

# Urteil Az. 2 K 1336/11.F\*

VG Frankfurt am Main

12. Februar 2013

## Leitsätze

Die Heimaufsichtsbehörden sind aufgrund des Hessisches Gesetzes über Betreuungs- und Pflegeleistungen (HG BP) berechtigt, Anordnungen zur Einhaltung der im Rahmenvertrag gem. §75 SGB XI getroffenen Regelungen zu erlassen.

Die in einem Pflegeheim vom Heimträger erbrachte Wäschekennzeichnung stellt eine vom Pflegeentgelt umfasste Regelleistung und keine gesondert zu vergütende Zusatzleistung i. S. d. §88 Abs.1 S.1 SGB XI dar.

## Tenor

- 1 Die Klage wird abgewiesen.
- 2 Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- 3 Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.
- 4 Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht das beklagte Land vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- 5 Die Berufung wird zugelassen.

## Tatbestand

- 6 Die Klägerin ist Trägerin von Pflegeheimen, unter anderem des Pflegeheims C. in A-Stadt. Um die Zuordnung der zur Reinigung gegebenen persönlichen Wäsche

---

\*<http://openjur.de/u/617525.html> (= openJur 2013, 19667)

und Kleidung der Heimbewohner sicherzustellen, werden Namensschilder in die betreffenden Wäschestücke eingenäht. Sofern die Namensschilder nicht von den Heimbewohnern selbst angebracht werden, erhebt die Klägerin für diese Maßnahme bei Aufnahme in das Heim einmalig einen Betrag von 50,00 Euro. Die Klägerin macht dies in der Annahme, es handele sich bei der Wäschekennzeichnung um eine Zusatzleistung i. S. d. §88 Abs. 1 S. 1 SGB XI i. V. m. §5 des Rahmenvertrages über die vollstationäre pflegerische Versorgung gem. §75 Abs. 1 SGB XI für das Land Hessen aus dem Jahre 2009. Mit Bescheid vom 27.10.2010 ordnete das Hessische Amt für Versorgung und Soziales Frankfurt am Main gegenüber der Klägerin an, für sämtliche pflegebedürftige Heimbewohner, die im Pflegeheim C. oder anderen Heimen in Trägerschaft der Klägerin wohnen, die Wäschekennzeichnung als – vom Pflegesatz mitefassen – Regelleistung anzubieten. Darüber hinaus wurden der Klägerin Vorgaben für die Verwendung bzw. Nichtverwendung von Klauseln in den Heimverträgen, die die Wäschekennzeichnung zum Gegenstand haben, gemacht. Die Klägerin legte gegen diesen Bescheid am 18.11.2010 Widerspruch ein. Mit Widerspruchsbescheid vom 07.04.2011 wies das Hessische Amt für Versorgung und Soziales Frankfurt am Main den Widerspruch zurück. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, die Wäschekennzeichnung sei keine Zusatzleistung; vielmehr handele es sich um eine notwendige Leistung, die der Heimträger erfüllen müsse, um seiner Pflicht aus dem Rahmenvertrag nachzukommen. Bei Zusatzleistungen handele es sich um freiwillige Leistungen, die der Heimträger zusätzlich anbiete. Bei einer einfachen Wäschekennzeichnung sei dies jedoch nicht der Fall, denn die Kennzeichnung sei Voraussetzung dafür, dass der Heimträger nach Reinigung der Wäsche diese dem Bewohner wieder zurückgeben könnte. Die Kennzeichnung sei mit der Pflicht zur Reinigung so eng verknüpft, dass sie vom Pflegesatz mit umfasst sein müsse. Die Kosten für die Kennzeichnung könnten deshalb nicht den Bewohnern als Zusatzleistung auferlegt werden. Der Widerspruchsbescheid wurde dem Klägervertreter am 08.04.2011 zugestellt.

