

L 4 P 5/02

Land
Sachsen-Anhalt
Sozialgericht
LSG Sachsen-Anhalt
Sachgebiet
Pflegeversicherung
Abteilung
4
1. Instanz
SG Magdeburg (SAN)
Aktenzeichen
S 26 P 55/97
Datum
20.12.2001
2. Instanz
LSG Sachsen-Anhalt
Aktenzeichen
L 4 P 5/02
Datum
24.03.2004
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
B 3 P 13/04 B
Datum
12.05.2005
Kategorie
Urteil
Leitsätze

Der Anspruch einer Pflegeeinrichtung auf Bewilligung von Fördermitteln für Investitionskosten nach dem PflegeV-AG Sachsen-Anhalt setzt voraus, dass die Maßnahme vor der Antragstellung noch nicht begonnen wurde. Etwas anderes gilt nur, wenn der Antragsteller zuvor eine Ausnahmegenehmigung für einen vorzeitigen Maßnahmebeginn eingeholt hat. Stand dem Antragsteller bei rechtzeitiger Antragstellung eine Förderung offen, kommt schon aus diesem Grund eine Verletzung seiner Grundrechte nicht in Betracht.
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 nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über Förderleistungen für Sanierungs- und Umbaumaßnahmen in der Pflegeeinrichtung der Klägerin.

Die Klägerin gehört als hundertprozentiges Tochterunternehmen dem Konzernverbund M. -Kliniken AG, Berlin, (vormals M. -Kliniken GmbH) an.

Mit Vertrag vom 4. September 1992 erwarb die Klägerin vom ehemaligen Landkreis Wolmirstedt zum Preis von 3,9 Millionen DM das Pflegeheim "C. Z. ". Die Klägerin verpflichtete sich, das vorhandene Grundstück mit dem Pflegeheim umfassend zu rekonstruieren, damit es den Bedürfnissen der hilfeschenden Bürger genüge.

Der Beklagte unterstützte zu dieser Zeit den Bau von Altenheimen durch Zuschüsse von maximal 40 % der Investitionskosten (sog. altes Programm). Eine solche Förderung erfolgte hier nicht. 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 bei der Klägerin ca. 86 % der Heimbewohner Sozialhilfebezieher waren.

Bei der Klägerin flossen anfangs keine Investitionskosten, sondern nur Kosten für notwendige Reparaturen in den Pflegesatz ein. Die Umbau- und Sanierungsarbeiten begann sie am 1. Juni 1995 und schloss diese bis zum 1. August 1996 ab. Sie wendete - ihren Angaben nach - dafür 28.569.690,68 DM auf. Nach der Sanierung verfügte das Altenwohn- und Pflegeheim über 184 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.

Mit Schreiben vom 15. April 1996 wandte sich die Muttergesellschaft unter Hinweis auf die Änderung der Finanzierung der Altenpflege zum 1. Juli 1996 im Namen ihrer Senioren-Wohnparks an den Beklagten und erklärte, sie habe einen Anspruch auf Beteiligung an der Förderung der Altenpflegeplätze im Land Sachsen-Anhalt. 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. 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.

Die Klägerin stellte mit Schreiben vom 22. Juli 1996 bei dem Beklagten im Rahmen der Einführung der zweiten Stufe des PflegeVG den Antrag, finanzielle Mittel zur Ablösung der Investitionskosten zur Bedienung des Kapitalmarktes zu erhalten. Als Zwischennachricht erhielt die Klägerin daraufhin die Mitteilung, dass zur Zeit keine Haushaltsmittel für eine solche Ablösung zur Verfügung stünden. Außerdem könne die Klägerin bei der Verteilung der Finanzhilfe nicht berücksichtigt werden, weil sie nicht in den Landespflegeplan und den Förderplan aufgenommen worden sei.

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. 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.

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 11. April 1997 beim Verwaltungsgericht Magdeburg erhobenen Klage hat die Klägerin ihr Begehren weiterverfolgt. Mit Beschluss vom 12. 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 Bescheid hat sich auf den Antrag auf finanzielle Ablösung der Investitionskosten zur Bedienung des Kapitalmarktes vom 22. Juli 1996 bezogen. Die Beklagte hat ihn damit begründet, dass die Regelvoraussetzungen für die Förderung nicht gegeben seien. Es fehle bereits an einem Antrag auf Förderung der Herstellungskosten.

