VGH München, Beschluss v. 20.07.2026 – 7 ZB 26.989

Titel:

Umlage nach dem Pflegeberufegesetz: Unterschiedliche Behandlung ambulanter Pflegedienste gegenüber Krankenkassen und Medizinischem Dienst sachlich gerechtfertigt

Normenketten:

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

Leitsätze:

1. Die unterschiedliche Behandlung ambulanter Pflegedienste gegenüber Krankenkassen und dem Medizinischen Dienst bei der Umlagepflicht nach dem Pflegeberufegesetz ist sachlich gerechtfertigt und verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. (Rn. 7 – 13) (redaktioneller Leitsatz)
2. Das knappe und allgemein gehaltene Vorbringen, die zugrunde liegende Rechtslage sei komplex, genügt den Anforderungen für die Darlegung besonderer rechtlicher Schwierigkeiten iSv § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO nicht. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Berufungszulassung, ernstliche Zweifel, Ungleichbehandlung, Abgabenpflicht, Pflegeausbildung, Sachnähe, Streitwertfestsetzung, Umlage, Pflegedienst, Krankenkasse, Medizinischer Dienst, besondere rechtliche Schwierigkeiten

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 02.04.2026 – 14 K 24.3058

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 26.750,88 Euro festgesetzt.

Gründe

1
Der zulässige Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das klageabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 2. April 2026 bleibt ohne Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe aus § 124 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 3 VwGO erfordern nicht die Zulassung der Berufung.

2
1. Der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) ist nicht in einer den Anforderungen nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Art und Weise dargelegt bzw. liegt nicht vor.

3
Ernstliche Zweifel im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind anzunehmen, wenn in der Antragsbegründung ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden (vgl. etwa BVerfG, B.v. 10.9.2009 – 1 BvR 814/09 – NJW 2009, 3642) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – DVBl 2004, 838/839). Schlüssige Gegenargumente in diesem Sinne liegen dann vor, wenn der Rechtsmittelführer substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung im Ergebnis unrichtig ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – NVwZ 2011, 546/548). Welche Anforderungen an Umfang und Dichte der Darlegung zu stellen sind, hängt wesentlich von der Intensität ab, mit der die Entscheidung begründet worden ist (Happ/Käß in Eyermann, VwGO, 17. Aufl. 2026, § 124a Rn. 63 m.w.N.).

4
a) Die Klägerin, ein ambulantes Pflegeunternehmen, wendet sich gegen einen Bescheid vom 31. Oktober 2024, mit dem die Beklagte ihr gegenüber den monatlichen Umlagebetrag für das Finanzierungsjahr 2025 auf 2.229,24 Euro (jährlich 26.750,88 Euro) festgesetzt hat (Nr. 1). In Nr. 2 des Bescheids wurde der ermittelte Differenzbetrag aus der Abrechnung der Umlagebeträge des Finanzierungsjahres 2023 auf 375,42 Euro (jährlich 4.504,04 Euro) festgesetzt; nach Nr. 3 des angegriffenen Bescheids beträgt der monatlich zu zahlende Umlagebetrag für das Finanzierungsjahr 2025 unter Berücksichtigung des Differenzbetrags nach Nr. 2 2.604,66 Euro (jährlich 31.255,92 Euro).

5
Mit Urteil vom 2. April 2026 hat das Verwaltungsgericht Nr. 2 und 3 des angegriffenen Bescheids aufgehoben. Im Übrigen – also hinsichtlich Nr. 1 – hat es die Klage abgewiesen. Zur Begründung der Klageabweisung stellte es fest, die Beklagte habe den insgesamt aufzubringenden Finanzierungsbedarf korrekt ermittelt. Da die Klägerin trotz mehrmaliger Aufforderung keine Angaben zu ihren Umsätzen im Jahr 2023 gemacht habe, habe die Beklagte den Umsatz der Klägerin insoweit in nicht zu beanstandender Weise auf 429.997,64 Euro geschätzt und hieraus – ebenfalls zutreffend – den von der Klägerin zu entrichtenden Umlagebetrag errechnet.

6
b) Das diesbezügliche Zulassungsvorbringen der Klägerin, mit dem sie sich nicht gegen die Höhe des von der Beklagten aufgrund einer Schätzung ermittelten Umsatzes wendet, der dem in Nr. 1 des Bescheids festgesetzten Umlagebetrag zugrunde liegt, erfordert nicht die Zulassung der Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils.

7
aa) Mit ihrem Einwand, das Verwaltungsgericht gehe zu Unrecht davon aus, dass kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darin liege, dass Krankenkassen, Pflegekassen oder der Medizinische Dienst nicht zur Zahlung von Umlagebeträgen herangezogen würden, dringt die Klägerin nicht durch.

8
(1) Es trifft schon nicht zu, dass die Pflegeversicherungen an der Finanzierung der Ausgleichsfonds nicht teilnehmen (vgl. § 26 Abs. 3 Nr. 4 PflBG).

9
(2) Darüber hinaus ist gegen die Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass hinsichtlich der Krankenkassen und des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen eine gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßende Ungleichbehandlung von im Wesentlichen Gleichem nicht ersichtlich ist, nichts zu erinnern.

10
Zentrales Ziel der Regelungen des Pflegeberufegesetzes ist es u.a., bundesweit eine wohnortnahe qualitätsgesicherte Ausbildung von Pflegefachfrauen und Pflegefachmännern sicherzustellen (vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 1 PflBG). Qualifizierte Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner sollen gemäß § 26 Abs. 1 Nr. 2 PflBG in ausreichender Zahl ausgebildet werden, um die Pflege von Menschen gewährleisten zu können.

11
Als ambulanter Pflegedienst ist die Klägerin ambulante Pflegeeinrichtung i.S.v. § 7 Abs. 1 Nr. 3 PflBG (vgl. § 71 Abs. 1 SGB XI) und damit Teil der Gruppe der Abgabenpflichtigen, in deren besonderem Interesse das Aufkommen aus dem Ausbildungspflegefonds nach dem Pflegeberufegesetz verwendet wird (vgl. zu verschiedenen Altenpflegeumlageregelungen bereits BVerfG, B.v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 u.a. – juris Rn. 151 m.w.N.). Die Funktionsfähigkeit ambulanter Pflegedienste, also auch das Geschäftsmodell der Klägerin, hängt maßgeblich davon ab, dass in Zukunft qualifizierter Nachwuchs an Pflegekräften in ausreichender Zahl zur Verfügung steht. Die Klägerin, die selbst keine Pflegefachkräfte ausbildet, kann somit in besonderer Weise von den nach den Regelungen des Pflegeberufegesetzes ausgebildeten Pflegefachfrauen und Pflegefachmännern profitieren. Die Ausbildung zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann soll gemäß § 5 Abs. 1 PflBG die für die selbstständige, umfassende und prozessorientierte Pflege von Menschen aller Altersstufen in akut und dauerhaft stationären sowie ambulanten Pflegesituationen erforderlichen fachlichen und personalen Kompetenzen vermitteln. Nach § 5 Abs. 2 PflBG umfasst die Pflege i.S.v. § 5 Abs. 1 PflBG präventive, kurative, rehabilitative, palliative und sozialpflegerische Maßnahmen zur Erhaltung, Förderung, Wiedererlangung oder Verbesserung der

physischen und psychischen Situation der zu pflegenden Menschen, ihre Beratung sowie ihre Begleitung in allen Lebensphasen und die Begleitung Sterbender. Die Ausbildung zur Pflegefachfrau bzw. zum Pflegefachmann ist also zielgenau konzipiert auf die Tätigkeiten, die in akut und dauerhaft stationären sowie ambulanten Pflegesituationen erforderlich sind, mithin auf das Kerngeschäft der Einrichtung der Klägerin. Abgabepflichtige Einrichtungen wie die der Klägerin haben demnach eine spezifische Sachnähe zu der zu finanzierenden Aufgabe, eine quantitativ und qualitativ ausreichende Pflege von Menschen durch theoretisch und praktisch gut ausgebildete Pflegefachkräfte sicherzustellen (vgl. BVerfG, B.v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 u.a. – juris Rn. 127 ff. m.w.N.).

12
Entgegen der von ihr in der Zulassungsbegründung vertretenen Auffassung ist die Klägerin als ambulanter Pflegedienst nicht mit den Krankenkassen bzw. dem Medizinischen Dienst vergleichbar. Anders als die Klägerin sind weder die Krankenkassen noch der Medizinische Dienst in der praktischen Pflege von Menschen tätig. Auch aus der von der Klägerin im Zulassungsverfahren vorgelegten Stellenausschreibung des Medizinischen Dienstes Bayern (v. 2.4.2024) für eine examinierte Pflegefachkraft wird deutlich, dass Pflegefachkräfte die bei den Medizinischen Diensten beschäftigt sind, auf der Grundlage der Vorgaben des Pflegeversicherungsgesetzes sowie der diese konkretisierenden Begutachtungs-Richtlinien ausschließlich gutachterliche Aufgaben zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit wahrnehmen. Nach den in der Stellenausschreibung aufgelisteten Aufgaben „umfasst die Tätigkeit die Einzelbegutachtung von Versicherten im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes“ sowie der „aktuellen Begutachtungsrichtlinien“. Wörtlich heißt es dort weiter: „Sie sprechen Empfehlungen zu Heil- und Hilfsmittel, wohnumfeldverbessernde Maßnahmen, zu präventiven und edukativen Maßnahmen aus“ und „machen Vorschläge zu sachgerechten Rehabilitationsmaßnahmen“. Die bei den Medizinischen Diensten tätigen Pflegekräfte prüfen, ob die Voraussetzungen für Pflegebedürftigkeit gegeben sind und ggf. welcher Pflegegrad vorliegt. Zudem beurteilen sie, ob die Versorgung mit Pflegehilfsmitteln angemessen ist und ob Leistungen zur Prävention oder zur Rehabilitation zu empfehlen sind. Pflegerische Tätigkeiten i.S.d. Pflegeberufegesetzes üben sie nicht aus. Der Aufgabenzuschnitt von Pflegefachkräften bei den Medizinischen Diensten Bayern unterscheidet sich damit wesentlich von dem einer Pflegefachkraft, die bei der Klägerin als ambulantem Pflegedienst beschäftigt ist. Dass die Erfüllung der über die Regelungen des Pflegeberufegesetzes zu finanzierenden Aufgabe zugleich auch im Interesse der Allgemeinheit oder der Pflegebedürftigen liegt, ist ebenso unschädlich wie der Umstand, dass daneben auch andere Gruppen gewisse Vorteile aus der Abgabenverwendung haben (vgl. BVerfG, B.v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 u.a. – juris Rn. 146, 151 m.w.N.), weil sie Pflegefachkräfte für andere Aufgaben einsetzen können.

13
Es ist deshalb sachlich gerechtfertigt i.S.v. Art. 3 Abs. 1 GG und vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt, die Klägerin und die vorgenannten Institutionen im Hinblick auf die Verpflichtung zur Zahlung eines Umlagebetrags unterschiedlich zu behandeln. Der klägerische Einwand, der Medizinische Dienst konkurriere mit der Klägerin und allen weiteren Einrichtungen und Institutionen, die die Finanzierung zu tragen haben, um diese Pflegefachkräfte, führt hier nicht weiter.

14
bb) Soweit die Klägerin in der Zulassungsbegründung unter Gliederungsnummern 4.b) bis 4.f) rügt, an der Grundkonzeption der Finanzierung sei problematisch, dass Pflegedienste ohne gesetzlichen Anspruch bezüglich einer Refinanzierung seien, es bedürfe einer gesetzlichen Grundlage, die tatsächlich eine Rechtspflicht für die Versicherten begründe, die Umlagebeträge zu bezahlen, bleibt sie ohne Erfolg. In der Sache wendet sie sich damit gegen den Hinweis des Verwaltungsgerichts auf Seite 14 des angegriffenen Urteils zu § 28 Abs. 2 PflBG. Dieser Hinweis ist jedoch – darauf weist das Verwaltungsgericht ausdrücklich hin – nicht entscheidungstragend. Schon aus diesem Grund kann das diesbezügliche Zulassungsvorbringen der Klägerin nicht zu einer Zulassung der Berufung wegen ernstlicher Richtigkeitszweifel, § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, führen.

15
2. Die Berufung ist weder wegen besonderer rechtlicher noch besonderer tatsächlicher Schwierigkeiten i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen.

16

Die Klägerin begründet das Vorliegen besonderer rechtlicher Schwierigkeiten damit, dass „die zu Grunde liegende Rechtslage komplex“ sei, wie bereits das Verwaltungsgericht festgestellt habe, ohne substantiiert darzulegen, worin nach ihrer Ansicht die besondere rechtliche Schwierigkeit der Rechtsache liegt. Mit diesem knapp und allgemein gehaltenen Vorbringen kommt sie den Anforderungen aus § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO an die Darlegung nicht im Ansatz nach. Auch das Vorliegen besonderer tatsächlicher Schwierigkeit der Rechtssache behauptet die Klägerin nur, ohne diese – wie es § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO verlangt – darzulegen.

17
3. Die Rechtssache hat keine grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

18
Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache zu, wenn eine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich, bislang höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht geklärt und über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus bedeutsam ist; die Frage muss ferner im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortentwicklung des Rechts einer berufungsgerichtlichen Klärung zugänglich sein und dieser Klärung auch bedürfen (vgl. BVerfG, B.v. 18.6.2019 – 1 BvR 587/17 – juris Rn. 33; BVerwG, B.v. 4.8.2017 – 6 B 34.17 – juris Rn. 3). Die grundsätzliche Bedeutung ist zu verneinen, wenn sich eine Rechtsfrage ohne Weiteres unter Anwendung anerkannter Auslegungsmethoden beantworten lässt (vgl. BVerfG, B.v. 29.7.2010 – 1 BvR 1634/04 – juris Rn. 62; BayVGH, B.v. 29.7.2021 – 8 ZB 21.812 – juris Rn. 25). Um den auf grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache gestützten Zulassungsantrag zu begründen, muss der Rechtsmittelführer innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO (1.) eine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage formulieren sowie deren (2.) Klärungsfähigkeit, (3.) Klärungsbedürftigkeit und (4.) allgemeine Bedeutung substantiiert darlegen (BayVGH, B.v. 7.2.2017 – 14 ZB 16.1867 – juris Rn. 15 m.w.N.).

19
Die Klägerin hat bereits keine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage formuliert und wird damit dem Darlegungserfordernis nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht gerecht. Zudem ist der von der Klägerin insoweit thematisierte Aspekt (gesetzliche Grundlage, die die Versicherten dazu verpflichtet, umlagefähige Beträge an die Klägerin zu bezahlen) – wie oben ausgeführt – für den Rechtsstreit nicht entscheidungserheblich. Zudem lässt er sich ohne Weiteres unter Heranziehung des Pflegeberufegesetzes beantworten.

20
4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

21
Dieser Beschluss, mit dem die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig wird (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO), ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).