Az. RN 16 K 22.2753

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg
Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

*****
vertreten durch den Geschäftsführer
*****

- Klägerin -

bevollmächtigt:
***** Rechtsanwälte
*****

gegen

Freistaat Bayern

vertreten durch:
*****
*****

- Beklagter -

beteiligt:
Regierung von Niederbayern
als Vertreter des öffentlichen Interesses
Postfach, 84023 Landshut

wegen

Ausgleichszahlungen für coronabedingte Mindereinnahmen

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, 16. Kammer, unter Mitwirkung von

Vorsitzendem Richter am Verwaltungsgericht *****
Richterin am Verwaltungsgericht *****
Richterin *****
ehrenamtlicher Richterin *****
ehrenamtlichem Richter *****

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 19. März 2026

am 19. März 2026

folgendes

U r t e i l :

I. Der Bescheid des Beklagten vom 24.10.2022 wird aufgehoben.

II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Das Urteil ist in Ziffer II gegen Sicherheitsleistung i.H.v. 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

T a t b e s t a n d :

Die Klägerin wendet sich gegen die Rücknahme eines Bewilligungsbescheides.

Die Klägerin betreibt eine vollstationäre Pflegeeinrichtung.

Am 21.09.2021 beantragte die Klägerin die Gewährung eines Ausgleichs für die coronabedingten Mindereinnahmen bei der Umlage der gesondert berechenbaren Investitionsaufwendungen in vollstationären Einrichtungen der Pflege für den Zeitraum vom 04.04.2020 bis zum 31.12.2020 und für den Zeitraum vom 01.01.2021 bis zum 30.06.2021.
Den Versorgungsvertrag vom 01.10.2015 und eine Änderungsvereinbarung hierzu vom 01.07.2019 legte die Klägerin dem Beklagten vor. Unter dem 20.03.2022 legte die Klägerin auch die Wochenmeldungen für die Zeiträume 2020 und 2021 vor.

Der Beklagte gewährte mit Bescheid vom 02.05.2022 eine Ausgleichszahlung 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 (CoPflegeInvestR) i.H.v. 21.936,52 € für den Zeitraum vom 04.04.2020 bis zum 31.12.2020.

Mit E-Mail vom 25.08.2022 forderte das ***** beim Landratsamt A***** (Soziale Angelegenheiten) die Prüfberichte bezüglich der Klägerin an. Nach bisherigen Kenntnissen sowie der Berichterstattung in der Presse sollten dort massive Pflegemängel vorhanden sein. Die Prüfberichte würden benötigt, um zu prüfen, ob nach der eigenen Definition und Verwaltungspraxis ein ordnungsgemäßer Betrieb vorliege.

In der Folge versandte das Landratsamt am 15.09.2022 folgende Prüfberichte an das *****:
- Prüfbericht vom 18.05.2022 zur Begehung am 21.03.2022
- Prüfbericht vom 05.07.2022 zur Begehung am 12. und 13.05.2022

- Prüfbericht vom 05.07.2022 zur Begehung am 20.05.2022
- Prüfbericht vom 27.07.2022 zur Begehung am 31.05.2022
- Prüfbericht vom 27.07.2022 zur Begehung am 09.06.2022
- Prüfbericht vom 26.08.2022 zur Begehung am 28.06.2022
- Prüfbericht vom 30.08.2022 zur Begehung am 28.07.2022

Auf den Inhalt der Prüfberichte wird jeweils verwiesen.

Mit Schreiben vom 10.10.2022 teilte der Beklagte der Klägerin mit, es sei beabsichtigt, den Bescheid vom 02.05.2022 und damit verbunden den Anspruch auf Auszahlung der Ausgleichszahlung zurückzunehmen. Ziel der CoPflegeInvestR sei die Aufrechterhaltung der Pflegeinfrastruktur im Freistaat Bayern sowie der Erhalt der Pflegeplätze im Freistaat Bayern. Allerdings könnten Ausgleichszahlungen aufgrund der CoPflegeInvestR nur solchen Einrichtungen gewährt werden, die „ordnungsgemäße“ Pflegeplätze vorhalten würden. Unter „ordnungsgemäß“ sei in diesem Fall zu verstehen, dass in der Einrichtung das körperliche und seelische Wohl der Pflegebedürftigen nicht gefährdet erscheine und eine menschenwürdige Pflege sichergestellt werden könne. Nach der Verbescheidung sei der Beklagte von mehreren Seiten darüber in Kenntnis gesetzt worden, dass in der Einrichtung der Klägerin seit geraumer Zeit ein massiver Qualitätseinbruch gerade im Hinblick auf die Situation der Pflegebedürftigen vorliegen solle.

Mit E-Mail vom 12.10.2022 wies der Rechtsanwalt der Klägerin die Vorwürfe zurück, forderte den Beklagten zur Zahlung auf und teilte unter Vorlage eines Schreibens des Landratsamtes vom 06.10.2022 mit, dass der zwischenzeitlich bestehende Aufnahmestopp vollständig aufgehoben worden sei. Das Landratsamt hob ausweislich des Schreibens vom 06.10.2022 den seit dem 21.03.2022 bestehenden Aufnahmestopp mit Ablauf des 30.09.2022 auf.

