S 2 P 144/21

Sozialgerichtsbarkeit Bundesrepublik Deutschland

Land	Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht	Bundessozialgericht
Sachgebiet	Pflegeversicherung
Abteilung	-
Kategorie	Urteil
Bemerkung	-
Rechtskraft	-
Deskriptoren	Soziale Pflegeversicherung – häusliche Pflege – Entlastungsbetrag – Angebote zur Unterstützung im Alltag – Übertragung der Ausgestaltung der Qualitätssicherung auf die Länder verfassungsrechtlich unbedenklich – keine Ermächtigung zur materiellen Ausgestaltung des Anspruchs
Leitsätze	1. Der Bundesgesetzgeber durfte die Ausgestaltung der Qualitätssicherung niedrigschwelliger Angebote zur Unterstützung Pflegeversicherter und Angehöriger im Alltag verfassungsrechtlich unbedenklich auf die Länder übertragen. 2. Zur materiellen Ausgestaltung des Anspruchs auf einen Entlastungsbetrag im Rahmen der sozialen Pflegeversicherung ermächtigt dies die Länder nicht.
Normenkette	SGB XI § 45a Abs 1 F: 2015-12-21; SGB XI § 45a Abs 1 S 1 F: 2001-12-14; SGB XI § 45a Abs 1 S 5 F: 2018-12-11; SGB XI § 45a Abs 3 F: 2015-12-21; SGB XI § 45b Abs 1 S 1 F: 2015-12-21; SGB XI § 45b Abs 1 S 1 F: 2001-12-14; SGB XI § 45b Abs 1 S 3 Nr 4 F: 2015-12-21; SGB XI § 45c F: 2001-12-14; SGAV BY § 80 J: 2008; SGAV BY § 81 Nr 6 J: 2008; SGAV BY § 82 Abs 4 S 2 Nr 1 Buchst g J: 2008; GG Art 3 Abs 1

1. Instanz

Aktenzeichen	S 2 P 144/21
Datum	11.01.2022

2. Instanz

Aktenzeichen	L 4 P 7/22
Datum	19.08.2022

3. Instanz

Datum	30.08.2023

Â

Die Revision wird zurÃ¼ckgewiesen.

Kosten sind nicht zu erstatten.

G r Ã¼ n d e :

I

1
Im Streit steht die Zahlung eines Entlastungsbetrags fÃ¼r die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen nach Â§Â 45b SGBÂ XI.

2
Die 1997 geborene KlÃ¤gerin ist bei der Beklagten gesetzlich pflegeversichert und pflegebedÃ¼rftig nach dem PflegegradÂ 3. Die Beklagte lehnte die Zahlung eines Entlastungsbetrags fÃ¼r die Inanspruchnahme einer UnterstÃ¼tzung im Alltag fÃ¼r Dienstleistungen im Haushalt (Wohnungsreinigung, BÃ¼geln und Kochen) durch eine private Hilfsperson fÃ¼r September bis Dezember 2020 und Februar bis Mai 2021 ab (Bescheid vom 10.8.2021; Widerspruchsbescheid vom 27.10.2021). FÃ¼r diese habe keine nach dem Landesrecht erforderliche Anerkennung oder Registrierung vorgelegen, was die KlÃ¤gerin ihrerseits mit Blick auf die Erleichterungen wÃ¤hrend der CoronaPandemie fÃ¼r entbehrlich erachtete.

3
Das SG hat die Klage abgewiesen und das LSG die Berufung zurÃ¼ckgewiesen (Urteile vom 11.1.2022 und vom 19.8.2022). Einerseits seien keine nach Landesrecht anerkannten Angebote zur UnterstÃ¼tzung im Alltag in Anspruch genommen worden. Andererseits lÃ¤gen die Voraussetzungen fÃ¼r eine vereinfachte Inanspruchnahme derartiger Leistungen wÃ¤hrend der CoronaPandemie schon aufgrund des Umfangs der PflegebedÃ¼rftigkeit der KlÃ¤gerin nicht vor. Es kÃ¶nne offenbleiben, ob ein pandemiebedingter pflegerischer Versorgungsengpass vorgelegen habe.

