
Datum: 11.11.2011
Gericht: Verwaltungsgericht Minden
Spruchkörper: 6. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 6 K 1653/11
ECLI: ECLI:DE:VGMI:2011:1111.6K1653.11.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 50 Euro abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

-
- Tatbestand: 1
- Der Kläger, ein eingetragener Verein, erbringt durch seine hauptamtlichen und ehrenamtlichen Mitglieder u. a. ambulante Pflegedienste. 2
- Unter dem 24.01.2011 stellte der Kläger, der mit den Landesverbänden der Pflegekassen sowohl einen Versorgungsvertrag nach § 72 SGB XI als auch eine Vergütungsvereinbarung gemäß § 89 SGB XI abgeschlossen hat, bei der Beklagten einen Antrag auf Gewährung einer Investitionskostenpauschale für das Jahr 2011. In der Anlage 2 zu Blatt 1 gab der Kläger an, in der Zeit vom 01.01.2010 bis zum 31.12.2010 zu Lasten der Pflegekassen/Beihilfestellen einen Betrag in Höhe von 962.042,02 Euro abgerechnet zu haben. Entsprechend dem in der Vergütungsvereinbarung festgelegten Punktwert von 0,046 Euro entsprächen die abgerechneten Leistungen einer Punktzahl von 20.913.956,96 Punkten. Diese Angaben änderte der Spitzenverband, der die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Angaben zu bestätigen hatte, dahingehend, dass nur ein Betrag in Höhe von 872.588,36 Euro zu Lasten der Pflegekassen abgerechnet worden sei. Von dem vom Kläger angegebenen Betrag seien 3

diejenigen Beträge, die für Einsätze nach den §§ 45b und 45c SGB XI abgerechnet worden seien, abzuziehen. Danach ergebe sich eine Punktzahl von (nur) 18.969.312,18 Punkten.

Mit Bescheid vom 21.06.2011 bewilligte die Beklagte dem Kläger für das Jahr 2011 - unter Zugrundelegung der vom Spitzenverband angegebenen Punktzahl - eine Investitionskostenförderung in Höhe von 67.973,37 Euro. Die zusätzlichen Betreuungskosten nach den §§ 45b und 45c SGB XI seien bei der Berechnung der Investitionskostenpauschale nicht zu berücksichtigen. 4

Am 20.07.2011 hat der Kläger Klage erhoben. Er meint, dass das Landespflegegesetz die Förderung aller Leistungen nach dem SGB XI vorsehe. Dazu gehörten aber auch die Leistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI. 5

Der Kläger beantragt, 6

die Beklagte unter Änderung des Bescheids vom 21.06.2011 zu verpflichten, ihm für das Jahr 2011 über die bisher bewilligte Investitionskostenpauschale hinaus eine weitere Investitionskostenpauschale in Höhe von 6.968,31 Euro zu bewilligen. 7

Die Beklagte beantragt, 8

die Klage abzuweisen. 9

Sie ist der Ansicht, dass bei der Berechnung der Investitionskostenpauschale die Leistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI nicht zu berücksichtigen seien. Zwar handele es sich auch bei diesen Leistungen um Leistungen nach dem SGB XI, allerdings seien sie nicht Gegenstand des Versorgungsvertrages nach § 72 SGB XI und nicht im Vergütungsvertrag verhandelt worden. Da es daher an festgelegten Punktwerten für die Leistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI fehle, könne auch eine Berechnung entsprechend der Verordnung über die Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen (AmbPFFV) nicht erfolgen. 10

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs der Beklagten Bezug genommen. 11

Entscheidungsgründe: 12

Die Klage bleibt ohne Erfolg. 13

Die als Verpflichtungsklage statthafte Klage ist auch sonst zulässig. 14

Insbesondere ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Bei Streitigkeiten um die Gewährung einer Aufwendungspauschale für Investitionskosten nach dem Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art, die nicht durch Gesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen ist. Eine ausdrückliche Zuweisung stellt insbesondere nicht § 51 Abs. 1 Nr. 2 SGG dar, nach dem u.a. bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten in Angelegenheiten der sozialen Pflegeversicherung und der privaten Pflegeversicherung (Elftes Buch Sozialgesetzbuch) die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit entscheiden. Denn eine solche Angelegenheit liegt nur dann vor, wenn das Rechtsverhältnis, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird, dem SGB XI unterfällt. Das ist bei der Investitionsförderung nach landesrechtlichen Vorschriften aber nicht der Fall. 15

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23.12.1998 - 3 B 22.98 -, NVwZ-RR 1999, 316 = Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 283 = Juris, Rn. 3 ff.; Kopp/Schenke, VwGO, 16. Auflage 2009, § 40 Rn. 49d.