- 7 Die Klägerin hat am 06.05.2011 die vorliegende Klage erhoben.
- 8 Die Klägerin vertritt die Auffassung, der Bescheid des Hessischen Amtes für Versorgung und Soziales Frankfurt am Main vom 27.10.2010 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 07.04.2011 sei rechtswidrig. Weder aufgrund einer gesetzlichen Regelung noch nach dem Rahmenvertrag über die vollstationäre pflegerische Versorgung gem. §75 Abs. 1 SGB XI für das Land Hessen vom 01.05.2009 sei es der Klägerin als Heimträgerin versagt, von ihren Bewohnern Kosten für die Wäschekennzeichnung gesondert zu erheben. Aus der in §4 Abs. 2 A 1. Spiegelstrich des Rahmenvertrages als Regelleistung enthaltene Verpflichtung des Heimträgers zur Reinigung der persönlichen Wäsche und Kleidung der pflegebedürftigen Menschen, soweit sie maschinenwaschbar und maschinell bügelbar ist, könne nicht geschlossen werden, dass auch die zuvor erfolgende Anbringung einer Wäschekennzeichnung als Regelleistung anzusehen sei. Vielmehr sei es so, dass die Vertragsparteien des Rahmenvertrages die genannte Regelung in §4 so verstehen würden, dass die Wäschekennzeichnung hier-

von nicht erfasst und deshalb als gesonderte Zusatzleistung abgerechnet werden dürfte. Demzufolge sei auch in der Arbeitshilfe der Arbeitsgemeinschaft „Stationäre Pflege“ in Hessen, bei dem es sich um ein Gremium der Kostenträger und der Vertreter der Leistungserbringer handele, im Jahre 2006 festgelegt worden, dass es sich bei der Wäschekennzeichnung der privaten Wäsche um eine über das Maß des Notwendigen hinaus gehende und somit um eine Zusatzleistung handele. Die dahingehende Praxis der Heimträger sei auch über mehrere Jahre von der Heimaufsichtsbehörde nicht beanstandet worden. Die Heimaufsichtsbehörde könne nur die in dem Rahmenvertrag ausdrücklich geregelten Vorgaben zur Grundlage einer behördlichen Anordnung machen. Der Behörde sei es jedoch untersagt, rahmenvertragliche Bestimmungen auszulegen, und dieses Auslegungsergebnis zur Grundlage ihres Handelns zu machen. Da im Rahmenvertrag für das Land Hessen die Wäschekennzeichnung gerade nicht ausdrücklich und damit eindeutig als Regelleistung eingestuft worden sei, könne die Aufsichtsbehörde der Klägerin als Heimträgerin nicht untersagen, diese Leistung als Zusatzleistung gesondert gegenüber den Heimbewohnern abzurechnen.

- 9 Die Klägerin beantragt,
- 10 den Bescheid des Hessischen Amtes für Versorgung Soziales Frankfurt am Main vom 27.10.2010 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 07.04.2011 aufzuheben;
- 11 hilfsweise: festzustellen, dass
- 12 1. die Klägerin nicht verpflichtet ist, Heimbewohnern des Pflegeheims C. Wäschekennzeichnung als Regelleistung anzubieten;
- 13 2. es zulässig ist, für die Wäschekennzeichnung Zusatzkosten i.S. d. §88 SGB XI zu erheben;
- 14 3. die Klägerin nicht verpflichtet ist, die von ihr in ihren formularmäßigen Heimverträgen verwendeten Klauseln, die eine Wäschekennzeichnung gegen Gebühr vorsehen, zu streichen, und die Klägerin nicht verpflichtet ist, Klauseln zu verwenden, in denen zum Ausdruck kommt, dass eine Kennzeichnung der Bewohnerwäsche im Rahmen der Regelleistung erfolgt und die dadurch entstehenden Kosten mit der Entrichtung des zu zahlenden Heimentgelds bereits abgedeckt sind.
- 15 Das beklagte Land beantragt,
- 16 die Klage abzuweisen.
- 17 Das beklagte Land vertritt die Auffassung, auch unter Berücksichtigung der aktuellen Gesetzeslage, insbesondere des Wohn- und Betreuungsvertragsgesetzes (WBVG) vom 29.07.2009 und des Hessischen Gesetzes über Betreuungs- und

