
Datum: 28.07.2017
Gericht: Sozialgericht Dortmund
Spruchkörper: 54. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: S 54 P 241/17 ER
ECLI: ECLI:DE:SGDO:2017:0728.S54P241.17ER.00

Sachgebiet: Pflegeversicherung
Rechtskraft: nicht rechtskräftig

Tenor:

Der Antrag der Antragstellerin auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage vom 24.05.2017 gegen den Bescheid vom 26.04.2017 wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 2500,00 Euro festgesetzt.

- Gründe: 1
- I. 2
- Die Antragstellerin begehrt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen einen nach § 115 Abs. 2 Satz 1 des Elften Buches Sozialgesetzbuches (SGB XI) erlassenen Maßnahmenbescheid. 3
- Die Antragstellerin ist die Trägerin einer nach dem SGB XI zugelassenen stationären Pflegeeinrichtung in C mit der Bezeichnung "F-C-Haus", F-C-Straße XXX in C. Im Auftrag der Antragsgegner führte der Medizinische Dienst der Krankenversicherung (MDK) eine Qualitätsprüfung in Form einer Regelprüfung nach §§ 114 ff. SGB XI durch und erstellte einen Prüfbericht vom 08.11.2016. 4
- Zum Prüfzeitpunkt umfasste die Einrichtung insgesamt 88 Pflegeplätze (davon 12 Plätze in der Kurzzeitpflege) und es wurden 9 Bewohner geprüft. In dem Prüfbericht stellte der MDK Verbesserungspotenziale hinsichtlich der behandlungspflegerischen Leistungen fest. Diese 5

beträfen die Kriterien Kommunikation mit dem Arzt, Durchführung entsprechend der ärztlichen Anordnung, korrekte Dokumentation der verordneten Medikamente, sach- und fachgerechter Umgang mit Medikamenten sowie sach- und fachgerechtes pflegerisches Schmerzmanagement unter Berücksichtigung der für die stationäre Pflege relevanten Aussagen der nationalen Expertenstandards des DNQP (Deutsches Netzwerk für Qualitätsentwicklung in der Pflege). Des Weiteren erachtete der MDK die pflegerischen Probleme und Risiken der in die Stichprobe einbezogenen Personen teilweise für nur unzureichend in den Pflegedokumentationen dargestellt (insbesondere in den Bereichen Mobilität mit Sturz-/Dekubitusgefahr, Ernährung und Flüssigkeitsversorgung, Urininkontinenz sowie Demenz). Der Prüfbericht enthält eine Auflistung der durch den MDK zur Beseitigung der festgestellten Qualitätsdefizite empfohlenen Maßnahmen. Wegen der Einzelheiten wird auf den Prüfbericht vom 08.11.2016 verwiesen.

Anschließend leiteten die Antragsgegner den Prüfbericht der Antragstellerin zur Kenntnisnahme zu und gaben ihr mit Schreiben vom 09.11.2016 im Wege einer Anhörung Gelegenheit zur Stellungnahme zu den geplanten Maßnahmen. 6

Mit Schreiben vom 24.11.2016 legte die Antragstellerin dar, dass - bezogen auf die Bereiche Sturz- und Dekubitusgefahr sowie Vornahme von freiheitseinschränkenden Maßnahmen - der durch den MDK festgestellte Sachverhalt bei einzelnen der geprüften Bewohner nicht zutrefte. Wegen der Einzelheiten wird auf das Schreiben der Antragstellerin vom 24.11.2016 verwiesen. 7

In einer sodann auf Veranlassung der Antragsgegner erstatteten Stellungnahme vom 10.01.2017 setzte sich der MDK mit den kritischen Ausführungen der Antragstellerin im Schreiben vom 24.11.2016 auseinander und verblieb ausdrücklich bei der im Prüfbericht vorgenommenen Bewertung der festgestellten Mängel. 8

Am 26.04.2017 erging ein Maßnahmenbescheid gemäß § 115 SGB XI mit Bezeichnung der innerhalb einer Frist bis zum 11.05.2017 umzusetzenden Maßnahmen. 9

Am 24.05.2017 hat die Antragstellerin Klage gegen den Maßnahmenbescheid vom 26.04.2017 erhoben (Aktenzeichen S 54 P 243/17) und am gleichen Tage beantragt, die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage gegen den Bescheid anzuordnen. 10

