VGH München, Beschluss v. 24.06.2026 – 13a ZB 25.603

Titel:

Keine Ausgleichszahlungen nach der CoPflegeInvestR für Pflegeeinrichtung im Insolvenzverfahren

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1
CoPflegeInvestR Nr. 1, Nr. 4, Nr. 11
VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1

Leitsätze:

1. Grundsätzlich besteht kein unmittelbarer Anspruch auf eine begehrte Zuwendung, sondern es steht jedem Subventionsbewerber über Art. 3 Abs. 1 GG nur ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Rahmen der Vergabepraxis zu. (Rn. 13)
2. Es verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz, staatliche Zuwendungen wegen eines laufenden Insolvenzverfahrens des Antragstellers zu versagen. (Rn. 20)

Schlagworte:

Coronavirus, SARS-CoV-2, Subvention, Anspruch auf Zuwendung, Gleichheitsgrundsatz, Förderrichtlinie, Verwaltungspraxis, Atypischer Fall (verneint), Gleichbehandlungsgrundsatz, Förderausschluss bei Insolvenz, Ermessensausübung, atypischer Einzelfall, Billigkeitsleistung, Selbstbindung der Verwaltung, Corona, Pflegeeinrichtung, Unternehmen in Schwierigkeiten, Insolvenz, Ausgleichszahlung, Gleichbehandlung

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 14.08.2024 – AN 15 K 22.1038

Fundstellen:

ZInsO 2026, 2067
LSK 2026, 14524

Tenor

I. Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 14. August 2024 – AN 15 K 22.1038 – wird abgelehnt.

II. Der Kläger hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 52.104,83 € festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Kläger wendet sich gegen die Versagung einer Ausgleichszahlung für coronabedingte Mindereinnahmen bei der Umlage von gesondert berechenbaren Investitionsaufwendungen in einer Pflegeeinrichtung.

2
1. Mit Beschluss des Amtsgerichts München – Insolvenzgericht – vom 1. November 2012 wurde über das Vermögen der S. GmbH, die in München eine Senioren-Residenz mit 70 vollstationären Pflegeplätzen betreibt, das Insolvenzverfahren eröffnet und der Kläger zum Insolvenzverwalter über das Vermögen der S. GmbH bestellt.

3
Am 31. August 2021 beantragte er für diese Einrichtung beim Bayerischen Landesamt für Pflege für den Förderzeitraum 1. April 2020 bis 30. Juni 2021 die Gewährung eines Ausgleichs für coronabedingte

Mindereinnahmen bei der Umlage der gesondert berechenbaren Investitionsaufwendungen (§ 82 Abs. 3, Abs. 4 SGB XI) in der vollstationären Pflegeeinrichtung nach der „Richtlinie zur Gewährung eines Ausgleichs für die coronabedingten Mindereinnahmen bei der Umlage der gesondert berechenbaren Investitionsaufwendungen in der Tagespflege und in vollstationären Einrichtungen der Pflege“ (Richtlinie Corona-Pflege-Investitionsumlage – CoPflegeInvestR – vom 30. Juli 2021, BayMBl. Nr. 555, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 28. Februar 2022, BayMBl. Nr. 135). Dem Antrag war eine „Erklärung zum Antrag auf Gewährung einer Zuschuss-Förderung als DAWI-De-minimis-Beihilfe nach der Verordnung (EU) Nr. 360/2012“ beizufügen. Darin erklärte der Kläger durch Ankreuzen, dass sich die S. GmbH „nicht in Schwierigkeiten[8]“ befinde. Die zugehörige Endnote Nr. 8 des Formulars erläuterte hierzu, Art. 1 Abs. 2 Buchst. h) der DAWI-De-minimis-Verordnung verbiete den Bewilligungsbehörden die Förderung von „Unternehmen in Schwierigkeiten“, wobei weiter auf die in Nr. 2.2. der Mittteilung der EU-Kommission „Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten“ (ABl. EU C 249/1 vom 31.7.2014, dort Nr. 20 Buchst. c) niedergelegte Definition verwiesen wurde, die in der Endnote 8 auch im Einzelnen abgedruckt war. Danach befinde sich ein Unternehmen unter anderem dann in Schwierigkeiten, wenn es „Gegenstand eines Insolvenzverfahrens“ sei. Der Kläger fügte seiner Angabe, die S. GmbH befinde sich nicht in Schwierigkeiten, handschriftlich eine Bemerkung hinzu, dass die Pflegeeinrichtung „seit acht Jahren ohne Schwierigkeiten in Insolvenz fortgeführt“ werde.

