstehend unter 1. a) angeführten Maßstäben um isoliert anfechtbare Nebenbestimmungen in Gestalt von Auflagen i. S. d. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW. Diese Bestimmungen sehen zusätzliche, von der Soforthilfebewilligung abtrennbare und eine Auflage kennzeichnende Verpflichtungen des Bescheidadressaten vor, die zum Hauptinhalt des Bescheids hinzutreten. Die Regelung in II. Ziffer 5 verpflichtet die Klägerin insoweit, erforderliche Unterlagen bereitzuhalten und notwendige Auskünfte zu erteilen. II. Ziffer 6 sieht zudem Aufbewahrungspflichten bzgl. aller relevanten Unterlagen für die Klägerin vor. II. Ziffer 8 gibt schließlich die Durchführung eines Verwendungsnachweisverfahrens vor.

II. Die Klage ist indes unbegründet. Die angegriffenen Nebenbestimmungen sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Nach der gefestigten Rechtsprechung des BVerwG ist die isolierte Anfechtungsklage gegen eine belastende Nebenbestimmung begründet, wenn die Nebenbestimmung rechtswidrig ist und der Verwaltungsakt ohne die Nebenbestimmung sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann. Die Voraussetzung „sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann“ betrifft die materielle Teilbarkeit von Nebenbestimmung und Verwaltungsakt. Maßgeblich ist, ob zwischen der Nebenbestimmung

und dem eigentlichen Inhalt des Verwaltungsakts ein Zusammenhang besteht, der die isolierte Aufhebung ausschließt. Das heißt, die Formulierung „sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann“ zielt darauf, ob die Rechtsordnung eine Begünstigung ohne die angefochtene Nebenbestimmung erlaubt.

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 29.3.2022 – 4 C 4.20 –, BVerwGE 175, 184 = juris, Rn. 8 f., und vom 12.10.2022 – 8 AV 1.22 –, juris.

Hiervon ausgehend kann die Klägerin die isolierte Aufhebung keiner der dem Bescheid beigefügten streitgegenständlichen Bestimmungen verlangen. Die Bestimmungen sind formell rechtmäßig und insbesondere nicht unter Verstoß gegen § 35a VwVfG NRW erlassen worden. Selbst wenn der Bewilligungsbescheid aber vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen worden wäre mit der Folge, dass schon aus diesem Grund auch die angefochtenen Nebenbestimmungen formell rechtswidrig wären, könnte die Bewilligung ohne sie nicht rechtmäßigerweise bestehen bleiben (dazu unten 1.). Auch wenn es sich bei den Bestimmungen unter II. Ziffern 3 und 4 um Nebenbestimmungen und nicht – wie angenommen – um Inhaltsbestimmungen des Bewilligungsbescheids handelte, könnte der Bewilligungsbescheid ohne sie in materieller Hinsicht ebenfalls nicht rechtmäßigerweise bestehen bleiben (dazu unten 2.). Die Nebenbestimmungen unter II. Ziffer 5, 6 und 8 sind materiell rechtmäßig (dazu unten 3.). Schließlich könnte die Bewilligung materiell-rechtlich auch ohne diese Nebenbestimmungen gleichfalls nicht rechtmäßigerweise bestehen bleiben (dazu unten 4.).

1. Die angegriffenen Bestimmungen sind formell rechtmäßig. Sie sind insbesondere nicht unzulässigerweise vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen worden.

a) Nach § 35a VwVfG NRW kann ein Verwaltungsakt vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht. Der Einsatz vollautomatischer Systeme erfolgt dann, wenn es an einer Willensbetätigung einer die Regelung erlassenden Person im jeweiligen Einzelfall fehlt und diese bei der Programmierung des Systems gleichsam vorweggenommen wird.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 – , juris, Rn. 193 f., unter Hinweis auf LT-Drs. 17/1046, S. 121; sowie ferner Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 4. EL November 2023, VwVfG § 35a Rn. 67; U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, § 35a Rn. 15 ff., 21.