4
Mit der vom Senat zugelassenen Revision rÃ¼gt die KlÃ¤gerin neben der Verletzung von Â§Â 150 AbsÂ 5b SatzÂ 1 SGBÂ XI insbesondere eine solche des allgemeinen Gleichheitssatzes. ArtÂ 3 AbsÂ 1 GG gebiete, allen PflegebedÃ¼rftigen den

Entlastungsbetrag unter den vereinfachten Voraussetzungen zu gewÃ¤hren. Das LSG habe zudem seine Amtsermittlungspflicht verletzt.

5
Die KlÃ¤gerin beantragt,
die Urteile des Bayerischen Landessozialgerichts vom 19.Â August 2022 und des Sozialgerichts Regensburg vom 11.Â Januar 2022 sowie den Bescheid der Beklagten vom 10.Â August 2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 27.Â Oktober 2021 aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, ihr fÃ¼r die Monate September bis Dezember 2020 und Februar bis Mai 2021 den Entlastungsbetrag in HÃ¶he von insgesamt 1000Â Euro zu zahlen.

6
Die Beklagte verteidigt die angegriffene Entscheidung und beantragt,
die Revision zurÃ¼ckzuweisen.

Â

II

7
Die zulÃ¤ssige Revision der KlÃ¤gerin ist unbegrÃ¼ndet (Â§Â 170 AbsÂ 1 SatzÂ 1 SGG). Zutreffend haben die Vorinstanzen entschieden, dass der KlÃ¤gerin ein Entlastungsbetrag fÃ¼r die in Anspruch genommene Haushaltshilfe im streitbefangenen Zeitraum weder nach der Sonderregelung wegen des Coronavirus noch nach den nicht zu beanstandenden Leistungsvoraussetzungen im Ãbrigen zustand.

8
1.Â Streitgegenstand des Revisionsverfahrens sind die Entscheidungen der Vorinstanzen und der Bescheid der Beklagten vom 10.8.2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 27.10.2021, durch den die Beklagte den von der KlÃ¤gerin verfolgten Anspruch auf Zahlung eines Entlastungsbetrags fÃ¼r die Monate September bis Dezember 2020 und Februar bis Mai 2021 in HÃ¶he von insgesamt 1000Â Euro abgelehnt hat. Richtige Klageart ist die auf Aufhebung der Bescheide und Verurteilung der Beklagten zur Zahlung des Entlastungsbetrags gerichtete kombinierte Anfechtungs und Leistungsklage (Â§Â 54 AbsÂ 1 SatzÂ 1, AbsÂ 4 SGG).

9
2.Â Rechtsgrundlage des geltend gemachten Anspruchs auf einen Entlastungsbetrag bei Inanspruchnahme eines Angebots zur UnterstÃ¼tzung im Alltag ist Â§Â 45b AbsÂ 1 SatzÂ 1 undÂ 3 NrÂ 4 iVm Â§Â 45a AbsÂ 1 SGBÂ XI (idF des Dritten PflegestÃ¤rkungsgesetzes Â PSGÂ III vom 23.12.2016, BGBlÂ I 3191 bzw des PflegepersonalStÃ¤rkungsgesetzes vom 11.12.2018, BGBlÂ I 2394) iVm Â§Â§Â 80Â ff der auf Â§Â 45a AbsÂ 3 SGBÂ XI gestÃ¼tzten bayerischen Verordnung zur AusfÃ¼hrung der Sozialgesetze (AVSG). Hiernach haben PflegebedÃ¼rftige in hÃ¤uslicher Pflege Anspruch auf einen Entlastungsbetrag in HÃ¶he von bis zu

125Â Euro fÃ¼r Leistungen der nach Landesrecht anerkannten Angebote zur UnterstÃ¼tzung im Alltag im Sinne des Â§Â 45a SGBÂ XI. Dazu bestimmte im streitbefangenen Zeitraum Â§Â 81 NrÂ 6 AVSG (idF vom 27.11.2018, GVBl 2018, 830), dass auf Antrag nach MaÃgabe des Â§Â 82 AVSG haushaltsnahe Dienstleistungen als Angebot zur UnterstÃ¼tzung im Alltag anerkannt werden, was jeweils eine Registrierung bei der zustÃ¤ndigen BehÃ¶rde erforderte (vgl Â§Â 82 AbsÂ 4 SatzÂ 2 NrÂ 1 BuchstÂ g AVSG). Nach dieser von Verfassungs wegen nicht zu beanstandenden Ausgestaltung (dazu sogleichÂ 3.) steht der KlÃ¤gerin der geltend gemachte Entlastungsbetrag nicht zu, weil es nach dem Gesamtzusammenhang der Feststellungen jedenfalls an dem dazu erforderlichen Antrag auf Anerkennung des Leistungsangebots fehlte (dazuÂ 4.).

