

## L 4 P 4/02

Land  
Sachsen-Anhalt  
Sozialgericht  
LSG Sachsen-Anhalt  
Sachgebiet  
Pflegerversicherung  
Abteilung  
4  
1. Instanz  
SG Magdeburg (SAN)  
Aktenzeichen  
S 26 P 61/97  
Datum  
20.12.2001  
2. Instanz  
LSG Sachsen-Anhalt  
Aktenzeichen  
L 4 P 4/02  
Datum  
24.03.2004  
3. Instanz  
Bundessozialgericht  
Aktenzeichen  
B 3 P 6/04 R  
Datum  
26.01.2006  
Kategorie  
Urteil  
Leitsätze

Die Bewilligung von Fördermitteln für die Ablösung des Schuldendienstes einer Pflegeeinrichtung nach dem PflegeV-AG Sachsen-Anhalt setzt tatbestandlich voraus, dass der Landesgesetzgeber im entsprechenden Haushaltsjahr Haushaltsmittel hierfür zur Verfügung gestellt hat. Dabei wirkt die gerichtliche Anfechtung der Ablehnung nicht zugleich als Neuantrag für das nächste Haushaltsjahr.

Es verstößt nicht gegen das Bundesrecht, wenn das Land eine landesgesetzlich vorgesehene Förderungsmöglichkeit in einzelnen Jahren nicht mit Haushaltsmitteln bedient.

Das Urteil des Sozialgerichts Magdeburg vom 20. Dezember 2001 wird abgeändert und die Klage wird insgesamt abgewiesen.

Kosten sind nicht zu erstatten.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten darüber, ob der Klägerin eine Förderleistung in Form einer Schuldendiensthilfe für die Investitionen zum Bau ihrer Pflegeeinrichtung in den Jahren 1992 bis 1994 gewährt werden kann.

Die Klägerin gehört als hundertprozentiges Tochterunternehmen zum Konzernverbund M. -K. AG, B. , (vormals M. -K. GmbH).

Mit Vertrag vom 23. Juni 1992 erwarb die Rechtsvorgängerin der Klägerin, die S. -W. MES GmbH, (im folgenden Erwerberin) von der Stadt T. ein Grundstück zum Preis von 2,2 Mio. DM zu dem Zweck der Errichtung eines neuen Alten- und Pflegeheimes. Zugleich mit dem Neubau sollten die vorhandenen drei Einrichtungen in der Stadt mit 101 Pflegeplätzen geschlossen und deren Mitarbeiter von der Erwerberin übernommen werden. Der Bau sollte im September 1992 begonnen und das Gebäude nach einer Bauzeit von neun bis zwölf Monaten in Betrieb gesetzt werden. Zur Finanzierung der voraussichtlichen Kosten von 16 Mio. DM heißt es in § 6 Ziffer 2 des Vertrages wörtlich: "Zur zeitnahen Realisierung des Vorhabens und um den Pflegesatz möglichst niedrig zu halten, sind sich die Parteien darüber einig, dass die Finanzierung des Investitionsbetrages zu 40 % durch einen entsprechenden Investitionszuschuss des Ministeriums für Soziales des Landes Sachsen-Anhalt erfolgen soll. Die Käuferin wird insoweit alle Anträge beim zuständigen Ministerium stellen, die Verkäuferin wird diese Anträge mit allen ihr zur Gebote stehenden Mitteln unterstützen."

Die Erwerberin verpflichtete sich weiter, für mindestens die Hälfte der Bauarbeiten Firmen bzw. Personen aus dem Bundesland Sachsen-Anhalt zu beauftragen und dem Sozialamt der Stadt ein bevorzugtes Belegungsrecht einzuräumen.

Der Beklagte unterstützte zu dieser Zeit den Bau von Altenheimen durch Zuschüsse von maximal 40 % der Investitionskosten (sog. altes Programm). Die Klägerin stellte beim Beklagten keinen Antrag auf Förderleistungen. Der Geschäftsführer der damaligen S. W. L. GmbH führte in einem Schreiben vom 27. April 1992 an den Beklagten für die Senioren-Wohnparks der M. Gruppe in Sachsen-Anhalt aus, es sei vorgesehen, die Herstellungskosten über die laufenden Pflegesätze zu finanzieren, sodass ein Baukostenzuschuss des Landes nicht mehr notwendig sei. Die Muttergesellschaft der Klägerin schloss mit dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe eine Rahmenvereinbarung über die Pflegesatzgestaltung aller ihrer Seniorenwohn-parks im Land Sachsen-Anhalt ab. Diese Vereinbarung war ab dem 1. Januar 1992 wirksam und konnte von beiden Seiten mit einer Frist von sechs Monaten zum Ende eines Kalendervierteljahres gekündigt werden. Jährlich legten die Beteiligten in einer Entgeltvereinbarung die konkrete Höhe des Pflegesatzes pro Tag fest. Sofern Investitionskosten bei den einzelnen Einrichtungen anfielen, wurden diese mit eingerechnet. Die Finanzierung der Pflegesätze erfolgte ganz überwiegend über die Sozialhilfe, da in den Pflegeheimen der M. -Gruppe ca. 95 % der Heimbewohner Sozialhilfebezieher waren.

Die gesamten Investitionskosten inklusive aller Therapieeinrichtungen und dem Inventar betragen nach Angaben der Klägerin 25.372.145,26 DM. Die Bauabnahme für den Neubau erfolgte am 31. August 1994. Nach der Sanierung verfügte das Altenwohn- und Pflegeheim über 157 Pflegebetten.

Zwischenzeitlich hatte der Bundesgesetzgeber das Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz - PflegeVG - vom 26. Mai 1994, BGBl. I Nr. 30 S. 1014) beschlossen. Danach stellte der Bund den neuen Ländern für die Verbesserung der Qualität der ambulanten, teilstationären und stationären Versorgung der Bevölkerung Finanzmittel für Investitionen ab 1. Juni 1994 bis zu 80 % der beantragten Investitionskosten zur Verfügung, sofern das Land 20 % der Kosten übernahm. Hierüber waren vom Land fortzuschreibende Investitionsprogramme, erstmalig bis zum 1. Oktober 1994, aufzustellen.

Der Beklagte stellte seine Förderung auf das Sonderförderungsprogramm Ost um und entsprach - nach seinem Vortrag - sämtlichen Förderanträgen, die nach dem 1. Juni 1994 gestellt wurden und die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllten, mit 100 % der förderfähigen Gesamtkosten. Auch zuvor bereits gestellte, aber noch nicht beschiedene Förderanträge wurden mit 100 % der Investitionsaufwendungen gefördert.

Mit Wirkung zum 1. Juli 1996 wurde als zweite Stufe des PflegeVG eine Finanzierung der stationären Pflegeleistungen über die neu geschaffene Pflegeversicherung eingeführt. Danach übernahmen nunmehr die Pflegekassen die Kosten für die allgemeine Pflegeleistung und die soziale Betreuung. Diese Änderung führte - wie vom Gesetzgeber beabsichtigt - dazu, dass ein Großteil der Heimbewohner nicht mehr auf die Leistungen der Sozialhilfe angewiesen war. So erhöhte sich der Anteil der Selbstzahler bei der Klägerin auf ca. 44 %. Die Heimbewohner mussten weiterhin die Unterkunfts- und Verpflegungskosten sowie die Investitionskosten, die nicht bereits durch öffentliche Förderung abgedeckt wurden, übernehmen. Bedürftige Heimbewohner, die ihren Anteil nicht aufbringen können, erhalten weiterhin Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz. Der Anteil der Investitionskosten im Pflegesatz betrug bei der Klägerin durchschnittlich 29 %.