4
2. Das Landesamt für Pflege lehnte nach Anhörung den Antrag auf die begehrte Ausgleichszahlung mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 27. Januar 2022 ab. Unternehmen, über deren Vermögen ein Insolvenzverfahren eröffnet worden sei, würden in ständiger Verwaltungspraxis generell keine Zuwendungen gewährt, was auch für die in Rede stehende Ausgleichszahlung gelte. Die dem Insolvenzverfahren immanente faktische Unsicherheit könne weder durch die Fortführung des Unternehmens noch durch den während des Anhörungsverfahrens vorgebrachten Abschluss des neuen Versorgungsvertrags ausgeräumt werden, sodass ein langfristiges Erreichen des mit der Förderrichtlinie verfolgten Zwecks nicht sichergestellt sei.

5
Die gegen diesen Bescheid erhobene Verpflichtungsklage hat das Verwaltungsgericht Ansbach mit dem vorliegend angegriffenen Urteil vom 14. August 2024 (Az. AN 15 K 22.01038) abgewiesen. Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgt der Kläger sein Ziel einer Gewährung der beantragten Ausgleichszahlung weiter.

6
Der Beklagte ist dem Zulassungsvorbringen entgegengetreten.

7
Das Insolvenzverfahren wurde nach Entschuldung mittels Insolvenzplan inzwischen aufgehoben. Da der Insolvenzbeschlag jedoch hinsichtlich des vorliegenden Rechtsstreits aufrecht erhalten wurde, verfolgt der Kläger sein Klageziel nunmehr ausdrücklich in seiner Eigenschaft als Planüberwacher weiter.

8
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten beider Rechtszüge und die beigezogene Behördenakte verwiesen.

II.

9
Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 14. August 2024 bleibt ohne Erfolg.

10
In seinem Zulassungsantrag hat der nach Aufhebung des Insolvenzverfahrens gleichwohl nunmehr als Planüberwacher prozessführungsbefugte Kläger (vgl. BFH, U.v. 23.9.2020 – XI R 1/19 – juris Rn. 19 ff.; Rozijn in Braun, 10. Aufl. 2024, InsO § 203 Rn. 30) geltend gemacht, die Berufung sei zuzulassen, weil an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils des Verwaltungsgerichts ernstliche Zweifel bestünden (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Dieser Zulassungsgrund ist jedoch nicht gegeben.

11
Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils liegen vor, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt wird (vgl. BVerfG, B.v. 7.10.2020 – 2 BvR 2426/17 – NVwZ 2021, 325 – juris Rn. 34; B.v. 8.5.2019 – 2 BvR 657/19 – juris Rn. 33; B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – NVwZ 2011, 546; BayVGH, B.v. 26.3.2026 – 13a ZB 25.1676 – juris Rn. 30) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – DVBl 2004, 838). Solche schlüssigen Gegenargumente liegen bereits dann vor, wenn im Zulassungsverfahren substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufgezeigt werden, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung unrichtig ist (BVerfG, B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – juris Rn. 19). Der Rechtsmittelführer muss konkret darlegen, warum die angegriffene Entscheidung aus seiner Sicht im Ergebnis falsch ist. Dazu muss er sich mit den entscheidungstragenden Annahmen des Verwaltungsgerichts konkret auseinandersetzen und im Einzelnen dartun, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen diese Annahmen ernstlichen Zweifeln begegnen (Happ/Käß in Eyermann, VwGO, 17. Aufl. 2026, § 124a Rn. 62 f.).

12
Dies zu Grunde gelegt sind hier keine ernstlichen Zweifel dargetan. Das Verwaltungsgericht hat mit überzeugender Begründung entschieden, dass der Kläger keinen Anspruch auf Gewährung der beantragten Ausgleichszahlung nach der CoPflegeInvestR i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV habe. Im Zulassungsantrag wird nicht dargelegt, dass die begehrte Förderung entgegen den Annahmen des Verwaltungsgerichts gleichheitswidrig versagt worden ist.

13
1. Die in Streit stehenden Zuwendungen gewährt der Beklagte ohne Rechtsanspruch im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel auf Grundlage der CoPflegeInvestR (vgl. BayVGH, B.v. 28.6.2023 – 6 C 22.2289 – juris Rn. 8). Die Richtlinien begründen dabei 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 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 dabei auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ggf. ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. Entscheidend ist, 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. Dabei darf eine solche Richtlinie nicht – wie Gesetze oder Rechtsverordnungen – gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten. Ein Anspruch auf die Förderung 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 (vgl. zur CoPflegeInvestR bereits BayVGH, B.v. 28.6.2023 – 6 C 22.2289 – juris Rn. 10 m.w.N.).

14
2. Gemessen an diesem Maßstab bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte, dass die begehrte Förderung entgegen den Annahmen des Verwaltungsgerichts gleichheitswidrig versagt worden ist. Weder bestehen ernstliche Zweifel mit Blick auf das Bestehen der vom Beklagten angeführten Verwaltungspraxis, noch begegnet diese Praxis ihrerseits durchgreifenden Bedenken. Entgegen der Auffassung des Klägers liegt auch kein förderrechtlicher Ausnahmefall vor. Schließlich bestehen ernstliche Zweifel am angegriffenen Urteil auch nicht, soweit das Verwaltungsgericht die Ablehnung der Zuwendung für ermessensfehler- und willkürfrei erachtet hat.

