

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der C. GmbH ...

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Thomas Ritter,
Teltower Damm 23, 14169 Berlin -

gegen § 7, § 8, § 9, § 10 und § 11 des Gesetzes zur Umsetzung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Landespflegegesetz – LPflegeG) vom 29. Juni 2004 des Landes Brandenburg (GVBl I S. 339)

hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Richter Broß,
die Richterin Lübbe-Wolff
und den Richter Gerhardt

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 17. Oktober 2007 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

A. - I.

Die Beschwerdeführerin ist eine als gemeinnützig anerkannte Gesellschaft mit beschränkter Haftung, deren Unternehmensgegenstand entsprechend § 3 Nr. 1 ihrer Satzung die Errichtung, der Betrieb und die Förderung von Einrichtungen und Diensten des Sozial- und Gesundheitswesens und der Altenhilfe ist. Nach § 3 Nr. 2 ihrer Satzung erfolgt „der Betrieb der Gesellschaft (...) aus dem Selbstverständnis der Caritas als einer Wesensfunktion der katholischen Kirche“. Gesellschafter sind der Caritasverband für das Erzbistum ... e.V., der Caritas-Krankenhilfe ... e.V. und der Caritasverband ... e.V. (§ 5 der Satzung). Gemäß § 10 der Satzung müssen dem Aufsichtsrat zwei Personen, die aus dem Bereich der Caritas kommen, und eine Person, die aus dem Erzbischöflichen Ordinariat kommt, angehören; die Mitglieder des Aufsichtsrats müssen der katholischen Kirche angehören.

1

Die Beschwerdeführerin, die im Land Brandenburg drei öffentlich geförderte Altenpflegeeinrichtungen betreibt, wendet sich gegen Vorschriften des brandenburgischen Gesetzes zur Umsetzung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Landespflegegesetz - LPflegeG) vom 29. Juni 2004 (GVBl I S. 339), durch die den Trägern von Altenpflegeeinrichtungen bußgeldbewehrte Pflichten auferlegt werden, im Umfang der er-

2

haltenen öffentlichen Förderungen freie Pflegeheimplätze mit sozial bedürftigen Einwohnern Brandenburgs zu belegen, frei werdende Pflegeplätze zu melden und Auskunft unter anderem über die persönlichen Verhältnisse der Bewohner der Pflegeheime zu erteilen.

II.

1. Mit Einführung der zweiten Stufe des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflegeversicherungsgesetz – PflegeVG) vom 26. Mai 1994 (BGBl I S. 1014) wurde in dem als Art. 1 dieses Gesetzes verkündeten Sozialgesetzbuch Elftes Buch (Soziale Pflegeversicherung - SGB XI) die Finanzierung der stationären Pflege zum 1. Juli 1996 neu gestaltet. Fortan erfolgte die Finanzierung der stationären Pflegeleistungen durch die neu geschaffene Pflegeversicherung dadurch, dass die Pflegekassen an die zugelassenen Pflegeeinrichtungen eine Pflegevergütung zahlen, die die allgemeinen Pflegeleistungen, die medizinische Behandlungspflege und die soziale Betreuung abdeckt (§ 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 SGB XI). Die Pflegevergütung wird vom Träger des Pflegeheimes mit den Kostenträgern (Pflegekassen und Sozialhilfeträgern) vereinbart. Die Kosten für Unterkunft und Verpflegung tragen die Pflegebedürftigen selbst (§ 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Satz 3 SGB XI). Das Entgelt dafür wird ebenfalls von den Pflegesatzparteien vereinbart und gilt für alle Bewohner eines Heimes unabhängig vom Kostenträger. Die dem Heim entstehenden betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen (§ 82 Abs. 2 Nr. 1 SGB XI) dürfen in der Pflegevergütung und in Entgelten für Unterkunft und Verpflegung nicht berücksichtigt werden. Die Einrichtungsträger können diese Aufwendungen jedoch, soweit sie durch öffentliche Förderung gemäß § 9 SGB XI nicht vollständig gedeckt sind, gemäß § 82 Abs. 3 SGB XI mit Zustimmung des Landes, oder - bei nicht geförderten Pflegeeinrichtungen - gemäß § 82 Abs. 4 SGB XI ohne entsprechende Zustimmung den Pflegebedürftigen anteilig gesondert in Rechnung stellen und auf diesem Weg ihre Investitionsaufwendungen refinanzieren. Diese Kosten werden dann in die Pflegesätze eingerechnet. Bedürftige Heimbewohner, die ihren Anteil an Unterkunft, Verpflegung und an den Investitionskosten nicht selbst aufbringen können, erhalten zur Deckung bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen Sozialhilfe, und zwar hinsichtlich des Investitionsanteils in Form eines Investitionsbeitrags gemäß § 93a Abs. 2 Satz 1 BSHG beziehungsweise – ab 1. Januar 2005 - gemäß § 76 Abs. 2 Satz 1 SGB XII.

