

Titel:

Anspruch auf Corona-Pflegebonus – verneint: Dialysezentrum

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1

BayHO Art. 23, Art. 44

BayCoBoR Nr. 2 S. 1, S. 2

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3

Leitsätze:

1. Die Verwaltungsgerichte haben sich bei der Prüfung der in Richtlinien geregelten Fördervoraussetzungen darauf zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. Entscheidend ist daher allein, wie die zuständige Behörde die Richtlinie im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger, zu einer Selbstbindung führenden Verwaltungspraxis gehandhabt hat. (Rn. 6) (redaktioneller Leitsatz)

2. Nach der Förderpraxis des Beklagten wird bei der Bearbeitung von Zuwendungsanträgen eine zweistufige Prüfung vorgenommen: Zunächst kommt es darauf an, ob der jeweilige Antragsteller in einer begünstigungsfähigen Einrichtung iSv Nr. 2 S. 1 CoBoR tätig ist, und (erst) bejahendenfalls, ob die konkrete Tätigkeit eine pflegerische Tätigkeit nach Maßgabe der Corona-Pflegebonusrichtlinie darstellt (Nr. 2 S. 3 bis 5, Anl. 1 bis 3 CoBoR). (Rn. 8) (redaktioneller Leitsatz)

3. Sofern es sich bei einer Einrichtung nicht um einen ambulanten Pflegedienst iSd Richtlinie handelt, da dort die Patienten im Wesentlichen nicht pflegerisch betreut, sondern ambulant therapeutisch (v.a. Dialyse und nephrologische Sprechstunde) behandelt werden, stellt diese Einrichtung trotz enger Kooperation mit dem S.-Klinikum H. auch keine begünstigungsfähige Einrichtung wie ein Krankenhaus oder eine Rehabilitationsklinik dar. (Rn. 10) (redaktioneller Leitsatz)

4. Die gerichtliche Überprüfung auf Grundlage solcher Richtlinien getroffener behördlicher Entscheidungen dient nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Subventionsrecht, Corona-Pflegebonus, Dialysezentrum, Zuwendungsvoraussetzungen, Zweistufige Prüfung, Begünstigungsfähige Einrichtung (hier verneint), Differenzierung zwischen ambulantem und stationären Bereich, Verwaltungspraxis, Antrag auf Zulassung der Berufung, ernstliche Zweifel, Corona-Pflegebonusrichtlinie, begünstigte Einrichtung, pflegerische Tätigkeit, stationäre Pflege

Vorinstanz:

VG Bayreuth, Urteil vom 25.05.2021 – 8 K 21.107

Tenor

I. Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 25. Mai 2021 - B 8 K 21.107 - wird abgelehnt.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 500,- € festgesetzt.

Gründe

1

Der Antrag der Klägerin, die Berufung gegen den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts zuzulassen, bleibt ohne Erfolg. Die innerhalb der Begründungsfrist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nrn. 1 und 3 VwGO liegen nicht vor (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

2

1. Es bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Gerichtsbescheids im Sinn von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

3

Dieser Zulassungsgrund läge vor, wenn vom Rechtsmittelführer ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt würden (vgl. zu diesem Maßstab BVerfG, B.v. 10.9.2009 - 1 BvR 814/09 - NJW 2009, 3642 m.w.N.). Die Richtigkeitszweifel müssen sich auf das Ergebnis der Entscheidung beziehen; es muss also mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen sein, dass die Berufung zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung führen wird (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - NVwZ-RR 2004, 542 f.; BayVGh, B.v. 15.2.2018 - 6 ZB 17.2521 - juris Rn. 4). Das ist nicht der Fall.

4

Das Verwaltungsgericht hat mit überzeugender Begründung entschieden, dass die Klägerin keinen Anspruch auf die Gewährung des beantragten Corona-Pflegebonus in Höhe von 500,- € hat, weil sie nicht in einer nach der hierfür maßgeblichen Förderrichtlinie begünstigten Einrichtung tätig ist. Die Einwände der Klägerin begründen keine Zweifel an dieser Entscheidung, denen im Berufungsverfahren weiter nachzugehen wäre.