Das war bei dem an die Klägerin gerichteten Bewilligungsbescheid nicht der Fall. Zur Überzeugung des Senats steht fest, dass die Bearbeitung und Bewilligung der Soforthilfe-Anträge von nicht schon vom System vorweggenommenen Willensbetätigungen der mit der Bearbeitung betrauten Sachbearbeiter abhing. Bereits dies schließt es aus anzunehmen, dass der an die Klägerin gerichtete Bewilligungsbescheid vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen worden ist. Aus der an alle Sachbearbeiter der Bezirksregierung Düsseldorf übersandten Kurzanleitung und der vom Beklagten vorgelegten dienstlichen Äußerung der Sachbearbeiterin des an die Klägerin gerichteten Bewilligungsbescheids ergibt sich zweifelsfrei, dass vor Bewilligung jedes Soforthilfeantrags durch die Sachbearbeiter eine näher beschriebene sehr grobe Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung zu erfolgen hatte und die Genehmigung des Antrags darauf folgend nur durch manuelles Setzen eines (digitalen) Häkchens an der richtigen Stelle erfolgen konnte. Erst anschließend und nach Abspeichern der Eingaben erfolgten die Erstellung und Versendung der Bescheide automatisiert. Die Sachbearbeiter hatten im Rahmen der in der Kurzanleitung dokumentierten Bearbeitung des Vorgangs die Möglichkeit, die Antragsangaben auf etwaige Unstimmigkeiten zu überprüfen und je nach Ergebnis im Einzelfall den Antrag zu genehmigen, nicht zu genehmigen oder zu klären. Diese Vorgehensweise deckt sich im Wesentlichen mit dem Vortrag des Beklagten in dem Grundsatzverfahren 4 A 1986/22. Schon nach dem damaligen Vortrag des Beklagten habe nach Antragstellung im Rahmen der weiteren Bearbeitung stets ein Sachbearbeiter entschieden und die Bescheidung des Antrags veranlasst.

Vgl. hierzu die Wiedergabe der Berufungsbegründung des Beklagten in OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 –, juris, Rn. 125.

Dies war auch im Falle der Klägerin nicht anders. Bezogen auf ihren Bewilligungsbescheid ist entsprechend dieser allgemeinen Handhabung im Verwaltungsvorgang vermerkt, dass der Antrag genehmigt und durch die namentlich dokumentierte Sachbearbeiterin bearbeitet wurde. An der Richtigkeit dieser Dokumentation in der vom Beklagten übersandten nachträglich abgerufenen Zweitschrift des Verwaltungsvorgangs bestehen insoweit keine Zweifel. Unklarheiten verbleiben angesichts dessen, dass das Bescheiddatum vor dem im Verwaltungsvorgang vermerkten Zeitpunkt der letzten Bearbeitung liegt, lediglich hinsichtlich des dokumentierten Zeitpunkts der zweifelsfrei erfolgten manuellen Bearbeitung ohne wesentliche Handlungsspielräume. Diesen muss allerdings nicht weiter nachgegangen werden, weil der Bescheid jedenfalls nur auf der Grundlage der Willensbetätigung der zuständigen Sachbearbeiterin, den Antrag im Einzelfall zu genehmigen, ergehen konnte und zur Überzeugung des Gerichts auch tatsächlich ergangen ist. Dass sie bei ihrer groben Prüfung keinen Anlass zur Ablehnung des Antrags hatte, weil alle zu überprüfenden Felder im Antrag zutreffend und ohne Auffälligkeiten gesetzt waren, ändert an dieser Tatsache nichts. Aus dem dem Verwaltungsvorgang vorangestellten Hinweis zur Antragsabschrift folgt gleichfalls nichts Anderes. Die dort verwendete Formulierung, das Verfahren der NRW-Soforthilfe 2020 sei volldigital durchgeführt worden, gibt hierfür schon deshalb nichts her, weil es durch den Anschlusssatz erläutert worden ist: „Die Anträge und Bescheide wurden über ein digitales Fachverfahren eingereicht und versendet.“ Eine Bescheiderstellung ohne Willensbetätigung der in den Anträgen jeweils namentlich vermerkten Sachbearbeiter zwischen digitaler Einreichung und Versendung kann hieraus bei verständiger Würdigung nicht abgeleitet werden. Im Übrigen ergibt sich aus dem dem Verwaltungsvorgang vorangestellten Hinweis lediglich, dass aufgrund der nachträglichen Generierung des Antragsformulars der Wortlaut der Ziffern 6.12. und 6.13. sowie die persönlichen und/oder geschäftsbezogenen Daten des Antragstellers von der ursprünglichen Antragstellung abweichen können. Es bestehen hingegen schon wegen der insoweit erfolgten Plausibilisierung durch die Kurzanleitung und die dienstliche Äußerung der Sachbearbeiterin keine aufklärungsbedürftigen Hinweise darauf, dass Abweichungen auch die Angaben zur überhaupt erfolgten manuellen Genehmigung des Antrags durch die dort benannte Sachbearbeiterin betreffen könnten. Solche werden von der Klägerin zudem nicht schlüssig aufgezeigt.

