VGH München, Beschluss v. 31.03.2022 – 6 ZB 21.2933

Titel:

kein Anspruch auf Corona-Pflegebonus für Beschäftigte in ambulanten Betreuungsdiensten

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1

BayCoBoR Nr. 2

Leitsätze:

1. Personen, die bei einem (ambulanten) Betreuungsdienst beschäftigt sind, haben keinen Anspruch auf Gewährung eines Corona-Pflegebonus nach der Bayerischen Corona-Pflegebonusrichtlinie. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)

2. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt bei der Gewährung von Subventionen 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. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Subventionsrecht, Corona-Pflegebonus, Ambulanter Betreuungsdienst, Zweistufige Prüfung, Begünstigungsfähige Einrichtung (hier verneint), Gleichbehandlung, ambulanter Betreuungsdienst, begünstigungsfähige Einrichtung, Corona-Pflegebonusrichtlinie, allgemeiner Gleichheitssatz, Willkürverbot

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 19.10.2021 – RO 6 K 20.2120

Fundstellen:

LSK 2022, 8451

NVwZ-RR 2022, 500

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 19. Oktober 2021 - RO 6 K 20.2120 - wird abgelehnt.

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

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 300,00 € festgesetzt.

Gründe

1

Der Antrag der Klägerin, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zuzulassen, bleibt ohne Erfolg. Der innerhalb der Begründungsfrist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO allein geltend gemachte Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO liegt nicht vor (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

2

An der Richtigkeit des angefochtenen Urteils bestehen keine ernstlichen Zweifel im Sinn von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

3

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

4
Das Verwaltungsgericht hat überzeugend dargelegt, dass die Klägerin keinen Anspruch auf Gewährung des beantragten Corona-Pflegebonus hat, weil sie nicht in einer nach der hierfür maßgeblichen Förderrichtlinie begünstigten Einrichtung tätig war.

5
Die Klägerin wendet mit ihrem Zulassungsantrag im Wesentlichen ein, das Verwaltungsgericht gehe fehlerhaft davon aus, dass der Richtliniengeber entschieden habe, nur Beschäftigte in den in Nr. 2 Satz 1 CoBoR genannten stationären Einrichtungen und ambulanten Pflegediensten zu fördern. „Ebenso begünstigt“ seien gemäß Nr. 2 Satz 2 CoBoR ausdrücklich tatsächlich in der Pflege Tätige, deren ausgeübte berufliche Tätigkeit der Pflege entspreche und mit dieser vergleichbar sei. Dies treffe auf die Klägerin zu. Jedenfalls wäre, würde man der Auffassung des Erstgerichts folgen, der Ermessensspielraum des Richtliniengebers hinsichtlich der Auswahl der Begünstigten überschritten. Die Substitution sozialer Kontakte als Zielsetzung der Richtlinie sei wohl eher bei der Tätigkeit der Klägerin im sozialpädagogischen Bereich gegeben als bei Pflegetätigkeiten allein im körperlichen Bereich. Soweit das Erstgericht einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz ausschließe, sei dies ebenfalls fehlerhaft. Ambulanter Pflegedienst und ambulanter Betreuungsdienst stellten gemäß §§ 71, 36 SGB XI gleiche Tätigkeitsfelder dar.

6
Diese Einwände stellen das erstinstanzliche Urteil nicht in Frage und bedürfen keiner Prüfung in einem Berufungsverfahren.

7
Richtlinien, wie die vorliegende Corona-Pflegebonusrichtlinie, stellen keine Rechtsnormen dar, sondern lediglich verwaltungsinterne, das Ermessen der für die Verteilung der staatlichen Leistungen zuständigen Stellen steuernde Weisungen und damit Verwaltungsvorschriften (stRspr des BVerwG: U.v. 14.3.2018 - 10 C 1.17 - juris Rn. 15 m.w.N.). Sie vermögen eine anspruchsbegründende Außenwirkung nur vermittels des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebots des Vertrauensschutzes (Art. 20 und 28 GG) zu begründen, dies aber nur in der Gestalt, die sie durch die ständige Verwaltungspraxis gefunden haben. Sie unterliegen daher keiner richterlichen Auslegung wie Rechtsnormen. Entscheidend ist, wie die zuständigen Behörden die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt haben und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz gebunden sind (BVerwG, U.v. 11.11.2008 - 7 B 38.08 - juris Rn. 9; BayVGH, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - juris Rn. 26 m.w.N.; U.v. 23.2.2022 - 6 ZB 21.3230 - juris Rn. 6 m.w.N.). Förderrichtlinien müssen aber auch in sich den Gleichbehandlungsgrundsatz wahren (BVerwG, U.v. 14.3.2018 - 10 C 1.17 - juris Rn. 16 ff. m.w.N.; BayVGH, B.v. 3.5.2021 - 6 ZB 21.301 - juris Rn. 8 m.w.N.).