Mit Bescheid vom 24.10.2022, dem Rechtsanwalt der Klägerin zugestellt am 02.11.2022, nahm der Beklagte den Bewilligungsbescheid vom 02.05.2022, Az. *****, mit Wirkung für die Vergangenheit zurück. Zur Begründung führte der Beklagte aus, der am 02.05.2022 erlassene Bewilligungsbescheid sei rechtswidrig. Ziel der CoPflegeInvestR sei die Aufrechterhaltung einer intakten Pflegeinfrastruktur im Freistaat Bayern sowie der Erhalt der Pflegeplätze im Freistaat Bayern langfristig nach der Corona-Pandemie. Dabei stelle die Richtlinie darauf ab, dass es sich um eine zugelassene Pflegeeinrichtung mit Sitz im Freistaat Bayern handele. Nur solche Einrichtungen zählten zu den Begünstigten im Sinne der CoPflegeInvestR. Nach dem Sinn und Zweck der Richtlinie könnten daher nur solche Einrichtungen als begünstigt angesehen werden, die die gesetzlichen Anforderungen an den Betrieb einer Einrichtung erfüllten. Hierzu zähle u.a. die Einhaltung der Qualitätsanforderungen an den Betrieb nach PfleWoqG. Nach den rechtlichen Vorgaben müsse sichergestellt sein, dass in der Einrichtung das körperliche

und seelische Wohl der Pflegebedürftigen nicht gefährdet erscheine und eine menschenwürdige Pflege sichergestellt werden könne. Hierzu zähle u.a., dass ausreichend fachlich geeignetes Personal eingesetzt werde, um unter Achtung der Menschenwürde eine nach Art und Umfang der Betreuungsbedürftigkeit angemessene individuelle Lebensgestaltung zu ermöglichen und bei den Pflegebedürftigen eine humane und aktivierende Pflege zu gewährleisten, die erforderlichen Hilfen zu gewähren sowie freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich seien. Daneben müssten die einschlägigen Anforderungen der Hygiene eingehalten werden. Aufgrund der nachträglich bekannt gewordenen Erkenntnisse (u.a. aus den Prüfberichten der FQA) sei ersichtlich, dass die klägerische Einrichtung diese Vorgaben nicht vollständig eingehalten habe. Nach Nr. 10.2 CoPflegeInvestR könne das LfP weitere als die in den Nrn. 3.1 und 7.1 genannten Unterlagen zur Prüfung der Ausgleichszahlung heranziehen. Hierunter seien auch die Prüfberichte der FQA zu fassen. Die geschilderte Situation der Pflegebedürftigen und die Umstände in der Einrichtung machten dies deutlich. Beispielsweise sei die Körperpflege mehrerer Bewohnerinnen und Bewohner über einen längeren Zeitraum (die Rede sei im Einzelfall von bis zu 21 Tagen) massiv vernachlässigt worden. Weder seien ihnen in regelmäßigen Abständen die Haare gewaschen, die Zähne geputzt, noch die Fingernägel geschnitten worden. Es sei auch nicht darauf geachtet worden, dass die Bewohnerinnen und Bewohner frische und saubere Kleidung trügen. Soweit es zu einer Körperpflege der Bewohnerinnen und Bewohner durch die Pflegekräfte gekommen sei, seien teilweise hygienische Standards wie z.B. ein einfacher Handschuhwechsel nach erfolgter Intimpflege nicht eingehalten worden. Zudem seien bei einigen Bewohnerinnen und Bewohnern freiheitseinschränkende Maßnahmen in Form von Bettgittern (teilweise seien diese defekt und falsch eingestellt gewesen, sodass zusätzlich noch ein erhebliches Verletzungsrisiko für die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner geschaffen worden sei) eingesetzt worden, ohne dass dafür nachvollziehbare Gründe dargelegt bzw. ein richterlicher Beschluss vorgelegt werden haben können. Weitere Qualitätsstandards, wie beispielsweise ein Mindestmaß an Sauberkeit in den Räumen der Einrichtung oder eine lückenlose Dokumentation in den Patientenakten seien zudem nicht oder nur mangelhaft eingehalten worden. Darüber hinaus sei der Einsatz von ausreichend fachlich geeignetem Personal für eine ordnungsgemäße Pflege und damit einen ordnungsgemäßen Betrieb einer Einrichtung unerlässlich. Nur so könne eine humane und aktivierende Pflege unter Achtung der Menschenwürde gewährleistet werden. Aus den vorliegenden Prüfberichten sei jedoch ersichtlich, dass die Einrichtung unter anderem die in § 15 Abs. 1 AVPfleWoqG gesetzlich vorgeschriebene Fachkraftquote nicht erreiche. Danach habe eine erhebliche Bedarfsunterdeckung vorgelegen. Nachdem hier die Einrichtung die Vorgaben nicht erfülle, könne keine Ausgleichszahlung gewährt werden. Der ursprünglich ergangene Bescheid sei daher zu Unrecht ergangen und sei mithin rechtswidrig gewesen.