Unschädlich ist, dass das vorgegebene Prüfungsprogramm der Sachbearbeiter auf die Prüfung weniger (formaler) Kriterien beschränkt war. Deshalb kann auf sich beruhen, ob die Sachbearbeiter hierbei auch die Steuer-ID und Steuernummern auf ihr Format hin überprüft haben. Ebenso unerheblich ist, dass die Anträge nach Genehmigung und Speicherung durch die Sachbearbeiter automatisch erstellt und versandt wurden sowie die Sachbearbeiter die konkret erlassenen Bewilligungsbescheide nicht einsehen und deren vorgegebenen Inhalt nicht weiter beeinflussen konnten. All diese Umstände ändern nichts daran, dass der Bescheid nur wegen des erfolgten Entschlusses der Sachbearbeiterin zur Genehmigung, also nicht vollständig automatisiert, ergehen konnte.

Vor diesem Hintergrund war dem in der mündlichen Verhandlung durch die Klägerin gestellten Beweisantrag nicht weiter nachzugehen, zumal die Klägerin mit ihrem nachgelassenen Schriftsatz vom 25.9.2024 nach sorgfältiger Sichtung der vom Beklagten kurzfristig vorgelegten Belege die zuvor geschilderten Abläufe in tatsächlicher Hinsicht ihrem ergänzenden Vortrag zugrunde gelegt hat.

b) Selbst wenn die Bewilligung im Übrigen unter Verstoß gegen § 35a VwVfG NRW vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen worden wäre mit der Folge, dass auch die angefochtenen Nebenbestimmungen formell rechtswidrig wären, könnte die Bewilligung ohne sie nicht rechtmäßigerweise bestehen bleiben. Die Bewilligung verstieße dann nämlich insgesamt gegen § 35a VwVfG NRW, wodurch zwischen der Nebenbestimmung und dem eigentlichen Inhalt des Verwaltungsakts ein Zusammenhang geschaffen worden wäre, der eine unterschiedliche Bewertung von Einzelregelungen und damit auch ihre isolierte Aufhebung unter diesem Gesichtspunkt ausschliesse. Die Rechtsordnung erlaubt die vollständig durch automatische Einrichtungen erlassene Bewilligung ohne die angegriffenen Nebenbestimmungen ebenso wenig wie die Beifügung von Nebenbestimmungen zu einer derartigen Bewilligung.

2. Auch wenn es sich bei den Regelungen unter II. 3 und 4 um Nebenbestimmungen handelte, hätte die Klage diesbezüglich in der Sache gleichfalls keinen Erfolg. Eine Bewilligung des Höchstförderbetrags ohne diese Bestimmungen hätte materiell-recht-

lich gegen Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV verstoßen. Wie sich bereits aus den Ausführungen unter I. 1. b) ergibt, wäre sie nicht mehr vom pandemiebedingten Entstehen von Liquiditätsengpässen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten für den einzelnen Betrieb abhängig gemacht worden und damit von der Genehmigung der Kommission nicht mehr gedeckt gewesen.

3. Die angefochtenen Nebenbestimmungen II. Ziffern 5, 6, und 8 sind materiell rechtmäßig.

Sie finden ihre Rechtsgrundlage in § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW. Nach § 36 Abs. 1 VwVfG NRW darf ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden. Nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW darf unbeschadet des Absatzes 1 ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen insbesondere mit einer Bestimmung verbunden werden, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage). Grenzen des Ermessens ergeben sich dabei namentlich aus der Regelung in § 36 Abs. 3 VwVfG NRW, wonach eine Nebenbestimmung dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen darf.

