



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 1.12
VGH 6 S 707/10

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 5. April 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz und Petz

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 27. September 2011 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 20 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg.
- 2 1. Die Revision ist nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung, die ihr die Antragstellerin beimisst.
- 3 a) Die Antragstellerin wirft die Frage auf, ob der Antragsgegner zum Erlass des Landesheimgesetzes vom 10. Juni 2008 (GBl S. 169), geändert durch Gesetz vom 11. Mai 2010 (GBl S. 404) - im Folgenden: LHeimG - zuständig war, das nach Darstellung der Antragstellerin nur noch ordnungsrechtliche Regelungen enthält, nachdem die Bestimmungen zum Heimvertragsrecht gestrichen worden sind. Ist die Frage allgemein zu bejahen, entspricht auch die Ermächtigung in § 24 Satz 1 Nr. 1 LHeimG, auf der die umstrittene Landesheimbauverordnung vom 18. April 2011 (GBl S. 197) - im Folgenden: LHeimBauVO - beruht, der Kompetenzordnung.

- 4 Das Bundesverwaltungsgericht hat sich zu der von der Antragstellerin formulierten Frage bislang nicht geäußert. Das zwingt indes nicht zur Zulassung der Revision. Nach der Zielsetzung des Revisionszulassungsverfahrens ist Voraussetzung, dass der im Rechtsstreit vorhandene Problemgehalt aus Gründen der Einheit des Rechts einschließlich gebotener Rechtsfortentwicklung eine Klärung gerade durch eine höchstrichterliche Entscheidung verlangt. Das ist nach der ständigen Rechtsprechung aller Senate des Bundesverwaltungsgerichts dann nicht der Fall, wenn sich die aufgeworfene Rechtsfrage auf der Grundlage des Gesetzes, der vorhandenen Rechtsprechung und mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation ohne Weiteres beantworten lässt. So liegt es hier.

- 5 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Frage, ob der Landesgesetzgeber zum Erlass des Landesheimgesetzes zuständig ist, zu Recht bejaht (UA S. 23 f.). Er hat überzeugend begründet, dass das Heimrecht, jedenfalls soweit es Bestandteil des Ordnungsrechts ist, in die Kompetenz des Landesgesetzgebers fällt. Ursprünglich war es als Materie der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Seit Inkrafttreten des Föderalismusreformgesetzes (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl I S. 2034), mit dem Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG um den Klammerzusatz „ohne das Heimrecht“ ergänzt worden ist, ist es der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG überantwortet.

- 6 Die frühere Zurechnung des ordnungsrechtlichen Heimrechts zum Begriff der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG entspricht der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Das Bundesverwaltungsgericht versteht den Begriff der öffentlichen Fürsorge seit jeher weit. Es beschränkt ihn nicht auf die Gewährung von Hilfe und Leistungen zur Behebung von Notlagen, sondern erstreckt ihn auch auf vorbeugende Maßnahmen zur Abwendung von Gefahren (Urteil vom 8. Juli 1964 - BVerwG 5 C 172.62 - BVerwGE 19, 94 <97>). Damit deckt der Begriff das Landesheimgesetz, das nach seinem gesetzlichen Anspruch und seinem damit übereinstimmenden Regelungsgehalt (§ 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 2) in erster Linie den Schutz alter, pflegebedürftiger, psy-

chisch kranker oder behinderter Menschen vor Beeinträchtigungen bezweckt, die sich aus ihrer Lebenssituation infolge des Heimaufenthalts und den daraus folgenden Abhängigkeiten typischerweise ergeben können (Korbmacher, Grundfragen des öffentlichen Heimrechts, Dissertation, Berlin, 1989, S. 10). In der Zielrichtung ist das Landesheimgesetz identisch mit dem Heimgesetz des Bundes, das nach der Begründung des Bundesrats u.a. auf den Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge gestützt ist (BTDrucks 7/180 S. 7). Diesen Gedanken hat das Bundesverfassungsgericht aufgegriffen und für tragfähig gehalten, indem es „vor diesem Hintergrund“ die Kosten des Altenpflegegesetzes der Materie des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zugeordnet hat (BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01 - BVerfGE 106, 62 <134 f.>).

