

**Titel:**

**Anspruch auf Corona-Pflegebonus – verneint: Werkstatt für Menschen mit Behinderung**

**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. Mit der durch den Beklagten vorgenommenen Grenzziehung, die letztlich gezielt nur pflegerische Tätigkeiten und institutionelle Einsatzfelder begünstigt, nicht aber Pflege- und Versorgungstätigkeiten, die gleichsam anlässlich oder im Zuge anderweitiger (ambulanter) medizinisch-therapeutischer Behandlungen oder der Tätigkeiten der Eingliederungshilfe erbracht werden, liegt eine durch sachliche Gründe gerechtfertigte Differenzierung vor. (Rn. 15) (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, Werkstatt für Menschen mit Behinderung, Einrichtung zur beruflichen Rehabilitation, 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, Ersatz von Angehörigenkontakten

**Vorinstanz:**

VG Bayreuth, Gerichtsbescheid vom 29.06.2021 – B 8 K 20.891

**Tenor**

I. Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 29. Juni 2021 - B 8 K 20.891 - 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. Der in der Antragsbegründungsschrift bezeichnete Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Gerichtsbescheids (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) greift nicht durch.

3

Ernstliche Zweifel im Sinn von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind anzunehmen, 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.) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - DVBl 2004, 838/839). Schlüssige Gegenargumente in diesem Sinn liegen dann vor, wenn der Rechtsmittelführer substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände darlegt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung im Ergebnis unrichtig ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 - 1 BvR 2011/10 - NVwZ 2011, 546/548). Diesem Darlegungserfordernis genügt die Zulassungsschrift nicht.

4

Das Verwaltungsgericht hat überzeugend dargelegt, dass der angefochtene Bescheid rechtmäßig ist, weil die Klägerin nicht in einer der 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, BayMBI. Nr. 238, geändert durch Bekanntmachung vom 15. Mai 2020, BayMBI. 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 (vgl. dazu etwa VG Würzburg, U.v. 14.6.2021 - W 8 K 20-2138 - juris Rn. 38 m.w.N.).

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. Die in Nr. 2 Satz 2 CoBoR enthaltene ergänzende Begünstigung von in der Pflege Tätigen, deren ausgeübte berufliche Tätigkeit der Pflege entspricht und mit dieser vergleichbar ist, bezieht er ausschließlich auf das Kriterium der Qualifikation bzw. Tätigkeit des Antragstellenden. Der Kreis der begünstigungsfähigen Einrichtungen wird durch diese „Vergleichbarkeitsregelung“ dagegen in der Förderpraxis nicht erweitert. Anhaltspunkte dafür, dass dies tatsächlich nicht der ständigen Praxis des Beklagten entsprechen würde, hat die Klägerin nicht dargelegt.

#### 10

Die Klägerin trägt hierzu lediglich vor, weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn von Nr. 2 Satz 2 CoBoR ergebe sich zwingend ein ausschließlicher Bezug auf die in Satz 1 genannten Einrichtungen, vielmehr zeige die Zusammenschau dieser Regelung mit der Vorbemerkung zur Corona-Pflegebonusrichtlinie, dass nicht nur Pflegenden in den typischen Pflegeeinrichtungen von der Richtlinie erfasst werden sollten, sondern auch solche die zwar in den in Satz 1 genannten Einrichtungen nicht tätig sind, aber deren ausgeübte berufliche Tätigkeit der dort geleisteten Pflege entspricht und mit dieser vergleichbar ist. Damit dringt sie nicht durch. Wie oben ausgeführt ist eine (gerichtliche) Auslegung der Richtlinie nicht angezeigt; entscheidend ist vielmehr allein die Förderpraxis des Beklagten (vgl. BayVGh, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - juris Rn. 27). Danach führt auch eine möglicherweise im Sinne der Richtlinie mit der Pflege vergleichbare berufliche Tätigkeit nicht zu einer Begünstigung, wenn der jeweils Tätige nicht in einer in der Corona-Pflegebonusrichtlinie genannten Einrichtung beruflich eingesetzt ist. Dies ist im Übrigen vom Wortlaut der Richtlinie ohne Zweifel gedeckt. Dass die Regelung der Richtlinie insoweit - wie dem Vorbringen der Klägerin durchaus zuzugeben ist - gegebenenfalls auch anders verstanden werden könnte, ist unerheblich.

#### 11

Dies führt im Ergebnis dazu, dass der Beklagte in seiner Förderpraxis - von ambulanten Pflegediensten und dem Bereich des Rettungsdienstes abgesehen - entsprechend der ausdrücklichen Regelung in Nr. 2 Satz 2 CoBoR nur in stationären Einrichtungen Tätige zum Kreis der Begünstigten zählt. Diese Praxis ist auch den im Internet veröffentlichten Antworten auf häufig gestellte Fragen zu entnehmen, wo darauf hingewiesen wird, dass die von der Klägerin thematisierte Einbeziehung des Bereichs der Eingliederungshilfe auf den Bereich der besonderen Wohnform der (stationären) Wohnheime beschränkt ist und daher diejenigen Pflegenden keinen Anspruch auf den Corona-Pflegebonus haben, die in einer Werkstätte für behinderte Menschen, in einer Förderstätte oder in der sog. Offenen Behindertenarbeit tätig sind ([www.stmpg.bayern.de/Corona-Pflegebonus](http://www.stmpg.bayern.de/Corona-Pflegebonus), häufig gestellte Fragen (FAQ), S. 17, 18). Dies entspricht im Übrigen auch der Regelung in Nr. 2 Satz 8 CoBoR, wonach Beschäftigte, deren Tätigkeitsschwerpunkt in den Bereichen der Eingliederungshilfe und der Therapie liegen, ausdrücklich aus dem Kreis der Begünstigten ausgenommen werden.

