B 3 P 13/04 B

Land
Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht
Bundessozialgericht
Sachgebiet
Pflegeversicherung
Abteilung
3
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
Beschluss
Leitsätze
Eine Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung ist ausgeschlossen wenn für die Entscheidung der aufgeworfenen Rechtsfragen der Sozialrechtsweg nur deshalb gegeben ist weil eine sachlich unzutreffende aber bindende Rechtswegverweisung nach § 17a GVG vorliegt.
Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision im Urteil des Landessozialgerichts Sachsen-Anhalt vom 24. März 2004 wird als unzulässig verworfen, soweit die Abweichung des Berufungsurteils von einer Entscheidung des Bundessozialgerichts gerügt wird; im Übrigen wird sie zurückgewiesen. Kosten des Beschwerdeverfahrens sind nicht zu erstatten.

Gründe:

I

Die Klägerin erwarb 1992 vom Rechtsvorgänger des beigeladenen Landkreises das Alten- und Pflegeheim "C." und verpflichtete sich, das Grundstück nebst Gebäuden umfassend wiederherzustellen. Das beklagte Land unterstützte zu dieser Zeit den Bau von Alten- und Pflegeheimen durch Zuschüsse von bis zu 40% der Investitionskosten (sog altes Programm); eine Förderung erfolgte in diesem Fall allerdings nicht. Stattdessen wurde vereinbart, die Herstellungskosten über die laufenden Pflegesätze zu finanzieren, sodass ein Baukostenzuschuss des Landes nicht notwendig war. Die Finanzierung der Pflegesätze erfolgte ganz überwiegend über die Sozialhilfe; sofern Investitionskosten anfielen, sollten diese mit eingerechnet werden. Die Umbau- und Sanierungsarbeiten begannen im Juni 1995 und endeten Anfang August 1996; die Klägerin wandte dafür insgesamt 28.569.690,68 DM auf.

Mit dem Elften Buch Sozialgesetzbuch - Soziale Pflegeversicherung (SGB XI) vom 26. Mai 1994 (BGBl I S 1014) wurde die Finanzierung der stationären Pflege neu gestaltet. Begleitend hierzu stellte der Bund den Ländern des Beitrittsgebiets in den Jahren 1995 bis 2002 jährlich 800 Mio. DM zur Verfügung, die zur Verbesserung der Qualität der ambulanten, teilstationären und stationären Versorgung der Bevölkerung vorgesehen waren (Sonderprogramm Ost); hiervon erhielt das beklagte Land 142,7 Mio. DM pro Jahr. Damit konnten zweckgebundene Investitionen ab 1. Juni 1994 bis zu 80% der Investitionskosten gefördert werden, sofern die Beitrittsländer die Finanzierung der restlichen 20% sicherstellten. Das beklagte Land stellte seine Förderpraxis noch 1994 auf das Sonderprogramm Ost um und förderte nicht nur Investitionsmaßnahmen, die nach dem 1. Juni 1994 begonnen worden waren, sondern auch solche Vorhaben, deren Förderanträge noch nicht abschließend beschieden worden waren - und zwar jeweils zu 100% der förderfähigen Gesamtkosten.

Im April und Juli 1996 beantragte die Klägerin unter Bezugnahme auf das inzwischen in Kraft getretene Landesausführungsgesetz zum Pflegeversicherungsgesetz (PflegeV-AG) finanzielle Mittel zur Ablösung von Verbindlichkeiten auf dem Kapitalmarkt. Das beklagte Land wies die Klägerin in einer Zwischennachricht darauf hin, dass hierfür zurzeit keine Haushaltsmittel zur Verfügung stünden. Nach weiteren erfolglosen Gesprächen über die Förderungsfähigkeit der klägerischen Pflegeeinrichtung lehnte das Land die Gewährung von Förderleistungen zur Ablösung aufgenommener Darlehen mit Bescheid vom 27. November 1997 ab, weil es bereits an einem rechtzeitigen Antrag auf Förderung der Herstellungskosten ermangele.

