

L 5 P 14/15 B ER

Land
Sachsen-Anhalt
Sozialgericht
LSG Sachsen-Anhalt
Sachgebiet
Pflegeversicherung
Abteilung
5
1. Instanz
SG Magdeburg (SAN)
Aktenzeichen
S 19 P 100/14 ER
Datum
23.01.2015
2. Instanz
LSG Sachsen-Anhalt
Aktenzeichen
L 5 P 14/15 B ER
Datum
20.04.2015
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen

-
Datum
-

Kategorie
Beschluss

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Sozialgerichts Magdeburg vom 23. Januar 2015 wird zurückgewiesen. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens. Der Streitwert wird endgültig auf 2.500 EUR festgesetzt.

Gründe:

Die Antragstellerin wendet sich gegen die Ablehnung der Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen einen Maßnahmenbescheid nach [§ 115 Abs. 2 Satz 1](#) Elftes Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Pflegeversicherung (SGB XI).

Die Antragstellerin betreibt die vollstationäre Pflegeeinrichtung "Haus E." in Sch. mit 42 vorgehaltenen Plätzen. Der Medizinische Dienst der Krankenversicherung Sachsen-Anhalt e.V. (MDK) führte am 20. Mai 2014 mit drei Pflegefachkräften eine Regelprüfung nach [§ 114a SGB XI](#) durch. Zu diesem Zeitpunkt waren 39 Pflegeplätze belegt. In die Überprüfung wurden nach dem Zufallsprinzip neun Bewohner einbezogen. Es wurden deren Allgemein-, Ernährungs- und Pflegezustand beurteilt sowie die jeweilige Pflegedokumentation ausgewertet. Ferner wurden die Wohnräume als solche, die Personalstruktur, die Organisationen der Pflegeeinrichtung sowie Hygiene, Verpflegung und soziale Betreuung bewertet. Der MDK fasste die Ergebnisse in dem Prüfbericht vom 3. Juni 2014 zusammen. Darin waren auch Auszüge aus den jeweiligen Pflegeberichten sowie der Dokumentation der Behandlungspflege über die Bewohner wiedergegeben. In dem Prüfbericht wurden verschiedene Qualitätsdefizite genannt und Maßnahmen zur Beseitigung empfohlen. Wegen der Einzelheiten wird auf S. 11 bis 13 des Prüfberichts verwiesen.

Der Prüfbericht wurde der Antragstellerin im Rahmen einer schriftlichen Anhörung am 26. Juni 2014 zur Kenntnis gegeben und die Erteilung eines Bescheids nach [§ 115 Abs. 2 SGB XI](#) in Aussicht gestellt.

Diese teilte unter dem 7. Juli 2014 mit, welche Anstrengungen sie zur Erreichung der vertraglichen Fachkraftquote unternommen habe. Unter dem 18. Juli 2014 legte sie im Einzelnen die eingeleiteten Abhilfemaßnahmen hinsichtlich der einzelnen Qualitätsdefizite und den Stand der Umsetzung dar. Ferner schilderte sie die Maßnahmen hinsichtlich der Dokumentationsdefizite und der Führung der Pflegedokumentation. Sie legte eine Kopie des hauseigenen "Qualitätshandbuchs" sowie verschiedene Nachweise über Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen der Mitarbeiter vor. Zu einzelnen Mängelpunkten gab sie an, diese hätten nicht vorgelegen bzw. seien sofort abgestellt worden.

Nach Vorliegen der Zustimmung aller ihrer Mitglieder sowie der Sozialagentur Sachsen-Anhalt erließ der vdek für die Antragsgegner am 8. September 2014 den Maßnahmenbescheid gemäß [§ 115 Abs. 2 Satz 1 SGB XI](#). Im Rahmen der pflichtgemäßen Ermessensausübung hätten die Landesverbände der Pflegekassen im Einvernehmen mit dem Sozialhilfeträger und nach Rücksprache mit dem MDK entschieden, der Antragstellerin verschiedene, im Einzelnen aufgeführte Maßnahmen zur Mängelbeseitigung gemäß [§ 115 Abs. 2 SGB XI](#) aufzugeben. Diese seien unverzüglich bzw. spätestens zu den jeweils genannten Terminen umzusetzen. Der Bescheid enthält jeweils eine Schilderung der in verschiedenen Bereichen vorgefundenen Defizite sowie Angaben zu den Maßnahmen zur Mängelbeseitigung und den Termin der Umsetzung.

Dagegen hat die Antragstellerin am 2. Oktober 2014 Klage vor dem Sozialgericht Magdeburg erhoben (S 19 P 102/14).