Pflegeleistungen (HGBP) vom 07.03.2012 sei die Heimaufsichtsbehörde berechtigt, die zwischen den Heimträgern und den Heimbewohnern geschlossenen Wohn- und Betreuungsverträge zu überprüfen und gegebenenfalls zu beanstanden. Denn der privatrechtliche Heimvertrag zwischen dem Heimträger und dem Bewohner im Bereich der Pflegeeinrichtung würde maßgeblich von öffentlich-rechtlichen Regelungen bzw. darauf beruhenden Verträgen (Rahmenvertrag gem. §75 Abs. 1 SGB XI) bestimmt. Die Überprüfung der Einhaltung dieser öffentlich-rechtlichen Vorgaben sei Aufgabe der Heimaufsichtsbehörde. Entgegen der Annahme der Klägerin handele es sich bei der Wäschekennzeichnung um eine Regelleistung, da die Wäschereinigung notwendigerweise eine Kennzeichnung der jeweiligen Kleidungsstücke erfordere, da nur so sichergestellt werden könnte, dass nach der Reinigung die Wäsche an den berechtigten Heimbewohner ausgehändigt würde. Da es in den Heimen der Klägerin neben der Wäschekennzeichnung durch Einnähen eines Namensschildes keine weitere Möglichkeit der Kennzeichnung gebe, fehle es auch an der für die Annahme einer Zusatzleistung zu fordernden individuellen Wählbarkeit zwischen verschiedenen Leistungsangeboten des Heimträgers. Im Bereich der Pflegeeinrichtung könne nichts anderes gelten wie im Falle einer gewerblichen Reinigung, bei der es Aufgabe des Unternehmers sei, sicherzustellen, dass der Kunde die von ihm abgegebenen Wäschestücke auch wieder erhalte.

- 18 Das Gericht hat die betreffenden Behördenunterlagen (1 Hefter) beigezogen und sie zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht.

## Gründe

- 19 Die Klage ist nicht begründet.
- 20 Der Bescheid des Hessischen Amtes für Versorgung und Soziales Frankfurt am Main vom 27.10.2010 in der Fassung des Widerspruchsbescheides dieser Behörde vom 07.04.2011 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin dadurch nicht in ihren Rechten (vgl. §113 Abs. 1 S. 1 VwGO).
- 21 Da die mit der vorliegenden Klage angefochtenen Anordnungen des streitgegenständlichen Bescheides des Hessischen Amtes für Versorgung und Soziales Frankfurt am Main vom 27.10.2010 Dauerverwaltungsakte beinhalten, ist für die Begründetheit der Klage auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung abzustellen (VG Stuttgart, Urteil vom 13.01.2011– 4 K 3702/10; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.07.2012– 6 S 773/11 -, Erl. 24; jeweils juris). Rechtsgrundlage der heimrechtlichen Anordnungen ist danach §18 Abs. 1 S. 2 des Hessischen Gesetzes über Betreuungs- und Pflegeleistungen (HGBP) vom 07.03.2012 (GVBl. 2012, 34). Danach hat die Heimaufsichtsbehörde bei Nichtabstellung festgestellter Mängel die Beseitigung der Mängel anzuordnen, soweit dies zur Beseitigung einer eingetretenen oder zur Ab-

wendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Betreuungs- und Pflegebedürftigen, zur Sicherung der Einhaltung der der Betreiberin oder dem Betreiber gegenüber dem Betreuungs- und Pflegebedürftigen obliegenden Pflichten oder zur Vermeidung einer Unangemessenheit zwischen dem Entgelt und der Leistung erforderlich ist. Die zuständige Heimaufsichtsbehörde – im vorliegenden Fall gem. §25 Abs. 1 S. 1 HGBP das Hessische Amt für Versorgung und Soziales Frankfurt am Main – ist demnach berechtigt, anhand der Bestimmungen des Rahmenvertrages über die vollstationäre pflegerische Versorgung gem. §75 Abs. 1 SGB XI sowie der gesetzlichen Regelungen aus dem Sozialversicherungsrecht oder aus anderen Rechtsbereichen, die Verpflichtungen des Heimbetreibers gegenüber dem Heimbewohner begründen, anzuknüpfen und sie zum Gegenstand einer heimordnungsrechtlichen Anordnung zu machen.

