
Datum: 19.06.2000
Gericht: Sozialgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 1. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: S 1 P 32/99
ECLI: ECLI:DE:SGD:2000:0619.S1P32.99.00

Tenor:

Der Bescheid der Beklagten vom 28.09.1999 wird aufgehoben.

Die Beklagten tragen die aussergerichtlichen Kosten der Klägerin als Gesamtschuldner.

Tatbestand:

- Streitig ist, ob die Klägerin an die beklagten Pflegekassen und Verbände von Pflegekassen eine Vertragsstrafe von DM 10.000,- zu zahlen hat. 1 2
- Die Klägerin ist examinierte Krankenschwester. Am 01.04.1998 trat sie mit einem Anteil von 49 v.H. als Mitgesellschafterin in den Betreuungsservice F T1, E ein, mit dem die Beklagten seit dem 01.04.1995 einen Versorgungsvertrag zur Erbringung von Leistungen der ambulanten Pflege geschlossen hatten. Der Pflegedienst wurde nach dem Eintritt der Klägerin in der Form einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts unter der Bezeichnung Betreuungsservice T1 & T2, E, betrieben. Mit Wirkung vom 18.03.1999 kündigte die Klägerin den Gesellschaftsvertrag. 3
- Die Beklagten stellten im Jahre 1999 fest, dass der Pflegedienst in den Jahren 1998 und 1999 die Pflegedokumentation nicht ordnungsgemäß geführt, dass er in einer Reihe von Fällen Pflegesachleistungen abgerechnet hatte, die tatsächlich nicht erbracht worden waren, und dass er die Kosten von Pflegehilfsmitteln, die er im Rahmen der Betriebsmittel selbst aufzubringen hatte, mit den Versicherten abgerechnet hatte. 4
- Nach Anhörung der Klägerin und ihrer Mitgesellschafterin und Erörterung in dem nach § 19 des Rahmenvertrages vom 12.10.1995 über ambulante pflegerische Versorgung gemäß § 75 Abs. 1 SGB XI für das Land Nordrhein-Westfalen zwischen der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Landesarbeitsgemein- schaft der privaten 5