Am 7. Oktober 2014 hat die Antragstellerin im Rahmen eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz gemäß [§ 86b Abs. 1 Nr. 2](#) Sozialgerichtsgesetz (SGG) beantragt, die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Maßnahmenbescheid anzuordnen. Sie hat angeführt, zu Unrecht seien die Antragsgegner davon ausgegangen, sie hätte den Prüfbericht im Anhörungsverfahren bestätigt. Ihre Stellungnahme

zum Prüfbericht sei nicht berücksichtigt, sondern es sei zu Unrecht allein auf die Ausführung des MDK abgestellt worden. Fehlerhaft gingen die Antragsgegner davon aus, dass aufgrund der festgestellten Mängel eine optimale Versorgung der Bewohner nicht sichergestellt sei. Weshalb nach ihrer Stellungnahme im Anhörungsverfahren dennoch Maßnahmen überhaupt, und weshalb diese innerhalb der jeweiligen Fristsetzungen erforderlich sein sollten, verschweige der Bescheid. Darüber hinaus verstoße der Bescheid gegen den Bestimmtheitsgrundsatz nach [§ 33 Abs. 1](#) Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X). Den jeweiligen Maßnahmen fehle es an einem vollstreckungsfähigen Inhalt. Die Verfügungen hätten nur beratenden und anleitenden Charakter und seien nicht mit Mitteln der Zwangsvollstreckung durchsetzbar. Insbesondere fehle es an einer erkennbaren Zuweisung tatsächlicher Voraussetzungen und darauf fußender Rechtsfolgen (Hinweis auf Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11. März 2013, [L 27 P 101/12 B ER](#)). Darüber hinaus lasse der Bescheid nicht erkennen, welche konkreten Maßnahmen gefordert würden. Erforderlich seien konkrete Anleitungsanweisungen, die über allgemeine Verpflichtungen hinausgingen. Die in dem Bescheid enthaltenen Maßnahmen seien mit "Empfehlungen, Ratschlägen und Erklärungen wild durchgesetzt". Sie seien nicht eindeutig und es könne nicht unzweifelhaft beurteilt werden, wann der Bescheid als umgesetzt angesehen werden könne (Hinweis auf Landessozialgericht Baden-Württemberg, Beschluss vom 9. September 2013, [L 4 P 2365/13 B ER](#); die Entscheidung ist weder in JURIS noch in [www.sozialgerichtsbarkeit.de](#) veröffentlicht). Dazu hat die Antragstellerin Ausführungen zu den einzelnen im Bescheid genannten Maßnahmen gemacht. Darüber hinaus fehle eine ordnungsgemäße Ermessensausübung, insbesondere zur Frage, ob nach ihrer Stellungnahme der Maßnahmenbescheid überhaupt noch erforderlich gewesen sei. Bestimmte von ihr bestrittene bzw. sofort abgestellte Mängel seien dennoch im Bescheid angeführt worden. Ihre Belange oder Interessen hätten die Antragsgegner weder benannt noch berücksichtigt, und es habe insoweit keine Abwägung gegeben. Der Bescheid sei unverhältnismäßig.

Das Sozialgericht hat den Antrag mit Beschluss vom 23. Januar 2015 abgelehnt. Der angefochtene Bescheid erscheine nach summarischer Prüfung nicht erkennbar rechtswidrig. Er sei insbesondere hinreichend bestimmt. Die Antragsgegner verfügten hinsichtlich der angeordneten Maßnahmen über keine Vollstreckungsbefugnisse. Die Umsetzung der Maßnahmen obliege allein der Antragstellerin. Der Begriff der "Vollstreckungsfähigkeit" sei bei Maßnahmen im Rahmen der Qualitätsprüfung zur Definition des Bestimmtheitserfordernisses ungeeignet. Vielmehr müsse dem Bescheid zu entnehmen sein, welche Maßnahmen durchzuführen und wann diese als erfüllt anzusehen seien. Es müsse auf einen verständigen Beteiligten abgestellt werden, also ein mit pflegerischer Kompetenz ausgestattetes und mit den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Pflege vertrautes Pflegeheim. Diesen Anforderungen werde der streitige Bescheid gerecht. Die genannten Maßnahmen zur Beseitigung von Qualitätsdefiziten enthielten eindeutige Handlungsanweisungen und ließen keine unterschiedlichen subjektiven Bewertungen zu. Zunächst seien die festgestellten Mängel konkret und differenziert nach den Prüfpersonen dargelegt worden. Sodann seien im Zusammenhang mit der Darstellung des jeweiligen Pflegedefizits jeweils konkrete Maßnahmen gefordert worden. Es seien für den jeweiligen Qualitätsmangel konkrete, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt umzusetzende Handlungsmaßnahmen festgelegt worden. Für die Antragstellerin als sachkundige und über pflegerische Kompetenz verfügende Einrichtung sei ohne Weiteres erkenntlich gewesen, was von ihr gefordert werde. Die geforderten Maßnahmen müssten auch nicht jeweils auf konkrete Heimbewohner bezogen werden. Es gehe nicht darum, konkrete Missstände im Einzelfall zu beseitigen, sondern eine allgemeine Handlungsanweisung zu formulieren. Die Antragstellerin habe in ihrer Stellungnahme im Anhörungsverfahren vom 18. Juli 2014 auch nicht dargelegt, inwiefern einzelne, im Prüfbericht des MDK vorgeschlagene Maßnahmen nicht klar und verständlich seien. Vielmehr habe sie angegeben, dass alle Maßnahmen mit Nachdruck durchgeführt und überwacht würden. Angesichts der festgestellten Qualitätsmängel sei die eingeräumte Frist zur Umsetzung der Maßnahmen noch angemessen. Auch Ermessensfehler seien nicht erkennbar. Es sei nicht zu beanstanden, dass sich die Antragsgegner die Einschätzung des MDK im Wesentlichen zu Eigen gemacht hätten. Der Prüfbericht sei schlüssig und in sich nicht widersprüchlich. Im Rahmen der Anhörung seien auch keine konkreten Einwände gegen die Feststellungen im Prüfbericht erhoben worden. Die im Bescheid jeweils enthaltene Erläuterung des konkret festgestellten Mangels spreche dafür, dass das Ermessen ausgeübt worden sei. Ein Fehlgebrauch des Ermessens ergebe sich nicht daraus, dass nach dem Vorbringen der Antragstellerin nicht erkennbar sei, welche Maßnahmen nach ihrer Stellungnahme noch erforderlich gewesen sein sollten. Ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz liege nicht vor. Die Antragstellerin werde nicht unzumutbar belastet. Prinzipiell werde mit der Beseitigung von Mängeln nur der Zustand gefordert, die von dem Leistungserbringer ohnehin geschuldet werde. Zudem könnten die geforderten Maßnahmen den Bewohnern nicht schaden und die Antragstellerin nicht über das geschuldete hin Maß hinaus personell oder finanziell belasten (unter Hinweis auf LSG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26. Februar 2014, [L 10 P 120/10 B ER](#)). Daher sei der Maßnahmenbescheid sofort vollziehbar.