3

Die Investitionsförderung der Pflegeeinrichtungen ist somit keine Aufgabe der Pflegeversicherung. Vielmehr wird die Verantwortung hierfür allein und ausschließlich den Ländern zugewiesen (sog. duales Finanzierungsmodell, vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 23. Dezember 1998 - 3 B 22.98 -, NVwZ-RR 1999, S. 316; BSGE 91, 182 <185>), deren Aufgaben hinsichtlich einer ausreichenden pflegerischen Versorgung und der Förderung von Pflegeeinrichtungen wie folgt in § 9 SGB XI geregelt sind:

4

Die Länder sind verantwortlich für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmä-

5

ßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur. Das Nähere zur Planung und zur Förderung der Pflegeeinrichtungen wird durch Landesrecht bestimmt. Zur finanziellen Förderung der Investitionskosten der Pflegeeinrichtungen sollen Einsparungen eingesetzt werden, die den Trägern der Sozialhilfe durch die Einführung der Pflegeversicherung entstehen.

Begleitend zur Einführung der Pflegeversicherung sah Art. 52 PflegeVG als Maßnahme nach Art. 104a Abs. 4 GG eine Förderung von Pflegeeinrichtungen im Beitrittsgebiet zur Nivellierung der pflegerischen Versorgungsstruktur vor (sog. Sonderförderung-Ost). Danach stellte der Bund den neuen Ländern zur zügigen und nachhaltigen Verbesserung der Qualität der ambulanten, teilstationären und stationären Versorgung der Bevölkerung und zur Anpassung an das Versorgungsniveau im übrigen Bundesgebiet in den Jahren 1995 bis 2002 Finanzhilfen für Investitionen bis zu 80% der beantragten Investitionskosten zur Verfügung, sofern das Land oder die Kommune 20% der öffentlichen Investitionsmittel aufbrachte. Hierüber waren von den Ländern Investitionsprogramme aufzustellen.

6

2. Dementsprechend wurde im Land Brandenburg das Investitionsprogramm Pflege (IVP) aufgestellt. Landesrechtliche Grundlage hierfür bildete das als Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (UGPflegeVG) vom 27. Juni 1995 (GVBl I S. 130) verkündete Gesetz zur Ausführung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Landespflegegesetz – PflegeG) vom 27. Juni 1995, durch das Brandenburg dem Gesetzesauftrag aus § 9 SGB XI nachkam. Zielsetzung des Gesetzes war unter anderem die Vorhaltung einer leistungsfähigen vollstationären Versorgungsstruktur (§ 1 Abs. 1 und 2 PflegeG), wobei etwa die baulichen Rahmenbedingungen der stationären Versorgung zügig und nachhaltig verbessert und an das Versorgungsniveau im übrigen Bundesgebiet angeglichen werden sollten (vgl. – nachberichtend - LTDrucks 3/7052, Vorbemerkungen A.I.). Hierzu waren durch das für Soziales zuständige Ministerium ein Landespflegeplan, der unter anderem den Bedarf an Einrichtungen der vollstationären Pflege ausweisen (§ 3 PflegeG), und ein Investitionsplan, der die entsprechenden Investitionsvorhaben des Landes und den dafür erforderlichen Finanzbedarf festlegen sollte (§ 4 PflegeG), aufzustellen. Ein Anspruch auf Aufnahme in den Investitionsplan des Landes bestand nicht (vgl. § 4 Abs. 3 PflegeG).