Die Klägerin hatte keinen Anspruch auf die Bewilligung der NRW-Soforthilfe ohne die noch streitgegenständlichen Nebenbestimmungen. Die Bewilligung stand im pflichtgemäßen Ermessen des Beklagten. Eine gesetzliche Anspruchsgrundlage hierfür bestand nicht. Auch aus dem ständigen Verwaltungshandeln des Beklagten in Verbindung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, das im Bewilligungszeitpunkt bei Bekanntgabe nach den §§ 43 Abs. 1 Satz 1, 41 Abs. 2 Satz 2 VwVfG NRW am dritten Tag nach dem 30.3.2020 noch nicht einmal durch eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift vorausbestimmt war, folgte kein Anspruch auf Gewährung eines Billigkeitszuschusses ohne Nebenbestimmungen.

Vgl. hierzu etwa BVerwG, Urteile vom 16.6.2015 – 10 C 15.14 –, BVerwGE 152, 211 = juris, Rn. 24 f., und vom 17.1.1996 – 11 C 5.95 –, juris, Rn. 21; OVG

NRW, Urteil vom 8.9.2023 – 4 A 2549/20 –, juris,  
Rn. 47 ff., 55, 59, m. w. N.

Der Beklagte hat mitgeteilt, sämtliche Anträge auf NRW-Soforthilfe seien hinsichtlich der textlichen Ausgestaltung der Bestimmungen (II. Ziffern 1 – 8) gleichlautend beschrieben worden. Die (Neben-)Bestimmungen seien in allen in NRW erlassenen Bewilligungsbescheiden gleichlautend gewesen und während des Bewilligungszeitraumes nicht verändert worden. Eine Bewilligung der NRW-Soforthilfe ohne eben diese Bestimmungen sei in keinem einzigen Fall erfolgt. Die Klägerin ist diesem im Einklang mit den Erkenntnissen, die der Senat in den Grundsatzverfahren 4 A 1986/22 bis 4 A 1988/22 gewonnen hat,

vgl. zur vergleichbaren (auszugsweise wiedergegebenen) Fassung des Bewilligungsbescheids insbesondere OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 –, juris, Rn. 83 ff.,

stehenden Vorbringen nicht schlüssig entgegengetreten. Sie hat insbesondere keine Anzeichen dafür benannt, dass der Beklagte auch nur in bestimmten vergleichbaren Fallkonstellationen Soforthilfen in ständiger Verwaltungspraxis ohne diese Nebenbestimmungen gewährt haben könnte, denen der Senat sinnvoll hätte nachgehen können. Insbesondere gibt es für die von der Klägerin angeführte Unterscheidung zwischen automatisiert erlassenen Bescheiden und solchen, die nicht im automatisierten Verfahren erlassen worden seien, keinen tatsächlichen Anhaltspunkt. Die Soforthilfe ist entweder mit Nebenbestimmungen bewilligt worden, die den auch hier streitgegenständlichen entsprechen, oder sie ist versagt worden, weil der jeweilige Sachbearbeiter die Bewilligungsvoraussetzungen bei seiner Plausibilitätsprüfung als nicht gegeben angesehen hat. Für eine von der Klägerin ohne jegliche schlüssige Anzeichen hierfür lediglich gemutmaßte mögliche Existenz von Bewilligungsbescheiden ohne diese oder mit anderen Nebenbestimmungen spricht schon wegen der vorlagengestützten automatischen Erstellung nach erfolgter Genehmigung nichts.

Die Gewährung der Soforthilfen stand, soweit sie sich im Rahmen der von der Europäischen Kommission genehmigten Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 hielt, damit im pflichtgemäßen Ermessen der Bewilligungsbehörde.

Vgl. zur Bewilligung von Subventionen allgemein  
BVerwG, Urteile vom 8.4.1997 – 3 C 6.95 –,  
BVerwGE 104, 220 = juris, Rn. 17 f.