ambulanten Pflegeanbieter in NRW, dem Landesverband freie ambulante Krankenpflege NRW e.V., dem Verband Deutsche Alten- und Behindertenhilfe e.V. einerseits sowie der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Sozialhilfeträger des Landes Nordrhein-Westfalen und den Landesverbänden der Pflegekassen in Nordrhein andererseits (Rahmenvertrag) gebildeten Vertragsausschuss richteten die Beklagten unter dem 28.09.1999 an die Klägerin ein Schreiben, dem keine Rechtsbehelfsbelehrung beigelegt ist und in welchem es u.a. heißt:	
„Wir beziehen uns auf die gemeinsame Erörterung im Vertragsausschuss gemäß § 19 iVm §18 Abs. 1 des Rahmenvertrages über die ambulante pflegerische Versorgung gemäß § 75 Abs. 1 SGB XI für das Land Nordrhein-Westfalen.	6
Angesichts der aufgezeigten Mängel haben die nordrheinischen Landesverbände der Pflegekassen beschlossen, eine Vertragsstrafe in Höhe von	7
DM 10.000,-	8
auszusprechen.	9
Die für die Zeit vom 01.04.1998 bis zum 18.03.1999 verantwortliche Mitinhaberin, F T1, erhielt einen gleichlautenden Bescheid.“	10
§§ 18, 19 des Rahmenvertrages haben folgenden Wortlaut:	11
§ 18 - Maßnahmen bei Vertragsverstößen der Leistungserbringer	12
(1) Bei Verstößen gegen diesen Vertrag können die Landesverbände der Pflegekassen gemeinsam nach Anhörung des Pflegedienstes und Erörterung im Vertragsausschuss über geeignete Maßnahmen befinden.	13
§ 19 - Vertragsausschuss	14
Zur Klärung von Zweifelsfragen, Beilegung von Meinungsverschiedenheiten bei der Durchführung dieses Vertrages, zur Erörterung von geeigneten Maßnahmen gemäß § 18 Abs. 1 sowie zur Feststellung von wesentlichen Qualitätsmängeln nach § 9 wird bei Bedarf ein Vertragsausschuss gebildet. Dem Vertragsausschuss gehören Vertreter der Verbände der Pflegedienste, im Falle der Beratung über geeignete Maßnahmen gemäß § 18 Abs. 1 Vertreter des vom Pflegedienst benannten Verbandes, einerseits sowie Vertreter der Landesverbände der Pflegekassen und des örtlichen Trägers der Sozialhilfe andererseits mit gleicher Stimmzahl an. Auf Verlangen eines Vertragspartners ist der Vertragsausschuss einzuberufen.“	15
Ausweislich der Verwaltungsakten stellten die Beklagten einen Schaden im Bereich der Pflegeversicherung in Höhe von DM 1.944,30 fest.	16
Die Klägerin wandte sich unter dem 20.10.1999 gegen die Verhängung der Vertragsstrafe mit der Erklärung, dass sie das zulässige Rechtsmittel einlege. Sie führte aus, dass der erörterte und festgestellte Sachverhalt die ausgesprochene Vertragsstrafe nicht rechtfertige. Sie sei auch in dieser Höhe weder angemessen noch erforderlich und stehe in keinem Verhältnis zu dem Schaden.	17
Die Beklagten erklärten unter dem 18.11.1999, dass bei Einwänden gegen die mit Bescheid vom 28.09.1999 ausgesprochenen Vertragsmaßnahmen ein Widerspruchsverfahren nicht vorgesehen sei. Es stehe unmittelbar der Rechtsweg zur Sozialgerichtsbarkeit zur Verfügung.	18

Mit der am 22.12.1999 erhobenen Klage begehrt die Klägerin die Aufhebung der Vertragsstrafe.	19
Die Klägerin beantragt,	20
den Bescheid der Beklagten vom 28.09.1999 aufzuheben, hilfsweise, den Bescheid der Beklagten vom 28.09.1999 aufzuheben und die Beklagten zur Neubescheidung zu verpflichten, hilfsweise, den Bescheid der Beklagten vom 28.09.1999 aufzuheben und festzustellen, dass die verhängte Vertragsstrafe von DM 10.000,- unverhältnismäßig ist.	21
Die Beklagten beantragen,	22
die Klage abzuweisen.	23
Sie sind der Ansicht, die Klage sei schon unzulässig, weil sich die Klägerin nur gemeinsam mit ihrer Mitgesellschafterin oder in organschaftlicher Vertretung der BGB Gesellschaft gegen die getroffene Maßnahme zur Wehr setzen könne. Im übrigen halten sie die Klage für unbegründet, weil der Pflegedienst, in dem die Klägerin Mitgesellschafterin gewesen sei, nicht nur die Dokumentationspflichten in erheblichem Maße verletzt habe, sondern den Beklagten darüber hinaus einen Schaden durch Falschabrechnungen zugefügt habe, der nach heutigen Erkenntnissen ca. DM 13.600,- ausmache.	24
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der beigezogenen Verwaltungskate der Beklagten und der Gerichtsakte Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidung gewesen sind.	25
<u>Entscheidungsgründe:</u>	26
Die zulässige Klage ist begründet.	27
Die Klage ist zulässig. Entgegen der Ansicht der Beklagten ist die Klägerin befugt, sich mit der Anfechtungsklage nach § 54 Abs. 1 S. 1 SGG gegen das Schreiben der Beklagten vom 28.09.1999 zu wenden, denn dieses ist als Verwaltungsakt im Sinne des § 31 SGB X anzusehen. Die Verhängung der Vertragsstrafe stellt gegenüber der Klägerin die Regelung eines Einzelfalles dar. Sie ist auch auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts getroffen worden, denn sie hat ausweislich des Schreibens der Beklagten vom 28.09. 1999 ihre rechtliche Grundlage in dem Rahmenvertrag nach § 75 SGB XI, der als ein öffentlich-rechtlicher Vertrag mit Rechtsnormcharakter anzusehen ist (vgl. Udsching, SGB XI, § 75 RdNr. 2; Leitherer in Kasseler Kommentar, Band 2, § 75 RdNr. 12). Für die Beurteilung der Rechtsqualität der Verhängung der Vereinsstrafe durch die Beklagten ist nicht erheblich, ob die Beklagten aufgrund des Rahmenvertrages zu dieser Regelung befugt waren (vgl. Krasney in Kasseler Kommentar, Band 2, § 31 SGX RdNr. 6, Kopp-Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl., § 35 RdNr. 14). Die Beklagten sind der Klägerin gegenüber auch nicht auf der Ebene der Gleichordnung gegenüber getreten, sondern haben die Form eines Verwaltungsaktes gewählt. Hierfür spricht nicht nur, dass die Beklagten das Schreiben vom 28.09.1999 sowohl in dem Schreiben selbst, also auch in dem Schreiben vom 18.11.1999 als „Bescheid“ bezeichnet haben, sondern auch, dass das Schreiben seiner Wortfassung nach nur als einseitige und verbindliche Regelung kraft hoheitlicher Gewalt verstanden werden kann. Dafür, dass die Klägerin aus ihrer Sicht als Empfängerin die Verhängung der Vertragsstrafe nur als Verwaltungsakt verstehen konnte, spricht auch, dass die Beklagten sie mit dem Schreiben vom 18.11.1999 auf den Klageweg verwiesen haben. Bei einer beabsichtigten Regelung auf der Ebene der Gleichordnung hätten die Beklagten die eigene Klageerhebung,	28