#### 12

Anhaltspunkte dafür, dass der Beklagte durch seine Handhabung der Förderrichtlinien das Willkürverbot verletzen würde, zeigt die Zulassungsschrift nicht auf.

#### 13

Art. 3 Abs. 1 GG gebietet eine gleichmäßige Verwaltungspraxis. Dazu gehört das Verbot einer nicht durch sachliche Unterschiede gerechtfertigten Differenzierung zwischen verschiedenen Sachverhalten bei der Förderung (BayVGh, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - juris Rn. 32). Dabei steht es dem Richtliniengeber frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden und diese zu handhaben. Die Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute oder gegebenenfalls sogar bessere Gründe gäbe. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt mithin nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich daher der Schluss aufdrängen würde, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhen (vgl. z.B. VG München, U.v. 17.2.2021 - M 31 K 20.5587 - juris Rn. 33 m.w.N.).

#### 14

Das ist hier nicht der Fall. Der Beklagte geht in seiner Förderpraxis bei der Abgrenzung des begünstigten Personenkreises von einer typisierend betrachteten Pflegesituation aus. Er hält die maßgebliche Zielsetzung der Förderung, nämlich die Würdigung des Ersatzes von Angehörigenkontakten durch Pflegekräfte in der Zeit pandemiebedingter Kontaktbeschränkungen, in einem Kanon bestimmter Einrichtungen für in besonderer Weise gegeben und beschränkt den Kreis der Begünstigten folglich auf Pflegenden, die in solchen Einrichtungen tätig sind. Diese bereits an sich nicht zu beanstandende Vorgehensweise begegnet auch konkret mit Blick auf den aus dieser Praxis folgenden Ausschluss insbesondere ambulanter Einrichtungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung keinen Bedenken.

#### **15**

Der Beklagte kann sich jedenfalls auf einen sachlichen Grund berufen, wenn er davon ausgeht, dass sich die für die Gewährung des Pflegebonus relevante Pflegesituation im Bereich der ambulanten Einrichtungen der Eingliederungshilfe typischerweise so nicht ergibt. Wenngleich ohne Zweifel - wie aus dem klägerischen Vortrag ersichtlich - auch in diesem Bereich nicht unerheblicher pflegerischer Einsatz gefordert ist, der gerade in Zeiten der Corona-Pandemie nochmals erhöhte Anforderungen mit sich bringt, findet die Pflegetätigkeit in der ambulanten Behindertenarbeit regelmäßig nicht in der gleichen Dauerhaftigkeit und einer die Beschäftigungssituation des Antragstellers prägenden Weise statt, wie dies insbesondere bei ambulanten Pflegediensten oder in den stationären Einrichtungen der Fall ist. Auch wenn in der konkreten Anwendungssituation der Eingliederungshilfe davon auszugehen ist, dass eine pflegerische Versorgung entsprechend disponierter Patienten erforderlich sein kann, so steht doch weniger die pflegerische Versorgung der Betreuten im Vordergrund. Ziel der Arbeit in einer Behindertenwerkstätte ist vielmehr - wie die Klägerin selbst ausführt -, die Betreuten durch Integration und Inklusion sowie einen praktischen Lebensbezug ein möglichst selbstbestimmtes Leben und die Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen. Mit der durch den Beklagten vorgenommenen Grenzziehung, die letztlich gezielt nur pflegerische Tätigkeiten und institutionelle Einsatzfelder begünstigt, nicht aber Pflege- und Versorgungstätigkeiten, die gleichsam anlässlich oder im Zuge anderweitiger (ambulanter) medizinisch-therapeutischer Behandlungen oder der Tätigkeiten der Eingliederungshilfe erbracht werden, liegt jedenfalls eine durch sachliche Gründe gerechtfertigte Differenzierung vor.

#### **16**

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.

#### **17**

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).

#### **18**

Die Klägerin wirft als grundsätzlich die Frage auf, ob die Aufzählung der Einrichtungen in Nr. 2 Satz 1 der Richtlinie abschließend ist und ob sich Nr. 2 Satz 2 ausschließlich auf Einrichtungen in Nr. 2 Satz 1 bezieht oder hierunter Personen, wie die Klägerin zu subsumieren sind, die tatsächlich in der Pflege tätig ist. Diese Frage führt nicht zur Zulassung der Berufung, da sie einer grundsätzlichen Klärung durch den Senat nicht zugänglich ist.

#### **19**

Wie oben bereits ausgeführt, kommt es bei der rechtlichen Beurteilung der behördlichen Entscheidung über einen Antrag auf Gewährung staatlicher Fördermaßnahmen, die allein auf verwaltungsinternen ermessenslenkenden Vergaberichtlinien beruhen, 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 (vgl. BayVGh, U.v. 10.12.2015 - 4 BV 15.1830 - juris Rn. 30). 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).

## **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).