

Newsletter

Subventionsrecht

Corona-Soforthilfe: Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie - V B 5 - 2020 –

1. Einleitung

Das Land NRW hat mit Datum vom 31.05.2020 Richtlinien zur Gewährung von Soforthilfen für gewerbliche Kleinunternehmen, Selbstständige und Angehörige Freier Berufe, die infolge der Sars-CoV-2-Pandemie in ihrer Existenz gefährdet sind („NRW-Soforthilfe 2020“) **rückwirkend** erlassen.

Der Runderlass sieht u. a. in Ziffer 5.3 Nachweis, Rückzahlung nunmehr **neu** – entgegen dem Antragsformular und den Bewilligungsbescheiden - folgende Regelung vor:

*Jeder Leistungsempfänger und jede Leistungsempfängerin ist **verpflichtet**, am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums mit dem vorgeschriebenen Vordruck eine Abrechnung über die ihm beziehungsweise ihr zustehende Soforthilfe anzufertigen und ihr Ergebnis (Höhe des*

Liquiditätsengpasses) bei der Bewilligungsbehörde digital einzureichen. Der Vordruck wird unter <https://www.wirtschaft.nrw/nrw-soforthilfe-2020> bereitgestellt und zusätzlich elektronisch übersandt. Die Abrechnung selbst sowie weitere im Zusammenhang mit der Soforthilfe stehende Unterlagen und Belege sind nicht zu übersenden, aber gemäß Nummer 5.4 für Prüfzwecke vorzuhalten. Die Soforthilfe wird maximal in Höhe des Liquiditätsengpasses gewährt. Der Liquiditätsengpass ergibt sich aus der Differenz zwischen den tatsächlichen fortlaufenden Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb und den tatsächlichen laufenden, erwerbsmäßigen Sach- und Finanzausgaben (ohne Personalaufwand) unter Berücksichtigung eingesparter Kosten im Erfassungszeitraum. Der Erfassungszeitraum beginnt mit dem Tag der Antragstellung und entspricht dem Bewilligungszeitraum. Wahlweise kann der Beginn des dreimonatigen Erfassungszeitraums auf

den ersten Tag des Monats der Antragstellung vorgezogen oder auf den ersten Tag des Folgemonats verschoben werden. Solo-Selbstständige, Freiberufler und im Unternehmen tätige Inhaber von Einzelunternehmen und Personengesellschaften können für ihren fiktiven Unternehmerlohn für März und/oder April 2020 einmalig 2.000 Euro ansetzen und bei der Ermittlung des Liquiditätsengpasses als Ausgabe berücksichtigen, sofern ihnen für den Zeitraum der Zuwendung dieses Betrages weder Grundsicherungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II noch Unterstützungsleistungen nach dem Sonderprogramm für Künstlerinnen und Künstler des Ministeriums für Kunst und Wissenschaft bewilligt wurden. Bei der Übermittlung des Abrechnungsergebnisses ist getrennt auszuweisen, ob dieser Einmalbetrag in Anspruch genommen wurde.

2. Zulässige Rückwirkung?

Die Verwaltungsgerichte werden sich in Anlehnung der bisher ergangenen Rechtsprechung mit der Problematik zu beschäftigen haben, ob aufgrund der Verschärfung im Zusammenhang mit dem Nachweis eines Liquiditätsengpasses und dem Ausfüllen eines Fragebogens, eine echte Rückwirkung vorliegt.

Eine Gesetzesbestimmung hat **echte Rückwirkung**, wenn ein bereits abgewickelter, in der Vergangenheit abgeschlossener Tatbestand nachträglich neu geregelt wird,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1996 - 1 BvL 44, 48/92 - BVerfGE 95, 64 <86> m.w.N.; stRspr; BVerwG, Urteil

vom 3. Juli 2003 - BVerwG 2 C 36.02 - BVerwGE 118, 277 <287>.

Erforderlich ist, dass der von der Rückwirkung betroffene Tatbestand in der Vergangenheit nicht nur begonnen hat, sondern im Zeitpunkt der Neuregelung bereits abgeschlossen war,

BVerfG, Beschluss vom 23. März 1971 - 2 BvL 2/66, 2 BvR 168, 196, 197, 210, 472/66 - BVerfGE 30, 367 <386>.

Dem gegenüber liegt eine **unechte Rückwirkung** vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1996 - 1 BvL 44, 48/92 - a.a.O..

Verfassungsrechtlich ist die echte Rückwirkung grundsätzlich unzulässig, die unechte grundsätzlich zulässig.

3. Abgrenzungskriterien des Bundesverfassungsgerichts – hier: Satzungen

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass Satzungen mit rückwirkender Kraft unter den gleichen Voraussetzungen erlassen werden können, unter denen auch rückwirkende Gesetze des Staates zulässig sind.

vgl. VG Münster, Urteil vom 8. Okt. 1969, II A 217/67, DVBl. 1970, 430 [431].

Diese Voraussetzungen sind durch die Rechtsprechung des

Bundesverfassungsgerichts insbesondere durch den Beschluss des Zweiten Senats vom 23. März 1971, 2 BvL 2/66, 2 BvR 168, 196, 197, 210, 472/66 (BVerfGE 30, 367) herausgearbeitet worden.

Ob diese Grundsätze auch bei nachträglicher Erstellung von Richtlinien im Subventionsrecht Anwendung finden, ist nicht eindeutig zu beantworten. Indes spricht vieles Dafür, dass mindestens Rechtspositionen aufgrund von Vertrauens Gesichtspunkten nach der Gewährung einer Subvention nicht einseitig aufgehoben werden können, so dass einiges dafür spricht, dass die bisher entwickelten Gesichtspunkte auch hier Anwendung finden.

