



Fachbereich WD 5

**Familiäre Verbindungen als Kriterium für
„verbundene Unternehmen“**

**Familiäre Verbindungen als Kriterium für
„verbundene Unternehmen“**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 061/25
Abschluss der Arbeit: 26.08.2025
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Klima

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Hintergrund	4
3.	Wesentliches Ergebnis	4
4.	Überbrückungshilfeprogramme	5
5.	Verfahren der Bewilligung	7
6.	Rechtsgrundlagen der Überbrückungshilfe	7
7.	Definitionen „verbundene Unternehmen“	9
7.1.	Bund-Länder-Vereinbarungen	9
7.2.	FAQs: EU-Definition	10
7.3.	Verwaltungsrichtlinien der Länder	13
7.4.	Exkurs: Leitfaden 2024	13
8.	Verbindlichkeit der FAQ-Definition	15
8.1.	Verbindlichkeit für die Länder?	15
8.2.	Verbindlichkeit gegenüber dem Bürger	16
8.3.	Keine Abstimmungspflicht der Behörden	17
9.	Familienkriterium und Grundrechte	18
9.1.	Maßstab	18
9.2.	Art. 3 GG: Typisierung und Willkürgrenze	18
9.3.	Artikel 6 GG: Ehe und Familie	20
9.4.	Art. 3 GG: Schausteller	21

1. Fragestellung

Diese Arbeit befasst sich mit der Frage, ob

- die Verwaltung bei der Gewährung der Corona-Überbrückungshilfen grundsätzlich rechtmäßig handelte, wenn sie eine familiäre Verbindung zwischen Unternehmen als unwiderlegbares Indiz dafür ansah, dass ein „verbundenes Unternehmen“ vorliegt;
- eine Ausnahme für das Schaustellergewerbe grundsätzlich zulässig ist.

2. Hintergrund

Die **Corona-Überbrückungshilfen** waren eine Reihe finanzieller Hilfsprogramme aus Geldern des Bundes, mit denen der Staat Unternehmen und Selbstständige während der Corona-Pandemie unterstützte, um ihre Existenz in der wirtschaftlich außerordentlich schwierigen Zeit zu sichern. Die Hilfsprogramme richteten sich vor allem an kleine und mittlere Unternehmen sowie Selbstständige, die aufgrund der Pandemie und der Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung Umsatzeinbußen erlitten. Die letzten Antrags- und Änderungsfristen endeten im Jahr 2022, doch sind teilweise noch Verwaltungs- und verwaltungsgerichtliche Verfahren im Gange.

Den Begriff „**verbundene Unternehmen**“ verwendeten sowohl die den Hilfsprogrammen zugrundeliegenden Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarungen als auch die online gestellten Überbrückungshilfe-„FAQs“¹ und -Leitfäden des während der Pandemie zuständigen Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK, heute Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – BMWI). Die Frage, ob ein verbundenes Unternehmen vorliegt, ist deshalb relevant, weil dies in der Regel Nachteile bei der Leistungsgewährung bedeutete. Insbesondere² durfte nur ein Unternehmen **einen Antrag** für alle Unternehmen des Verbundes stellen. Da die Verwaltung teilweise Familienbeziehungen noch nach Auszahlung der Hilfen feststellte, forderte sie in einigen Fällen die ausgezahlten Hilfen zurück.

3. Wesentliches Ergebnis

Das Kriterium der familiären Verbindung als pauschales Merkmal für verbundene Unternehmen dürfte angesichts der Zwecke der Überbrückungshilfen (ÜBH) grundsätzlich grundrechtskonform sein. Anhaltspunkte für eine insbesondere gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßende Verwaltungspraxis sind aus öffentlich zugänglichen Quellen nicht ersichtlich. Eine Sonderregelung für Schaustellerfamilien dürfte aus sachlichen Gründen grundsätzlich gerechtfertigt sein.

1 Von Englisch „frequently asked questions“ – häufig gestellte Fragen.

2 Die Nachteile im Einzelnen schildern Hillemann/Ehls, Corona-Überbrückungshilfen: Verbundene Unternehmen allein aufgrund familiärer Strukturen?, DStR 2023, 226.

4. Überbrückungshilfeprogramme

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) fasst den Zweck der Programme wie folgt zusammen:

- Überbrückungshilfe I

„Die Überbrückungshilfe I war ein Fixkostenzuschuss bei coronabedingten Umsatzrückgängen. Sie umfasste die Fördermonate Juni bis August 2020. Erstanträge für die Überbrückungshilfe I konnten bis 9. Oktober 2020 gestellt werden.“³

- Überbrückungshilfe II

„Die Überbrückungshilfe war ein Fixkostenzuschuss bei coronabedingten Umsatzrückgängen. Sie umfasste die Fördermonate September bis Dezember 2020. Erstanträge für die Überbrückungshilfe II konnten bis 31. März 2021 gestellt werden.“⁴

- Überbrückungshilfe III

„Die Überbrückungshilfe III war ein Fixkostenzuschuss bei coronabedingten Umsatzrückgängen. Sie umfasste die Fördermonate November 2020 bis Juni 2021.

Mit der Überbrückungshilfe III wurden Unternehmen, Soloselbständige und selbständige Angehörige der Freien Berufe aller Branchen mit einem Jahresumsatz bis zu 750 Millionen Euro im Förderzeitraum November 2020 bis Juni 2021 unterstützt (Grenze entfiel für von Schließungsanordnungen auf Grundlage eines Bund-Länder-Beschlusses betroffene Unternehmen des Einzelhandels, der Veranstaltungs- und Kulturbranche, der Hotellerie, der Gastronomie und der Pyrotechnikbranche sowie für Unternehmen des Großhandels und der Reisebranche). Die Überbrückungshilfe III wurde im April 2021 um einen Eigenkapitalzuschuss erweitert. Darüber hinaus wurde unter anderem die Erstattung von Fixkosten für Unternehmen, die einen Umsatzeinbruch von mehr als 70 Prozent erleiden, auf bis zu 100 Prozent erhöht sowie eine Anschubhilfe für die Reise-, Veranstaltungs- und Kulturbranche ermöglicht. Außerdem wurden kirchliche Unternehmen und Start-ups, die bis zum 31. Oktober 2020 gegründet wurden, antragsberechtigt.

Erstanträge konnten bis zum 31. Oktober 2021 gestellt werden.“⁵

- Überbrückungshilfe III Plus

„Die Überbrückungshilfe III Plus war ein Fixkostenzuschuss bei coronabedingten Umsatzrückgängen. Sie umfasste die Fördermonate Juli bis Dezember 2021.

3 <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/Ubh/I/ueberbrueckungshilfe-i.html>.

4 <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/Ubh/II/ueberbrueckungshilfe-ii.html>.

5 <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/Ubh/III/ueberbrueckungshilfe-iii.html>.

Mit der Überbrückungshilfe III Plus unterstützte die Bundesregierung weiterhin Unternehmen, Soloselbstständige und Freiberufler aller Branchen mit einem Jahresumsatz bis zu 750 Millionen Euro im Jahr 2020 (Grenze entfiel für von Schließungsanordnungen auf Grundlage eines Bund-Länder-Beschlusses direkt betroffene Unternehmen sowie Unternehmen der Pyrotechnikbranche, des Großhandels und der Reisebranche). Die Bedingungen entsprachen denjenigen der Überbrückungshilfe III.

Neu im Vergleich zur Überbrückungshilfe III war für die Monate Juli bis September 2021 eine „Restart-Prämie“, die denjenigen Unternehmen eine Personalkostenhilfe bot, die im Zuge der Wiedereröffnung Personal schneller aus der Kurzarbeit zurückholten, neu einstellten oder anderweitig die Beschäftigung erhöhten. Die Restart-Prämie konnte für die genannten Monate alternativ zur Personalkostenpauschale beantragt werden.

Unternehmen, die im Juni 2021 für die Überbrückungshilfe III antragsberechtigt waren und im Juli 2021 von Starkregen und Hochwasser betroffen waren, konnten ebenfalls Überbrückungshilfe III Plus beantragen. Detaillierte Information[en] hierzu finden Sie in Ziffer 5.7 der FAQs. Unternehmen, die infolge von Corona-Regelungen wegen Unwirtschaftlichkeit freiwillig geschlossen hatten, konnten für den Zeitraum vom 1. November bis 31. Dezember 2021 Überbrückungshilfe III Plus beantragen.