Die Antragstellerin hält den Maßnahmenbescheid für rechtswidrig und trägt zur Begründung im Wesentlichen vor: Der Bescheid verstoße gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, da er den Anforderungen des § 33 Abs. 1 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X) nicht genüge. Die getroffenen Handlungsanweisungen seien keineswegs eindeutig und dem Adressaten des Bescheides könne nicht ohne weiteres klar sein, was von ihm erwartet werde. Die offenbar auf der Basis von Textbausteinen formulierten Maßnahmen enthielten durchweg nur allgemeine Anforderungen, die dem Gesetz oder allgemeinen fachlichen Standard entnommen werden könnten. Selbst nach Anwendung ihrer pflegerischen Kompetenz könne sie – die Antragstellerin – die Anordnungen der Antragsgegner nicht auslegen. Sie könne nicht ermitteln, welche konkreten Verhaltenspflichten von ihr gefordert würden. Des Weiteren sei eine individuelle und maßnahmenbezogene Ermessensausübung nicht erkennbar. Die Antragsgegnerin verlange die sofortige Umsetzung aller Maßnahmen, die pauschal und schematisch für alle Maßnahmen vorgegeben sei. Als milderer Mittel zum Sofortvollzug sei zu prüfen gewesen, ob auch diverse Umsetzungsfristen möglich gewesen wären. Des Weiteren sei auch der dem angegriffenen Maßnahmenbescheid zugrundeliegende Prüfungssachverhalt durch den MDK fehlerhaft ermittelt worden. Hierzu werde auf die Stellungnahme der Antragstellerin vom 24.11.2016 verwiesen, mit der sich 11

weder die Antragsgegner noch der MDK nachvollziehbar auseinandergesetzt hätten. Die Antragstellerin vertritt die Auffassung, dass sie ihre vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den Antragsgegnern bereits erfülle. Sofern sie nunmehr versuche, durch weitere Handlungen die geforderten Maßnahmen umzusetzen, bedeutet dies für sie eine nicht unerhebliche personelle und finanzielle Belastung bei gleichzeitigem Risiko, dass die Antragsgegner die Maßnahme als nicht umgesetzt bewerteten. Vor diesem Hintergrund habe eine allgemeine Interessenabwägung zu Gunsten der Antragstellerin auszufallen.

Die Antragstellerin beantragt schriftsätzlich, 12

die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage vom 24.05.2017 gegen den 13
Maßnahmenbescheid vom 26.04.2017 anzuordnen.

Die Antragsgegner beantragen schriftsätzlich, 14

den Antrag zurückzuweisen. 15

Sie tragen im Wesentlichen vor: Bei den im Bescheid geforderten Maßnahmen handle es sich um allgemein anerkannte Pflegestandards, zu deren Einhaltung die Antragstellerin bereits vertraglich verpflichtet sei. Zudem sei die Belegschaft fachkundig, so dass es sich hier ohne weiteres erschließen müsse, welche Maßnahmen für die Behebung der gerügten Mängel erforderlich seien. Zu berücksichtigen sei auch, dass es in den unternehmerischen Entscheidungsspielraum eines Pflegeheimes falle, wie es der vertraglichen Verpflichtung zur Einhaltung der benannten Pflegestandards nachkomme. Zu berücksichtigen sei zudem, dass die in einem Maßnahmenbescheid angeordneten Maßnahmen nicht mit Mitteln der Zwangsvollstreckung durchgesetzt werden könnten. Es sei daher entgegen der Ansicht der Antragstellerin nicht nur nicht geboten, sondern geradezu abwegig einen entsprechenden Maßstab an deren Bestimmtheit zu legen. Des Weiteren sei durch die Antragsgegner in ausreichendem Maße Ermessen ausgeübt worden. Unter Zugrundelegung des Prüfberichts des MDK seien die darin dargelegten insgesamt 23 Mängel gewichtet worden und es sei sodann hinsichtlich 17 Mängeln, denen ein besonderes Gewicht beigemessen worden sei, die Beseitigung angeordnet worden. Dabei sei nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegner sich den Prüfbericht zu Eigen gemacht hätten. Ein Nachweis über die Beseitigung aller Mängel sei bisher durch die Antragstellerin nicht erbracht worden, so dass die der Antragstellerin auferlegte Mängelbeseitigung aufgrund des hohen Stellenwertes einer optimalen Pflege auch nicht als unverhältnismäßig anzusehen sei. Entgegen der Behauptung der Antragstellerin sei kein Sofortvollzug angeordnet worden, sondern es sei aufgrund des kurzfristigen Handlungsbedarfs eine Frist von 14 Tagen gesetzt worden. Auch dieser Fristsetzung liege eine Abwägung und Ermessensausübung zugrunde. Es sei falsch, dass sich die Antragsgegner nicht mit den Ausführungen der Antragstellerin in der im Anhörungsverfahren ergangenen Stellungnahme auseinandergesetzt hätten. Entsprechend der Rechtsprechung des LSG Nordrhein-Westfalen könne die Befolgung von Maßnahmenbescheiden, die einer Pflegeeinrichtung die Beseitigung von Mängeln auferlegen, grundsätzlich nicht zu inadäquaten Nachteilen für diese führen. Prinzipiell werde hierdurch nur ein Zustand gefordert, den der Leistungserbringer ohnehin nach § 72 Abs. 3 SGB XI schulde. 16