Die Klage ist jedoch unbegründet. Der Bescheid der Beklagten vom 21.06.2011 ist rechtmäßig und der Kläger dadurch nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Eine über den Betrag von 67.973,37 Euro hinausgehende, weitere Investitionskostenpauschale für das Jahr 2011 in Höhe von 6.968,31 Euro für Leistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI kann der Kläger nicht beanspruchen. 17

Rechtsgrundlage für den Anspruch auf die Gewährung einer Investitionskostenpauschale ist § 10 des Gesetzes zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen - PfG NRW -) vom 19.03.1996 (GV. NRW S. 137), zuletzt geändert durch Art. 17 des Ersten Teils des Gesetzes vom 03.05.2005 (GV. NRW S. 498). Gemäß § 10 Abs. 1 PfG NRW fördert der örtliche Träger der Sozialhilfe die durchschnittlichen betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen ambulanter Pflegeeinrichtungen, die durch das SGB XI bedingt sind, durch angemessene Pauschalen. Nach der aufgrund von § 9 Abs. 3 PfG NRW 1996 erlassenen Verordnung über die Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen nach dem Landespflegegesetz (AmbPFFV) vom 04.06.1996 (GV. NRW S. 197), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15.10.2003 (GV. NRW S. 611), beträgt die Förderung 2,15 Euro pro volle Pflegestunde für Leistungen nach dem SGB XI in ambulanten Pflegeeinrichtungen (§ 3 Satz 2 AmbPFFV). Die Anzahl der Pflegestunden wird auf Basis der für den Bemessungszeitraum mit den Pflegekassen vereinbarten Leistungskomplexe ermittelt, wobei die den einzelnen Leistungskomplexen zugeordneten Punktwerte in durchschnittliche Zeiteinheiten umgerechnet werden (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AmbPFFV). 18

Ein Anspruch des Klägers gegen die Beklagte auf eine pauschalisierte Förderung von Investitionsaufwendungen, die durch zusätzliche Betreuungsleistungen bzw. niedrigschwellige Betreuungsangebote nach den §§ 45b und 45c SGB XI entstehen, lässt sich daraus nicht herleiten. § 10 PfG NRW stellt für einen solchen Anspruch keine rechtliche Grundlage dar. Die Auslegung der Norm ergibt, dass es sich bei den seit dem Jahr 2002 im SGB XI normierten Betreuungsleistungen nicht um nach dem PfG NRW durch eine Pauschale förderfähige Leistungen handelt. 19

Der Wortlaut des § 10 Abs. 1 PfG NRW, nach dem "Investitionsaufwendungen ambulanter Pflegeeinrichtungen, die durch das SGB XI bedingt sind" gefördert werden, ist zwar weit gefasst. Entgegen der Ansicht des Klägers ist diese Formulierung jedoch nicht dahingehend zu verstehen, dass sämtliche Leistungen nach dem SGB XI, mithin auch die Betreuungsleistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI, durch eine Investitionskostenpauschale gefördert werden (sollen). Vielmehr beschränkt sich die Förderung der Investitionsaufwendungen ambulanter Pflegeeinrichtungen auf die im Ersten Titel des Dritten Abschnitts des Vierten Kapitels des SGB XI genannten und von dem betreffenden Pflegedienst erbrachten Leistungen (Leistungen bei häuslicher Pflege, §§ 36 ff. SGB XI). Für ein solches - restriktives - Verständnis der Norm sprechen sowohl entstehungsgeschichtliche als auch systematische Erwägungen. 20

Offen bleiben kann daher, ob dem Kläger durch die Erbringung von Betreuungsleistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI überhaupt (zusätzliche) Aufwendungen für Investitionskosten entstehen, die im Rahmen der bereits bezuschussten Investitionsaufwendungen noch nicht berücksichtigt worden sind. Zwar hat eine Mitarbeiterin des Klägers in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass dem Kläger Investitionsaufwendungen etwa durch Miete oder Nutzung von Gebäuden entstünden. Gleichzeitig räumte die Mitarbeiterin aber ein, dass entsprechende Räumlichkeiten nicht 21

allein für die Betreuungsangebote nach den §§ 45b und 45c SGB XI angemietet, sondern zugleich für die Erbringung anderer ambulanter Leistungen genutzt würden.

