

L 4 P 4599/02

Land
Baden-Württemberg
Sozialgericht
LSG Baden-Württemberg
Sachgebiet
Pflegeversicherung
Abteilung
4
1. Instanz
SG Karlsruhe (BWB)
Aktenzeichen
S 9 P 822/99
Datum
30.10.2002
2. Instanz
LSG Baden-Württemberg
Aktenzeichen
L 4 P 4599/02
Datum
27.01.2006
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
-
Datum
-
Kategorie
Urteil
Die Berufung des Klägers wird zurückgewiesen.

Außergerichtliche Kosten des Berufungsverfahrens sind nicht zu erstatten.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

Streitig ist zwischen den Beteiligten die Zustimmung zur Abrechnung eines Investitionskostenzuschlags nach [§ 82 Abs. 3](#) des Elften Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB XI) in Höhe von DM 24,68 (= EUR 12,62) je Berechnungstag rückwirkend ab 01. Oktober 1998.

Der Kläger plante seit 1996 als Träger den Betrieb einer Tagesstätte für ältere Menschen (TPF) mit zwölf Plätzen auf einer Teilfläche von 273,65 Quadratmetern im ersten Obergeschoss eines neu zu errichtenden mehrgeschossigen Wohn- und Geschäftshauses in der Schulstraße in Donaueschingen, die als Teileigentum erworben werden sollte. Die TPF wurde am 01. Oktober 1998 in Betrieb genommen. Sie bietet Tagespflege nach [§ 41 SGB XI](#) an. Ihre Auslastung liegt bei 90 vom Hundert (v.H.). Es besteht, nachdem am 31. August 1998 eine Abrechnungsgenehmigung mit der beendenden Absichtserklärung zum Abschluss eines entsprechenden Vertrags abgegeben worden war, ein Versorgungsvertrag nach den [§§ 72, 73 SGB XI](#) vom 18. Februar 2005.

Am 12. September 1996 hat der Kläger beim damaligen Landeswohlfahrtsverband (LWV) Baden Förderung für die Einrichtung beantragt. Der LWV Baden war damals Förderbehörde nach § 9 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Pflegeversicherung in Baden-Württemberg (Landespflegegesetz - LPfVG) vom 20. Juli 1995 (GBl. für Baden-Württemberg 1995, 665) und nach § 13 LPfVG in der Fassung des Gesetzes vom 16. Dezember 1996 (GBl. für Baden-Württemberg 1996, 781) seit 01. Januar 1997 auch zuständige Landesbehörde für die Zustimmung im Sinne des [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#). Der LWV Baden wurde nach Art. 177 § 1 des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (VRG) vom 12. Juli 2004 (GBl. für Baden-Württemberg 2004, 469) zum 31. Dezember 2004 aufgelöst. Er gilt zwar nach seiner Auflösung gemäß Art. 177 § 3 Abs. 1 Satz 1 a.a.O., längstens bis zur Abwicklung der Jahresrechnung 2007, als fortbestehend, soweit der Zweck der Abwicklung es erfordert. Die Abwicklungsaufgaben werden seit 01. Januar 2005 durch den Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS; im Folgenden: Beklagter) wahrgenommen, der ab 01. Januar 2005 nach § 13 LPfVG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 1 LPfVG in der Fassung des Art. 127 Nr. 4 Buchst. a Doppelbuchstabe aa VRG für die Zustimmung im Sinne des [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) zuständig ist. Aufgrund des Förderungsantrags, wobei der Kläger am 25. Juni 1997 einer Festbetragsförderung nach § 9 Abs. 4 Satz 3 LPfVG zugestimmt hatte, erging der Bewilligungsbescheid des LWV vom 11. Juli 1997. Für die Errichtung der Einrichtung wurden als Festbetrag nach § 9 Abs. 4 LPfVG Fördermittel in Höhe von DM 564.833,00 bewilligt. Die Förderung erfolgt im Wege der Projektförderung als Zuschuss aus Haushaltsmitteln des Staatshaushaltsplans 1997. Ihr lägen förderungsfähige Gesamtkosten in Höhe von DM 941.388,00 zugrunde. Diese Gesamtkosten seien auch Grundlage für die gesonderte Berechnung nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#). Darüber hinaus anfallende Kosten sollten voll zu Lasten des Klägers als Antragsteller gehen und den Bewohnern bzw. Kostenträgern nicht in Rechnung gestellt werden. Dem bestandskräftig gewordenen Bescheid war ein Finanzierungsplan beigelegt. Grundlage des Bescheids bildeten der Antrag des Klägers vom 12. September 1996, das Ergebnis der bautechnischen Prüfung gemäß dem Prüfvermerk vom 10. April 1997, der Bericht des LWV über die Antragsprüfung vom 07. November 1996, die Zustimmung des Klägers zur Festbetragsförderung vom 25. Juni 1997 sowie die Empfehlung des Ständigen Ausschusses vom 28. November 1996. In dem Prüfvermerk zur fachlichen Prüfung war festgestellt worden, dass der Kläger für die Erwerbskosten des Teileigentums, ohne die nicht förderungsfähigen Grundstücks- und Erschließungskosten, DM 992.075,00 veranschlagt hatte. Aufgrund der Prüfung und unter Berücksichtigung des hochwertigen Standorts wurde der Betrag von DM 988.383,00 (brutto) für angemessen erachtet. Die geringfügige Kostenänderung ergab sich aufgrund der Reduzierung der Ausstattungskosten. Die Annahme der

förderungsfähigen Gesamtkosten in Höhe von DM 941.388,00 ergab sich aufgrund der Berücksichtigung der Förderobergrenze für Tagespflege von DM 78.449,00 pro Platz.

