

Titel:

Gewährung eines Corona-Pflegebonus - Verpflichtungsklage

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1

BV Art. 118 Abs. 1

VwGO § 113 Abs. 5

BayHO Art. 23, Art. 44

Leitsätze:

1. Erfolgt eine Zuwendung ohne materiell-gesetzliche Grundlage nach billigem Ermessen der Behörde und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel zulässigerweise aufgrund von Förderrichtlinien als ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften, besteht ein Rechtsanspruch auf Bewilligung im Einzelfall über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz nur dann, wenn die in den Richtlinien dargelegten Fördervoraussetzungen vorliegen und vergleichbare Anträge in ständiger behördlicher Förderpraxis auch positiv beschieden werden, sodass allein die im maßgeblichen Zeitpunkt ständig gehandhabte Verwaltungspraxis entscheidend ist (vgl. VGH München BeckRS 2019, 27079 Rn. 26 mwN). (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

2. Soweit die Behörde in ihrer Bewilligungspraxis bei der Bestimmung des durch die Richtlinie begünstigten Personenkreises zur Abgrenzung der Voraussetzung „Pfleger in Krankenhäusern“ nicht allein auf den Ort der Tätigkeit, sondern im Wesentlichen auf die Tätigkeit „in der Einrichtung des Arbeitgebers“ abstellt, ist dieses der Vereinheitlichung der Förderpraxis und der Vermeidung weiterer Abgrenzungsprobleme dienende Abgrenzungskriterium nicht sachfremd und nicht willkürlich, auch wenn der Wortlaut der Förderrichtlinie einem alleinigen Abstellen auf den Ort der pflegenden Tätigkeit ebenfalls nicht entgegenstehen würde. (Rn. 41 – 45) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Gleichheitsgrundsatz, ambulante Dialyseversorgung in einem Krankenhaus, Förderrichtlinie, ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift, Selbstbindung der Verwaltung, Gleichheitssatz, behördliche Bewilligungspraxis, Ort der pflegenden Tätigkeit, Einrichtung des Arbeitgebers, Vereinheitlichung der Förderpraxis, Vermeidung von Abgrenzungsproblemen, Willkürverbot

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klagepartei darf die Vollstreckung durch die Beklagtenseite durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 v.H. des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagtenseite vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin begehrt die Gewährung eines Bonus nach der Richtlinie über die Gewährung eines Bonus für Pflege- und Rettungskräfte in B. (Corona-Pflegebonusrichtlinie - CoBoR vom 30.04.2020, in Kraft seit dem 07.04.2020, zuletzt geändert mit Bekanntmachung vom 15.05.2020, in Kraft seit dem 12.05.2020).

2

Sie stellte am 09.05.2020 online beim B. Landesamt für Pflege - Landesamt - einen Antrag auf Gewährung dieses Bonus. Dabei gab sie an, aktuell als K. in einem Krankenhaus/Klinikum mit einer Arbeitszeit ab 25 Stunden tätig zu sein. Arbeitgeber sei eine ambulante Pflegeeinrichtung, die „KfH ...“. Ihr Arbeitgeber hat auf der Arbeitgeberbestätigung vom 21.04.2020 kein Feld zur „Art der Einrichtung“ angekreuzt, sondern

Folgendes ergänzt: „ambulante und stationäre Dialyseversorgung mit Behandlung auf der Intensivstation“. Er bestätigte eine wöchentliche Arbeitszeit der Klägerin als „K./ N.“ von über 25 Stunden. Als Einrichtung ist angegeben „KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e.V. KfH ...“.

3

Mit Bescheid vom 11.11.2020, versandt als einfacher Brief, lehnte der Beklagte den Antrag ab. Zur Begründung ist ausgeführt, dass die Klägerin am 07.04.2020 nicht in einer der in der Corona-Pflegebonusrichtlinie genannten Einrichtungen tätig gewesen sei.

4

Mit Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 08.12.2020, eingegangen per Telefax beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am gleichen Tag, beantragt die Klägerin:

1. Der Bescheid des B. Landesamtes für Pflege vom 11.11.2020 wird aufgehoben.
2. Der Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin einen Corona-Pflegebonus zu gewähren.

5

Zur Begründung ist ausgeführt, dass die Klägerin Krankenpflegerin (Fachpflegerin N.) und als solche beim KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e.V. ... beschäftigt sei. Sie verrichte ihren Dienst im Krankenhaus ... und sei zuständig für ambulante und stationäre Dialyseversorgung, insbesondere auch im Rahmen von Behandlungen auf der Intensivstation. Soweit bekannt hätten bereits andere Mitarbeiter in der gleichen Einrichtung entsprechende Leistungen erhalten.

6

Weiter wird (mit Schriftsatz vom 21.12.2020) eine Bestätigung des KfH ... vom 18.12.2020 vorgelegt. Darin führt Herr H1. (leitender Arzt der Dialyse, Internist, Nephrologie) u.a. aus, dass in ... zwei Dialysestationen pflegerisch vom KfH versorgt werden würden, die sich im ...-Klinikum ... befänden. Dort würden stationäre, teilstationäre und ambulante Patienten - auch auf den Intensivstationen - betreut. Auf das hohe Risiko von Dialysepatienten für einen schweren Verlauf bei einer Covid-19-Infektion wurde hingewiesen. Die Klägerin sei als K. während ihrer Dienstzeit hauptsächlich pflegerisch tätig und werde sowohl in der stationären, als auch in der ambulanten Dialyse eingesetzt.