Eine enge Auslegung des § 10 PfG NRW dahingehend, dass Betreuungsleistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI nicht durch einen Investitionskostenzuschuss zu fördern sind, ist zunächst aufgrund entstehungsgeschichtlicher Überlegungen geboten. Die §§ 45a bis 45c SGB XI sind durch das Gesetz zur Ergänzung der Leistungen bei häuslicher Pflege von Pflegebedürftigen (Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz - PflEG -) vom 14.12.2001 (BGBl. I S. 3728) mit Wirkung vom 01.01.2002 in das SGB XI eingefügt worden. Ziel dieser Regelungen ist es, durch erweiterte Leistungsangebote der Pflegeversicherung die Versorgungsstrukturen insbesondere für demenzkranke Menschen zu verbessern.

Vgl. die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/6949 S. 8 ff. 23

Dieses verbesserte Leistungsangebot der Pflegekassen, die bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 45a SGB XI die Kosten für zusätzliche Betreuungsleistungen in Höhe von bis zu 200 Euro monatlich übernehmen (vgl. § 45b Abs. 1 Satz 2 SGB XI), existierte jedoch bei Inkrafttreten des PfG NRW im Jahr 1996 noch nicht. Bei der Schaffung des damaligen § 9 PfG NRW a.F. - der dem heutigen § 10 PfG NRW entspricht - hatte der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen allein die Investitionskostenförderung der damals existierenden Leistungen der Pflegekassen vor Augen. 24

Den Gesetzesmaterialien zu § 9 PfG NRW a.F. lässt sich nicht entnehmen, dass der Gesetzgeber den Anspruch der ambulanten Pflegeeinrichtungen auf Förderleistungen (auch) auf alle Arten von Leistungen erstrecken wollte, die zukünftig in das SGB XI aufgenommen werden. Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Landesregierung verzichtete sogar völlig auf eine Bezugnahme auf das SGB XI. Danach war § 9 Abs. 2 PfG NRW noch wie folgt gefasst: "Die Kreise und kreisfreien Städte fördern ambulante Pflegeeinrichtungen durch Pauschalen". 25

Vgl. LT-Drs. 12/194, S. 16. 26

Erst durch die Beschlussempfehlung und den Bericht des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge zu dem genannten Gesetzentwurf wurde in § 9 Abs. 2 PfG NRW a.F. die Bezugnahme auf das SGB XI eingefügt. 27

Vgl. LT-Drs. 12/760, S. 13. 28

In dieser geänderten Fassung ("Der überörtliche Träger der Sozialhilfe fördert die durchschnittlichen Investitionsaufwendungen ambulanter Pflegeeinrichtungen, die durch das SGB XI bedingt sind, durch Pauschalen") wurde § 9 Abs. 2 PfG NRW a.F. später verkündet (GV. NRW 1996 S. 137). Die vom Ausschuss gegebene Begründung (LT-Drs. 12/760, Anlage 2, S. 18) für die Änderung der Norm verhält sich nicht zu der Änderung hinsichtlich des Verweises auf das SGB XI. Aufgrund der gänzlich fehlenden Begründung ist jedoch davon auszugehen, dass es sich bei der Einfügung der Formulierung "durch das SGB XI bedingt" um eine rein sprachliche Veränderung handeln sollte, die keine inhaltlichen Änderungen mit sich bringen und insbesondere nicht den Anspruch auf Förderleistungen durch eine dynamische Verweisung auf das SGB XI (in der jeweils zum Zeitpunkt der Entscheidung über eine Investitionskostenpauschale gültigen Fassung) erweitern sollte. Eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers - die im Hinblick auf den im Sozialrecht auch in der Leistungsverwaltung geltenden Vorbehalt des Gesetzes (vgl. § 31 SGB I) aber erforderlich wäre -, dass auch zukünftig in das SGB XI aufgenommene Leistungen der Pflegekassen 29

durch eine Pauschale förderfähig sein sollen, ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen.