7

Nach § 5 Abs. 1 PflegeG förderte das Land im Rahmen seiner Möglichkeiten unter anderem für die in den Landespflege- und den Investitionsplan aufgenommenen (§ 5 Abs. 2 PflegeG) Einrichtungen der vollstationären Pflege die Aufwendungen für Investitionsmaßnahmen, die dazu bestimmt waren, die für den Betrieb dieser Einrichtungen notwendigen Gebäude und sonstigen abschreibungsfähigen Anlagegüter herzustellen, anzuschaffen, wiederzubeschaffen, zu ergänzen, instandzuhalten oder instandzusetzen.

8

Die Voraussetzungen und das Verfahren der Landesförderung und deren Art und Höhe wurden in der gemäß § 5 Abs. 3 PflegeG erlassenen Verordnung über die För-

9

derung von Investitionen zur Schaffung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Versorgungsstruktur im Pflegebereich (Pflegeinvestitionsverordnung – PflInvV) vom 13. März 1996 (GVBl II S. 245), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 28. Juni 1999 (GVBl II S. 418), näher geregelt. Nach § 3 Abs. 2 PflInvV in der zuletzt geltenden Fassung betrug die Förderung unter anderem für vollstationäre Einrichtungen bis zu 90% der Aufwendungen für Investitionsmaßnahmen. Bewilligungsstelle war die Investitionsbank des Landes Brandenburg (§ 4 Abs. 1 Satz 1 PflInvV), die auf der Grundlage der von dem für Soziales zuständigen Mitglied der Landesregierung vorgegebenen Investitionsplanung anhand des Antrages und der vollständig vorgelegten Nachweise über die Förderfähigkeit der Maßnahmen entschied (§ 4 Abs. 1 Satz 2 PflInvV). Gemäß § 4 Abs. 2 PflInvV waren § 23 und § 44 der Landeshaushaltsordnung sowie die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften entsprechend und die Richtlinie 53-4371 des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen über die Zuwendungen zu Investitionsmaßnahmen im Rahmen des Investitionsprogramms Pflege des Landes Brandenburg (ABl für Brandenburg 1996, S. 488) ergänzend anzuwenden. Nach Nr. 5.4.2.1 der genannten Richtlinie waren die zu ermittelnden förderfähigen Kosten bei Einrichtungen der stationären Altenpflege auf die in der Landesplanung festgelegte Anzahl von Plätzen bestimmter Pflegestufen zu beziehen. Gemäß Nr. 6.2 hatte der Antragsteller dem Antrag eine Erklärung beizufügen, in der er sich unter anderem verpflichtete, die Pflegebedürftigen nicht mit Investitionskosten zu belasten. Nach Nr. 6.3 waren die in der Anlage 1 zur Richtlinie dargestellten sonstigen Nebenbestimmungen zum Bestandteil des Bewilligungsbescheides zu erklären.

Gemäß Nr. 3 der Anlage 1 waren die Träger bei den Projekten für alte, kranke und behinderte Menschen verpflichtet, in ihrer Einrichtung auf Anforderung des zuständigen Trägers der Sozialhilfe vorrangig Menschen mit einem besonderen Pflegebedarf aufzunehmen und auf Dauer zu betreuen.

10

3. Die Beschwerdeführerin hat in der Verfassungsbeschwerde nur auf eine erhaltene öffentliche Förderung hingewiesen, ohne näheres zu deren Art und Weise und zum Umfang mitzuteilen. Aus den auf Anforderung vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg vorgelegten Bewilligungsbescheiden vom 23. September 1996, 29. Oktober 1996 und 2. Juli 1998 ergibt sich, dass die Einrichtungen der Beschwerdeführerin auf der Grundlage des Art. 52 PflegeVG und gemäß der oben genannten Richtlinie gefördert wurden, also nach § 3 Abs. 2 PflInvV Baukostenzuschüsse in Höhe von 90% der zuwendungsfähigen Investitionskosten erhalten haben. Beigefügt ist jeweils eine „Anlage zum Bewilligungsbescheid/Besondere Nebenbestimmungen“ als Bestandteil des Bescheides, die unter anderem folgende Regelungen enthält:

