

Az.: 5 A 405/11
6 K 1085/09

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau

- Klägerin -
- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland
vertreten durch den Vorsitzenden der Geschäftsführung
Georg-Schumann-Straße 146, 04159 Leipzig

- Beklagte -
- Antragsgegnerin –

prozessbevollmächtigt:

wegen

Altenpflegeausgleichsabgabe 2003/2004
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 5. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Raden, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Döpelheuer

am 25. November 2013

beschlossen:

Der Antrag der Klägerin, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 11. April 2011 - 6 K 1085/09 - zuzulassen, wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 2.548,23 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 11. April 2011 ist zulässig, aber unbegründet. Das angegriffene Urteil begegnet weder den geltend gemachten ernstlichen Zweifeln an seiner Richtigkeit noch hat die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung.
- 2 Die Klägerin begehrt mit ihrer Klage die Verpflichtung der Beklagten zur Aufhebung eines bestandskräftigen Bescheids, mit dem sie im Ausbildungsjahr 2003/2004 zu einem Ausgleichsbeitrag zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung herangezogen wurde. Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Zur Begründung führt es aus, der Bescheid, mit dem die Klägerin herangezogen würde, sei zwar rechtswidrig, weil seine Rechtsgrundlage - die Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Erhebung von Ausgleichsbeiträgen zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung im Beruf der Altenpflege im Freistaat Sachsen (Altenpflege-Ausgleichsverordnung - AltPflAusglVO) vom 24. Juli 2003 (SächsGVBl. S. 196) - nichtig sei. Die Klägerin habe aber keinen Anspruch auf Wiederaufgreifen des Verfahrens, weil eine Änderung der Sach- oder Rechtslage nach § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfZG nicht vorliege. Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009 (vgl. BVerwGE 135, 188 = SächsVBl. 2010, 69), in deren Gründen die Altenpflege-Ausgleichsverordnung für unwirksam erachtet worden sei,

offenbaren lediglich einen von Anfang an bestehenden Mangel. Die Klägerin könne die Aufhebung des Bescheids auch nicht im Wege der Rücknahme nach § 51 Abs. 5 i. V. m. § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfZG verlangen. Eine dafür erforderliche Reduktion des Rücknahmeermessens auf Null liege nicht vor. Dem einschlägigen Fachrecht lasse sich nichts für eine zwingende Rücknahme des Bescheids vom 8. Oktober 2003 entnehmen. Es seien auch keine Umstände gegeben, die die Berufung der Beklagten auf die Unanfechtbarkeit als einen Verstoß gegen die guten Sitten oder Treu und Glauben erscheinen ließen. Allein die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts begründe keinen Anspruch auf Rücknahme, da die Rechtswidrigkeit als solche bereits notwendige Tatbestandsvoraussetzung für die Rücknahme sei. Vielmehr sei ein bestandskräftiger Verwaltungsakt nur dann zwingend zurückzunehmen, wenn dessen Aufrechterhaltung "schlechthin unerträglich" sei. Ein solcher Fall liege hier nicht vor. Der Verwaltungsakt sei zum maßgeblichen Zeitpunkt seines Erlasses nicht offensichtlich rechtswidrig gewesen. Vielmehr habe sich seine Rechtswidrigkeit erst mit den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009 ergeben. Die Beklagte habe ihr Rücknahmeermessen auch nicht derart unterschiedlich ausgeübt, dass eine Aufrechterhaltung des Heranziehungsbescheids gegen den Gleichheitssatz verstoße. Die Beklagte habe in Abstimmung mit dem Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz ausschließlich solche Heranziehungsbescheide zur Ausgleichsabgabe zurückgenommen, die noch nicht bestandskräftig geworden seien. Es stelle keine Ungleichbehandlung dar, wenn es die Beklagte bei der Bestandskraft unanfechtbar gewordener Bescheide belasse und diese nicht ebenso aufhebe wie die noch nicht bestandskräftigen Heranziehungsbescheide. Soweit die Beklagte bestandskräftige Bewilligungsbescheide über die Gewährung von Kostenausgleich nach der Altenpflege-Ausgleichsverordnung zurückgenommen habe, handele es sich nicht um vergleichbare Sachverhalte. Die Klägerin habe auch keinen Anspruch auf eine erneute Verbescheidung, weil sich die Beklagte in ausreichender Weise mit den Gesichtspunkten auseinander gesetzt habe, die für die Ausübung des Rücknahmeermessens wesentlich seien. Dabei habe die Beklagte auch berücksichtigen dürfen, dass die finanzielle Belastung der Klägerin durch die Umlegung der Ausgleichsabgabe auf die Pflegebedürftigen gemindert worden sei und die Altenpflegeausgleichsabgabe den Auszubildenden zugute gekommen sei.

