VG Ansbach, Urteil v. 14.09.2021 – AN 15 K 20.02709

Titel:

Bewilligung einer Förderung nach der Richtlinie über die Gewährung eines Bonus für Pflege- und Rettungskräfte in Bayern (Corona-Pflegebonusrichtlinie – CoBoR)

Normenketten:

BayRDG Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 17
GG Art. 3 Abs. 1
VwGO § 114
BayHO Art. 53

Leitsätze:

1. Bei dem Corona-Pflegebonus in der vorliegenden Art handelt es sich – wie sich bereits aus Satz 2 der Vorbemerkung zu den CoBoR ergibt – um eine freiwillige Leistung des Freistaates Bayern, die nach Maßgabe dieser RL und der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Freistaats Bayern als Billigkeitsleistung (Art. 53 BayHO) ohne Rechtsanspruch iRd verfügbaren Haushaltsmittel gewährt wird. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
2. Für die gerichtliche Prüfung einer Förderung ist entscheidend, wie die Behörde des zuständigen Rechtsträgers die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz gebunden ist. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
3. Der Pflegebonus ist in ständiger Praxis keine Gefahrenzulage aufgrund eines erhöhten Risikos, sich mit dem Coronavirus SARSCoV-2 zu infizieren, und wird in ständiger Praxis auch nicht als solche verstanden. Vielmehr knüpft der Pflegebonus primär an den Umstand an, dass Pflegekräfte in stationären Einrichtungen im relevanten Zeitraum vielfach versuchen mussten, sozialen Ersatz für die Präsenz von Angehörigen zu leisten, welche aufgrund von Besuchsverboten die Einrichtungen nicht besuchen durften. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

unbegründete Verpflichtungsklage eines als, Responder, Bayern, haushaltsrechtliche Billigkeitsentscheidung, Ungleichbehandlung, Förderpraxis, Corona-Pflegebonus, Rettungskräfte, Richtlinie, Ermessen, Gleichbehandlung, freiwillige Leistung, Anspruch

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 23.02.2022 – 6 ZB 21.2880

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Tatbestand

1
Die Beteiligten streiten über die Ablehnung eines Antrags des Klägers auf Bewilligung einer Förderung nach der Richtlinie über die Gewährung eines Bonus für Pflege- und Rettungskräfte in Bayern (Corona-Pflegebonusrichtlinie - CoBoR) durch den Beklagten, vertreten durch das Bayerische Landesamt für Pflege (LfP), in Höhe von 500,00 EUR.

2
Der Kläger beantragte am 20. Juni 2020 die Auszahlung eines Corona-Pflegebonus. In dem Online-Antragsformular gab der Kläger an, am Stichtag des 7. April 2020 mit einer Arbeitszeit von mehr als 25 Stunden in der Woche als First Responder bei der Feuerwehr der USArmee, USAG Ansbach, Feuerwache Katterbach, auch überörtlich, tätig zu sein. Hierbei stellte der Kläger eine entsprechende Bescheinigung des Arbeitsgebers ein.

3
Mit Bescheid vom 20. November 2020 lehnte das LfP den Antrag des Klägers ab. Begründet wurde dies unter anderem damit, dass die Zuwendung in Ausübung billigen Ermessens als freiwillige Leistung ohne Rechtsanspruch und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel erfolge. Die CoBoR sei als einschlägige Förderrichtlinie Grundlage für die behördliche Ermessensentscheidung und für die Ausübung der den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz, Art. 118 Abs. 1 Bayerische Verfassung) wahrenden Verwaltungspraxis maßgebend.

4
Der Kläger erfülle als First Responder nicht die in dieser Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen für die Bewilligung des Corona-Pflegebonus. Mit dieser Tätigkeit sei der Kläger nicht in einer der in der Richtlinie genannten Einrichtungen tätig gewesen. Der Antrag des Klägers sei daher abzulehnen.

5
Mit Schriftsatz vom 10. Dezember 2020, dem Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach vorab per Fax am selben Tag zugegangen, erhob der Kläger, vertreten durch seine Prozessbevollmächtigten, Klage gegen den ablehnenden Bescheid und ließ zunächst beantragen,

I. Der Bescheid des Bayerischen Landesamts für Pflege vom 20.11.2020, Gz.: 202…24, wird aufgehoben.

II. Der Beklagte wird verurteilt, dem Kläger den beantragten Corona-Pflegebonus zu bewilligen und an den Kläger einen Corona-Pflegebonus in Höhe von 500,00 € zu bezahlen.

6
Zur Begründung wurde unter anderem ausgeführt, dass der Kläger als Berufsfeuerwehrmann im Rettungsdienst tätig sei. Sinn und Zweck des Corona-Pflegebonus sei jedenfalls auch, die Risiken, denen der Kläger als First Responder ebenfalls ausgesetzt sei, mit einem finanziellen Ausgleich zu „würdigen“. Der Kläger sei als Rettungssanitäter im Sinne von Nr. 2 in Verbindung mit Anlage 3 der CoBoR Begünstigter im Sinne der Regelung. Auch hätten mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter desselben Arbeitsgebers sowie von derselben Dienststelle des Klägers den Corona-Pflegebonus erhalten. Der Gleichheitsgrundsatz gebiete es daher, auch dem Kläger den Corona-Pflegebonus zu gewähren. Es sei ein fehlerhafter Ermessensnichtgebrauch, jedenfalls aber ein Ermessensfehlgebrauch gegeben. Auch sei dem Kläger nicht hinreichend rechtliches Gehör gewährt worden.