Entsprechend bedurfte es auch für Nebenbestimmungen, die der konkreten Ausgestaltung bzw. Durchführung der unionsrechtlich zulässigen Förderung dienten, ebenfalls keiner besonderen, über § 36 Abs. 2 VwVfG NRW hinausgehenden, gesetzlichen Ermächtigung.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 8.12.2008 – 13 A  
2091/07 –, juris, Rn. 16 ff., m. w. N.; U. Stelkens, in:  
Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz,  
10. Aufl. 2023, § 36 Rn. 138.

Der Beklagte hat bei Ausübung seines Ermessens, das der Senat nur nach Maßgabe des § 114 Satz 1 VwGO überprüft, die gesetzlichen Grenzen des Ermessens nicht überschritten oder dieses zweckwidrig ausgeübt. Insbesondere laufen die Nebenbestimmungen II. Ziffern 5, 6 und 8 des Bewilligungsbescheids nicht dem Zweck der Mittelgewährung zuwider.

Im Gegenteil setzen die Nebenbestimmungen, soweit sie bestimmte Aufbewahrungs- und Auskunftspflichten sowie Modalitäten bei der Durchführung eines Verwendungsnachweisverfahrens zum Gegenstand haben, den durch das Unionsrecht für die Bewilligung der Hilfen rechtsverbindlich vorgegebenen Rahmen um. Sie sollen sicherstellen, dass die Soforthilfe ausschließlich und vollumfänglich zur Kompensation der unmittelbar durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Engpässe genutzt wurde, indem entsprechende Mittelverwendungen nachzuweisen und bei Einzelfallprüfungen zu belegen sowie die in dem gesamten Bewilligungszeitraum von drei Monaten nicht zweckentsprechend benötigten oder anderweitig erstatteten Mittel anschließend zu ermitteln und zurückzuzahlen waren. Die bei der Kommission angemeldete und von ihr gebilligte Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 gab infolge ihrer Bezugnahme auf die Nummern 3.1 und 4 der Mitteilung der Kommission vom 19.3.2020, C(2020) 1863 final (ABl. C 91 I vom 20.3.2020, S. 1), Rn. 16 ff. und 21, 35 ff., entsprechende Bestimmungen zwingend vor, die den Bewilligungsbehörden eine wirksame

Überwachung und Berichterstattung hinsichtlich der Einhaltung der einschlägigen Voraussetzungen ermöglichen.

Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Nach Art. 108 Abs. 3 AEUV sind die Mitgliedstaaten zum einen verpflichtet, bei der Kommission alle Maßnahmen anzumelden, mit denen eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingeführt oder umgestaltet werden soll, und zum anderen, gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV solche Maßnahmen nicht durchzuführen, solange die Kommission nicht abschließend über sie entschieden hat. Staatliche Beihilfen, die – wie hier – nicht von einer Freistellungsverordnung erfasst werden, unterliegen weiterhin der in Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Anmeldepflicht.

Vgl. EuGH, Urteil vom 5.3.2019 – C-349/17 –, Eesti Pagar, ECLI:EU:C:2019:172, juris, Rn. 56 ff. (bezogen auf Art. 3 der Verordnung Nr. 800/2008).

Soweit im Einklang hiermit – wie hier – für Bewilligungen von Soforthilfen die Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 in der Fassung der Kommissionsgenehmigung vom 24.3.2020 Grundlage der Förderung geworden ist,

vgl. OVG NRW, Urteil vom 17.3.2023 – 4 A 1986/22 –, juris, Rn. 151,

trifft § 3 Abs. 2 der Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 die Vorgabe, dass die beihilfegebenden Stellen alle Unterlagen über gewährte Kleinbeihilfen [...], die die Einhaltung der Voraussetzungen [...] belegen, für 10 Jahre nach Gewährung der Beihilfe aufbewahren müssen; auf Verlangen sind sie der Europäischen Kommission herauszugeben.

Diese Vorgaben sind zunächst an die mit der Bewilligung der Soforthilfen als beihilfegebende Stellen betrauten Bezirksregierungen gerichtet. Von diesen sind sie als Gegenstand der Genehmigung der Beihilfen durch die Kommission zwingend zu beachten, weil die Bewilligung nur dann mit Unionsrecht in Einklang stehen kann.