Gegen die Absicht des Landesgesetzgebers, auch zukünftige neue Leistungen der Pflegekassen durch eine Investitionskostenpauschale fördern zu wollen, spricht zudem, dass die Auswirkungen auf den Landeshaushalt nicht absehbar wären, wenn der Umfang der zu erbringenden Förderleistungen von den - vom Landesgesetzgeber nicht zu beeinflussenden - Entscheidungen des Bundesgesetzgebers über die Einführung neuer Leistungen im SGB XI abhinge. 30

Auch systematische Überlegungen sprechen für eine restriktive Auslegung des § 10 PfG NRW. Die zusätzlichen Betreuungsleistungen nach den §§ 45a ff. SGB XI sind nicht vergleichbar mit den - unstreitig durch einen Investitionskostenzuschuss förderfähigen - Leistungen der Grundpflege und hauswirtschaftlichen Versorgung. Sowohl in der Art der Leistung als auch in ihrer gesamten, durch den Gesetzgeber ausgestalteten Konzeption unterscheiden sie sich erheblich von den Leistungen der häuslichen Pflege (§§ 36 ff. SGB XI), die ambulante Pflegedienste wie der Kläger für Pflegebedürftige erbringen. 31

Im Unterschied zu den in § 14 Abs. 4 SGB XI genannten Hilfeleistungen bei Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens, die Pflegeleistungen im engeren Sinne darstellen, handelt es sich bei den Leistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI um reine Betreuungsleistungen. Während Pflegeleistungen durch Pflegekräfte zu erbringen sind (vgl. § 36 Abs. 1 Satz 3 SGB XI), werden Betreuungsleistungen auch von ehrenamtlichen Helfern erbracht (vgl. § 45c Abs. 3 Sätze 1 und 2 SGB XI). 32

Die Vergütung verrichtungsbezogener Tätigkeiten für Pflegebedürftige (Leistungen der Grundpflege und der hauswirtschaftlichen Versorgung) wird nach der Systematik des SGB XI in einer Vergütungsvereinbarung zwischen dem Träger des Pflegedienstes und den Pflegekassen vereinbart (§§ 89 ff. SGB XI). In sog. Leistungskomplexen, denen bestimmte Punktzahlen zugeordnet werden, werden Leistungsarten und Leistungsinhalte festgelegt. Mit Hilfe eines in der Vergütungsvereinbarung ausgehandelten Punktwertes können für die erbrachten Leistungskomplexe die jeweiligen Entgelte berechnet werden. Die Pflegevergütung ergibt sich dabei aus der Multiplikation der jeweiligen Punktzahl mit dem vereinbarten Punktwert. 33

Anders als in diesem Leistungskomplexsystem, in dem die Pflegedienste entsprechend der geschlossenen Vergütungsvereinbarung direkt mit den Pflegekassen abrechnen, beruht die Abrechnung der Leistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI auf dem Prinzip der Kostenerstattung. Der Pflegebedürftige bezahlt die an ihn gerichtete Rechnung des Pflegedienstes und reicht diese anschließend zur Erstattung bei seiner Pflegekasse ein (vgl. § 45b Abs. 2 Satz 1 SGB XI). Eine Direktabrechnung mit den Pflegekassen hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen. Dass in der Praxis aufgrund von Abtretungserklärungen der Pflegebedürftigen die Pflegedienste - nach den Angaben des Klägers in der mündlichen Verhandlung wohl regelmäßig - selbst die Abrechnungen mit den Pflegekassen vornehmen, ändert nichts an der grundsätzlich unterschiedlichen Konzeption von im Leistungskomplexsystem aufgeführten Leistungen und anderen Leistungen, die nicht in den Leistungskomplekxkatalog aufgenommen werden. 34

Die unterschiedliche Konzeption von Komplexleistungen und den zusätzlichen Betreuungsleistungen hat der Gesetzgeber durch die Stellung der §§ 45a ff. SGB XI im Gesetz verdeutlicht. Der Gesetzgeber hat die Regelungen zu den zusätzlichen Betreuungsleistungen nicht in den Dritten Abschnitt des Vierten Kapitels des SGB XI über die Leistungen eingefügt, sondern hierfür vielmehr einen eigenen, Fünften Abschnitt über die 35

Leistungen für Versicherte mit erheblichem allgemeinem Betreuungsbedarf und Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen geschaffen.

Schließlich kann die Tatsache, dass sich die AmbPFFV auf die Berechnung der Investitionskostenpauschale bei Komplexleistungen beschränkt (zur Berechnung der Investitionskostenpauschale nach der AmbPFFV s.unten) und seit dem Jahr 2002 nicht um zusätzliche Berechnungsvorschriften für Betreuungsleistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI ergänzt worden ist, als Indiz dafür gewertet werden, dass auch nach Meinung des Verordnungsgebers Betreuungsleistungen nicht zu den durch eine Investitionskostenpauschale nach § 10 PfG NRW förderfähigen Leistungen ambulanter Pflegeeinrichtungen gehören sollen.

36

Die Kammer verkennt nicht die Bedeutung der zusätzlichen Betreuungsleistungen für die Versorgung demenzkranker Personen und deren pflegende Angehörige. Es mag sozialpolitisch wünschenswert sein, auch solche Leistungen ambulanter Pflegedienste - neben der in § 45c SGB XI vorgesehenen Förderung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote durch den Bund (Abs. 1 Satz 1) und die Länder bzw. die kommunalen Gebietskörperschaften (Abs. 2 Satz 1) - durch einen weiteren Investitionskostenzuschuss nach Landesrecht zu fördern. Die Entscheidung hierüber obliegt aber dem Gesetzgeber. Für die Auslegung des § 10 PfG NRW sind derartige sozialpolitische Überlegungen nicht maßgeblich.

37

Selbst wenn man entgegen der Auffassung der Kammer die Leistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI als dem Grunde nach förderfähige Leistungen nach § 10 PfG NRW ansehen wollte, bestünde kein Anspruch des Klägers gegen die Beklagte auf Gewährung einer Investitionskostenpauschale. Denn für die Berechnung einer solchen Pauschale fehlt es an einer entsprechenden Rechtsverordnung.

38

Gemäß § 10 Abs. 2 PfG NRW (früher: § 9 Abs. 3 PfG NRW 1996) wird das für die Pflegeversicherung zuständige Ministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Innenministerium und dem Finanzministerium nach Anhörung der zuständigen Ausschüsse des Landtags durch Rechtsverordnung das Nähere zur Förderung, insbesondere auch über die Höhe der Pauschalen, zu regeln. Von dieser Verordnungsermächtigung hat der Verordnungsgeber Gebrauch gemacht und die AmbPFFV erlassen. Nach § 3 AmbPFFV beträgt die Investitionskostenpauschale 2,15 Euro pro volle Pflegestunde für Leistungen nach dem SGB XI in ambulanten Pflegeeinrichtungen. Die Pflegestunden werden nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AmbPFFV auf Basis der mit den Pflegekassen vereinbarten Leistungskomplexe ermittelt. Die den einzelnen Leistungskomplexen zugeordneten Punktwerte werden dabei in durchschnittliche Zeiteinheiten umgerechnet, wobei 10 Punkte einer Minute entsprechen.

39

Die AmbPFFV setzt für die Berechnung der Investitionskostenpauschale damit voraus, dass (Pflege-)Leistungen in einer Vergütungsvereinbarung nach § 89 SGB XI in Leistungskomplexe gefasst und diesen Komplexen entsprechende Punktzahlen zugeordnet worden sind. Da die Betreuungsleistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI jedoch nicht Bestandteil der Vergütungsvereinbarung sind - und es, da es sich nicht um Pflegeleistungen (im engeren Sinne) bzw. um Leistungen der hauswirtschaftlichen Versorgung handelt, auch nicht sein müssen, vgl. § 89 Abs. 1 Satz 1 SGB XI -, lässt sich eine etwaige Investitionskostenpauschale nach der AmbPFFV nicht berechnen. Nicht möglich ist insbesondere die vom Kläger vorgenommene Berechnung, nach der er auch für die vorgenannten Betreuungsleistungen ausgehend von der Summe der (im Jahr 2010) zu Lasten der Pflegekassen abgerechneten Beträge mit Hilfe des in der Vergütungsvereinbarung festgelegten Punktwertes von 0,046 Euro eine bestimmte Punktzahl

40

ermittelt, diese Punktzahl entsprechend § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AmbPFFV (10 Punkte entsprechen einer Minute) in Leistungsstunden umrechnet und schließlich die Anzahl der so ermittelten Leistungsstunden mit der Pauschale von 2,15 Euro multipliziert. Bei einer solchen Berechnungsmethode wird übersehen, dass der in der Vergütungsvereinbarung festgelegte Punktwert nicht für die Betreuungsleistungen nach den §§ 45b und 45c SGB XI gilt, weil sie nicht Gegenstand der Vergütungsvereinbarung sind. Eine Zeitstunde für Betreuungsleistungen entspricht nicht einer anhand des Leistungskomplexsystems ermittelten Pflegestunde nach § 3 Satz 2 AmbPFFV, die mit einer Pauschale gefördert wird.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 ZPO. 41