Titel:

Verletzung der Mitwirkungspflicht rechtfertigt Versagung des Corona-Pflegebonus

Normenketten:

BayVwVfG § 26
BayCoBoR
VwGO § 86 Abs. 1
GG Art. 3 Abs. 1

Leitsatz:

Den Corona-Pflegebonus kann nicht beanspruchen, wer trotz mehrmaliger Aufforderung nicht den Nachweis durch eine aussagekräftige Arbeitgeberbescheinigung führt, dass und in welchem Umfang er oder sie pflegerisch zum maßgeblichen Zeitpunkt tätig geworden ist. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Corona-Pflegebonus, Mitwirkungspflicht, materielle Beweislast, Nachweis pflegerischer Tätigkeit, Corona, Pflegebonus, pflegerische Tätigkeit, Arbeitgeberbescheinigung, Nachweis

Fundstelle:

BeckRS 2021, 705

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen einen Bescheid des Beklagten, mit dem die Gewährung eines Bonus für Pflege- und Rettungskräfte in Bayern (Corona-Pflegebonus) abgelehnt worden ist und begehrt die Verpflichtung des Beklagten zur Bewilligung des Corona-Pflegebonus in Höhe von 500 EUR.

2
Am 6. Mai 2020 beantragte die Klägerin mittels Onlineformblättern unter Beifügung eines Identitätsnachweises und einer Arbeitgeberbescheinigung vom 20. April 2020 die Gewährung des Corona-Pflegebonus. Entsprechend der Arbeitgeberbescheinigung sei sie im … in …, Senioren Wohn- und Pflegeheim, mit einer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von über 25 Stunden im Bereich des stationären Pflegedienstes als Hauswirtschafterin beschäftigt.

3
Mit Bescheid vom 5. August 2020 lehnte der Beklagte den Antrag auf Gewährung des Corona-Pflegebonus ab.

4
Zur Begründung führte der Beklagte an, dass die Zuwendung in Ausübung billigen Ermessens als freiwillige Leistung ohne Rechtsanspruch und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel erfolge. Dies sei in den Vorbemerkungen der Richtlinie über die Gewährung eines Bonus für Pflege- und Rettungskräfte in Bayern (Corona-Pflegebonusrichtlinie - CoBoR) klargestellt. Die einschlägige Förderrichtlinie sei Grundlage für die behördliche Ermessensentscheidung und für die Ausübung der den Gleichheitssatz wahrenden Verwaltungspraxis maßgeblich. Nach Nr. 2 CoBoR seien Begünstigte im Sinne dieser Richtlinie Pflegende in Krankenhäusern, Rehabilitationskliniken, stationären Alten-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen sowie ambulanten Pflegediensten. Ebenso begünstigt seien tatsächlich in der Pflege eingesetzte Tätige, deren ausgeübte berufliche Tätigkeit der Pflege entspreche und mit dieser vergleichbar sei. Auch Rettungssanitäter, Rettungsassistenten, Notfallsanitäter und nichtärztliche Einsatzkräfte im Rettungsdienst seien Begünstigte. Auszubildende einer der benannten staatlich anerkannten Berufsgruppen seien ebenfalls begünstigt.

5

Ihren eigenen Angaben zufolge sei die Antragstellerin als Hauswirtschafterin im … tätig. Mit dieser Tätigkeit in dieser Einrichtung gehe sie weder einer der benannten Tätigkeiten nach, noch übe sie eine der in den Anlagen zur CoBoR benannten Qualifikationen aus, sodass der Antrag abzulehnen sei.

6
Mit Schriftsatz vom 13. August 2020, eingegangen bei Gericht am 18. August 2020, hat die Klägerin Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg erhoben.

7
Laut Qualifikationsregister Langzeitpflege vom Bayerischen Staatsministerium für Gesundheit und Pflege seien Mitarbeiter, die in der Hauswirtschaft tätig seien, anspruchsberechtigt. Sie sei seit über 14 Jahren in einem Pflegeheim als leitende Hauswirtschafterin tätig. Zusätzlich habe sie noch eine Ausbildung als Pflegeassistentin. Zu ihren täglichen Aufgaben gehöre es, dass sie neben ihren hauswirtschaftlichen Tätigkeiten für alle Anliegen jedes einzelnen der Bewohner zuständig sei. Ihre Einrichtung werde mit Essen beliefert, sodass ihre Arbeit nichts mit Küche oder Kochen zu tun habe, sondern ausschließlich mit dem Versorgen und Betreuen der Bewohner. Dies umfasse die Eingabe von Essen, das Wechseln verschmutzter Kleidung, das Waschen von Gesicht und Händen, Fahrten mit dem Rollstuhl oder begleitend mit dem Rollator sowie Gespräche und seelische Aufmunterung. Sie sei somit am Bewohner pflegend tätig. Kolleginnen mit der gleichen Berufsbezeichnung hätten den Pflegebonus ohne Probleme ausbezahlt bekommen. Die Auszahlung per Zufallsprinzip sei ungerecht.

8
Die Klägerin beantragt sinngemäß,

den Bescheid des Beklagten vom 5. August 2020 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, der Klägerin den Corona-Pflegebonus in Höhe von 500 EUR zu bewilligen.

9
Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

10
Zur Begründung führt der Beklagte an, dass die Klägerin im Rahmen des Klageverfahrens trotz zweimaliger Nachforderung keine gesonderte Arbeitgeberbestätigung nachgereicht habe, aus welcher hervorgehe, zu welchem Stundenanteil sie im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit pflegerisch tätig gewesen sei. Auf dieser Grundlage könne der Klage nicht abgeholfen werden. Sie erfülle angesichts ihrer ausgeübten Tätigkeit nicht die Anspruchsvoraussetzungen der CoBoR. Nach Nr. 2 Satz 5 CoBoR finde sich in den Anlagen zur Richtlinie eine beispielhafte Auflistung von begünstigten Berufsbildern. Allen gemeinsam sei, dass es sich dabei um Pflegeberufe und um Berufe, die eine Tätigkeit eng an und mit alten, kranken und behinderten Menschen erfordere, handle. Die angegebene Tätigkeit der Klägerin als Hauswirtschafterin sei weder in den Anlagen zur Richtlinie ausdrücklich benannt noch sei sie gemäß den Antragsunterlagen mit einer Tätigkeit der Pflege vergleichbar oder entspreche einer solchen. In den genannten Beispielen handle es sich nur um Regelbeispiele. Im Rahmen der ständigen Verwaltungspraxis werde auch auf die konkrete pflegerische Tätigkeit abgestellt. Im vorliegenden Fall habe die Klägerin keine pflegerische Tätigkeit vorgetragen. Zudem habe sie keinen (Zeit-)Nachweis darüber erbracht, dass sie tatsächlich in der Pflege eingesetzt gewesen sei.

11
Auf Nachfrage des Gerichts hinsichtlich der Vorlage einer entsprechenden Arbeitgeberbescheinigung nahm die Klägerin mit E-Mail vom 22. Dezember 2020 dahingehend Stellung, dass sie bereits in einigen Schreiben ihre berufliche Tätigkeit ausführlich beschrieben habe. Eine zusätzliche Arbeitgeberbescheinigung werde ihr Arbeitgeber nicht ausstellen, weil er es für nicht notwendig ansehe, nachdem in ihrem Team mit zwölf Kolleginnen acht Mitarbeiterinnen den Corona-Pflegebonus ohne Probleme erhalten hätten. Die Anträge von vier Mitarbeiterinnen seien abgelehnt worden, obwohl alle den Antrag mit der gleichen Berufsbezeichnung eingereicht hätten.

12
Mit gerichtlichen Schreiben vom 22. Dezember 2020 wurden die Parteien zu einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung durch Urteil oder durch Gerichtsbescheid angehört. Zu einer Entscheidung ohne

mündliche Verhandlung durch Urteil erklärte der Beklagte mit am 14. Januar 2021 eingegangenem Schreiben sein Einverständnis. Die Klägerin äußerte sich nicht.

13
Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze und auf die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

14
Über die Klage entscheidet das Gericht ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid, da die Streitsache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist, § 84 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Ein Einverständnis der Parteien ist nicht erforderlich.

15
Die zulässige Klage ist unbegründet. Der Bescheid des Landesamtes für Pflege vom 5. August 2020 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 VwGO. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Bewilligung des Corona-Pflegebonus, weil sie die Voraussetzungen der einschlägigen Richtlinie in der vom Beklagten ausgeübten Verwaltungspraxis nicht erfüllt.

16
Rechtsgrundlage für den Anspruch auf Bewilligung der Verpflegungspauschale und maßgeblich für die Prüfung der Zuwendungsvoraussetzungen ist die Corona-Pflegebonusrichtlinie (CoBoR) vom 30. April 2020, geändert durch Bekanntmachung vom 15. Mai 2020.

17
Bei der vorliegend begehrten Zuwendung handelt es sich um eine freiwillige Leistung, die der Freistaat Bayern auf der Grundlage von und im Einklang mit Art. 44 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 23 der Bayerischen Haushaltsordnung (BayHO) und den einschlägigen Förderrichtlinien gewährt. Nach der Vorbemerkung der CoBoR wird ausdrücklich klargestellt, dass die Verpflegungspauschale eine freiwillige Leistung ist und nach Maßgabe der Richtlinie und der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Freistaates Bayern als Billigkeitsleistung ohne Rechtsanspruch im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gewährt wird.

18
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 durch den Gleichheitssatz gebunden ist. Dabei darf eine solche Richtlinie nicht - wie Gesetze oder Rechtsordnungen - gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, einem dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (vgl. BVerwG, B.v. 11.11.2008 - 7 B 38.08 - juris, Rn. 9; BayVGH, B.v. 7.4.2020 - 6 ZB 19.1647 - BeckRS 2020, 9635; U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.1840 - juris, Rn. 26).

19
Ein Anspruch auf die Zuwendung besteht im Einzelfall über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz dann, wenn die in den Richtlinien dargelegten Fördervoraussetzungen vorliegen und vergleichbare Anträge in ständiger Förderpraxis des Beklagten auch positiv verbeschieden werden. Die rechtliche Prüfung im vorliegenden Fall hat nicht daran anzusetzen, wie die für die Zuwendungen maßgeblichen Förderrichtlinien auszulegen wären, sondern daran, welche Förderpraxis des Beklagten dem Zuwendungsbescheid zugrunde lag (vgl. BayVGH, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - juris, Rn. 27).

20

Zweck der Richtlinie ist nach Nr. 1 Sätze 2 bis 7 der CoBoR u.a., dass mit der Gewährung des Corona-Pflegebonus das überdurchschnittliche Engagement der in Bayern in der professionellen Pflege und im Rettungsdienst und in den stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe Tätigen auch im Hinblick auf die aktuelle Corona-Pandemie auch für die Zukunft besonders gewürdigt und anerkannt werde. Nach Nr. 2 seien Begünstigte die Pflegenden in Krankenhäusern, Rehabilitationskliniken, stationären Alten-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen sowie ambulanten Pflegediensten. Ebenso begünstigt seien tatsächlich in der Pflege Tätige, deren ausgeübte berufliche Tätigkeit der Pflege entspreche und mit dieser vergleichbar sei. In Satz 5 wird auf eine beispielhafte Auflistung der Begünstigten in den Anlagen 1, 2 und 3 verwiesen. Nach Anlage 1 können im Bereich der stationären Langzeitpflege Personen mit explizit aufgeführten Berufsqualifikationen begünstigt sein. Nach Nr. 5.2 Satz 1 ist dem Antrag u.a. ein Nachweis über die Beschäftigung beizufügen. Nach Nr. 5.2 Satz 4 kann das Landesamt für Pflege weitere Nachweise verlangen.

21
Zwischen den Beteiligten offenbar nicht streitig ist die Tatsache, dass die Klägerin in einer dem Grunde nach der Richtlinie unterfallenden Einrichtung beschäftigt ist. Die Klägerin unterfällt jedoch nicht dem begünstigten Adressatenkreis der CoBoR, da sie einen Nachweis, pflegerisch tätig zu sein, nicht erbracht hat.

22
Nach Art. 26 Abs. 2 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) haben die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens bei der Ermittlung des Sachverhaltes mitzuwirken, insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel beizubringen. Ihre Nichterfüllung kann ohne explizite Rechtsgrundlage zwar nicht erzwungen werden, hat aber gerade im Bereich der Leistungsverwaltung mittelbar nachteilige Rechtsfolgen. Im Rahmen der Beweiswürdigung hat die Behörde den Umstand zu berücksichtigen, dass der Beteiligte an der Sachverhaltsermittlung nicht mitgewirkt hat (vgl. nur beispielhaft: Stelkens/Bonk/Sachs/Kallerhoff/Fellenberg, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 26, Rn. 44 ff.; BeckOK VwVfG/Herrmann, 49. Ed. 1.10.2020, VwVfG § 26, Rn. 36 ff.). Trotz mehrfacher Aufforderung durch den Beklagten, einen entsprechenden Nachweis ihres Arbeitgebers vorzulegen, konnte oder wollte die Klägerin dem nicht nachkommen.

23
Darüber hinaus ist die Klägerin auch ihrer prozessualen Mitwirkungspflicht im Rahmen des von ihr angestrengten Verwaltungsprozesses nicht nachgekommen.

24
Gem. § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind die Beteiligten bei der Amtsermittlung heranzuziehen. Eine unzureichende Beteiligtenmitwirkung bei der Sachverhaltserforschung hat die entsprechende Berücksichtigung bei der Beweiswürdigung zur Folge (NK-VwGO/Stephan Rixen, 5. Aufl. 2018, VwGO § 86, Rn. 73; BeckOK VwGO/Breunig, 55. Ed. 1.10.2020, VwGO § 86, Rn. 47). Mit gerichtlichem Schreiben vom 16. Dezember 2020 und im Rahmen der Anhörung zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid vom 23. Dezember 2020 wurde der Klägerin die Notwendigkeit einer entsprechenden Arbeitgeberbescheinigung hinreichend deutlich vor Augen geführt. Mit E-Mail vom 22. Dezember 2020 hat die Klägerin jedoch ebenso deutlich vorgetragen, dass die seitens des Beklagten für notwendig erachtete Arbeitgeberbescheinigung nicht vorgelegt werden wird.

25
Die materielle Beweislast des Vorliegens der Anspruchsvoraussetzungen für eine die Bewilligung des Corona-Pflegebonus begehrende Antragstellerin liegt jedoch bei dieser. Denn es gilt als allgemeiner Grundsatz der materiellen Beweislast, dass die Nichterweislichkeit von Tatsachen, aus denen ein Beteiligter für ihn günstige Rechtsfolgen herleitet, zu seinen Lasten geht, es sei denn, dass die im Einzelfall einschlägige Norm selbst eine besondere Regelung trifft. Abweichend von dieser Grundregel kann es gerechtfertigt sein, Ungewissheiten und Unklarheiten bei der Beweislastentscheidung zum Nachteil desjenigen Beteiligten ausgehen zu lassen, in dessen Verantwortungs- und Verfügungssphäre diese fallen oder der die Beweisführung schuldhaft vereitelt (BVerwG, B.v. 6.6.2017 - 8 B 69.16 - juris, Rn. 4 mit umfassenden Nachweisen; VG Köln, U.v. 28.9.2017 - 13 K 6120/17 - BeckRS 2017, 14241, Rn. 18; stRspr. nach Ramsauer, in Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 24, Rn. 42; Eyermann/Schübel-Pfister, 15. Aufl. 2019, VwGO § 86, Rn. 5).

26
Anhaltspunkte für eine Umkehr der Beweislast sind vorliegend nicht ersichtlich oder vorgetragen. Insbesondere liegt es einzig im Verantwortungsbereich der Klägerin, die notwendigen Antragsunterlagen und Nachweise beizubringen. Trotz zweimaliger Aufforderung durch den Beklagten und weiterer Aufforderung durch das Gericht konnte die Klägerin nicht den Nachweis durch eine aussagekräftige Arbeitgeberbescheinigung führen, dass und in welchem Umfang sie pflegerisch zum maßgeblichen Zeitpunkt tätig geworden ist. Die schlichte Behauptung der pflegerischen Tätigkeit im Rahmen von Stellungnahmen ist gerade im Hinblick auf die sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln seitens des Beklagten zu Recht nicht als ausreichend angesehen worden, um eine Bewilligung des Corona-Pflegebonus vornehmen zu können. Vielmehr spricht die beharrliche Weigerung der Klägerin dafür, dass diese nicht in ausreichendem Maße pflegerische Tätigkeiten verrichtet. Dem Gericht ist aus zahlreichen weiteren auf Bewilligung des Corona-Pflegebonus gerichteten Klageverfahren bekannt, dass der Beklagte bei Nachreichung die pflegerische Tätigkeit bestätigender Arbeitgeberbescheinigungen den Klagen abgeholfen hat.

27
Gerade unter Heranziehung des Gleichbehandlungsgrundsatzes verbietet sich daher vorliegend die Gewährung des Corona-Pflegebonus zu Gunsten der Klägerin.

28
Der Beklagte hat nämlich durch die regelmäßige Wiederholung dieser Förderentscheidung eine bestimmte Förderpraxis entwickelt und vergleichbare Anträge, die aufgrund der Arbeitgeberbescheinigung lediglich eine hauswirtschaftliche Tätigkeit nachweisen konnten, ebenfalls negativ verbeschieden. Diese Praxis bindet ihn bei vergleichbaren Entscheidungen auch in Parallelverfahren und ist Maßstab für deren gerichtliche Kontrolle. Dabei kann das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG eben auch zu Lasten von Zuwendungsempfängern Anwendung finden. Versagt eine Behörde - wie hier regelmäßig - die Bewilligung bei nicht ausreichenden Nachweisen hinsichtlich einer von der Richtlinie umfassten Tätigkeit, so verletzt sie das Gleichbehandlungsgebot in seiner objektiv-rechtlichen Funktion, wenn sie sich im Einzelfall über diese Praxis hinwegsetzt und trotz Fehlens der ansonsten geforderten Voraussetzungen die Leistung gewährt, so dass in einem solchen Fall die Entscheidung wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG rechtswidrig wäre (BVerwG, U.v. 23.4.2003 - 3 C 25/02 - NVwZ 2003, 1384). Gesichtspunkte, die eine Ungleichbehandlung der Klägerin erforderlich erscheinen lassen, sind für das Gericht nicht ersichtlich. Sofern die Klägerin vorträgt, Kolleginnen mit der gleichen Berufsbezeichnung wie sie hätten den Corona-Pflegebonus ohne Probleme bewilligt bekommen, ist daraus eine Ungleichbehandlung für das Gericht nicht ohne Weiteres erkennbar. Schon nicht nachvollziehbar für das Gericht ist, welche berufliche Qualifikationen die positiv verbeschiedenen Anträge in der Einrichtung der Klägerin die jeweiligen Antragsteller im Rahmen ihrer Antragstellung angegeben haben und ob diesen eine pflegerische Tätigkeit durch ihren Arbeitgeber bescheinigt worden ist. Sofern selbst in Einzelfällen in rechtswidriger Weise der Corona-Pflegebonus bewilligt worden wäre, führt dies nicht bereits zu einer dem Grunde nach anderen Bewilligungspraxis des Beklagten. Ggf. hätte der Beklagte bei neuen Erkenntnissen die Möglichkeit des Widerrufs oder der Rücknahme der Bewilligungsbescheide mit einhergehender Rückforderung bereits erfolgter Corona-Pflegebonuszahlungen zu prüfen.

29
Nach alledem war die Klage mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

30
Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf§ 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.