10
3.Â Der Bundesgesetzgeber durfte die Ausgestaltung der QualitÃ¤tssicherung niedrigschwelliger Angebote zur UnterstÃ¼tzung Pflegeversicherter und AngehÃ¶riger im Alltag verfassungsrechtlich unbedenklich auf die LÃ¤nder Ã¼bertragen; zur materiellen Ausgestaltung des Anspruchs auf einen Entlastungsbetrag im Rahmen der sozialen Pflegeversicherung ermÃ¤chtigt dies die LÃ¤nder nicht.

11
a)Â Die Regelung zu den Leistungen zur UnterstÃ¼tzung im Alltag und ihre Anbindung an das Landesrecht gehen zurÃ¼ck auf den 2002 eingefÃ¼hrten Betreuungsbetrag fÃ¼r Versicherte mit eingeschrÃ¤nkter Alltagskompetenz (Â§Â 45b AbsÂ 1 SatzÂ 1 SGBÂ XI idF des PflegeleistungsErgÃ¤nzungsgesetzes Â PflEG vom 14.12.2001, BGBlÂ I 3728), der mit der Erweiterung des PflegebedÃ¼rftigkeitsbegriffs 2017 im Entlastungsbetrag nach Â§Â 45b SGBÂ XI aufgegangen ist. Er ermÃ¶glichte bei einem erheblichen Bedarf an allgemeiner Beaufsichtigung und Betreuung (Â§Â 45a AbsÂ 1 SatzÂ 1 SGBÂ XI idF des PflEG) die teilweise Deckung von Aufwendungen ua fÃ¼r niedrigschwellige Betreuungsangebote, die nach Landesrecht anerkannt waren und nach Â§Â 45c SGBÂ XI anteilig mit Mitteln der Pflegeversicherung gefÃ¶rdert wurden oder werden konnten. Das sollte Betroffenen und AngehÃ¶rigen die MÃ¶glichkeit erÃ¶ffnen, neben der Versorgung durch nach dem SGBÂ XI zugelassene Pflegeeinrichtungen auf UnterstÃ¼tzungsangebote insbesondere mit ehrenamtlicher Beteiligung und entsprechend geringerer Kostenbelastung zurÃ¼ckzugreifen, die mit FÃ¶rderung der LÃ¤nder entstanden waren und weiter entstehen sollten und ohne deren Ausweitung nach der zugrunde liegenden EinschÃ¤tzung der steigende Betreuungsbedarf insbesondere bei demenzieller Erkrankung nicht zu decken sein wÃ¼rde (vgl BTDrucks 14/6949 SÂ 10Â ff).

12
Diesen Ansatz hat der Gesetzgeber nach EinfÃ¼hrung des neuen PflegebedÃ¼rftigkeitsbegriffs weiterentwickelt zu Entlastungsangeboten fÃ¼r PflegebedÃ¼rftige in hÃ¤uslicher Pflege jeglichen Pflegegrads und jeglicher Ursache von PflegebedÃ¼rftigkeit mit einem breiteren UnterstÃ¼tzungsangebot bis hin zu Alltagsbegleitern, Pflegebegleitern und Serviceangeboten fÃ¼r haushaltsnahe Dienstleistungen. Diese Angebote sollen Pflegepersonen entlasten sowie

PflegebedÃ¼rftigen helfen, mÃ¶glichst lange in ihrer hÃ¤uslichen Umgebung zu bleiben (zur Zielsetzung der Angebote allgemein eingehend BTDrucks 18/1798 SÂ 34Â ff; vgl auch BTDrucks 18/5926 SÂ 132).