- 22 Durch die Rahmenverträge nach §75 SGB XI wird –normersetzend – das Leistungserbringungsrecht im dort genannten Umfang untergesetzlich geregelt, der Gesetzgeber überlässt es also den Vertragspartnern dieser Verträge, also – soweit es um stationäre Pflegeeinrichtungen geht –den Landesverbänden der Pflegekassen, dem Verband der privaten Krankenversicherungen im Land, den Vereinigungen der Träger der Pflegeeinrichtungen im Land und der Arbeitsgemeinschaft der örtlichen Sozialhilfeträger sowie den überörtlichen Sozialhilfeträgern, den Sicherstellungsauftrag der Pflegekassen gem. §69 S. 1 SGB XI zu konkretisieren. Mit der Statuierung von Normsetzungsverträgen im Sozialversicherungsrecht verzichtet der Gesetzgeber zu Gunsten einer im weitesten Sinne verstandenen Selbstverwaltung und Selbstregulierung durch die Vertragspartner auf nähere Regelungen. Dies betrifft auch die Abgrenzung von allgemeinen Pflegeleistungen und Zusatzleistungen, für die gem. §88 Abs. 1 S. 1 SGB XI als Gegenleistung für besondere Komfortleistungen bei Unterkunft und Verpflegung sowie zusätzliche pflegerisch-betreuende Leistungen gesondert auszuweisende Zuschläge erhoben werden können. In Umsetzung des §88 Abs. 1 S. 2 SGB XI, wonach der Inhalt der notwendigen Leistungen und deren Abgrenzung von den Zusatzleistungen in den Rahmenverträgen nach §75 festgelegt wird, bestimmt §5 des Rahmenvertrages über die vollstationäre pflegerische Versorgung gem. §75 Abs. 1 SGB XI für das Land Hessen, dass Zusatzleistungen solche sind, die über das Maß des Notwendigen gem. §§2 – 3 hinausgehenden Leistungen der Pflege sowie Unterkunft und Verpflegung (§4), die durch den pflegebedürftigen Menschen individuell wählbar und mit ihm schriftlich zu vereinbaren sind. Mit dem Rahmenvertrag wird das „Gesamtpaket“ der allgemeinen Pflegeleistungen festgelegt.
- 23 Die Heimaufsichtsbehörde ist zur Überprüfung der Einhaltung dieses Gesamtpaketes durch den Heimbetreiber gegenüber den Heimbewohnern berufen. Ob die Heimaufsichtsbehörden aufgrund landesrechtlicher Regelungen darüber hinaus auch ermächtigt sind, Verpflichtungen, die im Rahmenvertrag nicht ausdrücklich geregelt sind und zu denen auch keine gemeinsame Empfehlung der Vertragsparteien zu Stande gekommen ist, durch heimaufsichtsrechtliche Verfügung festzusetzen (ablehnend VGHBaden-Württemberg, a. a. O., Erl. 49 ff. unter Hinweis auf eine fehlende Kompetenz des Landesgesetzgebers für das