7 b) Die Antragstellerin hält die Fragen für grundsätzlich klärungsbedürftig,

- ob die ausreichende Bestimmtheit einer Regelung, die erhebliche neue bauliche Anforderungen an Heime stellt, auch für bereits bestehende Heime, dadurch begründet werden kann, dass die unbestimmten Rechtsbegriffe der nicht unangemessen benachteiligenden Anwendung im Einzelfall dienen sollen,
- ob die ausreichende Bestimmtheit einer Regelung, die erhebliche neue bauliche Anforderungen an Heime stellt, auch für bereits bestehende Heime, dadurch begründet werden kann, dass die unbestimmten Rechtsbegriffe wie „möglichst hoher Anteil“, „in der Regel“ und andere der nicht unangemessen benachteiligenden Anwendung im Einzelfall dienen sollen,
- ob die ausreichende Bestimmtheit einer Regelung, die erhebliche neue bauliche Anforderungen an Heime stellt, auch für bereits bestehende Heime, dadurch begründet werden kann, dass die unbestimmten Rechtsbegriffe wie „möglichst hoher Anteil“, „in der Regel“, und andere der nicht unangemessen benachteiligenden Anwendung im Einzelfall dienen sollen, wenn diese zugleich den Tatbestand einer ordnungsrechtlichen Eingriffsermächtigung enthält,
- ob die ausreichende Bestimmtheit einer Regelung mit Auswirkung auf eine gewichtige Investitionsentscheidung ohne ein Genehmigungsverfahren dadurch hergestellt wird, dass die Möglichkeit zur vorherigen Abstimmung mit der Ordnungsbehörde besteht,

- ob die ausreichende Bestimmtheit einer Regelung mit baulichen Anforderungen mit Auswirkung auf eine gewichtige Investitionsentscheidung ohne ein Genehmigungsverfahren dadurch hergestellt wird, dass die Möglichkeit zur vorherigen Abstimmung mit der Ordnungsbehörde besteht,
- ob die ausreichende Bestimmtheit einer Regelung mit baulichen Anforderungen an Heime ohne ein Genehmigungsverfahren dadurch hergestellt wird, dass die Möglichkeit zur vorherigen Abstimmung mit der Heimaufsichtsbehörde über die technische Durchführbarkeit und wirtschaftliche Vertretbarkeit besteht,
- ob eine Regelung, die eine finale Normstruktur aufweist, zugleich Tatbestand einer ordnungsrechtlichen Eingriffsermächtigung sein darf,
- ob eine Regelung, die die Normstruktur eines Planungsleitsatzes aufweist, zugleich Tatbestand einer ordnungsrechtlichen Eingriffsermächtigung sein darf,
- ob eine Regelung zu baulichen Anforderungen an Heime, die eine finale Normstruktur oder die Normstruktur eines Planungsleitsatzes aufweist, zugleich Tatbestand einer heimordnungsrechtlichen Eingriffsermächtigung sein darf,
- ob die Bestimmtheit des Tatbestandsmerkmals der wirtschaftlichen Vertretbarkeit durch die Möglichkeit der Refinanzierung über den Investitionsbetrag im Heimentgelt hergestellt wird, wenn dieser zu einem Wettbewerbsnachteil führt, ohne dass das zumutbare Maß dieses Wettbewerbsnachteils näher bestimmt ist.

8 Keine der Fragen rechtfertigt die Zulassung der Grundsatzrevision. Die Antragstellerin möchte geklärt wissen, ob der Verwaltungsgerichtshof einzelne Bestimmungen der irrevisiblen Landesheimbauverordnung zu Recht als inhaltlich hinreichend bestimmt angesehen hat. Sie übersieht, dass es im Verfahren der Nichtzulassungsbeschwerde nicht genügt, die Frage der Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht - hier dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot - aufzuwerfen. Vielmehr muss dargelegt werden, dass der bundesrechtliche Maßstab selbst einen die Zulassung der Revision rechtfertigenden Klärungsbedarf aufweist (vgl. Beschluss vom 21. Dezember 1994 - BVerwG 4 B 266.94 - NVwZ 1995, 601 <602>; stRspr). Daran fehlt es hier.