3

Hiergegen wendet die Klägerin ein, es bestünden ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils. Die Beklagte habe nicht - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - in allen Fällen bestandskräftiger Bescheide von einer Rücknahme abgesehen. Vielmehr habe sie mit Bescheid vom 20. April 2010 zwei bestandskräftige Bewilligungsbescheide über die Gewährung von Kostenausgleich nach der Altenpflege-Ausgleichsverordnung für die ebenfalls von der Klägerin betriebene Tagespflegeeinrichtung für das Ausbildungsjahr 2006/2007 und für das Ausbildungsjahr 2007/2008 zurückgenommen. Lasse sie in diesen Fällen die Grundsätze der Rechtssicherheit zugunsten der Rücknahme von Bescheiden zurücktreten, sei die Berufung auf die Grundsätze der Rechtssicherheit im hiesigen Verfahren treuwidrig. Das Rücknahmeermessen sei deshalb auf Null reduziert. Darüber hinaus habe der Rechtsstreit auch grundsätzliche Bedeutung. Die Frage, ob es sich bei der von der Klägerin begehrten und auf § 48 VwVfG gestützten Rücknahme des bestandskräftigen Heranziehungsbescheids (§§ 1 und 2 AltPflAusglVO) und bei der von der Beklagten bereits vorgenommenen und auf § 48 VwVfG gestützten Rücknahme des bestandskräftigen Bescheids über die Gewährung eines Kostenausgleichs (§ 3 AltPflAusglVO) um vergleichbare oder ähnliche Sachverhalte handele, so dass das Rücknahmeermessen aufgrund der Selbstbindung der Verwaltung einheitlich auszuüben sei, bedürfe im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der berufungsgerichtlichen Klärung. Zudem sei auch die Frage, ob die Berücksichtigung der bloßen Möglichkeit, die Kosten laut Heranziehungsbescheid aufgrund einer individuellen Ergänzungsvereinbarung über die Vergütung zwischen der Klägerin und dem Landesverband der Pflegekassen im Freistaat Sachsen sowie einem individualrechtlichen Pflegevertrag zwischen der Klägerin und den Pflegebedürftigen auf Dritte, die Pflegebedürftigen, umzulegen, bei der Rücknahme als sachfremde Erwägung anzusehen sei, von grundsätzlicher Bedeutung.

4

1. Das angegriffene Urteil begegnet keinen ernstlichen Zweifeln i. S. v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

5

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung bestehen dann, wenn der Antragsteller des Zulassungsverfahrens tragende Rechtssätze oder erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten so in Frage stellt, dass der Ausgang des

Berufungsverfahrens als ungewiss erscheint (SächsOVG, Beschl. v. 16. April 2008, SächsVBl. 2008, 191, 192; st. Rspr.).

6

Hier hat die Klägerin die Begründung des Verwaltungsgerichts, dass das Rücknahmeermessen der Beklagten nicht auf Null reduziert sei und sie deshalb keinen Anspruch auf Rücknahme des Altenpflegeausgleichsabgabenbescheids habe, nicht schlüssig in Zweifel gezogen.