Die zunächst zum Verwaltungsgericht (VG) erhobene Klage ist von dort an das Sozialgericht (SG) verwiesen worden (Beschluss vom 12. Mai 1997). Das SG hat der Klage teilweise stattgegeben und das beklagte Land unter Aufhebung des angefochtenen Bescheides verurteilt, den Antrag der Klägerin auf Gewährung von Finanzhilfen für bereits getätigte Baumaßnahmen neu zu bescheiden (Urteil vom 20. Dezember 2001). Das Landessozialgericht (LSG) hat das erstinstanzliche Urteil geändert und die Klage in vollem Umfang abgewiesen (Urteil vom 24. März 2004). Die Klägerin habe vor Beginn der Umbau- und Sanierungsmaßnahmen keinen Förderantrag gestellt. Für den jetzt begehrten

Zuschuss in Form einer Schuldendiensthilfe sähen weder das PflegeV-AG noch das Haushaltsrecht des beklagten Landes Finanzbeihilfen vor. Verfassungsrechtlich sei dies unbedenklich; es liege weder eine wettbewerbswidrige Förderung von Mitbewerbern vor noch könne sich die Klägerin auf Vertrauensschutz berufen. Mit ihrer Beschwerde wendet sich die Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision im Urteil des LSG.

II

1. Die Nichtzulassungsbeschwerde ist unzulässig, soweit die Klägerin eine Abweichung des Berufungsurteils von der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) rügt (Divergenz - § 160 Abs 2 Nr 2 Sozialgerichtsgesetz (SGG)), denn die Divergenz ist nicht formgerecht dargelegt worden. Dazu hätte vorgetragen werden müssen, dass das LSG einen tragenden Rechtssatz in Abweichung von einem anderen Rechtssatz aufgestellt hat, den das BSG entwickelt und angewendet hat, und dass die Entscheidung des LSG auf dieser Divergenz beruht. Hierzu wäre es notwendig gewesen, den von der höchstrichterlichen Rechtsprechung abweichenden Rechtssatz des LSG herauszuarbeiten und die Unvereinbarkeit mit einem Rechtssatz des BSG aufzuzeigen. Eine Abweichung liegt indes nicht schon dann vor, wenn das LSG einen Rechtssatz nicht beachtet oder unrichtig angewandt hat, sondern erst dann, wenn das LSG diesem Rechtssatz widersprochen, also einen anderen Rechtssatz aufgestellt und angewandt hat. Nicht die Unrichtigkeit der Entscheidung im Einzelfall, sondern die Nichtübereinstimmung im Grundsätzlichen begründet die Zulassung der Revision wegen Divergenz (vgl BSG SozR 1500 § 160a Nr 14, 21, 29 und 67). Diesen Anforderungen wird das Beschwerdevorbringen nicht gerecht. Die Klägerin führt zwar ein Urteil des Senats vom 28. Juni 2001 - B 3 P 9/00 R - (SozR 3-3300 § 9 Nr 1) an und behauptet, das LSG sei in der Frage der Auswirkung der Grundrechte auf die Auslegung und Anwendung von Landesrecht von dieser BSG-Entscheidung abgewichen. Damit wird jedoch keine zulässige Divergenzrüge erhoben, sondern nur eine Unrichtigkeit der Entscheidung des LSG im Einzelfall vorgetragen. Die bloße Fehlinterpretation einer höchstrichterlichen Entscheidung stellt keine Divergenz iS des § 160 Abs 2 Nr 2 SGG dar, solange kein abweichender Rechtssatz daraus abgeleitet wird.

2. Die Nichtzulassungsbeschwerde ist unbegründet, soweit die Klägerin der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung beimisst (§ 160 Abs 2 Nr 1 SGG). Die Klägerin benennt zwar mehrere Fragestellungen, von denen sie annimmt, dass deren Klärung zur Rechtseinheit oder zur Fortentwicklung des Rechts notwendig ist - ua die Frage, ob Förderanträge nach den Regeln des öffentlichen Haushaltsrechts immer vor Maßnahmebeginn zu stellen sind. Grundsätzlich bedeutsam ist eine Rechtsfrage aber nur dann, wenn sie nicht nur eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung besitzt (BSGE 40, 158 = SozR 1500 § 160a Nr 11; BSG SozR 1500 § 160a Nr 39), sondern auch eine klärungsbedürftige und klärungsfähige Frage des revisiblen Rechts betrifft (BSG SozR 1500 § 160a Nr 13 und 65). Es kann dahinstehen, ob die aufgeworfenen Fragen Bundesrecht betreffen und damit revisibel sind. Es fehlt jedenfalls an der Klärungsfähigkeit, wenn - wie hier - der Sozialrechtsweg für Streitigkeiten der in Rede stehenden Art prinzipiell nicht eröffnet ist.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat hinsichtlich der Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung (§ 132 Abs 2 Nr 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) wiederholt entschieden, dass sie nicht in Betracht kommt, wenn für die Entscheidung der aufgeworfenen Rechtsfragen der Verwaltungsrechtsweg grundsätzlich nicht offen steht, die Verwaltungsgerichte zur Entscheidung solcher Rechtsfragen also nicht zuständig sind (BVerwG, Beschluss vom 2. Juli 1982 - 3 B 30/82 -, Buchholz 310 § 132 VwGO Nr 213; Beschluss vom 21. Juni 1996 - 2 B 82/96 -, Buchholz 310 § 132 Abs 2 Ziff 1 VwGO Nr 11; Beschluss vom 27. Mai 2003 - 3 B 41/03 -, nicht veröffentlicht; vgl auch Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl 2003, § 132 RdNr 9). Dieser Rechtsprechung schließt sich der erkennende Senat hinsichtlich der Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung (§ 160 Abs 2 Nr 1 SGG) für das sozialgerichtliche Verfahren an. Denn das verwaltungsgerichtliche Verfahren sieht in § 132 VwGO eine mit dem sozialgerichtlichen Verfahren weitgehend übereinstimmende Regelung für die Zulassung der Revision vor; § 132 Abs 2 VwGO und § 160 Abs 2 SGG unterscheiden jeweils - im Wesentlichen nahezu wortgleich - die Zulassungsgründe der grundsätzlichen Bedeutung (§ 132 Abs 2 Nr 1 VwGO und § 160 Abs 2 Nr 1 SGG), der Divergenz (§ 132 Abs 2 Nr 2 VwGO und § 160 Abs 2 Nr 2 SGG) und des Verfahrensmangels (§ 132 Abs 2 Nr 3 VwGO und § 160 Abs 2 Nr 3 SGG).