7

Zusätzlich ist ausgeführt (Schriftsatz vom 04.02.2021), dass die Klägerin bis zum Jahr 2013 direkt beim ...-Klinikum ... beschäftigt gewesen sei. Sie arbeite seit inzwischen 36 Jahren im Klinikum auf der stationären Dialysestation. Die Klägerin sei im Jahr 2013 formal „outgesourced“ und gleichzeitig über die Schwesternschaft A. weiterbeschäftigt worden, die die Funktion als Verleihbetrieb innegehabt habe. Die Klägerin habe sich arbeitsrechtlich zum ... Klinikum ... zurück geklagt, woraufhin das Arbeitsverhältnis formal auf die KfH übertragen worden sei, welche als Dienstleister im Rahmen eines Gesamtversorgungsauftrages des ...-Klinikums ... fungiere. Faktisch handele es sich dabei um nichts anderes als eine Art arbeitsrechtliches Umgehungsgeschäft. Die durch das (fragwürdige) arbeitsrechtliche Umgehungsmodell geschaffene Konstruktion ermögliche es lediglich, die Klägerin auch auf der im ... Klinikum befindlichen ambulanten Station einzusetzen. Die tatsächliche Tätigkeit der Klägerin liege jedoch überwiegend im stationär-pflegerischen Bereich. Dem Wortlaut der Richtlinie nach sei lediglich die Einrichtung, „in“ der gearbeitet werden müsse, ausschlaggebend. Der Beklagte konstruiere ohne jeden sachlichen Grund in die Richtlinie das Erfordernis einer zwingenden arbeitsrechtlichen Zuordnung hinein. Dieses Erfordernis bestehe nicht.

8

Ausweislich eines als Anlage K3 vorgelegten Ausweises sei die Klägerin ausdrücklich als Mitarbeiterin der H2. H1. GmbH „legitimiert“ (vgl. Schriftsatz vom 10.03.2021). Sie sei auf der dortigen Dialysestation beschäftigt und übe ihre Tätigkeit in einer begünstigten Einrichtung aus; dies geschehe zwar nicht für dieses Klinikum als „formaler“ Arbeitgeber, aber in tatsächlicher Hinsicht, was der Ausweis dokumentiere.

9

Die von der Beklagten angeführte Bewilligungspraxis sei offensichtlich falsch und rechtswidrig sowie ganz offenkundig gleichheitswidrig (Schriftsatz vom 23.04.2021). Die Klägerin sei nach bislang unbestrittenem Vortrag in der Einrichtung des ... Klinikums tätig. Dies allein sei entscheidend. Die Dialysestation des ...-Klinikums ... sei ausschließlich mit Mitarbeitern besetzt, deren formaler Arbeitgeber das KfH sei. Das

Kriterium des Arbeitsrechtsverhältnisses sei nirgends statuiert. Dieses als Ausschlusskriterium zu handhaben, mache die gesamte Verwaltungspraxis der Beklagten rechtswidrig.

10

Der Beklagte beantragt im Schriftsatz vom 12.01.2021

die Klage abzuweisen.

11

Zur Begründung ist ausgeführt, dass die Klägerin angesichts der Einrichtung, in der sie die behauptete berufliche Tätigkeit ausübe, nicht die Voraussetzungen der CoBoR erfülle. Keine begünstigten Einrichtungen im Sinne der CoBoR seien demzufolge ambulante Dialyseeinrichtungen. Dabei sei es unerheblich, dass das KfH mit einem Krankenhaus eine Kooperation eingegangen und in die Behandlung der dort behandelten Patienten eingebunden sei. Entscheidend sei, dass der Arbeitgeber ein ambulantes Dialysezentrum und kein Krankenhaus sei. Ein Kooperationsvertrag begründe keine organisatorisch verfestigte Integration bzw. Eingliederung der ambulanten Einrichtung in das Krankenhaus.

12

Soweit Kolleginnen der Klägerin richtlinienwidrig ein Corona Pflegebonus bewilligt worden sei, begründe dies keine weitere richtlinienwidrige Bewilligung für die Klägerin. Vielmehr habe man im Falle der unberechtigten Auszahlung gemäß Nr. 8 CoBoR die Rückforderung zu prüfen. Dem eventuell dabei zu berücksichtigenden Vertrauensschutz der betroffenen Empfänger werde hierbei durch Anwendung der Art. 48, 49, 49a BayVwVfG Rechnung getragen.

13

Im Laufe des Antragszeitraum sei ein Handout erstellt worden, um somit eine einheitliche Entscheidungspraxis zu gewährleisten. Das Handout vom 28.05.2020 wurde als Anlage B1 vorgelegt.