13
b)Â Die bei der Weiterentwicklung des Leistungsanspruchs beibehaltene Bindung an die landesrechtliche Anerkennung des jeweiligen UnterstÃ¼tzungsangebots und die Befugnis, das NÃ¤here durch Rechtsverordnung der Landesregierungen zu bestimmen (vgl BTDrucks 18/2379 SÂ 17Â f), ermÃ¤chtigen die Landesebene verfassungsrechtlich unbedenklich zur Bestimmung von QualitÃ¤tsanforderungen an die Angebote zur UnterstÃ¼tzung im Alltag, nicht aber zur nÃ¤heren materiellrechtlichen Ausgestaltung des bei deren Inanspruchnahme zu zahlenden Entlastungsbetrags. Vielmehr versteht sich diese Einbeziehung der LÃ¤nder als eine im Leistungserbringungsrecht der Sozialversicherung gebrÃ¤uchliche und anerkannte Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen zur QualitÃ¤tssicherung; durch den Verweis auf die nach Landesrecht erforderliche Anerkennung der zur Inanspruchnahme von EntlastungsbetrÃ¤gen berechtigenden Angebote hat der Bundesgesetzgeber die Bestimmung der Anforderungen an deren QualitÃ¤t fÃ¼r die Landesebene geÃ¶ffnet. Das erscheint nicht zuletzt deshalb als sachgerecht, als diese Angebote wesentlich auf von den LÃ¤ndern gefÃ¶rderten Initiativen zu niedrigschwelligen Betreuungsleistungen fÃ¼r Personen mit eingeschrÃ¤nkter Alltagskompetenz zurÃ¼ckgehen, deren Entwicklung zu einer leistungsfÃ¤higen wohnortnahen Infrastruktur der Verantwortung von LÃ¤ndern und Kommunen zugeschrieben worden ist (vgl BTDrucks 14/6949 SÂ 10Â f). Insoweit spricht auch in Bezug auf die in den LÃ¤ndern zum Teil sehr unterschiedlich ausgestalteten Anforderungen (vgl BRDrucks 165/1/23 SÂ 15) jedenfalls derzeit nichts dafÃ¼r, dass der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Beobachtungspflichten im Hinblick auf die Erwartung von hinreichenden Angeboten zu Ã□nderungen oder Konkretisierungen der erst vor kurzem neu gestalteten Rechtslage gehalten wÃ¤re.

14
c)Â Allerdings unterliegt diese Rechtsetzungskompetenz Grenzen. Der Bundesgesetzgeber ist bereits nach dem allgemeinen Gleichheitssatz gehindert, den LÃ¤ndern die Entscheidung darÃ¼ber zu Ã¼berlassen, fÃ¼r welche der im bundesrechtlichen Katalog des Â§Â 45a AbsÂ 1 SatzÂ 5 SGBÂ XI angefÃ¼hrten Entlastungsangebote Versicherte je nach Wohnsitzland UnterstÃ¼tzung aus Mitteln der sozialen Pflegeversicherung erhalten kÃ¶nnen und fÃ¼r welche nicht; fÃ¼r ein solches VerstÃ¤ndnis bieten Wortlaut und Entstehungsgeschichte indes auch keinen Anhalt (vgl BTDrucks 14/6949 SÂ 13 â□□Gleichbehandlung der Versichertenâ□□). Zudem reicht die Regelungsbefugnis der LÃ¤nder zu qualitÃ¤tssichernden Vorgaben fÃ¼r Angebote zur UnterstÃ¼tzung im Alltag nicht weiter als es zur Ausgestaltung des bundesrechtlichen Leistungsanspruchs in qualitativer Hinsicht erforderlich erscheinen darf. Schon dem Grunde nach auÃ□er Betracht bleiben mÃ¼ssen deshalb versorgungspolitische ErwÃ¤gungen, wie sie vom Bundesrat in Stellungnahmen zur Ausweitung des Leistungsanspruchs verschiedentlich zum Ausdruck gebracht wurden (vgl BTDrucks 18/2379 SÂ 9; BTDrucks 18/6182 SÂ 15).

15

Die Vorgaben mÃ¼ssen sich vielmehr messen lassen an den Anforderungen der jeweiligen UnterstÃ¼tzungsleistung und den fÃ¼r sie unter BerÃ¼cksichtigung der niedrigschwelligen Ausrichtung der Angebote zur UnterstÃ¼tzung im Alltag und ihrer Ãffnung auch fÃ¼r nicht professionelle Beteiligte jeweils sachgerecht vorauszusetzenden FÃ¤higkeiten und Kenntnissen, wegen der nach der gesetzlichen Konzeption auf Teilbereiche beschrÃ¤nkbaren Ausgestaltung der Angebote unter UmstÃ¤nden entsprechend beschrÃ¤nkt auf die daraus sich jeweils ergebenden Anforderungen (vgl auch BTDrucks 18/2379 SÂ 17Â f fÃ¼r die hÃ¶heren Anforderungen bei einem Betreuungsangebot fÃ¼r Demenzkranke als bei einem Entlastungsangebot im hauswirtschaftlichen Bereich). Gemessen an den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes kÃ¶nnte das insbesondere bei UnterstÃ¼tzungsangeboten im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen Fragen aufwerfen, wenn Versicherte mit einem ersichtlichen UnterstÃ¼tzungsbedarf in diesem Bereich mangels entsprechender nach Landesrecht anerkannter Angebote in erreichbarer NÃ¤he den Entlastungsbetrag nicht in Anspruch nehmen kÃ¶nnen, obschon eine gemessen an den Anforderungen in ihrer Lage sachgerechte Hilfe zur VerfÃ¼gung stÃ¼nde.