Mit Schreiben vom 15. April 1996 wandte sich die Muttergesellschaft der Klägerin unter Hinweis auf die Änderung der Finanzierung der Altenpflege zum 1. Juli 1996 im Namen ihrer Seniorenwohn-parks an den Beklagten und erklärte, sie habe einen Anspruch auf Beteiligung an der Förderung der Altenpflegeplätze im Land Sachsen-Anhalt. Sie widersprach zugleich dem Ergebnis eines Gesprächs mit dem Beklagten vom 12. März 1996, in welchem ihr eröffnet worden war, dass nach dem derzeitigen Stand des Gesetzgebungsverfahrens für das geplante Ausführungsgesetz zum PflegeVG die von ihr errichteten neun Senioren-Wohn-parks keine Fördermittel zur Refinanzierung der für die Errichtung dieser Heime aufgebrachtten Investitionen erhalten sollten. Im Antwortschreiben vom 19. Juni 1996 verwies der Staatssekretär auf den Entwurf eines Ausführungsgesetzes zum Pflege-Versicherungsgesetz (PflegeV-AG), wonach auch die Sanierungsmaßnahmen vor dem 1. Juni 1994 (sog. "alte Lasten") gefördert werden könnten. Hierzu sei im Landeshaushalt 1996 eine Verpflichtungsermächtigung für die Jahre 1997 bis 2001 in Höhe von jährlich 10 Mio. DM vorgesehen. Eine Gleichbehandlung bei der Förderung von bereits bestehenden Einrichtungen und neu herzustellenden Einrichtungen sei nicht geboten.

Wegen der Einführung der Pflegeversicherung kündigte der Beklagte am 21. Juni 1996 die Vereinbarung zur Pflegesatzgestaltung zum 31. Dezember 1996.

Das am 7. August 1996 erlassene landesrechtliche PflegeV-AG (GVBl. S. 254, ber. in GVBl. S. 262) trat am 1. Juli 1996 rückwirkend in Kraft. In diesem Gesetz sind die Einzelheiten für die Förderung von Pflegeeinrichtungen im Land Sachsen-Anhalt geregelt. Danach können Pflegeeinrichtungen auf Antrag Förderleistungen erhalten, wenn sie in die kommunalen Pflegestrukturpläne und den Förderplan des Landes aufgenommen worden sind. Neben der Förderung der Aufwendungen für die Herstellung von Pflegeeinrichtungen kann das Land bei Einrichtungen, die vor dem 1. Juni 1994 hergestellt wurden (sog. "alte Last"), auch die Erfüllung von Verbindlichkeiten fördern, die zu Herstellungszwecken eingegangen wurden. Die Zuschüsse wurden auf die im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt.

Gespräche der Beteiligten im Dezember 1996 über die Förderung der Pflegeeinrichtungen der M. -Gruppe blieben erfolglos. In einem letzten vorprozessualen Besprechungstermin am 27. Februar 1997 brachten die Vertreter des Beklagten zum Ausdruck, sie sähen keine Möglichkeit, die Heime der M. -Gruppe in die Investitionsförderung aufzunehmen.

Mit der am 23. April 1997 beim Verwaltungsgericht Magdeburg erhobenen Klage hat die Klägerin ihr Begehren weiterverfolgt. Mit Beschluss vom 14. Mai 1997 hat das Verwaltungsgericht den Rechtsstreit an das Sozialgericht Magdeburg verwiesen.

Die Klägerin und der Beklagte haben im Erörterungstermin vom 8. Oktober 1997 erklärt, sie seien sich darüber einig, dass das Schreiben vom 15. April 1996 als Antrag auf Gewährung von Förderleistungen zu werten sei und dass sich das Verfahren im Rahmen der Untätigkeitsklage bewege. Der Beklagte hat daraufhin an das Sozialgericht einen Ablehnungsbescheid vom 27. November 1997 übersandt. Diesen hat das Sozialgericht an die Klägerin weitergeleitet. Der Beklagte hat seine Entscheidung damit begründet, dass er sein nach dem PflegeV-AG eingeräumtes Ermessen dergestalt ausgeübt habe, alle derartigen Anträge abzulehnen. Dabei sei berücksichtigt worden, dass die Übergangsregelung nach dem PflegeVG den Einrichtungen vorübergehend Pflegesätze zusichere, in denen auch Investitionskostenanteile enthalten seien. Zudem sei bei den Ermessenserwägungen berücksichtigt worden, dass die Vorschrift über die Förderung der "alten Lasten" noch nicht durch eine Richtlinie konkretisiert sei. Gründe für eine Abweichung speziell für die Einrichtung der Klägerin seien nicht erkennbar. Es werde der Klägerin daher empfohlen, den Antrag im Jahr 1998 - wenn entsprechende Richtlinien in Kraft gesetzt würden - neu zu stellen. In dem Anschreiben hat der Beklagte auf einen Kabinettsbeschluss zur Ablösung der "alten Lasten" vom 21. Oktober 1997 hingewiesen. Danach hat die Landesregierung beschlossen, die Zins- und Tilgungslast durch Schuldendiensthilfen zu fördern. Weiter hat der Beklagte dargelegt, dass im Jahr 1998 auf Antrag von Förderungsinteressierten mit der Auszahlung investiver Hilfen auf der Grundlage einer vorläufigen Förderrichtlinie begonnen werden könne, sofern der Landtag den Haushalt in dieser Weise bestätige.

Mit Schreiben vom 12. Februar 1998 hat der Beigeladene mitgeteilt, dass die Klägerin schon 1994 in den Altenhilfeplan aufgenommen und im Pflegestrukturplan ebenfalls mit einer Kapazität von 144 heimaufsichtlich genehmigten Plätzen sowie mit neun Wohneinheiten "Betreutes Wohnen" berücksichtigt worden sei. Langfristig sei eine Kapazitätsminderung auf 80 Plätze gewünscht.

Am 20. April 1999 hat der Beklagte die angekündigte "Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zu Investitionsmaßnahmen bei stationären Pflegeeinrichtungen, die zwischen dem 1. Januar 1991 und 1. Juni 1994 getätigt wurden" (MBL. LSA Nr. 19/1999 S. 608)

verkündet. Die Richtlinie ist mit Wirkung zum 31. Dezember 2000 wieder außer Kraft getreten (RdErl. v. 6. Oktober 2000 MBl. LSA Nr. 34/2000 S. 1377).

Die Beteiligten haben am 6. Juli 2000 vor dem Sozialgericht einen Zwischenvergleich geschlossen. Hierin hat der Beklagte erklärt, dass ein Antrag der S. S. GmbH vom 13. März 2000 nach Art. 52 PflegeVG grundsätzlich förderungsfähig sei, sofern eine kommunale Körperschaft ihren Anteil an Investitionsmitteln bereit stelle. Da auch der Erwerb unter den Begriff der Herstellung fallen kann, sollte die Pflegeeinrichtung an ein Unternehmen der klägerischen Gruppe verkauft und der Verkauf gefördert werden (sog. Erwerbermodell). Dieser Versuch ist im Ergebnis gescheitert.