15

a) Zunächst vermag der Kläger nicht mit dem Einwand durchzudringen, entgegen den Feststellungen des Verwaltungsgerichts habe zu einem Fall wie demjenigen der S. GmbH keine Verwaltungspraxis bestanden bzw. diese sei nicht nachgewiesen.

16
aa) Das Verwaltungsgericht ist zu dem Ergebnis gekommen, dass der Beklagte innerhalb des ihm zustehenden Ermessensspielraums bei der Vergabe der Fördermittel nach der CoPflegeInvestR ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz solche Einrichtungen von der Förderung ausnehmen durfte, die Gegenstand eines Insolvenzverfahrens gewesen und deshalb als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der DAWI-De-minimis-Verordnung anzusehen seien. Dem Beklagten stehe bei der Vergabe freiwillig bereit gestellter Haushaltsmittel eine weite Einschätzungsprärogative zu. Er sei berechtigt, den Zuwendungszweck und die Vergabekriterien zu bestimmen. Entscheidend sei, wie die zuständige Behörde die ministeriellen Vorgaben tatsächlich praktiziere. Zur Bestimmung der Verwaltungspraxis könnten insbesondere Förderrichtlinien, Antragsformulare sowie etwaige öffentliche Verlautbarungen der Bewilligungsbehörden herangezogen werden. Für die aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz erwachsende Selbstbindung der Verwaltung sei allein das Verständnis der zuständigen Behörde und deren tatsächliche ständige Verwaltungspraxis in vergleichbaren Fällen maßgeblich, wobei stets ein Spielraum für die Berücksichtigung der Besonderheiten eines atypischen Falles verbleiben müsse.

17
Im vorliegenden Fall habe die Verwaltungspraxis seit Beginn des Förderverfahrens darin bestanden, Pflegeeinrichtungen, die Gegenstand eines Insolvenzverfahrens seien und daher im Sinne des EU-Rechts als Unternehmen in Schwierigkeiten anzusehen gewesen seien, von der Förderung nach der CoPflegeInvestR auszuschließen. Diese Annahme stützt das Verwaltungsgericht zunächst auf den glaubhaften und substantiierten Vortrag des Beklagten, der bei der Mittelvergabe angenommen habe, Unternehmen in Schwierigkeiten nach EU-Recht keine Ausgleichszahlungen gewähren zu dürfen. Dies werde bestätigt durch den vom Kläger ausgefüllten und der Behörde übermittelten Antrag, der eine Erklärung verlangt habe, dass sich das Unternehmen nicht in Schwierigkeiten befinde und dies weiter präzisiert habe. Hieraus ergebe sich, dass sich die Verwaltungspraxis an einer formellen Betrachtungsweise orientiere (UA S. 10 f.), bei der die Eröffnung und die Fortdauer des Insolvenzverfahrens maßgeblich seien. Diese Praxis sei auch in Nr. 11 CoPflegeInvestR angelegt und entspreche den tatsächlichen Umständen, die angesichts der Corona-Pandemie ein schnelles Einschreiten erfordert hätten, was einem zeitintensiven Notifizierungsverfahren bei der EU-Kommission entgegen gestanden hätte. Nicht entscheidend sei, ob es tatsächlich unionsrechtlich untersagt gewesen sei, der S. GmbH eine Zuwendung nach der CoPflegeInvestR zu gewähren.

18
bb) Diese fundierten Feststellungen des Verwaltungsgerichts stellt der Kläger in seinem Zulassungsvorbringen nicht durchgreifend in Frage. Er geht auf die wesentlichen Überlegungen des Gerichts allenfalls am Rand ein. Im Kern hat er geltend gemacht, der Beklagte berufe sich zu Unrecht auf eine ständige Verwaltungspraxis, weil es eine solche zu einem so besonderen Fall wie demjenigen der S. GmbH nicht gebe, der Beklagte habe keinen Vergleichsfall benennen können. Im Zeitpunkt der Antragstellung sei das Unternehmen bereits saniert, restrukturiert und überlebensfähig gewesen. Es handele sich nicht um eine typische Pflegeeinrichtung im Insolvenzverfahren. Grund für die Verzögerungen bei der Beendigung des Verfahrens seien allein Probleme mit dem Sanierungs- und Reparaturstau der angemieteten Immobilie gewesen, die aber nicht zur Insolvenzmasse gehört habe. Die Voraussetzungen der CoPflegeInvestR hätten überdies sämtlich vorgelegen und seien nachgewiesen worden. Weitere Voraussetzungen seien nicht festgelegt worden. In der CoPflegeInvestR sei keine Regelung bzgl. Pflegeeinrichtungen getroffen worden, die sich in Insolvenzverfahren befänden. Anders als bei anderen Corona-Überbrückungshilfen seien Unternehmen in Schwierigkeiten dort nicht von Ausgleichszahlungen ausgenommen. Nach Nr. 11 CoPflegeInvestR habe die zuständige Behörde die Freistellung der Fördermaßnahme von der Anmeldepflicht bei der Kommission für jeden Einzelfall zu prüfen. Dass Unternehmen in Schwierigkeiten nicht antragsbefugt seien, lasse sich der CoPflegeInvestR nicht entnehmen. Es werde ausschließlich auf die entsprechende Antragstellung Bezug genommen, was aber gerade nicht dazu führe, dass weitere Voraussetzungen erfüllt sein müssten, sondern lediglich dazu, dass ein Antrag bei der Kommission zu stellen sei.