Am 07. August 1998 teilte der Kläger dem LWV mit, um die TPF wirtschaftlich betreiben zu können, sei auf der Grundlage einer Öffnungszeit an 240 Tagen und einer Auslastung von 80 v.H. eine Investitionskostenberechnung erstellt worden. Unter Berücksichtigung von Gebäudekosten in Höhe von DM 1.238.954,00 und Inventarkosten von DM 168.000,00 sei die Zustimmung für Investitionskosten in Höhe von DM 22,91 pro Abrechnungstag erforderlich. Im Rahmen der Anhörung nach [§ 24](#) des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB X) äußerte sich der LWV gegenüber dem Kläger mit Schreiben vom 16. September 1998 dahin, dass eine Zustimmung nur in Höhe von DM 7,11 (= EUR 3,64) je Berechnungstag möglich sei. Basis für die Ermittlung des Werts nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) seien die von den Landeswohlfahrtsverbänden erarbeiteten und zum 01. Dezember 1997 in Kraft getretenen "Richtlinien zur gesonderten Berechnung betriebsnotwendiger Investitionsaufwendungen nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#)" (Richtlinien). Aus [§ 1 Abs. 3](#) der Richtlinien ergebe sich, dass für die anerkennungsfähigen betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen der Bewilligungsbescheid vom 11. Juli 1997 maßgeblich sei. Darin seien die anerkennungs- und förderungsfähigen Kosten bestandskräftig mit DM 941.388,00 verbindlich festgelegt worden. Im Förderbescheid sei ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass die anerkannten förderfähigen Gesamtkosten auch Grundlage für die gesonderte Rechnung nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) seien. Darüber hinaus anfallende Kosten gingen voll zu Lasten des Klägers und könnten den Bewohnern bzw. Kostenträgern nicht in Rechnung gestellt werden. Die Berechnung des Klägers gehe von wesentlich höheren Werten als denjenigen im Förderbescheid aus. [§ 2 Abs. 2](#) der Richtlinien lege auch die Auslastung und die Öffnungstage fest. Dabei gehe die Berechnung des Klägers von einer wesentlich geringeren Auslastung und weniger Öffnungstagen aus. Im Rahmen der Anhörung machte der Kläger mit Schreiben vom 30. September 1998 geltend, maßgebend für die Zustimmung sei allein [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#). Danach seien diejenigen Kosten gesondert berechenbar, die durch die öffentliche Förderung nicht vollständig gedeckt seien. Der LWV habe seiner Berechnung die Richtlinien zugrunde gelegt. Diese seien jedoch lediglich Verwaltungsinternum. Sie hätten keine rechtliche Bindung für ihn. Die gesonderte Berechnung könne nicht abschließend durch den Förderbescheid bestimmt werden, wenn es, wie hier, zu unvermeidbaren Mehrkosten und dem daraus folgenden Mehraufwand gekommen sei. Andernfalls griffen die Richtlinien in unzulässiger Weise in sein wirtschaftliches Selbstbestimmungsrecht ein, indem die ihm zustehende Refinanzierung verweigert werde. Die entstandenen Mehrkosten hätten verschiedene Gründe. Die TPF liege im Zentrum von Donaueschingen. Deswegen seien die Gebäudekosten entsprechend höher und der Tagesstättenplatz teurer. Auch die Inventarkosten seien erheblich höher. Die Anschaffung eines VW-Busses und der Einbau einer Personensuchanlage kämen zu den Kosten im Förderbescheid hinzu; sie seien dort nicht berücksichtigt. Die Richtlinien schrieben den Einbau eines Pflegebads nicht vor. Es gebe jedoch viele ältere pflegebedürftige Menschen, die aufgrund der individuellen häuslichen Gegebenheiten nicht mehr baden könnten. Die TPF biete diesen Gästen die Möglichkeit an, ab und zu ein Bad zu nehmen und die Gesamtkörperpflege entspannt zu erleben. Der Einbau eines Pflegebads sei wichtiger Bestandteil der Konzeption der Einrichtung. Das Pflegebad sei Bestandteil der Gebäudekosten und müsse bei der Berechnung berücksichtigt werden. Gleiches gelte für den dazugehörenden Lift. Mit Bescheid vom 20. Oktober 1998 erteilte der LWV gegenüber dem Kläger die Zustimmung zur gesonderten Berechnung von Aufwendungen im Sinne des [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) für die TPF für Tagespflege in der TPF in Höhe von DM 7,11 je Berechnungstag ab 01. Oktober 1998. Dabei wurden Gebäude- und Inventarkosten in Höhe von DM 941.388,00 DM sowie eine Auslastung von 90 v.H. bei 250 Öffnungstagen zugrunde gelegt. Mit dem dagegen eingelegten Widerspruch wiederholte der Kläger sein Vorbringen im Anhörungsverfahren. Der Widerspruch blieb erfolglos. Im Widerspruchsbescheid des LWV Baden vom 04. Februar 1999 wurde u.a. ausgeführt: Das Pflegeversicherungs-Gesetz (PflegeVG) und das LPfIG stünden unter der Maßgabe der Wirtschaftlichkeit. Dieser Wirtschaftlichkeitsgrundsatz müsse sich somit auch in den Richtlinien widerspiegeln. Deshalb könnten bei der gesonderten Berechnung nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) Mehrkosten, die nach Erteilung des Förderbescheids entstünden, obwohl die Kostenberechnung vorher geprüft worden sei, nicht anerkannt werden. Eine Überprüfung der Kostenberechnung vor Erteilung eines Förderbescheids hätte keinen Sinn, wenn der Förderbescheid keine Bindewirkung entfalten würde. Nach der Verordnung der Landesregierung zur Förderung von Pflegeheimen nach dem LPfIG (PflegeheimFVO) vom 18. Juni 1996 (GBl. für Baden-Württemberg 1996, 451) könnten mit maximal DM 78.449,00 pro Platz für den Bau einer teilstationären Pflegeeinrichtung (Tagespflege) alle eine teilstationäre Pflegeeinrichtung notwendigen Einrichtungen geschaffen werden. Dem Förderbescheid seien als Baukosten DM 78.449,00 pro Platz zugrunde gelegt worden. Somit könnten für die Einrichtung auch danach keine höheren Kosten, als in dem Förderbescheid berücksichtigt, geltend gemacht werden. Die Einrichtung habe keine Nachfinanzierung bzw. Nachförderung aufgrund der Mehrkosten beantragt.