Bereits zuvor hatte die Klägerin bei dem mit Beschluss vom 10. Oktober 2001 beigeladenen Landkreis einen Antrag auf Aufnahme in seinen kommunalen Pflegestrukturplan gestellt. Nachdem der Beigeladene zunächst mitgeteilt hatte, dass alle Pflegeplätze in den Pflegestrukturplan aufgenommen worden seien – was er später korrigierte – hat der Kreistag des Beigeladenen im Dezember 1998 den Pflegestrukturplan beschlossen, worin die Klägerin mit 124 Pflegeplätzen berücksichtigt worden ist.

Die Beteiligten haben am 6. Juli 2000 vor dem Sozialgericht einen Zwischenvergleich geschlossen. Hierin hat der Beklagte erklärt, dass ein Antrag der S. O. E. 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 "C. Z." an ein Unternehmen der klägerischen Gruppe verkauft und dieser Verkauf gefördert werden (sog. Erwerbermodell). Dieser Versuch ist im Ergebnis gescheitert.

In Fortführung des Prozesses hat die Klägerin eine Liste der Konkurrenzrichtungen zu den Akten gereicht, wonach von den insgesamt 15 Heimen in der Umgebung sechs Heime voll und drei Heime teilweise gefördert worden seien. Diese Aufstellung zeige ihren Wettbewerbsnachteil, da die geförderten Heime niedrigere Investitionskosten hätten, während sie 37,72 DM (11,75 % des Gesamtpflegesatzes) für die Investitionskosten veranschlagen müsse.

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. Es sei unbeachtlich, dass der Antrag nicht vor Beginn der Sanierung gestellt worden sei. Aus den Zielen der Pflegeversicherung ergebe sich, dass – entgegen den Grundsätzen im Subventionsrecht – auch schon bestehenden Einrichtungen Finanzhilfen gewährt werden könnten. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Umstellung der Finanzierung der stationären Pflegesätze bis Ende 1997 erfolgte, sodass der Fortfall der Investitionskostenanteile im Pflegesatz auch erst zu diesem Zeitpunkt erheblich

geworden sei. Es bestehe kein verfassungsrechtlich ableitbarer Anspruch, die beantragte Förderung zu gewähren. Die Klägerin habe jedoch einen Anspruch auf eine pflichtgemäße Ausübung des Ermessens bei der Entscheidung über ihren Förderungsantrag. Sie erfülle alle Voraussetzungen für eine Förderung und dürfe von einer Förderung nicht ausgeschlossen werden. Der Beklagte müsse die Gewährung von Finanzhilfen für Investitionskosten wettbewerbsneutral, d.h. so gestalten, dass er nicht mehr als notwendig in das Marktgeschehen eingreife. Dies sei am ehesten der Fall, wenn die Förderung gleichmäßig erfolge. Bei der Höhe der Zuwendung müsse der Beklagte auch die bisher schon durch die Einziehung des Investitionskostenanteils bei den Heimbewohnern getilgten Kosten berücksichtigen. Bei der Förderung könne der Beklagte auf die Bundesmittel der Sonderförderung Ost zurückgreifen. Die Klage auf Verurteilung zur Zahlung eines bezifferten Betrages sei unbegründet, da ein Anspruch hierauf nicht feststehe.

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

Der Beklagte hat den Landesaltenplan 1993 zu den Akten gereicht, aus dem sich seine Förderpraxis vor dem 1. Juni 1994 ergibt. Von 1991 - 1994 seien insgesamt 54 Maßnahmen mit rund 199 Mio. DM gefördert worden, darunter auch Einrichtungen privater Träger. Soweit Investitionsaufwendungen nicht gefördert worden seien, seien sie über den Pflegesatz vergütet worden.