8
Gemessen an diesem Maßstab ist die Ablehnung der beantragten Zuwendung mit der Begründung, dass die Klägerin zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht in einer nach der Corona-Pflegebonusrichtlinie begünstigten Einrichtung tätig war, rechtlich nicht zu beanstanden.

9
Nach der - aus zahlreichen Verfahren bekannten - Förderpraxis des Beklagten wird bei der Bearbeitung von Zuwendungsanträgen eine zweistufige Prüfung vorgenommen: Zunächst kommt es darauf an, ob der jeweilige Antragsteller in einer begünstigungsfähigen Einrichtung im Sinn von Nr. 2 Satz 1 CoBoR tätig ist, und (erst) bejahendenfalls, ob die konkrete Tätigkeit förderfähig nach Maßgabe der Corona-Pflegebonusrichtlinie ist (Nr. 2 Satz 2 bis 5, Anlagen 1 bis 3 CoBoR). Für eine Förderung müssen nach ständiger Verwaltungspraxis beide Kriterien kumulativ erfüllt sein (vgl. dazu etwa VG Würzburg, U.v. 14.6.2021 - W 8 K 20.2138 - juris Rn. 38 m.w.N.).

10
Die Aufzählung der begünstigungsfähigen Einrichtungen in Nr. 2 Satz 1 CoBoR (Krankenhäuser, Rehabilitationskliniken, stationäre Alten-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen sowie ambulante Pflegedienste) wird vom Beklagten nach dessen nachvollziehbaren Angaben in ständiger Praxis als abschließend verstanden und gehandhabt. Die in Nr. 2 Satz 2 CoBoR enthaltene ergänzende Begünstigung von in der Pflege Tätigen, deren ausgeübte berufliche Tätigkeit der Pflege entspricht und mit dieser vergleichbar ist, bezieht er ausschließlich auf das Kriterium der Qualifikation bzw. Tätigkeit des

Antragstellenden. Der Kreis der begünstigungsfähigen Einrichtungen wird durch diese „Vergleichbarkeitsregelung“ dagegen in der Förderpraxis nicht erweitert.

11
Wie der Beklagte mitgeteilt hat, entspricht es seiner ständigen Verwaltungspraxis, den Corona-Pflegebonus im vorliegenden Zusammenhang gemäß Nr. 2 Satz 1 CoBoR i.V.m. Anlage 1 zur CoBoR nur Tätigen im (ambulanten) Pflegedienst (§ 71 Abs. 1 SGB XI), nicht hingegen im (ambulanten) Betreuungsdienst (§ 71 Abs. 1a SGB XI) Tätigen zu gewähren. Antragsteller, die - wie die Klägerin - bei einem Betreuungsdienst beschäftigt sind, sind danach keine Begünstigten in diesem Sinne, unabhängig davon, ob die von ihnen konkret ausgeübte Tätigkeit vom Qualifikationsregister in den Anlagen 1 bis 3 erfasst ist oder unter Nr. 2 Satz 2 CoBoR fällt.

12
Die Klägerin wendet dagegen ein, die Corona-Pflegebonusrichtlinie sei dahingehend eindeutig, dass deren Nr. 2 Satz 2 keine Tätigkeit in stationären Einrichtungen oder ambulanten Pflegediensten voraussetze; ansonsten wäre der Satz 2 nicht notwendig. Damit vermag sie einen Anspruch auf Gewährung der begehrten Zuwendung nicht zu begründen. Wie oben ausgeführt ist eine (gerichtliche) Auslegung der Richtlinie nicht angezeigt; entscheidend ist vielmehr allein die Förderpraxis des Beklagten. Danach führt auch eine möglicherweise im Sinne der Richtlinie mit der Pflege vergleichbare berufliche Tätigkeit nicht zu einer Begünstigung, wenn der jeweils Tätige nicht in einer in der CoronaPflegebonusrichtlinie genannten Einrichtung - hier bei einem ambulanten Pflegedienst - beruflich eingesetzt ist. Dies ist im Übrigen vom Wortlaut der Richtlinie ohne Zweifel gedeckt. Dass die Regelung der Richtlinie insoweit - wie dem Vorbringen der Klägerin durchaus zuzugeben ist - gegebenenfalls auch anders verstanden werden könnte, ist unerheblich.