Hinweise: Die Antragsfrist für Erstanträge endete am 31. März 2022.“⁶

– Überbrückungshilfe IV

„Mit der Überbrückungshilfe IV unterstützte die Bundesregierung auch in den Fördermonaten Januar bis Juni 2022 Unternehmen, Soloselbstständige und Freiberufler aller Branchen mit einem Jahresumsatz bis zu 750 Millionen Euro im Jahr 2020 (Grenze entfiel für von Schließungsanordnungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie direkt betroffene Unternehmen sowie Unternehmen der Pyrotechnikbranche, des Großhandels und der Reisebranche). Die Bedingungen entsprachen weitgehend denjenigen der Überbrückungshilfe III Plus.

Besonders von der Pandemie betroffene Unternehmen wie die Reisebranche oder die Kultur- und Veranstaltungswirtschaft konnten zusätzliche Förderungen beantragen. Bei Erstantragstellung wurden auf alle Anträge, die bis zum 19. Mai 2022 gestellt wurden, Abschlagszahlungen in Höhe von 50 Prozent der beantragten Förderung gewährt (maximal 100.000 Euro pro Monat).

Die verlängerte Frist für die Änderung der Kontoverbindung oder Fehlerkorrekturen galt bis 30. September 2022.“⁷

– Neustarthilfen

6 <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/Ubh/IIIP/ueberbrueckungshilfe-iii-plus.html>.

7 <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/Ubh/IV/ueberbrueckungshilfe-iv.html>.

„Mit der Neustarthilfe wurden Soloselbstständige in allen Wirtschaftszweigen finanziell unterstützt, die im Zeitraum Januar bis Juni 2021 coronabedingt hohe Umsatzeinbußen verzeichneten, aber nur geringe betriebliche Fixkosten hatten und für welche die Fixkostenerstattung im Rahmen der Überbrückungshilfe III daher nicht in Frage kam. Auch kleine Kapitalgesellschaften und Genossenschaften konnten Unterstützung durch die Neustarthilfe erhalten, wenn der überwiegende Teil der Einkünfte – wären sie von einer natürlichen Person erzielt worden – als gewerbliche oder freiberufliche Einkünfte gegolten hätten.

Die Antragsfrist für Erst- und Änderungsanträge endete am 31. Oktober 2021.“⁸

Da die Neustarthilfe Leistungen für Soloselbstständige gewährte, spielten verbundene Unternehmen keine Rolle. Ähnlich ist es bei den nachfolgenden Programmen Neustarthilfe Plus und Neustarthilfe 2022.

– November- und Dezemberhilfe

„Die außerordentliche Wirtschaftshilfe des Bundes unterstützte Unternehmen, Selbständige und Vereine, die von den Schließungen ab 2. November 2020 zur Bekämpfung der Corona-Pandemie betroffen waren. Die Antragsfrist für Erstanträge endete am 30. April 2021. Derzeit finden verstärkt Nachprüfungen zur Antragsberechtigung von Direktantragstellenden durch die Bewilligungsstellen der Länder statt.“⁹

Zu beachten war, dass im Gegensatz zu den vorigen Programmen der Antrag in vielen Fällen¹⁰ nur noch durch einen beauftragten Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, vereidigten Buchprüfer oder Rechtsanwalt gestellt werden konnte.

5. Verfahren der Bewilligung

Die Bewilligung von Leistungen erfolgte über die Bewilligungsstellen der Länder.¹¹ Dies waren zum Teil die Landesförderbanken (z. B. Baden-Württemberg), die Industrie- und Handelskammern (z. B. Bayern) oder die Regierungspräsidien (z. B. Hessen).

6. Rechtsgrundlagen der Überbrückungshilfe

Rechtsgrundlagen für die Corona-Überbrückungshilfen sind

8 <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/Nsh/Nsh/neustarthilfe.html>.

9 <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/NhDh/novemberhilfe-und-dezemberhilfe.html>.

10 Nämlich wenn die Höhe der zu beantragenden Billigkeitsleistung den Betrag von 5.000 Euro überschritt, der Antragsteller bereits Überbrückungshilfe beantragt hatte und es sich beim Antragsteller nicht um einen Soloselbstständigen handelte – Vollzugshinweise November- und Dezemberhilfe, Ziff. 5, Abs. 1, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/vollzugshinweise-novemberhilfe.pdf?blob=publicationFile&v=3>.

11 Liste unter <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Textsammlungen/bewilligungsstellen.html>.

- Art. 104b Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG)¹²,
- eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und den jeweiligen Ländern (im Folgenden: Bund-Länder-Vereinbarung) und
- Verwaltungsrichtlinien¹³ der Länder.

Nach **Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG** kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch **ohne Gesetzgebungsbefugnisse** Finanzhilfen gewähren.¹⁴ Ausweislich der Gesetzesbegründung soll die Regelung sicherstellen, dass zur Bewältigung solcher Notsituationen erforderliche Programme zur Belebung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand mit Unterstützung des Bundes in allen Investitionsbereichen durchgeführt werden können. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrates) oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes eine **Verwaltungsvereinbarung** (Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG).¹⁵

Eine solche Verwaltungsvereinbarung trafen Bund und Länder auch für die Überbrückungshilfeprogramme.¹⁶ Sie ist eine kompetenzrechtliche Vereinbarung betreffend das interne Verhältnis von Bund und Ländern und daher grundsätzlich ohne Außenwirkung. Da die Länder die per Verwaltungsvereinbarung zugewendeten Mittel des Bundes in eigenen Verfahren verteilen (s. Abschnitt 5.), erließen sie teils zusätzlich Verwaltungsrichtlinien für ihre eigenen Bewilligungsstellen.

Haushaltsrechtlich handelte es sich bei den Überbrückungshilfen anlässlich der Corona-Pandemie um sogenannte **Billigkeitsleistungen**. Nach § 53 BHO (Bundeshaushaltsordnung)¹⁷

„sind Billigkeitsleistungen ,finanzielle Leistungen des Bundes, **auf die kein Anspruch besteht**, die aber aus Gründen der staatlichen Fürsorge zum Ausgleich oder der Milderung von

12 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>.

13 Bspw. Bayern für die Überbrückungshilfe III: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie über die Richtlinie für die Gewährung von Überbrückungshilfe des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen – Phase 3 (Überbrückungshilfe III) vom 18. Februar 2021 (BayMBL. Nr. 132), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 24. Oktober 2024 (BayMBL. Nr. 537) geändert worden ist, https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_7071_W_11853/true.

14 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit eines Pandemielastenfonds zur Übernahme der durch die Coronavirus-Pandemie verursachten Kosten von Ländern und Gemeinden durch den Bund, WD 4 - 3000 - 124/20, 13. November 2020, S. 7, <https://www.bundestag.de/resource/blob/815870/WD-4-124-20-pdf.pdf>; Hervorhebungen durch Verf.

15 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit eines Pandemielastenfonds zur Übernahme der durch die Coronavirus-Pandemie verursachten Kosten von Ländern und Gemeinden durch den Bund, WD 4 - 3000 - 124/20, 13. November 2020, S. 7, <https://www.bundestag.de/resource/blob/815870/WD-4-124-20-pdf.pdf>; Hervorhebungen durch Verf.

16 Die Bund-Länder-Vereinbarungen und Landes-Verwaltungsrichtlinien galten für die aufeinander folgenden Überbrückungshilfeprogramme (vgl. Abschnitt 4.) in jeweils dafür erneuerten Fassungen.

17 <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/>.

Schäden und Nachteilen gewährt werden‘ [Unter Verweis auf die Verwaltungsvorschrift des BMF zu § 53 BHO¹⁸ Nr. 1]. Die Gewährung staatlicher Leistungen aus Gründen der Billigkeit beruht auf dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG; danach ist der Staat zur Fürsorge für Einzelne oder Gruppen verpflichtet, die aufgrund ihrer persönlichen Lebensumstände an ihrer persönlichen oder sozialen Entfaltung gehindert sind.“¹⁹

„Nach § 53 BHO dürfen Leistungen aus Gründen der Billigkeit [...] nur gewährt werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind [...]. Die Ermöglichung von Billigkeitsleistungen durch § 53 BHO stellt eine Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Notwendigkeit dar. [...] Der mit der Billigkeitsleistung im Sinne des § 53 BHO verfolgte Zweck muss zu den Aufgaben des Bundes entsprechend der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes gehören.“²⁰

Die Finanzierungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG. Dieser regelt, dass es in den Fällen einer Notlage keiner Aufgabenkompetenz bedarf (Ausnahme vom Konnexitätsprinzip).

