VG Ansbach, Urteil v. 02.04.2026 – AN 14 K 24.3058

Titel:

Schätzung (nur) des Umlagebetrags für Pflegeausbildungsfonds wegen fehlender Datenmeldung

Normenketten:

PflAFinV § 11 Abs. 4, Abs. 5, § 12, § 17
PflBG § 33

Leitsätze:

1. Die Festsetzung des monatlichen Umlagebetrags für ambulante Pflegeeinrichtungen nach § 33 Abs. 4 PflBG i.V.m. § 12 PflAFinV erfolgt durch Schätzung der Bemessungsgrundlagen gemäß § 11 Abs. 5 PflAFinV, wenn die Einrichtung nicht fristgerecht mitwirkt (hier: fehlende Mitteilung des Umsatzes). (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Festsetzung des Differenzbetrags nach § 17 PflAFinV unter Ansatz eines pauschalen Sicherheitszuschlags ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage ist rechtswidrig; eine Schätzungsbefugnis für den Differenzbetrag besteht nicht. (Rn. 39 – 44) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Pflegeausbildungsfonds, Festsetzungs- und Zahlungsbescheid, Schätzung wegen fehlender Datenmeldung, Differenzbetrag, zwanzigprozentiger Sicherheitszuschlag, Verwaltungsrechtsweg, Festsetzungsbescheid, Schätzungsbefugnis, Begründungspflicht, Gleichbehandlungsgrundsatz, Kostenentscheidung, Umlagebetrag, Schätzung, fehlende Mitwirkung

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 20.07.2026 – 7 ZB 26.989

Tenor

1. Der Bescheid der Beklagten vom 31. Oktober 2024 wird in seinen Ziffern 2 und 3 aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

2. Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin zu 6/7, die Beklagte zu 1/7.

3. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Jeder Kostenschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der jeweils zu vollstreckenden Kosten abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Klägerin ist ein ambulantes Pflegeunternehmen. Sie wendet sich gegen einen Bescheid der Beklagten, mit dem sie für das Kalenderjahr 2025 zu einer monatlichen Einzahlung in den (bayerischen) Ausgleichsfonds nach dem Pflegeberufegesetz (PflBG) verpflichtet wurde.

2
Mit Schreiben vom 28. Mai 2024 forderte die Beklagte die Klägerin zur Eingabe der Daten für den Finanzierungsbedarf 2025 und die Abrechnung für das Jahr 2023 bis zum 30. Juni 2024 auf. Mit Schreiben vom 9. Juli 2024 erinnerte sie die Klägerin daran, dass sowohl die Angaben im Formular „Datenerhebung“ für die Berechnung der Umlagebeträge 2025 als auch die Angaben im Formular „Abrechnung Einzahler (Umlagebeträge)“ 2023 fehlten. Da die gesetzlich vorgesehenen Angaben nicht, unvollständig oder unplausibel gemeldet worden seien, würden die Umsätze gemäß § 11 Abs. 5 PflAFinV geschätzt, sofern sie nicht innerhalb von 2 Wochen nachgemeldet würden. Hinsichtlich der Abrechnung wurde darauf hingewiesen, dass wegen der fehlenden Angabe des Differenzbetrags zur Sicherung des Zwecks des Pflegeausbildungsfonds Bayern ein 20-prozentiger Sicherheitszuschlag auf den festgesetzten

Umlagebetrag für das auszugleichende Finanzierungsjahr festgesetzt werde. Es wurde eine Nachfrist bis zum 31. Juli 2024 gesetzt. Eine Nachmeldung erfolgte auch nicht im Rahmen der Nachfrist.

3
Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 31. Oktober 2024 setzte die Beklagte den monatlichen Umlagebetrag für das Finanzierungsjahr 2025 für die Klägerin auf 2.229,24 EUR (jährlich 26.750,88 EUR) fest (Ziffer 1). In Ziffer 2 des Bescheides wurde der ermittelte Differenzbetrag aus der Abrechnung der Umlagebeträge des Finanzierungsjahres 2023 auf 375,42 EUR (jährlich 4.504,04 EUR) festgesetzt. Laut Ziffer 3 des Bescheides beträgt der monatlich zu zahlende Umlagebetrag für das Finanzierungsjahr 2025 unter Berücksichtigung des Differenzbetrags nach Ziffer 2 2.604,66 EUR (jährlich 31.255,92 EUR). Auf die Begründung des Bescheids wird Bezug genommen.