19

cc) Mit diesem Vorbringen dringt der Kläger nicht durch. Wie bereits dargestellt kommt es auf die tatsächliche Verwaltungspraxis der zuständigen Behörde an. Das Verwaltungsgericht hat diesbezüglich festgestellt, dass das Landesamt für Pflege bei der Umsetzung der CoPflegeInvestR von einer formalen Betrachtungsweise ausgegangen ist und generell an Unternehmen in einem Insolvenzverfahren keine Zuwendungen nach der CoPflegeInvestR erfolgt sind. Es hat dies in nicht zu beanstandender Weise an verschiedenen Gesichtspunkten und Umständen festgemacht (vgl. zur Feststellung einer tatsächlich geübten Verwaltungspraxis allg. BayVGH, B.v. 18.3.2026 – 21 ZB 24.1465 – juris Rn. 23), die der Kläger letztlich auch mit dem Zulassungsantrag nicht in Frage gestellt hat, und die den entsprechenden Vortrag des Beklagten bestätigen. Dies gilt zum einen etwa für die Annahme der Behörde, durch EU-Recht an einer solchen Zuwendung gehindert zu sein, zum anderen für die Anknüpfung an den Inhalt der Antragsunterlagen. Die Feststellung von konkreten Vergleichsfällen, in denen es ebenfalls zu einer Ablehnung wegen eines laufenden Insolvenzverfahrens gekommen sei, war für die Annahme der Verwaltungspraxis hingegen nicht erforderlich (vgl. BayVGH, B.v. 26.3.2026 – 13a ZB 25.1676 – juris Rn. 24). Gesichtspunkte, nach denen das Verwaltungsgericht gehindert war, im Rahmen seiner freien Sachverhalts- und Beweiswürdigung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) von dem Nachweis einer entsprechenden Verwaltungspraxis auszugehen, sind nicht dargetan und auch sonst nicht ersichtlich.

20
Diese Verwaltungspraxis, die formal an das Bestehen eines Insolvenzverfahrens anknüpft, unterliegt auch für sich gesehen mit Blick auf den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG keinen Bedenken (vgl. hierzu zutreffend bereits die Ausführungen des Verwaltungsgerichts, UA S. 12). Förderrichtlinien und die hieran anknüpfende Verwaltungspraxis müssen auch in sich den Gleichbehandlungsgrundsatz wahren (vgl. BayVGH, B.v. 31.3.2022 – 6 ZB 21.2933 –, juris Rn. 8). Sachbezogene Gesichtspunkte stehen dem Richtlinienersteller dabei in sehr weitem Umfang zur Verfügung. Solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden (BVerwG, U.v. 14.3.2018 – 10 C 1.17 – juris Rn. 18 m.w.N.). Die in der Verwaltungspraxis vorgenommene Unterscheidung zwischen insolventen und nicht insolventen Antragstellern ist dabei sachangemessen und nicht willkürlich. Die Eröffnungsgründe für ein Insolvenzverfahren (§ 16 ff. InsO) lassen auf die eingeschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit des insolventen Unternehmens schließen, die ihrerseits das Erreichen des mit der Förderung verfolgten Zwecks gefährdet. Eine hieran anknüpfende Versagung der Förderung ist – ungeachtet dessen, ob dies tatsächlich unionsrechtlich gefordert war – sachgerecht und mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar (vgl. allgemein BVerwG, U.v. 14.3.2018 – 10 C 1.17 – juris Rn. 19).