Gemessen daran hat der Beklagte in Umsetzung dieser ihn treffenden Pflichten in Gestalt von gesonderten Auflagen – namentlich mittels der Bestimmungen in Ziffer 5 und 6 – per Nebenbestimmung entsprechende Aufbewahrungs- und Mitwirkungspflichten gegenüber den Leistungsempfängern festgelegt. Der von der Klägerin als zu lang gerügte Aufbewahrungs- und potentielle Überwachungszeitraum von 10 Jahren ergibt sich unmittelbar aus den verbindlichen von der Europäischen Kommission genehmigten und auf Rn. 37 ihrer Mitteilung vom 19.3.2020 zurückgehenden Vorgaben für die Überwachung der Zuwendungsgewährung. Die Aufbewahrungsfrist stimmt zudem mit der in § 257 Abs. 4, Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 HGB für Kaufleute geltenden Aufbewahrungsfrist überein, der die Klägerin als Handelsgesellschaft gemäß § 6 Abs. 1 HGB i. V. m. § 13 Abs. 3 GmbHG ohnehin unterliegt.

Nichts Anderes gilt im Übrigen für die in Ziffer 8 festgelegten Modalitäten für ein Verwendungsnachweisverfahren. Die Notwendigkeit zur Durchführung eines Verwendungsnachweisverfahrens ergibt sich aus der ebenfalls unionsrechtlich zwingenden Zweckbindung der Förderung und der pauschalen Mittelvergabe im Umfang der jeweils vorgesehenen Förderhöchstbeträge. Dass der Beklagte hierzu bestimmte Modalitäten festlegte, diene der Einhaltung des unionsrechtskonformen Zwecks der Bewilligung. Das gilt auch für die Bestimmung der prüfberechtigten Stellen, die gleichfalls der effektiven Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben beim mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug diene.

Davon abgesehen sind die entsprechenden Auflagen auch deshalb rechtlich unbedenklich, weil der Beklagte schon aus haushaltsrechtlichen Gründen eine wirksame Kontrolle der Verwendung der gewährten öffentlichen Mittel sicherstellen muss (vgl. § 44 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 LHO NRW). Die Forderung nach einem Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen ist wesentlicher Bestandteil des Zuwendungsverfahrens und für dessen ordnungsgemäße Durchführung sowie für eine

wirksame Kontrolle des zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatzes der Steuermittel unverzichtbar.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 8.12.2008 – 13 A  
2091/07 –, juris, Rn. 8.

Der in dem Zusammenhang von der Klägerin sinngemäß geäußerte Einwand, dass die Auflagen gegen das in § 30 AO verankerte Steuergeheimnis verstießen und unverhältnismäßig in ihre Rechte eingriffen, erschließt sich nicht. Zu einer gegen das Steuergeheimnis verstoßenden Datenübermittlung durch die Finanzbehörden ermächtigt die Nebenbestimmung gar nicht, sondern nur zur Prüfung der Verwendung der dem Steuergeheimnis nicht unterfallenden Soforthilfe durch die genannten Stellen einschließlich des zuständigen Finanzamts. Die Regelung über das Steuergeheimnis in § 30 Abs. 2 AO ist bereits nicht einschlägig, weil der Anwendungsbereich der Abgabenordnung nicht eröffnet ist. Auch eine Verletzung ihres Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung behauptet die Klägerin lediglich, ohne einen Eingriff in dieses Grundrecht näher aufzuzeigen. Die von ihr wiedergegebene Rechtsprechung des BVerfG zur systematischen Erfassung von aus öffentlich zugänglichen Quellen stammenden Daten ist im Hinblick auf die streitbefangenen Auflagen offensichtlich nicht einschlägig.

Abgesehen davon stand es der Klägerin – auch nach der erfolgten Bewilligung – frei, unter den sich aus den Nebenbestimmungen ergebenden Förderbedingungen die Zuwendung anzunehmen und ihre Verwendung ordnungsgemäß nachzuweisen oder sie nicht in Anspruch zu nehmen und sich damit nicht an die mit der Bewilligung verbundenen Auflagen halten zu müssen.