7
Mit Schriftsatz vom 12. Januar 2021 beantragte das LfP für den Beklagten,

die Klage abzuweisen.

8
Zur Begründung trägt das LfP im Wesentlichen vor, dass der Kläger aufgrund der Einrichtung, in der er die angegebene Tätigkeit ausübe, die Anspruchsvoraussetzungen der CoBoR nicht erfülle. Er habe daher keinen Anspruch auf die Bonus-Zahlung. Die Aufzählung der in der Richtlinie begünstigten Einrichtungen sei - anders als die der begünstigten Berufsqualifikationen - abschließend. Der Kläger werde als First Responder auch außerhalb des Stützpunktes eingesetzt, weshalb er Teil der Organisierten Ersten Hilfe nach Art. 2 Abs. 17 BayRDG sei. Gemäß Art. 2 Abs. 17 Satz 2 BayRDG sei die organisierte Erste Hilfe jedoch ausdrücklich kein Bestandteil des Rettungsdienstes, sondern diene lediglich dessen Unterstützung. Rettungsdienstliche Leistungen im Sinne des Art. 1 Satz 1 BayRDG würden jedenfalls außerhalb des Stutzpunktes der US-Army nicht erbracht. Die Honorierung eines persönlichen Risikos der Arbeitnehmer vermöge ein Absehen von den ausdifferenzierten Anforderungen der Richtlinie nicht zu rechtfertigten. Nr. 2 CoBoR und die Anlagen beinhalteten eine abschließende Aufzählung von begünstigten Einrichtungen. In diesen seien teils lediglich pflegerische, teils alle Tätigkeiten, die körperlich eng an und mit Menschen mit Behinderung ausgeübt würden, begünstigt. Ergänzend seien verschiedene Tätigkeiten im Rettungsdienst begünstigt. Eine derart ausdifferenzierte Regelung sei hinfällig, wenn lediglich auf das persönliche Risiko der Arbeitnehmer abgestellt werde. Bezüglich des vorgebrachten Arguments, Kollegen hätten den Bonus ebenfalls erhalten, sei anzumerken, dass - soweit ersichtlich - 38 Angehörige der Feuerwehr der US Armee einen Antrag auf den Corona-Pflegebonus gestellt hätten, wobei 24 Antragsteller dem Stützpunkt Ansbach zugehörig seien. Von den 38 Antragstellern hätten 28 in der Antragsmaske (zusätzlich) die Tätigkeit eines First Responders (teils auch überörtlich) angegeben. Bewilligt worden sei der Corona-Pflegebonus in zwei Fällen. Aufgrund variierender Angaben in den Anträgen und den verwendeten Suchparametern könnten

diese Zahlen jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Warum es zu der Bewilligung gekommen sei, könne nachträglich nicht mehr aufgeklärt werden. Das LfP habe zur Herstellung einer einheitlichen Entscheidungspraxis im Laufe des Entscheidungszeitraums Handouts für die Sachbearbeitung erstellt. Dennoch seien Fehlentscheidungen im Massenverfahren mit über 350.000 Anträgen nicht gänzlich zu vermeiden. Die richtlinienwidrige Bewilligung an Kollegen vermöge keine Bewilligung an den Kläger zu begründen. Vielmehr habe das LfP im Falle der unberechtigten Auszahlung gemäß Nr. 8 CoBoR die Rückforderung zu prüfen. Dem eventuell zu berücksichtigenden Vertrauensschutz der Empfänger werde hierbei durch entsprechende Anwendung der Art. 48, 49, 49a BayVwVfG Rechnung getragen.

9
Mit Verfügung des Berichterstatters vom 2. Juli 2021 wurden die Klägervertreter auf die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg vom 26. April 2021 - W 8 K 20.2093 - zur Abweisung einer Klage eines als First Responder der Feuerwehr der US Armee tätigen Klägers auf Gewährung des Corona-Pflegebonus hingewiesen und Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 23. Juli 2021 gegeben.

10
Mit Schriftsatz der Klägerbevollmächtigten vom 23. Juli 2021 erklärten diese, dass die Klage aufrechterhalten bleibe. Das LfP argumentiere seine Entscheidung damit, dass der Kläger nicht in einer durch die CoBoR begünstigten Einrichtung tätig sei. Diese Aufzählung solle nach dem Beklagten abschließend sein. Der Kläger sei aber in einer begünstigten Einrichtung tätig. Der Kläger sei nicht nur im Rahmen der „Organisierten Ersten Hilfe“ im Sinne des Art. 2 Abs. 17 BayRDG, sondern im Rettungsdienst im Sinne von Art. 1 und 2 Abs. 1 BayRDG tätig. Auch übe der Kläger die in Anlage 3 der CoBoR genannte Qualifikation des Notfall- und Rettungssanitäters aus. Die Auffassung des Beklagten, dass es auf die Qualifikation des Klägers nicht ankomme, wenn er nicht in einer begünstigten Einrichtung tätig sei, überzeuge nicht. Sie habe keine Grundlage im Gesetz bzw. in der Richtlinie. Auch sei die Aufzählung der Einrichtungen nicht abschließend. Dass der Kläger als First Responder und Rettungssanitäter bei Rettungseinsätzen auch außerhalb der Kaserne entsprechenden Risiken ausgesetzt sei, spiele sehr wohl eine Rolle. Dies habe auch ein Mitarbeiter des Beklagten im Rahmen eines Anrufs beim Arbeitgeber des Klägers signalisiert. Zumindest sei eine teleologische Betrachtungsweise und Auslegung geboten, da der Corona-Pflegebonus denjenigen gewährt werden solle, welche im Rahmen ihrer Tätigkeit einem erhöhten Risiko ausgesetzt gewesen seien. Auch sei die Bewilligung an Kollegen des Klägers nicht richtlinienwidrig gewesen, sodass keine Rückforderung in Betracht komme.