Der Beklagte ist der Auffassung, der Antrag auf die Förderung sei rechtmäßig abgelehnt worden. Entscheidend sei, dass die Klägerin nach dem PflegeV-AG keinen Anspruch auf die begehrte Förderung habe. Nach diesem Gesetz könnten für die Zeit nach dem 1. Juni 1994 nur Herstellungskosten gefördert werden, nicht aber die Erfüllung von Verbindlichkeiten, die zu Herstellungszwecken eingegangen worden seien. Die Klägerin habe die Baumaßnahmen unstreitig bereits vor der Antragstellung begonnen. Der Begriff der Herstellungskosten müsse jedoch eng ausgelegt werden, da sonst eine Förderung gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns im Haushaltsrecht verstoße. Er habe in keinem Fall entgegen diesem Grundsatz gefördert. Ohne einen rechtzeitig gestellten Antrag stehe die Förderung nicht im Ermessen der Bewilligungsbehörde. Es sei nicht möglich, auch die Erfüllung von bereits eingegangenen Verbindlichkeiten zu fördern, da die Maßnahme nach dem im Gesetz genannten Stichtag durchgeführt worden sei.

Die vorgenannten einschränkenden Voraussetzungen im PflegeV-AG, die die Klägerin nicht erfülle, verstießen auch nicht gegen höherrangiges Recht. Es liege insbesondere kein Verstoß gegen die Grundrechte vor. Das Berufsgrundrecht der Klägerin könne schon deshalb nicht verletzt sein, da sie bei einem rechtzeitigen Antrag die Chance auf die Förderung gehabt hätte. Aus diesem Grund könne auch kein Gleichheitsverstoß vorliegen. Das Unterbleiben der Förderung treffe die Klägerin auch nicht besonders intensiv. So weise ihr Bilanzergebnis für das Jahr 2000/2001 einen Gewinn von 1,207 Mio. DM aus. Zudem liege fast eine Vollbelegung vor. Zum 30. Juni 2001 seien von 184 Plätzen 175 belegt gewesen, zum 31. Dezember 2001 sogar 183 von 184 Plätzen. Ein Vertrauenstatbestand zugunsten der Klägerin bestehe nicht, da sie die Baumaßnahme erst nach der Änderung der Finanzierung durch das PflegeVG ohne Antrag auf Förderung begonnen habe. Die Infrastrukturverantwortung der Länder für den Aufbau einer Pflegestruktur gebiete keine umfassende Förderung aller Pflegeheime. Im Übrigen müsse der Bund zum Verfahren beigelegt werden.

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.

Sie ist der Ansicht, der Beklagte sei zu Recht verpflichtet worden, den Förderantrag neu zu bescheiden. Ein Anspruch auf eine Ausübung des Förderermessens ergebe sich schon aus dem PflegeV-AG. Selbst wenn die Förderung von Verbindlichkeiten für Einrichtungen, die nach dem 1. Juni 1994 hergestellt wurden, nicht ausdrücklich geregelt sei, ergebe sich aus dem Sinn und Zweck des Gesetzes eine solche Fördermöglichkeit. So könnten die Kriterien, wonach nur leistungsfähige und wirtschaftliche Einrichtungen zu fördern seien, auch im Nachhinein noch überprüft werden. Die Länder seien verpflichtet, eine leistungsfähige Pflegestruktur vorzuhalten, und müssten deshalb auch bestehende Einrichtungen fördern.

Eine Antragstellung erst nach Baubeginn sei unschädlich. Systematisch gelte das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns bei der Förderung von Pflegeeinrichtungen nicht. Zudem gebe es auch in der Landeshaushaltsordnung kein ausdrückliches Verbot von Zuwendungen nach Maßnahmebeginn. Der Begriff der Investitionsmaßnahme sehe keine ausdrückliche zeitliche Sperre vor und sei nicht auf zukünftige Maßnahmen verengt. Jedenfalls könnten von dem Erfordernis einer Antragstellung vor Maßnahmebeginn Ausnahmen zugelassen werden, wenn dies im öffentlichen Interesse sei. Das öffentliche Interesse bestehe darin, ein leistungsfähiges Altenheim zu erhalten. Aus den Gesichtspunkten des Systemwechsels und aus Vertrauensschutzgesichtspunkten ergebe sich eine Ausnahmesituation. So sei die Sanierung auf Wunsch des Beklagten und des Beigeladenen möglichst schnell erfolgt. Hinzu komme, dass bis zur Verabschiedung des PflegeV-AG im August 1996 ein Zustand ohne gesetzliche Regelung für die Förderung bestanden habe. Sie habe während dieser Zwischenzeit nicht vorsorglich einen Antrag stellen müssen, obwohl ihr die Fördervoraussetzungen nicht bekannt gewesen seien.