- 9 Im Übrigen sind die Grundsätze des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots in der höchstrichterlichen Rechtsprechung geklärt. Der Verwaltungsgerichtshof hat sie in seinem Urteil (S. 26 f.) zusammengefasst. Darauf nimmt der Senat zwecks Vermeidung von Wiederholungen Bezug.
- 10 c) Die Antragstellerin möchte ferner grundsätzlich geklärt wissen,
- ob die Belastung durch die Einzelzimmerregelung des § 3 Abs. 1 LHeimBauVO wie diejenige einer Berufsausübung zu werten ist, oder ob sie in ihrer wirtschaftlichen Auswirkung einer Zulassungsbeschränkung nahekommmt,
 - ob die Belastung der Betreiber bestehender Heime durch die Einzelzimmerregelung des § 3 Abs. 1 LHeimBauVO wie diejenige einer Berufsausübung zu werten ist, oder ob sie in ihrer wirtschaftlichen Auswirkung einer Zulassungsbeschränkung nahekommmt,
 - ob die Belastung der Betreiber bestehender Heime durch die Einzelzimmerregelung des § 3 Abs. 1 LHeimBauVO wie diejenige einer Berufsausübung zu werten ist, oder ob sie in ihrer wirtschaftlichen Auswirkung einer Zulassungsbeschränkung nahekommmt, wenn durch die Verpflichtung nach § 3 Abs. 1 LHeimBauVO die Refinanzierung der bestehenden Einrichtung nicht mehr gewährleistet ist,
 - ob die Verpflichtung zum Bau von Einzelzimmern nach § 3 Abs. 1 LHeimBauVO dem Betreiber eines bestehenden Heims zumutbar ist, dessen Refinanzierung noch nicht abgeschlossen ist, da der Wettbewerbsnachteil durch die Erhöhung des Investitionsbetrags im Heimentgelt unerheblich ist.
- 11 Die Antragstellerin bezweifelt die Vereinbarkeit des § 3 Abs. 1 LHeimBauVO mit dem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG und dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ihre Fragen rechtfertigen die Zulassung der Grundsatzrevision nicht, weil die Antragstellerin - wie schon bei den Fragen unter 1. b) - nicht darlegt, dass der bundesrechtliche Maßstab, an dem § 3 Abs. 1 LHeimBauVO zu messen ist, seinerseits grundsätzlichen Klärungsbedarf aufweist.

12 Zu den Fragen,

- ob ein Gesetz oder eine Verordnung Regelungen zu Standort und Größe für ein Heim in Form von Programmsätzen und Optimierungsgeboten enthalten darf, wenn es zugleich nur ein Anzeigeverfahren und kein Genehmigungsverfahren vorsieht,
- ob ein Gesetz oder eine Verordnung Regelungen zu Standort und Größe für ein Heim in Form von Programmsätzen und Optimierungsgeboten enthalten darf, wenn es zugleich nur ein Anzeigeverfahren und kein Genehmigungsverfahren vorsieht, ohne zugleich auszusprechen, dass die Anforderungen an Standort und Größe als Mangel im Sinne der §§ 11, 12 LHeimG ordnungsrechtlich sanktioniert sind,

stellt die Antragstellerin keinen bundesrechtlichen Bezug her.

13 d) Die Antragstellerin erstrebt des Weiteren die grundsätzliche Klärung der Fragen,

- ob der Ordnungsgeber bei der Normierung neuer und weitgehender baulicher Anforderungen berechtigt ist, den Eintritt der materiellen Verpflichtung in das Ermessen der Verwaltung zu stellen,
- ob der Ordnungsgeber bei der Normierung neuer und weitgehender baulicher Anforderungen an Heime berechtigt ist, den Eintritt der materiellen Verpflichtung in einem Rahmen zwischen zehn Jahren ab Inkrafttreten der Verordnung bis 25 Jahre nach Inbetriebnahme des Heims in das Ermessen der Verwaltung zu stellen,
- ob der Ordnungsgeber bei der Normierung neuer und weitgehender baulicher Anforderungen verpflichtet ist, den Eintritt der materiellen Verpflichtung nach Lage der Dinge und nach bestimmten Kriterien selbst zu regeln.