14

Ergänzend wird ausgeführt (Schriftsatz vom 26.02.2021), dass für die Zuordnung einer begünstigten Einrichtung zunächst auf den Arbeitgeber und erst dann auf den konkreten Tätigkeitsbereich der Antragsteller abzustellen sei, woran weder ein Kooperationsvertrag noch eine im Krankenhaus durchgeführte Dialyse etwas ändern würden. Dies entspreche der Verwaltungspraxis des Landesamtes für Pflege. Arbeitgeber sei vorliegend das KfH ... Im Schriftsatz vom 05.05.2021 bekräftigt das Landesamt seine ständige Verwaltungspraxis, zunächst auf den Arbeitgeber und danach auf den konkreten Tätigkeitsbereich des Antragstellers abzustellen. Deshalb liege kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz vor.

15

Mit Schriftsatz vom 08.04.2021 machte das Gericht die Klägerin unter Ausführung der tragenden Gründe auf die voraussichtliche fehlende Aussicht ihrer Klage aufmerksam, hörte die Beteiligten zur in Betracht gezogenen Entscheidung des Rechtsstreits durch Gerichtsbescheid an und gewährte eine Frist zur Stellungnahme. Das Gericht hat zudem auf die Pressemitteilung vom 18.02.2021 zu einer ablehnenden Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgericht München in vergleichbaren Fällen hingewiesen. Der Bevollmächtigte der Klägerin erklärte, nicht mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren einverstanden zu sein (Schriftsatz vom 23.04.2021). Der Beklagte erklärte sich einverstanden (Schriftsatz vom 20.04.2021).

16

Gegen den ablehnenden Gerichtsbescheid vom 12.05.2021 zugestellt am 18.05.2021 (Klägerin) bzw. 21.05.2021 (Beklagter) beantragte der Bevollmächtigte der Klägerin mit Schriftsatz vom 18.06.2021, eingegangen beim Gericht am gleichen Tag, die Durchführung der mündlichen Verhandlung. Zur Begründung wurde ausgeführt, die gerichtliche Entscheidung stelle auf eine Sachverhaltskonstellation mit (ausschließlich) ambulanter Dialyse ab. Es sei jedoch vorgetragen worden, dass es sich vorliegend um eine auch stationäre Pflegeeinrichtung im Rahmen des Versorgungsauftrages des ...-Klinikums ... handle.

17

Die mündliche Verhandlung fand am 31.01.2022 statt. Dort wies der Bevollmächtigte der Klägerin auf den „Wertungswiderspruch“ hin, der sich aus dem vom Beklagten vorgelegten Handout ergebe. Die

Dialysestation des ... Klinikums ... sei dort zwar erwähnt, es beschäftige als Arbeitgeber dort jedoch niemanden. Deshalb laufe die nach dem Handout grundsätzlich mögliche Förderung ins Leere.

18

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird ergänzend auf die Gerichts- und die beigezogene Behördenakte verwiesen, § 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO. Für den Verlauf der mündlichen Verhandlung am 31.01.2022 wird auf das Sitzungsprotokoll Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

1.

19

Der Antrag auf mündliche Verhandlung ist zulässig.

20

Der Antrag auf Durchführung der mündlichen Verhandlung wurde form- und fristgerecht erhoben, so dass der Gerichtsbescheid nach § 84 Abs. 3 Halbsatz 2 VwGO als nicht ergangen gilt.

2.

21

Die Klage hat in der Sache allerdings keinen Erfolg.

22

Der Bescheid des Beklagten vom 11.11.2020 ist rechtmäßig und damit nicht aufzuheben (§ 113 Abs. 1 VwGO). Der Klägerin steht kein Anspruch auf Gewährung eines Pflegebonus nach der Richtlinie über die Gewährung eines Bonus für Pflegeund Rettungskräfte in B. (Corona-Pflegebonusrichtlinie - CoBoR, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 30.04.2020, Az. G21-K9000-2020/176-36 geändert durch Bekanntmachung vom 15.05.2020, Az. G21-K9000-2020/969) zu (§ 113 Abs. 5 VwGO).

23

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird im Wesentlichen zur Begründung auf die zutreffenden Ausführungen im genannten Bescheid des Beklagten, auf die Ausführungen im gerichtlichen Schreiben vom 08.04.2021 sowie auf den Gerichtsbescheid vom 12.05.2021 Bezug genommen, § 117 Abs. 5 VwGO.

2.1

24

Ergänzend ist auszuführen:

25

Eine Rechtsnorm, die konkret einen Anspruch auf Bewilligung der beantragten Zuwendung begründet, existiert nicht. Nach ständiger Rechtsprechung bedürfen Subventionen grundsätzlich keiner materiell-gesetzlichen Grundlage; ausreichend ist vielmehr „... auch jede andere parlamentarische Willensäußerung, insbesondere die etatmäßige Bereitstellung der zu Subventionen erforderlichen Mittel“ (vgl. grundlegend BVerwG, U.v. 21.03.1958 - VII C 6/57 -; modifizierend BVerwG, U.v. 27.03.1992 - 7 C 21/90 - alle juris, wonach eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage dann erforderlich ist, wenn in die grundrechtlich geschützte Sphäre Dritter eingegriffen wird). Da im vorliegenden Fall ein Eingriff in grundrechtlich geschützte Sphären Dritter nicht ersichtlich ist, bedarf es keiner gesetzlichen Rechtsgrundlage.