7. Definitionen „verbundene Unternehmen“

7.1. Bund-Länder-Vereinbarungen

Die Bund-Länder-Vereinbarungen **definieren** in der Anlage („Vollzugshinweise“²¹) den Begriff „verbundene Unternehmen“ für den Zweck der Mittelverwendung. Die Anlage „Vollzugshinweise“ **enthielt** für alle Phasen der Überbrückungshilfe die **identische** Definition für verbundene Unternehmen (Abschnitt „Definitionen“). Sie lautete jeweils:

„¹Verbundene Unternehmen sind Unternehmen, die zumindest eine der folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- a) Ein Unternehmen ist verpflichtet, einen konsolidierten Jahresabschluss zu erstellen;
- b) ein Unternehmen hält die Mehrheit der Stimmrechte der Aktionäre oder Gesellschafter eines anderen Unternehmens;

18 https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_14032001_DokNr20110981762.htm.

19 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Einrichtung eines Härtefallfonds des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, WD 4 - 3000 - 016/21, 18. März 2021, S. 12 mit weiteren Nachweisen, <https://www.bundestag.de/resource/blob/836590/WD-4-016-21-pdf.pdf>; Hervorhebungen durch Verf.

20 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Einrichtung eines Härtefallfonds des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, WD 4 - 3000 - 016/21, 18. März 2021, S. 5 f., <https://www.bundestag.de/resource/blob/836590/WD-4-016-21-pdf.pdf>; zu den Voraussetzungen im Haushaltsplan s. vorbez. Arbeit.

21 <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/Infothek/Vollzugshinweise/vollzugshinweise.html>.

- c) ein Unternehmen ist berechtigt, die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsgremiums eines anderen Unternehmens zu bestellen oder abzuberufen;
- d) ein Unternehmen ist gemäß einem mit einem anderen Unternehmen abgeschlossenen Vertrag oder aufgrund einer Klausel in dessen Satzung berechtigt, einen beherrschenden Einfluss auf dieses Unternehmen auszuüben;
- e) ein Unternehmen, das Aktionär oder Gesellschafter eines anderen Unternehmens ist, übt gemäß einer mit anderen Aktionären oder Gesellschaftern dieses anderen Unternehmens getroffenen Vereinbarung die alleinige Kontrolle über die Mehrheit der Stimmrechte von dessen Aktionären oder Gesellschaftern aus.

²Die genannten Voraussetzungen für den Status des verbundenen Unternehmens gelten in gleicher Weise bei der Umkehrung der genannten Beziehungen zwischen den betrachteten Unternehmen als erfüllt. ³Unternehmen, die durch ein oder mehrere andere Unternehmen untereinander in einer der oben genannten Beziehungen stehen, gelten ebenfalls als verbunden.

⁴Unternehmen, die durch eine natürliche Person oder eine **gemeinsam handelnde Gruppe natürlicher Personen** miteinander in einer der oben genannten Beziehungen stehen, gelten gleichermaßen als verbundene Unternehmen, sofern diese Unternehmen ganz oder teilweise in **demselden Markt oder in benachbarten Märkten** tätig sind.“²²

Das Kriterium der familiären Verbindung knüpft damit entscheidend an die „gemeinsam handelnde Gruppe natürlicher Personen [...] in demselben oder benachbarten Markt“.

7.2. FAQs: EU-Definition

Zu den Verwaltungsvereinbarungen und angehängten Vollzugshinweisen veröffentlichte das Ministerium laufend erneuerte „FAQs“, die die Bedingungen für die Unterstützungsleistungen noch detaillierter erläuterten. Alle Versionen (jedenfalls der letzte Bearbeitungsstand des jeweiligen PDFs) sind online in einem Archiv abrufbar.²³

Die FAQs verweisen für die Frage, wann ein „verbundenes Unternehmen“ vorliegt, zum einen auf die EU-Definition des Begriffs, welche für „kleine und mittelständische Unternehmen“ (KMU) gilt (hierzu sogleich). Zum anderen erklärt eine **Fußnote**²⁴ in allen FAQ-Versionen, dass für das Vorliegen einer „gemeinsam handelnden Gruppe natürlicher Personen“ **familiäre Verbindungen ausreichen**:

22 Bspw. die Vereinbarung für das Land Brandenburg, https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/vereinb_soforthilfen_2020 sowie die Anlage „Vollzugshinweise“ <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/vollzugshinweise-ubh-i.pdf?blob=publicationFile&v=3>; Hervorhebungen durch Verf.

23 <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/FAQ/faqs-archiv.html>.

24 Überbrückungshilfe (ÜBH) I: Fn. 16; ÜBH II: Fn. 16; ÜBH III: Fn. 23; ÜBH III Plus: Fn. 22; ÜBH IV: Fn. 25; November- und Dezemberhilfe: Fn. 23.

„Welche Unternehmen als verbundene Unternehmen gelten, richtet sich nach der **EU-Definition**.^{Fn. 24} [...] Auch mehrere Unternehmen, die derselben natürlichen Person oder einer **gemeinsam handelnden Gruppe natürlicher Personen**^{Fn. 25} gehören, sind verbundene Unternehmen, sofern sie ganz oder teilweise in demselben Markt oder in sachlich benachbarten Märkten tätig sind. Als ‚benachbarter Markt‘ gilt der Markt für eine Ware oder eine Dienstleistung, der dem betreffenden Markt unmittelbar vor- oder nachgeschaltet ist (Anknüpfungspunkt ist nicht die örtliche Nähe).

Fußnote 24: Anhang I Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung VO (EU) Nr. 651/2014 [...]. Weiterführende Erläuterungen und Fallbeispiele zur Frage, in welchen Fällen mehrere Unternehmen als verbunden gelten, finden sich im Benutzerleitfaden zur Definition von KMU [...] der Europäischen Kommission (insbesondere die Begriffsbestimmungen im Glossar ab Seite 33).

Fußnote 25: **Familiäre Verbindungen** gelten als ausreichend für die Schlussfolgerung, dass natürliche Personen gemeinsam handeln. Des Weiteren sind als gemeinsam handelnd im Sinne dieser Definition natürliche Personen anzusehen, wenn sie sich abstimmen, um Einfluss auf die geschäftlichen Entscheidungen der betreffenden Unternehmen auszuüben, so dass diese Unternehmen unabhängig vom Bestehen vertraglicher Beziehungen zwischen den fraglichen Personen nicht als wirtschaftlich voneinander unabhängig angesehen werden können.“²⁵

Die erwähnte EU-Definition (nach Anhang I Artikel 3 Absatz 2 VO (EU) Nr. 651/2014²⁶, auch: Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) weicht zwar in einigen Grundvoraussetzungen von der Definition der Bund-Länder-Vereinbarung („Vollzugshinweise“) ab, im **entscheidenden Merkmal** der gemeinsam handelnden Gruppe ist sie jedoch **wortgleich**²⁷. Dazu gleichlaufend sieht ein EU-Benutzerleitfaden zum Begriff „KMU“²⁸ gemeinsames Handeln natürlicher Personen als gegeben,

„wenn sie sich abstimmen, um Einfluss auf die geschäftlichen Entscheidungen der betreffenden Unternehmen auszuüben, so dass diese Unternehmen unabhängig vom Bestehen vertraglicher Beziehungen zwischen den fraglichen Personen nicht als wirtschaftlich voneinander unabhängig angesehen werden können“.

-
- 25 FAQs Überbrückungshilfe IV, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/FAQs-Archiv/FAQs-UBH-IV/23-06-23-faqs-ubh-iv.pdf?blob=publicationFile&v=2>; Hervorhebungen durch Verf.
- 26 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02014R0651-20230701>.
- 27 Verbundene Unternehmen seien auch „Unternehmen, die durch eine natürliche Person oder eine gemeinsam handelnde Gruppe natürlicher Personen miteinander in einer dieser Beziehungen stehen, gelten gleichermaßen als verbundene Unternehmen, sofern diese Unternehmen ganz oder teilweise auf demselben Markt oder auf benachbarten Märkten tätig sind.“
- 28 Europäische Kommission, Benutzerleitfaden zur Definition von KMU, 2015, S. 34, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/756d9260-ee54-11ea-991b-01aa75ed71a1>.

