B 8 SO 22/15 R

Land
Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht
Bundessozialgericht
Sachgebiet
Sozialhilfe
Abteilung
8
1. Instanz
-
Aktenzeichen
-
Datum
-
2. Instanz
LSG Niedersachsen-Bremen
Aktenzeichen
L 8 SO 230/11 KL
Datum
23.10.2014
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
B 8 SO 22/15 R
Datum
13.07.2017
Kategorie
Urteil
Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen vom 23. Oktober 2014 wird zurückgewiesen. Die Klägerin trägt auch die Kosten des Revisionsverfahrens. Der Streitwert für das Revisionsverfahren wird auf 41 163,46 Euro festgesetzt.

Gründe:

I

1

Im Streit ist ein Schiedsspruch über die Höhe der Vergütung für stationäre Leistungen der Eingliederungshilfe in der Zeit vom 1.4. bis zum 31.12.2011.

2

Die Klägerin betreibt in Niedersachsen ein psychiatrisches Wohn- und Pflegeheim mit einem Wohnangebot für seelisch und mehrfach behinderte erwachsene Menschen mit 67 Plätzen im Wohnheim sowie zwei Außenwohngruppen. In dem Wohnheim erbrachte sie im streitbefangenen Zeitraum Leistungen des "Wohnens für Menschen mit seelischen Behinderungen" (Leistungstyp 3.2.1.1) und Leistungen für die "heiminterne Tagesstruktur" (Leistungstyp 3.1.1.3) nach der zwischen dem beklagten überörtlichen Träger der Sozialhilfe, den kommunalen Spitzenverbänden in Niedersachsen und der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege geschlossenen "Vereinbarung zur Fortführung der Inhalte und Regelungen der mit Wirkung ab 1. Januar 2002 abgeschlossenen Verträge" (FFV LVR I), der "Vereinbarung zur Fortgeltung des so genannten Niedersächsischen Landesrahmenvertrages nach § 93d Abs 2 BSHG" (FFV LVR II) und dem Ergänzungsvertrag hierzu ("III. Vertrag"). Die Klägerin, die keinem der vertragsschließenden Spitzenverbände angehört und die diesen Vereinbarungen nicht beigetreten ist, hat mit dem Beklagten eine Leistungs- und Prüfungsvereinbarung abgeschlossen (vom 27.8.2004). Nach den zuletzt geltenden Vergütungsvereinbarungen (vom 18. und 22.12.2009) betrug die Höhe der Vergütung (ohne weitere Differenzierung nach Hilfebedarfsgruppen) für die Zeit vom 1.1. bis 31.12.2010 für die Leistung "Wohnen für Menschen mit seelischen Behinderungen" täglich 53,11 Euro (Grundpauschale in Höhe von 17,49 Euro und Maßnahmepauschale in Höhe von 35,62 Euro) und für die Leistungen "heiminterne Tagesstruktur" monatlich 224,91 Euro (Grundpauschale in Höhe von 74,08 Euro und Maßnahmepauschale in Höhe von 150,83 Euro); daneben fiel ein Investitionsbetrag an.

3

Für die Zeit ab dem 1.1.2011 forderte die Klägerin vom Beklagten zuletzt eine Anpassung der Vergütung für die Bereiche "Wohnen für Menschen mit seelischen Behinderungen" und "heiminterne Tagesstruktur" (als Inflationsausgleich) in Höhe von 1,5 Prozent sowie für letztere zusätzlich eine Erhöhung um den Betrag von 43,82 Euro, ermittelt aus dem Durchschnittswert bei einer Anpassung über den Zeitraum von sieben Jahren (Schreiben vom 15.1.2011). Beides lehnte der Beklagte ab (Schreiben vom 1.3.2011). Die Klägerin rief die Schiedsstelle gemäß § 80 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (SGB XII) für das Land Niedersachsen an und beantragte, die Vergütung für die Leistung "Wohnen für Menschen mit seelischen Behinderungen" auf täglich 53,91 Euro und für die Leistungen "heiminterne Tagesstruktur" auf monatlich 272,76 Euro festzusetzen (Schreiben vom 22.3.2011). Den Antrag lehnte die Schiedsstelle ab (Entscheidung der Schiedsstelle vom 9.6.2011).