26

Vielmehr erfolgt die streitgegenständliche Zuwendung auf der Grundlage der o.g. Förderrichtlinie im billigen Ermessen der Behörde und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel (Art. 23, Art. 44 BayHO). Ein Rechtsanspruch auf Bewilligung einer Zuwendung besteht danach im Einzelfall über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nur dann, wenn die in den Richtlinien dargelegten Fördervoraussetzungen vorliegen und vergleichbare Anträge in ständiger Förderpraxis des Beklagten auch positiv verbeschieden werden (BayVGh, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - juris Rn. 26; siehe auch VG Würzburg, U.v. 13.01.2020 - W 8 K 19.364 - und - W 8 K 19.1096 - jeweils juris). Die Förderrichtlinien begründen als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften nicht wie Gesetze und Rechtsverordnungen unmittelbar Rechte und Pflichten, sondern entfalten erst durch ihre Anwendung

Außenwirkung. 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 Art. 44 BayHO, ohne Verstoß gegen andere Rechtsvorschriften und gemäß dem Förderzweck angewendet werden, wie dieser in den selbst gegebenen Richtlinien zum Ausdruck kommt. Die Richtlinien setzen Maßstäbe für die Verteilung der Fördermittel und regeln insoweit die Ermessenshandhabung. Die Ermessensbindung reicht jedoch nur soweit wie die festgestellte tatsächliche ständige Verwaltungspraxis. Eine solche Richtlinie darf deshalb auch nicht - wie Gesetze oder Rechtsverordnungen - eigenständig gerichtlich oder gar erweiternd ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (BVerwG, U.v. 16.06.2015 - 10 C 15.14 - BVerwGE 152, 211 - juris Rn. 24; BayVGh, B.v. 17.11.2010 - 4 ZB 10.1689 - juris Rn. 19; BayVGh, B.v. 27.07.2009 - 4 ZB 07.1132 - juris Rn. 13). 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 (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) gebunden ist.

27

Das Gericht ist somit grundsätzlich an den Zuwendungszweck gebunden, wie ihn der Zuwendungsgeber versteht. Die Verwaltungsgerichte haben sich deshalb auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz (Art. 3 GG) verletzt worden ist oder gegebenenfalls ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. Die rechtliche Prüfung im vorliegenden Fall hat demnach nicht daran anzusetzen, wie die maßgeblichen Förderrichtlinien und andere Unterlagen auszulegen wären, sondern daran, welche Förderpraxis des Beklagten dem Zuwendungsbescheid zugrunde lag (BayVGh, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - juris Rn. 26).

28

Ausgehend von diesen rechtlichen Vorgaben ist die Ablehnung der begehrten Förderung nicht zu beanstanden. Es ist vom Gericht insbesondere nicht zu entscheiden, ob die Behörde die praktikabelste oder gerechteste Lösung für ihre Entscheidungspraxis gefunden hat, sondern ob diese sich im Rahmen des weiten Gestaltungsspielraumes insbesondere unter Beachtung des Willkürverbotes hinsichtlich der Förderrichtlinien gehalten hat. Dies ist vorliegend der Fall.

2.1.1

29

Ein Anspruch auf Bewilligung eines Pflegebonus ergibt sich nicht aus Gründen der Verwaltungspraxis im Lichte der Selbstbindung durch den Richtlinien text.

30

Nach Nr. 2 der CoBoR sind Begünstigte der Richtlinie Personen, die in bestimmten Einrichtungen eine geförderte pflegerische Tätigkeit ausüben.

31

(1) Gefördert wird nach Nr. 2 Satz 1 CoBoR die Tätigkeit in folgenden Einrichtungen:

- Krankenhäuser
- Rehabilitationskliniken
- Stationäre Alten-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen
- Ambulante Pflegedienste

(2) Begünstigte Tätigkeiten sind nach Nr. 2 Satz 1 und 2 insbesondere

- Pflegenden
- tatsächlich in der Pflege Tätige, deren ausgeübte berufliche Tätigkeit der Pflege entspricht und mit dieser vergleichbar ist
- Rettungssanitäter, Rettungsassistenten, Notfallsanitäter, nichtärztliche Einsatzkräfte im Rettungsdienst
- Auszubildende in den in den Anlagen benannten staatlich anerkannten Berufsgruppen

(3) Das Beschäftigungsverhältnis muss am 7 April 2020 bestanden haben und nach seiner vertraglichen Bestimmung überwiegend im Freistaat B. ausgeübt werden.

32

Für die Förderfähigkeit müssen alle Voraussetzungen erfüllt sein.

33

Die Klägerin ist allerdings nicht in einer nach der Richtlinie begünstigten Einrichtung tätig.