4. Unabhängig davon, dass die Nebenbestimmungen unter II. Ziffern 5, 6 und 8 danach rechtmäßig sind, könnte die Bewilligung ohne diese Nebenbestimmungen materiellrechtlich nicht rechtmäßigerweise bestehen bleiben. Die Rechtsordnung erlaubt die Zuwendungsgewährung jedenfalls nicht ohne diese Nebenbestimmungen. Auch diese sollten letztlich sicherstellen, dass die zunächst pauschal gewährten Soforthilfen den Unternehmen nur in dem Umfang verbleiben, in dem sie nach der ausschließlichen

und von der Europäischen-Kommission verbindlich vorgegebenen Zweckbindung erforderlich waren, und überzahlte oder anderweitig erstattete Beträge zurückgezahlt werden. Sie haben den Zweck, die engen Vorgaben der von der Europäischen-Kommission genehmigten Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 einzuhalten. Wird eine von ihnen gestrichen, wäre deren Einhaltung nicht mehr sichergestellt, so dass die dann ohne Genehmigung der Kommission erfolgte Bewilligung gegen die Regelungen des Unionsrechts zu staatlichen Beihilfen verstieße. Bei Wegfall dieser Nebenbestimmungen wären die beihilfegebenden Stellen entgegen § 3 Abs. 2 der Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 nicht in der Lage, alle Unterlagen über gewährte Kleinbeihilfen nach dieser Regelung, die die Einhaltung der darin genannten Voraussetzungen belegen, für 10 Jahre nach Gewährung der Beihilfe der Europäischen Kommission auf Verlangen herauszugeben. Eine Bewilligung, die es den Mitgliedstaaten nicht ermöglicht, den von der Kommission genehmigten Vorgaben hierfür nachzukommen, verstößt gegen Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV.

Schließlich würde eine Bewilligung ohne die Nebenbestimmungen gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen. In ihrem rechtlichen Verhältnis zum Förderempfänger ist die Bewilligungsbehörde durch den allgemeinen Gleichheitssatz in Verbindung mit einer ständigen Verwaltungspraxis gebunden, solange eine solche Praxis besteht. Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist verletzt, wenn im Einzelfall keine sachlichen Gründe für das Abweichen von einer ständigen Behördenpraxis bestehen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.6.2015 – 10 C 15.14 –, BVerwGE 152, 211 = juris, Rn. 24 f.; OVG NRW, Urteil vom 8.9.2023 – 4 A 3042/19 –, juris, Rn. 66 ff., 80, 130, m. w. N.

Versagt eine Behörde unter bestimmten Voraussetzungen regelmäßig die Gewährung einer Zuwendung (ohne Nebenbestimmungen) oder gewährt sie diese regelmäßig nur mit bestimmten Nebenbestimmungen, so verletzt sie das Gleichbehandlungsgebot in seiner objektiv-rechtlichen Funktion, wenn sie sich im Einzelfall über diese Praxis hinwegsetzt und die Leistungen abweichend davon gewährt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.4.2003 – 3 C 25.02 –, juris, Rn. 17; OVG NRW, Urteil vom 8.9.2023 – 4 A

3042/19 –, juris, Rn. 82 f., und Beschluss vom  
11.1.2023 – 4 A 2905/19 –, juris, Rn. 8 f., m. w. N.

Der Beklagte ist auch rechtlich daran gehindert, seine frühere Verwaltungspraxis der Bewilligung mit den angegriffenen Nebenbestimmungen mit Wirkung für die Zukunft zu ändern. Abgesehen davon, dass die Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 Soforthilfen nur zuließ, soweit sie dazu dienten, die Zahlungsfähigkeit und die wirtschaftliche Existenz von Wirtschaftsunternehmen zu Beginn der Pandemie abzusichern, durften Kleinbeihilfen nach der fünften geänderten Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 (BAnz AT 31.12.2021 B1) nur bis zum 30.6.2022 gewährt werden.

Für eine rückwirkende Änderung der Bewilligungspraxis ist wegen der Maßgeblichkeit der tatsächlichen Handhabung nur Raum, solange sich für bestimmte Zeiträume noch keine Bewilligungspraxis entwickelt hat, die davon abweicht.

Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 8.4.1997 – 3 C 6.95 –,  
BVerwGE 104, 220 = juris, Rn. 3, 29 ff.; OVG NRW,  
Urteil vom 8.9.2023 – 4 A 3042/19 –, juris, Rn. 101 f.

Das war hier nicht der Fall.