21
Bei Zugrundelegung dieser zulässigen formalen Betrachtungsweise trifft es ersichtlich nicht zu, dass es für den streitgegenständlichen Fall der S. GmbH, die sich bei Antragstellung und Entscheidung über den Zuwendungsantrag und im streitgegenständlichen Förderzeitraum von 1. April 2020 bis 30. Juni 2021 unstreitig in einem laufenden Insolvenzverfahren befunden hat, keine Verwaltungspraxis gegeben habe. Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass für das streitgegenständliche Klagebegehren gerichtet auf Gewährung der begehrten Zuwendung an die S. GmbH nicht ausreichend wäre, dass die vom Beklagten dargelegte und vom Verwaltungsgericht festgestellte Verwaltungspraxis tatsächlich nicht bestanden habe. Erforderlich wäre für einen Rechtsanspruch auf die Zuwendung vielmehr umgekehrt die Feststellung einer anderslautenden Verwaltungspraxis (vgl. BayVGH, B.v. 26.3.2026 – 13a ZB 25.1676 – juris Rn. 22 f., Rn. 35 m.w.N.), nach der ein laufendes Insolvenzverfahren generell oder in bestimmten Fällen für die Gewährung der fraglichen Zuwendung irrelevant wäre und die Förderung in diesen Fällen gewährt würde. Der Kläger zeigt eine solche abweichende Verwaltungspraxis, an die die Behörde durch das Gleichbehandlungsgebot gebunden wäre und aus der er über Gleichheitssatz einen Rechtsanspruch auf die begehrte Zuwendung ableiten könnte, jedoch auch mit seinem Zulassungsvorbringen nicht auf.

22
Soweit der Kläger vorträgt, die S. GmbH habe alle Fördervoraussetzungen nach der CoPflegeInvestR erfüllt, die anders als andere Coronahilfen gerade nicht vorsehe, dass an Unternehmen in Schwierigkeiten keine Zuwendungen erfolgen dürften, ist zum einen festzuhalten, dass in deren Nr. 11 die Anwendung der europarechtlichen Beihilfevorschriften ausdrücklich angelegt ist. Zum anderen ist maßgeblich für den klagegegenständlichen Rechtsanspruch auf die begehrte Zuwendung gerade nicht die Förderrichtlinie als

Verwaltungsvorschrift ohne Außenwirkung, sondern die Bindung der zuständigen Behörde an den Gleichheitssatz durch ihre tatsächliche Verwaltungspraxis bei deren Anwendung. Selbst wenn also die zuständige Behörde in ihrer Verwaltungspraxis durch Ausnahme von Unternehmen in Schwierigkeiten generell von der Förderrichtlinie abgewichen wäre – was nach Auffassung des Senats gerade nicht der Fall ist (s.o.) – verlöre lediglich die Förderrichtlinie ihre ermessensbindende Wirkung (vgl. BayVGH, B.v. 26.3.2026 – 13a ZB 25.1676 – juris Rn. 23 m.w.N.). Ebenso kann der Kläger nicht damit durchdringen, es sei nach der Förderrichtlinie gegebenenfalls ein Notifizierungsverfahren bei der EU-Kommission durchzuführen gewesen. Denn dafür, dass ein solches Vorgehen entgegen dem Vorbringen des Beklagten tatsächlich der Verwaltungspraxis der Behörde entsprochen hätte, bestehen keine Anhaltspunkte. Dies ist mit Blick auf die Umstände während der Coronapandemie (vgl. dazu auch zutreffend das Verwaltungsgericht, UA S. 11) auch unter Gleichheitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden.

23
b) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils ergeben sich weiter auch nicht daraus, dass das Verwaltungsgericht bei dem Fall der S. GmbH einen förderrechtlichen Ausnahmefall, der zu einer Gewährung des Zuschusses hätte führen müssen, verneint hat.

24
aa) Das Verwaltungsgericht hat hierzu ausgeführt (UA S. 17), ein atypischer Sachverhalt könne nicht deshalb angenommen werden, weil der Kläger vorgetragen habe, dass die mit Beschluss vom 1. November 2012 festgestellte Zahlungsunfähigkeit seit mehr als neun Jahren nicht mehr bestanden habe. Diese Behauptung hätte nur im Wege einer umfassenden und zeitintensiven Prüfung der ökonomischen Situation des Unternehmens verifiziert werden können. Der im Verwaltungsverfahren vorgelegte und im angegriffenen Bescheid berücksichtigte neu abgeschlossene Versorgungsvertrag mit gestiegener Platzzahl bilde lediglich einen Baustein des Prüfprogramms, weshalb der Beklagte, der allein auf die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens habe abstellen dürfen, diesem Aspekt keine maßgebliche Bedeutung habe beimessen müssen. Eine derartige Untersuchung wäre überdies unverhältnismäßig gewesen. Auch lasse sich allein aus der Zeitdauer seit Eröffnung des Insolvenzverfahrens keine hinreichend gewisse Prognose über den wirtschaftlichen Zustand des Unternehmens ableiten. Demnach sei der Beklagte nicht verpflichtet gewesen, von seiner Verwaltungspraxis abzuweichen und in eine Einzelfallprüfung einzusteigen. Dass die Beendigung des Insolvenzverfahrens einzig wegen Streitigkeiten der Vermietern noch nicht erfolgt sei, sei überdies im Verwaltungsverfahren nicht vorgetragen worden.

