

## Leitsätze:

1. Die Nichtberücksichtigung neben der Bestätigung über die Absolvierung der „Qualifikation zum Heimleiter“ vorgelegten Unterlagen (hier: Prüfungszeugnis der IHK über die Ablegung der Abschlussprüfung zum Ausbildungsberuf Bürokaufmann, Berufs- und arbeitspädagogisches Prüfungszeugnis der IHK, Zeugnis der IHK über die Prüfung zum anerkannten Abschluss „Geprüfter Küchenmeister“) bei der Anerkennung einer Weiterbildungsmaßnahme zum Heimleiter nach § 58 Abs. 2 AVPfleWoqG mangels Gleichwertigkeit ist rechtmäßig.
2. Eine unechte Rückwirkung bzw. tatbestandliche Rückanknüpfung des Gesetzes zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung (Pflege- und Wohnqualitätsgesetz - PflWoqG - vom 8.7.2008, GVBl. S. 346) und der hierzu ergangenen Ausführungsverordnung (AVPfleWoqG) und ein damit verbundener Eingriff in die in Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit liegt durch die Einführung bestimmter Qualifikationsanforderungen an die Ausübung der Funktion eines Heimleiters nicht vor. § 51 Abs. 2 AVPfleWoqG stellt als Korrektiv und Ausgleich hierzu bei bisheriger beanstandungsfreier Ausübung der Heimleitung über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren vor Inkrafttreten der Verordnung die Möglichkeit der Befreiung von den Qualifikationsanforderungen des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PflWoqG sicher.

## Hinweis:

Der Kläger beansprucht im Wege der Verpflichtungsklage die Anerkennung der Gleichwertigkeit seiner im Zeitraum zwischen September 1993 und Januar 1995 erworbenen „Qualifikation zur Heimleitung“ nach § 58 Abs. 2 der Verordnung zur Ausführung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes (AVPfleWoqG vom 27.7.2011, GVBl. 2011 S. 346). Seinen diesbezüglichen Antrag lehnte der beklagte Freistaat Bayern ab und begründete dies mit dem zu geringen Umfang der von ihm absolvierten Weiterbildungsmaßnahme (820 statt 952 Stunden), der fehlenden Möglichkeit, die Inhalte der Weiterbildungsmaßnahme zu prüfen, dem fehlenden Nachweis über eine Projektarbeit und ein Praktikum und dem fehlenden Nachweis über eine erfolgreich ab-

gelegte mündliche Abschlussprüfung. Auch andere Nachweise konnten diese Anforderungen mangels Gleichwertigkeit nicht ersetzen.

12 ZB 13.87  
RO 5 K 12.1191

*Großes Staats-  
wappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\* \*\*\*,

\*\*\*\*\* \*\*\*,

- Kläger -

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt \*\*\*\*\* \*\*\*,

\*\*\*\*\* \*\*\*,

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern

als Vertreter des öffentlichen Interesses,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Heimrecht;

hier: Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 23. November 2012,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 12. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Mayer,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Kurzidem,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Kraheberger

ohne mündliche Verhandlung am **18. Juni 2013**  
folgenden

### **Beschluss:**

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.
- III. Der Streitwert wird für das Zulassungsverfahren auf 5.000 EUR festgesetzt.

### **Gründe:**

#### **I.**

- 1 Der Kläger beansprucht im Wege der Verpflichtungsklage die Anerkennung der Gleichwertigkeit seiner im Zeitraum zwischen September 1993 und Januar 1995 erworbenen „Qualifikation zur Heimleitung“ nach § 58 Abs. 2 der Verordnung zur Ausführung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes (AVPfleWoqG vom 27.7.2011, GVBl 2011 S. 346). Seinen diesbezüglichen Antrag vom 23. November 2011 lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 29. Dezember 2011 und Widerspruchsbescheid vom 27. Juni 2012 ab und begründete dies mit dem zu geringen Umfang der von ihm absolvierten Weiterbildungsmaßnahme (820 statt 952 Stunden), der fehlenden Möglichkeit, die Inhalte der Weiterbildungsmaßnahme zu prüfen, dem fehlenden Nachweis über eine Projektarbeit und ein Praktikum und dem fehlenden Nachweis über eine erfolgreich abgelegte mündliche Abschlussprüfung.
- 2 Die daraufhin erhobene Verpflichtungsklage wies das Verwaltungsgericht Regensburg mit Urteil vom 23. November 2012 (Az. RO 5 K 12.1191) ab. Die von § 58 Abs. 2 AVPfleWoqG geforderte Gleichwertigkeit der Fortbildungsmaßnahme des Klägers unterliege als unbestimmter Rechtsbegriff der vollen gerichtlichen Kontrolle. Die beklagenseits herangezogenen Kriterien für die Annahme einer gleichwertigen Weiterbildungsmaßnahme – Nachweis von 912 Unterrichtsstunden (ohne zusätzlich 40 sog. Praktikumsstunden) sowie einer Projektarbeit, Nachweis, dass die absolvierte Weiterbildungsmaßnahme thematisch die Module der Weiterbildung nach der Anlage

1 zur AVPfleWoqG umfasst und dass inhaltlich mindestens drei Viertel der Themenfelder der jeweiligen Module abgedeckt werden sowie Nachweis einer erfolgreichen mündlichen Abschlussprüfung – seien nicht zu beanstanden. Es obliege dem Kläger nachzuweisen, welche Inhalte die von ihm absolvierte Fortbildung mit 820 Stunden aufgewiesen habe. Die im Pflege- und Wohnqualitätsgesetz und in der hierzu ergangenen Ausführungsverordnung festgelegten Voraussetzungen für die Qualifikation zur Einrichtungsleitung genügten ferner im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und den Grundsatz des Vertrauensschutzes dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG. Die hier gegebene „unechte Rückwirkung“ der genannten gesetzlichen Regelungen auf die rechtliche Situation des Klägers als Heimleiter sei grundsätzlich zulässig, da nach § 51 Abs. 2 Satz 1 AVPfleWoqG eine Befreiung von den Mindestanforderungen des § 12 Abs. 1 Nr. 2 AVPfleWoqG möglich sei, die der Kläger auch in Anspruch genommen habe. Ferner bestehe die Möglichkeit zur Nachqualifikation. Auch habe der Beklagte dem Kläger im Hinblick auf seine Berufserfahrung die Ableistung eines Praktikums erlassen.

- 3 Gegen dieses Urteil richtet sich der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung, mit dem er die Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils, der besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten und die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache sowie – sinngemäß – die Fehlerhaftigkeit des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens geltend macht. Der Beklagte wie auch das Verwaltungsgericht hätten nicht berücksichtigt, dass er mit der Antragstellung verschiedene weitere Zeugnisse vorgelegt habe, die Ausbildungen und Qualifikationen dokumentierten, für deren Erwerb mehr als 132 Unterrichtsstunden erforderlich seien. Diese Qualifikationen hätten die Heimleitertätigkeit des Klägers, die er nunmehr seit zwanzig Jahren ausübe, maßgeblich mitgeprägt und hätten daher berücksichtigt werden müssen. Ebenso gelte es zu berücksichtigen, dass der Medizinische Dienst der Krankenkassen (MDK) die vom Kläger gegenwärtig geleitete Einrichtung mit der Note 1,3 bewertet habe. Da die von 1993 bis 1995 besuchte Weiterbildungseinrichtung „Ganzheitliche Bildung und Rehabilitation in der Altenpflege“ nicht mehr existiere und es dem Kläger auch nicht zumutbar gewesen sei, die damaligen Unterrichtsmaterialien aufzubewahren, hätte es im Rahmen der Verpflichtung zur Amtsermittlung dem Beklagten bzw. dem Verwaltungsgericht obliegen, weitere Nachforschungen anzustellen. Dem vom Verwaltungsgericht Regensburg herangezogenen Leitfaden zur AVPfleWoqG des bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen komme keine Aussagekraft zu. Soweit das Verwaltungsgericht auf die Möglichkeit einer Befreiung im Zusammenhang mit der angenommenen unechten Rückwirkung verweise, bestehe kein Zusammenhang zu

dem beantragten Verwaltungsakt. Der Kläger sei vielmehr durch die gesetzlichen Regelungen rückwirkend in seinen Grundrechten verletzt. Auch seien die bestehenden Regelungen inhaltlich nicht hinreichend bestimmt.

- 4 Demgegenüber macht der Beklagte geltend, Gründe für die Zulassung der Berufung lägen nicht vor, da der Kläger im Wesentlichen seinen Sachvortrag aus dem Ausgangsverfahren wiederhole. Soweit er frühere fachfremde Ausbildungen wie die zum Bürokaufmann anführe oder auf die Bewertung des von ihm geleiteten Heims durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen verweise, könne dies keine andere Beurteilung im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der geforderten Weiterbildungsmaßnahmen rechtfertigen. Besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten wie auch eine grundsätzliche Bedeutung weise der Rechtsstreit nicht auf.
- 5 Hinsichtlich weiterer Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die dem Senat vorliegenden Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

## II.

- 6 Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung erweist sich als zulässig, jedoch als unbegründet, weil die geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung, der besonderen rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeit und der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache sowie der Verfahrensfehlerhaftigkeit, auf deren Prüfung der Senat nach § 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO beschränkt ist, nicht hinreichend dargelegt sind oder aber nicht eingreifen.
- 7 1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils des Verwaltungsgerichts Regensburg im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen auf der Grundlage des Zulassungsvorbringens nicht. Denn der Kläger hat weder einen tragenden Rechtssatz noch eine erhebliche Tatsachenfeststellung des angefochtenen Urteils mit schlüssigen Argumenten so infrage gestellt, dass der Ausgang eines zugelassenen Berufungsverfahrens zumindest ungewiss erschiene.

- 8 1.1 Die Nichtberücksichtigung der vom Kläger neben der Bestätigung über die Absolvierung der „Qualifikation zum Heimleiter“ vorgelegten Unterlagen (Prüfungszeugnis der IHK Nürnberg über die Ablegung der Abschlussprüfung zum Ausbildungsberuf Bürokaufmann vom 31.1.1991, Berufs- und arbeitspädagogisches Prüfungszeugnis der IHK Nürnberg vom 20.6.1991, Zeugnis der IHK Regensburg über die Prüfung zum anerkannten Abschluss „Geprüfter Küchenmeister“ vom 23.5.1993) führt nicht zu ernstlichen Zweifeln an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils. Der Kläger genügt insoweit bereits dem Darlegungsgebot des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht, da er sich mit dem Begründungsansatz des Verwaltungsgerichts, das die Kriterien für die Anerkennung der Gleichwertigkeit einer Weiterbildungsmaßnahme zum Heimleiter nach § 58 Abs. 2 AVPfleWoqG aus dem aktuellen Anforderungsprofil des § 12 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. §§ 73 bis 77 AVPfleWoqG sowie der Anlage 1 zur AVPfleWoqG ableitet, nicht auseinandersetzt. Weshalb daher dem Schreiben des bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Frauen zum Vollzug der AVPfleWoqG vom 30. Mai 2012 (VG-Akte Bl. 73 ff.), das die Vorgaben der Verordnung aufgreift und im Hinblick auf die Anerkennung der Gleichwertigkeit hiervon bestimmte Abstriche macht (insb. im Hinblick auf die zu behandelnden Themenfelder), daher keine Aussagekraft zukommen soll, wird vom Kläger nicht näher erläutert.
- 9 Ebenso wenig legt er dar, welche Inhalte des Weiterbildungscurriculums der Anlage 1 zur AVPfleWoqG die von ihm vorgelegten Ausbildungszeugnisse (Bürokaufmann, Küchenmeister, Befähigung zum Ausbilder) abdecken sollen, um die Anerkennung der Gleichwertigkeit zu bewirken. Auch aus der Bewertung der vom Kläger geleiteten Einrichtung durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen lassen sich keine Rückschlüsse auf spezifische Elemente der Qualifikation gerade des Heimleiters ziehen. Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils erwachsen aus seinem diesbezüglichen Vorbringen daher nicht.
- 10 1.2 Auch soweit der Kläger sinngemäß eine fehlerhafte Beweislastentscheidung des Verwaltungsgerichts rügt, kann er damit nicht durchdringen. Die Frage, ob es ihm angelastet werden kann, dass er über die Inhalte der von ihm zwischen 1993 und 1995 absolvierten „Qualifikation zum Heimleiter“ keine Unterlagen mehr vorweisen kann, stellt sich bereits nicht als entscheidungserheblich dar, da sowohl das Verwaltungsgericht wie der Beklagte die Anerkennung der Gleichwertigkeit deshalb versagt haben, weil die damals absolvierte Maßnahme bereits von ihrem Umfang her – 820 Unterrichtsstunden – nicht den Mindestanforderungen der Anlage 1 zur AVPfleWoqG entspricht. Darüber hinaus ist es nicht zu beanstanden, dass das Ver-

waltungsgericht insoweit von einer Darlegungslast des Klägers ausgeht, da es sich um Tatsachen aus der persönlichen Sphäre des Klägers handelt, von denen der Beklagte typischerweise keine Kenntnis besitzt. Für den Fall eines non liquet läge daher auch die Beweislast auf Seiten des Klägers als Anspruchsteller.

- 11 1.3 Auch die vom Verwaltungsgericht thematisierten und vom Kläger aufgegriffenen Fragen einer sog. unechten Rückwirkung bzw. tatbestandlichen Rückanknüpfung des Gesetzes zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung (Pflege- und Wohnqualitätsgesetz - PflWoqG - vom 8.7.2008, GVBl. S. 346) und der hierzu ergangenen Ausführungsverordnung (AVPflWoqG) und einem damit verbundenen Eingriff in die in Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit des Klägers vermögen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung nicht zu begründen. Fraglich ist hier bereits, ob überhaupt eine sog. unechte Rückwirkung bzw. tatbestandliche Rückanknüpfung durch die Einführung bestimmter Qualifikationsanforderungen an die Ausübung der Funktion eines Heimleiters vorliegt, da § 51 Abs. 2 AVPflWoqG aufgrund der bisherigen bestandungsfreien Ausübung der Heimleitung über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren vor Inkrafttreten der Verordnung die Möglichkeit der Befreiung von den Qualifikationsanforderungen des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PflWoqG vorsieht. Der Kläger kann nämlich, worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat, aufgrund der ihm erteilten Befreiung seine Tätigkeit als Heimleiter trotz der neu eingeführten Qualifikationsanforderungen weiter ausüben. Ungeachtet dessen sichert das Rechtsstaatsprinzip mit dem Rückwirkungsverbot nicht das Vertrauen in den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung; der Gesetzgeber ist unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auch zur Änderung von Dauerregelungen für die Zukunft befugt (vgl. Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 69, 73). Anhaltspunkte dafür, dass die AVPflWoqG im Hinblick auf die Anforderungen an die Ausübung der Tätigkeit eines Heimleiters angesichts der Befreiungsmöglichkeit, der Möglichkeit der Nachqualifikation sowie der Anerkennung der Gleichwertigkeit anderer berufsqualifizierender Maßnahmen unverhältnismäßige Anforderungen aufstellt, sind vom Kläger weder dargetan noch sonst ersichtlich. Auch insoweit bedarf es daher der Durchführung eines Berufungsverfahrens nicht.

- 12 2. Die Streitsache weist ferner auch keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf. Besondere tatsächliche Schwierigkeiten einer Rechtssache entstehen durch einen unübersichtlichen und/oder einen schwierig zu ermittelnden Sachverhalt. Ob ein solcher im konkreten Fall vorliegt, muss unter Berücksichtigung der Sachverhaltsaufklärung durch das Verwaltungsgericht beurteilt werden. Hat es alles Erforderliche zur Ermittlung des Sachverhalts getan, scheidet eine Zulassung wegen besonderer tatsächlicher Schwierigkeiten der Rechtssache regelmäßig aus (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, § 124 Rn. 33). Vorliegend sind keine Anhaltspunkte für einen unübersichtlichen oder schwierig zu ermittelnden Sachverhalt ersichtlich. Dass sich die Inhalte der vor rund zwanzig Jahren vom Kläger absolvierten Weiterbildungsmaßnahme nicht mehr ermitteln lassen, macht den Sachverhalt nicht als solchen schwierig und führt auch nicht zu einem Aufklärungsmangel durch das Verwaltungsgericht (vgl. dazu unten 4.). Soweit entscheidungserheblich müsste hierüber nach der Verteilung der Beweislast entschieden werden (vgl. hierzu oben Ziffer 1.2).
- 13 Besondere rechtliche Schwierigkeiten weist eine Rechtssache dann auf, wenn eine cursorische Prüfung der Erfolgsaussichten einer Berufung keine hinreichend sichere Prognose über den Ausgang des Rechtsstreits erlaubt (Happ, a.a.O., Rn. 27). Hierzu muss sich der Kläger mit dem verwaltungsgerichtlichen Urteil substantiell auseinandersetzen und darlegen, in welchem rechtlichen Punkt das Urteil zweifelhaft ist (Happ in Eyermann, VwGO § 124a Rn. 68). In diesem Sinne schwierige Rechtsfragen wirft der Kläger indes, wie unter Ziffer 1. dargestellt, nicht auf.
- 14 3. Der Rechtssache kommt auch keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zu. Die Zulassung der Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache setzt voraus, dass der Kläger eine Rechts- oder Tatsachenfrage darlegt, die für die Entscheidung der Vorinstanz von Bedeutung war, auch für die Entscheidung im Berufungsverfahren erheblich wäre, bisher höchstrichterlich nicht geklärt ist und über den zu entscheidenden Einzelfall Bedeutung aufweist (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, § 124 Rn. 36). Auch insoweit genügt die Zulassungsbegründung bereits dem Darlegungserfordernis des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht.
- 15 4. Soweit der Kläger sinngemäß auch die Verletzung der Pflicht zur Amtsermittlung durch das Verwaltungsgericht rügt, kann er die Zulassung der Berufung nicht erwirken. Eine erfolgreiche Aufklärungsrüge würde zunächst voraussetzen, dass er ein Beweismittel benennt und darlegt, welches Ergebnis eine Beweiserhebung gezeitigt

hätte. Der Kläger geht indes im vorliegenden Fall mit dem Verwaltungsgericht davon aus, dass gerade keine Möglichkeit mehr besteht, die Inhalte der zwischen 1993 und 1995 absolvierten Weiterbildungsmaßnahme zu ermitteln, da deren Träger heute nicht mehr existiere und der Kläger selbst über keine Unterlagen mehr verfüge. Mangels entsprechender Möglichkeit der Sachverhaltsermittlung scheidet eine Verletzung der Aufklärungspflicht daher aus. Im Übrigen erweist sich, wie bereits unter Ziffer 1.2 dargelegt, die Frage des Inhalts der seinerzeitigen Weiterbildungsmaßnahme nicht als entscheidungserheblich. Die Berufung war daher auch nicht wegen Verfahrensfehlerhaftigkeit zuzulassen.

16 5. Der Kläger trägt nach § 154 Abs. 2 VwGO die Kosten des Zulassungsverfahrens. Der Streitwert orientiert sich gemäß § 52 Abs. 2 GKG am Regelstreitwert. Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil nach § 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO rechtskräftig.

17 Dr. Mayer Kurzidem

Kraheberger