4

Das Landessozialgericht (LSG) Niedersachsen-Bremen hat die Klage gegen den Schiedsspruch abgewiesen (Urteil vom 23.10.2014). Der Schiedsspruch sei formal und in der Sache nicht zu beanstanden. Die Zuständigkeit des Beklagten für den Anspruch auf Anpassung der Vergütung an landesrahmenvertragliche Regelungen folge aus der Zuständigkeit zum Abschluss von Rahmenvereinbarungen nach § 79 Abs 1 SGB XII. Zudem sei der Beklagte als zuständiger Träger der Sozialhilfe für den Abschluss von Vergütungsvereinbarungen nach § 75 Abs 3 SGB XII über die von der Klägerin nach § 3 Abs 1 der FFV LVR I erbrachten Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zuständig. Die Schiedsstelle habe es in nicht zu beanstandender Weise und von der ihr zustehenden Einschätzungsprärogative gedeckt abgelehnt, die Vergütungssätze für die Grund- und Maßnahmepauschale entsprechend anzupassen. Sie habe es auch in nicht zu beanstandender Weise abgelehnt, eine höhere Vergütung im Wege einer Einzelfallbetrachtung festzusetzen. Die Klägerin habe keine einrichtungsspezifischen Besonderheiten dargelegt und auch tatsächlich entstandene Kosten nicht belegt.

5

Mit der Revision rügt die Klägerin, der Schiedsspruch und das Urteil des LSG verstießen zu ihren Lasten gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art 3 Abs 1 Grundgesetz (GG)) und den Anspruch auf rechtliches Gehör. Sie begehre unabhängig von den Regelungen der Verträge, denen sie nicht beigetreten sei, angesichts der Inflationsrate und der Einführung eines Mindestlohns eine Anpassung der Vergütung.

6

Die Klägerin beantragt, das Urteil des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen vom 23. Oktober 2014 und die Entscheidung der Schiedsstelle nach § 80 SGB XII für das Land Niedersachsen vom 9. Juni 2011 aufzuheben.

7

Der Beklagte beantragt, die Revision zurückzuweisen.

8

Er hält die angefochtenen Entscheidungen für zutreffend.

II

9

Die Revision der Klägerin ist unbegründet (§ 170 Abs 1 Satz 2 Sozialgerichtsgesetz (SGG)). Das LSG hat die Klage - wenn auch mit unzutreffender Begründung - zu Recht abgewiesen; denn die Entscheidung der Schiedsstelle erweist sich im Ergebnis als zutreffend.

10

Streitgegenstand des Revisionsverfahrens ist allein die Aufhebung der Entscheidung der Schiedsstelle, die die Klägerin zulässigerweise mit einer Anfechtungsklage gegen den Beklagten - ihren Vertragspartner (§ 77 Abs 1 Satz 5 SGB XII, hier in der Fassung, die die Norm mit dem Gesetz zur Änderung des SGB XII und anderer Gesetze vom 2.12.2006 (BGBl I 2670) erhalten hat) - verfolgt (vgl hierzu nur BSGE 116, 227 ff = SozR 4-3500 § 77 Nr 1, RdNr 11 mwN).

11

Im Ergebnis zu Recht hat das LSG die Entscheidung der Schiedsstelle bestätigt. Der Antrag der Klägerin war von der Schiedsstelle schon deshalb zurückzuweisen, weil der Beklagte als überörtlicher Träger der Sozialhilfe (vgl § 1 Abs 3 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (AG SGB XII Nds), hier in der Fassung des Gesetzes vom 16.12.2004, Nds GVBl S 644) zum Abschluss von Verträgen nach dem 10. Kapitel des SGB XII für Leistungen der Eingliederungshilfe sachlich nicht zuständig ist. Damit haben vor Anrufung der Schiedsstelle (vgl § 77 Abs 1 Satz 3 SGB XII) schon nicht die für den Abschluss von Vergütungsvereinbarungen nach § 75 SGB XII zuständigen Parteien verhandelt; die Schiedsstelle hätte den Antrag wegen dieses Verstoßes gegen formelles Recht, der zur Nichtigkeit des Vertrags zwischen den Beteiligten des Verfahrens führt, zurückweisen müssen, ohne eine Entscheidung in der Sache zu treffen.

12

Wegen der Zuständigkeit zum Abschluss von Vergütungsvereinbarungen stellt § 77 Abs 1 Satz 2 SGB XII (eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 2.12.2006, BGBl I 2670) für die örtliche Zuständigkeit auf den Sitz des für die Einrichtung zuständigen Trägers der Sozialhilfe ab (BSGE 116, 233 = SozR 4-3500 § 76 Nr 1, RdNr 20). Es handelt sich dabei um eine Sonderregelung nur für die örtliche Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen. Die Anknüpfung der örtlichen Zuständigkeit an den Sitz der Einrichtung stellt sicher, dass auf Seiten des Sozialhilfeträgers derjenige verhandelt, der mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist und damit die erforderlichen Kenntnisse zur Beurteilung der Angemessenheit der geforderten Vergütungen am ehesten besitzt (BSG SozR 4-3500 § 75 Nr 8 RdNr 13; vgl auch BVerwGE 126, 295, 300).

13

Wegen der sachlichen Zuständigkeit ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 97 Abs 1 SGB XII, der für die "Sozialhilfe" allgemein die sachliche Zuständigkeit des örtlichen Trägers der Sozialhilfe bestimmt, - anders als die Beteiligten und das LSG es angenommen haben - die Zuständigkeit des örtlichen Trägers der Sozialhilfe zum Vertragsabschluss, soweit (vgl § 97 Abs 2 Satz 1 SGB XII) keine landesrechtlichen Regelungen getroffen worden sind (BSGE 116, 233 = SozR 4-3500 § 76 Nr 1, RdNr 20; BSG SozR 4-3500 § 75 Nr 8 RdNr 14). Die Annahme des LSG, die Zuständigkeit des Beklagten zum Abschluss von Verträgen folge aus seiner Leistungszuständigkeit (§ 6 Abs 2 Nr 1a AG SGB XII

Nds, ebenfalls in der Fassung des Gesetzes vom 16.12.2004) für die Leistungen der Eingliederungshilfe, die in der Einrichtung erbracht werden, lässt sich den bundesgesetzlichen Regelungen über die sachliche Zuständigkeit nicht entnehmen. Der Senat hat bereits entschieden, dass sich aus § 97 Abs 3 Nr 1 SGB XII keine abweichende Beurteilung der sachlichen Zuständigkeit zum Vertragsabschluss für den Fall ergibt, dass der überörtliche Träger für die Leistungen der Eingliederungshilfe zuständig ist. Nur für den Fall fehlender landesrechtlicher Regelungen zur Leistungszuständigkeit sieht § 97 Abs 3 SGB XII eigene bundesrechtliche Regelungen, allerdings beschränkt auf die Leistungszuständigkeit vor, während § 97 Abs 1 SGB XII "die Sozialhilfe" allgemein nennt und ihren Anwendungsbereich also nicht auf die Leistungszuständigkeit einschränkt (BSG, Urteil vom 8.3.2017 - B 8 SO 20/15 R - RdNr 18, zur Veröffentlichung in SozR vorgesehen). Aus § 79 SGB XII lässt sich - anders als das LSG meint - keine weitergehende sachliche Zuständigkeit für die "Umsetzung" von in Rahmenverträgen geregelten Ansprüchen herleiten, ohne dass vorliegend zu entscheiden wäre, ob es sich bei den Regelungen der FFV LVR überhaupt um Rahmenverträge in diesem Sinne handelt.

14

Aus abweichenden landesrechtlichen Regelungen ergibt sich eine Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen ebenfalls nicht. Der Senat ist an eigenen Feststellungen insoweit nicht gehindert, weil das LSG ausgehend von der Rechtsauffassung, die Vertragszuständigkeit folge aus der Leistungszuständigkeit, eigene Feststellungen zum Landesrecht insoweit nicht getroffen hat. § 6 Abs 1 AG SGB XII Nds trifft wegen der Zuständigkeit der örtlichen Träger der Sozialhilfe eine umfassende Regelung ("Die örtlichen Träger der Sozialhilfe sind zuständig, soweit nicht nach den Absätzen 2 bis 5 die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe besteht."); eine Beschränkung nur auf die Leistungserbringung ist dem nicht zu entnehmen. Der überörtliche Träger ist (unter weiteren Voraussetzungen) sachlich zuständig für teilstationäre und stationäre Leistungen der Eingliederungshilfe (§ 6 Abs 2 Nr 1 AG SGB XII Nds) sowie bei Erbringung von (solchen) stationären Leistungen auch für Leistungen, die gleichzeitig nach anderen Kapiteln des SGB XII zu erbringen sind, und schließlich für eine Leistung nach § 74 SGB XII (§ 6 Abs 3 AG SGB XII Nds). Dies schließt entgegen der Auffassung des Beklagten die Zuständigkeit für den Vertragsabschluss nicht ein; denn der Vertragsschluss mit dem Leistungserbringer, der im 10. Kapitel des SGB XII geregelt ist, ist keine Leistung. Deshalb enthalten auch einige Ausführungsgesetze anderer Bundesländer entsprechende Zuständigkeitsregelungen (vgl nur § 5 Abs 3 AG SGB XII für das Land Brandenburg (in der Fassung vom 3.11.2010, GVBl S 1); § 3 Abs 1 AG SGB XII für das Land Mecklenburg-Vorpommern (vom 20.12.2004 - GVBl S 546 - in der Fassung vom 10.12.2012)). Soweit der Beklagte darauf verweist, der Begriff der Leistung umfasse nach niedersächsischem Recht die Zuständigkeit zum Vertragsabschluss, weil die Leistungsträger nach § 1 AG SGB XII Nds die umfassenden Rechte und Pflichten treffen sollten - und dabei auch die Planungsverantwortung, die nur mit einer Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen ausgefüllt werden könne -, wird daraus nur das fehlerhafte Verständnis der bundesgesetzlichen Regelungen bei der Schaffung des AG SGB XII Nds deutlich, nicht aber eine von § 97 Abs 1 SGB XII iVm § 6 Abs 1 AG SGB XII Nds abweichend bestimmte sachliche Zuständigkeit. Eine solche Zuständigkeitsregelung enthält insbesondere § 10 AG SGB XII Nds nicht. Dass nach der hierzu erlassenen Durchführungsverordnung einige örtliche Träger zum Abschluss von Verträgen herangezogen werden, bestätigt zwar das vom Beklagten dargelegte Verständnis, führt aber aus den gleichen Gründen nicht zu einer vom Landesgesetzgeber abweichend von § 97 Abs 1 SGB XII iVm § 6 Abs 1 AG SGB XII Nds geschaffenen Gesetzeslage. Der (vermeintliche) Wille des Gesetzgebers hat in die geschaffene Regelung gerade keinen Eingang gefunden. Systematik und Wortlaut lassen eine in diesem Sinne verstandene "historische Auslegung" daher zurücktreten.

15

Nichts anderes folgt auch aus dem vom Beklagten vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs vom 6.6.2017 (Nds Drucks 17/8224), der in dem eingefügten § 6 Abs 7 AG SGB XII Nds nunmehr ausdrücklich die sachliche Zuständigkeit des Beklagten für den Abschluss und die Kündigung von Vereinbarungen nach § 75 Abs 3 SGB XII rückwirkend ab 1.1.2005 vorsieht. Die Regelung bestätigt lediglich, dass der Landesgesetzgeber sein fehlerhaftes Verständnis, das die fehlende landesrechtlich geregelte sachliche Zuständigkeit für Vereinbarungen nach § 75 Abs 3 SGB XII nicht substituiert, nunmehr korrigieren wollte. Die Regelung zeigt insbesondere, dass nicht nur eine "Klarstellung" gewollt sein kann. Anderenfalls wäre die (verfassungsrechtlich bedenkliche) rückwirkende Inkraftsetzung nicht erforderlich. Selbst die Gesetzesbegründung spricht zunächst zwar von einer klarstellenden redaktionellen Ergänzung, dann aber doch von einer "Erweiterung der bisherigen Regelungen" (Nds Drucks 17/8224 S 3), die weit über eine bloße Klarstellung hinausgeht.

16

Die von dem Beklagten dargestellten Folgen einer Nichtigkeit der Verträge (dazu sogleich) oder das jahrelange Hinnehmen nichtiger Verträge vermögen ebenfalls kein anderes Ergebnis zu begründen. Denn der Nichtigkeit eines Vertrags können weder der Zeitablauf noch Gesichtspunkte von Treu und Glauben entgegengesetzt werden. Zudem kann der Vertrag von den zuständigen Vertragsparteien neu vorgenommen oder bestätigt werden (vgl auch § 141 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)), um ggf nachteilige Konsequenzen für Heimträger, Heimbewohner und Sozialhilfeträger zu vermeiden.

17

Die Zuständigkeit des Beklagten zum Abschluss von Vergütungsverträgen folgt schließlich nicht aus § 3 FFV LVR I, unabhängig davon, welche Rechtsqualität dieser Vertrag hat. Die Bestimmung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit der Leistungsträger steht nicht zur Disposition der Vertragspartner, wie der Senat ebenfalls bereits entschieden hat (BSG, Urteil vom 8.3.2017 - B 8 SO 20/15 R - RdNr 21, zur Veröffentlichung in SozR vorgesehen). Die Bestimmung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit zum Vertragsabschluss ist im Gesetz folglich auch nicht als möglicher Regelungskomplex eines Rahmenvertrags genannt (vgl § 79 Abs 1 Satz 1 SGB XII).

