



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 8 C 8.09  
VGH 6 S 1238/05

Verkündet  
am 29. Juli 2009  
Salli-Jarosch  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 29. Juli 2009  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Gödel,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Pagenkopf und  
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. von Heimburg, Dr. Hauser  
und Dr. Held-Daab

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das aufgrund mündlicher  
Verhandlung vom 10. Dezember 2007 ergangene Urteil  
des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg wird zu-  
rückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich mit ihrer Klage gegen eine heimaufsichtliche Maßnahme der Beklagten.
- 2 Die Klägerin ist eine freigemeinnützige Trägerin von Pflegeeinrichtungen und Mitglied des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. Sie ist Trägerin der Pro Seniore Residenz in Mannheim.
- 3 Am 15. Mai 2003 schlossen die Klägerin, der Landeswohlfahrtsverband Baden für die Pro Seniore Residenz Mannheim und die Kostenträger eine Leistungs- und Qualitätsvereinbarung. Gleichzeitig kam es zwischen den Parteien zu einer Vergütungsvereinbarung für vollstationäre Pflege- und Kurzzeitpflege nach § 85 SGB XI, die am 1. Juni 2003 in Kraft trat. § 1 regelt die Pflegevergütung für vollstationäre Pflege, § 2 das Entgelt für Unterkunft und Verpflegung und § 3 die Kurzzeitpflege.

- 4 Mit Schreiben vom 14. Mai 2003 teilte die Klägerin den Heimbewohnern unter Hinweis auf die Pflegesatzverhandlung zwischen den Kostenträgern und dem Einrichtungsträger und der Darstellung der bisher gültigen Entgeltsätze mit, dass ab 1. Juni 2003 neue Entgeltsätze gälten. Bereits am 18. November 2002 hatte die Klägerin ihre Heimbewohner auf neue Pflegesatzverhandlungen hingewiesen, die zum 1. Januar 2003 umgesetzt werden sollten. Am 25. Juni 2003 wies die Beklagte die Klägerin darauf hin, dass die Entgelterhöhung erst zum 1. Juli 2003 erfolgen könnte, weil die Vier-Wochen-Frist des § 7 Abs. 3 HeimG einzuhalten sei und die Begründung der Erhöhung die vorgesehenen Änderungen darstellen und den bisherigen Entgeltbestandteilen gegenüberstellen müsse. Die Klägerin wandte mit Schreiben vom 27. Juni 2003 ein, dass die Pflegesatzvereinbarung zum 1. Juni 2003 in Kraft getreten sei, die Regelungen des SGB XI gingen denjenigen des Heimgesetzes vor. Wenn und soweit die Pflegesatzvereinbarungen einen Zeitraum festsetzten, bei dem die in § 7 Abs. 3 Satz 1 HeimG angesprochene Vier-Wochen-Frist nicht eingehalten werden könne, so sei dies von den Normen des SGB XI gedeckt und könne zu keinem Gesetzesverstoß führen.
- 5 Mit Bescheid der Beklagten vom 25. Juli 2003 wurde die beabsichtigte Entgelterhöhung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 7 Abs. 3 HeimG für den 1. Juli 2003 angeordnet.
- 6 Auf den Widerspruch der Klägerin wurde mit Widerspruchsbescheid vom 26. Juli 2004 die Entscheidung der Beklagten dahingehend abgeändert, dass die Entgelterhöhung zum 1. Juni 2003 unwirksam sei, weil die Frist des § 7 Abs. 3 HeimG nicht eingehalten worden sei. Im Übrigen sei die Entgelterhöhung unwirksam, weil die Begründung nicht anhand der Leistungsbeschreibung und der Entgeltbestandteile des Heimvertrages unter Angabe des Umlagemaßstabes die Positionen beschreibe, für die sich nach Abschluss des Heimvertrages Kostensteigerungen ergeben hätten.
- 7 Das Verwaltungsgericht hat auf die Klage der Klägerin den Bescheid und den Widerspruchsbescheid aufgehoben. Der Bescheid sei rechtswidrig und verletze die Klägerin in ihren Rechten. Mit der in § 85 Abs. 6 Satz 1 SGB XI vorgesehe-

nen unmittelbaren Geltung der Pflegesatz- und Entgeltvereinbarung seien die Frist und auch das Begründungserfordernis des § 7 Abs. 3 HeimG nicht vereinbar. Die Pflegesatzvereinbarung habe zur Folge, dass es einer einzelvertraglichen Umsetzung nicht mehr bedürfe und vorher getroffene anders lautende vertragliche Regelungen ersetzt würden. Es sei den Vertragsparteien der Pflegesatzvereinbarung zwar die Möglichkeit eröffnet, den Zeitraum so zu bestimmen, dass der Verpflichtung des an den Pflegesatzvereinbarungen beteiligten Heimträgers aus § 7 Abs. 3 HeimG Rechnung getragen werden könne. Werde von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht, und trete die Pflegesatzvereinbarung zu einem früheren Zeitpunkt in Kraft, sei die fristgebundene Ankündigung der Entgelterhöhung nach dem Heimgesetz nicht mehr erforderlich.