Die Klägerin hat die Auffassung vertreten, ihr stehe ein Anspruch auf Investitionsförderung zu. Dabei hat sie sich auf die rechtlichen Ausführungen eines von ihr eingeholten Privatgutachtens von Prof. L., Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht der Universität E.-N., zur Frage eines Rechtsanspruchs der M.-Kliniken AG auf Förderung nach dem PflegeV-AG gegen den Beklagten bezogen. Gestützt auf diese gutachterlichen Ausführungen ist sie der Auffassung, dass sie einen Rechtsanspruch auf eine Investitionsförderung habe. Die Nichtförderung verstoße gegen den Gleichheitssatz aus [Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz \(GG\)](#), weil sie die gleiche Förderung, wie sie den anderen Heimträgern gewährt werde, beanspruchen könne. Die Nichtsubventionierung stelle einen gezielten, verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Eingriff in die Berufsfreiheit gemäß [Art. 12 Abs. 1 GG](#) dar und verletze die Eigentumsgarantie in Form des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes gemäß [Art. 14 Abs. 1 GG](#). Ohne eine Förderung ihrer Einrichtung sei sie im Wettbewerb mit den neu geförderten Einrichtungen benachteiligt. Die Investitionskosten betrügen bei ihr 20-30 % der gesamten Heimkosten. Insbesondere für die selbstzahlenden Heimbewohner stelle dies eine erhebliche finanzielle Belastung dar. Zur Darlegung der finanziellen Konsequenzen einer unterbliebenen Förderung hat die Klägerin eine Wirtschaftlichkeitsberechnung mit einem prognostizierten Rückgang der Belegungsquote bis zum Jahr 2000 auf durchschnittlich 25 % eingereicht.

Der Beklagte hat insbesondere darauf verwiesen, dass keine Einrichtung der "alten Last" mit einer Schuldendiensthilfe gefördert worden sei. Hierfür stünden keine Haushaltsmittel zur Verfügung.

Das Sozialgericht Magdeburg hat mit Urteil vom 20. Dezember 2001 unter Aufhebung des Bescheides vom 27. November 1997 der Klage teilweise stattgegeben und den Beklagten verurteilt, den Antrag der Klägerin vom 15. April 1996 auf Gewährung einer Finanzhilfe für die Baumaßnahmen für das von ihr betriebene Altenwohn- und Pflegeheim unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden. Der ablehnende Bescheid sei rechtswidrig. Der Beklagte habe die Ablehnung nicht auf das Fehlen von Förderrichtlinien und Haushaltsmitteln stützen dürfen. Er müsse sich an seiner eigenen Vorgehensweise festhalten lassen, wonach er 1994 ohne Förderrichtlinien die Förderung auf die Sonderförderung Ost umgestellt habe. Es hätten Fördermittel zur Verfügung gestanden, da der Beklagte die vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Mittel zur Förderung der Pflegeeinrichtungen sowohl für die "alten Lasten" als auch für die seit dem 1. Juni 1994 begonnenen Maßnahmen verwenden müsse. Ein Ausschluss der "alten Lasten" von der Förderung widerspreche dem Sinn der Sonderförderung Ost. Gerade durch die Bundeshilfe sollten sich (neben der Komplementärfinanzierung) die bei der Sozialhilfe eingesparten Mittel auf die Förderung der "alten Lasten" konzentrieren. Sonst bestünde die Gefahr, dass die schon im Sinne des Gesetzes geschaffenen Einrichtungen vernichtet würden. Der Wettbewerbsnachteil für die vor dem Stichtag bereits durchgeführten Maßnahmen könne nur durch eine Förderung dieser Einrichtungen durch die Länder aufgefangen werden. Es liefe auch dem Ziel der Pflegeversicherung - die Heimbewohner aus der Sozialhilfe zu führen - zuwider, wenn die Heimbewohner die Investitionskosten tragen müssten. Die Verurteilung zur Zahlung eines bezifferten Betrages komme nicht in Betracht, da der Beklagte eine Ermessensentscheidung treffen müsse. Er habe an nachvollziehbaren Maßstäben abzuwägen, ob und in welcher Höhe eine Förderung in Frage komme. Dabei müsse beachtet werden, dass es weder Reflex noch Ausfluss einer Finanzhilfe sein dürfe, dass Einrichtungen aufgrund staatlicher Zuwendungen ihre Leistungen preiswerter anbieten könnten als die Konkurrenz.

Gegen das ihm am 29. Januar 2002 zugestellte Urteil hat der Beklagte durch seine Bevollmächtigten am 26. Februar 2002 Berufung eingelegt.

Der Beklagte hat die Haushaltspläne für die Jahre 1991 bis 2000 zu den Akten gereicht. Aus diesen ergibt sich, dass für das Jahr 1991 eine Verpflichtungsermächtigung von 100 Mio. DM für "Zuschüsse für den Bau und die Instandsetzung von Altenpflegeeinrichtungen" eingestellt war. In den Jahren 1992 bis 1993 waren 120 Mio. DM bzw. 100 Mio. DM und im Jahr 1994 75 Mio. DM in Ansatz gebracht (Einzelplan 05, Kapitel 0509 - sonstige soziale Leistungen - Titelgruppe 65 - Finanzierungshilfen zur Schaffung, Erweiterung und Ausstattung von Altenpflegeeinrichtungen - Titel 891 65-9). Mit der Einführung der Sonderförderung Ost findet sich im Haushaltsplan 1995 neben den Mitteln für die Abwicklung des bis zum Inkrafttreten des PflegeVG geltenden Landesprogramms in Höhe von 63.238.800 DM (Titel 883 76-1 "Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden") ein weiterer Titel für die Maßnahmen nach dem 30. Juni 1994 mit insgesamt 167.200.000 DM.

Der Haushaltsplan des Jahres 1996 enthält innerhalb der Titelgruppe für die Finanzierungshilfe für das "alte Programm" zusätzlich zu dem nunmehr mit 28 Mio. DM versehenen bisherigen Titel (Titel 883 76-1 "Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden") den neuen Titel "Schuldendiensthilfe an Kommunen". In diesen ist eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 50 Mio. DM eingestellt worden, welche für die Jahre 1997 - 1999 jeweils eine Belastung von 10 Mio. DM und für das Jahr 2000 abschließend 20 Mio. DM vorsah. Nach einer Zusatzbemerkung dürfen Belastungen nach diesem Titel auch für Schuldendiensthilfen an Sonstige eingegangen werden. In den Erläuterungen heißt es wörtlich für die gesamte Titelgruppe: "Das Land hat vor Inkrafttreten des Art. 52 PflegeVG bereits 50 Objekte mit 40 v.H. gefördert. Der Eigenanteil der Träger betrug 20 v.H. Die restlichen 40 v.H. wurden auf dem Kapitalmarkt (insgesamt ca. 200 Mio. DM) aufgenommen. Die Bedienung des Kapitaldienstes konnte bisher über den Pflegesatz abgegolten werden. Nach [§ 82 Abs. 2 SGB XI](#) dürfen diese Aufwendungen nicht in der Pflegeversicherung berücksichtigt werden. Sie können lediglich nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) den Pflegebedürftigen gesondert berechnet werden. Dies bedeutet für Einrichtungen, die vor dem 1. Juni 1994 durch das Land gefördert wurden, einen Wettbewerbsnachteil und für die Pflegebedürftigen eine zusätzliche finanzielle Belastung, so dass die Inanspruchnahme der Sozialhilfe nicht ausgeschlossen werden kann. Daher soll in besonderen Härtefällen der Kapitaldienst durch das Land bedient oder abgelöst werden."

Im Haushalt 1997 wird in der Titelgruppe für das "alte Programm" auf die Belastung durch die Verpflichtungsermächtigung 1996 verwiesen, ohne für die Schuldendiensthilfe neue Mittel vorzusehen. Daneben wird der schon seit 1995 eingerichtete Titel für Zuweisungen von Investitionen an Gemeinden mit 2,3 Mio. DM bedient (Titel 883 76).

Haushaltsmittel sind in den Haushalt 1998 in Höhe von 22,5 Mio. DM für die Titelgruppe "Schuldendiensthilfe an Sonstige" in Ansatz gebracht worden. Im Folgejahr findet sich ein Ansatz von 11,5 Mio. DM nebst einer Verpflichtungsermächtigung von 25 Mio. DM bei diesem Titel. Ab dem Haushalt 2000 ist kein neuer Betrag mehr angesetzt oder als Verpflichtungsermächtigung ausgebracht worden.