Die EU-Verordnung und der Benutzerleitfaden zur Definition von KMU²⁹ enthalten damit zwar im Wortlaut nicht den Hinweis auf familiäre Verbindungen zwischen Unternehmen, der Benutzerleitfaden zitiert aber ein thematisch relevantes **EuGH-Urteil**³⁰. Dieses betrifft ein Vorabentscheidungsverfahren. Im zugrundeliegenden nationalen Sachverhalt war zu entscheiden, ob ein Unternehmen durch Familienverbindungen mit einem anderen wirtschaftlich verbunden ist und daher kein KMU mehr darstellt. Der damit befasste Bundesfinanzhof (BFH) legte dem EuGH die Frage zur Entscheidung vor, ob

- „nur Unternehmen, die vermittelt einer natürlichen Person oder einer gemeinsam handelnden Gruppe natürlicher Personen zueinander in einer der in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 1 des Anhangs [VO (EU) Nr. 651/2014, s.o.] aufgeführten Beziehungen stehen, als ‚verbundene Unternehmen‘ im Sinne dieses Artikels anzusehen sind, oder **ob sich eine solche Verbindung auch aus einer wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung ergeben kann**, bei der u. a. die Absicht der betreffenden Personen zur Umgehung der KMU-Definition“³¹,
- „**die Zugehörigkeit der Anteilseigner zu einer Familie** [...] berücksichtigt werde.“³²

In dem Sachverhalt bestanden Unternehmensbeteiligungen von drei natürlichen Personen (A, dessen Ehefrau B und C) in Höhe von 24,8 %, 62,8 % und 12,4 %. Geschäftsführer waren A und C. A und seine Mutter D waren zudem zu gleichen Teilen Gesellschafter der weiteren Gesellschaft X, deren Geschäftsführer wiederum A und C waren. Der EuGH entschied daraufhin, dass bei Auslegung von Art. 3 Abs. 3 UAbs. 4 Anhang KMU-Empfehlung entsprechend dem Zweck der KMU-Regelungen

„Unternehmen als ‚verbunden‘ im Sinne dieses Artikels angesehen werden können, wenn die Prüfung der zwischen ihnen bestehenden rechtlichen und **wirtschaftlichen Beziehungen** ergibt, dass sie, vermittelt einer natürlichen Person oder einer gemeinsam handelnden Gruppe natürlicher Personen, eine einzige **wirtschaftliche Einheit** bilden, auch wenn sie formal nicht in einer der [in der KMU-Empfehlung] aufgeführten Beziehungen zueinander stehen. Als gemeinsam handelnd im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 4 des Anhangs sind natürliche Personen anzusehen, wenn sie sich abstimmen, um Einfluss auf die geschäftlichen Entscheidungen der betreffenden Unternehmen auszuüben, so dass diese Unternehmen nicht als wirtschaftlich voneinander unabhängig angesehen werden können. Dabei kommt es auf die **Umstände des Einzelfalls** an, und es ist nicht zwingend erforderlich, dass zwischen den

29 Europäische Kommission, Benutzerleitfaden zur Definition von KMU, 2015, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/756d9260-ee54-11ea-991b-01aa75ed71a1>.

30 Gemeint ist: EuGH, Urteil vom 27. Februar 2014, C-110/13 HaTeFo GmbH/Finanzamt Haldensleben, v.a. Rn. 39, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148389&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6451829>.

31 EuGH, Urteil vom 27. Februar 2014, C-110/13 HaTeFo GmbH/Finanzamt Haldensleben, Rn. 25, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148389&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6451829>; Hervorhebungen durch Verf.

32 EuGH, Urteil vom 27. Februar 2014, C-110/13 HaTeFo GmbH/Finanzamt Haldensleben, Rn. 23 und 25, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148389&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6451829>; Hervorhebungen durch Verf.

fraglichen Personen vertragliche Beziehungen bestehen oder dass sie auch nur die Absicht haben, die KMU-Definition im Sinne der genannten Empfehlung zu umgehen.“³³

Somit entschied der EuGH faktisch, dass auch Familienbeziehungen je nach Umständen des Einzelfalls ausreichen können, um eine wirtschaftliche Einheit mehrerer Unternehmen zu begründen. Nicht zu vergessen ist aber, dass all dies die Frage betraf, ob ein „KMU“ vorliegt.

7.3. Verwaltungsrichtlinien der Länder

Nicht alle Verwaltungsrichtlinien sind für jeden vergangenen Regelungsstand online abrufbar. Soweit ersichtlich verweisen die Länder aber in ihren Verwaltungsrichtlinien teils auf die Vollzugshinweise des Bundes³⁴, teils übernehmen sie diese wortgleich³⁵.

7.4. Exkurs: Leitfaden 2024

Ein „Ergänzender Leitfaden Verbundunternehmen“ vom 19. Juli 2024 („Leitfaden 2024“) bestätigt nochmals die Aussage der FAQs, dass familiäre Verflechtungen nach der vereinbarten und durchgeführten Verwaltungspraxis ausreichen, um ein „Verbundunternehmen“ anzunehmen. Der Leitfaden 2024 nennt hierfür Argumente, die sich vor allem auf die Zwecke beziehen, die der Staat mit den Überbrückungshilfen verfolgte. Er hat also zumindest für die Frage der „Verbundunternehmen“ weniger den Charakter einer Anleitung, als dass er die Gründe erläutert, die den Bund zu der Handhabung von Familienverbindungen veranlassten:

„1. Familiäre Verflechtungen

Mehrere Unternehmen, die einer gemeinsam handelnden Gruppe natürlicher Personen gehören, sind verbundene Unternehmen, sofern sie ganz oder teilweise in demselben Markt oder in sachlich benachbarten Märkten tätig sind. Enge familiäre Verbindungen gelten grundsätzlich als ausreichend für die Schlussfolgerung, dass natürliche Personen gemeinsam handeln. Diese **Typisierung** war und ist für das **Gelingen** der Überbrückungshilfen notwendig. Die Regelung ermöglichte die Bewältigung der mehr als **2,6 Mio. Anträge** in einem für die Existenzsicherung der Unternehmen notwendigerweise überschaubaren Zeitraum. Sonst hätten die Bewilligungsstellen eine Vielzahl schwieriger Zurechnungs- und Abgrenzungsfragen im Einzelfall klären müssen, was in diesem Massenprogramm schlichtweg **nicht leistbar** gewesen wäre.

Das so verwendete Konzept entspricht auch dem Grundgedanken der Corona-Überbrückungshilfe, dass in dieser Notlage die Gemeinschaft eng zusammenrückt und aus Steuermitteln

33 EuGH (Fn. 31), Rn. 40.

34 So z. B. Baden-Württemberg mindestens für die ÜBH I: „Diese Vollzugshinweise sind Bestandteil dieser Verwaltungsvorschrift.“ – Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums für die Überbrückungshilfe zugunsten kleiner und mittelständischer Unternehmen (VwV Corona-Überbrückungshilfe) vom 25. März 2022 – Az. WM48-43-440/1 (zitiert nach beck-online).

35 So Bayern mindestens für den Teil der Definition „verbundene Unternehmen“, jedenfalls für die ÜBH III, s. Nr. 2.4. https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_7071_W_11853/true.

Zuschüsse an Unternehmen gewährt, die Corona-bedingte Umsatzrückgänge haben. **Wenn die Gesamtgemeinschaft zusammenrückt, ist es aber auch konsequent, dass der enge Familienverband zusammenrückt.** Die Zusammenfassung enger Familienangehöriger zu einer Gruppe gemeinsam handelnder Personen geht davon aus, dass im (engen) Familienverband zunächst die Angehörigen im Notfall füreinander eintreten. Es entspricht dem Subsidiaritätsgedanken, dass staatliche, durch den Steuerzahler finanzierte Hilfen, erst dann geboten sind, wenn Hilfe selbst oder durch die Familie nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung steht. Ausgehend vom Antragsteller gilt diese Schlussfolgerung des gemeinsamen Handels für Eheleute, eingetragene Partnerschaften, Kinder, Eltern und Geschwister. Für alle übrigen Verwandtschaftsverhältnisse, beispielsweise Geschwister der Eltern oder Kinder der Geschwister, gilt diese Vermutung nicht.³⁶

Daran unmittelbar anschließend weist der Leitfaden darauf hin, dass das Begriffsverständnis von „verbundenen Unternehmen“ mit bestehender Rechtsprechung zur Ungleichbehandlung von Eheleuten entgegen Art. 3 GG i. V. m. Art. 6 GG in Einklang stehe.³⁷ Siehe dazu unten Abschnitt 9.3. In einer Fußnote³⁸ räumt das BMWK aber auch ein, dass das Gericht sich in dem zitierten Urteil auf die Tatsache zurückziehen konnte, dass der Ehemann auch als Prokurist in der Firma der Ehefrau/Klägerin tätig war. Das Gericht prüfte daher keine Rechtfertigungsgründe für eine mögliche Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG).