11
In der mündlichen Verhandlung vom 14. September 2021 führte der Vertreter des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege aus, dass der Rettungsdienst auf Anregung des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren, für Sport und Integration begünstigt worden sei, was dafür spreche, die Tätigkeit des Rettungsdienstes restriktiv eng auszulegen. Die Mitarbeiter des Rettungsdienstes seien erst im Verlauf des Aufstellungsprozesses hinzugekommen, in der ersten Aufstellung der CoBoR aber bereits aufgenommen gewesen. Der Klägervertreter führte aus, dass die dargelegte Auslegung der Richtlinie nicht zwingend sei. Der Kläger lässt nunmehr beantragen,

den Beklagten zu verpflichten, unter Aufhebung des streitgegenständlichen Bescheids, dem Kläger den beantragten Corona-Pflegebonus zu bewilligen.

12
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte, die beigezogene Behördenakte sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

13
Für die vorliegende Klage ist der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet, da es sich um eine öffentlichrechtliche Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art handelt. Im Einzelnen wird dazu auf den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg vom 7. Januar 2021 (VG Würzburg, B.v. 7.1.2021 - W 8 K 20.1387 - juris) Bezug genommen.

14

Die Klage ist als Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 Hs. 2 Alt. 1 VwGO) statthaft und auch im Übrigen zulässig. Insbesondere hat der Kläger seine Klage form- und fristgerecht erhoben.

15
Die Klage ist jedoch unbegründet.

16
Der Bescheid des LfP vom 10. August 2020 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten. Er hat keinen Anspruch gegen den Beklagten auf Bewilligung eines CoronaPflegebonus nach der ständigen Verwaltungspraxis des Beklagten auf der Basis der CoBoR in Höhe von 500,00 EUR (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Des Weiteren liegt auch kein atypischer Ausnahmefall vor. Genauso wenig ist der Ausschluss des Klägers vom Corona-Pflegebonus nach der einschlägigen Richtlinie und der Förderpraxis des Beklagten als gleichheitswidriger oder gar willkürlicher Verstoß zu werten.

17
Bei dem Corona-Pflegebonus in der vorliegenden Art handelt es sich - wie sich bereits aus Satz 2 der Vorbemerkung zu den CoBoR ergibt - um eine freiwillige Leistung des Freistaates Bayern, die nach Maßgabe dieser Richtlinie und der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Freistaats Bayern als Billigkeitsleistung (Art. 53 BayHO) ohne Rechtsanspruch im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gewährt wird. Eine explizite Rechtsnorm, die konkret einen Anspruch des Klägers auf Bewilligung der beim Beklagten beantragten Zuwendung begründet, existiert nicht. Vielmehr erfolgt die Zuwendung auf der Grundlage der einschlägigen Förderrichtlinien im billigen Ermessen der Behörde und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel (Art. 23, 44 BayHO). Ein Rechtsanspruch besteht danach nur ausnahmsweise, insbesondere aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis auf Basis der einschlägigen Richtlinien. Die Förderrichtlinien begründen als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften nicht wie Gesetze und Rechtsverordnungen unmittelbar Rechte und Pflichten, sondern entfalten erst durch ihre Anwendung Außenwirkung. Das Gericht ist somit grundsätzlich an den Zuwendungszweck gebunden, wie ihn der Zuwendungsgeber versteht. Für die gerichtliche Prüfung einer Förderung ist deshalb entscheidend, wie die Behörde des zuständigen Rechtsträgers die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz gebunden ist (vgl. konkret zum Corona-Pflegebonus nach der CoBoR etwa VG Würzburg, U.v. 29.3.2021 - W 8 K 20.1574 - juris; U.v. 29.3.2021 - W 8 K 20.1474 - BeckRS 2021, 6980; U.v. 29.3.2021 - W 8 K 20.1386 - BeckRS 2021, 6978; U.v. 15.3.2021 - W 8 K 20.1261 - juris; U.v. 15.3.2021 - W 8 K 20.1125 - juris; U.v. 26.4.2021 - W 8 K 20.2093 - juris; VG München, U.v. 23.3.2021 - M 31 K 20.4082 - juris; U.v. 23.3.2021 - M 31 K 20.4719 - juris; VG Regensburg, GB.v. 20.1.2021 - RO 6 K 20.1523 - BeckRS 2021, 705; vgl. ferner HessVGH, B.v. 4.2.2021 - 10 B 2762/20 - juris Rn. 9 zu einer Corona-Soforthilfe sowie allgemein zu Zuwendungen vergleichbarer Art BayVGH, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - BayVBl 2020, 365 - juris Rn. 26; vgl. auch ausführlich VG Würzburg, U.v. 25.5.2020 - W 8 K 19.1546 - juris sowie B.v. 18.6.2020 - W 8 E 20.736 - juris).