5

Die in Streit stehenden Zuwendungen gewährt der Freistaat Bayern ohne Rechtsanspruch im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel auf der Grundlage der Richtlinie über die Gewährung eines Bonus für Pflege- und Rettungskräfte in Bayern (Corona-Pflegebonusrichtlinie - CoBoR) vom 30. April 2020, BayMBL Nr. 238, geändert durch Bekanntmachung vom 15. Mai 2020, BayMBL Nr. 272). Begünstigte sind nach Maßgabe von Nr. 2 dieser Förderrichtlinie insbesondere Pflegende in Krankenhäusern, Rehabilitationskliniken, stationären Alten-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen sowie ambulanten Pflegediensten.

6

Sind die Fördervoraussetzungen - wie hier - zulässigerweise in Förderrichtlinien geregelt, so müssen diese von der zuständigen Bewilligungsbehörde gleichmäßig (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV), im Einklang mit Art. 23 und 44 BayHO, ohne Verstoß gegen andere Rechtsvorschriften und gemäß dem Förderzweck angewendet werden, wie dieser in den selbst gegebenen Richtlinien zum Ausdruck kommt. Die Verwaltungsgerichte haben sich auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. Entscheidend ist daher allein, wie die zuständige Behörde die Richtlinie im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger, zu einer Selbstbindung führenden Verwaltungspraxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen an den Gleichheitssatz gebunden ist. Dabei darf eine solche Richtlinie nicht - wie Gesetze oder Rechtsverordnungen - gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (vgl. BVerwG, B.v. 11.11.2008 - 7 B 38.08 - juris Rn. 9; BayVGh, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - juris Rn. 26 m.w.N.; B.v. 9.3.2020 - 6 ZB 18.2102 - juris Rn. 9).

7

Gemessen an diesem Maßstab ist die Ablehnung der beantragten Zuwendung mit der Begründung, die Klägerin sei zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht in einer nach der Corona-Pflegebonusrichtlinie begünstigten Einrichtung tätig gewesen, rechtlich nicht zu beanstanden.

8

Nach der - aus zahlreichen Verfahren bekannten - Förderpraxis des Beklagten wird bei der Bearbeitung von Zuwendungsanträgen eine zweistufige Prüfung vorgenommen: Zunächst kommt es darauf an, ob der jeweilige Antragsteller in einer begünstigungsfähigen Einrichtung im Sinn von Nr. 2 Satz 1 CoBoR tätig ist, und (erst) bejahendenfalls, ob die konkrete Tätigkeit eine pflegerische Tätigkeit nach Maßgabe der Corona-Pflegebonusrichtlinie darstellt (Nr. 2 Satz 3 bis 5, Anlagen 1 bis 3 CoBoR). Für eine Förderung müssen nach ständiger Verwaltungspraxis beide Kriterien kumulativ erfüllt sein.

9

Die Aufzählung der begünstigungsfähigen Einrichtungen in Nr. 2 Satz 1 CoBoR (Krankenhäuser einschließlich der in diese integrierten Tageskliniken, Polikliniken und Ambulanzen, Rehabilitationskliniken,

stationäre Alten- und Behinderteneinrichtungen sowie ambulante Pflegedienste) wird vom Beklagten nach dessen nachvollziehbaren Angaben in ständiger Praxis als abschließend verstanden und gehandhabt. Wie der Beklagte unwidersprochen dargelegt hat, wurde die Einbeziehung der in ambulanten Dialysezentren tätigen Krankenschwestern in den Kreis der Begünstigten zwar im Ministerrat diskutiert, aber letztendlich abgelehnt. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Verwaltungspraxis hat das Bayerische Landesamt für Pflege dementsprechend im Lauf des Antragszeitraums ein Handout für die Sachbearbeitung im Hinblick auf den Umgang mit Krankenhäusern mit Dialysestationen und ambulanten Dialysezentren erstellt, aus dem eindeutig hervorgeht, dass nur diejenigen Antragsteller anspruchsberechtigt sind, die auf stationären Dialysestationen eines der dort aufgelisteten Arbeitgebers/Krankenhauses arbeiten.