Sie habe einen verfassungsrechtlich begründeten Anspruch darauf, von dem Beklagten nicht schlechter gestellt zu werden als ihre Konkurrenten. Die Weigerung des Beklagten verstoße gegen den Gleichheitssatz aus [Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz \(GG\)](#). Sie müsse genauso behandelt werden, wie die anderen zwischen 1994 und 1999 gebauten Heime. Die Nichtsubventionierung stelle außerdem einen gezielten, verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Eingriff in die Berufsfreiheit gem. [Art. 12 Abs. 1 GG](#) dar und verletze die Eigentumsgarantie in Form des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes gem. [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. Für die selbstzahlenden Heimbewohner stelle dies eine finanzielle Belastung und einen wesentlichen Gesichtspunkt bei der Auswahl der Einrichtung dar. Mit der Übernahme der Pflegekosten durch die Pflegeversicherung sei der Anteil der Selbstzahler gestiegen. So seien inzwischen in ihrer Einrichtung nur noch 54,4 % der Bewohner Sozialhilfeempfänger. Dem stehe die zur Zeit noch vorhandene hohe Auslastung nicht entgegen. Die Belegung sei auch deshalb so hoch, weil sie 22 Behinderte aus einem anderen Heim ihrer Firmengruppe in

R. übernommen habe, welches als Standort aufgegeben worden sei.

Zudem gebiete das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gem. [Art. 20 GG](#) eine gleichmäßige Förderung, weil sich die Einführung des PflegeVG sonst als Fall der unechten Rückwirkung darstelle. So habe sie auf die Refinanzierung ihrer Investitionen über die Pflegesätze vertraut. Aus der Begrenzung der Finanzhilfen des Bundes aus Art. 52 PflegeVG (bzw. der diesbezüglichen Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern) könne nicht geschlossen werden, dass die Länder die bisherigen Investitionen nicht fördern müssten. Dies ergebe sich aus der Verantwortung der Länder für die Vorhaltung einer leistungsfähigen Pflegestruktur.

Ihre Rechtsansicht werde durch die Ausführungen eines von ihr eingeholten Privatgutachtens nebst ergänzender Stellungnahme von Prof. L. , Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht der Universität E. -N. , gestützt.

Der Beigeladene stellt keinen Antrag.

Er erklärt, dass er jetzt nicht mehr in der Lage sei, sich an einer Förderung der Klägerin zu beteiligen.

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 nach [§ 17a Abs. 5 GVG](#) auch für das Berufungsgericht, das die Zulässigkeit des beschrittenen Rechtsweges nicht mehr zu überprüfen hat.

Der Senat konnte ohne Beiladung des Bundes nach [§ 75 Abs. 2 SGG](#) entscheiden. Die Entscheidung über die Förderung der Klägerin greift nicht unmittelbar in seine Rechtssphäre ein. Über Art. 52 PflegeVG stellt der Bund Finanzmittel für die Förderung der Pflegeeinrichtungen zur Verfügung. Art. 52 PflegeVG betrifft nur das Binnenverhältnis von Bund und Land, das Verhältnis zwischen Zuwendungsempfänger und Land wird dadurch nicht unmittelbar gestaltet. Ob und wie der Bund an den hier umstrittenen Förderleistungen beteiligt ist, ist nicht Gegenstand des Verfahrens.

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 gemäß [§ 78 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 3 SGG](#) nicht, da die Klage sich gegen einen 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 Ausübung des Ermessens durch den 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 §§ 7, 8 PflegeV-AG 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 an einem fehlenden Bedarf, sondern daran, dass sie eine Finanzhilfe für nicht förderungsfähige Aufwendungen beansprucht. 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](#)).