18
Dabei dürfen solche Richtlinien nicht - wie Gesetze oder Verordnungen - gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dienen nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (BayVGH, B.v. 18.5.2020 - 6 ZB 20.438 - juris). Da Richtlinien keine Rechtsnormen sind, unterliegen sie grundsätzlich keiner richterlichen Interpretation. Eine Überprüfung hat sich darauf zu beschränken, ob aufgrund der einschlägigen Förderrichtlinien überhaupt eine Verteilung öffentlicher Mittel vorgenommen werden kann (Vorbehalt des Gesetzes) und bejahendenfalls, ob bei Anwendung der Richtlinien in Einzelfällen, in denen die begehrte Leistung versagt worden ist, der Gleichheitssatz (Art. 3 GG) verletzt oder der Rahmen, der durch die gesetzliche Zweckbestimmung gezogen ist, nicht beachtet worden ist (vgl. BVerwG, U.v. 26.4.1979 - 3 C 111/79 - BVerwGE 58, 45 - juris Rn 24). Aufgrund des freiwilligen Charakters einer Förderung und dem weiten Ermessen des Förderungsgebers bei der Aufstellung von Förderrichtlinien, ist eine entsprechende Nachprüfung der Förderrichtlinien demnach nur im Hinblick auf eine möglicherweise willkürliche Ungleichbehandlung potentieller Förderungsempfänger eröffnet, nicht aber in Form einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (vgl. BVerwG, U.v. 14.3.2018 - 10 C 1/17 - Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr.119 - juris Rn. 15 ff. m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerfG; VG München, U.v. 28.8.2019 - M 31 K 19.203 - juris Rn. 15). Nach der

Willkür-Formel des Bundesverfassungsgerichts (seit U.v. 23.10.1951 - 2 BvG 1/51 - BVerfGE 1, 14, 52 - juris Rn. 147; B.v. 19.101982 - 1 BvL 39,80 - BVerfGE 61, 138, 147 - juris Rn. 34) ist Willkür dann anzunehmen, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Ungleichbehandlung nicht finden lässt.

19
Bei der rechtlichen Beurteilung staatlicher Fördermaßnahmen, die wie hier nicht auf Rechtsnormen, sondern lediglich auf verwaltungsinternen ermessenslenkenden Vergaberichtlinien beruhen, kommt es damit nicht auf eine objektive Auslegung der Richtlinien an, sondern grundsätzlich nur darauf, wie die ministeriellen Vorgaben von der zuständigen Stelle tatsächlich verstanden und praktiziert worden sind (vgl. BayVGH, U.v. 10.12.2015 - 4 BV 15.1830 - juris Rn. 42 m.w.N.). Der Beklagte 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. Insoweit hat er auch die Interpretationshoheit über die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften (vgl. BayVGH, B.v. 14.9.2020 - 6 ZB 20.1652 - juris Rn. 9; B.v. 17.11.2010 - 4 ZB 10.1689 - juris Rn. 19 m.w.N.), so dass es allein darauf ankommt, wie die administrative Binnenvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt wurde.

20
Die Richtlinien setzen Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Hilfen und regeln insoweit die Ermessenshandhabung. Die Ermessensbindung reicht jedoch nur so weit wie die festgestellte tatsächliche ständige Verwaltungspraxis. Die gerichtliche Überprüfung erfolgt nur im Rahmen des § 114 VwGO. Das Gericht hat nicht die Befugnis zu einer eigenständigen oder gar erweiternden Auslegung der Richtlinien (vgl. NdsOVG, U.v. 24.3.2021 - 10 LC 203/20 - juris; SaarlOVG, 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).

21
Ausgangspunkt ist die ständige Verwaltungspraxis in vergleichbaren Fällen, sofern sie nicht im Einzelfall aus anderen Gründen zu rechtswidrigen Ergebnissen führt. Spielraum für die Berücksichtigung der Besonderheiten atypischer Fälle muss bleiben (Ramsauer in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 40 Rn. 42 ff.; Schenke/Ruthig in: Kopp/Schenke, VwGO 26. Aufl. 2020, § 114 Rn. 41 ff.).

22
Nach den dargelegten Grundsätzen hat der Kläger keinen Anspruch auf Gewährung des begehrten Corona-Pflegebonus. Weder die Richtlinie selbst noch ihre Handhabung in ständiger Verwaltungspraxis des Beklagten sind vorliegend zu beanstanden.

23
Mangels gesetzlicher Anspruchsgrundlage - insbesondere ist § 150a SGB XI für den Corona-Pflegebonus des Beklagten nach den CoBoR nicht einschlägig (vgl. VG Würzburg, B.v. 7.1.2021 - W 8 K 20.1387 - BeckRS 2021, 642) - steht dem Kläger nur ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung zu. Bei der dem Gericht gemäß § 114 VwGO nur beschränkt möglichen Überprüfung der Ermessensentscheidung ist der ablehnende Bescheid vom 20. November 2020 im Ergebnis nicht zu beanstanden. Der Beklagte hat insbesondere den Rahmen, der durch die haushaltsrechtliche Zweckbestimmung gezogen wurde, eingehalten, den erheblichen Sachverhalt vollständig und im Ergebnis zutreffend ermittelt und sich bei der eigentlichen Beurteilung an allgemeingültige Bewertungsmaßstäbe gehalten, insbesondere das Willkürverbot und das Gebot des Vertrauensschutzes nicht verletzt.

24
Der Kläger war und ist ausweislich seiner Angaben im Antragsformular und im Klageverfahren hauptberuflich bei der Feuerwehr der US-Armee und in dem Rahmen auch als First Responder aktiv. Diese Tätigkeit führt nicht zu einer Anspruchsberechtigung des Klägers auf Bewilligung eines Corona-Pflegebonus nach der ständigen Verwaltungspraxis des Beklagten aufgrund der CoBoR. Denn nach der Förderpraxis des Beklagten auf der Basis der CoBoR werden im Rahmen des Corona-Pflegebonus im vorliegenden Zusammenhang nur Rettungssanitäter, Rettungsassistenten, Notfallsanitäter und nichtärztliche Einsatzkräfte im öffentlichen Rettungsdienst, wie er im Bayerischen Rettungsdienstgesetz (BayRDG) geregelt ist, im Einklang mit Nr. 2 Satz 4 und Anlage 3 der CoBoR gefördert und nicht First Responder.