7

Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass bei Ausübung des Rücknahmeermessens in Rechnung zu stellen ist, dass dem Grundsatz der materiellen Gerechtigkeit prinzipiell kein größeres Gewicht zukommt als dem Grundsatz der Rechtssicherheit, sofern dem anzuwendenden Recht nicht ausnahmsweise eine andere Wertung zu entnehmen ist. Ein Anspruch auf Rücknahme des bestandskräftigen Verwaltungsakts besteht nur dann, wenn dessen Aufrechterhaltung "schlechthin unerträglich" ist, was von den Umständen des Einzelfalls und einer Gewichtung der einschlägigen Gesichtspunkte abhängt. Das Festhalten an dem Verwaltungsakt ist insbesondere dann "schlechthin unerträglich", wenn die Behörde durch unterschiedliche Ausübung der Rücknahmebefugnis in gleichen oder ähnlich gelagerten Fällen gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstößt oder wenn Umstände gegeben sind, die die Berufung der Behörde auf die Unanfechtbarkeit als einen Verstoß gegen die guten Sitten oder Treu und Glauben erscheinen lassen. Die offensichtliche Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts, dessen Rücknahme begehrt wird, kann ebenfalls die Annahme rechtfertigen, seine Aufrechterhaltung sei schlechthin unerträglich (vgl. BVerwG, Urt. v. 17. Januar 2007, NVwZ 2007, 709, 710; Beschl. v. 7. Juli 2004, BVerwGE 121, 226, 230; SächsOVG, Beschl. v. 5. Oktober 2010 - 2 A 409/08 -, juris).

8

Hier verstößt die Aufrechterhaltung des gegenüber der Klägerin ergangenen Heranziehungsbescheids nicht gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf).

9

Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Dabei ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers,

diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will. Der Gesetzgeber muss allerdings seine Auswahl sachgerecht treffen (BVerfG, Beschl. v. 9. März 1994, BVerfGE 90, 145, 195; SächsOVG, Beschl. v. 4. April 2011, SächsVBl. 2011, 218, 219). Innerhalb der vom Gesetzgeber gezogenen Grenzen obliegt die Gleichbehandlung der Verwaltung, für die dieselben Grundsätze gelten (vgl. BVerwG, Urt. v. 11. November 1992, BVerwGE 91, 160, 164; SächsOVG, Beschl. v. 5. Oktober 2010 - 2 A 409/08 - juris). Was dabei in Anwendung des Gleichheitssatzes sachlich vertretbar oder sachfremd ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern nur stets in Bezug auf die Eigenart des konkreten Sachbereichs, der geregelt werden soll (vgl. BVerfG, Beschl. v. 9. März 1994 a. a. O.; SächsOVG, Beschl. v. 4. April 2011 und v. 5. Oktober 2010 jeweils a. a. O.; st. Rspr.). Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21. Juli 2010, BVerfGE 126, 400, 416 m. w. N.). Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21. Juli 2010 a. a. O.). Strengere Maßstäbe gelten grundsätzlich bei der Anknüpfung an personenbezogene Merkmale und wenn sich die Ungleichbehandlung auf verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheiten auswirkt, lockerere bei der Anknüpfung an sachbezogene Merkmale (BVerfG, Beschl. v. 21. Juli 2010 a. a. O. sowie Beschl. v. 26. Januar 1993, BVerfGE 88, 87, 96; SächsOVG, Beschl. v. 5. Oktober 2010 a. a. O. und v. 16. April 2008, SächsVBl. 2008, 191, 193). Bei verhaltensbezogenen Unterscheidungen hängt das Maß der Bindung davon ab, inwieweit die Betroffenen in der Lage sind, durch ihr Verhalten die Verwirklichung der Merkmale zu beeinflussen, nach denen unterschieden wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21. Juli 2010 a. a. O. und Beschl. v. 26. Januar 1993 a. a. O.; SächsOVG, Beschl. v. 5. Oktober 2010 a. a. O. und v. 16. April 2008 a. a. O.).