Deswegen erhob der Kläger am 05. März 1999 Klage beim Sozialgericht (SG) Karlsruhe, mit der er die Zustimmung des Beklagten zur Berechnung von Investitionskosten in Höhe von DM 24,68 je Berechnungstag begehrte. Dieser Betrag ergebe sich nach dem vorgelegten Jahresprüfbericht für das Jahr 1999 unter Berücksichtigung einer Auslastung von 90 v.H. ... Er habe einen Anspruch auf Erteilung der begehrten Zustimmung. Die Entscheidung darüber, ob die durch öffentliche Förderung nicht vollständig gedeckten betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen nach [§ 82 Abs. 2 SGB XI](#) den Pflegebedürftigen gesondert in Rechnung gestellt werden dürften, treffe die Pflegeeinrichtung. Der Wortlaut des [§ 82 Abs. 3 Satz 1 SGB XI](#) stelle diese Entscheidung in das Ermessen der Pflegeeinrichtung. Dem Beklagten als zuständige Landesbehörde sei für die Zustimmung kein Ermessen eingeräumt; die Erteilung der Zustimmung sei eine gebundene Entscheidung. Die Entscheidung über die Zustimmung beschränke sich auf die Kontrolle, ob tatsächlich nur die in [§ 82 Abs. 3 Satz 1 SGB XI](#) genannten Kosten und diese in zutreffender Höhe gesondert berechnet würden. Das Gesetz verweise in [§ 82 Abs. 3 Satz 2 SGB XI](#) hinsichtlich der näheren Bestimmungen auf das Landesrecht, insbesondere auch zu Art, Höhe und Laufzeit sowie zur Verteilung der gesondert berechenbaren Aufwendungen auf die Pflegebedürftigen. Im LPfIG fänden sich keine einschlägigen Bestimmungen. Vor Erlass entsprechender formeller landesrechtlicher Vorschriften sei der Beklagte somit auf die oben genannte Kontrolle hinsichtlich Art und Höhe der Aufwendungen beschränkt. Soweit diese Voraussetzungen erfüllt seien, sei die Zustimmung zu erteilen. Das Gesetz verweise ausdrücklich auf Landesrecht. Ihr gegenüber sei die Bezugnahme des Beklagten auf die Richtlinien unzulässig. Diese stellten lediglich eine verwaltungsinterne Vorschrift ohne unmittelbare Wirkung nach außen dar. Die Richtlinien könnten die Gesetzeslücke unter Beachtung der Wesentlichkeitstheorie nicht schließen. Die Zustimmung zur gesonderten Berechnung sei somit zu erteilen, wenn Art und Höhe der Aufwendungen im Sinne des [§ 82 Abs. 3 Satz 1 SGB XI](#) zuträfen. Im Falle der TPF seien ihre tatsächlichen Investitionen höher als die im Förderbescheid angenommenen. Die Überschreitung sei u.a. durch den Einbau eines Pflegebads mit Lift begründet. Auch dabei handle es sich um betriebsnotwendige Investitionskosten. Der Kläger reichte auch ein betriebswirtschaftliches Gutachten des Prof. Dr. Heister zur Berechnung betriebsnotwendiger Investitionsaufwendungen ein. Der Beklagte trat der Klage unter Vorlage der Verwaltungsakten und der Richtlinien entgegen. Er reichte weitere Unterlagen ein, darunter den Verwendungsnachweis des Klägers vom 13. Dezember 1999, einen Vermerk über die Prüfung des Verwendungsnachweises vom 21. Januar 2000 sowie ein Schreiben des Klägers vom 01. Februar 2000 mit der Baubeschreibung des TPF. Er trug vor, der von ihm ermittelte Betrag von DM 7,11 pro Berechnungstag sei korrekt. Sie habe die Richtlinien berücksichtigt sowie auch den Beschluss des Bundessozialgerichts (BSG) vom 31. Januar 2000 ([B 3 SF 1/99 R = SozR 3-1500 § 51 Nr. 25](#)).