- 8 Der Verwaltungsgerichtshof hat auf die Berufung der Beklagten mit Urteil aufgrund mündlicher Verhandlung vom 10. Dezember 2007 das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 2. März 2005 geändert und die Klage abgewiesen. Zur Begründung wird ausgeführt, nach § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG könne die Heimaufsichtsbehörde, wenn festgestellte Mängel nicht abgestellt würden, gegenüber dem Heimträger Anordnungen erlassen, die u.a. zur Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten oder zur Vermeidung einer Unangemessenheit zwischen dem Entgelt und der Leistung des Heims erforderlich sind. Es entspreche dem Willen des Gesetzgebers, dass die Heimaufsicht bei unwirksamen Entgelterhöhungen zugunsten der Heimbewohner eingreifen könne. Die hier ergangene Verfügung ermögliche es der Klägerin, die beabsichtigte Entgelterhöhung unter Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen ohne wesentliche Verzögerung zu realisieren. Gleichzeitig werde dem Interesse der Heimbewohner Rechnung getragen, alsbald Klarheit über die Wirksamkeit der kurzfristig erfolgten Entgelterhöhung zu erhalten. Die Maßnahme sei erforderlich, weil die Klägerin trotz Beanstandungen der Beklagten die gerügten Mängel nicht abgestellt habe. Sie sei auch hinreichend bestimmt. § 7 Abs. 3 HeimG stelle gesetzliche Wirksamkeitsvoraussetzungen für die Erhöhungsverlangen auf und gelte für alle Bestandteile des Heimentgelts und für alle Heimbewohner. Die Vorschrift laufe im Zusammenhang mit Pflegesatzvorgaben nicht leer, sondern erfülle einen eigenständigen Regelungszweck, indem sichergestellt werde, dass die Heimbewohner

rechtzeitig „auf Augenhöhe“ informiert würden. Es bestehe insoweit auch kein unauflösbarer Widerspruch zwischen § 7 Abs. 3 HeimG und § 85 Abs. 6 Satz 1 SGB XI. Nach § 85 Abs. 6 Satz 1 SGB XI treten Pflegesatzvereinbarungen zu dem darin bestimmten Zeitpunkt in Kraft. Sie seien für das Pflegeheim sowie für die in dem Heim versorgten Pflegebedürftigen und deren Kostenträger unmittelbar verbindlich. Entsprechendes gelte für die Entgelte für Unterkunft und Verpflegung nach § 87 SGB XI. Die Bestimmungen des § 7 Abs. 3 und Abs. 4 HeimG, die von einer einzelvertraglichen Umsetzung der Entgelterhöhung ausgingen, und des § 85 Abs. 6 Satz 1 SGB XI, der keinen Umsetzungsakt vorsehe, stünden damit in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander. Die unmittelbare Wirksamkeit der Entgelterhöhung für die pflegeversicherten Heimbewohner nach § 85 Abs. 6 Satz 1 SGB XI stehe unter dem zusätzlichen Erfordernis, dass auch den Anforderungen des § 7 Abs. 3 HeimG Genüge getan werde. Dieses Regelungsgefüge entspreche dem gesetzlichen Regelungswillen und trage letztlich auch den Gleichbehandlungsgeboten bzw. Differenzierungsverboten des Heimgesetzes und des SGB XI Rechnung. Trotz der Besonderheiten des Pflegesatzverfahrens sei es für den Heimträger weder unmöglich noch unzumutbar, daneben auch die Erfordernisse des § 7 Abs. 3 HeimG zu beachten. Die Begründungspflicht gehe nicht weiter als der nach den gesetzlichen Vorgaben erforderliche Inhalt des jeweiligen Heimvertrages, doch müsse sich die Begründung nach der Zielsetzung des Heimgesetzes am jeweiligen Heimvertrag orientieren und über die bloße Bezugnahme auf eine Pflegesatzvereinbarung hinausgehen. Ausgangspunkt der Erläuterung sei nach § 7 Abs. 3 Satz 1 HeimG die jeweilige vertragliche Leistungs- und Entgeltbeschreibung. Auf dieser Basis seien die vorgesehenen Änderungen darzustellen. Es sei eine Gegenüberstellung der bisherigen und der neuen Entgeltbestandteile vorzunehmen. An einer solchen Begründung fehle es vorliegend.

- 9 Mit der vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision wendet sich die Klägerin mit materiellrechtlichen Angriffen gegen das angefochtene Urteil.

10 Sie beantragt,

das aufgrund mündlicher Verhandlung vom 10. Dezember 2007 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg wird abgeändert und die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 2. März 2005 wird zurückgewiesen.

11 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

12 Sie tritt dem angefochtenen Urteil bei.

## II

13 Die Revision der Klägerin hat keinen Erfolg. Der Verwaltungsgerichtshof hat mit seiner Annahme, dass die angefochtene Verfügung der Beklagten vom 25. Juli 2003 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. Juli 2004 rechtmäßig ist und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt, nicht gegen Bundesrecht verstoßen (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die Revision war daher zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO).