Anhaltspunkte dafür, dass der Beklagte auf der Basis der Richtlinie eine andere Förderpraxis verfolgt hätte, sind weder vorgebracht noch sonst ersichtlich.

25
Nach dem Vorbringen des Beklagten wurden nach Überzeugung der Kammer in der Förderpraxis vielmehr First Responder als solche nicht bewusst und der CoBoR folgend mit dem Corona-Pflegebonus bedacht (vgl. auch HessVGH, B.v. 4.2.2021 - 10 B 2762/20 - juris Rn. 11 und 14 zu einer Corona-Soforthilfe). Der Umstand, dass einzelne Fälle vorgekommen sind, in denen offenbar First Responder im Widerspruch zur Richtlinie und zur gängigen Förderpraxis gleichwohl den Corona-Pflegebonus erhalten haben, begründet keine andere Förderpraxis. Denn es ist nicht erkennbar, dass der Urheber der CoBoR eine solche richtlinienwidrige Abweichung gebilligt oder geduldet hätte. Die Verwaltungsvorschriften antizipieren die Verwaltungspraxis insoweit, als sie eine generalisierende Willenserklärung der die Richtlinien erlassenden Behörde enthalten, eine unbestimmte Vielzahl künftiger Fälle in einer bestimmten Weise zu behandeln. Weichen die Behörden in Einzelfällen ohne rechtfertigenden Grund von einer Richtlinie ab, könnte eine stillschweigende Aufgabe oder eine Änderung der Verwaltungspraxis nur angenommen werden, wenn dies von der für die Richtlinie verantwortlichen Stelle - hier dem zuständigen Ministerium (Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege) - in seinem Willen aufgenommen und von diesem bewusst gebilligt und geduldet worden wäre (NdsOVG, U.v. 3.2.2021 - 10 LC 149/20 - AUR 2021, 98 - juris Rn. 44). Hierfür ist nichts ersichtlich oder durch die Klägerseite vorgetragen. Vielmehr trug der in der mündlichen Verhandlung anwesende Vertreter des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vor, dass Mitarbeitende des Rettungsdienstes ursprünglich gar nicht in den Begünstigtenkreis des Corona-Pflegebonus aufgenommen werden sollten. Dies geschah erst auf Initiative des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren, für Sport und Integration, war jedoch bereits in der ersten Aufstellung so übernommen. Aufgrund dessen sei der Rettungsdienstbegriff entsprechend restriktiv und eng auszulegen. Überdies hat das LfP in seinem Klageerwiderungsschriftsatz vom 12. Januar 2021 ausgeführt, dass - soweit ersichtlich - von 38 Antragstellern, von denen 24 dem Stützpunkt Ansbach zugehörig sind, 28 die Tätigkeit als First Responder angegeben hätten und der Corona-Pflegebonus in zwei Fällen gewährt worden sei, wobei die Einzelumstände dazu nicht mehr aufgeklärt werden könnten. Soweit die Klägerbevollmächtigten in ihrem Klageschriftsatz vom 10. Dezember 2020 ausführten, dass mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter desselben Arbeitgebers sowie sogar von derselben Dienststelle des Klägers den Pflegebonus erhalten haben, konkretisierten sie diesen Vortrag auch in der mündlichen Verhandlung nicht weiter. Bei der Kammer sind zudem mehrere Klageverfahren von weiteren Personen, die als First Responder bei der US-Army tätig sind, anhängig, was den Vortrag der Beklagtenseite zur überwiegenden Ablehnung der Anträge auf Bewilligung des Corona-Pflegebonus für diesen Personenkreis bekräftigt. Eine gefestigte Förderpraxis des Beklagten, dass auch Personen, die Tätigkeiten wie der Kläger ausüben, in die Begünstigtenstellung nach der CoBoR aufgenommen wurden, ist daher weder erkennbar noch substantiiert vorgetragen.

26
Die Förderpraxis auf Basis der einschlägigen Richtlinie stellt sich daher vielmehr wie folgt dar: Nach Nr. 2 CoBoR sind begünstigt im Sinne der Richtlinie Pflegende in Krankenhäusern, Rehabilitationskliniken, stationären Alten-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen sowie ambulanten Pflegediensten (Nr. 2 Satz 1). Ebenso begünstigt sind tatsächlich in der Pflege Tätige, deren ausgeübte berufliche Tätigkeit der Pflege entspricht und mit dieser vergleichbar ist (Nr. 2 Satz 2) sowie Rettungssanitäter, Rettungsassistenten, Notfallsanitäter und nichtärztliche Einsatzkräfte im Rettungsdienst (Nr. 2 Satz 4). Beispielhafte Aufzählungen der Begünstigten sind in den Anlagen 1, 2 und 3 zu den CoBoR näher ausgeführt (Nr. 2 Satz 5).