Wegen aller weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten 17
sowie die Verwaltungsvorgänge des Antragsgegners sowie die Streitakten des Verfahrens S 54 P 243/17 verwiesen.

Gründe: II. 18

Der zulässige Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage vom 24.05.2017 ist nicht begründet. 19

Gemäß § 86 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Sozialgerichtsgesetz (SGG) kann das Gericht in den Fällen, in denen die Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung hat, die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen. Die Anfechtungsklage der Antragstellerin vom 24.05.2017 gegen den Maßnahmenbescheid vom 26.04.2017 hat nach § 73 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz SGB XI i. V. m. § 115 Abs. 2 Satz 3 SGB XI keine aufschiebende Wirkung. 20

Bei der Entscheidung nach § 86 b Abs. 1 SGG hat das Gericht die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten gegeneinander abzuwägen und dabei insbesondere auch die Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren zu berücksichtigen. Ist der Verwaltungsakt offensichtlich rechtswidrig, so verbietet sich aus rechtsstaatlichen Erwägungen die Annahme eines überwiegenden öffentlichen Interesses am Vollzug. Ist das Hauptsacheverfahren aussichtslos, wird die aufschiebende Wirkung nicht angeordnet. Sind die Erfolgsaussichten nicht in dieser Weise abschätzbar, bleibt eine allgemeine Interessenabwägung, wobei der Grad der Aussichten des Hauptsacheverfahrens mit berücksichtigt werden kann (vgl. Meyer-Ladewig, SGG, 11. Auflage, § 86 b Rdnr. 12 ff. m.w.N.). Im Rahmen dieser Interessenabwägung ist die Wertung des Gesetzgebers zu berücksichtigen, der den Sofortvollzug von Maßnahmenbescheiden normiert hat. In diesem Fall müssen besondere Umstände vorliegen, um von der gesetzlichen Anordnung des Vollziehungsinteresses abzuweichen. Lediglich geringe Erfolgsaussichten in der Hauptsache sind in der Regel bei einem vom Gesetzgeber angeordneten Sofortvollzug für eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung nicht ausreichend (vgl. LSG NRW, Beschluss vom 26.02.2014, L 10 P 120/13 B ER mit weiteren Nachweisen). 21

Nach diesen Maßstäben ist ein überwiegendes Interesse der Antragstellerin an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen den Maßnahmenbescheid nicht gegeben, da im Rahmen der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage eine Rechtswidrigkeit des Maßnahmenbescheides nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit festzustellen ist. Ein Verstoß gegen die gesetzlichen Vorgaben des § 115 Abs. 2 Satz 1 SGB XI ist nicht zu erkennen. Danach entscheiden die Landesverbände der Pflegekassen nach Anhörung des Trägers der Pflegeeinrichtung und der beteiligten Trägervereinigung unter Beteiligung des zuständigen Trägers der Sozialhilfe, welche Maßnahmen zu treffen sind, erteilen dem Träger der Einrichtung hierüber einen Bescheid und setzen ihm darin zugleich eine angemessene Frist zur Beseitigung der festgestellten Mängel. 22

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin entspricht der angefochtene Maßnahmenbescheid dem Bestimmtheitserfordernis des § 33 Abs. 1 SGB X. Dies bedeutet, dass der Adressat des Verwaltungsaktes in der Lage sein muss, dass von ihm geforderte zu erkennen. Erforderlich ist, dass der Bescheid konkrete Maßnahmen im Sinne von Handlungsanweisungen vorsieht, deren Umsetzung oder Nichtumsetzung festgestellt werden kann. Unerheblich ist insoweit, ob die aufgegebenen Maßnahmen einen vollstreckungsfähigen Inhalt haben. Es liegt in der Natur von Maßnahmenbescheiden, dass diese regelmäßig keinen vollstreckungsfähigen Inhalt haben können. Vielmehr beinhalten sie Anweisungen zu Art und Qualität der durchzuführenden Pflege, welche allein durch das pflegende Heim umgesetzt werden können. Eine Nichtabstellung der festgestellten Versorgungsmängel kann allenfalls in einem späteren Verfahren zur Kündigung des Versorgungsvertrages führen (vgl. LSG NRW, aaO, LSG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 20.04.2015, L 5 P 14/15 B ER; a. A. LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.03.2013, L 23

27 P 101/12 B ER). Bei der Auslegung des Erklärungsinhalts des Maßnahmenbescheides ist auf den verständigen Beteiligten abzustellen. In Fällen der Qualitätsprüfung und des Erlasses eines Maßnahmenbescheides tritt nicht eine Behörde einem kenntnislosen Laien entgegen, sondern es steht auf der Gegenseite ein Pflegeheim, welches über pflegerische Kompetenz verfügt und mit den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Pflege vertraut sein sollte (vgl. LSG NRW, aaO). Es liegt in der Natur der Sache, dass der Antragstellerin die Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel nicht "bis in den kleinsten Handgriff" vorgegeben werden können. Die Frage, welche Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot zu stellen sind, hängt immer von der Eigenart des Sachgebiets ab (so LSG Sachsen-Anhalt, aaO).

Der Einwand der Antragstellerin, dass ihr nicht ohne weiteres klar sein, was von ihr erwartet werde, kann durch das Gericht nicht nachvollzogen werden. In dem Bescheid werden zunächst die jeweiligen Rechtsgrundlagen für die erteilten Handlungsanweisungen und Vorgaben zitiert. Es erfolgt sodann eine eingehende und nachvollziehbare Darlegung der im Rahmen der Stichprobenprüfung durch den MDK bei einzelnen Bewohnern festgestellten Mängel. Hieraus ergibt sich im Umkehrschluss hinreichend deutlich, welche Maßnahmen zur Abstellung der Mängel erforderlich sind. Es ist für das Gericht nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin nicht in der Lage wäre, dass von ihr verlangte Verhalten zu erkennen. 24

Hinsichtlich der Einwendungen der Antragstellerin zu den beispielhaft aufgeführten Maßnahmen "bei Bedarf soll eine aktive Kommunikation mit dem Arzt erfolgen" und "die stationäre Pflegeeinrichtung muss bei Schmerzpatienten eng mit dem behandelnden Arzt kooperieren" (vgl. Bl. 7 der Antragschrift vom 23.05.2017) ist folgendes auszuführen: 25

Die Maßnahme einer nachvollziehbaren Darstellung der aktiven Kommunikation mit dem Arzt in der Pflegedokumentation (S. 3 des Maßnahmenbescheides) ist unter Zugrundelegung des dargestellten Ergebnisses der durchgeführten Stichprobe hinreichend deutlich und bestimmt. Verlangt wird eine Zusammenarbeit mit dem Arzt bei medizinischer Erforderlichkeit, nämlich bei Akuterkrankungen, Unfällen, Notfällen, bzw. Veränderungen des Gesundheitszustandes bei chronischen Erkrankungen, und eine nachvollziehbare Darstellung in der Pflegedokumentation. Aus den vorangestellten Feststellungen des MDK ist erkennbar, wann eine beanstandungswürdige fehlende Kommunikation mit dem Arzt vorgelegen hat (z.B. bei beginnendem Gewichtsverlust). 26

Die Maßnahme der engen Kooperation mit dem behandelnden Arzt bei Schmerzpatienten (Bl. 10 des Maßnahmenbescheides) ist ebenfalls eindeutig und ausführbar. Die Maßnahme ist so zu verstehen, dass aufgrund der Ergebnisse der Krankenbeobachtung oder Schmerzeinschätzung der behandelnde Arzt im Bedarfsfall, d. h. bei Auffälligkeiten, unverzüglich zu informieren ist. 27

Des Weiteren ist auch eine fehlerhafte Ermessenausübung durch die Antragsgegner im Rahmen einer summarischen Prüfung nicht zu erkennen. Das Gericht geht in Übereinstimmung mit der zuvor zitierten Entscheidung des LSG NRW davon aus, dass es grundsätzlich nicht zu beanstanden ist, wenn sich die Antragsgegner im Wesentlichen die Einschätzungen des MDK im Prüfbericht zu Eigen machen. Im Rahmen ihres Ermessens haben die Antragsgegner zudem die durch den MDK zu insgesamt 23 Kriterien festgestellten Mängel gewichtet und sodann hinsichtlich 17 Mängeln, denen in diesem Zusammenhang seitens der Antragsgegner ein besonderes Gewicht beigemessen wurde, die Beseitigung angeordnet. Andere Maßnahmen, die in gleicher Weise geeignet wären, die festgestellten Mängel vollständig und dauerhaft zu beseitigen, sind nicht ersichtlich. Auch die Setzung einer Handlungsfrist von 14 Tagen erscheint angemessen und zur Wahrung der Interessen der pflegebedürftigen Heimbewohner geboten. Soweit die Antragstellerin mit Schreiben vom 28

24.11.2016 Einwendungen gegen einzelne Feststellungen des Prüfberichts erhoben hat, sind diese Einwendungen mit einer weiteren Stellungnahme des MDK vom 10.01.2017 berücksichtigt und im Ergebnis für nicht stichhaltig erachtet worden, so dass der MDK bei der vorgenommenen Bewertung verblieben ist. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht ermessensfehlerhaft, dass die Antragsgegner dem Maßnahmenbescheid das unverändert gebliebene Prüfergebnis des MDK zugrunde gelegt haben. Auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass den Angaben der Antragstellerin zufolge bereits zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses einzelne Maßnahmen als umgesetzt beschrieben wurden, ist der Maßnahmenbescheid nicht als ermessensfehlerhaft zu erachten. Denn ein Nachweis über die vollständige Beseitigung aller Mängel kann regelmäßig nur im Rahmen einer Wiederholungsprüfung durch den MDK erbracht werden. Die Antragsgegner mussten sich nicht auf bloße Behauptungen und Ankündigungen der Antragstellerin verlassen. Diese hielten es im Rahmen ihres Ermessens für notwendig und auch gerechtfertigt, der Antragstellerin die besondere Bedeutung der Mängelbeseitigung für eine dauerhafte Gewährleistung der gebotenen und vertraglich auch geschuldeten Qualität der Pflege zu verdeutlichen.

In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des LSG in dem bereits zitierten Beschluss geht das Gericht davon aus, dass die Antragstellerin durch die Befolgung der ihr auferlegten Maßnahmen nicht unzumutbar belastet wird. Denn prinzipiell wird hierdurch nur ein Zustand gefordert, den die Antragstellerin ohnehin nach § 72 Abs. 3 Satz 1 SGB XI schuldet. Die Antragstellerin ist im Rahmen ihrer allgemeinen gesetzlichen Verpflichtung zu einer adäquaten Pflege ohnehin zu den im Maßnahmenbescheid konkretisierten einzelnen Handlungen verpflichtet. Wenn einzelne durch den MDK aufgezeigten Mängel tatsächlich nicht bestanden haben sollten, hätten die verlangten Maßnahmen den betroffenen Pflegepatienten nicht schaden können und die Antragstellerin nicht über das im Kern ohnehin geschuldete Maß hinaus finanziell bzw. personell belastet (vgl. LSG NRW, aaO). Die entgegenstehende Auffassung der Antragstellerin wird weder durch einen substantiierten Tatsachenvortrag belegt, noch ist sie hinreichend nachvollziehbar. 29

Die Kostenentscheidung beruht auf § 197 a Abs. 1 Satz 1 SGG i. V. m. § 154 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung. 30

Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 197 a SGG i. V. m. § 52 Abs. 2 Gerichtskostengesetz (GKG). Der bisherige Sach- und Streitstand bietet für die Bestimmung des Streitwerts keine genügenden Anhaltspunkte. Es erscheint daher angemessen, für den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz die Hälfte des Auffangwertes anzusetzen. 31