11

„5. Pflichten des Zuwendungsempfängers

12

5.1. Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, für die Dauer der Zweckbestimmung der geförderten Plätze

- der ILB (Anm.: Investitionsbank des Landes Brandenburg) alle Ereignisse schrift-

lich anzuzeigen, die das Erlöschen des Anspruchs auf Zahlungen zur Folge haben oder zur Rückforderung der bewilligten Fördermittel führen können und auf Verlangen alle Auskünfte zu erteilen, die sich auf die jeweilige Nutzung beziehen, die jeweiligen Miet- und Nutzungsverträge vorzulegen und eine Einsichtnahme in die Bücher (...) zu dulden (...)

5.6. Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, grundsätzlich seiner regionalen Versorgungspflicht nachzukommen. Ist der Bedarf in der Region nicht vorhanden, kann in Abstimmung mit den zuständigen Sozialämtern von dieser Festlegung abgewichen werden.

5.7. Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, alte, kranke und behinderte Menschen mit einem besonderen Pflege- und Betreuungsbedarf auf Anforderung des zuständigen örtlichen Trägers der Sozialhilfe unverzüglich aufzunehmen und auf Dauer in fachlich angemessener Form zu betreuen.

5.8. Für die vom Land geförderten Plätze steht dem örtlichen Träger der Sozialhilfe, in dessen Bereich die Pflegeeinrichtung liegt (regional zuständiger Sozialhilfeträger), (...) ein vorrangiges Belegungsrecht zu. (...)

Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, alle freien Plätze in seiner Einrichtung - geförderte und nicht geförderte - dem regional zuständigen Träger der Sozialhilfe zu melden.

6. Widerruf und Rücknahme

6.1. Die ILB ist berechtigt, den Bewilligungsbescheid aufzuheben, wenn der Zuwendungsempfänger den aus dem Bewilligungsbescheid, den Anlagen zum Bewilligungsbescheid sowie der Verpflichtungserklärung übernommenen Verpflichtungen nicht nachkommt. Die Fördermittel sind in dem Umfang zurückzuzahlen, in dem die Zahl der tatsächlich gebauten Plätze und Wohnungen bzw. deren Fläche sich im Vergleich zu den im Bewilligungsbescheid getroffenen Festlegungen verringert.

6.3. Eine Verwendung entgegen der Zweckbestimmung oder eine Nichtverwendung (...) führt innerhalb der Dauer der zeitlichen Bindung regelmäßig zum Widerruf des Bewilligungsbescheides und zur Rückforderung der Mittel.“

4. Das vom Land Brandenburg erstellte Investitionsprogramm Pflege lief über einen Zeitraum von zehn Jahren und wurde mit den letzten Förderbescheiden im Januar 2006 abgeschlossen (vgl. Presseinformation 013/2006 vom 26. Januar 2006 des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheitsförderung des Landes Brandenburg). Unter anderem im Hinblick hierauf und wegen der damit erreichten umfassenden Neuerrichtung und Neustrukturierung von Versorgungseinrichtungen hielt die Landesregierung eine Neuordnung des Landespflegegesetzes zur Umsetzung des Elften Buches Sozialgesetzbuch für erforderlich (vgl. LTDrucks 3/7052, Vorbemerkung A.I.). Die bisherigen Planungs- und Förderungsinstrumentarien sollten nach Abschluss der Förderungen durch Kontroll- und indirekte Steuerungselemente ersetzt werden (vgl. LTDrucks 3/7052, Vorbemerkung A.I. und B.I., sowie Allgemeine Begründung). Der Gesetzgeber knüpfte daran an, dass die Förderung durch Bewilligungsbescheide erfolgte, in denen das Belegungsrecht über Auflagen geregelt wur-

13

de, wobei die Zuwendungsempfänger verpflichtet wurden, die öffentlich geförderten, frei werdenden Plätze in der Einrichtung dem regional zuständigen örtlichen Träger der Sozialhilfe zu melden, während die Investitionsbank als Bewilligungsbehörde für die Überprüfung, ob der Zuwendungsempfänger die Auflage erfüllt, zuständig war. Er hielt diese Regelung für wenig praktikabel im Verfahren und in der Durchsetzung (vgl. LTDrucks 3/7052, Vorbemerkungen A.II.).