10

Ausgehend hiervon führt die Tätigkeit der Klägerin im KfH Nierenzentrum H. nicht zu einer Anspruchsberechtigung für den Corona-Pflegebonus. Das Verwaltungsgericht hat ausführlich und überzeugend dargelegt, dass es sich bei dieser Einrichtung nicht um einen ambulanten Pflegedienst im Sinn der Richtlinie handelt, da dort die Patienten im Wesentlichen nicht pflegerisch betreut, sondern ambulant therapeutisch (v.a. Dialyse und nephrologische Sprechstunde) behandelt werden, und dass diese Einrichtung trotz enger Kooperation mit dem S.-Klinikum H. auch keine begünstigungsfähige Einrichtung wie ein Krankenhaus oder eine Rehabilitationsklinik darstellt. Dem hält der Zulassungsantrag nichts Stichhaltiges entgegen.

11

Die Klägerin macht zur Begründung ihres Zulassungsantrags geltend, bei ihrem Arbeitgeber handele es sich um eine in das S.-Klinikum H. integrierte Ambulanz mit ambulant-therapeutischem Charakter. Die Einrichtung ihres Arbeitgebers befinde sich in unmittelbarer Nähe zum Klinikum, da es sich bis vor wenigen Jahren um eine krankenhauseigene Station gehandelt habe. Bei wesentlichen Behandlungen im Zusammenhang mit der Dialyse bestehe eine enge Kooperation mit dem S.-Klinikum. Damit werden ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung nicht geweckt.

12

Entscheidend für die Beurteilung, ob der Arbeitgeber eines Antragstellers eine berücksichtigungsfähige in ein Krankenhaus integrierte Tagesklinik, Poliklinik oder Ambulanz darstellt, ist allein, wie die zuständige Behörde die Richtlinie in ständiger, zu einer Selbstbindung führenden Verwaltungspraxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolge dessen an den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) gebunden ist.

13

Wie der Beklagte unwidersprochen vorträgt, ist nach dem Verständnis des Richtliniengebers und der entsprechenden Vollzugspraxis mit den in Anlage 2 zu Nr. 2 Satz 4 CoBoR erwähnten Begriffen „Tagesklinik, Poliklinik oder Ambulanz“ lediglich ein von einem Krankenhaus selbst bereitgestelltes und betriebenes Angebot an solchen Leistungen gemeint, nicht dagegen eine in der Nähe eines Krankenhauses von anderen Trägern betriebene Einrichtung wie das vom Arbeitgeber der Klägerin in eigener Regie ambulant betriebene Nierenzentrum. Daran ändert weder die räumliche Angliederung des Nierenzentrums H. an das S.-Klinikum noch die enge Kooperation zwischen den beiden Einrichtungen etwas.

14

Da die Patienten in der Einrichtung des Arbeitgebers der Klägerin - wie diese ausdrücklich bestätigt - im Wesentlichen ambulant therapeutisch behandelt werden, stellt diese auch keinen begünstigungsfähigen ambulanten Pflegedienst dar.

15

2. Die Rechtssache hat nicht die ihr von der Klägerin beigemessene grundsätzliche Bedeutung, die nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zur Berufungszulassung führen würde.

16

Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung im Sinn dieser Vorschrift, wenn sie eine abstrakte, in dem zu entscheidenden Fall erhebliche Frage aufwirft, die im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder im Interesse der Rechtsfortbildung in einem Berufungsverfahren geklärt werden muss. Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt, wenn sich die aufgeworfene Frage im Berufungsverfahren nicht stellen würde, wenn sie bereits geklärt ist bzw. aufgrund des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der üblichen Regeln

sachgerechter Auslegung und auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsprechung ohne Durchführung eines Berufungsverfahrens beantwortet werden kann oder wenn sie einer abstrakten Klärung nicht zugänglich ist (vgl. BVerwG, B.v. 15.8.2017 - 1 B 120.17 - juris Rn. 3).