Die Klägerin hat vor dem Beginn der Umbau- und Sanierungsmaßnahmen keinen Antrag auf Förderung einer beabsichtigten Baumaßnahme gestellt. Stattdessen verlangt sie die Ablösung und Bedienung des Kredites, welchen sie für die bereits durchgeführte Baumaßnahme aufgenommen hat. Für eine solche Förderung in Form einer Schuldendiensthilfe für Baumaßnahmen nach dem 1. Juni 1994 sehen weder das PflegeV-AG noch das Haushaltsrecht des Landes Finanzbeihilfen vor. Es besteht auch kein Anspruch der Klägerin auf eine solche Förderung wegen der Verletzung ihrer Grundrechte durch eine wettbewerbswidrige Förderung der Mitbewerber.

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 PflegeV-AG sind Aufwendungen für die Herstellung förderungsfähig. Gefördert werden können nach der genannten Vorschrift nur Aufwendungen für zukünftige, noch nicht durchgeführte Maßnahmen.

Dies ergibt eine Auslegung der Vorschrift. Schon der Wortlaut deutet auf eine Unterscheidung zwischen der aktiven Handlung der Herstellung und der Ablösung der für die Herstellung eingegangenen Verbindlichkeiten hin. Herstellung bedeutet seinem Wortsinn nach "Produktion von etwas; Warenfertigung", bzw. als Verb: "produzieren, anfertigen, erzeugen; durch Bemühungen bewirken" (nach Wahrig, Deutsches Wörterbuch).

Entscheidendes Gewicht kommt bei der Auslegung dem systematischen Zusammenhang der Regelung zu. Während in § 8 Abs. 1 PflegeV-AG die Aufwendungen für die Herstellung behandelt werden, regelt Abs. 3 die Förderung von Verbindlichkeiten, die zu Herstellungszwecken eingegangen wurden. Die Förderung der Verbindlichkeiten bezieht sich dabei - im Gegensatz zur aktiven Form der Herstellung - auf "Einrichtungen, die hergestellt wurden". Hätte bereits Abs. 1 die Ablösung von Verbindlichkeiten mitumfassen sollen, so hätte es der - erst auf Intervention der Verbände der privaten Einrichtungsträger - in das Gesetz aufgenommenen Sonderregelung zu den schon erbrachten Investitionskosten der "alten Last" (siehe hierzu die Erläuterung im Gesetzesentwurf Landtags-Drucks. 2/1881 S. 14) nicht bedurft. Diese Auslegung entspricht dem Sinn und Zweck bei einer Objektförderung in Form der Finanzhilfen für Baumaßnahmen. Denn die Förderung soll auf Aufwendungen beschränkt bleiben, die kostenmäßig vergleich- und steuerbar sind (Gesetzesentwurf S. 15). Nur eine noch nicht durchgeführte Baumaßnahme kann noch beeinflusst und damit gesteuert werden.

Nur diese Interpretation wird auch den Vorgaben des Haushaltsrechts gerecht. Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber hiervon abweichen wollte. Die Finanzhilfen erfolgen nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel (vgl. § 7 Abs. 2 PflegeV-AG). Sofern nichts Abweichendes geregelt ist, gelten für Zuwendungen die Vorschriften der §§ 23, 44 LHO. In diesen Vorschriften, die sich an den Vorgaben der §§ 14 und 26 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969 (HGGr) orientieren, werden die haushaltsrechtlichen Vorgaben für Zuwendungen aufgestellt. Danach dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 23 LHO). Dieses Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass die Leistungen des Bundes oder eines Landes nur ergänzend in Betracht kommen, wenn der Zuwendungsempfänger nicht über ausreichende Eigenmittel und nicht über genügend von dritter Seite zufließende Mittel verfügt, um den Zweck erfüllen zu können. Dies gilt auch, wenn der Investor zwar leistungsfähig ist, es jedoch eines Anreizes bedarf, damit er tätig wird. Beginnt der Investor das Projekt bereits, ohne einen Bewilligungsbescheid über eine Förderung erhalten zu haben, zeigt dies, dass er die öffentlichen Mittel nicht benötigt und das staatliche Interesse an der Durchführung der Maßnahme auch ohne die Förderung befriedigen wird. Ausdruck dieses Subsidiaritätsgrundsatzes ist daher das Verbot des vorzeitigen Beginns einer Maßnahme. In der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO Ziffer 1.3 (RdErl. des Ministeriums für Finanzen v. 11. März 1996, MBl. LSA 25/1996 S. 629 ff.) findet sich folgerichtig für die Projektförderung die Einschränkung, dass Vorhaben nur bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen worden sind.