nämlich die Leistungsklage nach § 54 Abs. 5 SGG in Betracht ziehen müssen. Der Umstand, dass mit den beklagten Landesverbänden der Pflegekassen (vgl. § 52 SGB XI) mehrere Behörden gehandelt haben, steht der Verwaltungsaktsqualität nicht entgegen (vgl. BSG, SozR 3-2500 § 109 SGB V Nr. 1).

Die Klägerin ist auch befugt, die Klage in eigenem Namen zu erheben und unabhängig davon, ob ihre frühere Mitgesellschafterin sich gegen die Verhängung einer Vertrags-

29

strafe zur Wehr setzt. Denn die Klägerin ist formell Adressatin des Verwaltungsaktes, der sie beschwert, weil von ihr die Zahlung der Vertragsstrafe verlangt wird. Der Umstand, dass die Beklagten ausweislich der Verwaltungsakten gegenüber der früheren Mitgesellschafterin der Klägerin einen weiteren ausschließlich gegen diese gerichteten Verwaltungsakt erlassen haben, kann nur zur Folge, dass auch der früheren Mitgesellschafterin der Klägerin ein eigenes Anfechtungsrecht gegen den gegen sie gerichteten Bescheid einzuräumen ist. Einer Anwendung von § 70 Nr. 2 SGG, auf den sich die Beklagten beziehen, steht schon entgegen, dass die BGB-Gesellschaft nicht mehr besteht. Im übrigen haben auch die Beklagten als Zuordnungsobjekt des Verwaltungsaktes nicht die BGB-Gesellschaft gewählt und auch nicht deutlich gemacht, dass sie die früheren Mitgesellschafter gesamtschuldnerisch in Anspruch nehmen wollten. Vielmehr haben sie zwei Einzelpersonen in Anspruch genommen.