Gemäß § 51 Abs 1 Nr 2, Abs 2 Satz 3 SGG entscheiden die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit über öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Streitigkeiten in Angelegenheiten der sozialen und der privaten Pflegeversicherung. Wie der erkennende Senat bereits entschieden hat, gehören dazu auch Streitigkeiten nach § 82 SGB XI hinsichtlich der Finanzierung von Pflegeeinrichtungen, etwa bei Klagen von Pflegeheimen auf Zustimmung einer Landesbehörde zur gesonderten Berechnung von Investitionsaufwendungen gegenüber einem Pflegeversicherten (BSG SozR 3-1500 § 51 Nr 25) oder bei Streit über die Berücksichtigung bestimmter Aufwendungen im sog Investitionskostenanteil (vgl BSGE 91, 182 = SozR 4-3300 § 82 Nr 1). Dies sind Streitigkeiten, deren Quelle - zumindest im Grundsatz - im SGB XI zu finden ist und die deshalb "in Angelegenheiten nach dem SGB XI entstehen". Dieser Rechtsprechung des BSG hat sich das BVerwG angeschlossen (Urteil vom 26. April 2002 - 3 C 41/01 -, Buchholz 310 § 40 VwGO Nr 287 sowie der oa Beschluss vom 27. Mai 2003, Umdruck S 2). Davon zu trennen ist jedoch die hier streitbefangene Frage, wie und in welchem Umfang die Planung und der Betrieb von Pflegeinrichtungen staatlich zu fördern sind. Dafür sind nach dem Grundgesetz (GG) die Länder zuständig (Art 30 GG); § 9 SGB XI stellt dies noch einmal klar. Für daraus resultierende Streitigkeiten sind gemäß § 40 Abs 1 VwGO die Verwaltungsgerichte zuständig, denn es handelt sich um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art, die nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht - insbesondere nicht den Sozialgerichten - ausdrücklich zugewiesen sind. Zu Recht hat das BVerwG schon darauf hingewiesen, dass die Investitionsförderung für Pflegeeinrichtungen keine Aufgabe der Pflegeversicherung nach dem SGB XI ist; nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte enthält es keine verbindlichen Regelungen darüber, nach welchen Maßstäben die Länder Fördermittel für Investitionen in Pflegeeinrichtungen bereitzustellen und zu vergeben haben (BVerwG, Beschluss vom 23. Dezember 1998 - 3 B 22/98 -, Buchholz 310 § 40 VwGO Nr 283). Dieser Rechtsprechung des BVerwG stimmt der erkennende Senat zu. Die Verwaltungsgerichte sind in vielfältiger Weise zur Beurteilung staatlicher Förderungsmaßnahmen berufen (vgl Kopp/Schenke aaO, § 40 RdNr 20). Sie sind nicht nur für Streitigkeiten im Zusammenhang mit solchen Maßnahmen zu Gunsten der gewerblichen Wirtschaft zuständig; auch die Investitionsförderung im Krankenhausbereich, die das Vorbild für die Finanzierung von Pflegeeinrichtungen war, unterliegt im Streitfall ihrer Entscheidung. Daher ist es folgerichtig, ihre Zuständigkeit auch bei Streitigkeiten über die Förderung von Pflegeeinrichtungen iS von § 9 SGB XI anzunehmen.