27
Der Beklagte hat entsprechend ausgeführt, dass in ständiger Verwaltungspraxis eine zweistufige Prüfung vorgenommen wird. Zunächst kommt es darauf an, ob der jeweilige Antragsteller in einer begünstigungsfähigen Einrichtung tätig ist und falls ja, ob die konkrete Tätigkeit nach Maßgabe der CoBoR im Sinne einer pflegerischen Tätigkeit förderfähig ist. Maßgeblich für eine Förderung ist nach ständiger Verwaltungspraxis des Beklagten, dass beide Voraussetzungen kumulativ vorliegen (vgl. etwa VG Würzburg, U.v. 29.3.2021 - W 8 K 20.1474 - BeckRS 2021, 6980 Rn. 26; U.v. 15.3.2021 - W 8 K 20.1125 - juris Rn 32; VG München, U.v. 23.3.2021 - M 31 K 20.4082 - juris Rn. 27).

28

Ausgehend hiervon war der Kläger im Antragszeitraum nicht in einer begünstigungsfähigen Einrichtung, dem öffentlichen Rettungsdienst, tätig. Der Beklagte hat im Klageerwiderungsschriftsatz ausdrücklich erklärt, das LfP richtete sich in seiner Verwaltungspraxis bei der Förderung des Rettungsdienstes nach dem öffentlichen Rettungsdienst, wie er im Bayerischen Rettungsdienstgesetz geregelt sei, aus. Im Rettungsdienstgesetz sei unter anderem geregelt, dass der First Responder nicht unter dem öffentlichen Rettungsdienst falle. Weiter führte das LfP für den Beklagten aus, die Aufzählung der begünstigten Einrichtungen erfolge in der CoBoR abschließend. Gemäß Art. 2 Abs. 17 Satz 2 BayRDG sei die Ersthilfe jedoch ausdrücklich kein Bestandteil des Rettungsdienstes, sondern diene lediglich dessen Unterstützung. Rettungsdienstliche Leistungen im Sinne des Art. 1 Abs. 1 BayRDG würden außerhalb des Stützpunkte der US-Armee nicht erbracht.

29
Gemessen an der in der beschriebenen Weise gehandhabten Förderpraxis des Beklagten fällt der Kläger mit seiner konkreten Tätigkeit als First Responder bei der Feuerwehr nicht unter die gemäß der CoBoR begünstigten Personen.

30
Die Kammer stellt in Übereinstimmung mit der bisher ergangenen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sowie der Rechtsprechung der Kammer fest, dass in Art. 1 Satz 1 BayRDG der Rettungsdienst in Bayern definiert ist. Art. 1 Satz 2 BayRDG stellt klar, dass der Rettungsdienst in Bayern eine öffentliche Aufgabe darstellt und demgemäß durch einen öffentlichen Rettungsdienst sicherzustellen ist. Weiter enthält Art. 2 BayRDG eine Reihe von Legaldefinitionen. Unter anderem ist in Art. 2 Abs. 17 Satz 1 BayRDG definiert, dass die organisierte Erste Hilfe - wie die Tätigkeit des Klägers als First Responder - die nachhaltig, planmäßig und auf Dauer von einer Organisation geleistete Erste Hilfe am Notfallort bis zum Eintreffen des Rettungsdienstes ist. Art. 2 Abs. 17 Satz 2 BayRDG bestimmt weiter ausdrücklich, dass diese organisierte Erste Hilfe weder Bestandteil des öffentlichen Rettungsdienstes noch dessen Ersatz ist, sondern lediglich der Unterstützung dient. Die Tätigkeit des First Responder dient der Überbrückung des therapiefreien Intervalls bis zum Eintreffen des öffentlichen Rettungsdienstes. Mit der Legaldefinition ist klargestellt, dass die Erste Hilfe weder bei der Frage der Hilfsfrist und Organisation des Rettungsdienstes berücksichtigt werden kann, noch dem Sicherstellungsauftrag des Rettungszweckverbandes für den Rettungsdienst und Feueralarmierung als Aufgabenträger des Rettungsdienstes unterliegt (siehe Dirnberger/Henneke/Meyer/Schliesky/Schwarting/Sponer /Steger/Stubenrauch/Winkel/Klang/Bülow/Dieter/Haßenkamp/Zimmermann, Bayerisches Rettungsdienstgesetz, PdK Bay K-23, Oktober 2019, Art. 1 und Art. 2 BayRDG, jeweils Erläuterungen). First Responder sind nicht Bestandteil des öffentlichen Rettungsdienstes und lassen sich auch sonst nicht im Sinne des Art. 1 und 2 BayRDG unter diesen Rettungsdienst subsumieren (VG Augsburg, U.v. 5.11.2013 - Au 3 K 13.577 - juris Rn. 34; VG Würzburg U.v. 26.4.2021 - W 8 K 20.2093 - BeckRS 2021, 9387 Rn. 31).

31
Auch die First Responder-Tätigkeit im Rahmen der Feuerwehr stellt nicht die eigentliche rettungsdienstliche Versorgung dar (Schulz, Brandschutz in Bayern, Teil II, Bayerisches Feuerwehrgesetz, PdK Bay K-16, September 2020, Art. 1 BayFwG, Erl. 1.2). Die Leistung von Erster Hilfe durch die Feuerwehr, auch in Form der organisierten Ersten Hilfe im Sinne von Art. 2 Abs. 17 BayRDG und Art. 2 Abs. 6 Integrierte Leitstellen-Gesetz (ILSG) - First Responder - ohne unmittelbaren Zusammenhang zu einem Einsatz im abwehrenden Brandschutz oder in der technischen Hilfeleistung ist grundsätzlich keine Pflichtaufgabe der Feuerwehr, sondern eine freiwillige Aufgabe gemäß Art. 4 Abs. 3 BayFWG. Ihre Aufgabe ist es, im Vorfeld des Rettungsdienstes organisiert Erste Hilfe zu leisten (Schulz, Brandschutz in Bayern, Teil II, Bayerisches Feuerwehrgesetz, PdK Bay K-16, September 2020, Art. 4 BayFwG, Erl. 6.1; vgl. auch Nr. 4.7 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration über den Vollzug des Bayerischen Feuerwehrgesetzes - VollzBekBayFwG - vom 28.9.2020, BayMBl. Nr. 597).