17

Die Klägerin erachtet - sinngemäß - die Frage für grundsätzlich bedeutsam, welche Einrichtungen unter das in Anlage 2 der Corona-Pflegebonusrichtlinie genannte Tatbestandsmerkmal „Krankenhäuser einschließlich in diese integrierte Tageskliniken, Polikliniken und Ambulanzen“ zu subsumieren sind.

18

Die Beantwortung dieser Frage ist jedoch in dem angestrebten Berufungsverfahren nicht klärungsfähig. Die Klägerin berücksichtigt nicht hinreichend, dass es sich bei der Corona-Pflegebonusrichtlinie nicht um eine Rechtsnorm, sondern um eine Förderrichtlinie handelt, die nicht unmittelbar Rechte und Pflichten für Zuwendungsempfänger begründet.

19

Daher kommt es, wie oben ausgeführt, nicht auf eine objektive - gerichtliche - Auslegung der Richtlinien an, sondern grundsätzlich nur darauf, wie die ministeriellen Vorgaben von der zuständigen Stelle tatsächlich verstanden und in der Praxis angewandt worden sind. Es ist allein Sache des Zuwendungsgebers, die Modalitäten einer Förderung festzulegen. Er bestimmt im Rahmen des ihm eingeräumten Ermessens darüber, welche Ausgaben er dem Fördergegenstand zuordnet und wer konkret begünstigt werden soll. Außerdem obliegt ihm allein die Ausgestaltung des Förderverfahrens (vgl. VG Würzburg, U.v. 14.6.2021 - W 8 K 20.2138 - juris Rn. 30; VG München, U.v. 17.2.2021 - M 31 K 20.4309 - juris Rn. 30). Insoweit hat er auch die Interpretationshoheit über die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften (vgl. BayVGH, B.v. 14.9.2020 - 6 ZB 20.1652 - juris Rn. 9). Ein Zuwendungsempfänger kann lediglich unter Berufung auf den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG beanspruchen, dass die zuständige Behörde ihr Ermessen bei der Prüfung seines Antrags entsprechend ihrer ständigen Verwaltungspraxis ausübt.

20

Das Gericht hat nicht die Befugnis, zu einer eigenständigen oder gar erweiternden Auslegung solcher Richtlinien (vgl. SaarIOVG, B.v. 28.5.2018 - 2 A 480/17 - juris; OVG SH, U.v. 17.5.2018 - 3 LB 5/15 - juris; OVG NW, B.v. 29.5.2017 - 4 A 516/15 - juris; HessVGH, U.v. 28.6.2012 - 10 A 1481/11 - juris). Die gerichtliche Überprüfung auf Grundlage solcher Richtlinien getroffener behördlicher Entscheidungen dient vielmehr nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (vgl. BVerwG, B.v. 11.11.2008 - 7 B 38.08 - juris Rn. 9; BayVGH, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - juris Rn. 26 m.w.N.; B.v. 9.3.2020 - 6 ZB 18.2102 - juris Rn. 9). Es kommt deshalb nicht darauf an, welche Bedeutung die Begriffe „integrierte Tagesklinik, Ambulanz und Poliklinik“ im allgemeinen Sprachgebrauch (etwa unter Rückgriff auf Wikipedia oder den Duden) üblicherweise haben, sondern allein darauf, ob die dem Ablehnungsbescheid zugrundeliegende Anwendung der Richtlinie dem Verständnis und der ständigen Verwaltungspraxis des Beklagten entspricht. Die aufgeworfene Frage ist einer grundsätzlichen Klärung in einem Berufungsverfahren daher nicht zugänglich.

21

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

22

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).