4
Die Klägerin ließ durch ihren Bevollmächtigten mit Schriftsatz vom 2. Dezember 2024, der am gleichen Tag beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach einging, die vorliegende Klage erheben. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der Bescheid nicht schlüssig begründet sei. Die Berechnungsgrundlagen und der Berechnungsumfang würden nicht konkret mitgeteilt. Die Berechnungsmethoden seien auch nicht nachvollziehbar, insbesondere sei nicht erklärlich, weshalb sich der von der Klägerin zu zahlende Betrag innerhalb eines Jahres fast verdoppelt und sich auch der entsprechende Finanzierungsbedarf derart massiv erhöht haben solle. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass schon im Jahr zuvor eine Verdreifachung stattgefunden habe. Weiterhin könne die Klägerin aufgrund ihrer Struktur keine Ausbildungsplätze stellen, sodass sie auch keine Möglichkeit habe, von Ausschüttungen aus dem Fonds zu profitieren. Sie verfüge über keinen Ausbilder, der in der Lage wäre, Auszubildende praktisch anzuleiten. Dadurch würden Pflegeeinrichtungen benachteiligt, die ob ihrer Struktur nicht ausbilden könnten. Wenn sie aber keine Möglichkeit hätten, von Zahlungen aus dem Fonds zu profitieren, sei es auch nicht gerechtfertigt, dass sie Zahlungen dorthin leisten müssten. Außerdem liege eine Ungleichbehandlung nach Art. 3 GG derjenigen Institutionen, die derzeit zur Einzahlung verpflichtet seien, gegenüber Krankenkassen, Pflegekassen, MDK usw., die nicht in den Fonds einbezahlten, vor. Gerade diese Einrichtungen profitierten gleichfalls erheblich von ausgebildeten Pflegefachkräften. Das Umlageverfahren habe über die gesetzlichen Vorgaben hinaus einiger Konkretisierungen in Bayern bedurft. Diese seien von den nach dem PflBG vorgesehenen Vertragsparteien verhandelt und in den Verfahrensregelungen nach § 33 Abs. 6 PflBG vereinbart worden. Dies sei aber für die Klägerin nicht möglich gewesen, da der diese vertretende Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V. (bpa) kein entsprechendes Verhandlungs- oder Vertragsabschlussmandat habe. Das Umlageverfahren könne daher für die Klägerin keine Anwendung finden.

5
Die Klägerin beantragt,

Der Bescheid der Beklagten vom 31. Oktober 2024, Aktenzeichen: 350247, wird aufgehoben.

6
Die Beklagte beantragt,

Die Klage gegen den Festsetzungs- und Zahlungsbescheid vom 6. November 2024 (gemeint offenbar: vom 31.10.2024) für das Finanzierungsjahr 2025 wird abgewiesen.

7
Zur Begründung führt sie aus, dass der Bescheid schlüssig begründet sei. Er erläutere unter Nennung der einschlägigen Bestimmungen aus dem PflBG und der PflAFinV die Berechnung der Beträge. Dabei würde unter Ziffer 2 der Begründung der Finanzierungsbedarf der Pflegeausbildung im maßgeblichen Kalenderjahr aufgeführt und in Ziffer 3 die Aufteilung auf die ambulanten Pflegeeinrichtungen insgesamt und den konkreten Betrieb der Klägerin dargestellt. Für einen interessierten Adressaten sei es daher möglich, die Berechnung nachzuvollziehen und zu überprüfen. Die Erhöhung des von der Klägerin zu tragenden Umlagebetrages ergebe sich durch den Anstieg des Finanzierungsbedarfs in Bayern. Dies entspreche der gesetzlichen Regelung. Dass die Klägerin nicht in der Lage sein solle, Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen und vom Fonds zu profitieren, sei unerheblich, es sei gerade Ziel der gesetzlichen Regelung, Wettbewerbsnachteile für ausbildende gegenüber nicht ausbildenden Einrichtungen zu beseitigen. Soweit die Klägerin daneben geltend mache, dass die Vereinbarungen gemäß § 33 Abs. 6 PflBG nicht für sie

gelten könne, sei festzuhalten, dass es auf diese Verfahrensregelungen gerade nicht ankomme, da die Beklagte im Rahmen ihrer Amtsermittlungspflicht tätig geworden sei. Die Klägerin sei ihrer Mitwirkungspflicht nach § 11 Abs. 2 PflAFinV trotz mehrerer Aufforderungen nicht nachgekommen. Daher sei die Beklagte gezwungen gewesen, die Berechnung auch ohne die vorgelegten Daten vorzunehmen. Daher habe die Beklagte den durchschnittlichen Umsatz aller ambulanten Pflegeeinrichtungen im Jahr 2023 als Berechnungsgrundlage für den Umsatz der Beklagten nach § 36 SGB XI als Schätzungsgrundlage herangezogen. Diese Möglichkeit habe sie nach Art. 24 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG gehabt, da sie den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln habe.