14 Die Antragstellerin bezeichnet die Frage nach der Reichweite der „Normierungsverantwortung“ des Ordnungsgebers zum einen als eine solche des bundesrechtlichen Rechtsstaatsgebots. Bedarf für eine grundsätzliche Klärung des Inhalts des Rechtsstaatsgebots zeigt sie jedoch nicht auf. Zum anderen meint sie, dass sich die Frage nach Art. 61 LVerfG beantwortet, dessen Auslegung deshalb grundsätzliche Bedeutung habe, weil er Art. 80 Abs. 1 GG ent-

spreche. Hierzu ist zu sagen, dass Landesrecht auch dann nicht revisibel ist, wenn es mit einer bundesrechtlichen Vorschrift wörtlich übereinstimmt (Beschluss vom 12. März 1998 - BVerwG 6 B 10.98 - NVwZ-RR 1999, 239).

15 e) Die Antragstellerin sieht schließlich grundsätzlichen Klärungsbedarf hinsichtlich der Fragen,

- ob der Verordnungsgeber berechtigt ist, bei der Normierung einer Übergangsregelung zu typisieren und von atypischen Ausnahmefällen abzusehen,
- ob der Verordnungsgeber berechtigt ist, bei der Normierung einer Übergangsregelung zu typisieren und von atypischen Ausnahmefällen abzusehen, auch wenn diese für den Betroffenen von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind,
- ob der Verordnungsgeber berechtigt ist, bei der Normierung einer Übergangsregelung zu einer Verordnung mit Pflichten zu erheblichen wirtschaftlichen Investitionen zu typisieren und von atypischen Ausnahmefällen abzusehen, auch wenn diese für bestehende Heime von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind,
- ob der Verordnungsgeber berechtigt ist, bei der Normierung einer Übergangsregelung zu einer Verordnung mit Pflichten zu erheblichen wirtschaftlichen Investitionen zu typisieren und von atypischen Ausnahmefällen abzusehen, auch wenn diese zur Folge haben, dass die Refinanzierung erheblicher baulicher Investitionen unterbleibt,
- ob der Verordnungsgeber berechtigt ist, bei der Normierung einer Übergangsregelung zu einer Verordnung mit Pflichten zu erheblichen baulichen Veränderungen an bestehenden Heimen zu typisieren und von atypischen Ausnahmefällen abzusehen, auch wenn diese zur Folge haben, dass die Refinanzierung erheblicher baulicher Investitionen durch den Investitionsbetrag im Heimentgelt unterbleibt.

16 Der Senat unterstellt, dass die Antragstellerin den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Gebot des Vertrauensschutzes in einem Revisionsverfahren weiter entwickelt wissen will. Dazu besteht kein Anlass. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits entschieden, dass weder der Grundsatz der Verhält-

nismäßigkeit noch das Gebot des Vertrauensschutzes zu einer Übergangsregelung verpflichten, die jedem Betroffenen die Fortsetzung einer früheren Tätigkeit ohne Rücksicht auf deren Umfang gestattet. Auch ein Recht darauf, von Neuregelungen verschont zu bleiben, bis einmal getätigte Investitionen sich vollständig amortisiert haben, besteht nicht. Der Ordnungsgeber muss auch nicht jedem Einzelfall und jeder konkreten Disposition Rechnung tragen. Vielmehr ist er auch bei Übergangsregelungen befugt, zu typisieren und von untypischen Ausnahmefällen abzusehen (Urteil vom 23. Oktober 2008 - BVerwG 7 C 48.07 - BVerwGE 132, 224 Rn. 41).