30

Die Klage ist auch nicht deshalb unzulässig, weil es an der Prozessvoraussetzung der Durchführung eines Vorverfahrens fehlt (§ 78 Abs. 1 SGG). Dabei kann offen bleiben, ob es eines Vorverfahrens nicht bedarf, wie die Beklagten meinen. Bedenken gegen die Ansicht der Beklagten bestehen deshalb, weil nicht ersichtlich ist, dass ein Fall des § 78 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGG, der alleine in Betracht kommt, gegeben ist. Nach dieser Vorschrift bedarf es eines Vorverfahrens dann nicht, wenn das Gesetz dies für besondere Fälle vorsieht. Das SGB XI kennt derartige Ausnahmefälle, nämlich für die Klage gegen die Ablehnung eines VersorgungsVertrages gemäß § 73 Abs. 2 SGB XI, gegen die Kündigung eines Versorgungs Vertrages gemäß § 74 Abs. 3 iVm § 73 Abs. 2 SGB XI, gegen den Auflagenbescheid gemäß § 80 Abs. 3 S. 4 iVm § 73 Abs. 2 SGB XI und im Pflegesatzverfahren nach § 80 Abs. 5 S. 3 SGB XL. Eine solche Ausnahmenvorschrift können die Beklagten für den Bereich, der die von ihnen getroffene Regelung betrifft, nicht in Anspruch nehmen. Einer Analogie steht schon der Ausnahmecharakter der genannten Regelungen entgegen. Vielmehr verbleibt es bei der allgemeinen Regelung des § 78 Abs. 1 S. 1, die eine Vorverfahrenspflicht für alle Verwaltungsakte auf der Grundlage des SGB XL vorsieht, die nicht von den Ausnahmenvorschriften erfasst sind.

31

Dennoch bedarf es eines Vorverfahrens nicht. Ein Widerspruchsverfahren ist nämlich auch dann nicht Prozessvoraussetzung, wenn die Widerspruchsbehörde irrtümlich der Auffassung ist, dass ein solches nicht erforderlich sei (vgl. Meyer-Ladewig, a.a.O., § 78 RdNr. 8; BVerwG 29, 229; 37, 88, 39, 265 SGG). Des weiteren hat die Rechtsprechung es als ausreichend angesehen, dass der Widerspruch erfolglos geblieben ist, einerlei, ob die Behörde über ihn entschieden hat (vgl. BSG SozR 78 Nr. 11; Meyer-Ladewig, a.a.O., RdNr. 2). Deshalb kann auch das Schreiben der Beklagten vom 18.11.1999, in dem sie die Klägerin auf dass von ihr eingelegte „Rechtsmittel“ auf den Klageweg verwiesen hat, als ausreichendes Vorverfahren gewertet werden.

32

Die Klage ist auch begründet.

33

Der angefochtene Bescheid der Beklagten vom 28.09.1999 ist rechtswidrig. Für die von den Beklagten ausgesprochene Verhängung einer Vertragsstrafe gibt es keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage. § 18 des Rahmenvertrages stellt keine rechtstaatlichen

34

Grundsätzen genügende Ermächtigungsgrundlage zum Erlass eines Verwaltungsaktes mit dem Inhalt der Verhängung einer Vertragsstrafe dar.

Der Erlass eines Verwaltungsaktes setzt im Grundsatz nicht nur voraus, dass für die getroffene Regelung in materieller Hinsicht eine gesetzliche Grundlage besteht, sondern auch dafür, dass die Behörde in der Form eines Verwaltungsaktes handeln darf (vgl. statt aller: Kopp-Ramsauer, VwVfG, 7. Aufl. § 35 RdNr. 11). 35