18

Die zwischen der Klägerin und dem Beklagten nach §§ 75 ff SGB XII abgeschlossenen Vereinbarungen sind damit unter Verstoß gegen formelles Recht zustande gekommen und nach § 58 Abs 1 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz - (SGB X) iVm §134 BGB nichtig. Die Regelungen der §§ 53 ff SGB X über öffentlich-rechtliche Verträge sind auf die Vergütungsvereinbarung nach §§ 75 ff SGB XII, bei der es sich um einen Normvertrag handelt (stRspr, vgl nur: BSG SozR 4-3500 § 62 Nr 1

RdNr 15; SozR 4-3500 § 75 Nr 6 RdNr 16; SozR 4-3500 § 53 Nr 4 RdNr 15; SozR 4-3500 § 75 Nr 3), anwendbar (vgl nur BSGE 70, 240, 243 f = SozR 3-5533 Allg Nr 1 S 4; Engelmann in von Wulffen/Schütze, SGB X, 8. Aufl 2014, § 53 RdNr 7 mwN). Die Rechtsnatur der Vergütungsvereinbarung als Normvertrag ergibt sich dabei zwingend aus der in § 77 Abs 1 Satz 2 SGB XII normierten Wirkungserstreckung auf andere als am eigentlichen Vertrag unmittelbar Beteiligte.

19

Der Verstoß gegen die zwingenden gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen führt zu einem qualifizierten Rechtsverstoß nach § 58 Abs 1 SGB X iVm § 134 BGB. Zwar führen Verstöße gegen Verbotsnormen, die sich (wie hier die Zuständigkeitsregelungen zum Abschluss von Vereinbarungen) nur an einen von mehreren Vertragsteilen richten, in der Regel nicht zur Nichtigkeit des Geschäfts (vgl nur BGHZ 143, 283, 289 mwN). Anderes gilt, wenn das Verbot, das sich nur an die eine Vertragspartei richtet, dem Schutz der anderen Vertragspartei dient. Deshalb entspricht es ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH), dass auch Verstöße gegen nur einseitige Verbote dann zur Nichtigkeit des Geschäfts führen, wenn es mit dem Sinn und Zweck des Verbotsgesetzes unvereinbar wäre, die durch das Rechtsgeschäft getroffene rechtliche Regelung hinzunehmen und bestehen zu lassen (vgl etwa BGHZ 159, 334, 341 f mwN). Ein solcher Fall liegt bei der Verletzung der Zuständigkeitsnormen für den Abschluss von Vereinbarungen nach § 75 SGB XII gerade wegen der Wirkungserstreckung der Verträge auf andere Träger der Sozialhilfe vor. Den Beteiligten kann bei Nichtigkeit des Vertrags auch nicht - wie der Beklagte meint - aus Vertrauensschutzgründen eine Übergangszeit eingeräumt werden, um sich auf die neue Lage einzustellen. Die von ihm hierzu beispielhaft genannten Entscheidungen des Bundessozialgerichts (BSG) betreffen keine nichtigen Vertragsgestaltungen.

20

Einer notwendigen (echten) Beiladung des für den Vertragsabschluss zuständigen örtlichen Trägers des Sozialhilfe (vgl § 75 Abs 2 1. Alt SGG) bedurfte es in der vorliegenden Konstellation nicht. Die Zuständigkeit zum Vertragsschluss ergibt sich für diesen aus dem Gesetz. Es ist deshalb nicht erkennbar, dass er zur Wahrung seines rechtlichen Gehörs wegen der Nichtigkeit der bisherigen Verträge angehört werden müsste (anders als im Fall, dass eine der vertragsschließenden Parteien am Gerichtsverfahren nicht beteiligt ist; vgl BSG, Urteil vom 8.3.2017 - B 8 SO 20/15 R - RdNr 12, zur Veröffentlichung in SozR vorgesehen). Im Ergebnis des gerichtlichen Verfahrens gegen eine Entscheidung der Schiedsstelle kann das Fehlen jeglicher Vertragsvereinbarungen ohne vorangehende Verhandlungen zwischen den zuständigen Vertragsparteien auch nicht ersetzt werden, sodass auch deshalb kein Grund für die Beteiligung im Wege der Beiladung erkennbar ist.

21

Die Kostenentscheidung beruht auf § 197a Abs 1 SGG iVm § 154 Abs 2 Verwaltungsgerichts-ordnung (VwGO). Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus § 197a Abs 1 Satz 1 SGG iVm §§ 63 Abs 2, 52 Abs 1, 47 Abs 1 Satz 1 Gerichtskostengesetz (GKG).
Rechtskraft
Aus
Login
BRD
Saved
2017-12-14