32
Die dargelegte richtliniengeleitete Verwaltungspraxis mit der Beschränkung des Corona-Pflegebonus auf den öffentlichen Rettungsdienst unter Ausschluss sonstiger Erste-Hilfe-Leistungen begegnet im Ergebnis keinen rechtlichen Bedenken. Insbesondere orientiert sich diese Verwaltungspraxis in ermessensfehlerfreier Weise an sachlich vertretbaren Maßstäben und überschreitet nicht die Grenzen des Willkürverbotes.

33

Denn es ist allein Sache des Zuwendungsgebers, die Modalitäten einer Förderung festzulegen, seine Richtlinien auszulegen und den Förderzweck zu bestimmen (vgl. BayVGH, B.v. 14.9.2020 - 6 ZB 20.1652 - juris m.w.N.) und seine Förderpraxis nach seinen Vorstellungen entsprechend auszurichten. 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). Geboten ist so eine bayernweit gleichmäßige und willkürfreie Mittelverteilung. Nicht erlaubt ist eine uneinheitliche und damit objektiv willkürliche Förderpraxis (vgl. BayVGH, U.v. 25.7.2013 - 4 B 13.727 - DVBl 2013, 1402). Dabei steht dem Richtliniengeber frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden. Die Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute 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 beruhten (vgl. NdsOVG, U.v. 24.3.2021 - 10 LC 203/20 - juris Rn. 33 ff.; VG Würzburg, U.v. 25.5.2020 - W 8 K 19.1546 - juris Rn. 48; VG Köln, G.v. 17.8.2015 - 16 K 6804/14 - juris m.w.N; jeweils. m.w.N.).

34
Zwar ist, wie der Klägervertreter in der mündlichen Verhandlung zutreffend ausführt, der oben dargestellte Begriff des Rettungsdienstes bei der Auslegung der CoBoR nicht zwingend so restriktiv zu verstehen, dies entspricht jedoch der allgemeinen Förderpraxis des Beklagten und ist - mangels Verstoßes gegen das Willkürverbot - auch rechtlich nicht zu beanstanden. Dem Gericht ist vielmehr eine eigene erweiternde Auslegung versagt. Auch beim CoronaPflegebonus kommt es nicht darauf an, ob es zu der festgestellten Verwaltungspraxis Alternativen gäbe und auch die Tätigkeit des First Responder hätte gefördert werden können. Willkür ist bereits dann zu verneinen, wenn sich der Beklagte bei der Festlegung der Förderfälle von sachlichen Erwägungen hat leiten lassen. Dies ist wie ausgeführt hier der Fall, weil die Unterscheidung zwischen dem öffentlichen Rettungsdienst nach dem Bayerischen Rettungsdienstgesetz und anderen diesen unterstützende Erste-Hilfe-Einrichtungen, wie dem First Responder, vertretbar und angesichts des Förderzwecks nachvollziehbar ist (vgl. etwa zum „Bufdi“ VG Würzburg, U.v. 29.3.2021 - W 8 K 20.1574 - juris Rn. 33; VG München, U.v. 23.3.2021 - M 31 K 20.4719 - juris Rn. 14 f.; jeweils m.w.N.).

35
Für den Schluss auf eine willkürliche Fassung oder Handhabung der Förderrichtlinien bestehen unter Berücksichtigung des Vorbringens des Beklagten keine triftigen Anhaltspunkte. Die Nichtförderung des Klägers mangels Zugehörigkeit zum öffentlichen Rettungsdienst ist nicht sachwidrig, sondern vertretbar.

36
Denn der Pflegebonus ist entsprechend der Ausführungen des Beklagten in ständiger Praxis keine Gefahrenzulage aufgrund eines erhöhten Risikos sich mit dem Coronavirus SARSCoV-2 zu infizieren und wird - wie auch andere Klageverfahren belegen (vgl. etwa VG Würzburg, U.v. 29.3.2021 - W 8 K 20.1474 - juris und U.v. 29.3.2021 - W 8 K 20.1574 - juris oder U.v. 15.3.2021 - W 8 K 20.1125 - juris; jeweils m.w.N.) - in ständiger Praxis auch nicht als solche verstanden. Vielmehr knüpft der Pflegebonus primär an den Umstand an, dass Pflegekräfte in stationären Einrichtungen im relevanten Zeitraum vielfach versuchen mussten, sozialen Ersatz für die Präsenz von Angehörigen zu leisten, welche aufgrund von Besuchsverboten die Einrichtungen nicht besuchen durften (vgl. Antwort des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege auf eine schriftliche Anfrage des Abgeordneten Krahl vom 28.10.2020, LT-Drs. 18/11079, S. 2). Für die Begünstigung kommt es damit nicht auf ein erhöhtes Infektionsrisiko oder die Erschwernisse bzw. Herausforderungen, welchen sich Pflegende oder sonstige in den entsprechenden Einrichtungen Tätige aufgrund der pandemiebedingten Situation gegenübersahen, wie etwa erhöhte Vorsichts- oder Hygienemaßnahmen, sondern vielmehr auf die zusätzlich zu leistende Substitution sozialer Kontakte im stationären Bereich der Pflege. Der Beklagte hat auch in bislang geführten Verwaltungsstreitverfahren dargelegt, dass der Corona-Pflegebonus nicht auf ein Ansteckungsrisiko abstellt und auch nicht Ausgleich für eine erhöhte Infektionsgefahr ist und so auch nicht als „Gefahrenbonus“ zu verstehen ist. Danach sind unter anderem bestimmte Personen im Krankenhaus begünstigt worden und auch der Rettungsdienst, der die Patienten zum Krankenhaus bringt. Liegen sachgerechte Kriterien wie hier vor, ist es jedenfalls nicht willkürlich, wenn der Beklagte bei seiner Abgrenzung nicht maßgeblich auf ein konkretes Kontaktverhältnis und/oder eine Gefährdungssituation oder auch sonstige besondere Belastungssituation abstellt bzw. nicht jede Person begünstigt, die mit möglichen Corona-Infizierten in