8
In der mündlichen Verhandlung vom 1. April 2026 gab die Bevollmächtigte der Beklagten auf Nachfrage zur Rechtsgrundlage des bei der Berechnung des Differenzbetrages angesetzten 20prozentigen Sicherheitszuschlags an, dass es derartige Zuschläge auch in anderen Bereichen der Gesundheitsverwaltung, wie auch im Krankenhauswesen, gebe. Eine genaue Rechtsgrundlage könne sie nicht benennen. Der Bevollmächtigte der Klägerin führte ergänzend zur bisherigen Klagebegründung aus, dass eine Rechtsgrundlage für die von den Pflegeunternehmen in Rechnung zu stellenden Ausbildungszuschläge nicht erkennbar sei. Daher würden die Vertragspartner der Klägerin, wenn diese eine entsprechende Anpassung der Verträge verlange, diese verweigern. Es gäbe gerade keine eindeutige Rechtsgrundlage, aus der sich ableiten ließe, dass die Ausbildungszuschläge von den Vertragspartnern zu zahlen seien.

9
Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf die gewechselten Schriftsätze, die Verwaltungsakten und das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 1. April 2026 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

10
Die Sachentscheidungsvoraussetzungen der Klage liegen vor und die Klage ist zulässig (hierzu 1.). Sie ist jedoch nur teilweise begründet (hierzu 2.)

11
1. Nach § 33 Abs. 7 Satz 1 PflBG ist gegen Festsetzungs- und Zahlungsbescheide wie den streitgegenständlichen der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Das Verwaltungsgericht Ansbach ist für die Klage sachlich nach § 45 VwGO und örtlich nach § 52 Nr. 3 Satz 2 VwGO zuständig. Denn die Zuständigkeit der Beklagten erstreckt sich auf mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke und die Klägerin hat als durch den angefochtenen Bescheid Beschwerte ihren Sitz in Mittelfranken.

12
Die Klage richtet sich gegen den Bescheid der Beklagten vom 31. Oktober 2024. Die Anfechtungsklage ist hierfür die statthafte Klageart (vgl. § 33 Abs. 7 Satz 2 PflBG, wonach Widerspruch und Klage gegen Festsetzungs- und Zahlungsbescheide keine aufschiebende Wirkung i.S.v. § 80 Abs. 1 VwGO haben). Die Klägerin ist auch klagebefugt im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO, da es sich bei dem angefochtenen Bescheid um einen belastenden Verwaltungsakt handelt.

13
Gegen den Bescheid wurde auch ordnungsgemäß, insbesondere fristgerecht, Klage erhoben. Aus der übersandten Verwaltungsakte geht nicht hervor, wann der Bescheid der Klägerin bekannt gegeben wurde, es findet sich auch kein Datum, an dem der Bescheid zur Post gegeben wurde darin (vgl. Art. 41 Abs. 2 BayVwVfG). Auf der Bescheidskopie, die mit der Klage vorgelegt wurde, findet sich ein handschriftlicher Vermerk, wonach der Bescheid am 6. November 2024 dort eingegangen ist. Mangels anderweitiger Anhaltspunkte für das Datum der Bekanntgabe ist hiervon auszugehen mit der Folge, dass die am 2. Dezember 2024 beim Verwaltungsgericht eingegangene Klage fristgerecht erhoben wurde.

14
2. Die Klage ist nur teilweise begründet.

15
a) Die Klage richtet sich gegen den richtigen Beklagten nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

16
Nach § 26 Abs. 2 PflBG werden die Ausgleichsfonds, die die Kosten der Pflegeausbildung nach § 26 Abs. 1 PflBG finanzieren, auf Landesebene organisiert und verwaltet. Nach § 26 Abs. 6 Satz 4 PflBG können die Aufgaben im Wege der Beleihung auf eine zur Wahrnehmung der Aufgaben geeignete juristische Person des Privatrechts, die die Gewähr für eine sachgerechte Wahrnehmung der Aufgaben bietet, übertragen werden.

17
Von dieser Möglichkeit hat der Freistaat Bayern Gebrauch gemacht, indem er die Beklagte, eine juristische Person des Privatrechts, mit öffentlichrechtlichem Vertrag vom 8. Oktober 2018 beliehen und als zuständige Stelle nach § 26 PflBG benannt hat. Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 3 des Beleihungsvertrags übernimmt die Beklagte eigenverantwortlich und selbstständig im Wege der Beleihung die staatlichen Aufgaben und tritt im Außenverhältnis als zuständige Stelle der Verwaltung des Ausgleichsfonds nach dem PflBG auf.