14 1. Der Verwaltungsgerichtshof ist zutreffend davon ausgegangen, dass die Klägerin gegenüber ihren Bewohnerinnen und Bewohnern mit Schreiben vom 14. Mai 2003 eine Entgelterhöhung im Sinne von § 7 HeimG geltend gemacht hat, die den gesetzlichen Anforderungen nicht entspricht. Daher war die Beklagte befugt, gemäß § 17 Abs. 1 HeimG dagegen einzuschreiten.

15 a) Mit dem Verwaltungsgerichtshof ist davon auszugehen, dass die Maßnahme der Beklagten hinreichend bestimmt ist, § 33 Abs. 1 SGB X, § 37 Abs. 1 VwVfG. Ein Verwaltungsakt ist hinreichend bestimmt, wenn der Inhalt der getroffenen Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass ihr Adressat sein Verhalten danach richten kann, und auch die mit dem Vollzug betrauten oder sonst mit der Angelegenheit befassten Behörden den Inhalt et-

waiger Vollstreckungsmaßnahmen oder sonstiger weiterer Entscheidungen zugrunde legen können. Zur Bestimmung des Regelungsgehalts sind neben dem Entscheidungssatz die beigelegte Begründung sowie die sonstigen bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umstände heranzuziehen; ist in der Sache ein Widerspruchsbescheid ergangen, genügt es, wenn dieser die erforderliche Bestimmtheit herstellt (Urteil vom 22. September 2004 - BVerwG 6 C 29.03 - BVerwGE 122, 29 = Buchholz 451.61 KWG Nr. 19; BSG, Urteil vom 15. Mai 2002 - B 6 KA 25.01 R - SozR 3 - 2005 § 85 Nr. 46).

- 16 Aus der Feststellung im Tenor des Widerspruchsbescheides sowie aus der Begründung ergibt sich, dass die Entgelterhöhung wegen der nicht eingehaltenen Frist und einer mangelhaften Begründung unwirksam ist. In dem Widerspruchsbescheid (S. 4) wird insoweit ausgeführt, dass die Begründung deshalb mangelhaft sei, weil sie nicht - anhand der Leistungsbeschreibung und der Entgeltbestandteile des Heimvertrages unter Angabe des Umlagemaßstabes - die Positionen beschreibe, für die sich nach Abschluss des Heimvertrages Kostensteigerungen ergeben haben. Die Mitteilung, dass sich aufgrund der Pflege-satzverhandlungen mit dem Einrichtungsträger neue Entgelte ergäben und die Aufschlüsselung der neuen Entgelte nach Pflegestufen reichten als Begründung nicht.
- 17 b) Gemäß § 17 Abs. 1 HeimG kann die Heimaufsichtsbehörde, wenn festgestellte Mängel nicht abgestellt werden, gegenüber dem Heimträger Anordnungen erlassen, die u.a. zur Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten erforderlich sind. Zweck des Heimgesetzes ist es u.a., die Einhaltung der dem Träger des Heims gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten zu sichern (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HeimG). Daraus folgt, dass das Vorgehen eines Heimträgers Mängel im Sinne des Gesetzes aufweist, wenn ein Erhöhungsverlangen die gesetzlichen Vorgaben nicht beachtet.
- 18 Entgegen der Auffassung der Revision handelt es sich um einen Fall der Entgelterhöhung gemäß § 7 Abs. 1 HeimG und nicht um eine Entgeltanpassung im Sinne von § 6 Abs. 1 HeimG, für die die Bestimmung des § 7 Abs. 3 HeimG

nicht anwendbar ist (BGH, Urteil vom 2. Oktober 2007 - III ZR 16.07 - NJW 2008, 1818-1819). Nach § 6 Abs. 1 HeimG hat der Heimträger seine Leistungen, soweit ihm dies möglich ist, einem erhöhten (oder verringerten) Betreuungsbedarf der Bewohnerin oder des Bewohners anzupassen und die hierzu erforderlichen Änderungen des Heimvertrages anzubieten. Die Pflicht zur Leistungsanpassung an die jeweilige Bedarfslage der Bewohnerin oder des Bewohners folgt aus der mit der Aufnahme in das Heim begründeten besonderen Obhutspflicht des Heimträgers, zu der es gehört, der Bewohnerin oder den Bewohner diejenige Pflege und Betreuung zu gewähren, die sie/er in Ansehung ihrer/seiner körperlichen und geistigen Verfassung braucht (vgl. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Heimgesetzes vom 1. September 1989, BTDrucks 11/5120 S. 12). Damit aus der Pflicht, weitere den Betreuungsbedarf der Bewohnerin oder des Bewohners geschuldeten Leistungen zu erbringen, eine Vertragspflicht wird, hat der Träger eine Änderung des Heimvertrages anzubieten. Der Heimträger wird bei einem erhöhten Betreuungsbedarf einer Vorleistungspflicht unterworfen, bis es zu den notwendigen Änderungen des Vertrages gekommen ist. Als Gegenleistung darf er ein geändertes Entgelt verlangen, das für die erbrachte Leistung zu zahlen ist.

- 19 Demgegenüber trägt § 7 HeimG nicht der Veränderung des Leistungsumfangs im Einzelfall Rechnung, sondern einer Veränderung der bisherigen Berechnungsgrundlage, die sich auf sämtliche Heimverträge bezieht. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 HeimG kann der Träger des Heims eine Erhöhung des Entgelts verlangen, wenn sich die bisherige Berechnungsgrundlage verändert und sowohl die Erhöhung als auch das erhöhte Entgelt angemessen sind.
- 20 Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs erfolgte das Erhöhungsverlangen der Klägerin im Zusammenhang mit den Pflegesatzverhandlungen, die am 15. Mai 2003 zu einer Pflegesatzvereinbarung zwischen den Vertragsparteien geführt haben. Ausgangspunkt dieser Pflegesatzverhandlungen war nicht ein erhöhter oder verringerter Betreuungsbedarf einzelner Heimbewohner, sondern die Pflicht der Pflegesatzparteien, zu denen auch die Klägerin gehört (vgl. § 85 Abs. 2 Satz 1 SGB XI), vor Beginn der jeweiligen Wirtschaftsperiode des Pflegeheims Pflegesatzvereinbarungen im Voraus zu treffen (vgl. § 85



Abs. 3 Satz 1 SGB XI). Zeitgleich ist mit dieser Pflegesatzvereinbarung von den Parteien eine Vereinbarung nach § 80a SGB XI - Leistungs- und Qualitätsvereinbarung - getroffen worden, wonach der Vergütungsvereinbarung eine bestimmte Pflegestufenverteilung und Personalausstattung zugrunde zu legen ist. Die Pflegestufenverteilung und daran anknüpfend die Personalausstattung im pflegerischen sowie im übrigen Bereich (Verwaltung, Wirtschaft, Technik) betrifft die Berechnungsgrundlage für die zu vereinbarenden Pflegesätze. Damit richtet sich das Erhöhungsverlangen der Klägerin nach § 7 HeimG.

- 21 c) Gegen die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, dass auch bei Leistungsempfängern der Pflegeversicherung (§ 7 Abs. 4 HeimG) eine Erhöhung des Entgelts nur wirksam wird, soweit die Ankündigungsfrist und das Begründungserfordernis des § 7 Abs. 3 HeimG beachtet worden sind, ist revisionsrechtlich nichts einzuwenden. Die Auffassung, dass sich die Begründungspflicht am jeweiligen Heimvertrag orientieren und über eine bloße Bezugnahme auf eine Pflegesatzvereinbarung hinausgehen muss, steht mit Bundesrecht im Einklang.
- 22 Nach § 7 Abs. 3 HeimG in der ab 1. Januar 2002 gültigen Fassung vom 5. November 2001 (BGBl I S. 2970) wird die Erhöhung des Entgelts nur wirksam, wenn sie vom Träger des Heims der Bewohnerin oder dem Bewohner gegenüber spätestens vier Wochen vor dem Zeitpunkt, an dem sie wirksam werden soll, schriftlich geltend gemacht wurde und die Begründung anhand der Leistungsbeschreibung und der Entgeltbestandteile des Heimvertrages unter Angabe des Umlagemaßstabes die Positionen beschreibt, für die sich nach Abschluss des Heimvertrages Kostensteigerungen ergeben. Die Begründung muss die vorgesehenen Änderungen darstellen und die bisherigen Entgeltbestandteile enthalten. § 5 Abs. 3 und 5 bis 9 HeimG gilt entsprechend. Die Bewohnerin und der Bewohner sowie der Heimbeirat müssen Gelegenheit erhalten, die Angaben des Trägers durch Einsichtnahme in die Kalkulationsunterlagen zu überprüfen. Bei Leistungsempfängern der Pflegeversicherung (§ 7 Abs. 4 HeimG) wird eine Erhöhung außerdem nur wirksam, soweit das erhöhte Entgelt den Regelungen der Pflegeversicherung entspricht. § 7 Abs. 2 Satz 1 HeimG findet keine Anwendung, d.h. die Erhöhung bedarf nicht der Zustimmung.

mung der Heimbewohnerinnen und Bewohner. In § 7 Abs. 4 Satz 8 HeimG ist ausdrücklich die Anwendung von § 7 Abs. 3 HeimG angeordnet.

- 23 § 7 Abs. 3 HeimG stellt für das Erhöhungsverlangen gesetzliche Wirksamkeitsvoraussetzungen auf. Die Bewohnerin und der Bewohner sollen sich möglichst einfach und zuverlässig Kenntnis von Art und Höhe der Kostensteigerungen verschaffen können. Die mögliche Einsicht in die Kalkulationsunterlagen durch die Heimbewohnerin und den Heimbewohner sowie den Heimbeirat (§ 7 Abs. 4 HeimG) ist eine notwendige Konsequenz der angestrebten Transparenz der Kalkulation. Der Bewohnerin und dem Bewohner kann unter dem Gesichtspunkt einer gleichberechtigten Partnerschaft nicht zugemutet werden, Angaben des Trägers ohne eigene Überprüfungsmöglichkeit vertrauen zu müssen (vgl. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Heimgesetzes vom 23. Februar 2001, BTDrucks 14/5399 S. 23). Ziel der Novellierung der Vorschriften zum Heimvertrag war es, für einen sachgerechten Interessensausgleich zwischen den Vertragsparteien zu sorgen, die Verbraucherrechte zu stärken und mehr Transparenz bei den Leistungen des Heims sowie bei dem Entgelt herzustellen. Der Träger ist insbesondere durch § 5 Abs. 3 HeimG verpflichtet, die geschuldeten Leistungen nicht nur im Einzelnen zu beschreiben, sondern auch die jeweiligen Entgeltbestandteile hierfür gesondert anzugeben (vgl. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Heimgesetzes vom 23. Februar 2001, BTDrucks 14/5399 S. 21).
- 24 Nach der hier maßgeblichen Fassung des Heimgesetzes war für Leistungsempfänger der sozialen Pflegeversicherung (Vorgängerbestimmung § 4e HeimG eingeführt mit Art. 19 Nr. 2 Pflege-Versicherungsgesetz vom 26. Mai 1994 <BGBl I S. 1014>) und Personen, denen Hilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz gewährt wird, zusätzliche Wirksamkeitsvoraussetzung für eine Erhöhung des Entgelts, dass diese den Regelungen der Pflegeversicherung bzw. dem Bundessozialhilfegesetz entsprechen. Inhaltlicher Schwerpunkt der Novellierung des Heimgesetzes war u.a. den berechtigten Interessen der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner im Hinblick auf die organisatorische und fachliche Dominanz des Heimträgers Rechnung zu tragen. Die Entgelterhöhung muss daher unter Berücksichtigung einer „Verzahnung“ mit den Bestimmungen

des Pflegeversicherungsgesetzes und des Bundessozialhilfegesetzes (vgl. § 7 Abs. 3 i.V.m. § 5 Abs. 5 und 6, § 7 Abs. 4 und 5 HeimG) im Einzelnen begründet werden.

- 25 Der Argumentation der Revision ist nicht zu folgen, aufgrund der Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 3. Februar 2005 - III ZR 411.04 - (NJW-RR 2005, 777 - 780) ergebe sich, dass bei einer Entgelterhöhung von Verträgen mit Leistungsempfängern der Pflegeversicherung § 7 Abs. 3 HeimG nicht einschlägig sei. Die Entscheidung des Bundesgerichtshofs befasst sich mit dem Verhältnis von § 5 Abs. 3 zu § 5 Abs. 5 HeimG und sieht bei Leistungsempfängern der Pflegeversicherung insoweit einen Widerspruch, als § 5 Abs. 3 HeimG im Heimvertrag eine Aufgliederung der Leistungen des Trägers auch für die Leistungssegmente Unterkunft und Verpflegung verlangt und § 5 Abs. 5 HeimG mit Bezug zum SGB XI (vgl. § 82 Abs. 1 Nr. 2, § 87 SGB XI) für die Leistungssegmente Unterkunft und Verpflegung keine Aufgliederung vorsieht. Den bestehenden „Widerspruch“ löst der Bundesgerichtshof dahingehend, dass bis zu einer Klarstellung durch den Gesetzgeber es eher hinzunehmen sei, bei Verträgen mit Leistungsempfängern der Pflegeversicherung keine Aufgliederung bei den Leistungssegmenten Unterkunft und Verpflegung vorzunehmen, weil die Pflegesatzparteien dazu nicht verpflichtet seien und aus Gründen der Rechtssicherheit eine Einbeziehung der Verträge von Leistungsempfängern der Pflegeversicherung in § 5 Abs. 3 HeimG nicht geboten sei. Aus der Entscheidung kann nicht der Schluss gezogen werden, dass die Wirksamkeitsvoraussetzungen des § 7 Abs. 3 HeimG für ein Erhöhungsverlangen bei Leistungsempfängern der Pflegeversicherung nicht einzuhalten sind, weil die Pflegesatzvereinbarung für die Parteien zu dem vereinbarten Zeitpunkt verbindlich ist. Dagegen sprechen der eindeutige Wortlaut des Gesetzes und der Sinn und Zweck der Vorschrift. Zudem hat der Bundesgerichtshof sein Urteil darauf gestützt, dass sich § 5 Abs. 3 und § 5 Abs. 5 HeimG nicht widerspruchsfrei nebeneinander anwenden ließen. Eine vergleichbare rechtliche Situation besteht im Verhältnis von § 7 Abs. 3 HeimG und § 85 Abs. 6 Satz 1 SGB XI nicht (vgl. unter 2.).

- 26 Zu den Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 HeimG hat der Verwaltungsgerichtshof zu Recht festgestellt, dass die Klägerin mit ihrem Schreiben vom 14. Mai 2003 weder die Frist noch das gesetzliche Begründungserfordernis eingehalten hat, das am jeweiligen Heimvertrag zu orientieren ist. Die Mitteilung über die anstehende Entgelterhöhung zum 1. Juni 2003 geht über eine bloße Bezifferung der kraft Pflegesatzvereinbarung erhöhten Entgeltsätze und der bisher gültigen Entgeltsätze nicht hinaus. Eine am jeweiligen Heimvertrag orientierte Begründung zur Veränderung der Berechnungsgrundlagen fehlt. Auch dem Informationsschreiben vom 18. November 2002 lässt sich nicht entnehmen, ob und in welcher Höhe überhaupt Kostensteigerungen zu erwarten sind.
- 27 2. § 85 Abs. 6 Satz 1 SGB XI gebietet kein anderes Verständnis von § 7 Abs. 3 und 4 HeimG. Danach treten Pflegesatzvereinbarungen sowie Schiedsstellenentscheidungen nach § 85 Abs. 5 Satz 1 oder 2 SGB XI zu dem darin bestimmten Zeitpunkt in Kraft; sie sind für das Pflegeheim sowie für die in dem Heim versorgten Pflegebedürftigen und deren Kostenträger unmittelbar verbindlich. Das Berufungsgericht sieht zwischen § 7 Abs. 3 und 4 HeimG, der von einer Wirksamkeit der Entgelterhöhung unter Einhaltung der Vier-Wochen-Frist ausgeht, und § 85 Abs. 6 Satz 1 SGB XI, der eine unmittelbare Verbindlichkeit vorsieht, ein gewisses Spannungsverhältnis. Es wertet dieses Spannungsverhältnis nicht als unauflösbaren Normwiderspruch, der zur Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen des Heimgesetzes führen könnte. Trotz der Besonderheiten des Pflegesatzverfahrens sei es für den Heimträger weder unmöglich noch unzumutbar, daneben auch die Erfordernisse des § 7 Abs. 3 HeimG zu beachten.
- 28 Unabhängig davon, ob zwischen § 7 Abs. 3 und 4 HeimG und § 85 Abs. 6 Satz 1 SGB XI ein Normwiderspruch besteht, lässt sich dieser jedenfalls dadurch lösen, dass das Erhöhungsverlangen des Heimträgers nicht vom Abschluss der Pflegesatzvereinbarung gemäß §§ 85, 87 SGB XI oder einer Schiedsstellenentscheidung nach § 76 SGB XI abhängig zu machen ist, sondern bereits vorher erfolgen kann. Für eine andere Auslegung gibt der Wortlaut des § 7 Abs. 3 HeimG nichts her. Wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend ausführt (unter Hinweis auf die Vorgängerbestimmung in § 4c Abs. 3 Satz 1 HeimG a.F.: BTDrucks 11/5120 S. 14; ebenso BGH, Urteil vom 22. Juni 1995

- III ZR 239/94 - NJW 1995, 2923; zu § 7 Abs. 3 HeimG n.F.: BTDrucks 14/5399 S. 23 und 14/6366 S. 31; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 13. Oktober 2005 - 2 LB 37/05 - juris Rn. 31), sollte mit § 7 Abs. 3 HeimG der Heimbewohnerin und dem Heimbewohner die Möglichkeit gegeben werden, sich rechtzeitig auf das Erhöhungsverlangen einzustellen und dessen Berechtigung zu überprüfen. Weiterhin soll ihm ermöglicht werden, sein Kündigungsrecht nach § 8 Abs. 2 Satz 2 HeimG zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Entgelterhöhung zu realisieren. Diese Zielsetzungen werden auch gegenüber Leistungsempfängern der Pflegeversicherung nicht entbehrlich. Zwar werden die Interessen der Pflegebedürftigen bei der Festlegung des Pflegesatzes von den Pflegekassen treuhänderisch mit wahr genommen (vgl. BSG, Urteil vom 14. Dezember 2000 - B 3 P 19/00 R -BSGE 87, 199). § 7 Abs. 3 HeimG erfüllt daneben aber einen eigenständigen Regelungszweck. Diesem Regelungszweck wird genügt, wenn das Erhöhungsverlangen im Zusammenhang mit den anstehenden Pflegesatzverhandlungen erfolgt und sich daraus ergibt, ob und bei welchen Leistungssegmenten (§ 5 Abs. 3 und 5 HeimG) Kostensteigerungen zu erwarten sind. Nach § 7 Abs. 3 Satz 2 HeimG muss die Begründung die vorgesehenen und nicht die vereinbarten Änderungen darstellen. Erfolgt das Erhöhungsverlangen vor Abschluss der Pflegesatzvereinbarungen oder eines Schiedsstellenspruches, so kann der Träger des Heims darüber informieren, in welchen Positionen sich nach Abschluss des Heimvertrages oder der letzten Änderung der Pflegesätze Kostensteigerungen ergeben haben, und welche Entgelterhöhung - unter Darlegung der bisherigen und der angestrebten neuen Entgeltbestandteile (§ 7 Abs. 3 Satz 2 HeimG) - aus seiner Sicht erforderlich ist. Damit werden die Heimbewohner entsprechend der Zielsetzung des § 7 Abs. 3 HeimG in die Lage versetzt, sich auf eine Entgelterhöhung einzustellen und die Berechtigung der geltend gemachten Kostensteigerungen zu prüfen. Aufgrund des der Bewohnerin und dem Bewohner eingeräumten Rechts, Einsicht in die Kalkulationsunterlagen des Heimträgers zu nehmen (§ 7 Abs. 3 Satz 4 HeimG) und der Verpflichtung des Trägers, Vertreterinnen und Vertreter des Heimbeirats oder den Heimfürsprecher rechtzeitig vor der Aufnahme von Verhandlungen über Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen sowie über Vergütungsvereinbarungen mit den Pflegekassen anzuhören und ihnen unter Vorlage nachvollziehbarer Unterlagen die wirtschaftliche Notwendigkeit und Angemessenheit

der geplanten Erhöhung zu erläutern, ist gewährleistet, dass sich die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner ein zuverlässiges Bild über die vorgesehenen Änderungen verschaffen können. Das Einsichtsrecht in die Kalkulationsunterlagen macht die Ankündigung einer Entgelterhöhung im konkreten Fall auch nicht entbehrlich, sondern setzt diese als Anlass vielmehr voraus. Ebenso wenig lässt die Verpflichtung des Heimträgers zur Anhörung und Beteiligung des Heimbeirats oder des Heimfürsprechers die Begründung der vorgesehenen Änderung entfallen. Die frühzeitige Beteiligung des Heimbeirats und des Heimfürsprechers dient der Information und Wahrnehmung der Belange der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner als deren Interessenvertretung. Unabhängig davon besteht für die einzelne Heimbewohnerin und den Heimbewohner ein Interesse, so rechtzeitig über eine voraussichtliche Erhöhung informiert zu werden, dass sie/er von ihrem/seinem Kündigungsrecht gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 HeimG Gebrauch machen und sich anderweitig orientieren kann. Um diese Entscheidung fällen zu können, ist die Heimbewohnerin und der Heimbewohner darauf angewiesen, zu erfahren, in welcher Höhe Kostensteigerungen auf ihn/sie zukommen und deren Berechtigung anhand der Kalkulationsunterlagen zu prüfen.

- 29 Die Information der Heimbewohner über das Eigentum der Pflegesatzverhandlungen einschließlich der vereinbarten Entgelte für die Unterkunft und die Verpflegung setzt dann die Vier-Wochen-Frist des § 7 Abs. 3 HeimG nicht erneut in Geltung. Der Zweck der Vorschrift ist mit der Information während der laufenden Pflegesatzverhandlungen erfüllt.
- 30 3. Das bei der Entscheidung gemäß § 17 Abs. 1 HeimG bestehende Ermessen war vorliegend in der Weise reduziert, dass für eine andere Entscheidung als die Feststellung, dass die Entgelterhöhung zum 1. Juni 2003 unwirksam ist, kein Raum war. Unter welchen Voraussetzungen eine Ermessensreduzierung auf Null anzunehmen ist, richtet sich regelmäßig nach den Umständen des Einzelfalles (Urteil vom 21. Juni 2001 - BVerwG 7 C 4.00 - Buchholz 428 § 30 VermG Nr. 26). Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs hat die Klägerin auf die Beanstandungen der Beklagten nicht reagiert. Sie hat sich vielmehr auf den Standpunkt gestellt, dass die Erfordernisse des § 7 Abs. 3

HeimG vorliegend nicht einzuhalten seien. Um den Interessen der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner gerecht zu werden, bestand für die Beklagte keine Alternative zu der getroffenen Maßnahme. Ihr Versuch, die Angelegenheit einvernehmlich zu regeln, ist an der ablehnenden Haltung der Klägerin gescheitert.

- 31 4. Entgegen der Auffassung der Revision musste die Beklagte auch nicht gemäß § 17 Abs. 2 und 3 HeimG das Einvernehmen mit dem Sozialhilfeträger oder den Pflegesatzparteien vor Ergehen der Anordnung herstellen. In § 17 Abs. 2 und 3 HeimG ist die Beteiligung der Kostenträger unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehen, die hier nicht gegeben sind. Die Anordnung hat keine Erhöhung der bereits vereinbarten oder festgesetzten Entgelte zur Folge (Abs. 2 und 3), sondern deren Umsetzung.
- 32 5. Der Verwaltungsgerichtshof hat mit seiner Entscheidung auch nicht gegen Verfassungsrecht (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) verstoßen.
- 33 a) In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass Vergütungsregelungen, die auf die Einnahmen einwirken, welche durch eine berufliche Tätigkeit erzielt werden können, und damit auch auf die Existenzhaltung von nicht unerheblichem Einfluss sind, in die Freiheit der Berufsausübung eingreifen. Sie sind nur dann mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, die durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt wird. Die Beschränkungen des Grundrechts aus Gründen des Gemeinwohls stehen unter dem Gebot der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (BVerfG, Beschlüsse vom 1. März 1978 - 1 BvR 786/70 u.a. - BVerfGE 47, 285 <321>, vom 22. Mai 1996 - 1 BvR 744/88 u.a. - BVerfGE 94, 372 <390>, vom 15. Dezember 1999 - 1 BvR 1904/95 u.a. - BVerfGE 101, 331 <347> und vom 8. Oktober 2004 - 1 BvR 682/01 - juris; BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2005 - BVerwG 3 C 23.04 - Buchholz 451.74 § 18 KHG Nr. 12 Rn. 36).
- 34 Die Einhaltung der Frist gemäß § 7 Abs. 3 HeimG stellt einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit des Heimträgers dar. Diese Einschränkung dient der dem

Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflicht, die anfallenden Kosten transparent zu gestalten. Die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner sollen in die Lage versetzt werden, sich einfach und zuverlässig über die Art und Höhe der Kostensteigerungen zu informieren und darauf, wenn nötig, mit einer Kündigung reagieren zu können. Die Frist ist zur Durchsetzung der Rechte der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner geeignet und erforderlich. Die Heimbewohnerinnen und die Heimbewohner benötigen den in § 7 Abs. 3 HeimG festgesetzten Zeitrahmen, um von ihrem Einsichtsrecht in die Kalkulationsunterlagen gemäß § 7 Abs. 3 Satz 4 HeimG Gebrauch machen zu können. Die Einschränkung ist für den Heimträger zumutbar, zumal er mit dem Erhöhungsverlangen nicht abwarten muss, bis es zum Abschluss der Pflegesatzverhandlungen gekommen ist.

- 35 b) § 7 Abs. 3 HeimG stellt eine zulässige gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar. Die Einschränkung, die § 7 Abs. 3 HeimG für den Heimträger bedeutet, ist durch Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt. Der Verwaltungsgerichtshof hat dazu festgestellt, dass § 7 Abs. 3 HeimG dem Interesse des besonders schutzbedürftigen Personenkreises der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner dient. Mit ihr soll den Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern die Möglichkeit gegeben werden, sich rechtzeitig auf das Erhöhungsverlangen einzustellen und dessen Berechtigung zu überprüfen. Sie sollen vor willkürlichen und ungerechtfertigten Entgelterhöhungen geschützt und in die Lage versetzt werden, als gleichberechtigter Partner durch Nachprüfung der Kalkulationsunterlagen des Heimträgers die Berechtigung des Erhöhungsverlangens zu prüfen. Weiterhin soll ihnen ermöglicht werden, ihr Kündigungsrecht nach § 8 Abs. 2 Satz 2 HeimG zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Entgelterhöhung zu realisieren.
- 36 § 7 Abs. 3 HeimG entspricht auch den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Die beabsichtigte Entgelterhöhung ist unter Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen ohne wesentliche Verzögerung zu realisieren. Der Heimträger hat die Möglichkeit, den Zeitpunkt der Wirksamkeit des neu vereinbarten Pflegesatzes im Rahmen der Pflegesatzverhandlungen so zu beeinflussen, dass er die Frist des § 7 Abs. 3 HeimG wahren kann. Unabhängig



davon ist er nicht verpflichtet, den Abschluss der Pflegesatzvereinbarung abzuwarten. § 7 Abs. 3 HeimG spricht von den „vorgesehenen Änderungen“.

37 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Gödel

Dr. Pagenkopf

Dr. von Heimburg

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Gödel

Dr. Pagenkopf

Dr. von Heimburg

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Heimrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1  
HeimG § 6 Abs. 1, §§ 7, 17 Abs. 1  
SGB XI § 85 Abs. 6 Satz 1

Stichworte:

Heimaufsicht; Entgelterhöhung; Entgeltanpassung; Pflegeversicherung; Mangel; Frist; Begründung; Entgeltbestandteile; Pflegesatz; Pflegesatzvereinbarung; Leistungsempfänger; Ermessen; Reduzierung; Transparenz.

Leitsatz:

Ein wirksames Entgelterhöhungsverlangen gegenüber Leistungsempfängern der Pflegeversicherung muss auch den Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 HeimG entsprechen.

§ 7 Abs. 3 HeimG verpflichtet den Heimträger nicht, sein Erhöhungsverlangen erst nach Inkrafttreten der Pflegesatzvereinbarung bzw. eines Schiedsstellen-spruchs (§ 85 Abs. 6 Satz 1 Halbs. 2 SGB XI) geltend zu machen.

Urteil des 8. Senats vom 29. Juli 2009 - BVerwG 8 C 8.09

I. VG Karlsruhe vom 02.03.2005 - Az.: VG 11 K 2313/04 -  
II. VGH Mannheim vom 10.12.2007 - Az.: VGH 6 S 1238/05 -