Die Begünstigte könne sich vorliegend nicht auf Vertrauen in den Bestand des Bewilligungsbescheides berufen. Der Klägerin habe aufgrund der Prüfberichte und der Tatsache, dass die Einrichtungsleitung sowie die Pflegedienstleitung bei den anlassbezogenen Prüfungen der Einrichtungen zugegen gewesen seien, bekannt sein müssen, dass ein den Qualitätsanforderungen entsprechender Betrieb in der Einrichtung nicht stattgefunden habe. In der Regel werde ein leistungsgewährender Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen (Art. 48 Abs. 2 Satz 4 BayVwVfG), wenn ein Vertrauensausschlusstatbestand nach S. 3 vorliege. Das Ermessen sei bereits in diese Richtung intendiert; besondere Gründe, die dagegen sprächen, seien weder ersichtlich noch vorgetragen.
Auch im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung sei der Bescheid aufzuheben gewesen; es bestehe auch sonst kein überwiegendes schutzwürdiges Vertrauen in die rechtswidrige Bewilligung.
Dem Interesse der Klägerin, die bewilligte Zuwendung behalten zu dürfen, stünden das öffentliche Interesse an der Gleichbehandlung aller Zuwendungsempfänger, haushaltsrechtliche Überlegungen und das Interesse an der Herstellung rechtmäßiger Zustände gegenüber. Allen voran die Grundsätze des Haushaltsrechts würden das Interesse der Klägerin überwiegen, die zu Unrecht bewilligte Ausgleichszahlung behalten zu dürfen. Hiernach seien bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß Art. 7 BayHO zu beachten. Diese erforderten, dass öffentliche Geldmittel nur in unbedingt erforderlichem Maße und nur zur notwendigen und angemessenen Erreichung anerkannter Zwecksetzungen und Interessen verwendet werden dürften. Gesichtspunkte, aus denen sich durch die Rücknahme eine unzumutbare Belastung für die Einrichtung ergeben würde, seien nicht vorgetragen worden und seien im Übrigen nicht ersichtlich. Darüber hinaus habe das LfP bei der Entscheidung der Rücknahme für die Vergangenheit das eingeräumte Ermessen rechtmäßig ausgeübt. Es hätten keine relevanten Ermessensgesichtspunkte für den Bestand der Zuwendung bei der klägerischen Einrichtung gesprochen. Insbesondere bestehe ein Interesse an der Gleichbehandlung aller Empfänger der Ausgleichsleistung. Unter Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes würden nur Leistungen an Einrichtungen ausgereicht bzw. die Leistung gewährt, die einen den Qualitätsanforderungen entsprechenden Betrieb gewährleisten könnten. Nachdem ein solcher Betrieb vorliegend nicht erfüllt sei, habe hier eine Rücknahme für die Vergangenheit erfolgen müssen, um einen Gleichlauf der Verwaltung zu wahren. Es überwiege daher das öffentliche Interesse an einer Gleichbehandlung der Anspruchsberechtigen und der Herstellung rechtmäßiger Zustände, sodass die Rücknahme nach Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens erfolgt sei. Im Übrigen wird auf die Bescheidsbegründung verwiesen.

Gegen diesen Bescheid ließ die Klägerin mit am 28.11.2022 beim Verwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz Klage erheben. Zur Begründung ließ die Klägerin vortragen, sie sei seit

dem 01.07.2019 durch einen Versorgungsvertrag gemäß § 72 Abs. 1 Satz 1 SGB XI als vollstationäre Pflegeeinrichtung zugelassen. Der Bestand des Versorgungsvertrages, auf dessen Abschluss bzw. Erhalt sie nach § 72 Abs. 3 Satz 1 SGB XI einen Rechtsanspruch habe, sei auch nie gefährdet gewesen, obwohl es unstreitig in einigen Monaten des Jahres 2022 Qualitätsprobleme gegeben habe. Ein Anspruch auf den Abschluss und den Erhalt des Versorgungsvertrages hätten Pflegeeinrichtungen, wenn folgende Voraussetzungen (Stand: 01.09.2022) erfüllt seien. Sie müssten 1. den Anforderungen des § 71 SGB XI genügen, 2. die Gewähr für eine leistungsfähige und wirtschaftliche pflegerische Versorgung bieten und die Vorgaben des § 72 Absatz 3a oder Absatz 3b SGB XI erfüllen, 3. sich verpflichten, nach Maßgabe der Vereinbarungen nach § 113 SGB XI einrichtungsintern ein Qualitätsmanagement einzuführen und weiterzuentwickeln, 4. sich verpflichten, alle Expertenstandards nach § 113a SGB XI anzuwenden, 5. sich verpflichten, die ordnungsgemäße Durchführung von Qualitätsprüfungen zu ermöglichen, 6. sich verpflichten, an dem Verfahren zur Übermittlung von Daten nach § 35 Absatz 6 des Infektionsschutzgesetzes teilzunehmen, sofern es sich bei ihnen um stationäre Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 71 Absatz 2 SGB XI handele.

Falsch sei es daher, den Begriff, wie im angegriffenen Rücknahmebescheid durch den Beklagten geschehen, um Voraussetzungen aus anderen Gesetzen als denen der in der Richtlinie im Wortlaut benannten §§ 71, 72 SGB XI zu erweitern. Maßgebend könnten nur diejenigen Voraussetzungen sein, die das Gesetz in § 72 SGB XI dafür benenne. Weitere, im Gesetz nicht benannte Voraussetzungen müssten nicht vorliegen. Entscheidend sei nach der Richtlinie und nach §§ 71, 72 Abs. 3 Nr. 1 SGB Xl lediglich das Bestehen eines Versorgungsvertrages zwischen der Einrichtung und den Pflegekassen. Ein solcher liege für den in Frage stehenden Zeitraum vom 04.04.2020 bis zum 31.12.2020 vor. Die Voraussetzung von 7.1.1 der CoPflegInvestR sei damit erfüllt.

Doch selbst wenn die Erweiterung des Begriffs der zugelassenen Einrichtungen nach §§ 88 71, 72 SGB XI zulässig wäre, so versäume es doch der Beklagte, die von ihm behaupteten Qualitätsmängel hinreichend zu beweisen. Einzig die Qualitätsmängel bei der Erbringung der Leistung für den Zeitraum von März bis Oktober 2022, ganze zwei Jahre nach dem hier in Frage stehenden Zeitraum, könnten der Klägerin zur Last gelegt werden. Die Beweislage erscheine ohnehin zweifelhaft, spreche der Beklagte doch an mehreren Stellen von beispielhaften Vorkommnissen, die die Einhaltung etwaiger Qualitätsanforderungen in Frage stellen könnten, ohne diese nachzuweisen oder auch nur genau zu benennen. Ähnlich verhalte es sich mit der Benennung der Beweismittel im Rücknahmebescheid, namentlich auf S. 3: „u.a. aus den Prüfberichten der FQA". Eine zeitliche Einordnung der Geschehnisse oder auch nur eine Bezugnahme auf den fraglichen Zeitraum fänden sich überdies im gesamten Bescheid nicht wieder.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 24.10.2022 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung führte der Beklagte aus, die Rücknahme des Bescheids vom 02.05.2022 mit Verwaltungsakt vom 24.10.2022 sei gem. Art. 48 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 BayVwVfG rechtmäßig erfolgt. Der Bescheid vom 02.05.2022 sei rechtswidrig, da die Klägerin die Voraussetzungen zum Erhalt der Ausgleichszahlung bereits im Zeitpunkt der Bewilligung nicht erfüllt habe. Hiervon habe der Beklagte erst nach der Verbescheidung Kenntnis erhalten.
Bei der Ausgleichszahlung nach der CoPflegeInvestR handele es sich um eine freiwillige Leistung. Auf diese gebe es keinen konkreten Rechtsanspruch. Vielmehr erfolge die Ausgleichszahlung auf Grundlage der einschlägigen Förderrichtlinie im billigen Ermessen der Behörde unter Beachtung des Haushaltsrechts (Art. 53 BayHO). Ein Rechtsanspruch bestehe danach nur ausnahmsweise, insbesondere aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund der ständigen Verwaltungspraxis. Auf diese Prüfung seien die Verwaltungsgerichte beschränkt. Für die Auslegung der Richtlinie sei allein maßgeblich, wie die zuständige Behörde die Richtlinie im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger, zu einer Selbstbindung der Verwaltung führenden Verwaltungspraxis gehandhabt habe. Sinn und Zweck der CoPflegeInvestR sei es, die Pflegeinfrastruktur im Freistaat Bayern sowie den Erhalt der Pflegeplätze im Freistaat Bayern langfristig auch nach der Corona-Pandemie zu sichern. Das ergebe sich insbesondere bereits aus dem Wortlaut in Nr. 5 CoPflegeInvestR. In ständiger Verwaltungspraxis seien hierunter solche Pflegeplätze zu fassen, die u.a. die geforderten Vorgaben an den Betrieb einer Pflegeeinrichtung einhielten (insbesondere in Anlehnung an die gesetzlichen Anforderungen an den Betrieb der Einrichtung nach PfleWoqG). Der Beklagte habe sich vorliegend für eine Verwaltungspraxis entschieden und wende diese konsequent an, um dem Gleichheitssatz Rechnung zu tragen und den Gleichlauf der Verwaltung sicherzustellen. Entgegen der Auffassung der Klägerin handele es sich bei Nr. 10.2 CoPflegeInvestR „Das LfP kann weitere als die in Nrn. 3.1 und 7.1 genannten Unterlagen, wie zum Beispiel die Vorlage von Abrechnungsunterlagen und Bilanzen, verlangen" nicht um eine abschließende Aufzählung, die sich allein auf die Feststellung der finanziellen Verhältnisse der Einrichtungen beziehe. Dies sei bereits aus der Formulierung „zum Beispiel" ersichtlich. Nur aufgrund dessen, dass als Beispiel hier Abrechnungsunterlagen und Bilanzen ausdrücklich aufgeführt seien, bedeute dies nicht, dass der Beklagte keine anderen

Unterlagen heranziehen dürfe, um prüfen zu können, ob eine Ausgleichszahlung geleistet werden könne. Nr. 10.1 CoPflegeInvestR begründe vielmehr eine über die in Nr. 7.1 CoPflegeInvestR genannten Nachweise hinausgehende Prüfkompetenz. Somit sei bereits in der Richtlinie angelegt, dass die Prüfbehörde in bestimmten Fällen weitere Unterlagen zur Prüfung heranziehen dürfe und so über die ausdrücklich genannten Voraussetzungen in Nr. 7 CoPflegeInvestR hinausgehen könne. Somit hätten hier die Prüfberichte ohne Weiteres mit in die Prüfung einbezogen werden können, um die Voraussetzungen für den Erhalt einer Ausgleichszahlung nach CoPflegeInvestR zu prüfen. Außerdem sei dieses Vorgehen zusätzlich vorab mit dem Bayerischen Staatsministerium für Gesundheit und Pflege, dem Richtliniengeber, abgestimmt worden. Im Übrigen wird auf die Klageerwiderung verwiesen.

Die Klägerin ließ hierzu erwidern, richtig sei zwar, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus Förderrichtlinien, die lediglich Verwaltungsvorschriften darstellten, für den Einzelnen weder Ansprüche noch Rechte unmittelbar abgeleitet werden könnten. Der Anspruch ergebe sich vielmehr aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit der Selbstbindung der Verwaltung. Entscheidend sei aber nach dieser Rechtsprechung auch, dass die ständige Verwaltungspraxis, die zur Selbstbindung der Verwaltung führe und damit Grundlage der Gleichbehandlung darstelle, ihrerseits den zugrundeliegenden Verwaltungsvorschriften entspreche (BVerwG, Urt. v. 21.08.2003 – 3 C 49.02). Dabei sei bei Förderrichtlinien insbesondere zu berücksichtigen, ob die Auszahlung von Fördermitteln nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehen werde. Der Fokus der CoPflegInvestR liege eindeutig auf der finanziellen Sondersituation der Antragsteller während der Corona-Pandemie. Insoweit sei auf den Wortlaut von Nr. 5 der CoPflegInvestR verwiesen: „Um diese Gefahr abzuwenden, hat die Staatsregierung am 15. Juni 2021 beschlossen, den vollstationären Pflegeeinrichtungen einen Ausgleich der coronabedingten Mindereinnahmen im Investitionskostenbereich als Billigkeitsleistung zu gewähren, wenn diese coronabedingte Mindereinnahmen bei der Umlage der gesondert berechenbaren Investitionsaufwendungen, die normalerweise vom Pflegebedürftigen getragen werden, nachweisen.“

Die Voraussetzungen, die in Nr. 7 noch einmal konkretisiert würden, seien bereits in Nr. 5 klar formuliert. Der Beklagte hingegen füge zu diesen sodann in Nr. 7 abschließend formulierten Voraussetzungen für die Ausgleichszahlungen weitere hinzu, die weder vom Wortlaut der Richtlinie noch von ihrem klar erkennbaren Zweck und Hintergrund getragen würden. Ob Nr. 10.2 Satz 1 abschließend formuliert sei oder nicht, sei nicht von Belang, da sich dieser bereits aus systematischen Gesichtspunkten nur auf die Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen der Punkte aus Nr. 7 der CoPflegInvestR beziehen könne. In Nr. 10.2 würden nicht die Voraussetzungen für die Gewährung, sondern lediglich der Katalog an einzuholenden

Unterlagen erweitert. Dass die Aufzählung in Nr. 10.2 abschließend sei, sei klägerseits im Übrigen auch gar nicht vorgetragen worden.
Das Vorgehen des Beklagten erfolge damit völlig entgegen der CoPflegInvestR und sei damit rechtwidrig. Darüber könne auch der Hinweis auf eine ständige Verwaltungspraxis nicht hinweghelfen.
Bereits diese gerichtliche Auseinandersetzung über die Auslegung der CoPflegInvestR, die sogar seitens des Beklagten eine Rücksprache mit dem Bayerischen Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (und damit zwei Fristverlängerungsanträge) erforderlich gemacht habe, zeige, dass die Klägerin selbstverständlich weder sicher wissen habe müssen noch können, dass es für die Ausgleichszahlungen auf die Einhaltung von Qualitätsstandards ankomme. Diese (rechtswidrige) Verwaltungspraxis des Beklagten sei der Klägerin nicht bekannt gewesen, sei aber auch – wie vorgetragen – in der Richtlinie nicht einmal im Ansatz angelegt und daher schlicht nicht nachvollziehbar. Dies gelte insbesondere für die Laiensphäre. Damit gehe bereits der Vorwurf grober Fahrlässigkeit, vor allem aber eines irgendwie gearteten Vorsatzes, völlig fehl. Das Vertrauen der Klägerin in den Bestand des Bewilligungsbescheides sei damit nach wie vor schutzwürdig. Die Voraussetzungen von Art. 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BayVwVfG – freilich aber auch eines anderes Vertrauensausschlusstatbestandes – lägen hier nicht vor.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten in diesem Verfahren und im Verfahren der Beteiligten mit dem Az. RN 16 K 23.259 sowie der in elektronischer Form vorgelegten Behördenakte und die Niederschrift vom 19.03.2026 Bezug genommen.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

Die zulässige Klage ist auch begründet. Der Rücknahmebescheid des Beklagten vom 22.10.2022 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Er ist ermessensfehlerhaft ergangen, da der Beklagte seine Rücknahmeentscheidung auf eine gegen das Willkürverbot verstoßende Förderpraxis stützt.

1. Bei der mit Bewilligungsbescheid vom 02.05.2022 gewährten 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 unter Anwendung pflichtgemäßen Ermessens gewährt.

a. Sind die Fördervoraussetzungen – wie vorliegend – 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 Richtlinien begründen als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften nicht wie Gesetze und Rechtsverordnungen unmittelbar Rechte und Pflichten, sondern entfalten erst durch ihre Anwendung Außenwirkung. Das Gericht ist somit grundsätzlich an den Zuwendungszweck gebunden, wie ihn der Zuwendungsgeber versteht. 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 an den Gleichheitssatz gebunden ist (vgl. BVerwG, B.v. 11.11.2008 – 7 B 38.08 – juris, Rn. 9; BayVGH, B.v 22.5.2020 – 6 ZB 20.216 – juris, Rn. 9; B.v. 9.3.2020 – 6 ZB 18.2102 – juris, Rn. 9; U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris, Rn. 26 m.w.N.).

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 der Beklagten auch positiv verbeschieden werden (BayVGH, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris, Rn. 26). 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 (vgl. BVerwG, B.v. 11.11.2008 – 7 B 38.08 – juris, Rn. 9; BayVGH, B.v 22.5.2020 – 6 ZB 20.216 – juris, Rn. 9; B.v. 9.3.2020 – 6 ZB 18.2102 – juris, Rn. 9; U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris, Rn. 26 m.w.N.). 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, B.v. 18.5.2020 – 6 ZB 20.438 – juris, Rn. 6; U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – juris, Rn. 27). Die zuständige Behörde bestimmt im Rahmen des ihr eingeräumten Vergabeermessens darüber, welche Ausgaben sie dem Fördergegenstand zuordnet. Insoweit hat sie auch die Interpretationshoheit über die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften, so dass es allein darauf ankommt, wie die administrative Binnenvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt wurde (BayVGH, B.v. 18.5.2020 – 6 ZB 20.438 – juris, Rn. 10).

Der Norm- und der mit ihm insoweit gleichzusetzende Richtliniengeber (vgl. BVerwG, U.v. 14.3.2018 – 10 C 1/17 – juris Rn. 18; U.v. 24.4.1987 – 7 C 24.85 – juris Rn. 12) ist zunächst

bei der Entscheidung darüber, welche Kostenpositionen durch freiwillige finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden soll, weitgehend frei. Zwar darf der Staat seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen. Zuwendungen müssen sich vielmehr gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen, sollen sie vor dem Gleichheitssatz Bestand haben. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen jedoch dem Norm- und Richtliniengeber in sehr weitem Umfang zu Gebote; solange die Regelung sich auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden (st. Rspr; vgl. z.B. BayVGH, B.v. 14.10.2022 – 22 ZB 22.212 – juris, Rn. 24; BVerfG, U.v. 20.4.2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99 – juris, Rn. 61; ebenso etwa Wollenschläger in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 255). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gleichheitssatz nur dann verletzt und Willkür anzunehmen, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Ungleichbehandlung nicht finden lässt (vgl. BVerfG, U.v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 – BVerfGE 1, 14). Die Willkürgrenze wird aber 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. z.B. BayVGH, B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.2023 – juris Rn. 13).

b. Der Beklagte hat im gerichtlichen Verfahren und insbesondere auch in der mündlichen Verhandlung seine Verwaltungspraxis dargelegt. Danach werden keine Fördermittel an Einrichtungen vergeben, bei denen ein ordnungsgemäßer Betrieb nicht sichergestellt ist. Im Bescheid führte der Beklagte aus, dass nach ständiger Verwaltungspraxis (und in Anlehnung an die gesetzlichen Anforderungen an den Betrieb der Einrichtung nach PfleWoqG) hierunter solche Pflegeplätze zu fassen seien, die u.a. die geforderten Qualitätsanforderungen an den Betrieb einer Pflegeeinrichtung einhielten. Eine menschenwürdige Pflege müsse sichergestellt werden und das körperliche und seelische Wohl der Pflegebedürftigen dürfe zu keiner Zeit gefährdet erscheinen. Unter anderem zähle hierzu, dass ausreichend fachlich geeignetes Personal eingesetzt werde, um unter Achtung der Menschenwürde eine nach Art und Umfang der Betreuungsbedürftigkeit angemessene individuelle Lebensgestaltung zu ermöglichen und darüber hinaus eine humane und aktivierende Pflege zu gewährleisten. Daneben sollten erforderliche Hilfen gewährt werden und freiheitseinschränkende Maßnahmen nur dann angewandt werden, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich seien. Außerdem seien die

einschlägigen Anforderungen der Hygiene stets einzuhalten. Im gerichtlichen Verfahren ergänzte der Beklagte weiter, dass der Beklagte in ständiger Verwaltungspraxis keine Mittel an Antragsteller ausreiche, deren Einrichtungen eine ordnungsgemäße Pflege und einen ordnungsgemäßen Betrieb der Einrichtung über den kompletten Ausgleichszeitraum nicht sicherstellten bzw. nehme er bei nachträglicher Kenntniserlangung seinen Bewilligungsbescheid (ggf. mit Rückforderung der ausgereichten Mittel) zurück. In der mündlichen Verhandlung gaben die Beklagtenvertreter hierzu weiter an, dass man zunächst davon ausgehe, dass richtige Angaben gemacht würden und ein ordnungsgemäßer Betrieb vorliege. Es werde nicht überprüft und auch nicht abgefragt, ob ein ordnungsgemäßer Betrieb vorliege. Nur wenn man aus der Presse oder von anderen Stellen Kenntnis über Mängel erlange, werde man tätig. Wenn sich Anhaltspunkte aus der Presse ergäben, würden diese immer geprüft. Es habe in Bayern zwei andere Fälle gegeben, die in der Presse bekannt geworden seien. Diese Einrichtungen hätten aber keinen (Förder-)Antrag gestellt, sonst hätte der Beklagte diesen ebenfalls abgelehnt. Zur Frage, wann ein ordnungsgemäßer Betrieb im Sinne der Förderpraxis vorliege, äußerten sich die Beklagtenvertreter dahingehend, dass zwar eine völlige Mängelfreiheit nicht erwartet werde, dass aber erhebliche Missstände nicht toleriert würden. Anhaltspunkt hierfür sei ein Aufnahmestopp, wie im streitgegenständlichen Fall.

c. Gemessen an dem oben beschriebenen Maßstab ist die Rücknahmeentscheidung des Beklagten als rechtswidrig zu bewerten. Denn der Beklagte stützt seine Entscheidung vorliegend auf eine Förderpraxis, die nicht auf sachlichen Gründen beruht, nicht willkürfrei ist und mithin den Gleichheitssatz verletzt. Nach Auffassung des Gerichts hat der Beklagte mit seiner Vorgehensweise nicht sichergestellt, dass das für ihn wesentliche Kriterium der Einhaltung gewisser Qualitätsanforderungen gleichmäßig auf die Antragsteller angewendet wird und Differenzierungen sachgerecht erfolgen.

Vorliegend ist zunächst nicht grundsätzlich zu beanstanden, dass der Beklagte mit der Einhaltung gewisser Qualitätsanforderungen weitere Voraussetzungen als in der Richtlinie explizit genannt sind, zur Grundlage für die Förderberechtigung erhebt. Denn er ist Herr des Förderverfahrens und bestimmt letztlich über die Kriterien der Förderpraxis, solange er sich hierfür auf einen sachlichen Grund stützen kann, s.o.
Zu beanstanden ist vielmehr, dass der Beklagte nach seinem Vorgehen planmäßig nur den Antragstellern mit Qualitätsmängeln eine Förderung verwehrt, bei denen er zufällig durch Presseberichte oder Mitteilung anderer Behörden Kenntnis hiervon erlangt. Zunächst ist klarzustellen, dass diese Vorgehensweise nach der Darstellung der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung und der Überzeugung des Gerichts nicht nur im vorliegenden Fall, sondern auch im Allgemeinen Teil der planmäßigen und tatsächlich

umgesetzten Förderpraxis der handelnden Behörde ist. Bei dem streitgegenständlichen Fall handelt es sich hiernach nicht – obgleich er der einzige Fall ist, der nach der hier zugrundeliegenden Förderrichtlinie durch den Beklagten aus diesem Grund ablehnend verbeschieden wurde – um einen „Ausreißer“, der der eigentlichen Förderpraxis nicht entspricht.