18
Daher ist die Beklagte als Beliehene passivlegitimiert im Sinne von § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

19
b) Der Bescheid ist formell rechtmäßig, insbesondere ist er formell ordnungsgemäß begründet.

20
Die Zuständigkeit der Beklagten für den Erlass des Bescheides ergibt sich aus § 26 Abs. 4 PflBG, Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayVwVfG. Auf die nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG an sich notwendige Anhörung vor Bescheidserlass konnte nach Art. 28 Abs. 2 Nr. 4, 3. Alt. BayVwVfG verzichtet werden.

21
Der Bescheid ist auch im Sinne von Art. 39 BayVwVfG ordnungsgemäß begründet. Nach dessen Abs. 1 Satz 1 ist ein schriftlicher Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen. Darin sind nach Art. 39 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zur Entscheidung bewogen haben.

22
Der streitgegenständliche Bescheid erläutert unter Nennung der einschlägigen Bestimmungen aus dem PflBG und der PflAFinV die Berechnung der Beiträge. Dabei wird unter Ziffer 1 der Bescheidsbegründung zunächst die Vorgehensweise bei der Ermittlung des Finanzierungsbedarfs der Pflegeausbildung nach den gesetzlichen Bestimmungen kurz dargestellt und für den im maßgeblichen Kalenderjahr festgestellten Finanzierungsbedarf auf die Homepage der Beklagten verwiesen. Im Anschluss wird die Aufteilung auf stationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen und die Berechnung des auf die einzelne Pflegeeinrichtung entfallenden Umlagebetrags abstrakt und im konkreten Fall dargestellt. In Ziffer 2 wird die Berechnung des in Ziffer 2 des Bescheids festgesetzten Differenzbetrags nach § 17 Abs. 1 PflAFinV abstrakt und konkret erläutert. Schließlich findet sich in Ziffer 3 der Bescheidsbegründung eine Erläuterung der Berechnung des in Ziffer 3 des Bescheids festgesetzten Umlagebetrags unter Berücksichtigung des Differenzbetrags nach Ziffer 2.

23
Diese Ausführungen sind durchaus komplex und nicht bei einem ersten Durchlesen bereits verständlich. Allerdings werden in den Bescheidsbegründung alle maßgeblichen rechtlichen Grundlagen genannt, sodass es einem interessierten Adressaten (wozu die Klägerin als jährlich mit entsprechenden Bescheiden konfrontiertes Pflegeunternehmen gehören sollte) ermöglicht wird, die Berechnung nachzuvollziehen und zu überprüfen. Eine einfachere Darstellung kann bereits aufgrund der Komplexität der dem Bescheid zugrundeliegenden gesetzlichen Bestimmungen nicht verlangt werden. Die Anforderungen des Art. 39 BayVwVfG werden jedenfalls eingehalten.

24
c) Die Festsetzung des monatlichen Umlagebetrags für das Finanzierungsjahr 2025 in Ziffer 1 des Bescheids vom 31. Oktober 2024 ist materiell rechtmäßig.

25
Sie findet ihre Rechtsgrundlage in § 33 Abs. 4 Satz 2 PflBG, wonach die zuständige Stelle gegenüber jeder Einrichtung den jeweils zu entrichtenden Umlagebetrag festsetzt. Nach § 33 Abs. 4 Satz 4 PflBG werden die

Einzelheiten zum Verfahren in einer Umlageordnung nach § 56 Abs. 3 Nr. 3 PflBG, der Verordnung über die Finanzierung der beruflichen Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz sowie zur Durchführung statistischer Erhebungen (Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung – PflAFinV) festgelegt. Nach deren § 12 Abs. 4 setzt die zuständige Stelle bis zum 31. Oktober des Festsetzungsjahres (vgl. § 1 Abs. 3 PflAFinV) den monatlichen Umlagebetrag gegenüber den Pflegeeinrichtungen fest. § 12 Abs. 1 PflAFinV regelt, wie der Finanzierungsbedarf, der nach § 33 Abs. 1 Nr. 2 PflBG durch die stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen aufzubringen ist, im Verhältnis zwischen stationären (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 2 PflBG) und ambulanten (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 3 PflBG) Pflegeeinrichtungen aufgeteilt wird. Die Abs. 2 und 3 des § 12 PflAFinV regeln dagegen, welcher Anteil davon auf die einzelne stationäre (Abs. 2) bzw. ambulante (Abs. 3) Einrichtung entfällt. Nach § 11 Abs. 5 PflAFinV, der durch Gesetz vom 12. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 359) mit Wirkung vom 1. Januar 2024 in die Verordnung eingefügt wurde, kann die zuständige Stelle, wenn eine Pflegeeinrichtung die in den Abs. 2 bis 4 des § 11 genannten Angaben nicht fristgemäß, fehlerhaft oder unvollständig mitteilt, nach einer Nachfrist die Angaben schätzen.