Bedenken bestehen schon, ob die Beklagten in der Form des Verwaltungsaktes die Zahlung der Vertragsstrafe von der Klägerin verlangen durften. Ansprüche aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge dürfen von einer Behörde regelmäßig nicht durch Verwaltungsakt gegenüber dem Bürger geltend gemacht werden (vgl. Kopp-Ramsauer, a.a.O., § 35 RdNr. 11). Angesichts der Rechtsnatur des Rahmenvertrages nach § 75 SGB XI geht die Kammer jedoch davon aus, dass die Vertragsbedingungen als allgemein- abstrakte Regelungen zu begreifen sind, die nicht bloß schuldrechtlich zwischen den Vertragsparteien gelten, sondern unmittelbare Rechtswirkungen für Dritte haben, sowohl für die nicht am Vertragsschluss beteiligten Pflegekassen und die in Verbänden organisierten Pflegeeinrichtungen als auch für Außenseiter-Pflegeeinrichtungen, die keinem Verband angehören und deshalb nicht an den Vertragsverhandlungen mitgewirkt haben (vgl. Maschmann, SGB 1996, 150). Wenn auch die Rahmenverträge weder als Gesetze im formellen Sinne noch als Verordnung oder Satzung anzusehen sind (vgl. Maschmann, a.a.O.), wird man sie grundsätzlich wegen ihres normsetzenden Charakters als geeignete Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Verwaltungsakten ansehen 36

müssen. Fraglich ist allerdings, ob diese Rechtswirkungen gegenüber der Klägerin auch zu einem Zeitpunkt noch Geltung beanspruchen konnten, zu dem sie nicht mehr Mitgesellschafterin einer Pflegeeinrichtung war. Immerhin ist der Rahmenvertrag nach § 75 Abs. 1 Satz 4 SGB XI (nur) gegenüber den zugelassenen Pflegeeinrichtungen verbindlich. Ob sich über Nachwirkungen des Vertrages oder Nachhaftungsansprüche nach § 736 BGB der normsetzende Charakter auch gegenüber der Klägerin begründen lässt, erscheint fraglich, kann aber letztlich offen bleiben. 37

Der Bescheid der Beklagten vom 28.09.1999 ist deshalb rechtswidrig, weil § 18 des Rahmenvertrages vom 12.10.1995 keine rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende Ermächtigungsgrundlage für die Verhängung einer Vertragsstrafe ist. 38

Dabei steht einer Regelung mit dem Inhalt, den die Vertragsparteien § 18 des Rahmenvertrages gegeben haben, nicht schon entgegen, dass der Regelungsgegenstand des § 18 Rahmenvertrag nicht zu den in § 75 Abs. 2 SGB XI genannten gehört. Denn § 75 Abs. 2 SGB XI enthält keine abschließende Aufzählung von Vertragsgegenständen, wie aus der Wendung „insbesondere“ ersichtlich ist (vgl. Leitherer in Kasseler Kommentar, § 75 RdNr. 14). Vielmehr hat der Gesetzgeber nur das Wesentliche, das Unverzichtbare selbst geregelt (vgl. Maschmann, a.a.O., S. 152). Vertragsbestimmungen, die die Einhaltung des Vertrages sichern sollen, wie dies mit der Regelung in § 18 des Rahmenvertrages beabsichtigt sein wird, sind deshalb grundsätzlich als von der Ermächtigung in § 75 Abs. 2 SGB XI gedeckt anzusehen. 39

§ 18 des Rahmenvertrages erfüllt jedoch nicht das Bestimmtheitsgebot, das Ausfluss des Rechtsstaatlichkeitsgrundsatzes nach Art. 20 Abs. 3 GG ist. Die Vorschrift ist deshalb verfassungswidrig und unwirksam. Das Bestimmtheitsgrundsatz gebietet, dass die Norm, die gegenüber dem Staatsbürger einen Eingriff ermöglicht, nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt ist, so dass der Eingriff messbar und in 40

gewissem Umfang für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar ist (vgl. BVerfGE 56, 1/12; 9, 137/147; BVerwGE 100. 230/236; Jarass, Grundgesetz,

5. Aufl., § 20 RdNr. 62). Zwar sind unbestimmte und auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe zulässig. Allerdings müssen die äußeren Grenzen des Spielraumes abgesteckt und damit die Möglichkeit richterlicher Überprüfung der Einhaltung der Grenzen gegeben sein (BVerfGE 6, 32/42,; 20, 150/158; 21, 73/ 78; Jarass, a.a.O.,). 41