- 10 Hier knüpft die von der Beklagten vorgenommene Differenzierung bei der Rücknahme der Heranziehungsbescheide nicht an personenbezogene Merkmale, sondern an das Verhalten von Personen an. Den Betroffenen steht es grundsätzlich frei, gegen Abgabenbescheide und Widerspruchsbescheide Rechtsmittel einzulegen und damit eine Bestandskraft zu verhindern. Die Beklagte unterliegt bei der Differenzierung deshalb nur der Willkürkontrolle. Der Gleichheitssatz ist erst verletzt, wenn sich sachliche Gründe für die unterschiedliche Behandlung nicht finden lassen.
- 11 Bei der Rücknahme von (die Adressaten belastenden) Heranziehungsbescheiden zu Ausgleichsbeträgen bildet für die Beklagte der Grundsatz der Rechtssicherheit das Differenzierungskriterium. Bei bestandskräftigen Bescheiden spricht der Grundsatz der Rechtssicherheit gegen eine Rücknahme, wohingegen in den übrigen Fällen der Grundsatz der Rechtssicherheit nicht berührt ist. Die mit der Bestandskraft geschützte Rechtssicherheit bildet den sachlichen Grund für eine Unterscheidung zwischen Sachverhalten, in denen keine nicht mehr angreifbare Entscheidung vorliegt, und solchen, in denen ein Bescheid oder eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung vorliegt, die bestands- oder rechtskräftig ist.
- 12 Die Beklagte durfte die Rücknahme von Heranziehungsbescheiden und die Rücknahme von Bewilligungsbescheiden unterschiedlich handhaben. Bei der Rücknahme der (die Adressaten begünstigenden) Bewilligungsbescheide, mit denen ein Ausgleich für die Kosten der Ausbildungsvergütung gewährt wird (§ 3 AltPflAusglVO), hat die Beklagte für die Rücknahme nicht auf die Bestandskraft des Bewilligungsbescheids als Differenzierungskriterium abgestellt, sondern auf die Erstattung der Ausgleichsbeträge im entsprechenden Jahr. Nach den Ausführungen der Beklagten im Zulassungsverfahren, denen die Klägerin nicht substantiiert entgegengetreten ist, wurden Bewilligungsbescheide nur für solche Ausbildungsjahre zurückgenommen, für die die Pflegeeinrichtung die Ausgleichsbeträge unter Aufhebung von nicht bestandskräftigen Heranziehungsbescheiden erstattet bekommen hat. Für die Ausbildungsjahre, für welche eine Erstattung der geleisteten Ausgleichsbeträge mangels rechtzeitiger Inanspruchnahme von Rechtsschutz oder sonstiger, eine Rücknahme gebietender Umstände nicht in Betracht komme, sei eine Rücknahme der Bewilligungsbescheide nicht erfolgt. Bei der Bestandskraft des Heranziehungsbescheids und erfolgter Zahlung der Ausgleichsbeträge wurden somit

weder der Heranziehungs- noch der Bewilligungsbescheid zurückgenommen. Bei fehlender oder nachträglich beseitigter Bestandskraft des Heranziehungsbescheids und Erstattung der Ausgleichsbeträge wurden sowohl der Heranziehungsbescheid als auch der Bewilligungsbescheid aufgehoben. Diese Vorgehensweise ist nur bei der Entscheidung über die Rücknahme von Bewilligungsbescheiden möglich. Bei ihr kann danach differenziert werden, ob der entsprechende Heranziehungsbescheid aufgehoben und der Ausgleichsbetrag erstattet wurde. Bei der Entscheidung über die Aufhebung von Heranziehungsbescheiden besteht diese Möglichkeit nicht, weil die Rücknahme des Heranziehungsbescheids und die Erstattung des Ausgleichsbetrags selbst inmitten stehen. Die Beklagte musste deshalb über die Rücknahme der Heranziehungsbescheide nach anderen Kriterien entscheiden.