Weiter ergänzt das BMWK in einer Fußnote, dass es bei den ÜBH um eine Billigkeitsleistung gehe, auf die kein Rechtsanspruch bestehe.³⁹

-
- 36 Ergänzender Leitfaden Verbundunternehmen, S. 1 f., <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/Hinweise-zu-den-Programmbedingungen/ergaenzender-leitfaden-verbundunternehmen.pdf?blob=publicationFile&v=2>; Hervorhebungen durch Verf.
- 37 „Diese Schlussfolgerung hält einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung stand, beispielsweise Beschluss OVG Mecklenburg-Vorpommern (AZ: 2 LZ 196/23 OVG) vom 7. November 2023, in dem bezüglich der Verbundregelungen in den ÜBH [Überbrückungshilfen] kein Verstoß gegen Art. 3 GG i.V.m. Art. 6 GG festgestellt wurde.“ - Ergänzender Leitfaden Verbundunternehmen, S. 2, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/Hinweise-zu-den-Programmbedingungen/ergaenzender-leitfaden-verbundunternehmen.pdf?blob=publicationFile&v=2>.
- 38 „Fußnote 1: In dem der Entscheidung zugrunde liegenden Fall kam es für die Verbundbetrachtung nicht nur auf die eheliche Verbindung an, da der Ehemann als Prokurist und Verpächter für die seiner Ehefrau gehörenden GmbH (=Antragstellerin/Klägerin) tätig war. Die Klägerin hatte sich auf die Entscheidung des BVerfG, 12.03.1985 - 1 BvR 571/8 berufen, worin das BVerfG das alleinige Abstellen auf das Merkmal der Ehe als einen Verstoß gegen Art. 6 GG gewertet hatte. [...]“ - Ergänzender Leitfaden Verbundunternehmen, S. 2, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/Hinweise-zu-den-Programmbedingungen/ergaenzender-leitfaden-verbundunternehmen.pdf?blob=publicationFile&v=2>.
- 39 „[Forts. Fußnote 1:] Das OVG hat in seinem oben zitierten Beschluss aber betont, dass es in der Entscheidung des BVerfG um einen steuerlichen Eingriff handelte, während es bei den Überbrückungshilfen um finanzielle Förderungen geht. Das BMWK teilt die hier getroffene Differenzierung nach Eingriffs- und Leistungsverwaltung, besonders, da die Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistungen ausgestaltet sind, auf die kein Rechtsanspruch besteht.“ - Ergänzender Leitfaden Verbundunternehmen, S. 2, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/Hinweise-zu-den-Programmbedingungen/ergaenzender-leitfaden-verbundunternehmen.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

Weiter führt das Ministerium aus:

„Darüber hinaus ist zu beachten, dass natürliche Personen als gemeinsam handelnd anzusehen sind, wenn sie sich abstimmen, um Einfluss auf die geschäftlichen Entscheidungen der betreffenden Unternehmen auszuüben, so dass diese Unternehmen unabhängig vom Bestehen vertraglicher Beziehungen zwischen den fraglichen Personen nicht als wirtschaftlich voneinander unabhängig angesehen werden können, vgl. bspw. Ziffer 5.2 der ÜBH IV Fn. 25. Eine **zielgerichtete Suche der Bewilligungsstellen** nach Verwandtschaftsbeziehungen, die Unternehmensverbünde begründen, ist vom Bund nicht gefordert, weil die **aufwändige Prüfung** von Familienbeziehungen die Bewilligungsstellen von ihrer Kernaufgabe, der **zügigen Prüfung** und Vergabe von Corona-Hilfen, ablenken würde. Schließlich ist die Vorstellung falsch, die Annahme eines Familienverbunds sei immer für die Betroffenen nachteilig. Die Zusammenfassung der Unternehmen einzelner Familienmitglieder zu einem Verbund kann im Einzelfall zu einer Verringerung, aber ebenso zu einer Erhöhung der Förderung führen. Innerhalb einer Verwaltungspraxis muss auch Raum für die Berücksichtigung atypischer Fälle vorhanden sein, die eine abweichende Entscheidung erforderlich machen können.“⁴⁰

8. Verbindlichkeit der FAQ-Definition

8.1. Verbindlichkeit für die Länder?

Es stellt sich die Frage, ob die Länder den Vorgaben der FAQs und Leitfäden des Bundes zwingend folgen mussten.

Die FAQs und Leitfäden des Bundes stellen selbst **keine** im Detail bindende Regelung für die Landesverwaltung dar. Das BMWK weist im Leitfaden 2024 zu Recht darauf hin, dass selbiges Papier lediglich die **Bewilligungspraxis wiedergebe**, nicht jedoch selbst Vorgaben mache.⁴¹ Auf der Internetseite zu den Vollzugshinweisen (s. Fn. 21) verweist das BMWK auf gleichlautende Verwaltungsvorschriften einiger Länder.⁴² Darin spiegelt sich die Rechtslage wider: Die Behörden der Länder vollzogen formal die o. g. Verwaltungsvereinbarung in eigener Verantwortung. Zwar bestand zwischen Bund und Ländern eine Verwaltungsvereinbarung. Diese gewährt nach Art. 104b Abs. 2 Satz 4 GG der Bundesregierung auch gewisse **Kontrollbefugnisse**, um die zweckentsprechende Mittelverwendung zu gewährleisten. Es besteht nach ganz herrschender Meinung

40 Ergänzungender Leitfaden Verbundunternehmen, S. 2, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/Hinweise-zu-den-Programmbedingungen/ergaenzender-leitfaden-verbundunternehmen.pdf?blob=publicationFile&v=2>; Hervorhebungen durch Verf.

41 Ergänzungender Leitfaden Verbundunternehmen, S. 1, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/Hinweise-zu-den-Programmbedingungen/ergaenzender-leitfaden-verbundunternehmen.pdf?blob=publicationFile&v=2>; Hervorhebungen durch Verf.

42 „Hinweis: Im Fall von Abweichungen zwischen FAQs und Vollzugshinweisen sind die Informationen in den FAQs maßgebend. Bei den hier veröffentlichten Texten [den Vollzugshinweisen] handelt es sich um Mustertexte, die an die jeweiligen Verwaltungsvereinbarungen mit den Bundesländern angehängt werden. Die **Länder** Bayern, Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen (PDF, 438 KB) haben **gleichlautende Richtlinien**, Ausführungs- beziehungsweise Verwaltungsvorschriften veröffentlicht“ – <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/Infothek/Vollzugshinweise/vollzugshinweise.html> (abgerufen am 22. Juli 2025).

gegenüber den Ländern aber **keine Weisungsbefugnis**.⁴³ Eine Verwaltungsvereinbarung nach Art. 104b erfolgt auf „Ebene der Gleichordnung“ zwischen Bund und Ländern.⁴⁴ Auf Basis einer Klausel in solchen Verwaltungsvereinbarungen⁴⁵ kann der Bund auch Mittel zurückfordern, die die Länder unsachgemäß verwenden. Der Vorwurf unsachgemäßer Verwendung steht aber nicht im Raum und ist hier auch nicht Prüfungsgegenstand.

Somit bleibt es bei einer reinen Sammlung der Verwaltungspraxis in den FAQs und Leitfäden. Diese Quellen stellen für sich genommen noch keine verbindliche Regelung dar.

8.2. Verbindlichkeit gegenüber dem Bürger

Dem Bürger gegenüber konnte jedoch eine mittelbare Außenwirkung und damit rechtliche Verbindlichkeit der FAQs, der sonstigen Leitlinien des Bundes und der Verwaltungsrichtlinien der Länder grundsätzlich entstehen. Dies geschieht, wenn bei der Leistungsbewilligung eine dauerhafte, **sog. ständige Verwaltungspraxis** bestand, die bestimmten Richtlinienvorgaben entsprach. Die tatsächliche Praxis geht dabei einer anderslautenden Verwaltungsvorschrift vor.⁴⁶

Besteht eine solche ständige Verwaltungspraxis, gewährt **Art. 3 Abs. 1 GG** dem Bürger einen Anspruch auf Gleichbehandlung gegenüber wesentlich gleichen Fallgestaltungen (sog. Selbstbindung der Verwaltung⁴⁷).