26
aa) Der aufzubringende Finanzierungsbedarf wurde durch die Beklagte korrekt ermittelt und dem Bescheid zugrunde gelegt.

27
Nach § 32 PflBG ermittelt die zuständige Stelle für den jeweiligen Finanzierungszeitraum die Höhe des Finanzierungsbedarfs für die Pflegeausbildung im Land. Nach § 9 Abs. 3 PflAFinV setzt sie die Höhe des Finanzierungsbedarfs und die jeweiligen Finanzierungsanteile gesondert fest und veröffentlicht diese. Die Veröffentlichung erfolgte hier auf der Homepage der Beklagten (https://www.pflegeausbildungsfondsbayern.com/finanzierung/finanzierungsbedarf/). Substantiierte Einwendungen gegen die Ermittlung und Festsetzung des Finanzierungsbedarfs und die Aufteilung auf die (stationären und ambulanten) Pflegeeinrichtungen wurden nicht erhoben. Fehler sind von Amts wegen nicht erkennbar.

28
Daher ist für die Berechnung des Umlagebetrags für die Klägerin, wie im Bescheid ausgewiesen, von einem Finanzierungsbedarf für die Pflegeausbildung für das Finanzierungsjahr 2025 in Höhe von 687.967.278,47 EUR auszugehen.

29
Hiervon haben die zugelassenen Pflegeeinrichtungen nach § 33 Abs. 1 Nr. 2 PflBG einen Anteil von 30,2174 Prozent, mithin also 207.885.824,40 EUR zu tragen.

30
bb) Dieser Betrag ist nach § 12 Abs. 1 PflAFinV auf die stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen im Verhältnis der Zahl der in den jeweiligen Sektoren beschäftigten und eingesetzten Pflegefachkräfte zur Gesamtzahl der Pflegefachkräfte aufzuteilen. Nach § 12 Abs. 1 Satz 2 PflAFinV wird bei ambulanten Pflegeeinrichtungen nur der Anteil an Pflegefachkräften berücksichtigt, der auf Pflegeleistungen nach dem SGB XI entfällt.

31
(Nur) insoweit kommt es im Rahmen der Berechnung des Umlagebetrags auf die bei der jeweiligen Pflegeeinrichtung beschäftigten Pflegefachkräfte (nach Vollzeitäquivalenten) und deren Wochenarbeitszeit gemäß deren Meldung an die Beklagte an. Dies ergibt für das Finanzierungsjahr 2025 bezüglich des ambulanten Sektors (zum Begriff vgl. § 1 Abs. 1 PflAFinV), zu dem auch der Betrieb der Klägerin gehört, einen Finanzierungsanteil in Höhe von 56.228.850,75 EUR, wie im Bescheid auf S. 3 ausgewiesen. Substantiierte Einwendungen gegen diese Berechnung wurden klägerseits nicht erhoben und Fehler sind auch von gerichtlicher Seite nicht erkennbar.

32
cc) Der auf die einzelne ambulante Einrichtung entfallende Anteil an dem nach § 12 Abs. 1 PflAFinV für den ambulanten Sektor ermittelten Betrag bemisst sich nach § 12 Abs. 3 PflAFinV nach dem Verhältnis der in den 12 Monaten vor dem 1. Januar des Festsetzungsjahres von der jeweiligen Einrichtung nach dem SGB XI entsprechend des im jeweiligen Land geltenden Abrechnungssystems abgerechneten Punkte oder Zeitwerte zur Gesamtzahl der Punkte oder Zeitwerte im ambulanten Sektor im selben Zeitraum. Mit