25
bb) Der Kläger hat demgegenüber im Zulassungsvortrag im Wesentlichen vorgebracht, die ständige Verwaltungspraxis könne nur bei typischen, von der CoPflegeInvestR als „Regelfall“ angesehen Fällen herangezogen werden. Wesentliche Besonderheiten des Einzelfalls müssten berücksichtigt und gegebenenfalls von der ständigen Verwaltungspraxis abgewichen werden. Hier liege ein atypischer Einzelfall vor, weshalb es einer behördlichen Einzelfallprüfung bedurft hätte, die zu einer Ermessensreduzierung auf Null geführt hätte. Zudem sei gegen das Willkürverbot verstoßen worden. Die S. GmbH sei bei Antragsstellung faktisch nicht (mehr) insolvent sondern bereits seit neun Jahren und auch aktuell wieder zahlungsfähig gewesen. Ansonsten hätte die Einrichtung nicht mehr bestanden. Die pauschale Betrachtung als Unternehmen in Schwierigkeiten gehe daher fehl. Nur durch die Pandemie und die hierdurch bedingten, behördlich auferlegten Belegungsverbote sei der Erhalt der Pflegeplätze bedroht gewesen. Zu deren Ausgleich habe der Beklagte entschieden, einzugreifen und für finanzielle Hilfe zu sorgen. Er habe von Anfang an darauf hingewiesen, dass eine Unsicherheit, dass die Einrichtung schließen müsste, nicht bestehe. Die finanziellen Verhältnisse seien durchweg stabil gewesen. Es sei auch konkret dargelegt worden, warum das Insolvenzverfahren noch nicht beendet sei. Hintergrund seien nicht anhaltende finanzielle Probleme, sondern interne Probleme der Vermietergesellschaft, bestehend aus 130 zerstrittenen Eigentümer, gewesen.

26
cc) Eine atypische Fallkonstellation, die einer von der Verwaltungspraxis der Behörde abweichenden Behandlung bedurft hätte, legt der Kläger damit nicht dar.

27
Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften dürfen nur für den Regelfall gelten und müssen daher Spielraum für die Berücksichtigung der Besonderheiten atypischer Fälle lassen. Sie dürfen daher nicht so

weit gehen, dass wesentlichen Besonderheiten des Einzelfalls nicht mehr Rechnung getragen werden kann. Ein derartiger atypischer Fall ist dann gegeben, wenn der konkrete Sachverhalt außergewöhnliche Umstände aufweist, deren Besonderheiten von der ermessenslenkenden Vorschrift nicht hinreichend erfasst und von solchem Gewicht sind, dass sie eine von der im Regelfall vorgesehenen Rechtsfolge abweichende Behandlung gebieten (vgl. OVG Niedersachsen, U.v. 15.11.2016 – 8 LB 58/16 – juris Rn. 61 ff., Rn. 66 m. w. N.).

28
Der Kläger hat solche außergewöhnlichen Umstände nicht aufgezeigt. Wie bereits dargelegt hat sich der Beklagte in seiner Verwaltungspraxis an einer formalen Betrachtungsweise orientiert, bei der Unternehmen bei laufendem Insolvenzverfahren keine Förderungen erhielten. Dieses Vorgehen, zu dem sich die zuständige Behörde unionsrechtlich verpflichtet sah, erscheint auch naheliegend, wenn vermieden werden soll, dass antragstellende Unternehmen, die sich in einem laufenden Insolvenzverfahren befinden, im Einzelnen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geprüft werden müssen. Dies wäre, worauf das Verwaltungsgericht zurecht hingewiesen hat (UA S. 17), unverhältnismäßig und zeitlich kaum möglich gewesen. Der Kläger hat auch im Zulassungsvorbringen keine atypischen Umstände aufgezeigt, die bei dieser formalen Betrachtungsweise die zuständige Behörde gezwungen hätten, im konkreten Fall der S. GmbH eine Einzelfallprüfung entgegen der sonstigen Verwaltungspraxis vorzunehmen oder die gar einen Rechtsanspruch auf die begehrte Förderung als freiwilliger Leistung begründen würden. Der für die S. GmbH während des Insolvenzverfahrens geschlossene neue Versorgungsvertrag stellt ebenso wie die bereits lange Dauer des Insolvenzverfahrens keinen so außergewöhnlichen Umstand dar, dass für die zuständige Behörde auf der Hand liegen musste, dass die S. GmbH trotz Insolvenzverfahren nicht (mehr) in Schwierigkeiten sei, und sie deshalb gehalten gewesen wäre, von der formalen Betrachtungsweise abweichend trotz laufenden Insolvenzverfahrens die begehrte Zuwendung zu gewähren. Dies gilt auch für den Vortrag, dass das Insolvenzverfahren nur wegen der unter einander zerstrittenen Vermieter noch nicht abgeschlossen gewesen wäre. Das Verwaltungsgericht hat im Übrigen zurecht darauf hingewiesen, dass dieser konkrete Umstand im Verwaltungsverfahren noch nicht vorgetragen worden war und vom Beklagten daher auch nicht berücksichtigt werden konnte.