Sozialversicherungsrecht), bedarf hier keiner Entscheidung. Denn im vorliegenden Fall ist die streitige Wäschekennzeichnung nach Auffassung des Gerichts in §4 des oben genannten Rahmenvertrages geregelt, so dass es um die Prüfung der Einhaltung des „Gesamtpaketes“ geht. Nach §4 Abs. 2 A S. 2 1. Spiegelstrich des Rahmenvertrages umfasst die Unterkunft auch die Wäscheversorgung, die die Bereitstellung, Instandhaltung und Reinigung der von dem Pflegeheim zur Verfügung gestellten Wäsche sowie der persönlichen Wäsche und Kleidung des pflegebedürftigen Menschen, soweit sie maschinenwaschbar und maschinell bügelbar ist, umfasst. Der Annahme einer Regelleistung steht nicht entgegen, dass diese Bestimmung die Wäschekennzeichnung nicht ausdrücklich erwähnt. Denn nach Auffassung des Gerichts erfasst der Begriff „Wäscheversorgung“ auch den Vorgang der Wäschekennzeichnung. Für die Auslegung dieser Bestimmung als Teil des Rahmenvertrages und damit einer untergesetzlichen Rechtsnorm ist die objektive Erklärungsbedeutung, nicht aber der subjektive Wille der Vertragsbeteiligten entscheidend (VGH Baden-Württemberg, a. a. O., Erl. 82). Für die Auslegung der Bestimmung kann neben dem Wortlaut auch deren systematische Stellung sowie der Sinn und Zweck der Regelung als auch die Entstehungsgeschichte herangezogen werden (sog. normative Auslegung). Sinn und Zweck der in §4 Abs. 2 A 1. Spiegelstrich getroffenen Bestimmung ist es, die Reinigung der persönlichen Wäsche und Kleidungsstücke der pflegebedürftigen Heimbewohner als Regelleistung sicherzustellen. Der Vorgang der Reinigung umfasst aber nach Auffassung des Gerichts nicht nur den eigentlichen Waschvorgang, sondern auch die dafür erforderlichen Organisationsmaßnahmen, damit gewährleistet ist, dass die Wäsche nach der Reinigung auch wieder dem jeweiligen Heimbewohner zugeordnet werden kann. Die vorherige Kennzeichnung der Wäschestücke ist somit unabdingbare Voraussetzung für die vom Heimträger zu erbringende Reinigungsleistung. Der Heimträger befindet sich hierbei in einer vergleichbaren Stellung wie ein Betreiber einer gewerblichen Reinigung, zu dessen vertraglichen Verpflichtung es zählt, die ihm überlassenden Wäschestücke gereinigt auszuhändigen, so dass die hierfür erforderlichen Vorkehrungen zumindest überwiegend im Interesse des Reinigungsbetriebes und nicht des jeweiligen Kunden erfolgen. Die Annahme einer über die Regelleistung hinaus gehenden Zusatzleistung käme nach Auffassung des Gerichts nur in Betracht, wenn §4 Abs. 2 A 1. Spiegelstrich zum Ausdruck bringen würde, dass nur entsprechend gekennzeichnete persönliche Wäsche- und Kleidungsstücke gereinigt werden müssten. In einem solchen Falle wäre es dann Sache des jeweiligen Heimbewohners eine solche Kennzeichnung selbst vorzunehmen oder sie von einem Dritten, etwa dem Heimträger vornehmen zu lassen. Der bestehenden Regelung lässt sich dies jedoch nicht entnehmen.

- 24 Die in Ziffer 2 und 3 des streitgegenständlichen Bescheides getroffenen Anordnung über die Nichtauferlegung von Zusatzkosten und die Verwendung bzw. Nichtverwendung bestimmter Vertragsklauseln zur Wäschekennzeichnung sind Folgen der unter Ziffer 1 getroffenen Anordnung, die Wäschekennzeichnung als Regelleistung anzubieten.

- 25 Da die Klägerin auch nach entsprechenden Hinweisen seitens der Heimaufsichtsbehörde nach wie vor davon ausgeht, sie sei berechtigt, die Wäschekennzeichnung als Zusatzleistung abzurechnen, war der Erlass der streitgegenständlichen Verfügung erforderlich.
- 26 Der Hilfsantrag ist bereits nicht zulässig. Die mit ihm verfolgte Feststellungsklage ist wegen deren Subsidiarität gegenüber der im Hauptantrag verfolgten Anfechtungsklage gegen die im Erstbescheid getroffenen Anordnungen nicht statthaft (§43 Abs.2 S. 1 VwGO).
- 27 Die Klägerin hat als unterliegende Beteiligte die Kosten des Verfahrens zu tragen (§154 Abs. 1 VwGO).
- 28 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils beruht auf §167 VwGO i. V. m. §§708 Nr. 11, 711 S. 1 ZPO.
- 29 Die Berufung wird gem. §124 a Abs. 1 S. 1 i. V. m. §124 Abs. 2 Nr. 3 wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen.