

Titel:

Anrechnung von vergleichbaren Qualifikationen auf die Weiterbildung zur, Einrichtungsleitung, Anrechnung von Weiterbildungen, Selbstbindung der Verwaltung, Berufszulassungsbeschränkung

Normenkette:

AVPfleWoqG §§ 55 Abs. 1, 57 Abs. 2, 73

Schlagworte:

Anrechnung von vergleichbaren Qualifikationen auf die Weiterbildung zur, Einrichtungsleitung, Anrechnung von Weiterbildungen, Selbstbindung der Verwaltung, Berufszulassungsbeschränkung

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt im Wege der Verpflichtungsklage die Feststellung der Gleichstellung seiner Qualifikation mit der Weiterbildung zur Einrichtungsleitung gem. §§ 55 Abs. 1, 57 Abs. 2, 73 der Verordnung zur Ausführung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes und Weiterbildung in der Pflege und Hebammenkunde (AVPfleWoqG).

2

Der Kläger stellte mit Schreiben vom 1. Februar 2022 bei der Vereinigung der Pflegenden in Bayern den Antrag auf Gleichstellung seiner Vorqualifikationen mit der Weiterbildung für Einrichtungsleitung gem. § 55 Abs. 1, 57 Abs. 2 AVPfleWoqG. In seinem Lebenslauf gibt er an, seit Oktober 1995 ...geschäftsführer des ...) zu sein, welche die Trägerschaft für das ...-Wohn- und Pflegeheim „...“ und „...“ innehat. Unter Fortbildungen und Abschlüsse ist vermerkt, dass der Kläger die Berufsabschlüsse Bürokaufmann, Rettungsassistent und staatlich geprüfter Betriebswirt, die Fortbildungsabschlüsse Wirtschaftsassistent (IHK) und Ausbilder für Auszubildende (IHK) und den akademischen Grad des Diplom-Kaufmanns (FH) erlangt habe. Er legte u.a. eine Bescheinigung über die fachliche Eignung für den innerstaatlichen grenzüberschreitenden Verkehr mit Taxen und Mietwagen (**. September 2004), eine Bescheinigung der fachlichen Eignung zur Führung eines Unternehmens der Notfallrettung und Krankentransport (**. August 2000), ein Arbeitszeugnis vom ... Juli 1989 über die Tätigkeit als Zivildienstleitender im Krankentransport und Rettungsdienst beim ...- ..., eine Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung Rettungsassistent vom ... Oktober 1990, eine Urkunde vom ... Januar 1989 über das Bestehen der Prüfung der Prüfungsordnung für Rettungssanitäter des ... und ein Zeugnis über die Abschlussprüfung für Rettungssanitäter vom ... Januar 1989 vor. Letzteres mit folgendem Inhalt: Der schriftliche Teil der Prüfung umfasst die Sachgebiete: Anatomie/Physiologie; Erste Hilfe/Sanitäts- und Rettungsdienst; Vorschriften; Funk. Der praktische Teil der Prüfung umfasste die Sachgebiete Erste Hilfe/Sanitäts- und Rettungsdienst; Gruppenaufgaben; Verwaltung; Funk. Der mündliche Teil der Prüfung umfasste die Sachgebiete: Anatomie/Physiologie; Erste Hilfe/Sanitäts- und Rettungsdienst; Besondere Situationen; Vorschriften; Funk.

3

Zudem wurden Teilnahmebestätigungen der Veranstaltung Fachtag „Pflege-Weiterentwicklungsgesetz“ vom ... Juni 2008, der Veranstaltung Qualitätsmanagement in Pflegeeinrichtungen vom ... März 2004, über einen Besuch des Grundlagenseminars Balanced Scorecard vom *. September 2004, des Seminars Dienstplanorganisation, Dienstplangestaltung, Urlaubs- und Zulagenberechnung vom ... November 2003 bis ... November 2003, des Seminars „Die GmbH – Auslegung im steuerbegünstigten Sektor“ vom *. Dezember 2003, des Seminars „Personalwesen für ...geschäftsführer“ vom *. März 2001 bis *. März 2001

und der Veranstaltung DRK-Konferenz für ambulante sozialpflegerische Dienste vom ... Mai 1996 bis ... Mai 1996 vorgelegt.

4

Der Kläger wurde vom Beklagten mit E-Mail vom 4. Februar 2022 aufgefordert, einen Nachweis über ein Praxisobjekt im Bereich der Einrichtungsleitung, über ein Praktikum (als stellvertretende Einrichtungsleitung) und ein zum Zeitpunkt des Studiums gültiges Modulhandbuch „Betriebswirtschaft“ vorzulegen. Der Kläger übergab in diesem Zusammenhang Unterlagen zum Projekt „...“, welches er selbst erstellt habe und für welches man den Bundespreis für ehrenamtliches soziales Engagement erhalten habe (es geht unter anderem um das Projekt, Jugendliche für ein ehrenamtliches Engagement zu gewinnen). Zudem überreichte der Kläger eine Bestätigung über den Nachweis der Tätigkeit in der Einrichtungsleitung des Vorsitzenden des ... vom ... Februar 2022: Der Kläger sei nicht nur Geschäftsführer der zwei vollstationären Einrichtungen (* ...-Wohn- und Pflegeheim „...“ in ... mit 76 und „...“ mit 156 Pflegeplätzen), sondern habe auch die verantwortlichen Leitungskräfte in der Einrichtungsleitung unterstützt, z.B. sei er in Zeiten der Vakanz der Einrichtungsleitung zusätzlicher Ansprechpartner auch im operativen Bereich (Gespräche mit Angehörigen der Pflegebedürftigen) und verantwortlich für Stellungnahmen gegenüber qualitätsprüfenden Instanzen (Heimaufsicht, Medizinischer Dienst der Krankenkassen), für Bearbeitung personalrechtlicher und disziplinarischer Maßnahmen, für die Praxisanleitung der neuen Berufsausbildung „Pflegefachfrau/Pflegefachmann“ und für die Erstellung von Medienberichten und Angehörigeninformationen gewesen. Aus seiner Vorbildung zum Rettungsassistent sei es möglich, die Zusammenhänge in der Pflege (pflegewissenschaftlich/gerontologisch) zu erfassen.

5

Mit Bescheid vom 23. Februar 2022 (Zustellung durch Einschreiben mit Rückschein am 26. Februar 2022) wurden gemäß § 55 Abs. 1 AVPfleWoqG folgende erfolgreich absolvierte Module oder vergleichbare Qualifikationen auf die Weiterbildung angerechnet: Modul A, B und C. Es seien nur die Module anerkannt worden, die zu mindestens 80% mit den gesetzlichen Vorgaben übereinstimmen. In den Gründen ist ausgeführt, dass der Antrag auf Anerkennung des Moduls D auf die Weiterbildung zur „Einrichtungsleitung“ abgelehnt werde. Von den vorgelegten Antragsunterlagen seien nur 41% als gleichwertig zu betrachten. Die Inhalte „Angewandte Pflegewissenschaften, Sozialrecht, Sozialpolitik und Gerontologie“ seien nicht ersichtlich. Die Gleichwertigkeit nach § 73 Abs. 2 AVPfleWoqG könne nicht bescheinigt werden. Der Nachweis eines Praktikums nach § 73 Abs. 2 Satz 2 AVPfleWoqG im Umfang von 40 Stunden sei vorgelegt worden (* ...: Bestätigung des Nachweises Tätigkeit in der Einrichtungsleitung vom ... Februar 2022). Das Projekt „...“ werde als Projektarbeit nach § 73 Abs. 2 AVPfleWoqG anerkannt. Auf Grundlage der Gleichwertigkeitsprüfung (§ 55 Abs. 1 AVPfleWoqG) müssen für die Gleichstellung zur Einrichtungsleitung nach § 73 AVPfleWoqG und Anhang 1 AVPfleWoqG noch das Modul D der Weiterbildung der Einrichtungsleistung inkl. der dazugehörigen Prüfungen und eine mündliche Abschlussprüfung erbracht werden. Laut Nr. 2 des Bescheids trägt der Kläger die Kosten des Verfahrens. Für den Bescheid wurde eine Gebühr von 100 EUR festgesetzt und Auslagen in Höhe von 1,60 und 4,85 EUR erhoben.