29
c) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen schließlich auch nicht, soweit das Verwaltungsgericht die Ablehnung der Zuwendung seitens des Beklagten als ermessensfehler- und willkürfrei erachtet hat.

30
aa) Das Verwaltungsgericht ist insoweit zu dem Ergebnis gekommen, der Beklagte habe durch Ablehnung des klägerischen Zuwendungsantrags unter Heranziehung der ständigen Verwaltungspraxis auch im konkreten Einzelfall nicht willkürlich gehandelt. Im Rahmen der streitgegenständlichen Billigkeitsleistungen sei die Willkürgrenze weit zu ziehen. Die formale Betrachtung mit einer Anknüpfung an die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens, weil bei lebensnaher Betrachtung damit eine faktische Unsicherheit über die weitere Existenz des Unternehmens einhergehe, sei nicht willkürlich.

31
bb) Dem hält der Kläger in seinem Zulassungsvorbringen entgegen, die Zuwendung nach der CoPflegeInvestR habe den Zweck gehabt (vgl. Nr. 5 der CoPflegeInvestR), den Wegfall von Pflegeplätzen in Bayern während der Pandemie aufgrund der behördlich angeordneten Nichtbelegung zu verhindern. Die Versagung der Zuwendung an die S. GmbH sei daher ermessenfehlerhaft gewesen. Maßgeblich sei die Erreichung des jeweiligen Förderungszwecks. Die S. GmbH sei während der Pandemie ebenso auf Erzielung von Einnahmen angewiesen gewesen, um weiterbetrieben werden zu können, wie jede andere aktive Pflegeinrichtung in Bayern. Bei allen Einrichtungen sei es erforderlich und daher Ziel der CoPflegeInvestR gewesen, zur Vermeidung einer Schließung coronabedingte Mindereinnahmen zu verhindern. Es habe eine Ermessensreduktion auf Null vorgelegen. Der Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten bei der Bewältigung der Pandemiefolgen sei rechtlich fragwürdig. Hätten in einem Insolvenzverfahren fortgeführte Pflegeeinrichtungen deshalb schließen müssen, wäre der Schaden eingetreten, den die CoPflegeInvestR gerade verhindern habe sollen. Der Schutz der gepflegten Menschen sei vorrangig gewesen. Dieser sei nur zu erreichen gewesen, indem frei werdende Plätze nicht neu belegt und die Infektionsgefahr so von den Einrichtungen fern gehalten worden sei. Die S. GmbH habe finanziell schon lange nicht mehr schlechter dagestanden, als andere Pflegeheime, die allerdings im Rahmen der

CoPflegeInvestR bezuschusst worden seien. Auch die Heranziehung von Europarecht rechtfertige die ungleiche Behandlung nicht. Die S. GmbH gehöre nicht zu den Pflegeeinrichtungen, die strukturelle finanzielle Probleme gehabt hätten. Schließlich könne auch die Bindung an haushaltsrechtliche Grundsätze, insbesondere den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen. Die langfristige Erhaltung der Einrichtungen stehe im Interesse der Gesellschaft und führe nicht dazu, dass die Ausgleichszahlung unwirtschaftlich wäre. Das pauschale Berufen auf die Erforderlichkeit schneller Entscheidungen entbinde die Behörde nicht von der Einhaltung von Sorgfaltspflichten.

32
cc) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils sind auch damit nicht dargelegt. Anhaltspunkte dafür, dass die Handhabung der Förderrichtlinien durch den Beklagten entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts das Willkürverbot verletzen würde oder sonst Ermessensfehler vorlägen, zeigt das Zulassungsvorbringen nicht auf.

33
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. Dem Richtliniengeber steht es frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden und diese zu handhaben. Dabei hat er auch eine große Gestaltungsfreiheit in der Entscheidung darüber, welche Personen eine finanzielle Zuwendung des Staates erhalten sollen. Er darf aufgrund seiner Bindung an den Gleichheitssatz aber seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen jedoch in weitem Umfang zur Verfügung, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt. Ist der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt, so ist sie verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerfG, U.v. 20.4.2004 – 1 BvR 905/00 – BVerfGE 110, 274 Rn. 61). Die Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute oder ggf. 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 (BayVGH B.v. 31.3.2022 – 6 ZB 21.2933 – juris Rn. 16 m.w.N.).