- 17 2. Die Revision ist auch nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen eines Verfahrensfehlers zuzulassen.
- 18 a) Die Antragstellerin rügt einen Verstoß gegen § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO durch eine aktenwidrige Sachverhaltsfeststellung. Der Verwaltungsgerichtshof habe der Stellungnahme des Bundesverbandes privater Anbieter sozialer Dienste e.V. vom 26. Mai 2009 entnommen, dieser habe selbst eine Übergangsvorschrift von 25 Jahren für bestehende Heime vorgeschlagen. Tatsächlich habe der Verband angeregt, im Bau oder im baureifen Planungsstadium befindliche Heime dauerhaft von den Anforderungen des § 3 Abs. 1 LHeimBauVO zu befreien.
- 19 Die behauptete Aktenwidrigkeit liegt nicht vor. Im angefochtenen Urteil heißt es zur Übergangsvorschrift des § 5 Abs. 2 LHeimBauVO, soweit es vorliegend darauf ankommt (UA S. 40): „Im Anhörungsverfahren zum Erlass der Landesheimbauverordnung haben fast alle Verbände und Beteiligte, die eine längere Übergangsfrist als 10 Jahre gefordert haben, eine Frist von 25 Jahren für ausreichend erachtet. Der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V. (bpa) hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Landesheimbauverordnung vom 26.05.2009 selbst eine Übergangsvorschrift von 25 Jahren für bestehende Heime vorgeschlagen.“ Der Verwaltungsgerichtshof hat die Stellungnahme richtig wiedergegeben. Der bpa hatte in der Tat angeregt, § 6 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs dahingehend zu ändern, dass für Heime, die bei Inkrafttreten der Verordnung im Betrieb, im Bau oder im baureifen Planungsstadium sind, die Rege-

lungen der Verordnung nach einer Übergangsfrist von 25 Jahren gelten. Mit seinem Änderungsvorschlag zu § 6 Abs. 2 des Entwurfs, Heime, die bei Inkrafttreten der Verordnung im Betrieb, im Bau oder im baureifen Planungsstadium sind, dauerhaft von den Anforderungen des § 3 Abs. 1 LHeimBauVO (Verpflichtung zur Zurverfügungstellung von Einzelzimmern) zu befreien, hat er keiner längeren Übergangsfrist das Wort geredet.

- 20 b) Die Antragstellerin beanstandet außerdem als Verfahrensmangel, dass ihr der Verwaltungsgerichtshof die Befugnis oder das Rechtsschutzinteresse zur Anfechtung einzelner Regelungen der Landesheimbauverordnung abgesprochen hat. Sie geht zutreffend davon aus, dass die Verkennung der Möglichkeit der Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO oder die irrtümliche Verneinung des Rechtsschutzbedürfnisses einen Verfahrensmangel darstellt. Ein solcher Mangel liegt aber nicht vor.
- 21 Der Verwaltungsgerichtshof hat den Normenkontrollantrag als unzulässig behandelt, soweit er sich auf § 2 Abs. 2 und 3, § 3 Abs. 2 und 4, § 5 Abs. 4 Satz 2 und § 5 Abs. 7 LHeimBauVO bezieht. Die Antragstellerin sei derzeit und werde auch von den Regelungen in Zukunft nicht betroffen. Die Vorgaben des § 2 Abs. 3 LHeimBauVO seien eingehalten und die in § 3 Abs. 4 LHeimBauVO gestellten Anforderungen deutlich überschritten (UA S. 19, 20). Warum das rechtsfehlerhaft sein soll, zeigt die Antragstellerin nicht auf. Soweit sie moniert, der Verwaltungsgerichtshof habe zu Unrecht angenommen, dass sie durch die übrigen Vorschriften der Landesheimbauverordnung nicht in ihrer durch die Baugenehmigung vom 14. September 2006 vermittelten Rechtsposition verletzt sein könne (UA S. 21 f.), ist sie nicht beschwert. Denn der Verwaltungsgerichtshof hat ihre Befugnis zur Anfechtung gleichwohl bejaht und sie aus Art. 12 Abs. 1 GG hergeleitet (UA S. 21).
- 22 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO und die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.