Diese Anforderungen genügt § 18 des Rahmenvertrages nicht. Der Wortlaut der Vorschrift macht lediglich deutlich, dass die Landesverbände der Pflegekassen bei Verstößen gegen den Vertrag über „geeignete Maßnahmen“ befinden können. Jedoch ist in keiner Weise konkretisiert, mit welchen Maßnahmen gerechnet werden muss. Das Wort Vertragsstrafe ist in der Vorschrift nicht zu finden, so dass mit der Verhängung einer Vertragsstrafe auch nicht ohne weiteres gerechnet werden muss. Denn sie keineswegs die einzig denkbare „geeignete Maßnahmen“. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit kann in diesem Zusammenhang auch andere, weniger einschneidende Maßnahmen gedacht werden, wie etwa der bloße Hinweis oder die Abmahnung oder die Auflage, die sämtlich ebenfalls nicht erwähnt sind. Welche dieser oder anderer Maßnahmen als geeignet angesehen werden und damit auf den Betroffenen zukommen können, ist nicht erkennbar. Ebenso ist nicht erkennbar, innerhalb welcher Beitragsgrenzen die Vertragsstrafe bemessen werden kann. Mangels Festlegung einer Höchstgrenze muss davon ausgegangen werden, dass der Wortlaut der Vorschrift die Verhängung einer Vertragsstrafe in unbegrenzter Höhe nicht ausschließt. Es fehlt auch jede Stufenfolge der Sanktionen, die sich an der Schwere der Vertragsverstöße ausrichtet und die die Anwendung der Vorschrift berechenbar machen würde. In der gegenwärtigen Fassung ermöglicht die Vorschrift eine willkürliche Handhabung und verletzt deshalb den Grundsatz der Rechtstaatlichkeit. 42

Der Verwaltungsakt der Beklagten ist schließlich des weiteren deshalb rechtswidrig, weil er kein ausreichende Begründung enthält. Es ist nicht dargelegt, zwischen welchen möglichen Maßnahmen die Beklagten abgewogen haben und nach welchen Grundsätzen die Höhe der verhängten Vertragsstrafe bestimmt worden ist, Insoweit ist § 35 SGB X verletzt. Da § 18 des Rahmenvertrages den Landesverbänden bei der Entscheidung über geeignete Maßnahmen ein Ermessen zubilligt („kann“), besteht sogar ein erweiterter Begründungszwang (vgl. Schroeder-Printzen, SGB X, 3.Aufl., § 35 RdNr. 43

5) . Auch diesen Anforderungen genügt der angefochtene Bescheid keineswegs. 44

Ein anderes Ergebnis hätte sich für die Beklagten auch dann nicht erzielen lassen, wenn sie auf der Ebene der Gleichordnung mittels der Leistungsklage nach § 54 Abs. 5 SGG die Zahlung der Vertragsstrafe verlangt hätten. Zwar lässt § 61 Satz 2 SGB X mit seinem Hinweis auf die ergänzende Geltung der Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches auch die Vereinbarung einer Vertragsstrafe in öffentlich-rechtlichen Verträgen grundsätzlich zu (vgl. Krasney in Kasseler Kommentar, § 61 RdNr. 6, im einzelnen: Schilling, VerwArchiv 1994, S. 226 ff). Jedoch verlangt das Bürgerliche Recht für die Begründung eines Anspruches auf Zahlung einer Vertragsstrafe eine vertragliche Abrede; eine einseitige Erklärung genügt nicht (vgl. Palandt-Heinrichs, BGB, 59. Aufl., Vorbem. 1 c vor § 339). Eine solche Abrede findet sich aber nicht in '§ 18 des Rahmenvertrages vom 12.10.1995, der das Wort Vertragsstrafe nicht einmal erwähnt. 45

Die Kostenentscheidung folgt aus §§193 SGG, 421 BGB. 46