Der Beklagte ist der Auffassung, der Antrag auf die Förderung sei rechtmäßig abgelehnt worden. Eine Förderung komme allein auf der Grundlage des PflegeV-AG in Betracht, wonach bei Einrichtungen, die vor dem 1. Juni 1994 hergestellt wurden, die Erfüllung von Verbindlichkeiten gefördert werden könne. Jedoch lägen die Fördervoraussetzungen nicht vor, weil es an verfügbaren Haushaltsmitteln fehle. Hierbei sei auf den gültigen Haushaltsplan zum Zeitpunkt des Erlasses des Ablehnungsbescheides, demnach aus dem Jahr 1997, abzustellen. In diesem Haushaltsplan sei weder ein Haushaltsansatz noch eine Verpflichtungsermächtigung für Schuldendiensthilfen vorhanden gewesen. Auf spätere Haushaltsjahre komme es nicht an, da das Verwaltungsverfahren über die Förderung mit der Bescheidung abgeschlossen gewesen sei. Im übrigen fehle es an einem besonderen Härtefall. Der Ansatz von 22,5 Mio DM im Haushalt 1998 hätte nicht ausgereicht, die "alte Last" insgesamt abzulösen. Eine Bewilligung von geringen Förderbeträgen wäre wirtschaftlich sinnlos gewesen. Die Bindung im PflegeV-AG an den Haushalt verstoße auch nicht gegen höherrangiges Recht. Die Regelung zur Schuldendiensthilfe im PflegeV-AG stelle nur eine Option für eine Förderung dar, falls die unterschiedlichen Investitionsaufwendungen auf die Belegung durchschlagen sollten. Es verstoße nicht gegen Grundrechte, dass er für die Förderung der "alten Last" keine Haushaltsmittel ausgebracht habe. Aus [Art. 3 GG](#) ergebe sich nicht, dass er ohne Rücksicht auf vorhandene Haushaltsmittel die von der Klägerin begehrte Förderung aufbringen müsse. Er habe keinem der 32 Förderanträge der "alten Last" stattgegeben. Eine unterschiedliche Behandlung der Herstellung von Pflegeheimen nach dem 1. Juni 1994 und der Ablösung der Verbindlichkeiten für schon zuvor geschaffene Einrichtungen sei sachgerecht. Denn die Förderung schon vorhandener Pflegeheime sei für die Schaffung einer intakten Pflegestruktur nicht notwendig. Sie sei auch nicht erforderlich, um den Bestand der betreffenden Pflegeheime zu erhalten. Denn die Belegungszahlen seien nicht stark gesunken. Einen Anspruch auf Nachförderung gebe es nicht. Dabei dürfe es ein Reflex der Förderung der neuen Einrichtungen sein, dass diese ihre Leistungen preiswerter anbieten könnten. Zudem wichen die Pflegesätze auch ohne Förderung wesentlich voneinander ab. Die Klägerin könne sich auch nicht auf Vertrauensschutz berufen, da im Prinzip eine Pflegesatzfinanzierung der nicht geförderten Investitionsaufwendungen weiterhin bestehe. Zudem habe sich die Klägerin damals bewusst gegen eine Förderung entschieden.

Selbst wenn es auf das Ermessen ankomme, habe er - der Beklagte - dieses pflichtgemäß ausgeübt. Er habe zutreffend darauf abgestellt, dass die Refinanzierung durch die Übergangsregelung nach Art. 49 a PflegeVG gewährleistet gewesen sei.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts Magdeburg vom 20. Dezember 2001 insoweit aufzuheben, als den Anträgen der Klägerin stattgegeben wurde, und die Klage insgesamt abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Die Klägerin verteidigt das Urteil des Sozialgerichts Magdeburg. Sie ist der Ansicht, der Beklagte sei zu Recht verpflichtet worden, den Förderantrag neu zu bescheiden. Sie erfülle alle Voraussetzungen für eine Schuldendiensthilfe für die eingegangenen Verbindlichkeiten. So sei sie in den kommunalen Pflegestrukturplan mit 149 Plätzen aufgenommen worden. Da die Einrichtung erst nach dem 1. Juni 1994 komplett hergestellt gewesen sei, müsse die Förderung sogar der Bewilligung von Zuschüssen für Baumaßnahmen nach diesem Stichtag zugerechnet werden. Selbst wenn es sich um einen Fall der "alten Last" handeln sollte, halte die Begründung des angegriffenen Bescheides einer Überprüfung nicht stand. Der Beklagte habe sein Ermessen zu Unrecht in der Weise ausgeübt, dass er die Vorschrift nicht anwende. Die generelle Ablehnung aller Anträge sei als Ausübung des Ermessens nicht denkbar. Hinzu komme, dass die gesamte Förderpraxis rechtswidrig sei. So seien nach Angaben des Vertreters des Beklagten im Termin vor dem Sozialgericht alte Fördervorgänge zu Lasten des Bundes verschoben worden, um diesen Einrichtungen eine Förderung von 100 % gewähren zu können. Die unterlassene Förderung habe für sie erhebliche Auswirkungen. Im direkten Umfeld ihrer Einrichtung seien eine Vielzahl von Konkurrenzeinrichtungen gefördert worden. Die Konkurrenzheime stellten ihren Bewohnern wegen der Zuschüsse des Beklagten einen erheblich geringeren oder gar keinen Investitionskostenanteil in Rechnung. Der Unterschied, ob Investitionskosten in die Heimkosten einfließen oder nicht, betrage zwischen 1000 - 1200 DM pro Monat. Die erhöhten Kosten seien ein erheblicher Wettbewerbsnachteil. Denn mit der Übernahme der Pflegekosten durch die Pflegeversicherung sei der Anteil der Selbstzahler gestiegen. Für die Selbstzahler - wie auch für Personen, für die Sozialhilfebedürftigkeit erst durch die hohen Kosten entstehe - sei die Höhe der von ihnen zu tragenden Investitionskosten ein wesentlicher Gesichtspunkt bei der Auswahl der Einrichtung. Gestützt auf eine gutachterliche Stellungnahme der BDO D. W. AG - Wirtschaftsprüfungsgesellschaft - zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Förderung von Konkurrenzeinrichtungen verweist die Klägerin darauf, dass es bei ihr seit 1999 zu drastischen Belegungsverlusten gekommen sei. Die Belegungsquote der vollstationären Bewohner sei von 99,6 % im Jahr 1998 auf 73,16 % im Jahr 2003 gesunken. Dabei träten schon unterhalb einer Belegungsquote von 92,3 % Verluste auf, welche nicht mehr kompensiert werden könnten. Hinzu komme eine ungewöhnlich hohe Fluktuation von über 40 %. So gingen viele Pflegebedürftige nur vorübergehend in ihr Heim, bis ein Platz in einem günstigeren Pflegeheim frei werde. Es zeige sich ein Zusammenhang zwischen den zurückgehenden Bewohnerzahlen und den neu hinzu gekommenen Pflegeplätzen in geförderten Heimen der Umgebung. Für weitere Einzelheiten wird auf Blatt 1045 - 1080 der Gerichtsakten verwiesen. Aus der Verantwortung für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden Versorgungsstruktur folge, dass der Beklagte nicht nur die Errichtung neuer Einrichtungen, sondern auch die Erhaltung der alten Einrichtungen gewährleisten müsse. Er könne seine Förderung nicht so ausrichten, dass die bestehenden Einrichtungen verdrängt würden. Der Beklagte könne sich dabei nicht auf fehlende Haushaltsmittel berufen, da die Exekutive spezialgesetzlich zur Durchführung der Förderung verpflichtet sei. Dieser Ansicht sei sogar das Justizministerium des Landes; es habe in einem Schreiben vom 8. August 1997 ausgeführt, dass alle Pflegeeinrichtungen - unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Herstellung - einen Anspruch auf Förderung hätten. Ihr Förderanspruch sei zudem verfassungsrechtlich begründet. Eine Nichtförderung im Vergleich zu den Wettbewerbern stelle eine Verletzung des Gleichheitssatzes des [Art. 3 GG](#) und des Grundsatzes der Wettbewerbsfreiheit gemäß [Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 GG](#) dar. Sie müsse genauso behandelt werden wie die anderen zwischen 1994 und 1999 gebauten Heime.