Darin habe das Gericht festgestellt, dass die Zustimmung der Landesbehörde in erster Linie der dem SGB XI zuzuordnenden Ermittlung der Vergütung der Pflegeeinrichtungen diene, um einerseits den Pflegebedürftigen vor Übervorteilung zu schützen und andererseits einen Missbrauch öffentlicher Gelder zu verhüten. Zum Zeitpunkt der Beratung im Ständigen Ausschuss sei davon ausgegangen worden, dass der Kläger zu dem im Prüfverfahren genannten Festpreis voll ausgestattete Räumlichkeiten für den Betrieb einer Tagespflegeeinrichtung erwerbe. Dem Kläger sei bekannt gewesen, dass die im Rahmen der beruflichen Prüfung festgestellte Kosten als angemessen und ausreichend erachtet worden seien. Bei Durchsicht des Verwendungsnachweises vom 13. Dezember 1999 ergebe sich, dass der Kläger über den Festpreis hinausgehende Ausstattungen und Inventar angeschafft habe. Wäre zum Zeitpunkt der Beratung des Projekts im Ständigen Ausschuss die Höhe der tatsächlich verausgabten Kosten von DM 1.282.488,00 bekannt gewesen, hätte dies eine Ablehnung des Förderantrags wegen Unwirtschaftlichkeit zur Folge gehabt. Die Zustimmung zu dem vom Kläger geltend gemachten Betrag würde eindeutig eine Übervorteilung der Pflegebedürftigen darstellen. Es sei zu berücksichtigen, dass der genehmigte Investitionskostenzuschlag pro Berechnungstag bei anderen geförderten vergleichbaren Tagespflegeeinrichtungen zwischen DM 5,34 und DM 7,58 liege. Die Richtlinien stünden mit den gesetzlichen Vorgaben in Einklang. Es könne nicht alleine der Kläger bestimmen, in welcher Höhe er sich zu Lasten der zu pflegenden Personen refinanzieren wolle. Das vom Kläger vorgelegte betriebswirtschaftliche Gutachten sei als Privatgutachten hier nicht maßgebend. Es befasse sich auch nicht mit den gesetzlichen Vorgaben des [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) und treffe keine Aussage dazu, ob die auf Gebäude und Ausstattung entfallenden Kosten der TPF angemessen und betriebsnotwendig seien. Es könne nicht allein der Einrichtungsträger darüber befinden, was wirtschaftlich und sparsam sei. Die Entgelte seien nicht nach den Grundsätzen des Selbstkostendeckungsprinzips, sondern prospektiv zu ermitteln. [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) setze eine partielle Landesförderung voraus. Sinn und Zweck des Gesetzes bestehe aber primär darin, den Pflegebedürftigen vor Übervorteilung zu schützen und den Missbrauch öffentlicher Gelder zu verhüten. Hier habe es sich um eine Festbetragsfinanzierung gehandelt, der der Kläger zugestimmt habe. Eine Nachfinanzierung sei ausgeschlossen. Das SG erhob die Auskunft des Sozialministeriums Baden-Württemberg vom 18. Dezember 2000 und wies mit Urteil vom 30. Oktober 2002 die Klage ab. Es führte in dem den früheren Prozessbevollmächtigten des Klägers gegen Empfangsbekanntnis am 07. November zugestellten Urteil aus, der Beklagte habe seiner Zustimmungsentscheidung zu Recht den im Förderbescheid vom 11. Juli 1997 ausgewiesenen Betrag der förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von DM 941.388,00 zugrunde gelegt. Der Förderbescheid stelle die Gesamtkosten der Maßnahme bestandskräftig und - bezogen auf die hier streitgegenständliche Investitionsmaßnahme - abschließend fest. Aufgrund des Förderbescheids ergebe sich bindend und vorbehaltlos, inwieweit im Sinne von [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) die Investitionsaufwendungen des Klägers durch öffentliche Förderung gedeckt seien. Anspruch auf darüber hinausgehende Zustimmung des Beklagten zur gesonderten Berechnung von später entstandenen Mehraufwendungen habe der Kläger daher nicht. Im Übrigen wird auf die Entscheidungsgründe Bezug genommen.