13
Soweit die Klägerin die vom Beklagten dargelegte Förderpraxis in Frage zu stellen versucht, indem sie bestreitet, dass ausschließlich in stationären Einrichtungen und ambulanten Pflegediensten Tätige den Corona-Pflegebonus erhalten hätten, vermag sie damit nicht durchzudringen. Sie verweist insoweit auf die Antwort des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege auf eine schriftliche Anfrage des Abgeordneten Spitzer vom 15. Oktober 2020 (LT-Drs. 18/11225), wonach viele weitere Beschäftigte anderer Berufsgruppen wie Hauswirtschafterinnen und Physiotherapeutinnen den Pflegebonus erhalten hätten und erhielten. Damit wird jedoch keine von der Förderrichtlinie abweichende Förderpraxis dargelegt. Vielmehr beziehen sich die Ausführungen des Staatsministeriums erkennbar allein auf das Kriterium der Qualifikation bzw. Tätigkeit der Antragstellenden. Anhaltspunkte dafür, dass der Kreis der begünstigten Einrichtungen über die in Nr. 2 Satz 1, 4 CoBoR und den Anlagen 1 bis 3 genannten begünstigten Bereiche (Langzeitpflege - d.h. stationäre Langzeitpflege und ambulanter Pflegedienst -, Krankenpflege sowie Rettungsdienst) hinaus erweitert worden wäre, sind nicht ersichtlich. Vielmehr werden zum Kreis der Begünstigten ausdrücklich (nur) Beschäftigte in einer der genannten Einrichtungen gezählt (LT-Drs, 18/225, Seite 3 unter 2.1; so auch die Antwort auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Krahl vom 14.9.2020, LT-Drs. 18/11079, Seite 2 unter 2.b).

14
Anhaltspunkte dafür, dass der Beklagte durch seine Handhabung der Förderrichtlinien den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, insbesondere das Willkürverbot verletzen würde, zeigt die Zulassungsschrift nicht auf.

15
Art. 3 Abs. 1 GG gebietet eine gleichmäßige Verwaltungspraxis. Dazu gehört das Verbot einer nicht durch sachliche Unterschiede gerechtfertigten Differenzierung zwischen verschiedenen Sachverhalten bei der Förderung (BayVGH, U.v. 11.10.2019 - 22 B 19.840 - juris Rn. 32). Dabei steht es dem Richtliniengeber frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden und diese zu handhaben. Will der Norm- oder der mit diesem insoweit gleichzusetzende Richtliniengeber (vgl. BVerwG, U.v. 14.3.2018 - 10 C 1.17 - juris Rn. 18) ein bestimmtes Verhalten, auf das das Gemeinwesen in besonderer Weise dringend angewiesen ist, durch die Gewährung eines Bonus besonders würdigen und anerkennen, hat er eine große Gestaltungsfreiheit. Insbesondere in der Entscheidung darüber, welche Personen durch finanzielle Zuwendung des Staates belohnt werden sollen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Zwar bleibt er auch hier an den Gleichheitssatz gebunden. Das bedeutet aber nur, dass er seine Leistungen nicht nach

unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen darf. Subventionen müssen sich vielmehr gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen dem Norm- und Richtliniengeber jedoch in weitem Umfang zu Gebote; solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden (stRspr; vgl. BVerfG, U.v. 20.4.2004 - 1 BvR 905/00 - juris Rn. 61).

16
Die Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute oder gegebenenfalls sogar bessere Gründe gäbe. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt mithin nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich daher der Schluss aufdrängen würde, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhten (vgl. NdsOVG, U.v. 24.3.2021 - 10 LC 203/20 - juris Rn. 33 ff.; VG Würzburg, U.v. 26.4.2021 - W 8 K 20.2093 - juris Rn. 36; VG München, U.v. 17.2.2021 - M 31 K 20.5587 - juris Rn. 33 m.w.N.).