Der Beigeladene stellt keinen Antrag.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten verwiesen. Die Akten sind vom Senat bei seiner Entscheidung berücksichtigt worden.

Entscheidungsgründe:

Die Berufung ist nach den [§§ 143, 144](#) Sozialgerichtsgesetz (SGG) zulässig. Sie ist form- und fristgerecht gemäß [§ 151 SGG](#) beim Landessozialgericht Sachsen-Anhalt eingelegt worden und auch im Übrigen zulässig.

Die zulässige Berufung ist auch begründet. Das angefochtene Urteil des Sozialgerichts Magdeburg ist rechtswidrig. Die Klägerin hat gegen den Beklagten keinen Anspruch auf Neubescheidung ihres Förderantrages.

Gegenstand der Berufung ist nur die Frage, ob der Beklagte verpflichtet ist, den Antrag der Klägerin auf Gewährung von Finanzhilfen für die Investitionskosten neu zu bescheiden. Da die Klägerin gegen die Abweisung des Zahlungsantrages nicht vorgegangen ist, ist darüber im Berufungsverfahren nicht zu entscheiden.

Die Klage ist zulässig. Der Rechtsweg zu den Sozialgerichten ist gegeben. Denn die unangefochtene Verweisung des Verwaltungsgerichts an das Sozialgericht entfaltet bindende Wirkung (gemäß [§ 17a Abs. 2 Satz 3](#) Gerichtsverfassungsgesetz - GVG); das gilt gemäß [§ 17a Abs. 5 GVG](#) auch für das Berufungsgericht, das die Zulässigkeit des beschrittenen Rechtsweges nicht mehr zu überprüfen hat.

Der Senat konnte ohne die Beiladung des Bundes nach [§ 75 Abs. 2 SGG](#) entscheiden. Die Förderung von Baumaßnahmen, die vor dem 1. Juni 1994 begonnen worden sind, greift schon deshalb nicht in seine Rechtssphäre ein, da für diese nur Landesmittel in Betracht kommen.

Die Klage richtet sich gegen den Bescheid des Beklagten vom 27. November 1997, der im Wege der Klageänderung nach [§ 99 SGG](#) Gegenstand des Verfahrens geworden ist. Sie ist als kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungsklage in Form der Bescheidungsklage gem. [§ 54 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 SGG](#) zulässig.

Eines Vorverfahrens bedurfte es gem. [§ 78 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 3 SGG](#) nicht, da die Klage sich gegen den Verwaltungsakt einer obersten Landesbehörde richtet.

Die Klage ist jedoch unbegründet.

Das erstinstanzliche Urteil ist aufzuheben, soweit es der Klägerin einen Anspruch auf eine neue Entscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts eingeräumt hat. Der Bescheid des Beklagten vom 27. November 1997 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Da bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Förderung fehlen, entfällt eine Prüfung der Ermessensausübung des Beklagten.

Als Rechtsgrundlage für die von der Klägerin begehrte Förderung kommen die §§ 7, 8 PflegeV-AG in Betracht. Die Voraussetzungen, von denen die genannten Vorschriften eine Förderung abhängig machen, liegen nicht vor. Neben den Bestimmungen des PflegeV-AG ist der Beklagte an die Voraussetzungen des Haushaltsrechts gebunden. Diese Bindung wird in § 7 Abs. 2 PflegeV-AG betont, der eine Förderung von haushaltsrechtlichen Vorgaben abhängig macht. Für die Bewilligung gelten daher zusätzlich die Regelungen über die Gewährung von Zuwendungen in der Landeshaushaltsordnung (LHO), soweit in den besonderen Rechtsvorschriften nichts Abweichendes geregelt ist (vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Zuwendungspraxis, Stand Dezember 2003, D I S. 16).

Die Voraussetzungen für eine Förderung sind in den §§ 7, 8 PflegeV-AG geregelt. Diese lauten wie folgt: "§ 7 Voraussetzungen und Form der Förderung, Kostentragung (1) Pflegeeinrichtungen können auf Antrag nach diesem Gesetz eine Förderung durch öffentliche Mittel erhalten, soweit und solange sie in die kommunalen Pflegestrukturpläne aufgenommen sind. Voraussetzung für die Investitionsförderung ist zusätzlich die Aufnahme in den Förderplan. Voraussetzung für die Förderung ist ferner, dass für die beantragende Pflegeeinrichtung ein Versorgungsvertrag mit den Landesverbänden der Pflegekassen abgeschlossen oder nachweislich in Aussicht gestellt wurde. (2) Die Förderung erfolgt nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel durch Zuschüsse zu den förderungsfähigen Aufwendungen. (3) Die Förderung kann durch Festbeträge erfolgen. (4) Die Fördermittel nach Artikel 52 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 des PflegeVG werden in der Regel je zur Hälfte vom Land und von den Landkreisen oder den kreisfreien Städten aufgebracht. Auf den Anteil des Landkreises können Beiträge einzelner Gemeinden angerechnet werden. Der Anteil des Landkreises oder der kreisfreien Stadt kann nach Entscheidung der zuständigen Behörde im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen in dem Umfang verringert werden, in dem die kreisangehörige Gemeinde oder kreisfreie Stadt verbindlich darstellt, dass altersgerechte Wohnungen finanziert werden.

#### § 8 Förderungsfähige Aufwendungen

(1) Förderungsfähig sind Aufwendungen für 1. die Herstellung (Erwerb, Neubau, Modernisierung, Erweiterung) von Pflegeeinrichtungen einschließlich der Erstausrüstung gemäß DIN 276 "Kosten im Hochbau", 2. die Wiederbeschaffung und Ergänzung der entsprechenden Anlagegüter, 3. die Durchsetzung barrierefreien Bauens, Mindeststandart DIN 18024/18025. (2) Zu den förderungsfähigen Investitionskosten gehören nicht die Aufwendungen für den Erwerb und die Erschließung von Grundstücken sowie die Aufwendungen für Miete, Pacht, Nutzung oder Mitbenutzung von Grundstücken, Gebäuden oder sonstigen Anlagegütern. (3) Bei Einrichtungen, die vor dem 1. Juni 1994 hergestellt wurden, kann das Land die Erfüllung von Verbindlichkeiten fördern, die zu Herstellungszwecken eingegangen wurden."

Die Förderung der Klägerin scheitert nicht am fehlenden Bedarf, sondern daran, dass in dem für die Förderentscheidung maßgeblichen Jahr 1997 keine Haushaltsmittel zur Verfügung standen. Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob die Förderung der Klägerin von der Aufnahme in den Pflegestrukturplan des Beigeladenen abhängig gemacht werden durfte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Förderung aus verfassungsrechtlichen Gründen wettbewerbsneutral auszugestalten und es den Ländern versagt ist, zugelassene Pflegeeinrichtungen als nicht bedarfsgerecht von der finanziellen Förderung auszuschließen (vgl. BSG, Urteil vom 28. Juni 2001 - [B 3 P 9/00 R](#) - [SozR 3-3300 § 9 Nr. 1](#)).