„Ob für eine Verwaltungspraxis eine bestimmte Fallzahl erforderlich ist, ist in der Rechtsprechung nicht abschließend geklärt. Nach überzeugender Auffassung kann Art. 3 Abs. 1 GG bei entsprechender Sachlage auch bereits bei einem einmaligen Präzedenzfall verletzt sein.“⁴⁸

Somit hat die Definition des Begriffs „verbundene Unternehmen“ im Sinne der FAQs des Bundes Wirkung nach außen, wenn sich die ständige Praxis dementsprechend verhielt.

Aus sachlichen, willkürfreien Gründen wäre allerdings auch eine Abweichung von der bisherigen Praxis für die Zukunft zulässig.⁴⁹

43 Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 104b, Rn. 25.

44 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, 61. Ed. 15. März 2025, Art. 104b, Rn. 20.

45 So im Falle von BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2011 – 3 A 1.10, <https://www.bverwg.de/300611U3A1.10.0>; grundsätzlich dafür Kube, in: BeckOK Grundgesetz, 61. Ed. 15. März 2025, Art. 104b, Rn. 20.

46 Kischel, in: BeckOK Grundgesetz, 61. Ed. 15. März 2025, Art. 3, Rn. 114; genauso entschieden auch speziell für die Überbrückungshilfen als Subvention: Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 7. November 2023, Rn. 9, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/NJRE001585519>.

47 Hierzu sehr prägnant Geis, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 6. EL November 2024, § 40 VwVfG, Rn. 74-77.

48 Geis, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 6. EL November 2024, § 40 VwVfG, Rn. 75.

49 Dazu BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2021 – 2 C 6/20 –, Rn. 23, juris; vgl. Geis, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 6. EL November 2024, § 40 VwVfG, Rn. 76.

Um die tatsächlich geübte **Verwaltungspraxis festzustellen**,

„darf neben den Förderrichtlinien ergänzend auf öffentliche Verlautbarungen der Bewilligungsbehörde, der dieser übergeordneten Landesbehörde oder der aufgrund Verwaltungsvereinbarung in die Förderung eingebundene zuständige Bundesbehörde zurückgegriffen werden, wenn diese Aufschluss über die tatsächlich geübte Verwaltungspraxis geben.“⁵⁰

Die Verlautbarungen des Bundes gehen davon aus, dass die Verwaltungspraxis der Länder sich auch tatsächlich an den FAQs orientiert. Insoweit hätten diese Verbindlichkeit erlangt nach außen in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG.

8.3. Keine Abstimmungspflicht der Behörden

Kein rechtliches Problem stellt eine etwaige uneinheitliche Verwaltungspraxis⁵¹ verschiedener Bewilligungsstellen dar. Art. 3 GG verpflichtet lediglich ein und denselben Hoheitsträger. Art. 3 GG gewährt auch keinen Anspruch darauf, dass verschiedene Verwaltungsstellen ihre Praxis koordinieren. Dazu entschied unmissverständlich (und konkret bzgl. der Überbrückungshilfen) das OVG Mecklenburg-Vorpommern:

„Am Gebot, [an] die Praxis der rechtsanwendenden Stelle anzuknüpfen, ändert sich auch nichts dann, wenn wie hier zur Rechtsanwendung mehrere Stellen berufen sind. Der Gleichheitssatz verpflichtet zur Gleichbehandlung immer nur die einzelnen zur Rechtssetzung oder – hier relevant – zur Rechtsanwendung berufenen Stellen, verpflichtet aber **nicht** mehrere staatliche Stellen, ihr Verhalten untereinander zu **koordinieren** (BVerfGE 75, 1 (73; 110, 94 (112 ff.)). Auf Ungleichheiten, die dadurch entstehen, dass unterschiedliche Stellen agieren, ist Art. 3 Abs. 1 GG nicht anwendbar. Daher ist die Frage, ob andere Stellen eine andere Praxis entfalten oder **wie die Verwaltungsvorschriften anderswo verstanden werden**, bereits im Ansatz **unerheblich** für die Entscheidung des vorliegenden Falles.“⁵²

50 VG Düsseldorf, Urteil vom 15. September 2022 – 16 K 5167/21 –, Rn. 32, juris; konkret für die FAQs des Bundes für die Überbrückungshilfe VG Halle (Saale), Urteil vom 25. April 2022 – 4 A 28/22 –, Rn. 20, juris; vgl. auch für die Feststellung der Praxis in der Vergangenheit VG Gelsenkirchen, Urteil vom 3. Dezember 2021 – 19 K 2760/20 –, Rn. 38, juris; vgl. auch Geis, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 6. EL November 2024, § 40 VwVfG, Rn. 77.

51 Auf eine parlamentarische Anfrage zur Einheitlichkeit der Rückforderungspraxis in den Bundesländern antwortete die Bundesregierung mit Datum vom 20. September 2023: „Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, dass hierzu in der prüfenden Bewertung und im Rückforderungsverhalten Unterschiede zwischen den Bewilligungsstellen der Bundesländer bestehen. Die Förderbedingungen, die in den Verwaltungsvereinbarungen, Vollzugshinweisen sowie den mit allen Bundesländern abgestimmten Fragen-und-Antworten (FAQs) zu den Überbrückungshilfen niedergelegt sind, gelten für alle Länder einheitlich. Darüber hinaus stellt das BMWK sicher, dass die Bundesländer und deren Bewilligungsstellen stets gleichlautend informiert sind.“ – BT-Drs. 20/8449 vom 18. September 2023, S. 9, <https://dserv.bundestag.de/btd/20/084/2008449.pdf>; Hervorhebungen durch Verf.

52 OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 7. November 2023, Rn. 11, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/NJRE001585519>; Hervorhebungen durch Verf.

Unternehmen können sich mittels Art. 3 Abs. 1 GG somit nur auf die Praxis ihrer zuständigen Landes-Bewilligungsstelle (s. Abschnitt 8.2.) in gleichgelagerten Fällen berufen.

9. Familienkriterium und Grundrechte

9.1. Maßstab

Ein grundsätzlicher Verstoß gegen einfache Gesetze ist nicht ersichtlich. Rechtswidrig ist die Verwaltungspraxis daher vor allem dann, wenn sie mit ihrem Begriffsverständnis Grundrechte verletzt.

9.2. Art. 3 GG: Typisierung und Willkürgrenze

Das Willkürverbot ist

„verletzt, wenn eine Entscheidung bei verständiger Würdigung der das GG beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf **sachfremden Erwägungen** beruht (stRspr seit BVerfGE 4, 1 (7) = NJW 1954, 1153 (1153)).“⁵³

Bezogen auf die Vergabe und Rückforderung von Fördermitteln formulierte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (VGH) im Jahr 2013:

„Der fehlende formellgesetzliche Rahmen erlaubt der staatlichen Verwaltung keine uneinheitliche und damit objektiv willkürliche Förderpraxis. Dies gilt nicht nur für die ursprüngliche Vergabe der staatlichen Zuwendungen, sondern ebenso für die Rückforderung bereits gewährter Leistungen.“⁵⁴

Bei staatlichen Zuwendungen ist die geübte Praxis allein an ihrer eigenen Gleichmäßigkeit zu messen (vgl. 8.2.). Insoweit spielt die Willkürgrenze hier bei der Prüfung von **Art. 3 Abs. 1 GG** eine Rolle. Die Gerichte legen Verwaltungsrichtlinien oder Vollzugshinweise nicht wie Gesetze aus (d. h. nach Wortlaut, Systematik, Zweck und Historie der Vorschrift),⁵⁵ sondern prüfen lediglich,

„ob bei Anwendung der Vollzugshinweise im Einzelfall, in dem die begehrte Leistung versagt worden ist, über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung der Gleichheitssatz (Art. 3

53 Kischel, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 61. Edition, Stand: 15.03.2025, Art. 3, Rn. 83; Hervorhebungen durch Verf.

54 BayVGH, Urteil vom 25. Juli 2013 – 4 B 13.727 –, Rn. 41, juris.

55 So v.a. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH BW), Urteil vom 13. Juli 2023 – 14 S 2699/22 –, Rn. 64, juris.