17
Dem Gericht ist bei der Prüfung eine eigene erweiternde Auslegung der Richtlinie versagt (vgl. OVG Saarl, 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). Auch beim Corona-Pflegebonus kommt es nicht darauf an, ob es zu der festgestellten Verwaltungspraxis Alternativen gäbe und es ggf. gute Gründe dafür geben könnte, auch die Tätigkeit von Beschäftigten in ambulanten Betreuungsdiensten zu fördern. Willkür ist vielmehr bereits dann zu verneinen, wenn sich der Beklagte bei der Festlegung der Förderfälle von sachlichen Erwägungen hat leiten lassen. Dies hat das Verwaltungsgericht hier mit der Begründung angenommen, die Unterscheidung zwischen Pflege- und Betreuungsdiensten sei angesichts der unterschiedlichen Tätigkeitsfelder vertretbar. Das ist nicht zu beanstanden.

18
Der Beklagte geht in seiner Förderpraxis bei der Abgrenzung des begünstigten Personenkreises von einer typisierend betrachteten (Pflege-)Situation aus. Er hält die maßgebliche Zielsetzung der Förderung, nämlich die Würdigung des Ersatzes von Angehörigenkontakten durch Pflegekräfte in der Zeit pandemiebedingter Kontaktbeschränkungen, in einem Kanon bestimmter Einrichtungen für in besonderer Weise gegeben und beschränkt den Kreis der Begünstigten folglich auf diejenigen, die in solchen Einrichtungen tätig sind. Diese bereits an sich nicht zu beanstandende Vorgehensweise begegnet auch konkret mit Blick auf den aus dieser Praxis folgenden Ausschluss der in (ambulanten) Betreuungsdiensten Beschäftigten keinen Bedenken. Mit der durch den Beklagten vorgenommenen Grenzziehung, die nur die im Pflegedienst (§ 71 Abs. 1 SGB XI), nicht aber im Betreuungsdienst (§ 71 Abs. 1a SGB XI) Tätigen begünstigt, liegt jedenfalls eine durch sachliche Gründe gerechtfertigte Differenzierung vor (vgl. zur Differenzierung zwischen Pflegekräften im ambulanten und stationären Bereich: BayVGH, B.v. 8.11.2021 - 6 ZB 21.2023 - juris Rn. 15). Denn die Aufgabenbereiche von Pflege- und Betreuungsdiensten überschneiden sich zwar, sind aber nicht deckungsgleich: Während Betreuungsdienste gemäß § 71 Abs. 1a SGB XI lediglich pflegerische Betreuungsmaßnahmen und Hilfen bei der Haushaltsführung erbringen, gehen die Leistungen der Pflegedienste darüber hinaus. Sie erbringen gemäß § 71 Abs. 1 SGB XI (sämtliche) Leistungen der häuslichen Pflegehilfe im Sinne des § 36 SGB XI, also auch - und wohl typischerweise - körperbezogene Pflegemaßnahmen. Zwar hätten mit guten Gründen auch die Betreuungsdienste in den Kreis der begünstigten Einrichtungen einbezogen werden können. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt aber angesichts der dargestellten unterschiedlichen Aufgabenbereiche nicht vor. Auch die Zielsetzung des Richtliniengebers, das besondere Engagement von Pflegenden, die während des ersten Lockdowns vielfach versuchen mussten, die nicht oder nur eingeschränkt möglichen Kontakte mit den Angehörigen zu ersetzen, rechtfertigt durchaus die Differenzierung zwischen Pflege- und Betreuungsdiensten. Denn anders als bei den Pflegediensten sind die Leistungen der Betreuungsdienste - abgesehen von Hilfen bei der Haushaltsführung - auf pflegerische Betreuungsmaßnahmen beschränkt, sind also ohnehin - unabhängig von den pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen - primär darauf gerichtet, den Pflegebedürftigen Unterstützung insbesondere bei der Orientierung, bei der Tagesstrukturierung, bei der Kommunikation, bei der Aufrechterhaltung sozialer Kontakte und bei bedürfnisgerechten Beschäftigungen im Alltag zu leisten (vgl. § 36 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB XI). Gehört diese Form der Pflegehilfe aber ohnehin zum wesentlichen Leistungsspektrum der Betreuungsdienste, kann sich der Beklagte auf sachliche Gründe berufen, wenn er

die Betreuungsdienste von einer besonderen Würdigung ihrer - vom Senat keinesfalls in Zweifel gezogenen - Leistungen in Form der Gewährung einer freiwilligen Zuwendung ausnimmt.

19
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

20
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).