„abgerechneten Punkten oder Zeitwerten“ sind in Bayern die jeweiligen Umsätze gemeint (vgl. § 2 Abs. 8 der Vereinbarung der Verfahrensregelungen im Zusammenhang mit der Einzahlung der Finanzierungsmittel und den in Rechnung zu stellenden Zuschlägen gemäß § 33 Abs. 6 PflBG sowie weitere Regelungen zur Festsetzung der Ausbildungsbudgets und zur Abrechnung der Ausgleichszuweisungen und der Umlagebeträge, zu finden unter https://www.pflegeausbildungsfondsbayern.com/downloads/; im Folgenden: Vereinbarung der Verfahrensregelungen). Da Festsetzungsjahr nach § 1 Abs. 3 PflAFinV das Vorjahr des Finanzierungszeitraums ist, sind hier die Umsätze des Jahres 2023 maßgeblich (vgl. S. 3 des Bescheids v. 31.10.2024). Nach § 11 Abs. 4 PflAFinV teilen die ambulanten Pflegeeinrichtungen der zuständigen Stelle bis zum 15. Juni des Festsetzungsjahres die Anzahl der in den 12 Monaten vor dem 1. Januar des Festsetzungsjahres von der jeweiligen Einrichtung nach dem SGB XI entsprechend des im jeweiligen Land geltenden Abrechnungssystems abgerechneten Punkte oder Zeitwerte (in Bayern: die Umsätze, s.o.) mit. Teilt eine stationäre oder ambulante Pflegeeinrichtungen der zuständigen Stelle die Angaben nach § 11 Abs. 2-4 PflAFinV nicht, nicht fristgemäß, fehlerhaft oder unvollständig mit, fordert die zuständige Stelle die Pflegeeinrichtungen mit einer Frist von 2 Wochen zur Nachmeldung auf und kann nach erfolglosen Ablauf dieser Frist die Angaben durch eine Schätzung ersetzen (§ 11 Abs. 5 PflAFinV).

33
Die Klägerin hat trotz mehrmaliger Aufforderung durch die Beklagte keine Angaben zu ihren Umsätzen im Jahr 2023 gemacht. Die Beklagte hat die Klägerin mit Schreiben vom 9. Juli 2024 mit einer Frist bis zum 31. Juli 2024 zur Nachmeldung unter anderem dieser Angaben aufgefordert. Nachdem die Frist erfolglos verstrichen ist, durfte die Beklagte nach § 11 Abs. 5 PflAFinV den Umsatz schätzen. Gegen die Schätzung auf 429.997,64 EUR wurden keine substantiierten Einwendungen erhoben und solche sind auch nicht von Amts wegen erkennbar.

34
Ob die Schätzung auch nach § 2 Abs. 6 UAbs. 2 der Vereinbarung der Verfahrensregelungen möglich ist, kann daher dahingestellt bleiben. Allerdings geht jedenfalls die Argumentation der Klägerin, es habe kein Abschlussmandat des Bundesverbands privater Anbieter sozialer Dienste e.V. (bpa) bestanden, ins Leere. Denn ein solches Mandat war hier aus Rechtsgründen gar nicht notwendig. § 33 Abs. 6 PflBG regelt nämlich, dass die in § 30 Abs. 1 Satz 1 PflBG genannten Beteiligten auf Landesebene die erforderlichen Verfahrensregelungen im Zusammenhang mit der Einzahlung der Finanzierungsmittel und den in Rechnung zu stellenden Zuschlägen vereinbaren. In § 30 Abs. 1 Satz 1 PflBG werden unter anderem auch die Vereinigungen der Träger der ambulanten oder stationären Pflegeeinrichtungen im Land genannt. Hierzu gehört auch der dpa, dessen Mitglied offenbar die Klägerin ist. Daher war dieser zur Verhandlung und Entscheidung über die Verfahrensregelungen kraft Gesetzes befugt. Die Geltung der Vereinbarung der Verfahrensregelungen beruht also nicht auf der Vertragsautonomie, sondern unmittelbar auf der gesetzlichen Regelung des § 33 Abs. 6 PflBG.

35
dd) Zu einem anderen Ergebnis führen auch nicht die klägerseits im gerichtlichen Verfahren erhobenen, grundsätzlichen Einwendungen gegen den streitgegenständlichen Bescheid:

36
Soweit geltend gemacht wird, dass sich der von der Klägerin zu tragende Umlagebetrag im Vergleich zu dem Bescheid für das Finanzierungsjahr 2024 verdoppelt habe, kann dies vom Gericht einerseits nicht überprüft werden, da der entsprechende Bescheid klägerseits nicht vorgelegt wurde. Andererseits hängt die Höhe des vom jeweiligen Pflegeunternehmen zu tragenden Umlagebetrags insbesondere auch von der von verschiedenen Faktoren abhängigen Gesamtsumme des Finanzierungsbedarfs ab. Der Finanzierungsbedarf für das Jahr 2024 lag zwar unter dem für das Jahr 2025, von einer Verdoppelung kann aber keine Rede sein. Daneben hängt der konkrete Umlagebetrag eines Unternehmens auch von weiteren Faktoren wie insbesondere den gemeldeten – oder im Falle der Klägerin gerade nicht gemeldeten und geschätzten – Umsätzen ab. Mangels eines substantiierten Vortrags erübrigen sich hier weitere Ausführungen.