Gegen das Urteil des SG hat der Kläger am 26. November 2002 mit Fernkopie Berufung beim Landessozialgericht (LSG) eingelegt. Er trägt vor, eine inhaltliche Bindung für die Zustimmung zur gesonderten Berechnung nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) ergebe sich nicht aus dem Förderbescheid vom 11. Juli 1997. Es fehle bereits an einer rechtserheblichen Regelung im Förderbescheid. Bei der Bemerkung im Bescheid vom 11. Juli 1997, die dort erwähnten Gesamtkosten seien auch Grundlage für die gesonderte Berechnung nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#), handle es sich nicht um eine Regelung im Sinne eines Verwaltungsakts nach [§ 31 SGB X](#). Dies sei ein bloßer Hinweis, jedoch kein feststellender Verwaltungsakt, was sich bei objektiver Auslegung ergebe. Das Zustimmungsverfahren nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) sei ein anderes Verfahren als das der Förderung durch das Land. Er habe bei der Entscheidung über die beantragte Förderung nicht bereits mit einer präjudiziellen Regelung für die Entscheidung im Zustimmungsverfahren rechnen müssen. Selbst bei Bejahung eines Verwaltungsakts wäre dieser unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BSG insoweit nichtig. Es habe nämlich im Förderverfahren noch kein Antrag zur Entscheidung über die Zustimmung nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) vorgelegen. Eine Bindungswirkung für das Zustimmungsverfahren ergebe sich auch nicht aus den Richtlinien. Diese stellten kein Außenrecht dar. Maßgebend seien allein der Wortlaut des [§ 82 SGB XI](#) sowie die näheren gesetzlichen Ausführungsbestimmungen in den §§ 13, 14 LPfG. Dies habe der Senat im Urteil vom 31. August 2001 ([L 4 P 5012/00](#)) klargestellt. Der Anspruch auf Zustimmung beziehe sich auf die tatsächlichen nicht durch Förderung gedeckten betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen im Sinne des [§ 82 Abs. 3 Satz 1 SGB XI](#). Eine einschränkende Auslegung der gesetzlichen Norm in dem Sinne, dass der Investitionskostenzuschlag von vornherein lediglich Kosten berücksichtigen könne, welche im Förderbescheid erwähnt worden seien, könne der Regelung nicht entnommen werden. In ihr komme zum Ausdruck, dass betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen stets dann zu berücksichtigen seien, wenn sie nicht durch öffentliche Förderung finanziert worden seien. Das Zustimmungsverfahren verfolge nur das Ziel, eine doppelte Berücksichtigung von Investitionskosten im Rahmen der Förderung einerseits und im Rahmen der gesonderten Berechnung gegenüber dem Pflegebedürftigen andererseits zu vermeiden bzw. zu verhindern. Er habe seine tatsächlichen betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen in Ansatz gebracht. [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) stelle für den Begriff der notwendigen Investitionsaufwendungen nicht auf den Förderbescheid der zuständigen Landesbehörde ab. Vielmehr sei bei den tatsächlich entstandenen Investitionsaufwendungen zunächst jeweils festzustellen, ob sie betriebsnotwendig gewesen seien. Es sei nicht Intention der gesetzlichen Regelung, betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen, die in dem Förderbescheid noch nicht berücksichtigt worden seien, bei der Berechnung des Zuschlags nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) von vornherein auszuklammern. Der Beklagte habe es bisher versäumt, zu dem geltend gemachten Betrag in Höhe von DM 24,68 substantiiert Stellung zu nehmen. Er habe nicht dargetan, welche Investitionsaufwendungen nicht betriebsnotwendig gewesen seien und damit in Abzug gebracht werden müssten.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts Karlsruhe vom 30. Oktober 2002 aufzuheben und den Beklagten unter Abänderung des Bescheids vom 20. Oktober 1998 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 04. Februar 1999 zu verurteilen, der gesonderten Berechnung von Investitionsaufwendungen nach [§ 82 Abs. 3](#) des Elften Buches des Sozialgesetzbuchs in Höhe von EUR 12,62 je Berechnungstag ab 01. Oktober 1998 zuzustimmen.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er hält das angegriffene Urteil für zutreffend. Zu Recht habe das Gericht entschieden, dass der Zustimmungsentscheidung der Betrag der förderungsfähigen Gesamtkosten in Höhe von DM 941.388,00 zugrunde zu legen sei, wie er im Förderbescheid vom 11. Juli 1997 ausgewiesen sei. Der Förderbescheid stelle eine verbindliche Entscheidung dar, die nicht lediglich als Auskunft oder Hinweis auf eine künftige rechtliche Beurteilung anzusehen sei. Es sei festgelegt worden, dass die Gesamtkosten auch Grundlage für die gesonderte

Berechnung nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) hätten sein sollen. Unerheblich sei, dass das Zustimmungsverfahren ein anderes Verfahren als das Verfahren über die Förderung von Pflegeheimen sei. Der Kläger habe auch ausdrücklich einer Festbetragsförderung nach § 9 Abs. 4 LPfIG zugestimmt. Er sei im Übrigen auch bei der Sitzung des ständigen Ausschusses am 28. November 1996 anwesend gewesen. Den Förderbescheid habe der Kläger nicht angefochten. Der Förderbescheid sei auch nicht nichtig; ihm habe das Ergebnis der baufachtechnischen Prüfung vom 10. April 1997 zugrunde gelegen. Mithin sei dem Kläger bekannt gewesen, dass die im Rahmen der baufachlichen Prüfung festgestellten Kosten als angemessen und ausreichend erachtet worden seien. Mehrkosten hätten nicht entstehen dürfen, denn ansonsten hätte das Vorhaben wegen Unwirtschaftlichkeit überhaupt nicht realisiert werden dürfen. Dem Kläger sei bewusst gewesen, dass beim Erlass des Förderbescheids die Errichtung einer funktionierenden Einrichtung mit entsprechend ausgebautem Raumprogramm erwartet worden sei. Er sei jedoch mit der preislich vorgegebenen Ausstattung nicht gänzlich zufrieden gewesen und habe deshalb im Rahmen von Sonderwünschen zusätzliche Anschaffungen getätigt. Mit der Realisierung dieser Sonderwünsche halte der Kläger gegenüber anderen geförderten Tagespflegeeinrichtungen eine bessere Ausstattung und Räumlichkeiten vor, die jedoch für die Betreuung der Tagespflegegäste nicht unbedingt erforderlich seien. Zwar begründeten die Richtlinien lediglich interne Bindungswirkung im Sinne einer gleichmäßigen Gesetzesausführung. Er sei jedoch berechtigt und verpflichtet, das Gesetz auszulegen. Mithin sei für die anerkennungsfähigen betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen der Förderbescheid maßgebend. Der Kläger habe bisher nicht schlüssig vorgetragen bzw. bewiesen, dass er einen Anspruch auf Zustimmung zum Betrag in Höhe von DM 24,68 habe. Dieser Betrag erscheine im Übrigen als völlig überzogen; sogar im vollstationären Pflegebereich werde nicht annähernd solch hohen Beträgen zugestimmt. Mit Schriftsatz vom 26. Januar 2005 hatte der Beklagte zunächst vorgetragen, der LWV Baden sei zum 31. Dezember 2004 aufgelöst worden. Zwar sehe Art. 177 § 3 VRG vor, dass der LWV nach seiner Auflösung für einen Übergangszeitraum als fortbestehend gelte. Diese Fiktion begründe jedoch keine fortdauernde Parteifähigkeit des LWV. Die Abwicklungsaufgaben nehme er wahr; er sei daher seit 01. Januar 2005 zuständige Landesbehörde für die Entscheidung über das Begehren des Klägers. Mit weiterem Schriftsatz vom 12. Januar 2006 trägt der Beklagte nun vor, die Klage sei jetzt im Wege der Klageänderung gegen den Landkreis Schwarzwald-Baar-Kreis zu richten. Er vertrete den Landkreis nur gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 2 Nr. 6 der vorgelegten "Kommunalen Vereinbarung zur Wahrnehmung von Aufgaben der Altenhilfe (Pflege), der Behinderten- und Jugendhilfe (SGB XI, XII, VIII) durch den Kommunalverband für Jugend und Soziales" vom 29. Oktober 2004.

Zur weiteren Darstellung des Sachverhalts wird auf die vorgelegten Verwaltungsakten des LWV Baden sowie auf die Akten beider Rechtszüge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die gemäß [§ 151 Abs. 1](#) des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) form- und fristgerecht eingelegte Berufung des Klägers ist statthaft und zulässig. Sie ist jedoch nicht begründet.

Der Kläger kann vom Beklagten nicht die Zustimmung nach [§ 82 Abs. 3 Satz 2 SGB XI](#) für die gesonderte Berechnung für betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen nach [§ 82 Abs. 3 Satz 1 SGB XI](#) in Höhe von mehr als EUR 3,64 pro Abrechnungstag verlangen.

Die sachliche Zuständigkeit der Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit wegen des Streits über die Zustimmung zur Höhe der gesonderten Berechnung nach [§ 82 Abs. 3 Satz 3 SGB XI](#) ist hier gegeben, wie das SG zutreffend unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BSG entschieden hat. Zuständige Landesbehörde für die Zustimmung im Sinne des [§ 82 Abs. 3 Satz 3 SGB XI](#) ist seit 01. Januar 2005 nicht mehr der LWV Baden, sondern, wie dieser zutreffend im Schriftsatz vom 26. Januar 2005 dargelegt hat, der Beklagte. Daher war die Bezeichnung des Beklagten zu ändern. Der Beklagte ist Beteiligter. Dass er hier nur als so genannter Abwickler für den zunächst als noch fortbestehend fingierten LWV fungiert, beeinträchtigt die Beteiligtenstellung des neuen Beklagten nicht; die Fiktion lässt die Beteiligtenstellung des LWV nicht fortbestehen. Der Beklagte ist, wie zuletzt mit Schriftsatz vom 12. Dezember 2005 geltend gemacht, nicht nur Vertreter bzw. Prozessbevollmächtigter des Landkreises Schwarzwald-Baar-Kreis, denn hier geht es bei der streitigen Zustimmung nicht um den Abschluss und die Kündigung von Vereinbarungen nach den [§§ 75 bis 78](#) des Zwölften Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB XII) "zu betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen nach [§ 82 Abs. 3](#) und 4 SGB XI i.V.m. [§ 75 Abs. 5 SGB XII](#)" im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 5 der vorgelegten Kommunalen Vereinbarung.

[§ 9 Satz 1 SGB XI](#) bestimmt, dass die Länder verantwortlich für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur sind. Nach Satz 2 der Vorschrift wird das Nähere zur Planung und zur Förderung der Pflegeeinrichtungen durch Landesrecht bestimmt. Zur finanziellen Förderung der Investitionskosten der Pflegeeinrichtungen sollen Einsparungen eingesetzt werden, die den Trägern der Sozialhilfe durch die Einführung der Pflegeversicherung entstehen ([§ 9 Satz 3 SGB XI](#)). [§ 82 Abs. 2 SGB XI](#) gibt vor, welche Aufwendungen in der Pflegevergütung und in dem Entgelt für Unterkunft und Verpflegung nicht enthalten sein dürfen. Soweit betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen nach [§ 82 Abs. 2 Nr. 1 SGB XI](#), d.h. Maßnahmen, die dazu bestimmt sind, die für den Betrieb der Pflegeeinrichtung notwendigen Gebäude und sonstigen abschreibungsfähigen Anlagegüter herzustellen, anzuschaffen, wiederherzustellen, zu ergänzen, instand zu halten oder instand zu setzen, oder Aufwendungen für Miete, Pacht, Nutzung oder Mitbenutzung von Gebäuden oder sonstige abschreibungsfähige Anlagegüter nach Abs. 2 Nr. 3 durch öffentliche Förderung gemäß [§ 9 SGB XI](#) nicht vollständig gedeckt sind, kann die Pflegeeinrichtung diesen Teil der Aufwendungen den Pflegebedürftigen gesondert berechnen. Gleiches gilt, soweit die Aufwendungen nach Satz 1 vom Land durch Darlehen oder sonstige rückzahlbare Zuschüsse gefördert werden. Nach [§ 82 Abs. 3 Satz 3 SGB XI](#) bedarf die gesonderte Berechnung der Zustimmung der zuständigen Landesbehörde; das Nähere hierzu, insbesondere auch zu Art, Höhe und Laufzeit sowie Verteilung der gesondert berechenbaren Aufwendungen auf die Pflegebedürftigen, wird durch Landesrecht bestimmt. Es besteht ein zweigliedriges Finanzierungssystem. Entsprechend [§ 9 SGB XI](#) hat das LPfIG in den §§ 5 bis 12 die öffentliche Förderung von Pflegeheimen geregelt. Förderbehörde war bis zum 31. Dezember 2004 der LWV (§ 9 Abs. 1 Satz 2 LPfIG a.F.). Seit 01. Januar 2005 ist es der Beklagte. § 5 Abs. 1 Satz 2 LPfIG bestimmt, dass die förderungsfähigen Investitionskosten in Höhe von 60 v.H. übernommen werden. Zu den zu fördernden Kosten von Investitionsmaßnahmen zählen nach § 7 Abs. 1 Satz 2 LPfIG die Anschaffung und Herstellung einschließlich der notwendigen Erstausrüstung mit Einrichtungs- und Ausstattungsgegenständen bei Maßnahmen der Errichtung (Neubau, Erweiterungsbau, Umbau) sowie nachträglicher Herstellungsaufwand (Nr. 1) und die Erhaltung (Nr. 2). Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 LPfIG können nur die für eine zweckmäßige und ausreichende pflegerische Versorgung im Pflegeheim notwendigen Investitionskosten gefördert werden. Bei der Festlegung des förderfähigen Umfangs einer Investitionsmaßnahme sind ihre Folgekosten zu berücksichtigen (Satz 2 der Vorschrift). Nach § 8 Abs. 2 LPfIG sind förderfähig nur die Kosten der bewilligten Maßnahme, die bei Anwendung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit notwendig sind und

nachgewiesen werden. Die Förderung, deren Bewilligung in der Regel ein fachliches Prüfungsverfahren voraussetzt (§ 9 Abs. 3 LPfG), soll grundsätzlich durch Festbetrag erfolgen (§ 9 Abs. 4 Satz 1 LPfG), wobei diese Festbetragsförderung der Zustimmung des Trägers bedarf (§ 9 Abs. 4 Satz 3 LPfG). Bei dieser Festbetragsförderung erfolgt nach § 9 Abs. 4 Satz 4 LPfG eine ins Einzelne gehende Prüfung im Rahmen der Bewilligung und der Abrechnung nur, soweit hierfür besondere Gründe vorliegen. Nach § 9 Abs. 6 LPfG wird die Landesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass die Kosten der Einrichtung und Erhaltung nur gefördert werden, wenn sie bestimmte Mindestbeträge überschreiten. Es können ferner Höchstbeträge festgelegt werden, bis zu denen Kosten von Errichtungsmaßnahmen gefördert werden; dabei kann die Landesregierung die erkennbaren unterschiedlichen Investitionsbedingungen der Zuschussempfänger berücksichtigen. Auf der Grundlage des § 9 Abs. 6 a.a.O. erging die PflegeheimFVO, in der in § 1 Abs. 1 für die Festbetragsförderung für Tagespflegeeinrichtungen ein Kostenrichtsatz von DM 80.000,00 pro Platz bestimmt war; seit 01. Januar 2002 sind es EUR 33.865,00 pro Platz. In § 2 Abs. 2 PflegeheimFVO sind Förderhöchstbeträge bestimmt; diese sind bei Einrichtungen der Tagespflege 90 v.H. der voraussichtlichen förderfähigen Kosten bis zur Höhe des jeweiligen Kostenrichtsatzes. Ferner bestimmt § 4 PflegeheimFVO: Die Kostenrichtwerte und Förderhöchstbeträge ändern sich ausgehend vom Indexstand Februar 1996 entsprechend der Entwicklung des Preisindex für Wohngebäude - Bauleistungen am Bauwerk - des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg, veröffentlicht in "Statistische Berichte Baden-Württemberg". Maßgebend für die Förderung ist jeweils der Indexstand zum Zeitpunkt der Bewilligung. Die §§ 13 bis 15 LPfG regeln die gesonderte Berechnung nicht geförderter Aufwendungen im Sinne des [§ 82 Abs. 3 Satz 3 SGB XI](#). § 13 PflG in der seit 01. Januar 1997 geltenden Fassung des Gesetzes vom 16. Dezember 1996 (GBl. für Baden-Württemberg 1996, 781) bestimmt: Zuständige Landesbehörde im Sinne des [§ 82 Abs. 3](#) und 4 SGB XI ist die Förderbehörde gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 a.a.O. § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 a.a.O. gelten entsprechend. Mithin war Zustimmungsbehörde vom 01. Januar 1997 bis 31. Dezember 2004 auch der LWV. Seit 01. Januar 2005 ist es der Beklagte. Ferner sieht seit 01. Januar 1997 § 14 Abs. 1 LPfG vor: Die Zustimmung der Förderbehörden nach § 13 PflG wirkt auf den Zeitpunkt zurück, an dem der Antrag bei der Förderbehörde eingegangen ist, sofern in der Zustimmung nichts anderes bestimmt ist. Die Zustimmung kann vorläufig erteilt, zeitlich und inhaltlich beschränkt sowie mit Nebenbestimmungen, auch zum Ausgleich von abschlagsweise erhobenen gesonderten Berechnungen, versehen werden. Durch die Gesetzesänderung ab 01. Januar 1997 wurden die Landeswohlfahrtsverbände dadurch als Förderbehörden zur näheren Bestimmung von Verfahren, Art, Höhe und Laufzeit sowie Verteilung der gesondert berechnbaren Aufwendungen auf die Pflegebedürftigen zur abschlagsweisen gesonderten Berechnung und deren Ausgleich nach erteilter Zustimmung ermächtigt. Dadurch wurde Kongruenz zwischen diesem Bereich und dem nach dem damaligen § 93 Abs. 7 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) in der alleinigen Kompetenz des Sozialhilfsträgers festzusetzenden Regelung hergestellt. Es wurde geltend gemacht, dass die Zustimmungsanträge im Sachzusammenhang mit Pflegesatzangelegenheiten stünden. Die Landeswohlfahrtsverbände verfügten hierfür über eine besondere Fachkompetenz. Sie seien auch Förderbehörden für Pflegeheiminvestitionen. Die daraus erworbenen Einzelfallkenntnisse über die Höhe der Förderung und über die nicht geförderten, aber betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen könnten sie bei Zustimmungsentscheidungen über die gesonderte Berechnung von Aufwendungen nach [§ 82 Abs. 3 SGB XI](#) einbringen (vgl. Landtag für Baden-Württemberg, Drucks. 12/07 S. 5). Das Zustimmungserfordernis nach [§ 82 Abs. 3 Satz 3 SGB XI](#) ergibt, dass die Pflegeeinrichtung bei der gesonderten Berechnung der Investitionsaufwendungen nicht völlig frei ist hinsichtlich der Gestaltung und Vorgehensweise, und zwar auch nicht hinsichtlich der konkreten Berechnung der zusätzlichen Entgelte. Die Notwendigkeit der Zustimmung der Landesbehörde setzt eine partielle Landesförderung voraus. Sie dient in erster Linie der dem SGB XI zuzuordnenden Ermittlung der Vergütung von Pflegeeinrichtungen, um einerseits den Pflegebedürftigen vor Übervorteilung zu schützen und andererseits einen Missbrauch öffentlicher Gelder zu verhüten (BSG, [SozR 3-1500 § 51 Nr. 25](#)).