Kontakt getreten sind oder sonst in irgendeiner Form unter Umständen einem höheren Risiko einer Infektion mit dem SARS-CoV-2 ausgesetzt war (vgl. nur VG Würzburg, U.v. 29.3.2021 - W 8 K 20.1574 - juris).

37
Nach alledem sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die CoBoR und/oder die Förderpraxis ermessensfehlerhaft oder willkürlich wären. Vielmehr erfolgt durch die bewusst getroffene Unterscheidung zwischen dem öffentlichen Rettungsdienst und sonstigen Rettungstätigkeiten - wie schon ausgeführt - eine Gleichbehandlung mit allen anderen Personen bei der Feuerwehr, insbesondere den First Respondern, in parallelen Fallgestaltungen nach sachgerechten Kriterien. Der Kläger wird nicht anders behandelt als andere Antragsteller bei der Feuerwehr, konkret als First Responder. Infolgedessen liegt auch keine Ungleichbehandlung, sondern eine Gleichbehandlung zu vergleichbaren Förderfällen vor.

38
Ergänzend ist anzumerken, dass der Kläger - selbst bei einer wie von den Beteiligten vorgetragenen rechtswidrigen Förderung einzelner anderer Personen als First Responder - „keine Gleichbehandlung im Unrecht“ für sich beanspruchen kann (vgl. statt vieler BVerwG, U.v. 26.2.1993 - 8 C 20/92 - BVerwGE 92, 153 - juris Rn. 14 m.w.N.; NdsOVG, U.v. 24.3.2021 - 10 LC 203/20 - juris Rn. 37 und 51 f.). Art. 3 Abs. 1 GG begründet keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Verhältnis zu solchen Personen, denen rechtswidrige Vergünstigungen zugewandt wurden. Mit einer in Einzelfällen unrichtigen Sachbehandlung hat der Beklagte, wie schon ausgeführt, keine abweichende Verwaltungspraxis konstituiert. Es ist nicht erkennbar, dass der Urheber der CoBoR eine betreffende Abweichung billigt oder duldet. Dafür bedürfte es einer aus den Umständen des Einzelfalls erkennbar werdenden Absicht, zukünftig vergleichbare Fälle ebenso zu behandeln. Eine solche Praxis setzt dabei bewusst und gewollt einen dauerhaft geänderten Vollzug voraus, der sich aus einem im Nachhinein als fehlerhaft erkannte Rechtsanwendung im Einzelfall gerade nicht ergibt. Eine Abweichung in Einzelfällen ohne rechtfertigenden Grund begründet keine Änderung der Verwaltungspraxis (NdsOVG, U.v. 24.3.2021 - 10 LC 203/20 - juris Rn 29.f.; U.v. 3.2.2021 - 10 LC 149/20 - juris Rn. 42 und 44; VG München, U.v. 23.3.2021 - M 31 K 20.4082 - juris Rn. 42) und damit auch keinen Anspruch des Klägers. Denn der Kläger kann nicht verlangen, dass der gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebundene Beklagte gegenüber ihm gewissermaßen seinen Fehler wiederholt und entsprechend eine rechtswidrige Bewilligung der Förderung ausspricht. Vielmehr wird umgekehrt hinsichtlich der rechtswidrig Begünstigten ein Rücknahmeverfahren einzuleiten sein. Das LfP hat in der Klageerwiderung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei den First Respondern, die von ihm die Förderung erhalten hätten, die Rückforderung geprüft werde.

39
Vor diesem Hintergrund ist auch kein atypischer Ausnahmefall gegeben, der eine abweichende Entscheidung des Beklagten hätte gebieten müssen (vgl. OVG NW, B.v. 29.5.2017 - 4 A 516/15 - juris), weil der konkrete Sachverhalt keine außergewöhnlichen Umstände aufweist, die von den Richtlinien und der darauf basierenden Förderpraxis nicht erfasst werden und von solchem Gewicht sind, dass sie eine Abweichung von der im Regelfall vorgesehenen Rechtsfolge erfordern.

40
Anhaltspunkte dafür, dass gerade beim Kläger ein derart atypischer Fall vorliegt, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Vielmehr betrifft die Nichtförderung von First Respondern keine atypische Besonderheit, die eine abweichende Behandlung gebietet, sondern betrifft eine gängige Praxis in einer typischen Fallkonstellation, die nach Ausgestaltung der Förderpraxis und des praktizierten Förderverfahrens gerade nicht gefördert werden sollte.

41
Im Ergebnis war die Klage abzuweisen.

42
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.