37
Die Argumentation, dass die Klägerin keine Möglichkeit habe, von Ausschüttungen des Pflegeausbildungsfonds zu profitieren, kann der Klage ebenfalls nicht zum Erfolg verhelfen. Ziel des PflBG damit folgend auch der PflAFinV ist ausdrücklich, Wettbewerbsnachteile für ausbildende gegenüber nicht

ausbildenden Einrichtungen zu beseitigen (vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 3 PflBG; BT-Drs. 18/7823, S. 53). Dass die Klägerin, die nach eigenen (nicht nachgewiesenen) Angaben nicht ausbildet und damit nicht Träger der Ausbildung im Sinne von § 1 Abs. 4 PflAFinV ist, folglich von der zuständigen Stelle auch kein Ausbildungsbudget nach § 8 Abs. 1 PflAFinV zugeteilt bekommt, ist daher gesetzlich gewollt. Der Gesetzgeber hält sich damit im Rahmen seines gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, indem er bewusst ausbildende Pflegeeinrichtungen anders behandelt als nicht ausbildende. Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG liegt insoweit nicht vor.

38
Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG lässt sich auch nicht damit begründen, dass die Klägerin als ambulantes Pflegeunternehmen gegenüber Krankenkassen, Pflegekassen oder dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) in ungerechtfertigter Weise ungleich behandelt werde. Insoweit wird von der Klägerseite bereits nicht vorgetragen, inwiefern hier eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem oder eine Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem vorliegen sollte. Daneben weist die Beklagte zutreffend darauf hin, dass nicht nachvollziehbar vorgetragen ist, inwiefern diese Organisationen von ausgebildeten Pflegekräften profitierten.

39
d) Die Festsetzung des Differenzbetrags in Ziff. 2 des streitgegenständlichen Bescheids ist dagegen rechtswidrig. Denn eine Rechtsgrundlage für den dort erfolgten Ansatz eines 20prozentigen Sicherheitszuschlags existiert nicht. Daher konnte der Differenzbetrag nicht wie erfolgt festgesetzt werden.

40
Der Differenzbetrag hat seine Rechtsgrundlage in § 17 Abs. 2 PflAFinV. Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 PflAFinV legen die Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen im Sinne von § 7 Abs. 1 PflBG der zuständigen Stelle bis zum 30. Juni des auf den Finanzierungszeitraum folgenden Jahres eine Abrechnung über die im Finanzierungszeitraum geleisteten monatlichen Umlagebeträge und die jeweils in Rechnung gestellten Ausbildungszuschläge vor und teilen den sich hieraus ergebenden Differenzbetrag mit. Die zuständige Stelle gleicht nach § 17 Abs. 2 PflAFinV den Differenzbetrag nach Abs. 1 innerhalb des nächsten Finanzierungszeitraums durch Anpassung des monatlichen Umlagebetrags der jeweiligen Einrichtung aus.

41
Die Festsetzung des Differenzbetrags in Ziffer 2 des Bescheids dient der Umsetzung dieser Regelungen und der Vorbereitung der in Ziffer 3 des Bescheides erfolgten Anpassung des monatlichen Umlagebetrags unter Berücksichtigung des Differenzbetrags, wie sie § 17 Abs. 2 PflAFinV vorsieht.

42
Die Klägerin hat trotz Aufforderung durch die Beklagte vom 28. Mai und vom 9. Juli 2024 weder die 2023 von ihr geleisteten Umlagebeträge noch die 2023 in Rechnung gestellten Ausbildungszuschläge mitgeteilt. Daher konnte die Beklagte eine Berechnung des Differenzbetrags nach § 17 PflAFinV nicht durchführen. Eine Befugnis zur Schätzung dieser Beträge oder gar des Differenzbetrags selbst konnte die Beklagte nicht vornehmen, da die Schätzungsbefugnis nach § 11 Abs. 5 PflAFinV diese Daten nicht umfasst und § 17 PflAFinV keine Regelung enthält, die eine Schätzung ermöglicht.

43
Die Beklagte ist dagegen im angefochtenen Bescheid bei der Berechnung des Differenzbetrags so vorgegangen, dass sie einerseits die für das Finanzierungsjahr 2023 festgesetzten Umlagebeträge genommen hat und davon (mangels Meldung der tatsächlichen Rechnung gestellten Ausbildungszuschläge 2023 durch die Klägerin) den Umlagebetrag zuzüglich eines 20-prozentigen Sicherheitszuschlags abgezogen hat. Sie behandelt die Klägerin also so, als hätte diese im Jahr 2023 Ausbildungszuschläge in Höhe von 120% des festgesetzten Umlagebetrags eingenommen. Damit erhöht sie im Ergebnis den in Ziffer 3 des Bescheides festgesetzten Umlagebetrag unter Berücksichtigung des Differenzbetrags um 20% des Umlagebetrags 2023. Zweck dieses Vorgehens ist offensichtlich, auf das entgegen der gesetzlichen Verpflichtung keine Daten meldende Pflegeunternehmen Druck auszuüben, damit dieses nachträglich die Zahlen zur Berechnung des Differenzbetrags meldet. Nur so ist auch der fett gedruckte Hinweis auf Seite 4 des Bescheides zu verstehen, in dem die Klägerin erneut zur Nachmeldung der Daten zur Berechnung des Differenzbetrags aufgefordert wird.