Gegen den ihr am 28. Januar 2015 zugestellten Beschluss hat die Antragstellerin am 27. Februar 2015 Beschwerde beim Landessozialgericht eingelegt. Sie wiederholt im Wesentlichen ihr erstinstanzliches Vorbringen. Ergänzend führt sie aus: Selbst wenn es nicht auf die Vollstreckungsfähigkeit der Maßnahmen ankäme, sei der angefochtene Bescheid nicht hinreichend bestimmt. Den vom Sozialgericht selbst aufgestellten Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit der Handlungsanweisungen werde der Bescheid nicht gerecht. Das Sozialgericht habe nicht berücksichtigt, dass bei nicht fristgerechter Beseitigung von Mängeln der Versorgungsvertrag gekündigt werden könne. Daher müsse erkennbar sein, welche konkreten Maßnahmen gefordert würden. Auch die bereits angekündigte Wiederholungsprüfung durch den MDK erfordere bestimmte und damit überprüfbare Anordnungen. Die Handlungsanweisungen müssten über allgemeine Verpflichtungen hinausgehen. Sie müssten so eindeutig sein, dass auch ein unbeteiligter Dritter, der etwa neu in der Pflegeeinrichtung arbeite, diese umsetzen könne. Es würden unklare, teilweise widersprüchliche Formulierungen und unbestimmte Begriffe verwendet; einzelne Handlungsanweisungen seien völlig unklar oder es gäbe unterschiedliche Bewertungsalternativen. Es folgt eine Auflistung von verschiedensten Einwänden gegen einzelne in dem Bescheid enthaltene Maßnahmen. Entgegen der Auffassung des Sozialgerichts lägen auch die bereits angeführten Ermessensfehler vor. Auf ihre Stellungnahme im Anhörungsverfahren sei im Bescheid nicht eingegangen worden.

Die Antragstellerin beantragt nach ihrem schriftsätzlichen Vorbringen,

den Beschluss des Sozialgerichts Magdeburg vom 23. Januar 2015 aufzuheben und die aufschiebende Wirkung der Klage vom 2. Oktober 2014 gegen den Maßnahmenbescheid vom 8. September 2014 anzuordnen.

Die Antragsgegner beantragen,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie halten den angefochtenen Beschluss für zutreffend. Eine offenkundige Rechtswidrigkeit, welche die Anordnung der aufschiebenden

Wirkung rechtfertigen würde, sei nicht erkennbar. Der Bescheid sei hinreichend bestimmt; die Maßnahmen müssten keinen vollstreckungsfähigen Inhalt haben. Es sei ausreichend, dass der Adressat des Bescheids bei verständiger Würdigung und unter Bemühung des vorhandenen Sachverstands im Stande sei, den Inhalt der angeordneten Maßnahme zu erfassen und fachlich umzusetzen. Die Konkretisierung habe durch Heranziehung der einschlägigen Standards zu erfolgen, zu deren Berücksichtigung die Antragstellerin ohnehin vertraglich verpflichtet sei. Der Bescheid sei auch nicht offenkundig ermessensfehlerhaft. Die Stellungnahme der Antragstellerin vom 18. Juli 2014 enthalte keine umfassende Auseinandersetzung mit den Beanstandungen im Prüfbericht. Vielmehr sei pauschal auf ein Konvolut von Unterlagen verwiesen worden. Es sei nicht Aufgabe der Antragsgegner, sich daraus die jeweils passenden Aspekte heraus zu suchen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Akten und Beakten Bezug genommen. Die Verwaltungsakte der Antragsgegner hat vorgelegen und ist Gegenstand der Entscheidungsfindung gewesen.