Abs. 1 GG) verletzt oder der durch die Zweckbestimmungen gezogene Rahmen nicht beachtet worden ist“.⁵⁶

Die Annahme, dass Familienangehörige sich bei einem Betrieb im selben oder benachbarten Markt in aller Regel abstimmen und notfalls auch wirtschaftlich unterstützen, darf somit nicht willkürlich sein. Sachlich eingegrenzt ist das Kriterium zunächst dadurch, dass eine Familienverbindung zwischen Unternehmen nur ausreicht in Fällen, wenn diese im selben oder benachbarten Markt tätig sind. Die Verwaltung geht also nicht davon aus, dass sich jegliche Familienmitglieder geschäftlich abstimmen und unterstützen, selbst wenn ein Angehöriger eine Friseurkette betreibt und der andere ein Hotel. Als benachbart gilt ein Markt nur, wenn eine Ware oder eine Dienstleistung des einen Unternehmens dem Markt des anderen Unternehmens unmittelbar vor- oder nachgeschaltet ist (s. Abschnitt 7.2.). Ein weiterer Sachgrund für den Gesetzgeber, die Fälle familiärer Verbindungen pauschal so zu behandeln, als würden die Personen gemeinsam handeln, waren die hohen Fallzahlen für die Unterstützungsleistungen und der Zeitdruck für die Bewilligung in der wirtschaftlichen Notlage. Dies ist grundsätzlich ein Fall, in dem eine sog. Typisierung zulässig sein dürfte. Eine Typisierung liegt vor,

„wenn tatsächliche Unterschiede keinen Niederschlag im gesetzlichen Tatbestand finden, obwohl sie um der Verwirklichung des die Regelung tragenden Rechtsprinzips bzw. Ziels willen oder zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Rechtsfolgenanordnung Beachtung finden müssten.“⁵⁷

Hier wird das gemeinsame Handeln bei Familienverbindungen vorausgesetzt. Das BVerfG fordert, dass eine solche Typisierung erforderlich ist. Dies ist bei der Ordnung von Massenerscheinungen „allgemein als notwendig anerkannt und vom Bundesverfassungsgericht im Grundsatz als verfassungsrechtlich unbedenklich behandelt worden“.⁵⁸ Eine solche Massenerscheinung liegt hier wohl vor. Die mit der Typisierung bezweckte Verwaltungsvereinfachung darf nicht durch einfachere, die Betroffenen weniger belastende Regelungen behoben werden können.⁵⁹ Dies lässt sich hier mit schlüssigen Argumenten vertreten. Bei der Verteilung der Hilfen kam es ganz entscheidend auf die Schnelligkeit an, zugunsten der Betroffenen. Eine nähere Prüfung von Einzelfällen hätte die Wirksamkeit der Überbrückungshilfen ganz erheblich geschmälert, wenn nicht sogar mitunter ganz aufgehoben.

56 VG Halle (Saale), Urteil vom 25. April 2022 – 4 A 28/22 –, Rn. 21, juris; ebenso die ganz einhellige Rechtsprechung: BVerwG, Urteil vom 26. April 1979 – 3 C 111/79 –, Leitsatz („Richtlinien [...] unterliegen grundsätzlich keiner richterlichen Interpretation“) und Rn. 24, juris; für die Überbrückungshilfen: Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof (BayVG), Beschluss vom 18. Mai 2020 – 6 ZB 20.438 –, Rn. 10, juris; BayVG, Urteil vom 10. Dezember 2015 – 4 BV 15.1830 –, Rn. 42, juris; VGH BW, Beschluss vom 6. Mai 2025 – 14 S 536/25 –, Rn. 7, juris; VGH BW Beschluss vom 25. November 2024 – 14 S 1300/24 –, Rn. 5 ff.; VGH BW, Urteil vom 13. Juli 2023 – 14 S 2699/22 –, Rn. 63 f., juris; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 3. Dezember 2021 – 19 K 2760/20 –, Rn. 37, juris; VG Düsseldorf, Urteil vom 15. September 2022 – 16 K 5167/21 –, Rn. 30.

57 Englisch, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 4. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 148.

58 BVerfGE 71, 146 (157), zit. nach beck-online, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

59 Englisch, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 4. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 149.

Dass das Kriterium der Familienverbindung auch nicht willkürlich gewählt ist, entschied der VGH BW durch Bestätigung einer vorinstanzlichen Entscheidung des VG Karlsruhe⁶⁰, an dessen Begründung es im Wesentlichen festhielt:

„[D]ie zu Grunde liegende Förderpraxis sei **nicht willkürlich und ohne Sachgrund**. Die Beklagte gehe bei Familienunternehmen pauschalierend in ständiger Verwaltungspraxis davon aus, dass infolge der besonderen familiären Verbundenheit Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen innerhalb des Familienverbunds überwiegend wahrscheinlich seien. In dieser Erwartung liege ein einleuchtender Sachgrund, denn aus der Gründung einer Familie ergäben sich **Solidaritätspflichten**, die der Staat zu seiner Entlastung einfordern dürfe. Das Förderverfahren sei zudem auf eine **rasche und unkomplizierte Verteilung** der zur Verfügung stehenden Mittel ausgelegt. Diese erfordere die Schaffung klarer Abgrenzungskriterien. Es sei auch deshalb sachgerecht, auf Kriterien wie der familiären Verbindung der handelnden Personen(gruppen) abzustellen.“⁶¹

9.3. Artikel 6 GG: Ehe und Familie

Klageverfahren gegen die Rückforderung der Überbrückungshilfen haben sich zum Teil auf Art. 6 GG berufen.⁶² Die Rechtsprechung kam hier bislang zum Ergebnis, dass die Verwaltungspraxis zu den ÜBH Art. 6 GG nicht verletzt. Denn Art. 6 GG schütze nicht vor der hier getroffenen Unterscheidung zwischen „vorhandenen Familienverbindungen“ und „keinen Familienverbindungen“:

„Ausdrücklich heißt es in der verfassungsgerichtlichen Judikatur, Art. 6 Abs. 1 GG verbiete es, Ehe und Familie **gegenüber anderen Lebens- und Erziehungsgemeinschaften schlechter zu stellen**. Art. 6 Abs. 1 GG untersage eine Benachteiligung von Ehegatten gegenüber Ledigen, von Eltern gegenüber Kinderlosen sowie von ehelichen gegenüber anderen Erziehungsgemeinschaften (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.11.1998 - 2 BvR 1057/91 - juris Rn. 25 m. w. N.). Aus welchem Grund die vom Kläger geltend gemachte Schlechterstellung gegenüber [...] anderweitig verbundenen Unternehmen gegen das aus Art. 6 Abs. 1 GG folgende Verbot verstoßen soll, erschließt sich nicht. Abgesehen davon berücksichtigt der Kläger mit seinem Einwand auch nicht ausreichend, dass anderweitig auf verschiedene Arten verbundene Unternehmen ausweislich der [...] der Verwaltungspraxis [...] zu Grunde gelegten Definition ebenfalls als Verbundunternehmen zu behandeln sein können (vgl. Anhang I, Art. 3 Abs. 3 VO (EU) Nr. 651/2014).“⁶³

60 VG Karlsruhe, Urteil vom 24. Juli 2024 – 4 K 4065/23, nicht veröffentlicht.

61 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 25. November 2024 – 14 S 1300/24 –, Rn. 5, juris.

62 Vorgebracht u. a. in dem im BMWK-Leitfaden 2024 zitierten Fall (s. Abschnitt 7.3.) OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 7. November 2023, Rn. 11, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/NJRE001585519>.

63 VGH BW, Beschluss vom 25. November 2024 – 14 S 1300/24 –, Rn. 9, juris; Hervorhebungen durch Verf.

9.4. Art. 3 GG: Schausteller

Für Schausteller mit entsprechender Reisegewerbekarte⁶⁴ handhabt die Verwaltung bestehende Familienverbindungen laut Leitfaden 2024 weniger streng. Dem Leitfaden zufolge werde die Praxis, die die FAQs beschreiben, „der Sondersituation der Schausteller nicht gerecht“:⁶⁵

„Zur Lösung gilt für Anträge von Schaustellenden daher: **Ehegatten** und eingetragene Partnerschaften, die jeweils einen Schaustellerbetrieb führen, müssen für diesen in der Schlussabrechnung der Corona-Überbrückungshilfen weiterhin einen konsolidierten Verbundantrag für beide Unternehmen stellen. Bei **engen familiären Verbindungen anderer Art** können die Antragstellenden **widerlegen**, dass sie gemeinsam handeln und damit ein Verbund vorliegt. Dazu müssen Antragstellende bestätigen, dass (a) von diesen Familienmitgliedern keine wesentliche Betriebsgrundlage bezogen wird (Vermietung des betriebenen Fahrgeschäfts, der Zugmaschinen für dessen Transport) und (b) keine anderweitige (maßgebliche) kapitalmäßige oder personelle Verflechtung besteht.“⁶⁶

In der Möglichkeit für Schausteller, im Gegensatz zu anderen Betrieben den Familienverbund zu widerlegen (außer bei Ehen), könnte eine Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte liegen (Art. 3 Abs. 1 GG). Ungleichbehandlungen bedürfen nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung

„stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsreichen bestimmen lassen“ (sog. neue Formel).⁶⁷

Der strengste Prüfungsmaßstab (letztlich das Verhältnismäßigkeitsprinzip) würde verlangen, dass die geregelte Unterscheidung im Hinblick auf das damit verfolgte Ziel geeignet, notwendig und

64 Das Schaustellergewerbe im Sinne der Gewerbeordnung (GewO) ist ein Reisegewerbe und bezeichnet „in erster Linie ‚das Angebot von Schaustellern auf Volksfesten, Kirmessen und ähnlichen Veranstaltungen‘ [so die Begründung der GewO-Novelle 1984 – BT-Drs. 10/1125, S. 17] – also der Betrieb von Fahrgeschäften jeglicher Art, (Karussells, Riesenräder, Autoscootern, Achterbahnen und ähnlichen Anlagen), aber auch von Schaubuden, Schießständen, Geisterbahnen, Gruselkabinetten, Puppenspielen, Labyrinthen, Geschicklichkeitsspielen etc. kurzum von Angeboten, die der Unterhaltung und dem Vergnügen und nicht dem Warenabsatz dienen“. – Schönleiter, in: Landmann/Rohmer, GewO, 93. EL März 2024, § 55, Rn. 94.

65 Ergänztender Leitfaden Verbundunternehmen, S. 4, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/Hinweise-zu-den-Programmbedingungen/ergaenzender-leitfaden-verbundunternehmen.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

66 Ergänztender Leitfaden Verbundunternehmen, S. 4, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/Hinweise-zu-den-Programmbedingungen/ergaenzender-leitfaden-verbundunternehmen.pdf?blob=publicationFile&v=2>; Hervorhebungen durch Verf.

67 BVerfG, Urteil vom 10. April 2018, 1 BvL 11/14 u.a., Rn. 92, https://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Entscheidungen/DE/2018/04/1s20180410_1bvl001114.html; vgl. Englisch, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 4. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 139.

angemessen sein muss.⁶⁸ Für die Anwendung dieses strengen Maßstabs anstatt einer reinen Willkürkontrolle ist nach der (nicht ganz einheitlichen) Rechtsprechung des BVerfG geboten, wenn das Differenzierungskriterium sich von der Person nicht beeinflussen lässt oder sich den diskriminierenden Merkmalen aus Art. 3 Abs. 3 GG annähern.⁶⁹ Dies ist im Fall der Andersbehandlung von Schaustellerfamilien nicht gegeben. Hier ist das Differenzierungskriterium, ob jemand einen Schaustellerbetrieb führt oder einen sonstigen Betrieb. Dies ist kein eng an die Person angeknüpftes, sondern ein verhaltensbezogenes Kriterium. Ferner besteht dem BVerfG zufolge „im Bereich gewährender Staatstätigkeit eine besonders große Gestaltungsfreiheit“ und damit ein „schwächerer Rechtfertigungsmaßstab“.⁷⁰ Insgesamt reichen hier somit sachliche Gründe aus, die für die Unterscheidung sprechen. Die Gründe, die das BMWK vorgebracht hat, erscheinen insoweit schlüssig:

„Auch die Schaustellerbranche war durch die Corona-Maßnahmen faktisch über die ganze zweijährige Pandemiezeit geschlossen und deshalb weit härter betroffen als Unternehmen anderer Branchen, die nach dem Lockdown wieder öffnen konnten und oft sogar Nachholeffekte realisieren konnten. Hinzu kommt, dass traditionell in der Schaustellerbranche in großem Umfang der Schaustellerberuf von Eltern zu Kindern weitergegeben wird. Dadurch entstehen rechnerisch sehr große Familienverbünde. Während in allen anderen Branchen eine Weitergabe des Berufs von Eltern zu Kindern in mehr oder weniger Einzelfällen vorkommt, erfolgt diese Weitergabe in Schaustellerfamilien systematisch, das heißt in einer hohen Zahl von Fällen. In der Schaustellerbranche finden sich deshalb besonders viele und besonders weitreichende Familienverbünde, oft über mehr als zwei Generationen. Dadurch stoßen die Bewilligungsstellen in einer großen Zahl von Fällen auf kaum lösbare Abgrenzungsprobleme und auf Betrachtungen, die der wirtschaftlichen Realität nicht mehr entsprechen.“⁷¹

Es trifft zu, dass Schaustellerbetriebe ganz spezielle Eigenschaften besitzen, die auch der Gesetzgeber schon an anderer Stelle berücksichtigt. Dies führt auch das BMWK ins Feld:

„Im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz ist festzuhalten, dass Sonderregelungen für Schausteller bereits auf gesetzlicher Ebene anerkannt sind, siehe z.B. § 12 Abs. 2 Nr. 7 d UstG, § 3 Nr. 8 KFZStG, § 1 Abs. 2 Nr. 4 AutobahnmautG und § 55 GewO.“

Die Schaustellerbranche zeichnet sich typischerweise durch eine Reihe spezifischer Merkmale aus. Hierzu gehören insbesondere die starke familiäre Verflechtung,⁷² die saisonale und

68 Vgl. Englisch, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 4. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 136.

69 So und zu der schwankenden Rechtsprechung Englisch, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 4. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 140 f.

70 Kischel, in: BeckOK Grundgesetz, 61. Ed. 15. März 2025, Art. 3, Rn. 59.

71 Ergänzender Leitfaden Verbundunternehmen, S. 4, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/Hinweise-zu-den-Programmbedingungen/ergaenzender-leitfaden-verbundunternehmen.pdf?blob=publicationFile&v=2>

72 Vgl. Ergänzender Leitfaden Verbundunternehmen, S. 4, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/Hinweise-zu-den-Programmbedingungen/ergaenzender-leitfaden-verbundunternehmen.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

temporäre Geschäftstätigkeit der Betriebe sowie die Abhängigkeit von bestimmten Veranstaltungen wie Volksfesten.

Zwar gibt es andere Branchen, die familiengeführt sind und saisonal arbeiten (z.B. Gastronomie oder bestimmte Handwerke), doch die Temporarität und die spezifische Ausrichtung auf Veranstaltungen ist in diesen Branchen nicht in gleicher Weise ausgeprägt.

Somit sprechen gute Gründe dafür, dass die Verwaltung „Schaustellerfamilien“ grundsätzlich anders behandeln kann, ohne gegen Art. 3 Abs. 1 GG zu verstoßen.

10. Normenklarheit

Der Grundsatz der Normenklarheit besagt, dass gesetzliche Regelungen in ihren Voraussetzungen und in ihrem Inhalt so formuliert sein müssen, dass die von der Norm Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können.⁷³

Auch wenn Leistungen gewährt werden, müssen die jeweiligen Gesetze für die Betroffenen hinreichend klar und nachvollziehbar sein.⁷⁴ Es kann aber dahingestellt bleiben, inwieweit der Grundsatz der Normenklarheit auch auf Verwaltungsvorschriften Anwendung findet.⁷⁵

Jedenfalls findet nicht der strenge Maßstab⁷⁶ Anwendung, der im Bereich der Eingriffsverwaltung gilt. Zwar sind die Verwaltungsvorschriften komplex, verweisen auf EU-Recht, das seinerseits auf EU-Rechtsprechung verweist; jedoch sind zentrale Konzepte wie „Familie“ und „verbundene Unternehmen“ auch in der Laiensphäre so weit klar, dass sie zumindest entsprechende Nachfragen bei der Verwaltung zur Klärung der Begriffe auslösen und ermöglichen.

Ferner dürfte noch nicht die Komplexität erreicht sein von „zum Teil langer, über mehrere Ebenen gestaffelter, unterschiedlich variabler Verweisungsketten, die bei gleichzeitiger Verzweigung in die Breite den Charakter von Kaskaden annehmen“.⁷⁷

Insgesamt sprechen daher schlüssige Gründe für eine noch hinreichende Klarheit.

73 Ausführlich hierzu: WD 3 - 3000 - 290/20, Zum Grundsatz der Normenklarheit, <https://www.bundestag.de/resource/blob/822430/731fb9782ae96f8f6bdbccce38782b29/wd-3-290-20-pdf-data.pdf>.

74 WD 3 - 3000 - 290/20 (Fn. 73), S. 4.

75 Z. B. offengelassen von Sachs/von Coelln, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 124.

76 Hierzu WD 3 - 3000 - 290/20 (Fn. 73), S. 4.

77 BVerfGE 110, 33, Rn. 133 ff.