Im Rahmen des unter Beteiligung des Klägers durchgeführten Förderverfahrens, das mit bestandskräftigem Förderbescheid vom 11. Juli 1997 abgeschlossen worden ist, steht fest, dass bezüglich des TPF die förderfähigen Kosten DM 941.388,00 betragen. Dieser Betrag entsprach dem Förderhöchstbetrag für eine Tagespflegeeinrichtung mit zwölf Plätzen, bezogen auf den Index Juli 1997. Dabei geht der Senat davon aus, dass mit dem genannten Betrag diejenigen Investitionen als förderfähig angesehen wurden, die nach § 8 Abs. 1 LPfG für eine zweckmäßige und ausreichende pflegerische Versorgung in einer Tagespflegeeinrichtung im Rahmen der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit notwendig waren, zumal der Kläger im Förderverfahren nicht geltend gemacht hatte, dass der Förderhöchstbetrag eine zweckmäßige und ausreichende pflegerische Versorgung von vornherein nicht zugelassen hätte. Der Begriff der betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen im Sinne des [§ 83 Abs. 3 Satz 1 SGB XI](#) umfasst auch nur diejenigen Investitionsaufwendungen, die für eine zweckmäßige und ausreichende tagespflegerische Versorgung erforderlich sind. Mithin ist der Betrag von DM 941.388,00, wie er in dem bestandskräftigen Bescheid vom 11. Juli 1997 festgestellt wurde, aufgrund einer Tatbestandswirkung für die Bestimmung der betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen im Sinne des [§ 83 Abs. 3 Satz 1 SGB XI](#) heranzuziehen. Diese Tatbestandswirkung schließt es aus, dass die Wirtschaftlichkeit im Förderverfahren bejaht wird, dann jedoch im Zustimmungsverfahren wesentlich höhere tatsächlich getätigte Investitionsaufwendungen zu Lasten der Pflegebedürftigen abgerechnet werden sollen, die, wie der Beklagte dargelegt hat, zur Ablehnung der Förderung wegen Unwirtschaftlichkeit hätte führen müssen. Mithin durfte der Beklagte als Zustimmungsbehörde bei seiner Entscheidung über die Zustimmung den Betrag von DM 941.388,00 auch als betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen im Sinne des [§ 82 Abs. 3 Satz 1 SGB XI](#) zugrunde legen. Dies war dem Kläger durch den Bescheid vom 11. Juli 1997 vor Augen geführt worden, weshalb er seine Planungen darauf einstellen konnte. § 1 Abs. 3 und 4 der Richtlinien entsprechen der vom Senat bejahten Tatbestandswirkung. Nur durch diese Vorgehensweise wird der Schutz der Pflegebedürftigen vor Übervorteilung erreicht sowie auch der Missbrauch öffentlicher Gelder verhütet. Darauf, dass der genannte Betrag von DM 941.388,00 der Höchstförderbetrag war, kann sich der Kläger nicht berufen. Im Übrigen lässt der Senat auch nicht unberücksichtigt, dass der Beklagte dargelegt hat, der genehmigte Investitionskostenzuschlag pro Berechnungstag bei anderen geförderten vergleichbaren Tagespflegeeinrichtungen liege zwischen DM 5,34 und DM 7,58. Der Senat vermag mithin auch nicht festzustellen, dass mit dem dem Kläger für die TPF zugebilligten Betrag von DM 7,11 pro Abrechnungstag, der sich bei einer Auslastung von 90 v.H. bei 250 Öffnungstagen pro Jahr ergibt, eine ausreichende und zweckmäßige Tagespflege ausgeschlossen gewesen wäre.

Danach war die Berufung zurückzuweisen.

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 193 SGG](#), der hier in der bis zum 01. Januar 2002 geltenden Fassung anzuwenden ist.

Der Senat hat die Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache nach [§ 160 Abs. 2 Nr. 1 SGG](#) zugelassen.

Rechtskraft

Aus

Login

BWB

Saved
2007-09-03