5. Das hieraus resultierende Gesetz des Landes Brandenburg zur Umsetzung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Landespflegegesetz - LPflegeG) vom 29. Juni 2004 wurde am 6. Juli 2004 verkündet (GVBl I S. 339) und trat gemäß § 12 am Tage nach der Verkündung, also am 7. Juli 2004, 0.00 Uhr in Kraft. 14

Gemäß § 2 Abs. 1 LPflegeG ist es Ziel dieses Gesetzes, „eine leistungsfähige, wirtschaftliche und zahlenmäßig ausreichende ambulante, teilstationäre und vollstationäre pflegerische Versorgungsstruktur sicherzustellen. Zugleich soll eine regional gegliederte, ortsnahe und aufeinander abgestimmte Versorgung für alle Pflegebedürftigen gewährleistet werden. (...)“. Gemäß § 2 Abs. 2 LPflegeG sollen Pflegebedürftige mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit öffentlich geförderte Pflegeheimplätze vorrangig in Anspruch nehmen können. 15

Die gesetzliche Belegungspflicht ist wie folgt geregelt: 16

Abschnitt 2 17

Besondere Bestimmungen für die öffentlich geförderten Pflegeeinrichtungen

§ 7 18

Grundsatz

Entsprechend dem Ziel gemäß § 2 Abs. 2 sind die öffentlich geförderten teilstationären und vollstationären Pflegeheimplätze vorrangig mit Personen der Zielgruppe gemäß § 8 zu belegen. 19

§ 8 20

Zielgruppe

(1) Zielgruppe der öffentlich geförderten teilstationären und vollstationären Pflegeeinrichtungen sind Personen mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit, die ihren Wohnsitz vor Heimaufnahme im Land Brandenburg haben. Geringe finanzielle Leistungsfähigkeit liegt grundsätzlich vor, wenn das jährliche Gesamteinkommen je Person 12 000 Euro nicht überschreitet. In begründeten Einzelfällen können auch Personen mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit aus anderen Bundesländern in öffentlich geförderte teilstationäre und vollstationäre Pflegeeinrichtungen aufgenommen werden. 21

(2) Soweit die Landkreise und kreisfreien Städte von ihrer Berechtigung nach § 9 Gebrauch machen, dürfen sie personenbezogene Daten der Bewerber für einen öffentlich geförderten Platz, insbesondere Angaben zum Wohnsitz und zu den Ein- 22

kommensverhältnissen, verarbeiten, soweit dies für die Bescheinigung der vorrangigen Inanspruchnahme öffentlich geförderter Pflegeheimplätze erforderlich ist.

§ 9 23

Belegungsrecht

(1) Zur Durchsetzung des Zieles gemäß § 2 Abs. 2 sind die Landkreise und kreisfreien Städte berechtigt, für die öffentlich geförderten teilstationären und vollstationären Plätze in den Pflegeeinrichtungen Personen zu benennen, denen der Träger von Pflegeeinrichtungen nach Maßgabe von § 10 Nr. 1 öffentlich geförderte Pflegeheimplätze zu überlassen hat (Belegungsrecht). 24

(2) Die Landkreise und kreisfreien Städte sind berechtigt, nach Maßgabe dieses Gesetzes im Benehmen mit den Trägern der öffentlich geförderten Pflegeeinrichtungen Näheres zum Verfahren der vorrangigen Belegung von öffentlich geförderten teilstationären und vollstationären Pflegeheimplätzen zu regeln. 25

§ 10 26

Pflichten der Träger von öffentlich
geförderten Pflegeeinrichtungen

Die Träger von öffentlich geförderten teilstationären und vollstationären Pflegeeinrichtungen sind verpflichtet, 27