II.

1.

Die Beschwerde der Antragstellerin ist form- und fristgerecht erhoben gemäß [§ 173 SGG](#) und auch statthaft gemäß [§ 172 SGG](#). Insbesondere ist sie nicht ausgeschlossen gemäß [§ 172 Abs. 3 Nr.1 SGG](#). In der Hauptsache wäre die Berufung nach [§ 144 Abs. 1 Satz 1 SGG](#) zulässig. Denn es handelt sich nicht um eine Klage, die auf eine Geld-, Dienst- oder Sachleistung gerichtet ist.

2.

Die Beschwerde ist jedoch nicht begründet, da das Sozialgericht zu Recht die begehrte Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage abgelehnt hat.

a.

Das Rechtsschutzbegehren der Antragstellerin ist statthaft nach [§ 86b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGG](#). Danach kann das Gericht auf Antrag in den Fällen, in denen Widerspruch oder Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung haben, diese ganz oder teilweise anordnen (Satz 1).

Die Klage gegen den angefochtenen Bescheid vom 9. September 2014 hat keine aufschiebende Wirkung ([§ 86a Abs. 2 Nr. 4 SGG](#) i.V.m. [§ 115 Abs. 2 Satz 3](#) und [§ 73 Abs. 2 Satz 2](#) zweiter Halbsatz SGB XI).

b.

Das Rechtsschutzbegehren ist nicht begründet.

Einen ausdrücklichen gesetzlichen Maßstab für die gerichtliche Anordnung der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage sieht [§ 86b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGG](#) nicht vor. Das Gericht entscheidet aufgrund einer Interessenabwägung (vgl. Keller in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, 11. Aufl., § 86b, Rn. 12). Das vom Gesetzgeber in [§ 115 Abs. 2 Satz 3](#) i.V.m. [§ 73 Abs. 2 Satz 2](#) zweiter Halbsatz SGB XI angeordnete vordringliche Vollzugsinteresse ist im Rahmen des Verfahrens des einstweiligen Rechtsschutzes von Bedeutung. Es bedeutet, dass der Antragsgegner von der ihm nach [§ 86a Abs. 2 Nr. 4 SGG](#) obliegenden Pflicht entbunden wird, das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit gesondert zu begründen. Das Gesetz unterstellt aber den Sofortvollzug keineswegs als stets, sondern als nur im Regelfall geboten und verlagert somit die konkrete Interessenbewertung auf Antrag eines Antragstellers hin in das gerichtliche Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (vgl. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 17. September 2001, [4 VR 19/01](#), [NZV 2002, 51](#), 52 unter Bezug auf BVerwG, Beschluss vom 21. Juli 1994, [4 VR 1/94](#), [BVerwGE 96, 239](#) ff, jeweils zu [§ 80 Abs. 2 Nr. 3](#) Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der bis 31. Dezember 1996 gültigen Fassung, der wortgleich zu [§ 86a Abs. 2 Nr. 4 SGG](#) ist). Hier ist also von einem Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des Sofortvollzugs auszugehen, da der Gesetzgeber die sofortige Vollziehung grundsätzlich angeordnet hat.

Davon abzuweichen besteht nur Anlass, wenn ein überwiegendes Interesse des durch den Verwaltungsakt Belasteten festzustellen ist. Die Anordnung der aufschiebenden Wirkung muss eine mit gewichtigen Argumenten zu begründende Ausnahme bleiben. Ist der Verwaltungsakt offenkundig rechtswidrig und der Betroffene in seinen subjektiven Rechten verletzt, wird die aufschiebende Wirkung angeordnet. Ein überwiegendes öffentliches Interesse oder ein Interesse eines Dritten an der Vollziehung ist dann nicht erkennbar. Ist die Klage hingegen voraussichtlich aussichtslos, wird die aufschiebende Wirkung nicht angeordnet. Sind die Erfolgsaussichten nicht in dieser Weise abschätzbar, bleibt eine allgemeine Interessenabwägung, wobei die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens und die Entscheidung des Gesetzgebers mit berücksichtigt werden.

Im vorliegenden Fall überwiegt das Interesse der Antragstellerin an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen den Maßnahmebescheid nicht, denn dessen Rechtswidrigkeit kann der Senat im Rahmen der summarischen Prüfung nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststellen. Er entspricht voraussichtlich den gesetzlichen Vorgaben des [§ 115 Abs. 2 Satz 1 SGB XI](#). Danach entscheiden die Landesverbände der Pflegeassen nach Anhörung des Trägers der Pflegeeinrichtung und der beteiligten Trägervereinigung unter Beteiligung des zuständigen Trägers der Sozialhilfe, welche Maßnahmen zu treffen sind, soweit bei einer Prüfung nach diesem Buch Qualitätsmängel festgestellt werden. Er erteilt dem Träger der Einrichtung hierüber einen Bescheid und setzt ihm darin zugleich eine angemessene Frist zur Beseitigung der festgestellten Mängel.

c.