Im Weiteren sollen daher die für Satzungen geltenden Fallgruppen – abstrakt – und vereinfacht dargestellt werden.

Wie bereits dargelegt sind unechte Rückwirkung in Regel zulässig, echte Rückwirkungen hingegen grundsätzlich nicht. Nach diesseitigem Verständnis dürfte eine echte Rückwirkung vorliegen. Mit Antragstellung, Bewilligung und Auszahlung der Subvention ist der Sachverhalt im Kern abgeschossen. Die nachträgliche Erstellung von Richtlinien greift in diesen abgeschlossenen Lebenssachverhalt ein. Das Ändern von Bewilligungsvoraussetzungen dürfte daher als echte Rückwirkung zu sehen sein.

Nur ausnahmsweise ist beim Vorliegen besonderer Umstände eine Änderung der Verwaltungspraxis bei der echten Rückwirkung zulässig. Die Rechtsprechung hat hierzu Fallgruppen entwickelt:

- *„Ein Schutz des Vertrauens ist dann nicht gefordert, wenn in dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen wird, mit einer solchen Regelung zu rechnen war.“*
- *„Auf das geltende Recht kann sich der Bürger auch dann nicht verlassen, wenn die Rechtslage unklar und verworren oder lückenhaft ist (...) oder in einem Maße systemwidrig und unbillig, dass ernsthafte Zweifel an deren Verfassungsmäßigkeit bestehen (...). In diesen Fällen fordert das Rechtsstaatsprinzip selbst, dass die Rechtssicherheit und Gerechtigkeit durch eine klärende Regelung rückwirkend hergestellt wird.“*
- *„Das Vertrauen der Betroffenen auf die geltende Rechtslage bedürfte auch dann nicht des Schutzes gegenüber sachlich begründeten rückwirkenden Gesetzesänderungen, wenn dadurch kein oder nur ganz unerheblicher Schaden verursacht worden wäre.“*
- *„Darüber hinaus können zwingende Gründe des allgemeinen Wohls, die dem Gebot der Rechtssicherheit übergeordnet sind, eine Rückwirkung rechtfertigen.“*

Stellungnahme:

Auf der Homepage des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW war am 27.03.2020 zu den Gründen für die Gewährung einer Corona-Soforthilfe zu lesen:

„Voraussetzung: erhebliche Finanzierungsengpässe und wirtschaftliche Schwierigkeiten in Folge von Corona.

Dies wird angenommen, wenn

mehr als die Hälfte der Aufträge aus der Zeit vor dem 1. März durch die Corona-Krise weggefallen sind

oder

sich für den Monat, in dem der Antrag gestellt wird, ein Umsatz- bzw. Honorarrückgang von mindestens 50 Prozent verglichen mit dem durchschnittlichen monatlichen Umsatz (bezogen auf den aktuellen und die zwei vorangegangenen Monate) im Vorjahr ergibt. Rechenbeispiel: Durchschnittlicher Umsatz Januar bis März 2019: 10.000 Euro, aktueller Umsatz März 2020: 5.000 Euro. Kann der Referenzmonat nicht herangezogen werden (bei Gründungen) gilt der Vergleich mit dem Vormonat

oder

der Umsatz durch eine behördliche Auflage im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie massiv eingeschränkt wurde

oder

die vorhandenen Mittel nicht ausreichen, um die kurzfristigen Verbindlichkeiten des Unternehmens (bspw. Mieten, Kredite für Betriebsräume, Leasingraten) zu zahlen (= Finanzierungsengpass)

Der Antragsteller muss versichern, dass der Finanzierungsengpass nicht bereits vor dem 1. März bestanden hat. Der Antragsteller muss zusätzlich erklären, dass sich das Unternehmen zum Stichtag 31. Dezember 2019 nicht um ein "Unternehmen in Schwierigkeiten" handelte.

Weitere Informationen dazu finden Sie unten“.

Nach diesseitigem Rechtsverständnis dürfte im Regelfall keine Fallgruppe einschlägig. So dürfte beispielsweise der Friseur, der seinen Beruf nicht mehr ausüben konnte, da ein Lockdown beschlossen wurde und darauf achtete, keine unnützen weiteren Ausgaben zu tätigen und seine Beschäftigten nicht zu entlassen, nicht damit rechnen, dass trotz eines Umsatzrückgangs auf „0“, dennoch möglicherweise die Subvention zurückgezahlt werden muss, da die Ausgaben in dem beantragten Zeitraum weniger als 9.000,00 € waren, obwohl der Lockdown sicherlich einen Umsatzeinbruch von mehr als 10.000,00 € verursachte.

4. Fazit

Der Erlass von Rückforderungsbescheiden im Zusammenhang mit der Corona-Soforthilfe wirft eine Vielzahl von diffizilen Rechtsfragen auf. So dürfte eine nachträgliche „Änderung“ bzw. vollständige „Neuerstellung“ des Subventionszwecks eine unzulässige echte Rückwirkung darstellen sein.

Einzig und allein die Höhe des Umsatzrückgangs dürfte als ausschlaggebendes Kriterium für das Behaltendürfen der Hilfe angewandt werden, um Vertrauensgesichtspunkten gerecht zu werden.

In jedem Fall sollte anwaltliche Hilfe in Anspruch genommen werden, da gegenwärtig nicht absehbar ist, wie sich die Verwaltungsgerichte positionieren werden.