6

Der Kläger bat mit E-Mail vom 27. Februar 2022 um Hinweis, was noch zur Anrechenbarkeit fehlen würde.

7

Hinsichtlich Sozialpolitik und Sozialrecht führte er aus, dass er sich mit diesen Themen innerhalb der Prüfungsfächer Volkswirtschaftslehre (beim Studium) und Unternehmensführung, betriebliches Personalwesen (bei der IHK-Prüfung) beschäftigt habe.

8

Was die Pflege und Gerontologie betreffe, sei er nicht völlig unbedarft, da er als Rettungsassistent überwiegend ältere Menschen transportiere. Er habe aus dem Prüfungszeugnis vom ... Januar 1989 den Auszug, Pflege und Betreuungsmaßnahmen im Rettungsdienst beigelegt. Er sei seit über ... Jahren Geschäftsführer eines Wohlfahrtsverbandes und bringe als Rettungsassistent und Assistent Abschlüsse im Gesundheitswesen mit.

9

Mit E-Mail vom 18. März 2022 teilte der Beklagte mit, dass die Einwände in Bezug auf das Fach Sozialpolitik nachvollziehbar seien. Für die Inhalte Pflegewissenschaft und Gerontologie werde keine

Anerkennungsmöglichkeit gesehen. Es würden nur 67% der Inhalte erreicht, weshalb eine Anerkennung nicht möglich sei.

10

Der Kläger erhob mit Schreiben vom 20. März 2022 Widerspruch. Zur Begründung wird ausgeführt, dass bei Überschreitungen der 80% in einigen Modulen dies bei Unterschreitung in anderen berücksichtigt werden müsse. § 73 Abs. 2 AVPfleWoqG verlange 912 Unterrichtsstunden, wie die 80% Vorgabe zustande käme, könne nicht nachvollzogen werden. Wenn die Module A, B und C vollständig angerechnet werden können, ergäbe sich zusammen mit den 67% ein Prozentanteil von 92, also einem Gesamtrahmen von 840 Stunden. Er habe auf Grund seiner Expertise schon Vorträge an der Hochschule ... Fachbereich Pflege und Gesundheit gehalten.

11

Mit Widerspruchsbescheid vom 30. März 2022 wurde der Bescheid vom 23. Februar 2022 insoweit aufgehoben, als dem Antrag vom 4. Februar 2022 insoweit entsprochen wird, als das Themengebiet „Sozialpolitik“ anerkannt werde, damit seien 67% des Moduls erfüllt. Eine Anerkennung des Moduls D erfolge somit nicht. Voraussetzung für die Gleichwertigkeit sei die inhaltliche und zeitliche Übereinstimmung mit § 73 Abs. 2 sowie Anlage 1 AVPfleWoqG. Es würden nur Module anerkannt, die qualitativ zu mindestens 80% mit den gesetzlichen Vorgaben übereinstimmen. Die 80% Regelung habe ihre Grundlage im Beschluss des Fort- und Weiterbildungsausschusses der Vereinigung der Pflegenden in Bayern und werde auf alle Antragsteller angewendet. Eine Abweichung von dieser Vorgabe werde nicht vorgenommen. Die Anerkennung im Bereich der Pflegewissenschaften und Gerontologie werde abgelehnt. Diese Themengebiete bezögen sich auf das Kerngeschäft einer Senioreneinrichtung und würden sich aus den eingereichten Nachweisen nicht in ausreichendem Maße abbilden.

12

Mit Schreiben vom 29. April 2022, eingegangen beim Verwaltungsgericht Bayreuth am selben Tage, erhob der Kläger Klage und beantragte zuletzt,

Der Beklagte wird verpflichtet, festzustellen, dass die bereits erworbenen Qualifikationen des Klägers der Weiterbildung zur Einrichtungsleitung gem. §§ 55 Abs. 1, 57 Abs. 2, 73 AVPfleWoqG gleichgestellt sind unter entsprechender Aufhebung des Bescheids des Beklagten vom 23.02.2022 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 30.03.2022.

13

Zur Begründung wird ausgeführt, dass nicht nachvollzogen werden könne, warum sich die 80% Regelung nicht auf die gesamte Weiterbildung beziehe. § 55 Abs. 1 AVPfleWoqG stelle darauf ab, dass entweder absolvierte Module oder eine vergleichbare Qualifikation auf die Weiterbildung anzurechnen seien. Es sei unlogisch, dass geprüft wurde, ob die Qualifikation des Klägers auf die Module anzurechnen sind. Er habe die Module nicht absolviert, sondern Nachweise für die Weiterbildung als Ganzes vorgelegt. Die 80% Regelung müsse sich somit auf die gesamte Weiterbildung beziehen. In Art. 3 des Gesetzes zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung (Pflege- und Wohnqualitätsgesetz – PflWoqG) würden die materiellen Anforderungen an Träger und Leitungen für den Betrieb einer vollstationären Einrichtung näher beschrieben. Es fehlten in diesem Gesetz aber die Ausführungen, wie die Leitung einer Einrichtung auszugestalten sei. Es werde nichts zur personellen Anforderung an die Leitung ausgeführt. In Art. 28 PflWoqG (gemeint Art. 25 PflWoqG) stehe zwar, dass die Staatsregierung ermächtigt sei, für die Eignung der Leitung der Einrichtung Rechtsverordnungen zu erlassen. Dies müsse aber durch Gesetz und nicht durch Verordnung geregelt werden. Der Gesetzgeber müsse zumindest die „Leitplanken“ regeln, wie dies in § 71 Abs. 3 Sozialgesetzbuch Elftes Buch (SGB XI) gemacht werde. Der Landesgesetzgeber müsste somit zumindest gewisse Mindeststandards festlegen. Wenn die Regelungen zu AVPfleWoqG nichtig seien, so sei das Anerkennungsverfahren obsolet und es liege im Ermessen des Trägers der Einrichtung eine geeignete Leitung vor dem Hintergrund der Anforderungen an Art. 3 PflWoqG sicherzustellen. Eine 80% Regelung könne auch nicht wie im Widerspruchsbescheid von einem Fort- und Weiterbildungsausschuss der Vereinigung ... festgesetzt werden. Eine solche Grenze müsse zumindest in der Verordnung selbst festgelegt werden. Auch hier sei der Mindeststandard für den Erlass von Rechtsverordnungen nicht eingehalten.

14

Mit Schreiben vom 19. Mai 2022 ließ der Beklagte durch seinen Bevollmächtigten

Klageabweisung beantragen.