Der Bescheid ist formell rechtmäßig ergangen.

Bei einer Prüfung nach [§ 114a SGB XI](#) durch den MDK am 20. Mai 2014 sind Qualitätsmängel bei der Antragstellerin festgestellt worden. Diese sind im Prüfbericht vom 3. Juni 2014 dokumentiert worden. Dort sind auch Empfehlungen zur Beseitigung der festgestellten

Qualitätsmängel gegeben worden.

Der vdek hat, handelnd für die Landesverbände der Pflegekassen Sachsen-Anhalt, den streitigen Bescheid erteilt. Der vdek ist gemäß [§ 52 Abs. 1](#), 4 SGB XI berufen, deren Aufgaben i.S.v. [§ 115 SGB XI](#) wahrzunehmen. Er hat im Vorfeld die schriftliche Zustimmung zu dem beabsichtigten Bescheid von allen von ihm vertretenen Pflegekassen eingeholt. Ferner hat er die Sozialagentur Sachsen-Anhalt von der beabsichtigten Entscheidung in Kenntnis gesetzt. Die Antragstellerin ist vor der Bescheiderteilung zu der beabsichtigten Entscheidung angehört worden.

d.

Der Bescheid entspricht auch inhaltlich den gesetzlichen Vorgaben des [§ 115 Abs. 2 Satz 1 SGB XI](#) und des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts (SGB X).

a.a.

Die Antragsgegner haben im Bescheid vom 9. September 2014 entschieden, dass und welche Maßnahmen zur Beseitigung der vom MDK festgestellten Qualitätsmängel zu treffen sind. Zugleich haben sie eine angemessene Frist zur Beseitigung der festgestellten Mängel gesetzt. Diese Vorgehensweise entspricht den gesetzlichen Vorgaben des [§ 115 Abs. 2 Satz 1 SGB XI](#).

Soweit die Antragstellerin in der Anhörung am 18. Juli 2014 angeführt hat, bestimmte Mängel lägen gar nicht vor (etwa: Einwirkungszustand Ernährungszustand, Beschäftigung/Freizeitangebote bei Demenz, Einwilligungen/Genehmigungen bei freiheitsentziehenden Maßnahmen) bzw. seien unmittelbar abgestellt worden, hat dies keinen Einfluss auf die Verpflichtung zur Festlegung von Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel. Die Anspruchsvoraussetzungen für den streitigen Maßnahmenbescheid sind dadurch nicht entfallen. Denn die Antragsgegner hatten den Bescheid nicht auf der Grundlage der Schilderung der Antragstellerin über eine Beseitigung bzw. das Nichtvorliegen von Mängeln zu erteilen. Vielmehr war nach der gesetzlichen Konzeption die zu treffenden Maßnahmen anhand der vom MDK zuvor festgestellten Mängel festzusetzen. Dieser ist auch berufen, im Rahmen einer Nachprüfung das Abstellen der beanstandeten Mängel festzustellen.

b.b.

Der Bescheid vom 9. September 2014 ist hinreichend bestimmt i.S.v. [§ 33 Abs. 1 SGB X](#).

Das von der Antragstellerin geforderte Verlangen ist aus dem Blickwinkel eines verständigen Empfängers vollständig, klar und unzweideutig erkennbar. Zu Recht hat das Sozialgericht darauf abgestellt, dass insoweit auf eine durch Versorgungsvertrag gemäß [§ 72 Abs. 1 SGB XI](#) zur stationären Pflege zugelassene Pflegeeinrichtung abzustellen ist (so auch: LSG für das Land Nordrhein-Westfalen, a.a.O., Rn. 26). Da im Versorgungsvertrag Art, Inhalt und Umfang der allgemeinen Pflegeleistungen festgelegt werden, sind dem verständigen Vertragspartner die Maßstäbe und Grundsätze für Qualität und Qualitätssicherung in einer vollstationären Pflegeeinrichtung bekannt. Denn diese sind die Geschäftsgrundlage der Vertragsbeziehungen.

Dabei kann von dem verständigen Adressaten verlangt werden, bei Unklarheiten ggf. auf den Gesamthalt des Bescheids oder auf weitere Unterlagen - wie hier die Darstellung der jeweils festgestellten Mängel vor den jeweiligen Maßnahmen sowie den Prüfbericht des MDK - zurückzugreifen (vgl. dazu BSG, Urteil vom 17. Dezember 2009, [B 4 AS 20/09 R](#) (13)).