Dieses Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns dient primär dem Schutz der Bewilligungsbehörde. Die Bewilligungsbehörde soll nicht durch vom Antragsteller geschaffene vollendete Tatsachen in ihrer Entscheidungsfindung beeinflusst werden (vgl. OVG Münster, Urteil vom 7. Februar 1977 - [IV A 1351/75](#) - [OVGE 32, 231](#); OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. September 1981 - [8 A 31/81](#) - DVBL 1982, 219). Ihre haushaltsrechtliche Verantwortlichkeit für die Bewilligung muss erhalten bleiben. Hierzu zählt auch die Möglichkeit, auf die wirtschaftliche und zweckmäßige Ausgestaltung des zu fördernden Vorhabens einzuwirken. Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen ist die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen, wobei sich das Verfahren nach den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) richtet.

Diesem Ergebnis steht die Möglichkeit, dass die Bewilligungsbehörde im Einzelfall allein und die zuständige oberste Landesbehörde für einzelne Förderbereiche im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen Ausnahmen zulassen kann, nicht entgegen. Denn auch für eine solche Ausnahmegenehmigung ist unabdingbare Voraussetzung, dass die Maßnahme bei der Stellung des Antrages noch nicht

begonnen worden ist (vgl. Ziff. 1 Satz 2 des RdErl. des Ministeriums der Finanzen "Vorzeitiger Maßnahmebeginn von Vorhaben, die durch Zuwendungen des Landes nach § 44 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt gefördert werden", MBI LSA Nr. 25/1996 S. 773). Die Ausnahmegenehmigung für den vorzeitigen Beginn der Baumaßnahme soll nur bewirken, dass der Antragsteller - nachdem er die Unterlagen eingereicht hat - nicht erst den Bewilligungsbescheid abwarten muss. Aus diesem Grund darf die Einzelfallgenehmigung auch nur erteilt werden, wenn der Antrag schlüssig ist und sich kein Anhaltspunkt ergibt, der einer Förderung entgegensteht. Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Verwaltungspraxis des Beklagten diesen Erlassen und Verwaltungsvorschriften nicht entsprochen hat.

Über die Förderung der Herstellungskosten hinaus können Verbindlichkeiten nach § 8 Abs. 3 PflegeV-AG nur dann abgelöst werden, wenn es sich um eine "alte Last" handelt, bei der eine Förderungsmöglichkeit über Bundesmittel bei der Herstellung noch nicht bestand. Die Förderung von Verbindlichkeiten, die nach dem 1. Juni 1994 eingegangen wurden, sieht das Gesetz nicht vor. Die Klägerin hat die Baumaßnahmen jedoch erst im Juni 1995 begonnen.

Ein anderes Ergebnis folgt auch nicht daraus, dass bei Baubeginn im Jahre 1995 das PflegeV-AG noch nicht galt. Für die Förderung von Maßnahmen mit Baubeginn zwischen 1. Juni 1994 und 30. Juni 1996 existierte zwar keine gesetzliche Grundlage. Dennoch bestanden Förderungsmöglichkeiten, die sich aus der Umsetzung von Art. 52 PflegeVG ergaben. Die Gewährung staatlicher Zuwendungen bedarf grundsätzlich keiner gesetzlichen Grundlage (vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 3. Mai 1999 - [3 B 91/98](#) - m. w. N.). Die Förderung war ebenso wie die nach den §§ 7, 8 PflegeV-AG an haushaltsrechtliche Grundsätzen gebunden. Nach dem allgemeinen Förderungsrecht kam eine Leistungsbewilligung auch vor dem 1. Juli 1996 nicht in Betracht, wenn nicht vor Baubeginn ein Antrag auf Förderung eventuell verbunden mit einem Antrag auf eine Ausnahmegenehmigung für den vorzeitigen Baubeginn gestellt war. Der Klägerin als kommerziellem Unternehmen der Pflegebranche und Teil eines Pflegekonzerns mit einer Vielzahl von Senioren-Wohnparks konnte bekannt sein, wie die dem Land zur Verfügung gestellten Bundesmittel 1995 von einer Pflegeeinrichtung in Anspruch genommen werden konnten. Mit der Einführung der Sonderförderung Ost in Art. 52 PflegeVG stand fest, dass für die Herstellung der Pflegeheime in den neuen Ländern bereits 1995 erhebliche Finanzmittel zur Verfügung standen.