15

Mit Schreiben vom 30. Juni 2022 wurde vom Beklagten angeregt, durch Gerichtsbescheid zu entscheiden. Für die Klageanträge zu 2 ff. sei nicht das Verwaltungsgericht Bayreuth, sondern der Bayerische Verwaltungsgerichtshof zuständig. Da der Antrag auf die Weiterbildung für die Einrichtungsleitung nach § 70 AVPfleWoqG gerichtet sei, richte sich die Weiterbildung nach den in § 12 Abs. 1 AVPfleWoqG statuierten Anforderungen. Vorab erworbene Qualifikationen könnten somit nur soweit anerkannt werden, als sie den Weiterbildungsvoraussetzungen in § 70 AVPfleWoqG und § 12 Abs. 1 AVPfleWoqG entsprechen. In der Anlage 1 zu AVPfleWoqG habe der Ordnungsgeber den Modulen gewisse Inhalte zugeordnet und Weiterbildungsstunden festgelegt. Einziges Indiz für die Absolvierung der Module Pflegewissenschaft und Gerontologie liege in der Bestätigung des ... vom ... Februar 2022, in der beispielhaft aufgezählt ist, dass der Kläger aufgrund seiner Vorbildung als Rettungsassistent pflegewissenschaftliche/gerontologische Grundlagen erfasst habe. Eine praktische Tätigkeit sei zwar erkennbar, es werde aber nicht deutlich, in welchem zeitlichen Umfang und inhaltlichen Detailtiefe der Kläger sich mit den Bereichen beschäftigt habe. Der Beklagte habe aufgrund der eindeutigen Regelung der zu leistenden Weiterbildungsmodule kein Ermessen, wenn aus den vorgelegten Unterlagen nicht ansatzweise die entsprechende vorab erworbene Qualifikation mit den Modulen verglichen werden kann.

16

Der Kläger führte mit Schreiben vom 31. Juli 2022 aus, dass der Beklagte erkenne, dass in der Verordnung zwischen Einrichtungsleitung und Pflegedienstleitung (§ 12 Abs. 4 AVPfleWoqG) unterschieden werde. Die Einrichtungsleitung müsse alle Versorgungsbereiche einer stationären Einrichtung sicherstellen. Dazu gehöre die Pflege der Küche, die Hausmeisterei, die Reinigung und Wäscheversorgung. Die Funktion sei generalistisch ausgelegt und so solle auch die Anerkennung der Weiterbildung sein (wofür ein Hochschulstudium als Diplom-Kaufmann FH und ein Abschluss in einem Gesundheitsberuf (Rettungsassistent) ausreichend seien. Der Beklagte agiere ausschließlich in der Aufrechnung von Modulen und nicht in der Möglichkeit, eine Qualifikation aus anderen Berufen wie dem des Rettungsassistenten heranzuziehen. Aus der Praxis könne er sagen, dass 80% der Patienten alte und pflegebedürftige Menschen seien. Da ein erheblicher Eingriff in die Berufsfreiheit vorliege, könnten die Anforderungen nicht durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift geregelt werden – sondern es sei der Gesetzgeber gefragt. Dies sei z.B. in Art. 24 Bayerischen Rettungsdienstgesetz (BayRDG) im Gegensatz zum Pflege- und Wohnqualitätsgesetz (PfleWoqG) erfolgt. Die Bedeutung einer gesetzgeberischen Regelung lasse sich auch dem § 71 SGB XI entnehmen.

17

Mit Schreiben vom 2. September 2022 äußerte der Bevollmächtigte des Beklagten, dass ein Verstoß gegen § 71 SGB XI nicht dargelegt worden sei – da es dort um die Anerkennung als Pflegefachkraft gehe, welche im Pflegeberufegesetz (PflBG) näher geregelt sei. Die Leitung einer stationären Pflegeeinrichtung sei keine Frage des PflBG, sondern eine gewerbeordnungsrechtliche Frage, die von den Bundesländern zu regeln sei (hier PfleWoqG). Der Beklagte habe die Gesetzgebungskompetenz. Die Regelungen in der AVPfleWoqG seien verhältnismäßig und rechtmäßig. Die Grenzziehung, ein Modul mit 80% als erfüllt anzusehen, sei angemessen. In § 54 Abs. 2 AVPfleWoqG sei geregelt, dass die Weiterbildungseinrichtungen von den Stundenvorgaben für die einzelnen Themenbereiche der Module bis zu 20 v.H. abweichen können. Daraus leite sich ab, dass der Ordnungsgeber ein Modul dann als erfüllt ansehe, wenn 80% der in den Anlagen 1 bis 4 AVPfleWoqG geregelten Stunden erfüllt seien. Wenn die Grenze für Module gelte, so könne diese Grenze auch bei anderen Formen der Weiterbildung angewendet werden. Gerade für den Punkt Gerontologie sei kein ausreichender Nachweis einer Weiterbildung erbracht worden. Es könne zwar sein, dass im Rettungsdienst oder auch anderen Bereichen der Weiterbildung gerontologische Themen angesprochen werden, dies ergebe sich aber nicht aus den vorgelegten Nachweisen. Auch die vom Kläger vorgelegten Zeugnisse stellten nicht dar, in welchem Zeitumfang der Kläger sich mit der Thematik Gerontologie und angewandte Pflegewissenschaft beschäftigt haben soll. Eine Stundenzahl benenne der Kläger nicht.

18

Mit Schreiben vom 25. Oktober 2022 ließ der Beklagte durch seinen Bevollmächtigten mitteilen, dass eine vergleichsweise Lösung möglich sei. Der Kläger habe bislang die Bereiche angewandte Pflegewissenschaft und Gerontologie nicht vollumfänglich erfüllt. Es werde ein Weiterbildungsnachweis akzeptiert, wenn der

Kurs mit einer Abschlussprüfung versehen sei, diese bestanden sei und sich der Kurs mit Gerontologie und angewandter Pflegewissenschaft beschäftige. Die Kurse mit Abschlussprüfung könnten den Internetseiten der Weiterbildungseinrichtungen entnommen werden.

19

Mit Schreiben vom 24. November 2022 zeigte sich der Bevollmächtigte des Klägers an. Mit Schreiben vom 16. Dezember 2022 führte er aus, dass das Gericht im Wege der Inzidenzprüfung über die Rechtswidrigkeit der Verordnung zu entscheiden habe. Es sei § 2 der Verordnung über personelle Anforderungen für Heime (Heimpersonalverordnung – HeimPersV) heranzuziehen. Die dortige Eignung des Heimleiters gelte auch für Altenheime. AVPfleWoqG konkretisiere diese Anforderungen. Es werde in Zweifel gezogen, dass die Konkretisierung dem Ordnungsgeber zugewiesen werden könne. Es könne keine Ermächtigungsgrundlage erkannt werden, wonach der Ordnungsgeber berechtigt gewesen sei, die Konkretisierung der Kriterien für eine Gleichstellung im Sinne des § 57 AVPfleWoqG auf Empfehlungen der deutschen Krankenhausgesellschaft oder des Bayerischen Landespflegeausschusses zu stützen bzw. die Entscheidung über die Gleichberechtigung einer Behörde zu übertragen. Es bestünden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Es könne nicht überprüft werden, inwieweit wirtschaftliche Verflechtungen zwischen der Deutschen Krankenhausgesellschaft, des Bayerischen Landespflegeausschusses und des Fort- bzw. Weiterbildungsausschusses der Vereinigung der Pflegenden zu den Unternehmen bestehen, die entsprechende Weiterbildungsangebote anbieten. Unabhängig davon könne Anlage 1 keine geeignete Rechtsgrundlage sein, dem Kläger das erstrebte Klageziel zu verweigern. Es würden zwar Stundenzahlen und Themenbereiche vorgegeben. Letztere seien aber nicht inhaltlich bestimmt. Der Anlage lasse sich nicht entnehmen, welche Ausbildungsinhalte die jeweiligen Themengebiete hätten.