Ist damit die Zuständigkeit der jeweiligen Gerichtszweige bei der dualen Finanzierung der stationären Pflege in der sozialen Pflegeversicherung geklärt (vgl dazu BVerwG aaO, Buchholz 310 § 40 VwGO Nr 283 mwN) und in Zukunft nicht mehr damit zu rechnen, dass Streitigkeiten über die Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen nach § 9 SGB XI bzw über entsprechende Landesgesetze in nennenswertem Umfang zu den Sozialgerichten gelangen, dann besteht auch kein Anlass, Fragen von grundsätzlicher Bedeutung vor dem BSG zu klären, die eindeutig zum Zuständigkeitsbereich des BVerwG gehören und nur wegen des Rückverweisungsverbots in § 17a Abs 1 und 5 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) in der Sozialgerichtsbarkeit ausnahmsweise entschieden werden müssen. Zwar sind die durch das

GG institutionell garantierten fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes prinzipiell gleichrangig (BVerfGE 12, 326, 333; Schulze-Fielitz in: Dreier, GG-Kommentar - Band III, 2000, Art 95 RdNr 17 mwN); die vorrangige Aufgabe aller obersten Gerichtshöfe besteht in der Wahrung und Herstellung von Rechtseinheit und in der Rechtsfortbildung. Mit der durch Art 95 Abs 1 GG festgelegten institutionellen Unterscheidung der fünf Fachgerichtsbarkeiten korrespondiert die Unterscheidung von fünf abgrenzbaren Sachgebieten, die diesen Gerichtsbarkeiten zugeordnet und auch verfassungsrechtlich garantiert sind (Schulze-Fielitz aaO, Art 95 RdNr 18 und 20 mwN). Daraus folgt, dass den obersten Bundesgerichten die Wahrnehmung ihrer Aufgaben als Revisionsgerichte grundsätzlich nur für ihr Fachgebiet obliegt; Rechtswegaufsplitterungen und -überschneidungen sind dabei möglichst zu vermeiden (Rennert in: Eyermann, VwGO, 10. Aufl 1998, § 40 RdNr 100 mwN). Die Zuständigkeit für Grundsatzrevisionen ist ebenfalls jeweils sachgebietsbezogen zu sehen - dem BVerwG obliegt die Wahrung der Rechtseinheitlichkeit im Bereich des Verwaltungsrechts, dem BSG im Bereich des Sozialrechts; entsprechendes gilt für die anderen Bundesgerichte.

Dieses Prinzip der fachgerichtsbezogenen Prüfungs- und Entscheidungskompetenz wird durch §§ 17 und 17a GVG nur scheinbar durchbrochen. Mit der Neugestaltung dieser Regelungen zum 1. Januar 1991 (vgl BT-Drucks 11/7030 S 17) hat der Gesetzgeber eine Vereinfachung und Beschleunigung von Rechtswegstreitigkeiten bezweckt; insbesondere die Bindung aller Gerichte an rechtskräftige Rechtswegentscheidungen (§ 17a Abs 1 GVG), die Möglichkeiten zur Vorab-entscheidung (§ 17a Abs 3 GVG) und das Verbot der Rechtswegprüfung durch die Rechtsmittelgerichte (§ 17a Abs 5 GVG) dienen der Verfahrensbeschleunigung und helfen, negative wie positive Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten verschiedener Rechtswege zu vermeiden (Kissel/Mayer, GVG, 4. Aufl 2005, § 17 RdNr 1 f). Aus diesem Grunde ist der Senat auch gehindert, den (sachlich unrichtigen) Verweisungsbeschluss des zunächst angerufenen VG vom 12. Mai 1997 in Frage zu stellen. Diese Bindung erstreckt sich aber nur auf die Prüfung des Rechtswegs, denn nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers sollen Fragen der Rechtswegzuständigkeit zu einem möglichst frühen Zeitpunkt des Verfahrens in der ersten Instanz abschließend geklärt und das weitere Verfahren nicht mehr mit dem Risiko eines später erkannten Mangels des gewählten Rechtswegs belastet werden (so BT-Drucks 11/7030 S 36 f; vgl auch Kissel/Mayer aaO, § 17 RdNr 47). Hiervon unberührt bleiben jedoch Fragen des materiellen Rechts, wozu auch die Beurteilung gehört, ob eine Rechtsfrage für die Sozialgerichtsbarkeit grundsätzliche Bedeutung besitzt und sie im konkreten Fall klärungsfähig und klärungsbedürftig ist. Dies ist allein nach den entsprechenden sozialrechtlichen Vorschriften zu entscheiden; hierfür können die zur Vereinfachung und Beschleunigung von Rechtswegstreitigkeiten geschaffenen Regelungen des GVG keine präjudizielle Wirkung entfalten (so auch BVerwG in dem oa Beschluss vom 27. Mai 2003, Umdruck S 3).