16
4.Â Das kann hier indes dahinstehen, weil die von der KlÃ¤gerin beauftragte Hilfsperson nach den den Senat bindenden Feststellungen des LSG zum Inhalt des bayerischen Landesrechts und nach dem Gesamtzusammenhang der Feststellungen des LSG schon den danach fÃ¼r die landesrechtliche Anerkennung oder Registrierung vorausgesetzten Antrag nicht gestellt hat und ein solches Antragserfordernis unter QualitÃ¤tssicherungsgesichtspunkten bundesrechtlich keinen Bedenken unterliegt. Ob die landesrechtlichen Voraussetzungen fÃ¼r die Anerkennung des Angebots zu unterstÃ¼tzenden Hilfen im Haushalt im streitbefangenen Zeitraum den Anforderungen an die Ausgestaltung der QualitÃ¤tsanforderungen im Ãbrigen genÃ¼gten, bedarf deshalb keiner Entscheidung. Insoweit greift auch die gegen die Feststellungen des LSG erhobene VerfahrensrÃ¼ge ungeachtet der Frage ihrer ZulÃ¤ssigkeit nicht durch.

17
5.Â Ebenso hat die KlÃ¤gerin keinen Anspruch auf einen Entlastungsbetrag nach Â§Â 150 AbsÂ 5 SGBÂ XI (eingefÃ¼gt durch das COVID19Krankenhausentlastungsgesetz vom 27.3.2020, BGBlÂ I 580). Danach kÃ¶nnen die Pflegekassen nach ihrem Ermessen zur Vermeidung von durch das neuartige Coronavirus SARSCoV2 im Einzelfall im hÃ¤uslichen Bereich verursachten pflegerischen VersorgungsengpÃ¤ssen Kostenerstattung in HÃ¶he der ambulanten SachleistungsbetrÃ¤ge (Â§Â 36 SGB�â XI) nach vorheriger Antragstellung gewÃ¤hren, wenn die MaÃnahmen nach Â§Â 150 AbsÂ 1 SatzÂ 3 SGBÂ XI nicht ausreichend sind. Es fehlt jedoch bereits an einem entsprechenden Antrag der KlÃ¤gerin vor der Inanspruchnahme der Leistung, auf den die Beklagte hÃ¤tte reagieren kÃ¶nnen. Ein Anspruch nach Â§Â 150 AbsÂ 5b SGBÂ XI als Abweichung zu Â§Â 45b AbsÂ 1 SatzÂ 3 SGBÂ XI scheidet Ã¼berdies aus, weil dies das Vorliegen von PflegegradÂ 1 voraussetzen wÃ¼rde. Anerkannt ist bei der KlÃ¤gerin jedoch PflegegradÂ 3.

18
6.Â SchlieÃlich ist auch nicht zu entscheiden, welche Folgen einem etwaigen Beratungsmangel oder ausfall zu den Voraussetzungen der Inanspruchnahme des Entlastungsbetrags nach bayerischem Landesrecht zukÃ¤men, weil nichts dafÃ¼r ersichtlich ist, dass die Beklagte hinreichend konkreten Anlass fÃ¼r eine entsprechende Beratung nach den Â§Â§Â 7, 7a SGBÂ XI gehabt haben kÃ¶nnte (vgl zur Beratung und zu einem Beratungsmangel BSG vom 30.8.2023 Â BÂ 3Â P 4/22Â RÂ vorgesehen fÃ¼r BSGE und fÃ¼r SozRÂ 4).

19
Die Kostenentscheidung beruht auf Â§Â 193 SGG.

Â

Erstellt am: 25.01.2024

Zuletzt verändert am: 21.12.2024