20

Der Bevollmächtigte des Beklagten beantwortete Fragen des gerichtlichen Schreibens vom 17. Oktober 2023 mit Schreiben vom 12. Dezember 2023. Es geht um die Lehrinhalte für Angewandte Pflegewissenschaft und Gerontologie aus exemplarisch 3 Einrichtungen: ... Bei dem Begriff „Angewandte Pflegewissenschaft“ gehe es um die qualitativen und quantitativen Unterschiede der Pflegeforschung, praktische Auswirkungen auf die Pflegepraxis und Auswirkungen der Pflegetheorie auf die Pflegepraxis. Der Begriff „Gerontologie“ beinhalte die Abgrenzung der Begriffe Gerontologie, Geriatrie und Gerontopsychiatrie, die verschiedenen Ansätze in der Gerontologie, Theorien des Alterns, Geriatriische Konzepte und gelingende Strukturen der Arbeits- und Lebensqualität für die Bewohner. Die vorgelegten Bescheinigungen des Klägers könnten nicht anerkannt werden.

21

In Bezug auf das 80%-Kriterium habe die Vereinigung ... kraft ihrer Ermächtigung in ihrem Ausschuss Aus-, Fort- und Weiterbildung am 22. Juni 2021 in Anlehnung an die Leitlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit, Pflege und Prävention, Stand 1. März 2014, die eine Gleichwertigkeit von mind. 75% vorsehen, beschlossen die Gleichwertigkeit auf 80% anzuheben. Dies stelle eine Angleichung an § 54 Abs. 2 AVPfleWoqG dar, der den Weiterbildungseinrichtungen die Möglichkeit einräumt, eine inhaltliche Abweichung von 20% des Inhalts eines Moduls vorzunehmen. Der Prüfungsinhalt des Moduls beziehe sich aber auf 100% des Moduls. Dies folge aus § 60 Abs. 2 Satz 1 AVPfleWoqG, wonach für jedes Modul eine Fallbearbeitung durchzuführen sei, die grundsätzlich alle Themenbereiche des jeweiligen Moduls umfassen müsse. Anderenfalls wäre es im Ermessen der Weiterbildungseinrichtungen eine Themenauswahl vorzunehmen. Nach Ansicht des Ausschusses für Aus-, Fort- und Weiterbildung lasse das AVPfleWoqG keinen Spielraum für Teilprüfungen bzw. Anrechnung von Prüfungsmodulen zu.

22

Das Modul „Sozialrecht“ werde vom Beklagten anerkannt.

23

Der Kläger ließ durch seinen Bevollmächtigten mit Schreiben vom 29. Februar 2024 ausführen, dass er praktische Erfahrungen gesammelt habe. Der Kläger habe zudem ein Studium absolviert und könne sich somit auch in unbekannte Sachverhalte schnell einarbeiten. Es bestünden Bedenken, dass die Stundenzahl für die Weiterbildungsmaßnahmen im Wege der Rechtsverordnung festgelegt werden. Es werde auf die Entscheidung des Bundesozialgerichts mit dem Aktenzeichen B 3 P 14/01 Bezug genommen. Mit weiterem Schreiben vom 30. April 2024 legte der Kläger Ausbildungsnachweise für ein Klinikpraktikum im Jahr 1988 und eine Qualitätseinschätzung durch Prof. Dr. ... vom ... März 2024 vor. Es sei zu berücksichtigen, dass

der Kläger ...geschäftsführer des ... sei, es werde auf § 32 der ...-Satzung verwiesen, dass er die Geschäfte des ...verbands selbständig und eigenverantwortlich führe. Der ...geschäftsführer sei der geborene Heimleiter, da in Art. 3 Abs. 2 Nr. 3 PflWoqG geregelt sei, dass der Träger und die Leitung einer stationären Einrichtung sicherzustellen hätten, dass die Leistungen nach dem anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse erbracht werden. Es müsse berücksichtigt werden, dass der Kläger ein Studium mit Abschluss zum Diplom-Kaufmann habe und ...geschäftsführer sei. Nach dem vom Beklagten vorgelegten Leitfaden zur Ausführungsverordnung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes hätten die Regelungen zur Weiterbildung keinen ordnungsrechtlichen Regelungsinhalt, es könne somit nicht darauf abgestellt werden, ob der Kläger bestimmte Module absolviert habe oder nicht. Für die Beurteilung der Gleichwertigkeit im Bereich Gerontologie und Angewandte Pflegewissenschaft könne die Einschätzung von Frau Prof. Dr. ... herangezogen werden, wonach sich der Kläger in die Aus- und Weiterbildung von zukünftigen Entscheidungsträgern im Gesundheitswesen durch seine praktische Erfahrung einbringe. Es wäre bloßer Formalismus einen Nachweis zu diesen Themen zu verlangen. Der Kläger sei nach § 32 der Satzung für die Durchführung des operativen Geschäfts verantwortlich. Er habe die Trägeraufgaben nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 3 PflWoqG zu erfüllen. Allein aus der verantwortlichen Tätigkeit für zwei Pflegeheime müsse davon ausgegangen werden, dass er sich sogar über die geforderte Stundenzahl hinaus mit den Themen auseinandergesetzt habe. Der Kläger verfüge über vergleichbare Qualifikationen, eine Ablegung von Prüfungen und Modulen sei nicht erforderlich und auch nicht angezeigt. Der Kläger sei dazu auch nicht bereit. In ihrer Stellungnahme führt Frau Prof. Dr. ... unter anderem aus, dass der Kläger entlang des aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstandes angewandter Pflegewissenschaft und Gerontologie agiere und diesen selbstverständlich in sehr gelungener Weise in die von ihm zu verantwortende praktische Umsetzung vor Ort einbringe. Er gehöre hierbei zu den Entscheidungsträgern, die durch ihr Wirken direkt auch an der Entwicklung innovativer Lösungen zum Wohle der alternden Menschen beteiligt seien. In verschiedenen Forschungsprojektanträgen habe er sich als Praxispartner im Reallabor mit seinen Leistungseinheiten der pflegerischen Versorgung für die Erprobung neuer Versorgungskonzepte beteiligt, z.B. bei der thematischen Antragstellung zum Einsatz digitaler Unterstützungsleistungen bei alternden Menschen. Sie würde gemeinsam mit dem Kläger Themenfelder gerontologischer und pflegerischer Herausforderungen aus der Praxis aufarbeiten. Er unterstütze sie im Hörsaal und bringe Praxiserfahrung für die Stunden mit.

24

Mit Schreiben vom 16. Mai 2024 ließ der Beklagte ausführen, dass Art. 3 Abs. 2 PflWoqG einen Ordnungsrahmen für die Tätigkeit des Trägers und der Leitung der Einrichtung darstelle (VG Würzburg, U.v. 24. November 2022 – W 3 K 21.1518). Die AVPflWoqG basiere auf dem Ordnungsrahmen und führe in § 12 AVPflWoqG die Anforderungen an die Einrichtungsleitung aus. Mit dieser Konkretisierung habe der Verordnungsgeber festgelegt, wann er die persönliche Geeignetheit des Heimleiters als erfüllt ansehe, um den ordnungsrechtlichen Rahmen auszufüllen. Die Gleichwertigkeit in § 57 AVPflWoqG setze gedanklich voraus, dass sie dem Umfang einer Weiterbildung inhaltlich entspreche. Weiterbildungen würden in § 54 Abs. 3 AVPflWoqG umschrieben als theoretischer Unterricht und praktische Weiterbildung. Der Kläger habe nicht dargelegt, inwieweit er inhaltlich gleichwertige Kenntnisse in den Bereichen Gerontologie und Angewandte Pflegewissenschaft erworben habe.

25

Der Kläger ließ mit Schreiben vom 21. Juni 2024 ausführen, dass in der Drucksache 718/07 des Deutschen Bundestags zum Pflege-Weiterentwicklungsgesetz im Hinblick auf die Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 24. September 2022 (B 3 P 14/01 R) ausgeführt worden sei, dass eine gesetzliche Regelung erforderlich sei. Eine Regelung durch Verordnung sei somit nicht möglich. Die AVPflWoqG zeige in § 12 Abs. 4 unterschiedliche Stundenzahlen auf. Es könne nicht der Behörde überlassen werden, Vorschriften zur Berufsausbildung zu machen, da das Grundrecht auf Berufsfreiheit berührt werde. Der Beklagte setze die Fälle des § 55 AVPflWoqG und des § 57 AVPflWoqG gleich. Die Ausführungen von Frau Prof. Dr. ... seien nicht berücksichtigt worden. Hätte der Verordnungsgeber gewollt, dass nur Module von vergleichbaren Weiterbildungen anzurechnen seien, dann hätte er die Einfügung „oder vergleichbare Qualifikationen“ in § 55 AVPflWoqG nicht vornehmen dürfen. Es gehe nicht an, dass Dritte (Vereinigung der Pflegenden) bestimmten, was vergleichbare Qualifikationen seien. Das müsse zumindest der Verordnungsgeber selbst tun.

26

Der Beklagte erwiderte mit Schreiben vom 5. Juli 2024, dass Art. 25 PflWoqG den Rahmen für den Verordnungsgeber stecke und diesem Kompetenzen zuweise. Es werde somit das Urteil des BSG vom 24. September 2022 insoweit erfüllt, als nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG die Berufsausübung nur durch Gesetz geregelt werden dürfe. Der Vergleich mit Pflegefachkräften (§ 12 Abs. 4 AVPflWoqG) führe hier nicht weiter, eine Relevanz für das Verfahren könne nicht gesehen werden.

27

Hierauf äußerte der Bevollmächtigte des Klägers mit Schreiben vom 23. Juli 2024, dass der Verordnungsgeber nach eigenem Gutdünken Regelungen zur beruflichen Tätigkeit machen könne, wo hingegen § 71 SGB XI eindeutige Bestimmungen zur beruflichen Eignung der Leitung eines Pflegedienstes mache. Die Weiterbildungszeiten bei der Qualifikation der Pflegedienstleistung wiesen zudem Unterschiede auf, was ein weiterer Grund für eine gesetzliche Regelung sei.

28

Wegen der weiteren Einzelheiten zum Sachverhalt und zum Vorbringen der Beteiligten wird im Übrigen auf die vorgelegten Behördenakten sowie die Gerichtsakte Bezug genommen.

29

Hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung vom 31. Juli 2024 wird auf das Protokoll Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

30

Die zulässige Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO ist unbegründet.

31

1. Der Kläger hat keinen Anspruch darauf, dass festgestellt wird, dass seine bereits erworbenen Qualifikationen der Weiterbildung zur Einrichtungsleitung gem. §§ 55 Abs. 1, 57 Abs. 2, 73 AVPflWoqG gleichgestellt sind, da er die Gleichwertigkeit in Bezug auf die Themen Angewandte Pflegewissenschaft und Gerontologie nicht nachgewiesen hat.

32

a) Der Kläger hat keine Weiterbildung zur Einrichtungsleitung im Sinne des § 70, § 73 AVPflWoqG absolviert.

33

Auf Antrag nach § 55 Abs. 1 AVPflWoqG können vergleichbare Qualifikationen auf die Weiterbildung angerechnet werden, sofern die Inhalte gleichwertig sind. Nach § 55 Abs. 2 AVPflWoqG entscheidet über die Anrechnung die zuständige Behörde. Gem. § 57 Abs. 1 AVPflWoqG sind den Weiterbildungen folgende Weiterbildungen gleichgestellt, wenn sie vergleichbar sind und erfolgreich absolviert wurden:

1. Weiterbildungen nach den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften des Bundes oder der Länder,
2. Weiterbildungen nach den Empfehlungen der Deutschen Krankenhausgesellschaft,
3. Weiterbildungen nach den vom Bayerischen Landespflegeausschuss empfohlenen Weiterbildungskonzepten, wenn die Weiterbildungen vor dem 1. September 2011 begonnen wurden.

34

Nach § 57 Abs. 2 AVPflWoqG sind Weiterbildungen, die nicht unter Abs. 1 fallen, auf Antrag gleichzustellen, wenn die zuständige Behörde die Gleichwertigkeit der Weiterbildung festgestellt hat.

35

Der Kläger hat unstreitig keine der Weiterbildungen nach § 57 Abs. 1 AVPflWoqG gemacht.

36

Zur Definition des Gleichwertigkeitsbegriffs für § 57 Abs. 2 AVPflWoqG hat das VG Ansbach in seinem Urteil vom 18. Oktober 2016 – AN 15 K 16.00373 – juris Rn. 30 Folgendes ausgeführt: „Die tatbestandlich vorausgesetzte Gleichwertigkeit unterliegt als unbestimmter Rechtsbegriff dabei der vollen gerichtlichen

Kontrolle. [...] Ob eine Weiterbildung als gleichwertig anzusehen ist, bestimmt sich nach dem jeweiligen Regelungszusammenhang und den Zielen des Ordnungsgebers. Einen einheitlichen Rechtsbegriff der „Gleichwertigkeit“ gibt es gerade nicht, da dieser Begriff in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen vielfältig Verwendung findet. Ausgehend von der hier maßgeblichen Verordnungsbegründung war mit der Einführung von klar strukturierten am aktuellen Wissensstand ausgerichteten Mindestvorgaben für Weiterbildungen neben der Schaffung eines einheitlichen Fort- und Weiterbildungsstandards – die überwiegend von privaten Bildungsträgern angebotenen Weiterbildungen unterschieden sich in Dauer und Inhalt derart wesentlich, dass unter derselben Weiterbildungsbezeichnung teilweise inhaltlich völlig verschiedene Weiterbildungen angeboten wurden –, vor allem die Vermeidung pflegerischer Defizite bzw. Missstände in Pflegeeinrichtungen und damit die Gewährleistung einer durchgängig qualitativ hochwertigen Pflege und Betreuung bezweckt (vgl. Begründung der AVPfleWoqG, S. 51f., 56). Vor diesem Hintergrund ist es geboten, sich für die Beurteilung der Gleichwertigkeit einer Weiterbildung an den Voraussetzungen zu orientieren, die in der AVPfleWoqG als Mindestanforderungen für die Eignung der Einrichtungsleitung festgeschrieben sind.“ Diesen Ausführungen schließt sich die Kammer an, auch im Hinblick auf die vergleichbare Qualifikation im Sinne des § 55 Abs. 1 AVPfleWoqG.

37

Für die Prüfung der Gleichwertigkeit ist somit § 73 Abs. 1 AVPfleWoqG heranzuziehen, da dieser den Maßstab auch für die Weiterbildung zur Einrichtungsleitung regelt. Hiernach gliedert sich der Inhalt der Weiterbildung entsprechend Anlage 1 AVPfleWoqG. Für die Prüfung der Gleichwertigkeit kann demnach darauf Bezug genommen werden, ob der Kläger Ausbildungsinhalte beigebracht hat, die qualitativ und quantitativ denen der Anlage 1 AVPfleWoqG entsprechen (im Ergebnis ebenso BayVGh, B.v. 14.3.2019 – 12 ZB 16.2595 – juris Rn. 14).

38

b) Die Module A, B und C wurden mit streitgegenständlichem Bescheid der ...anerkannt. Zudem wurde im Bescheid der Nachweis des Praktikums nach § 73 Abs. 2 Satz 2 AVPfleWoqG im Umfang von 40 Wochenstunden und der Nachweis einer Projektarbeit für das Projekt „...“ anerkannt. Mit Widerspruchsbescheid wurde das Themengebiet Sozialpolitik (24 Stunden) und mit Schreiben vom 12. Dezember 2023 wurde das Modul Sozialrecht anerkannt. Insgesamt erkannte der Beklagte 67% des Moduls D an.

39

Nicht anerkannt wurden Angewandte Pflegewissenschaft mit 32 Stunden und Gerontologie mit 40 Stunden. Es würden nur Qualifikationsnachweise berücksichtigt, die mit einer Prüfung enden. Die Themengebiete bezögen sich auf das Kerngeschäft einer Senioreneinrichtung.

40

Dies ist nicht zu beanstanden. Der Kläger hat keinen Qualifikationsnachweis zu den Themengebieten Pflegewissenschaft und Gerontologie erbracht.

41

Der Kläger hat folgende Nachweise vorgelegt, die zumindest Bezug zu den Themen Angewandte Pflegewissenschaft und Gerontologie haben könnten:

- Bescheinigung vom ... August 2000 über die fachliche Eignung zur Führung eines Unternehmens der Notfallrettung und des Krankentransports nach Rettungsdienst-Eignungsverordnung (BayRDGEignungsV);
- Bestellung des Klägers zum ...geschäftsführer des ... vom *. November 1996 sowie eines Dienstvertrags vom ... Juni 1995;
- Arbeitszeugnis vom ... Juli 1989 über Tätigkeit als Zivildienstleitender im Krankentransport und Rettungsdienst beim ... ;
- Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung Rettungsassistent vom ... Oktober 1990;
- Urkunde vom ... Januar 1989 über das Bestehen der Prüfung nach der Prüfungsordnung für Rettungssanitäter des ...;
- Zeugnis über die Abschlussprüfung für Rettungssanitäter vom ... Januar 1989. Der schriftliche Teil der Prüfung umfasst die Sachgebiete: Anatomie/Physiologie; Erste Hilfe/Sanitäts- und Rettungsdienst;

Vorschriften; Funk. Der praktische Teil der Prüfung umfasste die Sachgebiete Erste Hilfe/Sanitäts- und Rettungsdienst; Gruppenaufgaben; Verwaltung; Funk. Der mündliche Teil der Prüfung umfasste die Sachgebiete: Anatomie/Physiologie; Erste Hilfe/Sanitäts- und Rettungsdienst; Besondere Situationen; Vorschriften; Funk;

- Teilnahmebescheinigung über die Veranstaltung Fachtag „Pflege-Weiterentwicklungsgesetz“ am ... Juni 2008 (politische Leitideen und Eckpunkte des Gesetzes, Auswirkungen auf Einrichtungen und Dienste: stationär, ambulant, Qualitätssicherung/Qualitätsmanagement, Auswirkungen auf Verträge mit Kostenträgern und Leistungsempfängern, Workshops zu Handlungserfordernisse für Einrichtungen und Dienste);

- Teilnahmebestätigung für ein Seminar am ... März 2004 über Qualitätsmanagement in Pflegeeinrichtungen (aktuelle rechtliche Grundlagen, Klärung des Qualitätsbegriffs, Anforderungen an ein normenkonformes QM-System, Aufbau eines QM-Handbuchs);

- DRK-Konferenz für ambulante sozialpflegerische Dienste vom ... Mai 1996 bis ... Mai 1996 in ...;

- Lehrschein Ausbilder Erste Hilfe;

- Ausbildungsnachweise für das Klinikpraktikum gemäß Verordnung über die Tätigkeit als Rettungssanitäter vom ... September 1988 bis ... Oktober 1988; *. Oktober 1988 bis ... Oktober 1988 und ... Oktober 1988 bis ... Oktober 1988;

- Bestätigung (Nachweis in der Einrichtungsleitung) Vorsitzenden des ...verbands ... des ... vom ... Februar 2022;

- Qualifikationseinschätzung für den Kläger durch Frau Prof. Dr. ... vom ... März 2024.

42

Hinsichtlich des Begriffs der Angewandten Pflegewissenschaft nimmt das Gericht Bezug auf die Definition des Beklagten im Schreiben vom 12. Dezember 2023: „Angewandte Pflegewissenschaft beschäftigt sich mit dem Phänomen Pflege, d. h. mit dem Menschen und seinem Gesundheitszustand, dessen Umwelt sowie den Möglichkeiten professioneller Pflegehandlungen. Gegenstand der Pflegewissenschaft sind dabei sowohl Auswirkungen von Krankheit, Behinderung und Gebrechen auf die Alltagsgestaltung als auch die Wirkungsweise von pflegerischen Interventionen sowie die Einflussfaktoren und Kontextbedingungen „guter“ Pflege (Mayer 2011, S. 26 f.). Angewandte Pflegeforschung setzt sich aus den drei Komponenten Forschung (Pflegeforschung), Theorie (Pflegetheorie) und Lehre zusammen (Mayer 2011, S. 23). Pflegeforschung schafft wissenschaftlich fundiertes Wissen zur Sicherung und Verbesserung der Pflegequalität und stellt die Grundlage für Theorieentwicklungen der Profession Pflege dar.“

43

Aus den Inhalten der Weiterbildungseinrichtungen für diesen Bereich werden folgende Lernziele angeboten:

... Akademie: Gegenstand der Pflegewissenschaft; qualitative und quantitative Unterschiede der Pflegeforschung und die Quellen der Pflegeforschung; praktische Auswirkungen der Pflegewissenschaft auf die Pflegepraxis.

... Pflegeakademie: Zusammenhang zwischen Pflegetheorie und Pflegepraxis; Bedeutung der Pflegeforschung für die Pflegepraxis, pflegewissenschaftliche Zugänge und pflegerischer Maßnahmen.

44

Für die Gerontologie wird hinsichtlich der Definition ebenfalls Bezug genommen auf das Schreiben des Beklagten vom 12. Dezember 2023: „Gerontologie ist die Lehre vom Alter und vom Altern und kann als multidisziplinäres Wissenschaftsfeld verstanden werden, dessen Ziel es ist, die Bedingungen gelingenden Alterns von Individuen und Gesellschaften zu erforschen sowie Kenntnisse über jene Faktoren zu erlangen, die zu Lebenssituationen im Alter führen, in denen Hilfe und Unterstützung notwendig sind.“

45

Hinsichtlich der Weiterbildung führt die ...Akademie aus:

„Die Begriffe der Gerontologie, Geriatrie und Gerontopsychiatrie sind voneinander abzugrenzen und die verschiedenen Ansätze innerhalb der Gerontologie zu beschreiben. Die demographischen Entwicklungen in

Deutschland und deren Einfluss auf die Gerontologie als wesentlicher Bestandteil der Versorgung der Bevölkerung werden erörtert. Theorien des Alterns und des Alters, Defizittheorie und Kompetenzmodelle, Aktivitätstheorie, Disengagement-Theorie und Kontinuitätstheorie sollen den Teilnehmern die Theorien des Alterns erläutern. Im weiteren Verlauf soll die Wichtigkeit des gesunden Alterns aufgezeigt werden. Abgeleitet aus der Entwicklungspsychologie der Lebensspanne werden den Teilnehmenden Konzepte zu Entwicklungsprozessen vorgestellt. Schließlich sollen die Teilnehmer befähigt werden, die Kompetenzen der älteren Menschen zu erkennen sowie durch Präventionsmaßnahmen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen.“

46

Bei der ... Pflegeakademie geht es in der Weiterbildung bei diesem Thema um Folgendes:

„Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen kennen die Bedeutung von gelingenden Strukturen und Arbeitsprozessen, um Arbeits- und Lebensqualität für die Mitarbeiter und für die Bewohner zu schaffen.“ Sie definieren Handlungskompetenz/reflexive Kompetenz in den Feldern: Arbeitswelt der Mitarbeiter, Lebenswelt der Bewohner, Geriatrische Konzepte z.B. (Dr. Held Konzept Zürich, Pflegeoasen), Demenz, Sucht, Trauma und Suizidalität (auch bei Mitarbeitern), Verständnis und Fähigkeit Strukturen und Prozesse zu schaffen, die die Mitarbeiter als gelingend empfinden (systemischer Ansatz).“

47

Die vom Kläger vorgelegten Nachweise lassen nicht erkennen, inwiefern und mit welcher Stundenzahl er sich mit den Ausbildungsinhalten theoretisch beschäftigt hat. Zudem sind sämtliche Nachweise (bis auf das von Frau Prof. Dr. ... vorgelegte Schreiben und der Nachweis Tätigkeit in der Einrichtungsleitung) über 15 Jahre alt, sodass von wesentlichen inhaltlichen Unterschieden mit den zu vergleichenden Fortbildungsmaßnahmen auszugehen wäre (BayVGh, B.v. 14.3.2019 – 12 ZB 16.2595 – juris Rn. 17: zur Absolvierung von Weiterbildungsmaßnahmen: „Qualifikation zur Heimleitung“ und „Qualifikation Sozialmanagement“: „angesichts fortschreitender wissenschaftlicher Erkenntnis in der Pflegewissenschaft sowie dem Wandel der Rahmenbedingungen der Pflege, nicht zuletzt durch gesetzliche Neuregelungen wie das Bayerische Pflege- und Wohnqualitätsgesetz, (ist) keine inhaltliche Gleichwertigkeit der Fortbildungsmaßnahmen mehr gegeben“. Die Ausführungen betrafen einen Zeitraum von 17 bis 18 Jahren.

48

Der Kläger hat nachgewiesen, dass er über sehr viel praktische Erfahrung verfügt. Er hat in Vakanz-Zeiten die Einrichtungsleitung vertreten und zwei Pflegeeinrichtungen aufgebaut (Bestätigung vom ... Februar 2022). Er arbeitete mit Frau Prof. Dr. ... bei der Entwicklung, Erstellung und Umsetzung von (baulichen Konzepten) für stationäre Pflegeeinrichtungen sowie ambulante pflegerische Versorgungsangebote. Es wird von Frau Prof. Dr. ... bestätigt, dass er Fähigkeiten und Kompetenzen hat, die es ihm ermöglichen das anforderungsvolle Aufgabenfeld der ganzheitlichen Leistungserbringung für die Klienten zu meistern, wobei er entlang des aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstands angewandter Pflegewissenschaft und Gerontologie agiert und diesen in sehr gelungener Weise in die von ihm zu verantwortende praktische Umsetzung vor Ort einbringt. Er gehört zu den Entscheidungsträgern, die durch ihr Wirken an der Entwicklung innovativer Lösungen beteiligt sind. In Forschungsprojekten arbeitete er mit ihr als Praxispartner zusammen (Praxispartner im Reallabor). Gemeinsam wurden Themenfelder gerontologischer und pflegerischer Herausforderungen aus der Praxis aufgearbeitet. Als Verantwortlicher im Hörsaal brachte er lebendige Praxiserfahrung mit.

49

Der Kläger hat aber keinen Nachweis darüber vorgelegt, wie er seine praktischen Erfahrungen durch theoretische Kenntnisse vertieft hat. Dass die Weiterbildung auch theoretischen Unterricht umfassen muss wird in § 54 Abs. 3 AVPfleWoqG verdeutlicht, der ausführt, dass sich die Weiterbildung in theoretischen Unterricht und in praktische Weiterbildung gliedert. Auf praktische Erfahrungen in diesem Bereich allein ist nicht abzustellen (BayVGh, B.v. 14.3.2019 – 12 ZB 16.2595 – juris Rn. 16: Der Kläger in diesem Verfahren hatte von 1994 bis 2006 ein Pflegeheim der Seniorenbetreuung geleitet – vgl. tatbestandliche Ausführungen des VG Ansbach, U.v. 18.10.2016 – AN 15 K 16.00373 – juris 8). Die Kammer schließt sich den Ausführungen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung an, dass während der kommissarischen Vertretung keine Zeit besteht zur Aufarbeitung theoretischer Inhalte. Es geht bei der Einrichtungsleitung zudem um die Vorgabe einer strategischen Richtung, welche allein bei einer kommissarischen Vertretung nicht geleistet wird. Es ist dem Beklagten zuzustimmen, dass die praktische Erfahrung als ...geschäftsführer

(soweit es die vom Kläger genannten Beispiele in der mündlichen Verhandlung betrifft) nicht die wissenschaftliche Arbeit oder einen Unterricht in den angesprochenen Themenbereichen beweist. Diesen Nachweis kann auch nicht die Bescheinigung von Frau Prof. Dr. ... entnommen werden. Die Kammer versteht die Einschätzung von Frau Prof. Dr. ... so, dass der Kläger sehr viel praktische Erfahrung als ...geschäftsführer hat, die er mit ihr zusammen in verschiedene Projekte einbringt. Inwiefern der Kläger sich mit den Themen Pflegeforschung, Pflegetheorie, Theorie des Alterns beschäftigt hat, welche Weiterbildung er in diesem Bereich gemacht hat oder welche vergleichbare Qualifikation sich (jenseits der Tätigkeit als ...geschäftsführer) ergibt, kann der Bescheinigung nicht entnommen werden. Mit der Bescheinigung wird die gute Praxispartnerschaft mit dem Kläger bestätigt. Die Bescheinigung schließt am Ende mit den Worten, dass sie hoffe, der Kläger werde noch lange Zeit als ...geschäftsführer wirken. Auch dies zeigt, dass die Bescheinigung eher als Bestätigung der guten Arbeit als ...geschäftsführer zu sehen ist, denn als Bestätigung für eine Weiterbildung in Bereichen Angewandte Pflegewissenschaft oder Gerontologie.

50

c) Da nach § 54 Abs. 2 AVPfleWoqG die Weiterbildungseinrichtungen von den Stundenvorgaben für die einzelnen Themenbereiche der Module bis zu 20 v.H. abweichen können, ist es nicht zu beanstanden, wenn der Beklagte ausführt, dass der Ausschuss Aus-, Fort- und Weiterbildung eine Gleichwertigkeit nur bei inhaltlicher Erfüllung von 80% des Moduls annimmt.

51

Der Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung resultiert aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und hat zum Inhalt, dass eine Behörde vergleichbare Sachverhalte gleich behandeln muss, weil sonst ihre Entscheidung alleine wegen der Ungleichbehandlung rechtswidrig wäre, selbst wenn sie, isoliert betrachtet, rechtmäßig wäre. Der Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung bewirkt also im Ergebnis eine Einengung der Bandbreite, die die Verwaltungsbehörde bei der Ermessensbetätigung hat. Zusätzlich verbietet das Rechtsstaatsgebot (Vertrauensschutz) der Behörde, eine einmal eingeschlagene Verwaltungspraxis ohne sachlichen Grund zu ändern (Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 114 Rn. 27 unter Berufung auf BVerwGE 31, 212; 62, 36 (43); 126, 33 Rn. 54; VG München, U.v. 21.4.2016 – M 17 K 15.5869 – juris Rn. 38).

52

Die Orientierung an den zu absolvierenden Modulen ist ein nach AVPfleWoqG vorgegebenes hinreichendes Unterscheidungskriterium um eine Vielzahl von vergleichbaren Sachverhalten im Sinne des Gleichheitssatzes zu beurteilen. Maßstab für die Vergleichbarkeit müssen die quantitativen und qualitativen Mindestanforderungen der AVPfleWoqG sein. Bei einer Abweichung von mehr als 20% (beim Kläger um mehr als 33%) kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass eine Vergleichbarkeit gegeben ist, da wesentliche Lerninhalte fehlen, hier sogar in Form von zwei für die Einrichtungsleistung wichtigen Gebieten, nämlich der Angewandten Pflegewissenschaft und der Gerontologie, deren Inhalte zu den Kernbereichen der Einrichtungsleitung gehören.

53

Soweit der Kläger geltend macht, dass der Beklagte unberücksichtigt lasse, dass er Betriebswirtschaft studiert habe, so hat der Beklagte die Inhalte des Studiums auf die Gleichwertigkeit überprüft und eine Gleichwertigkeit im Hinblick auf einzelne Inhalte der Module bejaht. Dies entspricht der Vorgehensweise, die § 12 AVPfleWoqG vorgibt, da die Qualifikation zur Leitung einer stationären Einrichtung gem. §§ 70 bis 73 verlangt wird, sofern nicht ein Studium nach Nr. 1 vorliegt oder sofern die von der Einrichtungsleitung zu leitende Einrichtung dauerhaft nicht mehr als zwölf Wohnplätze hat.

54

d) Eine vergleichbare Qualifikation im Sinne des § 55 Abs. 1 AVPfleWoqG ergibt sich auch nicht aus der Tätigkeit des Klägers als ...geschäftsführer als solcher.

55

Der Gesetzgeber hat sich in Art. 3 PflWoqG dazu entschieden, die Verantwortung für stationäre Einrichtungen sowohl dem Träger als auch der Leitung zu überlassen. Beide haben die in Art. 3 Abs. 2 PflWoqG angesprochenen Themen (z.B. Würde, Interessen und Bedürfnisse der Bewohner, Selbständigkeit, Selbstbestimmung, Leistung nach dem jeweils allgemein anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse, Qualität der pflegerischen Versorgung) sicherzustellen. Wäre die Beschäftigung als ...geschäftsführer gleichwertig zur Leitung der stationären Einrichtung, hätte es keiner zweiköpfigen

Verantwortlichkeit bedurft. Auch hätte die Möglichkeit bestanden, eine Gleichstellung in der AVPfleWoqG einzuführen (durch Gleichstellung der Qualifikation), was nicht erfolgt ist. Die reine Tätigkeit als ...geschäftsführer sagt somit noch nichts darüber aus, dass eine der Einrichtungsleitung vergleichbare Qualifikation vorliegt.

56

2. Die Kammer hat keine Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit der AVPfleWoqG. Eine gesetzliche Grundlage hierfür ergibt sich aus Art. 25 Abs. 1 Nr. 2 PflWoqG, wonach das Staatsministerium durch Rechtsverordnung ermächtigt wird, Regelungen für die Eignung der Leitung der stationären Einrichtung zu erlassen sowie nach Art. 25 Abs. 2 Satz 1 durch Rechtsverordnung die staatliche Anerkennung von Weiterbildungsstätten zu regeln. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof führt in seinem Beschluss vom 14. März 2019 (12 ZB 16.2595 – juris) aus, wie der Bund vor der Föderalisierung des Heimrechts Anforderungen für die Leitung des Heims formulierte und dass das Heimgesetz für den Erwerb der Heimleiterqualifikation weder die verpflichtende Absolvierung von Weiterbildungsmaßnahmen vorsah noch den Inhalt und Umfang von Weiterbildungsmaßnahmen festlegte. Weiter wird in der Entscheidung nicht beanstandet, dass das bayerische Gesetz zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung (Pflege- und Wohnqualitätsgesetz – PflWoqG) in Art. 25 Abs. 1 Nr. 2 Regelungen für die Eignung zur Leitung stationärer Einrichtungen sowie zur Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten einer Rechtsverordnung der Staatsregierung überantwortet. Die Entscheidung nimmt ausdrücklich auf § 12 AVPfleWoqG Bezug, der als Voraussetzung für die Geeignetheit die Erlangung einer Qualifikation nach §§ 70 bis 73 AVPfleWoqG verlangt.

57

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat zu Art. 25 Abs. 1 Nr. 1 PflWoqG ausgeführt, dass sich aus dieser Vorschrift und Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 3 PflWoqG ergebe, dass die Vorschriften auf einer den rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Rechtsgrundlage beruhen (BayVerfGH, E.v. 5.2.2018 – Vf. 16-VII-16 – juris R. 26).

58

Zwar betrifft diese Entscheidung die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit durch Rechtsverordnung Regelungen für die Räume in stationären Einrichtungen usw. zu erlassen. Hier ist Art. 25 Abs. 1 Nr. 2 PflWoqG betroffen (Eignung der Leitung der stationären Einrichtung). Es kann aber nicht erkannt werden, inwiefern vom Bestimmtheitsgrundsatz hier Unterschiede bestehen sollten, zumal Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 PflWoqG für beide Vorschriften anzuwenden ist und somit die „Eckpfeiler“ wie vom Kläger vorgetragen, durch Gesetz geregelt wurden. Die Bezugnahme des Klägers auf die Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 24. September 2002 (B 3 P 14/01 R – juris Rn. 25), wonach nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG die Berufsausübung nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden könne, steht dem somit nicht entgegen, da das PflWoqG eine ausreichende gesetzliche Grundlage bildet.

59

Eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG ist auch sonst nicht ersichtlich. Zwar stellt die Weiterbildungspflicht aufgrund der Anknüpfung an persönliche Kenntnisse und Fähigkeiten des Klägers eine subjektive Berufszulassungsbeschränkung dar. Eine solche ist mit der Berufsfreiheit jedoch vereinbar, wenn sie als Voraussetzung zur ordnungsgemäßen Erfüllung des Berufs und zum Schutz eines besonders wichtigen Gemeinschaftsgutes erforderlich ist und nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck steht. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Die Weiterbildungspflicht dient einem besonders wichtigen Gemeinschaftsgut nämlich der Gesundheit der Heimbewohner. Vor dem Hintergrund der Demografie bedingt zu erwartenden Zunahme schwerstpflegebedürftiger Menschen und des stetig voranschreitenden medizinischen Fortschritts ist es zur Sicherstellung einer am aktuellen Stand der Erkenntnisse orientierten Pflege und Betreuung und damit zum Gesundheitsschutz der Bewohner unumgänglich, dass sich auch Einrichtungsleiter im Sinne eines lebenslangen Lernens auf dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik halten (VG Ansbach, U.v. 18.10.2016 – AN 15 K 16.00373 – juris Rn. 33 f.).

60

3. Selbst wenn aber eine Verfassungswidrigkeit der AVPfleWoqG in diesem Punkt anzunehmen wäre, so ändert dies nichts an der Tatsache, dass der Kläger weder eine der Einrichtungsleitung vergleichbare Qualifikation erworben hat noch eine Weiterbildung nachweisen kann, die gleichwertig zur Einrichtungsleitung wäre. Auf die Ausführungen unter 1.) kann Bezug genommen werden. Ein Anspruch der

sich über eine Zulassung des Beklagten im Ermessenswege durchsetzen ließe, kann daher nicht erkannt werden.

II.

61

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.