Grundsätzlich stellt die geforderte Schuldendiensthilfe eine förderungsfähige Aufwendung im Sinne des § 8 Abs. 3 PflegeV-AG dar. Der Senioren-Wohnpark der Klägerin zählt zu den Einrichtungen, die vor dem 1. Juni 1994 hergestellt wurden. Dem steht nicht entgegen, dass die Bauabnahme und Fertigstellung des Pflegeheims erst Ende August 1994 erfolgte. Im Wege der Auslegung ergibt sich, dass unter § 8 Abs. 3 PflegeV-AG alle Einrichtungen fallen, deren Herstellung vor dem 1. Juni 1994 begonnen hat. Sinn und Zweck der Förderung der "alten Last" ist es, Einrichtungen zu unterstützen, die nicht von der Vollförderung durch die Bundesmittel der Sonderförderung Ost profitieren können. So heißt es in der Gesetzesbegründung ausdrücklich: "Der Stichtag 1. Juni 1994 ergibt sich daraus, dass Investitionsmaßnahmen, die nach diesem Tage begonnen wurden, nach dem Pflege-Investitionsprogramm Ost förderungsfähig sind" (Begründung zu § 8 des Gesetzesentwurfs zum PflegeV-AG, Landtags-Drucks. 2/1881 vom 1. Februar 1996 S. 21). Die Baumaßnahmen für das Pflegeheim der Klägerin haben vor diesem Stichtag begonnen, sodass sie nach der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern nicht nach den neuen Regeln gefördert werden konnten. Um keine sinnwidrige Förderungslücke entstehen zu lassen, gehören auch die vor dem Stichtag nicht abgeschlossenen Baumaßnahmen zur "alten Last".

Es fehlt jedoch als weitere Voraussetzung für die Förderung, dass nach dem Haushaltsplan Mittel für eine Förderung bereitstehen (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 18. Juli 2002 - [3 C 54/01](#) - DÖV 2003, 288). Die Regelung des § 7 Abs. 2 PflegeV-AG setzt voraus, dass der Haushaltsplan entsprechende Mittel für diesen Zweck vorsieht. Die originär an die Verwaltung gerichtete Haushaltsplanermächtigung erlangt damit zugleich Rechtswirkungen im Verhältnis zwischen der Verwaltung und dem Dritten. Sofern nicht eine gesetzliche Verpflichtung zur Gewährung der Förderung besteht, stellt das Bereitstellen der Haushaltsmittel eine tatbestandliche Anspruchsvoraussetzung für die Förderentscheidung dar.

Für die Rechtmäßigkeit des Ablehnungsbescheides ist die Haushaltslage maßgeblich, die bestanden hat, als über den Förderantrag entschieden wurde. Ob im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung Haushaltsmittel zur Verfügung standen, ist hingegen unerheblich. Zunächst ist von dem Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung auszugehen. Darüber hinaus muss auch auf den Antragszeitpunkt abgestellt werden, sofern zu diesem Zeitpunkt der Antrag entscheidungsreif war. Denn es kann nicht in der Hand der Behörde liegen, durch die Wahl des Entscheidungszeitpunktes die Verteilung der Förderung zu steuern. War der Antrag hingegen noch nicht entscheidungsreif, so trägt der Antragsteller bei einer Vervollständigung seiner Unterlagen das Risiko, dass zu dem späteren Zeitpunkt die Fördermittel bereits erschöpft sind (vgl. VG Potsdam, Urteil vom 29. Juli 1999 - [3 K 649/96](#) - [LKV 2001, 430](#)).

Danach ist allein darauf abzustellen, ob im Jahr 1997 Haushaltsmittel vorhanden waren. Denn im Haushaltsjahr 1996 lag noch kein bescheidungsfähiger Antrag der Klägerin vor. Die Gewährung einer Zuwendung ist von einem Antrag abhängig (vgl. hier § 7 Abs. 1 PflegeV-AG). Der Inhalt des Antrages ergibt sich aus seinem Zweck. Die Bewilligungsbehörde muss beurteilen können, ob zur Erfüllung eines bestimmten Zweckes eine Zuwendung notwendig und angemessen ist (Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht/Zuwendungspraxis, D VI Nr. 3). Der Antrag auf Gewährung einer Zuwendung muss schlüssig sein und alle zur Entscheidung erforderlichen Angaben enthalten. Im Jahr 1996 lag kein Antrag vor, der diesen Anforderungen genügte. Weder das Schreiben vom 15. April 1996 noch die nachfolgende Korrespondenz, die die Muttergesellschaft für alle Senioren-Wohnparks mit dem Beklagten führte, enthielten einen konkreten Antrag der Klägerin auf Schuldendienstbeihilfen. Es fehlten insbesondere jegliche Angaben zu den zu fördernden Aufwendungen. Vielmehr handelte es sich um allgemeine Forderungen und Sondierungsgespräche über Förderungsmöglichkeiten. Anders als im Parallelverfahren - [L 4 P 5/02](#) - hat die Klägerin im Verlauf des Jahres 1996 nicht einmal einen eigenständigen Antrag auf Investitionskostenförderung gestellt. Ohne einen begründeten Förderantrag konnte im Jahr 1996 keine positive Förderentscheidung getroffen werden.

Daran ändert auch die "Übereinkunft" im Erörterungstermin vom 8. Oktober 1997, das Schreiben vom 15. April 1996 als Antrag anzusehen, nichts. Der Beklagte hat mit seiner Zustimmung nicht zugleich anerkannt, dass 1996 ein bescheidungsfähiger Antrag vorlag. Davon könnte nur ausgegangen werden, wenn er dies ausdrücklich erklärt hätte. Der Beklagte hätte dann nämlich den Haushalt des bereits abgelaufenen Haushaltsjahres 1996 rechtswidrig belastet. Neue Verpflichtungen für den Haushalt 1996 durfte er zu diesem Zeitpunkt nicht mehr eingehen. Der Übereinkunft vom 8. Oktober 1997 kann nur verfahrensrechtliche Bedeutung beigemessen werden. Ob damit im Jahr 1997 ein bescheidungsfähiger Antrag vorlag, hat der Senat offen gelassen.

Für das Jahr 1997 waren im Haushaltsplan keine Mittel für Schuldendienstbeihilfen zur Förderung der "alten Last" bereit gestellt worden. So wurde für den Titel 623 76 "Schuldendiensthilfen an Kommunen" weder ein Ansatz für das Jahr 1997 noch eine Verpflichtungsermächtigung in den Haushalt eingestellt. Als Belastung ist lediglich eine solche aus der Verpflichtungsermächtigung 1996 genannt. Verpflichtungsermächtigungen sind zu veranschlagen, wenn der Haushaltsgesetzgeber dazu ermächtigt werden soll, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren einzugehen (vgl. hier §§ 16, 38 Abs. 1 LHO). Dadurch kann die Dienststelle Festlegungen zu Lasten des Ansatzes im Folgejahr treffen (vgl. Müskens/Watzka/Seibicke, Haushaltsrecht des Landes Sachsen-Anhalt, S. 141). Im Jahr 1996 wurden jedoch keine Verpflichtungen zu Lasten des Jahres 1997 eingegangen, was zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltes 1997 noch nicht absehbar war. Demzufolge sind im Haushaltsplan 1998 Belastungen aus der Verpflichtungsermächtigung 1996 nicht mehr aufgeführt worden. Die im Jahr 1996 nicht in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 1997 - 2000 sind demnach verfallen.