- 13 Das Vorgehen bei den Bewilligungsbescheiden ist im Übrigen auch sachgerecht. Werden von Altenpflegeeinrichtungen nach §§ 1, 2 AltPflAusGIVO rechtswidrigerweise Ausgleichsbeträge erhoben und die entsprechenden Bescheide aus Gründen der Rechtssicherheit nicht zurückgenommen, sind die Betroffenen endgültig den von der Altenpflege-Ausgleichsverordnung vorgesehenen Belastungen ausgesetzt. Dies rechtfertigt es, ihnen in den entsprechenden Jahren auch die in der Verordnung vorgesehenen Vorteile in Form des Kostenausgleichs zu belassen. Werden die Heranziehungsbescheide dagegen wirksam angefochten oder zurückgenommen, sind die Betroffenen durch die Altenpflege-Ausgleichsverordnung nicht belastet. Es ist sachgerecht, wenn sie für die entsprechenden Jahre auch keine Vergünstigungen durch die Altenpflege- Ausgleichsverordnung in Form des Kostenausgleichs erhalten.
- 14 2. Die Rechtssache hat auch nicht die geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).
- 15 Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache nur dann, wenn mit ihr eine grundsätzliche, bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht beantwortete Rechtsfrage oder eine im Bereich der Tatsachenfeststellung bisher obergerichtlich nicht geklärte Frage von allgemeiner Bedeutung aufgeworfen wird, die sich in dem erstrebten Berufungsverfahren stellen würde und im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortbildung des Rechts berufsgerichtlicher Klärung bedarf (SächsOVG, Beschl. v. 16. April 2008, SächsVBl. 2008, 191, 194; st. Rspr.).

Nicht klärungsbedürftig ist eine Rechtssache, wenn sich die aufgeworfene Rechtsfrage auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung und mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation ohne weiteres beantworten lässt (BVerwG, Beschl. v. 16. November 2004, NVwZ 2005, 449, 450; SächsOVG, Beschl. v. 14. Oktober 2013 - 5 A 87/11 -, zur Veröffentlichung in juris vorgesehen). So liegt es hier.

16

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Sächsischen Obergerichts sind die Voraussetzungen, unter denen ein Anspruch auf Rücknahme eines bestandskräftigen Verwaltungsaktes besteht, geklärt (vgl. BVerwG, Urt. v. 17. Januar 2007, NVwZ 2007, 709, 710; SächsOVG, Beschl. v. 5. Oktober 2010 - 2 A 409/08 -, juris). Geklärt ist auch, dass ein Festhalten an dem Verwaltungsakt schlechthin unerträglich sein kann, wenn die Behörde durch unterschiedliche Ausübung der Rücknahmebefugnis in gleichen oder ähnlich gelagerten Fällen gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstößt (vgl. BVerwG und SächsOVG a. a. O.). Die von der Klägerin aufgeworfenen Fragen nach der Vergleichbarkeit der Sachverhalte bei der Rücknahme von bestandskräftigen Heranziehungsbescheiden und bestandskräftigen Bescheiden über die Gewährung seines Kostenausgleichs lassen sich - wie ausgeführt - auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung beantworten, ohne dass es der Durchführung eines Berufungsverfahrens bedürfte.

17

Auch die aufgeworfene Frage, ob die Möglichkeit der Klägerin, die Kosten der Ausgleichsabgabe durch Umlegung auf die Pflegebedürftigen zu refinanzieren, als Erwägung bei der Abwägung berücksichtigt werden konnte, erfordert nicht die Durchführung eines Berufungsverfahrens. Sie würde sich so im Berufungsverfahren nicht stellen, weil hier nach dem Vortrag der Klägerin (Urteilsabdruck S. 12) nicht nur die Möglichkeit der Refinanzierung bestand, sondern sie tatsächlich 1.509,21 € von 2.548,23 € auf die Pflegebedürftigen umlegen und damit refinanzieren konnte. Es ist in der Rechtsprechung geklärt, dass im Rahmen der Ermessensausübung eine umfassende Güterabwägung unter Einbeziehung aller wesentlichen Umstände des konkreten Einzelfalls vorzunehmen ist (vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 24.5.2012, BVerwGE 143, 161 Rn. 27 m. w. N.; st. Rspr.). Dabei ist auch von Bedeutung,

inwieweit der beim Betroffenen eingetretene Vermögensnachteil ausgeglichen werden konnte, z. B. durch Abwälzung auf Dritte.

18 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

19 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und 3, § 52
Abs. 3 GKG.

20 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 52 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66
Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Raden

Dehoust

Döpelheuer

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*