34

Die Aufzählung der begünstigten Einrichtungen in Nr. 2 Satz 1 CoBoR ist abschließend formuliert und lässt insofern auch keinen Spielraum für das Gericht, weitere (ähnliche) Einrichtungen als förderfähig zu erachten. Es verbietet sich nach dem oben beschriebenen Maßstab der gerichtlichen Überprüfung eine durch die Gerichte erfolgende weite „Auslegung“ der Richtlinie.

a)

35

Die Einrichtung des Arbeitgebers der Klägerin ist keine von der CoBoR begünstigte Einrichtung. Die im behördlichen Verfahren angegebene Einrichtung des Arbeitgebers, das KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e.V., KfH ..., ist kein ambulanter Pflegedienst, sondern ein ambulantes Dialysezentrum. Anhaltspunkte für das Vorliegen der Voraussetzungen für einen ambulanten Pflegedienst liegen nicht vor. Ein solcher unterliegt nach § 71 SGB XI besonderen Anforderungen. Weder der Arbeitgeberbestätigung noch den Akten lässt sich solches entnehmen.

36

Die Einrichtung des Arbeitgebers behandelt ihre Patienten im Wesentlichen ambulant therapeutisch (v.a. Dialyse und nephrologische Sprechstunde), wie sich ohne Weiteres den Angaben der Website (vgl. <https://www.k...de/ni.../...startseite/> abgerufen am 14.04.2021) und dem Satzungszweck (vgl. § 2 Abs. 2 der Satzung des KfH Kuratoriums für Dialyse und Nierentransplantation e.V., gemeinnützige Körperschaft i.d.F. vom 02.07.2015, <https://www.k...de/fi.../do...s...ng.pdf>) entnehmen lässt.

37

Es handelt sich bei der Einrichtung des Arbeitgebers, dem KfH ..., auch nicht um ein Krankenhaus oder eine Rehabilitationsklinik. Daran ändern auch etwaige, beispielsweise auf der Website angegebene „Kooperationen“ des KfH- ... mit dem ... Klinikum ... (<https://www.k...de/n...um/...koop...nen/>) oder die glaubhaften Darlegungen der Klägerin, als Arbeitnehmerin des KfH- ... Dienstleistungen im Gebäude und in der Station des ...-Klinikums oder auf der Intensivstation des ...-Klinikums durchgeführt zu haben, nichts.

38

Die Einrichtung KfH ... ist unstreitig auch keine in ein Krankenhaus integrierte Ambulanz (vgl. CoBoR Anlage 2).

39

Dass der begünstigte Personenkreis auf bestimmte, in der CoBoR genannte Einrichtungen beschränkt ist, ist durch sachliche Unterschiede gerechtfertigt. Nach den Feststellungen des VG München in seiner o.g. Entscheidung vom 17.03.2021 - M 31 K 20.5587 - geht der Beklagte von den Erwägungen des Richtliniengabers aus, nach denen der Pflegebonus nicht als Gefahrenzulage konzipiert ist, sondern vielmehr an dem Umstand ansetzt, dass Pflegekräfte in dem relevanten Zeitraum vielfach versuchen mussten, die Präsenz von Angehörigen zu ersetzen, die wegen Besuchsverbots in den begünstigten Einrichtungen nicht emotional und sozial für die Betroffenen sorgen konnten (vgl. auch Antwort des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege auf eine Schriftliche Anfrage des Abg. Krahl, LT-Drs. 18/11079 vom 15.01.2021, S. 2). Damit nimmt der Richtliniengaber in der CoBoR in erster Linie typisierend eine bestimmte Situation der zu pflegenden Patienten in den Blick.

40

Diese besondere Situation ist in aller Regel bei ambulant tätigen Einrichtungen nicht in gleichem Maß vorhanden, so dass ihre Nichtberücksichtigung nicht willkürlich erscheint.

b)

41

Nicht zu beanstanden ist, die Abgrenzung des Einrichtungsbegriffs als Einrichtung des Arbeitgebers. Soweit das Landesamt im Rahmen seiner Bewilligungspraxis zur Abgrenzung der Voraussetzung „Pflegerische in Krankenhäusern, ...“ nicht allein auf den Ort der pflegerischen Tätigkeit der Antragsteller/innen, sondern im Wesentlichen auf die Tätigkeit „in der Einrichtung des Arbeitgebers“ abstellt, begegnet ein solches Abgrenzungskriterium der förderfähigen Tatbestände keinen grundsätzlichen Bedenken und ist vom Gericht insbesondere nicht wegen Verstoßes gegen das Willkürverbot zu beanstanden; dieses von der Behörde vorgenommene Abgrenzungskriterium ist nicht sachfremd. Der Wortlaut der Richtlinie verhindert diese Bewilligungspraxis jedenfalls nicht. Dass im Rahmen einer freiwilligen Leistung notwendigerweise die förderfähigen Tatbestände zur Vereinheitlichung der Förderpraxis näher bestimmt werden müssen, liegt vielmehr auf der Hand.

42

Diese ständige Bewilligungspraxis ist dem Gericht vom Beklagten in mehreren gerichtlichen Verfahren dargelegt worden. Dass diese Vorgehensweise bereits zu Beginn der Förderentscheidungen verfolgt worden ist, geht aus mehreren dem Gericht vorgelegten Stellungnahmen in anderen Verfahren hervor. Das Gericht hat keinen Anlass, diese Angaben anzuzweifeln. Auch die Klägerseite hat diese nicht substantiiert in Zweifel ziehen können. So wurde dem Gericht das sogenannte „Handout“, eine Entscheidungshilfe für die Behördenmitarbeiter/innen, vorgelegt. Darin ist ausgeführt, dass „Antragsteller, die in einer Dialysestation von einem dieser Arbeitgeber tätig sind, einen Anspruch“ haben. Daraus geht zweifelsfrei hervor, dass der Beklagte zur Subsumtion der maßgeblichen Einrichtung nicht lediglich auf den Ort der pflegenden Tätigkeit, sondern auf eine Tätigkeit „in der Einrichtung des Arbeitgebers“ abgestellt hat. Diese Bewilligungspraxis diene offensichtlich der Vereinheitlichung der Entscheidungsfindung innerhalb der Behörde. Der Wortlaut der Richtlinie steht dieser Bewilligungspraxis nicht entgegen.

43

Dem Klägervertreter ist zwar darin zuzustimmen, dass der Wortlaut der CoBoR einer Bewilligungspraxis dahingehend, nur auf den Ort der pflegenden Tätigkeit abzustellen, ebenfalls nicht entgegenstehen würde. Nur hat der Beklagte diese Bewilligungspraxis nicht gewählt. Soweit der Klägervertreter die Ansicht vertritt, nur das von ihm favorisierte Verständnis des Richtlinienwortes sei zutreffend, verkennt er, dass er damit eine „Auslegung“ des Richtlinienwortes vornimmt, die im Falle freiwilliger Zuwendungen kein anzuwendender rechtlicher Maßstab ist. Soweit der Richtlinienwort mehrere Bewilligungspraxen ermöglicht, so beschränkt sich die gerichtliche Überprüfung darauf, ob die von der Behörde gewählte Bewilligungspraxis sich im Rahmen des weiten Gestaltungsspielraums hält und nicht willkürlich ist (s.o.).

44

Ergänzend wird noch darauf hingewiesen, dass die von der Behörde gewählte Bewilligungspraxis auch unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung weiter entstehender Abgrenzungsprobleme nicht als sachfremd oder willkürlich erachtet werden kann:

45

So ließe eine Beschränkung ausschließlich auf den Ort der Tätigkeit andere, grundsätzliche Abgrenzungsprobleme hinsichtlich des mit der CoBoR beabsichtigten Zwecks nach einer gewissen Dauerhaftigkeit der pflegenden Tätigkeiten entstehen (z.B. Häufigkeit und Dauer des pflegenden Einsatzes am konkreten Ort der Tätigkeit). Immerhin sind (neben ambulanten Pflegediensten) nach Nr. 2 CoBoR sowie Anlage 1 („Langzeitpflege“) nur stationäre Einrichtungen begünstigt. Aus diesem Grund erscheint das Hinzunehmen des Kriteriums durch das Landesamt und Abstellen auf eine Tätigkeit „in der Einrichtung des Arbeitgebers“ jedenfalls nicht willkürlich. So lässt sich der jeweilige Arbeitgeber ohne größeren Ermittlungsaufwand feststellen, während der Ort der Arbeitseinsätze der Beschäftigten - z.B. des KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e.V. - durchaus variieren und deshalb unter Umständen nicht mehr eindeutig bestimmbar sein kann. Zudem gewährleistet dieses Kriterium „Einrichtung des Arbeitgebers“ die gewisse Dauerhaftigkeit der pflegenden Tätigkeit ausreichend zuverlässig.

46

Wie groß die räumliche Nähe zwischen dem Dienstleistungserbringer, der ambulanten Dialysestation, und der Kooperationsklinik ist, spielt aus diesem Grund keine entscheidende Rolle, so dass es auch im Fall der Klägerin nicht darauf ankommt, dass das KfH- ... unter derselben Adresse wie das ... Klinikum ... firmiert. Der Beklagte weist auch in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass die Begünstigung derjenigen

ambulanten Dialyseeinrichtungen mit einer räumlichen Angliederung an eine Klinik durchaus wiederum eine Benachteiligung anderer ambulanter Dialyseeinrichtungen darstellt, die sich räumlich von der Klinik entfernt haben, und damit lediglich neue Abgrenzungsschwierigkeiten hervorruft.

47

Dass das Ergebnis dieser Abgrenzungskriterien vorliegend wegen der immensen räumlichen Nähe zwischen dem Arbeitgeber der Klägerin und dem ...-Klinikum ..., der historischen Entwicklung und dem Umstand, dass die Klägerin überwiegend in den Räumen des ...-Klinikums tätig ist, von ihr als Härte empfunden wird, ist nachzuvollziehen.

48

Doch führen Abgrenzungskriterien im Grenzbereich zwangsläufig zu Sachverhalten, die als Härten empfunden werden. Deutlich wird dies beispielsweise im Steuerrecht, wenn Freibeträge bei Überschreiten einer fixen Einkommensgrenze nicht mehr gewährt werden, obwohl im Extremfall nur ein Euro Differenz den Ausschlag geben kann. Da auch jede freiwillige Gewährung von finanziellen Unterstützungen einer Grenzziehung zu nicht (mehr) förderfähigen Tatbeständen bedarf, entstehen auch in diesem Rechtsgebiet entsprechende Grenzbereiche. Auch hier können im Bereich der unmittelbaren Grenzfälle die Unterschiede sehr gering sein und die Ergebnisse im Einzelfall als unbefriedigend empfunden werden. Dies liegt auf der Hand, ist aber systemimmanent.

49

Daran ändert auch der Umstand nichts, wenn vorliegend nach den Angaben des Klägervertreters nahezu alle Dienstleistungen, die die Klägerin im Auftrag des Arbeitgebers erbringt, im Rahmen des Gesamtversorgungsauftrages des ...-Klinikums ... an dort stationär aufgenommenen Patienten vorgenommen werden.

50

Auch wenn das vorliegende Ergebnis der Grenzziehung als Härtefall empfunden werden kann, erwächst der Klägerin daraus kein Anspruch auf Bewilligung einer Zuwendung nach der CoBoR.

c)

51

Es ist auch nach gerichtlichem Hinweis weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die Klägerin als Arbeitnehmerin des ... Klinikums anzusehen bzw. als solche im Klinikum eingesetzt gewesen wäre. Dass aufgrund eines etwaigen Kooperationsvertrages mit dem ... Klinikum ... dieses und nicht das KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation, KfH- ... der rechtliche Arbeitgeber der Klägerin wäre, ist im Übrigen weder dem klägerischen Vortrag noch den Akten zu entnehmen. Insbesondere lässt auch die vorgelegte Kopie eines Ausweises des ...-Klinikums ... keine solchen Schlussfolgerungen zu. Dass die Voraussetzungen des Gesetzes zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung - Arbeitnehmerüberlassungsgesetz - (AÜG) vom 03.02.1995, zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 13.03.2020 BGBl I 2020, 493, vorliegen, ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich.

52

Etwaige arbeitsrechtliche Probleme wären zudem grundsätzlich von den Arbeitsgerichten zu überprüfen.

d)

53

Auch ein regelmäßiger Arbeitseinsatz der Klägerin in der Kooperationsklinik ändert am oben ausgeführten Ergebnis nichts. Ihre Tätigkeit findet trotzdem in der Einrichtung ihres Arbeitgebers - des ambulant tätigen KfH Kuratoriums für Dialyse und Nierentransplantation e.V., KfH- ... - statt, auch wenn die Dienstleistungen unstreitig in der Kooperationsklinik erfolgen. Ihr Arbeitgeber ist und bleibt unstreitig das KfH- ... und nicht das ... Klinikum.

e)

54

Entgegen der Ansicht des Klägervertreters in der mündlichen Verhandlung vermittelt das „Handout“ des Beklagten „Dialysestationen“... „in einem Krankenhaus bzw. Klinikum“. keinen Anspruch auf Gewährung des Corona-Pflegebonus. Es dient der Vereinheitlichung der Entscheidungsfindung des Subventionsgebers

und ist insofern hinsichtlich des Gleichheitsgrundsatzes von Bedeutung. Im genannten Handout ist u.a. Folgendes festgehalten:

„Antragsteller, die in einer Dialysestation von einem dieser Arbeitgeber tätig sind, haben Anspruch. Sollte das Klinikum nicht auf dieser Liste aufgeführt sein, besteht aktuell kein Anspruch.“

55

Vorliegend ist zwar das ... Klinikum ... im Handout aufgeführt, doch ist das ... Klinikum ... kein Arbeitgeber der Klägerin (s.o.). Auch in Berücksichtigung des klägerischen Vortrages, dass das ... Klinikum ... in keinem einzigen Fall Arbeitgeber einer Person ist, die mit einer Dialyse im ... Klinikum ... beschäftigt sind, und dieses Handout damit inhaltlich praktisch leerlaufe und deshalb einen Wertungswiderspruch beinhalte, erwächst der Klägerin kein Anspruch aus Gründen der Gleichbehandlung. Denn dass neben der bloßen Erwähnung einer Einrichtung im Handout auch erforderlich ist, dass das Krankenhaus bzw. das Klinikum Arbeitgeber des jeweiligen Antragstellers sein muss, ergibt sich aus dem obigen Wortlaut des Handouts und der sich daran orientierenden maßgeblichen Bewilligungspraxis des Beklagten.

56

Auch wenn die Dialysestation des ... Klinikums ... keinen einzigen Arbeitnehmer aufweist, entfällt damit keinesfalls die Voraussetzung, dass das genannte Klinikum „Arbeitgeber“ der Klägerin hätte sein müssen. Ein Bewilligungsanspruch aus Gründen der Gleichbehandlung für Arbeitnehmer anderer Arbeitgeber (hier des KFH ...), die in der Liste im Handout nicht aufgeführt sind, lässt sich daraus jedenfalls nicht ableiten.

57

Die Nennung des ... Klinikums ... im o.g. Handout, obwohl auf der Dialysestation kein einziger Arbeitnehmer des ... Klinikums beschäftigt ist, mag auf der mangelnden Kenntnis von Mitarbeitern des Beklagten über die jeweiligen Verhältnisse am Ort des jeweiligen Klinikums beruhen; daraus allein lässt sich ebenfalls kein Bewilligungsanspruch herleiten; erst recht nicht entgegen der bekannten Bewilligungspraxis des Beklagten.