Für den Zeitpunkt, in dem die Klägerin erstmals an den Beklagten wegen einer Förderung herangetreten ist, dem 15. April 1996, gilt nichts anderes. Dabei hat der Senat bereits erhebliche Bedenken, ob das Schreiben vom 15. April 1996 einen ausreichenden Antrag auf Förderung der Klägerin enthält; denn es handelt sich um ein allgemeines Schreiben für alle Senioren-Wohnparks ohne spezifische Angaben über Herstellungs- oder Kreditkosten, die die Klägerin betreffen. Das kann jedoch letztlich ebenso offen bleiben wie die Bedeutung der Vereinbarung von Klägerin und Beklagtem, in dem Schreiben vom 15. April 1996 einen Antrag zu sehen. Auch im April 1996 konnte das Land die Klägerin nicht fördern. Für eine isolierte Schuldenbeihilfe für Maßnahmen mit Baubeginn nach dem 1. Juni 1994 standen keine Haushaltsmittel zur Verfügung.

Der Ausschluss der Förderung von Finanzbeihilfen für nach dem 1. Juni 1994 errichtete Pflegeheime verstößt nicht gegen Grundrechte der Klägerin. Eine Ungleichbehandlung oder ein Wettbewerbsverstoß scheiden aus, da ihr bei rechtzeitiger Antragstellung der Zugang zur Förderung offen gestanden hätte. Es beruhte allein auf ihrer unternehmerischen Entscheidung, dass sie nicht wie andere Einrichtungen für die Finanzierung ihrer Herstellungskosten öffentliche Mittel in Anspruch genommen hat.

Auch auf Vertrauensschutz kann sich die Klägerin nicht berufen. Es liegt insbesondere kein Fall der unechten Rückwirkung vor. Zu dem Zeitpunkt, als die Klägerin die Belastung durch die Finanzierung der Sanierung zu tragen hatte, konnte sie sich schon nicht mehr darauf verlassen, dass im bisherigen Umfang eine Refinanzierung über die Sozialhilfe erfolgen würde. Denn zu diesem Zeitpunkt war das PflegeVG bereits verabschiedet und veröffentlicht. Die Umstellung der Finanzierung und das Ziel, die Heimbewohner von der Sozialhilfe unabhängig zu machen, ist in der Öffentlichkeit umfassend diskutiert worden. Auch wenn die Klägerin von dem Beklagten und dem Beigeladenen zu einer Sanierung gedrängt worden sein sollte, hätte sie ihren Antrag auf Förderung vor Baubeginn stellen und ihn zugleich mit einem Antrag auf vorzeitigen Maßnahmebeginn verbinden können.

Ein Anspruch auf eine weitergehende Förderung ergibt sich auch nicht aus der Verantwortung der Länder für die pflegerische Versorgungsstruktur nach [§ 9 Sozialgesetzbuch - Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung \(SGB XI\)](#). 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, Stand: März 2002, § 9 Rn. 5). Hier kommt eine Verletzung der Förderverantwortung des Beklagten schon deshalb nicht in Betracht, da die Klägerin bei einer rechtzeitigen Antragstellung hätte gefördert werden können. Das allgemeinen Haushaltsgrundsätzen entsprechende Erfordernis der Antragstellung vor Baubeginn stellt keine für Maßnahmeträger unzumutbare Beschränkung der Förderungsmöglichkeiten dar.

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](#).

Es bestehen keine Gründe, die Revision nach [§ 160 Abs. 2 SGG](#) zuzulassen. Es handelt sich um die Auslegung von Landesrecht. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung waren nicht zu entscheiden.

Rechtskraft

Aus

Login

SAN

Saved

2012-09-20