Im Haushalt 1997 findet sich lediglich der bereits seit 1995 eingerichtete Titel für Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden mit 2,3 Mio. DM (Titel 883 76). Dieser dient jedoch ausweislich der damaligen Erläuterung der Abwicklung des bis zum Inkrafttreten des PflegeVG geltenden Landesprogramms zur Schaffung von Altenpflegeeinrichtungen. Es handelt sich um die Restabwicklung der Förderung der Herstellungskosten für diese Einrichtungen; die Mittel standen nicht für die Schuldendienstbeihilfen zur Verfügung, welche in dem oben genannten Titel behandelt werden.

Es ist für die Entscheidung unbeachtlich, dass in den Folgejahren 1998 und 1999 wiederum Haushaltsmittel für die Förderung der Schuldendiensthilfe der "alten Last" bereit standen. Der Antrag der Klägerin vom 15. April 1996 war durch die Verwaltungsentscheidung vom 27. November 1997 verbraucht. Subventionsbewilligungsbescheide werden grundsätzlich nur für das jeweilige Haushaltsjahr erlassen, sodass beispielsweise Subventionen in Gestalt laufender Geldleistungen jedes Jahr erneut beantragt werden müssen (vgl. Trenk-Hinterberger in Institutionelle Förderung im Sozialrecht S. 81). Es gilt das Prinzip der Jährlichkeit. Genauso wenig wie ein abgelehnter Personalkostenzuschuss für das Jahr 1997 als neuer Antrag für das Jahr 1998 gilt, kann hier der abgelehnte Förderantrag aus dem Jahr 1997 zugleich als neuer Antrag für die Folgejahre gelten. An diesem Bezug auf das jeweilige Haushaltsjahr ändert auch die gerichtliche Anfechtung der Verwaltungsentscheidung nichts. Stellt dies schon ein allgemeines Prinzip im Förderrecht dar, so kann die Klägerin sich erst

recht nicht darauf berufen, hierüber in Unkenntnis gewesen zu sein, denn der Beklagte hatte sie im ablehnenden Bescheid vom 27. November 1997 darauf hingewiesen, dass sie im Jahr 1998 einen neuen Antrag stellen könne. Auch während des Verfahrens hat der Beklagte die Klägerin auf die Möglichkeit eines neuen Antrags aufmerksam gemacht und die Antragstellung als aussichtsreich dargestellt (vgl. Schriftsatz vom 22. Juli 1999). Ein solcher weiterer Antrag der Klägerin - der ohnehin nicht Gegenstand dieses Verfahrens wäre - liegt nicht vor.

Die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers, im Jahre 1997 keine Haushaltsmittel für die Schuldendiensthilfe bereit zu stellen, verstößt nicht gegen § 8 Abs. 3 PflegeVG-AG, weil § 7 Abs. 2 des Gesetzes die Förderungsmöglichkeit unter Haushaltsvorbehalt stellt. § 8 Abs. 3 PflegeVG-AG verpflichtet die Exekutive zur Bewilligung von Förderungsleistungen nur im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung.

Der Beklagte ist auch nicht durch bundesrechtliche Regelungen zur Gewährung der hier streitigen Schuldendiensthilfe verpflichtet. Eine Verpflichtung zur Förderung ergibt sich weder aus [§ 9 Sozialgesetzbuch - Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung \(SGB XI\)](#) noch aus den Grundrechten der Klägerin.

Ein Anspruch auf eine weitergehende Förderung folgt nicht aus der Verantwortung der Länder für die pflegerische Versorgungsstruktur nach [§ 9 SGB XI](#). Die vorgenannte Vorschrift enthält nach dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte keine verbindlichen Regelungen darüber, in welchem Umfang und nach welchen Maßstäben die Länder Fördermittel zu vergeben haben (vgl. Trenk-Hinterberger in Wannagat, SGB XI, § 9 Rn. 5). Die Regelung stellt klar, dass die Länder für Angelegenheiten der Daseinsvorsorge auf dem Gebiet der Pflege die originäre Gesetzgebungskompetenz haben, weil das Grundgesetz - anders als bei der Krankenhausfinanzierung - dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz eingeräumt hat (vgl. BSG, Urteil vom 28. Juni 2001 - [B 3 P 9/00 R](#) - [SozR 3-3300 § 9 Nr. 1](#)). Es handelt sich um eine politische Verständigung darüber, dass die Länder die Investitionskosten tragen sollen, ohne aber eine entsprechende Verpflichtung in das PflegeVG aufzunehmen (vgl. Jung, BArbBl. 1994, 5, 13). Dies gilt auch für die Sollvorschrift nach [§ 9 Satz 3 SGB XI](#), wonach die Einsparungen bei der Sozialhilfe für die finanzielle Förderung bei den Investitionskosten der Pflegeeinrichtungen eingesetzt werden sollen. Die Verpflichtung der Länder ist weder vom Umfang noch vom Anteil her näher beschrieben. Mit der Förderverantwortung ist den Ländern die Investitionsförderung der Pflegeeinrichtungen übertragen worden; letztlich obliegt es jedoch der Entscheidung des jeweiligen Landes, inwieweit es eine Förderung für nötig erachtet.

Unabhängig vom Haushalt des Jahres 1997 könnte die Klägerin einen Anspruch auf Förderung nur haben, wenn die Regelung im Haushaltsgesetz verfassungswidrig und eine Sachentscheidung zugunsten der Klägerin geboten wäre. Dies würde voraussetzen, dass der Anspruch Verfassungsrang hätte und durch das einfache Haushaltsgesetz nicht ausgeschlossen werden könnte oder dass dieser Ausschluss aus anderen Gründen verfassungswidrig wäre (vgl. Nds. OVG 25. Juli 1995 - [13 M 4561/95](#) - abgedruckt in Krämer/Schmidt J I 6, S. 13). Ein solcher Verstoß ist nicht zu erkennen.

Der Anspruch auf Zuwendungen beruht auf einem Landesgesetz, er ergibt sich nicht unmittelbar aus der Verfassung. So folgt es nicht aus dem Sozialstaatsprinzip, dass der Staat die Investitionskosten von stationären Pflegeeinrichtungen tragen muss. Das Sozialstaatsprinzip gebietet dem Staat lediglich, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Der Staat ist verpflichtet, seinen Bürgern die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen. Diese Mindestvoraussetzung ist hier nicht betroffen. Es handelt sich um die Förderung der vorhandener Pflegeeinrichtungen; deshalb ist nicht zu erkennen, dass die pflegerische Versorgung der Bevölkerung nur durch entsprechende Zuwendungen gewährleistet werden kann. Es vermag nicht zu überzeugen, wenn die Klägerin - unter Hinweis auf die Ausführungen von Prof. L. - die Ansicht vertritt, dass es sich bei der Förderung um eine Sozialleistung wie Sozialhilfe oder Wohngeld handele. Die Zuwendungen stellen eine Objektförderung des Heimträgers dar, nicht dagegen die Übernahme der Kosten, die der Pflegebedürftige zu tragen hat. Nur mittelbar wird auch der Bewohner dadurch entlastet, dass der Heimträger die ihm in Rechnung zu stellenden Kosten reduzieren kann. Für den bedürftigen Heimbewohner steht nach wie vor die Sozialhilfe zur Verfügung.