Eine regelmäßig tatsächlich stattfindende Differenzierung der potentiell Förderberechtigten, die sich ausschließlich darauf stützt, ob die Behörde Kenntnis von relevanten Tatsachen durch Hinweise von außen erhält, lässt einen Sachgrund hierfür nicht erkennen. Denn es ist vom Zufall abhängig, ob ein Journalist Kenntnis von bestehenden Qualitätsmängeln erlangt und hierüber einen Pressebericht verfasst und weiter vom Zufall abhängig, ob ein solcher auch von den zuständigen Mitarbeitern in der Behörde gelesen wird. Auch gibt es keine systematischen Benachrichtigungen durch andere Behörden. Im vorliegenden Fall hat der Beklagte von den Qualitätsmängeln bei der Klägerin nach eigener Aussage aus der Presse erfahren. Dies sei auch bei zwei anderen Einrichtungen so gewesen, für die aber kein Antrag zu verbescheiden gewesen sei, andernfalls wäre dieser ebenfalls abgelehnt worden. Der Beklagte konnte weiter keinen Sachgrund für diese Art des Vorgehens benennen und es ist für das Gericht auch kein solcher erkennbar. Insbesondere ist ein solcher nicht in der Vermeidung ungünstiger Außenwirkung zu sehen, da es auch dem Beklagten nach seiner Darstellung darauf ankommt, dass Einrichtungen mit Qualitätsmängeln grundsätzlich keine Fördermittel zugutekommen.

Insgesamt lässt die dargestellte Förderpraxis nicht erkennen, dass sie grundsätzlich eine gleichmäßige Anwendung sowie eine sachgerechte Differenzierung der Antragsteller zur Folge hat. Wenn das Kriterium „ordnungsgemäßer Betrieb“ eine entscheidende Bedeutung für die Förderberechtigung aufweisen soll, so muss der Beklagte innerhalb seiner Förderpraxis auch sicherstellen, dass dieses gleichmäßig durchgesetzt wird. Denn der Fördergeber darf nicht ohne erkennbaren Grund unterschiedlich, systemwidrig oder planlos vorgehen (BVerwG, B.v. 24.07.2014 - 4 B 34.14 Rn. 4 zur Ermessensausübung beim Einschreiten von Bauaufsichtsbehörden). Eine gleichmäßige Anwendung kann er beispielsweise durch eine Abfrage bei Antragstellung, nach Ende des Förderzeitraums, bei Abschluss des Förderverfahrens, oder eine Abfrage bei den prüfenden Behörden erreichen. Jedenfalls nicht ausreichend ist es, sich auf die passive zufällige Kenntniserlangung zu verlassen.

Die Rücknahme des Bescheids vom 02.05.2022 ist nach alledem rechtswidrig.

2. Der streitgegenständliche Bescheid kann auch nicht als rechtmäßige Ersetzung des Bescheids vom 02.05.2022 über den dort enthaltenen Vorbehalt aufrechterhalten bleiben. Denn auch dieses Einschreiten des Förderungsgebers müsste letztlich wieder auf einer willkürfreien und sachgerechten Förderpraxis beruhen. Eine solche liegt, wie oben

dargestellt, dem Handeln der Behörde nicht zugrunde. Jedenfalls auch aus diesem Grunde scheitert auch eine Umdeutung des Bescheides in einen Widerruf nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 oder 3 BayVwVfG.

Insgesamt war der Bescheid vom 24.10.2022 aufzuheben.

Die Kostenentscheidung basiert auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zugelassen wird. Der **Antrag auf Zulassung der Berufung** ist innerhalb **eines Monats** nach Zustellung des Urteils **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** zu stellen (Hausanschrift: Haidplatz 1, 93047 Regensburg; Postfachanschrift: Postfach 110165, 93014 Regensburg).

Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. **Innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist; die **Begründung** ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, **beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof** einzureichen (Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 340148, 80098 München).

Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn 1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, 2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, 3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, 4. das Urteil von einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder 5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Hinweis auf Vertretungszwang: Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich alle Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfeverfahren, durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt bereits für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird, die aber noch beim Verwaltungsgericht vorgenommen werden. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die anderen in § 67 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich auch durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; Einzelheiten ergeben sich aus § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO.

*****	*****	*****
Vors. Richter am VG	Richterin am VG	Richterin

B e s c h l u s s :

Der Streitwert wird auf 21.936,52 EUR festgesetzt.

G r ü n d e :

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 3 S. 1 GKG. Das Klagebegehren bezieht sich auf eine konkret bezifferte Geldleistung, deren Höhe für die Streitwertfestsetzung maßgebend ist.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- EUR übersteigt, oder wenn die Beschwerde zugelassen wurde.

Die **Beschwerde** ist innerhalb von **sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** einzulegen (Hausanschrift: Haidplatz 1, 93047 Regensburg; Postfachanschrift: Postfach 110165, 93014 Regensburg). Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde auch noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

*****	*****	*****
Vors. Richter am VG	Richterin am VG	Richterin