34
Dies ist hier nicht der Fall. Der Kreis der Begünstigten ist von der zuständigen Behörde ausgehend von der CoPflegeInvestR nach sachlichen und nicht sachfremden Kriterien abgegrenzt worden. Es ist weder willkürlich noch sonst ermessensfehlerhaft, wenn der Beklagte ausgehend von dem mit der Förderung verfolgten Zweck – der langfristigen Erhaltung der Pflegeplätze und der Aufrechterhaltung der Pflegeinfrastruktur im Freistaat Bayern auch nach der Corona-Pandemie – eine Bezuschussung von Unternehmen in einem Insolvenzverfahren als nicht zielführend erachtet hat, weil seiner Auffassung nach in diesem Fall das Erreichen des Förderzwecks nicht hinreichend und dauerhaft sichergestellt sei. Das Verwaltungsgericht hat zurecht darauf hingewiesen (UA S. 14), dass mit Blick auf Einrichtungen, die sich in einem laufenden Insolvenzverfahren befinden, eine relevante Wahrscheinlichkeit besteht, dass diesen gewährte Zuschüsse möglicherweise verloren sind, wenn das Unternehmen letztendlich nicht fortbesteht. Dies ist bei lebensnaher Betrachtung nicht von der Hand zu weisen und wird letztlich auch vom Kläger nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Dieser hält letztlich jedoch eine genaue Prüfung der wirtschaftlichen Umstände der jeweiligen Einrichtung im Einzelfall erforderlich. Die an der Lebenswirklichkeit orientierte formale Abgrenzung des Kreises der Begünstigten stellt dies nicht in Frage. Sie erweist sich insgesamt als jedenfalls nicht willkürlich.

35
Die Ablehnung der begehrten Zuschüsse leidet schließlich auch nicht an Ermessensfehlern im Sinn von § 114 Satz 1 VwGO. Der Kläger sieht bei differenzierter Betrachtung des Einzelfalls der S. GmbH anstelle einer bloß formalen Betrachtungsweise eine Ermessensreduzierung auf Null und möchte im Kern einen Anspruch im Ermessenswege aus dem der CoPflegeInvestR zu Grunde liegenden Förderzweck ableiten, der bei Ablehnung der begehrten Ausgleichszahlung verfehlt werde, weil gerade dadurch der mit der Förderung zu verhindernde Schaden im Fall der S. GmbH eintrete. Auch mit diesem Vortrag dringt er nicht durch. Ein nach § 114 Satz 1 VwGO durchgreifender Ermessensfehler (siehe hierzu UA S. 8) ist insoweit nicht dargetan und auch nicht erkennbar.

36
Im streitgegenständlichen Bescheid hat sich die zuständige Behörde mit allen wesentlichen Gesichtspunkten des klägerischen Vortrags im Verwaltungsverfahren zur wirtschaftlichen Situation der S. GmbH befasst, namentlich mit Blick auf die vorgetragene Fortführung des Unternehmens über mehrere Jahre und den Abschluss eines neuen Versorgungsvertrags mit gestiegener Platzzahl. Unter Verweis auf die mit einem Insolvenzverfahren verbundene faktische Unsicherheit und den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat sie aber auch in dem Einzelfall der S. GmbH an der allgemeinen Verwaltungspraxis festgehalten und keine abweichende Entscheidung getroffen (vgl. S. 2 ff. des streitgegenständlichen Bescheids vom 27. Januar 2022).

37
Dies ist nicht zu beanstanden. Der Kläger hat auch nicht dargelegt, inwiefern ein Ermessensfehler anzunehmen sein sollte, sondern behauptet das nur. Grundsätzlich bestimmt der Zuwendungsgeber im Rahmen des ihm eingeräumten weiten Ermessens bei der Zuwendungsgewährung den Förderzweck, legt seine Richtlinien aus und richtet die Förderpraxis seinen Vorstellungen entsprechend aus. Insoweit hat er auch die Interpretationshoheit über die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften. Das Gericht hat nicht die Befugnis, zu einer eigenständigen oder gar erweiternden Auslegung solcher Richtlinien (vgl. BayVGH, B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.1889 – juris Rn. 19 f. m.w.N.). Wie bereits oben dargestellt durfte der Beklagte dabei auf eine formale Betrachtung zurückgreifen und bestand auch unter Gleichheitsgesichtspunkten keine Pflicht zur genauen Differenzierung nach eingehender Überprüfung der wirtschaftlichen Lage eines antragstellenden sich im Insolvenzverfahren befindlichen Unternehmens. Der Beklagte durfte vielmehr Unternehmen in einem laufenden Insolvenzverfahren von der Gewährung der Zuschüsse ausnehmen. Die Versagung der Ausgleichszahlung erweist sich auch im Einzelfall der S. GmbH nicht als ermessensfehlerhaft.

38
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

39
Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47 Abs. 3, § 52 Abs. 3 GKG und entspricht der zutreffenden Festsetzung durch das Verwaltungsgericht, gegen die seitens der Beteiligten überdies keine Einwände erhoben wurden.

40
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).