58

Die Bewilligungspraxis des Beklagten, das Tatbestandsmerkmal in Nr. 2 Satz 1 CoBoR „Pfleger in Krankenhäusern, ...“, dahingehend zu ergänzen und einzugrenzen, dass Pfleger in Krankenhäusern, ... oder anderen begünstigten Einrichtungen des Arbeitgebers gefördert werden, ist aus den oben genannten Gründen nicht willkürlich oder in sonstiger Weise rechtswidrig.

59

Ergänzend wird auf die die Zulassung der Berufung ablehnende Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 08.11.2021 - 6 ZB 21.1998 - in einem vergleichbaren Rechtsstreit hingewiesen.

2.1.2

60

Auch aus Gründen der Gleichbehandlung (Art. 3 GG) kommt kein Anspruch auf Bewilligung des Pflegebonus in Betracht. Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass das Landesamt Personen, die Dialysetätigkeiten als Angestellte eines ambulanten Dialysezentrums auch innerhalb von stationären Einrichtungen durchführen, generell einen Bonus nach der genannten Richtlinie gewährt hat und die Klägerin unter Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz davon ausgenommen hätte. Zunächst verweist die Klägerin allenfalls pauschal und damit unsubstantiiert auf Arbeitskollegen, die eine Bewilligung erhalten hätten. In Anbetracht der Ausführungen des Landesamtes, dass es sich dabei um Fehlentscheidungen handeln müsse und es im Bewilligungsverfahren entsprechend bemüht gewesen sei, eine einheitliche Praxis herzustellen (s.o.), sieht sich das Gericht zu einer weiteren Ermittlung einer abseits der Richtlinie geübten Bewilligungspraxis bei ambulanten Dialysezentren nicht veranlasst.

61

Im Übrigen ist dem Gericht aus anderen vergleichbaren Verfahren bekannt, dass das Landesamt große Anstrengungen zur Vereinheitlichung der Entscheidungspraxis, z.B. durch Ausgabe von „Handouts“ für Entscheider, unternommen hat (s.o.). Darin ist erkennbar abgestellt auf eine Tätigkeit in einer begünstigten Einrichtung des jeweiligen Arbeitgebers (s.o.). Dem Gericht ist zudem auch aus anderen Verfahren bekannt, dass das Landesamt diese Vorgehensweise auch in vergleichbaren Fällen nachdrücklich vertritt. Dass

angesichts der in einer immensen Zahl von Entscheidungen u. U. unzutreffende Angaben des Arbeitgebers falsche Entscheidungen nach sich ziehen, erscheint nachvollziehbar und lässt nicht darauf schließen, dass der Beklagte grundsätzlich eine andere Bewilligungspraxis vollziehen würde.

62

Fehlerhafte Bewilligungen des Pflegebonus bei Arbeitskollegen kann vor diesem Hintergrund keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Gewährung des Bonus für die Klägerin unter Bezugnahme auf den Gleichbehandlungsgrundsatz darstellen.

63

Es obliegt vielmehr dem Beklagten, erkannte fehlerhafte Bescheide zurückzunehmen, um Gleichheit innerhalb der Grenzen des Rechts wiederherzustellen. Dies will der Beklagte selbst auch in Nr. 8 der CoBoR sicherstellen und hat darauf im vorliegenden Fall auch ausdrücklich Bezug genommen. Im Falle einer Rücknahme und Rückforderung sind allerdings gemäß Art. 48, Art. 49 und Art. 49a BayVwVfG Umstände des Vertrauensschutzes bei den betroffenen Personen zu berücksichtigen, worauf der Beklagte bereits hingewiesen hat.

2.1.3

64

Da bereits keine förderfähige Einrichtung gegeben ist, kommt es nach dem Wortlaut der Richtlinie und nach obigen Ausführungen zur besonderen Situation von Patienten ohne Besuchsmöglichkeiten von Angehörigen insbesondere nicht mehr darauf an, dass die Leistungen der Klägerin am Patienten durchaus auch Pflegetätigkeiten im Sinne der CoBoR darstellen und sie tatsächlich einem erhöhten Infektionsrisiko ausgesetzt gewesen ist, das aufgrund von vorzunehmenden Schutzmaßnahmen die Arbeitsausführung zusätzlich erschwerte. Auch hier gilt, dass Subventionstatbestände grundsätzlich eng auszulegen und deshalb einer erweiternden Auslegung durch das Gericht nicht zugänglich sind.

65

Dabei wird das persönliche Engagement der Klägerin durchaus wahrgenommen und mit sehr hohem Respekt gewürdigt; doch werden trotz allem die Fördervoraussetzungen der CoBoR unter Berücksichtigung der Bewilligungspraxis der Behörde nicht erfüllt.

66

Die Klage hat aus den oben genannten Gründen inhaltlich keinen Erfolg und ist abzuweisen.

3.

67

Als unterliegender Teil trägt die Klägerin gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V. m. §§ 708 ff. ZPO.