Der Grundsatz, dass die Beurteilung der Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung im jeweils zuständigen Rechtsweg erfolgt, wird durch folgende Überlegung gestützt: Die Instanzgerichte der Sozialgerichtsbarkeit sind gemäß § 160 Abs 2 Nr 2 SGG - ebenso wie die Verwaltungsgerichte gemäß § 132 Abs 2 Nr 2 VwGO - bei der rechtlichen Bewertung eines Sachverhaltes nur an die Entscheidungen ihres jeweiligen obersten Bundesgerichtes (sowie des BVerfG und des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes) gebunden; Divergenz liegt hingegen nicht vor, wenn ein Instanzgericht von der Entscheidung eines anderen obersten Bundesgerichtes abweicht. Die Verwaltungsgerichte wären danach nicht gehindert, von der Rechtsprechung des BSG abzuweichen; sie müssten deswegen weder die Berufung (§ 124 Abs 2 VwGO) noch die Revision zulassen - es sei denn, sie bejahten wegen durch die Rechtsprechung des BSG eingetretener Rechtsunsicherheit eine weiterhin bestehende Klärungsbedürftigkeit und damit die grundsätzliche Bedeutung. Endgültige Rechtssicherheit wäre dann nur bei einer die Rechtsprechung des BSG bestätigenden Entscheidung des BVerwG zu erreichen, bei einer abweichenden Meinung des BVerwG gar erst durch eine Entscheidung des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes.

Die Tatsache, dass die Revision nicht wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 160 Abs 2 Nr 1 SGG) zugelassen wird, stellt keine verfassungsrechtlich verbotene Schlech-terstellung der Klägerin dar. Das Grundrecht aus Art 19 Abs 4 GG gewährleistet dem Bürger zwar grundsätzlich keinen mehrstufigen Instanzenzug, wohl aber einen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz iS eines Anspruchs auf wirksame gerichtliche Kontrolle; ein Rechtsmittelgericht darf ein von der Prozessordnung eröffnetes Rechtsmittel daher nicht ineffektiv machen, indem es einen Beschwerdeführer faktisch "leerlaufen" lässt (BVerfGE 96, 27, 39 mwN; vgl auch BVerfGE 104, 220, 232). Dies ist vorliegend aber nicht der Fall, denn der Klägerin wird die Möglichkeit zur Einlegung der Nichtzulassungsbeschwerde nicht vollständig genommen - sie kann immer noch die Zulassungsgründe der Divergenz (§ 160 Abs 2 Nr 2 SGG) und des Verfahrensmangels (§ 160 Abs 2 Nr 3 SGG) geltend machen. Eine Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung erfolgt hingegen zuvorderst im öffentlichen Interesse an der Klärung genereller Rechtsfragen und erst in zweiter Linie im Interesse der Betroffenen an einer materiell richtigen Entscheidung. Letzteres Interesse allein reicht für die Eröffnung der Revisionsinstanz nicht aus. Hinzu kommt, dass der Ausschluss des Zulassungsgrundes der grundsätzlichen Bedeutung durch die Rechtsschutzmöglichkeiten des § 17a Abs 4 GVG vermieden werden kann. Dort ist ein selbstständiges Rechtsmittelverfahren zur nächsthöheren Instanz vorgesehen, was dem Verweisungsbeschluss eine herausgehobene, sachurteilsähnliche Bedeutung beilegt (Kissel/Mayer aaO, § 17 RdNr 46). Danach hätte die Klägerin gegen den Verweisungsbeschluss des VG vom 12. Mai 1997 Rechtsmittel einlegen und darauf drängen können, dass die Streitsache im "richtigen" Rechtszug verbleibt. Von dieser Möglichkeit hat sie jedoch keinen Gebrauch gemacht.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf einer entsprechenden Anwendung des § 193 SGG in der hier noch anwendbaren Fassung des 5. SGG-ÄndG vom 30. März 1998 (BGBl I 638).
Rechtskraft
Aus
Login
BRD
Saved
2005-08-12