Es verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz des [Art. 3 Abs. 1 GG](#), die Pflegeeinrichtungen der "alten Last" im Gegensatz zu den nach dem 1. Juni 1994 errichteten Pflegeheimen derzeit nicht zu fördern. [Art. 3 Abs. 1 GG](#) gebietet es, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu regeln (vgl. [BVerfGE 104, 126](#), 144 st. Rechtspr.). Dabei setzt der Gleichheitssatz dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers um so engere Grenzen, je stärker sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann. Außerhalb dieses Bereiches lässt er dem Gesetzgeber weitgehende Freiheit, Lebenssachverhalte je nach Regelungszusammenhang verschieden zu behandeln; die Grenze bildet insoweit allein das Willkürverbot (st. Rechtsprechung statt anderer BVerfG in [SozR 3-2500 § 5 Nr. 42](#)). Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist bei rechtsgewährender Staatstätigkeit größer als bei der Eingriffsverwaltung. Stellt der Gesetzgeber bei einer freiwilligen Subvention Mittel im Haushaltsplan bereit, kann er nicht nur bestimmen, welche Beträge er zur Durchführung der Maßnahme aufbringen will, er ist auch in der Entscheidung darüber weitgehend frei, wie er sie einsetzen will. Die Abgrenzung des Kreises der Begünstigten ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn vernünftige Gründe dafür bestehen und der Gesetzgeber willkürliche Privilegien und Diskriminierungen vermeidet (vgl. Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 3 Rn. 76 m.w.N.). Diesen Anforderungen genügt die Differenzierung, Mittel für Ausgaben nach Art. 52 PflegeVG (neue Investitionsmaßnahmen nach dem 1. Juni 1994) und nicht für Schuldendienstbeihilfen (für bereits durchgeführte Investitionsmaßnahmen) bereit zu stellen. Es stellt ein sachliches Kriterium dar, für die Herstellung einer ausreichenden und leistungsfähigen Pflegestruktur die noch durchzuführenden Investitionen und nicht die bereits durchgeführten Maßnahmen zu fördern. So gilt im Zuwendungsrecht der allgemeine Grundsatz, dass staatliche Zuwendungen nur veranschlagt werden dürfen, wenn an der Erfüllung ein erhebliches Interesse besteht, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang befriedigt werden kann - sog. Subsidiaritätsgrundsatz (vgl. §§ 14, 26 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969 - HGrG - bzw. in Sachsen-Anhalt §§ 23, 44 LHO). Ist das öffentliche Interesse durch die Errichtung eines Pflegeheimes bereits befriedigt, konnte der Zweck auch ohne staatliche Förderung erreicht werden. Beurteilt in diesem Fall der Landesgesetzgeber die Situation so, dass auch ohne Förderung die bereits errichteten Pflegeeinrichtungen überlebensfähig sind, müssen keine Mittel bereit gestellt werden. Denn auch ohne eine Landesförderung besteht eine Refinanzierung der Investitionskosten. So können nach [§ 82 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 SGB XI](#) die betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen, die nicht durch öffentliche Förderung abgedeckt sind, dem Pflegebedürftigen in Rechnung gestellt werden. Ist der Heimbewohner nicht in der Lage, die Kosten zu tragen, muss der Sozialhilfeträger die Kosten übernehmen, sofern eine entsprechende Vereinbarung zwischen dem Träger und dem Sozialhilfeträger (vgl. § 93 Abs. 7 Satz 4 Bundessozialhilfegesetz - BSHG) getroffen wurde. Bei einer solchen Vereinbarung dürfen nur die Kriterien nach § 93 Abs. 1 BSHG

berücksichtigt werden (nicht dagegen der Bedarf: OVG Lüneburg, Urteil vom 14. März 2001 - [4 L 2155/00](#) - DÖV 2001 , 1009). Die Vereinbarung darf nicht schon mit dem Argument abgelehnt werden, dass der Heimträger nicht landesrechtlich gefördert wird (OVG Lüneburg a.a.O, bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 20. September 2001 - [5 B 54/01](#) -).

In diesem Zusammenhang durfte der Beklagte auch berücksichtigen, dass der Einsatz eigener Mittel im Wege der Komplementärfinanzierung einen besonders hohen Erfolg zeitigt. Denn mit 20 % der Investitionskosten können durch die bereitgestellten Bundesmittel die Investitionsmaßnahmen der Träger zu 100 % gefördert werden. Die Anschubfinanzierung des Bundes sollte zur Überwindung der qualitativen und quantitativen Mängel in der pflegerischen Versorgungsstruktur den Nachholbedarf der neuen Länder decken, den diese mit eigenen Finanzmitteln nicht aufholen konnten. Würden diese Bundesmittel für den Aufbau der adäquaten Struktur zugleich eine Verpflichtung zur Nachförderung der schon errichteten Pflegeeinrichtungen mit ausreichender Qualität bedeuten, würden die Landeshaushalte durch die Bereitstellung der Bundesmittel - über die Verpflichtung, die Komplementärmittel zu stellen - erheblich belastet und vielfach überfordert. Art. 52 PflegeVG würde über die dort vorgesehene Komplementärfinanzierung hinaus zu Verpflichtungen der Beitrittsländer führen, obwohl sie durch die Bundesmittel von der sich aus [§ 9 SGB XI](#) ergebenden Verantwortung für die Pflegestruktur entlastet werden sollen. Der Grundsatz, dass das einzelne Land über die Förderung nach seinen finanziellen Möglichkeiten entscheiden darf, wäre beeinträchtigt.

Die Differenzierung zwischen den Wohnheimen, die ab dem 1. Juni 1994 errichtet wurden, und denjenigen, die zu diesem Stichtag schon vorhanden oder wenigstens im Bau waren, beeinträchtigt die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Pflegeeinrichtungen nicht grundlegend. Die Refinanzierung der Investitionskosten ist gesichert, sodass sich die unterschiedlich hohen Investitionskosten erst auswirken können, wenn eine Überversorgung mit Pflegeeinrichtungen besteht. Erst dann können die höheren Kosten bei der Auswahl des Pflegeheimes durch die Pflegebedürftigen und deren Angehörigen eine Rolle spielen. Im Jahr 1997 war das Pflegeheim der Klägerin (noch) voll belegt. Es unterliegt der Einschätzungsprerogative des Haushaltsgesetzgebers, in diesem Fall keine Haushaltsmittel für die Schuldendienstbeihilfe bereit zu stellen. Die Grundentscheidung des Beklagten, eine Förderung nur für den Fall eines erheblichen Ungleichgewichtes vorzusehen, zeigt sich selbst in den Jahren, in denen der Haushaltsgesetzgeber Mittel zur Verfügung gestellt hat. So hat der Beklagte auch im Jahr 1996 die bereitgestellten Haushaltsmittel im Haushaltsplan daran gebunden, dass ein besonderer Härtefall vorliegt.

Auf Vertrauensschutz kann sich die Klägerin nicht berufen. Da das Modell der Refinanzierung der Investitionskosten durch die Heimbewohner bzw. die Sozialhilfeträger in modifizierter Form Bestand hat, kann die Klägerin in ihrem schützenswerten Vertrauen nicht betroffen sein. Dabei durfte die Klägerin bei ihrer Investitionsentscheidung nicht einmal davon ausgehen, dass der Anteil der Selbstzahler in den neuen Ländern so gering bleiben werde. Auch ein Aufholen bei der wirtschaftlichen Entwicklung hätte zu einer Veränderung der Quote der Selbstzahler führen können.

Nach alledem ist die Berufung des Beklagten begründet, das Urteil des Sozialgerichts Magdeburg abzuändern und die Klage abzuweisen.

Die Kostenentscheidung richtet sich nach [§ 193 Abs. 1 und 4 SGG](#)

Die Revision ist zuzulassen. Die Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung im Sinne des [§ 160 Abs. 2 Nr. 1 SGG](#). Die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheides ist auch von Bundesrecht abhängig.

Rechtskraft

Aus

Login

SAN

Saved

2012-09-26