44

Für dieses Vorgehen findet sich jedoch keine Rechtsgrundlage. Eine solche konnte auch die Bevollmächtigte der Beklagten in der mündlichen Verhandlung nicht benennen. Dass es in anderen Bereichen der Gesundheitsverwaltung ähnliche Zuschläge gibt, reicht hierfür nicht aus.

45
e) Da der in Ziff. 3 festgesetzte Betrag sich aus den Betrag nach Ziff. 1 und dem Differenzbetrag nach Ziff. 2 zusammensetzt, ist auch die Ziff. 3 rechtswidrig.

46
Die Ziffern 2 und 3 des Bescheides verletzen die Kl. daher insoweit in ihren Rechten und sind nach dem Maßstab des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufzuheben.

47
f) Ohne dass es für das vorliegende Verfahren darauf ankommt, weist das Gericht jedoch darauf hin, dass der Vortrag Bevollmächtigten der Klägerin in der mündlichen Verhandlung, es gäbe keine Rechtsgrundlage für die von den Pflegeunternehmen in Rechnung zu stellenden Ausbildungszuschläge, so nicht zutriff. Nach § 28 Abs. 2, 2. HS PflBG sind nämlich die Umlagebeträge für ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen (§ 84 Abs. 1, § 89 SGB XI) berücksichtigungsfähig. Folglich sind die Ausbildungszuschläge in die Entgelte, die von der Pflegeversicherung gezahlt werden, einzukalkulieren. Falls die Pflegeleistungen nicht von der Pflegeversicherung bezahlt werden, müssen sie nach allgemeinem vertragsrechtlichen Grundsätzen ebenfalls einkalkuliert werden. Sollte ein Kunde der Klägerin nicht bereit sein, diese Positionen zu bezahlen, steht daher die Klägerin vor der Frage, ob sie diesen Kunden weiterhin behält oder den Vertrag kündigt. Dies zeigt aber, dass die Argumentation des Bevollmächtigten der Klägerin ohne Bedeutung ist für die Rechtmäßigkeit des in Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheides festgesetzten Umlagebetrags. Denn dieser kann unabhängig von der Refinanzierung des Pflegeunternehmens über die Ausbildungszuschläge von der Beklagten verlangt werden.

48
Relevant kann die Argumentation allein im Rahmen der Berechnung des Differenzbetrags nach § 17 PflAFinV werden. Denn dieser setzt sich aus den im Finanzierungszeitraum geleisteten monatlichen Umlagebeträge und den jeweils (tatsächlich) in Rechnung gestellten Ausbildungszuschlägen zusammen (vgl. § 17 Abs. 1 PflAFinV). Um zu verhindern, dass ein Pflegeunternehmen bewusst davon absieht, Ausbildungszuschläge in Rechnung zu stellen (vgl. BT-Drs. 20/8901, S. 158), wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2024 der neue § 17 Abs. 2 Satz 2 PflAFinV eingeführt. Danach entfällt der Ausgleich nach § 17 Abs. 2 Satz 1 PflAFinV wenn der Differenzbetrag dadurch entstanden ist, dass die Einrichtung von der Erhebung des Ausbildungszuschlags abgesehen hat obwohl ihr eine Erhebung möglich gewesen wäre.

49
Dies bedeutet, dass die vom Bevollmächtigten der Klägerin in der mündlichen Verhandlung geltend gemachte Problematik allenfalls in einem Prozess, in dem auf der Grundlage von § 17 Abs. 2 Satz 2 PflAFinV von der Beklagten ein Ausgleich des Differenzbetrags verweigert wurde, überprüft werden kann. Im vorliegenden Verfahren kommt es darauf jedoch nicht an, da die Argumentation für die Rechtmäßigkeit der Ziffer 1 des angefochtenen Bescheides relevant ist und die Ziffern 2 und 3 ohnehin rechtswidrig sind.

50
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Kostenverteilung folgt der Quote des jeweiligen Obsiegens der Beteiligten. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.