Die im streitigen Bescheid von der Antragstellerin verlangten Verhaltensvorgaben sind nach diesen Maßstäben in sich widerspruchsfrei. Die Antragsgegner verlangen von der Antragsgegnerin, die verschiedenen im Prüfbericht des MDK festgestellten Mängel bei der vertraglich vereinbarten Versorgung der Heimbewohner sofort oder innerhalb von bestimmten Fristen abzustellen. Zu den jeweils im Einzelnen beschriebenen Mängeln geben Sie in den Maßnahmen teilweise konkrete Handlungsaufforderungen, teilweise aber auch beispielhafte Empfehlungen für verschiedene Wege zur Mängelbeseitigung.

Der Einwand der Antragstellerin, der Bescheid enthalte keinen vollstreckungsfähigen Inhalt und sei deshalb nicht hinreichend bestimmt, geht fehl. Zu Recht hat das Sozialgericht festgestellt, dass die Antragsgegner hinsichtlich der angeordneten Maßnahmen gar keine Vollstreckungsbefugnisse haben. Eine zwangsweise Durchsetzung des Maßnahmenbescheids mit Mitteln des Vollstreckungsrechts ist gesetzlich nicht angelegt. Die Umsetzung der Maßnahmen obliegt vielmehr allein der Antragstellerin. Eine Nichtabstellung der festgestellten Versorgungsmängel kann allenfalls in einem späteren Verfahren zur Kündigung des Versorgungsvertrags führen (so auch: LSG für das Land Nordrhein-Westfalen, a.a.O., Bayerisches Landessozialgericht, Urteil vom 8. Juli 2014, [L 2 P 80/13](#), Rn. 37).

Der Senat teilt auch im Übrigen die Auffassung des Sozialgerichts, wonach in dem Bescheid enthaltenen einzelnen Maßnahmen dem Bestimmtheitsgebot des [§ 33 SGB X](#) entsprechen. Es liegt in der Natur der Sache, dass der Antragstellerin die Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel nicht bis "in den kleinsten Handgriff" vorgeben können. Die Frage, welche Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot zu stellen sind, hängt immer von der Eigenart des Sachgebiets ab. Insbesondere kann von Bedeutung sein, inwieweit dieses einer Regelung zugänglich ist und in angemessener Weise normativ erfasst werden kann (so auch zum rechtsstaatlichen Gebot der Gesetzesbestimmtheit: Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 12. Mai 1987, [2 BvR 1226/83](#), [2 BvR 101/84](#), [2 BvR 313/84](#), Rn. 155,156).

Maßstab für die Prüfung des Bestimmtheitsgebots sind die vertraglichen Beziehungen zwischen der Antragstellerin und der Antragsgegnerin. Grundlage des Versorgungsvertrags sind die allgemeinen Maßstäbe und Grundsätze für Qualität und Qualitätssicherung in einer vollstationären Pflegeeinrichtung. Daraus folgt, dass die Maßnahmen zu Recht teilweise ganz konkrete Handlungsanweisungen enthalten (z.B.: fachgerechte und vollständige Dokumentation ärztlich verordneter Medikamente und deren Einnahme), teilweise aber auch allgemeinere Angaben, soweit der Pflegeeinrichtungen insoweit ein Spielraum zur Durchführung der vertraglich vereinbarten Pflege eingeräumt ist (z.B. geeignete individuelle Maßnahmen zur sozialen Betreuung).

Keinesfalls ergibt sich aus den Ausführungen im Bescheid zu den einzelnen Mängeln, dass die Antragstellerin wegen Widersprüchlichkeiten

nicht in der Lage wäre, das von ihr verlangte Verhalten zu erkennen.

c.c.

Die in dem Bescheid aufgeführten Maßnahmen sind auch jeweils geeignet, die vom MDK festgestellten Mängel zu beseitigen. Sie enthalten auch keine Handlungsanweisungen, die über die vertraglichen Verpflichtungen der Antragstellerin im Rahmen des Versorgungsvertrags oder über deren gesetzliche Befugnisse hinausgingen.

Im Einzelnen gilt hinsichtlich der Einwendungen der Antragstellerin zu einzelnen Maßnahmen:

Die Maßnahme einer nachvollziehbaren Darstellung der aktiven Kommunikation mit dem Arzt in der Pflegedokumentation sowie einer Kontaktaufnahme bei relevanten Veränderungen im Zusammenhang mit verordneten ärztlichen Leistungen (Kap. 10 Nr. 1) ist nach Auffassung des Senats nicht zu beanstanden. Verlangt werden eine Zusammenarbeit mit dem Arzt je nach medizinischer Erforderlichkeit, und eine nachvollziehbare Darstellung in der Dokumentation. Aus den vorangestellten Feststellungen des MDK ist erkennbar, wann eine beanstandungswürdige Kommunikation mit dem Arzt vorgelegen hat (z.B. mehrfach verweigerte Einnahme ärztlich verordneter Medikamente, keine Mitteilung eines relevanten Gewichtsverlusts).

Die Maßnahme einer fachgerechten und vollständigen Dokumentation der ärztlich verordneten Medikamente sowie deren Einnahme (Kap. 10 Nr. 2) ergibt sich eindeutig aus den weiteren Darstellungen zu diesem Maßnahmeverlangen.

Die Maßnahme des Versehens bestimmter Medikamente mit Anbruchs- oder Verfallsdatum (Kap. 10 Nr. 3) kann nur so verstanden werden, dass dies für die Medikamente gelten soll, die nach Anbruch nur eine bestimmte Zeit lang verwendbar sind. Die Verwendung des Worts "sollte" im Zusammenhang mit schriftlichen Leitlinien oder Standards ist eindeutig eine Empfehlung, aber keine bindende Anweisung. Mögliche andere Vorgehensweisen zur Gewährleistung der Sicherheit im Umgang mit Medikamenten werden dadurch nicht ausgeschlossen.

Die Maßnahme zur systematischen Schmerzeinschätzung (Kap. 10 Nr. 4) ist ebenfalls eindeutig und ausführbar. Keinesfalls kann sie so verstanden werden, dass nach jeder Schmerzdokumentation unmittelbar eine erneute Schmerzbeurteilung verlangt werde. Diese Lesart der Antragstellerin muss insoweit geradezu als böswillig bezeichnet werden. Vielmehr enthält der Bescheid ausführliche Hinweise über die Bedeutung einer Schmerzbeurteilung für die Lebensqualität des Bewohners, insbesondere bei eingeschränkter Kommunikationsfähigkeit. Soweit in diesem Zusammenhang eine enge Kooperation mit dem Arzt verlangt wird, ist die Maßnahme so zu verstehen: es ist alles Erforderliche zu unternehmen, was im Einzelfall aus medizinischer Sicht erforderlich ist.

Die Handlungsanweisung individuell geeigneter Maßnahmen zur Sturzprophylaxe (Kap. 11 Nr. 1) begegnet ebenfalls keinen Bedenken. Selbstverständlich muss immer im jeweiligen Einzelfall geprüft werden, welche Maßnahmen erforderlich und geeignet sind. Dabei kann es jedoch auch Maßnahmen geben, die generell allen Bewohnern zu Gute kommen können. Die Hinweise auf die Beseitigung von Stolperfallen, eine Verbesserung der Beleuchtung oder den Einsatz geeigneter Hilfsmittel o.ä. sind nur beispielhafte Aufzählungen.

Die Maßnahme der notwendigen Einschätzung eines Dekubitusrisikos bei Pflegebedürftigen, bei denen eine Gefährdung nicht ausgeschlossen werden kann (Kap. 11 Nr. 2), ist geeignet zur Beseitigung von Mängeln im Umgang mit Dekubitusrisiken. Die Abgrenzung von nicht gefährdeten und gefährdeten Bewohnern ist anhand pflegerischer Qualitätsstandards zu beantworten.

Die Maßnahme der Ermittlung von Risiken bei der Nahrungs- und Flüssigkeitsversorgung (Kap.12) begegnet keinen Bedenken. Sie enthält eindeutige und zur Mängelbeseitigung geeignete Vorgaben (Erkennen und Dokumentieren von Einschränkungen in der selbstständigen Nahrungs- und Flüssigkeitsaufnahme oder Anzeichen einer Mangelernährung). Der Einwand der Antragstellerin, wie denn gemessen werden solle, ob vorliegende Risiken ausreichend ermittelt wurden, geht völlig fehl. Maßstab sind die Grundsätze für Qualität und Qualitätssicherung in einer vollstationären Pflegeeinrichtung, die Grundlage des Versorgungsvertrages sind.

Auch die Maßnahme der Ermittlung früherer Essgewohnheiten ist nicht zu beanstanden. Der Einwand der Antragstellerin, was denn passieren solle, falls dies nicht gelänge, ist nicht nachvollziehbar. Schon durch die Verwendung des Worts "insbesondere" wird deutlich, dass es sich um eine beispielhafte Aufzählung handelt. Die Maßnahme, bei Bedarf den Hausarzt/weitere Berufsgruppen zu konsultieren, ist ebenfalls nachvollziehbar. Eine solche Bedarfslage liegt immer dann vor, wenn aufgrund von Ernährungsschwierigkeiten eine Verschlechterung des Gesundheitszustands des Bewohners zu befürchten ist. Andere Berufsgruppen könnten beispielsweise Ernährungsberater sein.

Die Einwendungen der Antragstellerin hinsichtlich der Maßnahme zur Beseitigung von Mängeln im Bereich der Harninkontinenz (Kap. 13) sind ebenfalls nicht überzeugend. Erforderlich sind die jeweils benötigten Maßnahmen in den jeweils erforderlichen zeitlichen Intervallen. Die Unterschiedlichkeit menschlicher Individuen lässt keine abstrakt-generellen konkreten Vorgaben und Zeitintervalle zu.

Das gleiche gilt für die vorgegebene Maßnahme zum Umgang mit Demenzerkrankungen (Kap. 14). Die vorgesehenen Handlungsanweisungen sind geeignet, die diesbezüglichen vom MDK festgestellten Mängel zu beseitigen.

Die Hinweise in den Maßnahmen zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen (Kap. 16) sind entgegen der Darstellung der Antragstellerin nicht widersprüchlich und in sich unverständlich. Die Ausführungen zur freiwilligen Einwilligung in solche Maßnahmen oder zur fehlenden Einwilligungsfähigkeit geben lediglich die zivilrechtliche Rechtsprechung wieder. Diese ist von der Antragstellerin im Rahmen des Heimvertrags mit dem Bewohner ohnehin zu beachten.

Für die Einwände bezüglich der Maßnahme geeigneter individuellen Maßnahmen zur sozialen Betreuung (Kap. 16 Nr. 2) gilt: Erforderlich sind jeweils geeignete Maßnahmen in den jeweils erforderlichen zeitlichen Intervallen, je nach Einschränkung der Leistungsfähigkeit und Hilfebedarf der Heimbewohner.

Schließlich geht auch der Einwand zu Maßnahmen der Dokumentation situationsgerechten Handelns fehl (Kap. 16 Nr. 3). Aus der

Darstellung der Mängelauflistung des MDK sowie den Ausführungen zu den notwendigen Eintragungen im Pflegebericht ergibt sich eindeutig, dass darunter ein situationsbedingtes Abweichen von der Pflegeplanung aus bestimmten Gründen zu verstehen ist. Dieses ist dann jeweils zu dokumentieren.

Soweit die jeweiligen Maßnahmen unterschiedliche Fristen zur Umsetzung enthalten, ist dies von der Antragstellerin nicht mit Sachgründen gerügt worden.

d.d.

Die Einwände der Antragsgegnerin hinsichtlich des Vorliegens von Ermessensfehlern gehen fehl.

Zu Unrecht geht die Antragstellerin davon aus, aufgrund ihrer Stellungnahme im Anhörungsverfahren vom 18. Juli 2014 hätten die Antragsgegner nach pflichtgemäßem Ermessen von einer Bescheiderteilung absehen müssen. [§115 Abs. 2 Satz 1 SGB XI](#) enthält keine Befugnis, bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen nach pflichtgemäßem Entschließungsermessen von der Erteilung eines Bescheids abzusehen ("ob").

Lediglich über die jeweiligen Maßnahmen, die zur Beseitigung der zuvor festgestellten Qualitätsmängel geeignet sind, ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden ("soweit"). Hinsichtlich des insoweit zu prüfenden Maßstabs der Geeignetheit der geforderten Maßnahmen zur Mängelbeseitigung hält der Senat den angefochtenen Bescheid nicht offenkundig für fehlerhaft. Vielmehr sind die Maßnahmen zu den einzelnen Mängeln insgesamt geeignet, diese zu beseitigen.

Die Antragsgegner haben im streitigen Bescheid auch die Interessen der Antragstellerin gegen die berechtigten Interessen der Pflegekassen und ihrer Versicherten gegeneinander abgewogen. Sie haben einen besonderen Handlungsbedarf für die Maßnahmen gesehen, da die optimale Versorgung der betreuten Pflegebedürftigen nicht sichergestellt sei. Darüber hinaus haben sie auf die Verstöße gegen die vertraglich zu erfüllenden Grundsätze der Qualität und Quantitätssicherung nach [§ 113 SGB XI](#) verwiesen. Diese Erwägungen begegnen keinen durchgreifenden Bedenken. Die Antragstellerin hat in ihren Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung auch keine Gründe vorgebracht, weshalb ausnahmsweise die Interessen der Pflegekassen und Versicherten hinter ihren Interessen zurück stehen sollen. Insbesondere hat sie unter dem 18. Juli 2014 mitgeteilt, dass die gerügten Mängel entweder nicht vorlägen, oder aber bereits Maßnahmen eingeleitet worden sind. Es ist daher nicht erkennbar, dass die Antragstellerin - etwa aus wirtschaftlichen Gründen - zur Umsetzung der Maßnahmen nicht in der Lage wäre.

Der Senat kann auch nicht erkennen, dass die im streitigen Bescheid enthaltenen Maßnahmen "unverhältnismäßig" wären. Verlangt werden lediglich Handlungsweisen, die dem im Versorgungsvertrag und den Rahmenempfehlungen nach [§§ 72, 75 SGB XI](#) enthaltenen Standard entsprechen.

3.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird nach [§ 63 Abs. 1 Satz 1](#) Gerichtskostengesetz (GKG) endgültig auf 2.500 EUR festgesetzt. Insoweit verweist der Senat auf den Beschluss über die vorläufige Kostenfestsetzung vom 14. April 2005.

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 197a SGG](#) i.V.m. [§ 154 Abs. 1](#) Verwaltungsgerichtsordnung.

Der Beschluss ist mit der Beschwerde nicht anfechtbar ([§ 177 SGG](#), [§ 68 Abs. 1 Satz 5](#) i.V.m. [§ 66 Abs. 3 Satz 3 GKG](#)).

Rechtskraft

Aus

Login

SAN

Saved

2015-12-15