1. auf Verlangen des Landkreises oder der kreisfreien Stadt, in dessen Bereich die Pflegeeinrichtung liegt, unverzüglich jeden freiwerdenden öffentlich geförderten Platz zu melden, 28

2. die Pflegeheimplätze vorrangig mit Personen der Zielgruppe gemäß § 8 zu belegen, 29

3. auf Verlangen des Landkreises oder der kreisfreien Stadt, in dessen Bereich die Pflegeeinrichtung liegt, unverzüglich die für die Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtung gemäß § 7 erforderlichen Auskünfte zu erteilen und, falls erforderlich, Einsicht in die notwendigen Unterlagen zu gewähren. 30

§ 11 31

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer fahrlässig oder vorsätzlich 32

1. entgegen § 10 Nr. 1 nicht unverzüglich jeden freiwerdenden öffentlich geförderten Platz meldet, 33

2. entgegen § 10 Nr. 2 trotz Vorliegen von Anträgen der Zielgruppe gemäß § 8 die Pflegeheimplätze mit Personen belegt, die die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllen, 34

3. entgegen § 10 Nr. 3 eine Auskunft nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt. 35

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 3 mit einer Geldbuße bis zu 2 500 Euro und in dem Fall des Absatzes 1 Nr. 2 mit einer Geldbuße bis zu 10 000 Euro geahndet werden. Eine Ahndung des Verstoßes im Fall des Absatzes 1 Nr. 2 entfällt, wenn die Aufnahme des nicht vorrangig Berechtigten aus medizinischer oder pflegerischer Sicht erforderlich und nachgewiesen ist. 36

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne von § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der jeweils zuständige Landkreis oder die jeweils zuständige kreisfreie Stadt. 37

III.

Mit der Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 4, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3, Art. 103 Abs. 2 und Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 WRV geltend. 38

1. Sie trägt vor, sie sei als Betreiberin öffentlich geförderter Einrichtungen im Sinne des § 10 LPflegeG durch die angefochtenen Regelungen der §§ 7 bis 11 LPflegeG selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Die § 7, § 9 Abs. 1, § 10 Nr. 2 LPflegeG begründeten unmittelbare Verpflichtungen der Beschwerdeführerin, die in ihren Einrichtungen vorhandenen Pflegeheimplätze vorrangig mit Personen der Zielgruppe gemäß § 8 LPflegeG zu belegen. Tatbestandliche Voraussetzung dieser Gesetzespflicht sei dabei allein die Eigenschaft, Träger von öffentlich geförderten teilstationären und vollstationären Pflegeeinrichtungen zu sein. Gemäß § 7, § 10 Nr. 2 in Verbindung mit § 11 Nr. 2 LPflegeG werde zusätzlich zur Belegungsvorrangverpflichtung eine unmittelbare Sanktion durch eine Geldbuße geregelt. 39

2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, §§ 7 bis 11 LPflegeG griffen in ihre Eigentumsfreiheit gemäß Art. 14 GG ein, indem ihr durch das behördliche Belegungsrecht mit Bußgeldsanktionierung und die Verpflichtung zur vorrangigen Belegung bestimmter Plätze die Verfügungsmöglichkeit über die von der Behörde in Anspruch genommenen geförderten Pflegeplätze vollständig entzogen und in die Disposition des Staates gestellt werde. Die Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG für einen Eingriff in die Rechtsposition der Beschwerdeführerin seien nicht erfüllt. Wegen des vollständigen Entzugs der Rechtsposition ließen sich die Regelungen des Landespflegegesetzes nicht als Inhalts- und Schrankenbestimmungen gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG auslegen. 40

Im Übrigen seien die Vorgaben für einen Eingriff durch eine Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht erfüllt, da die Kompetenzvorgaben des Grundgesetzes nicht eingehalten, die im Elften Buch Sozialgesetzbuch und dem Bundessozialhilfegesetz (Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch) geregelten Prinzipien der Wettbewerbsneutralität, der Marktöffnung und des Vereinbarungsprinzips nicht beachtet und das Bestimmtheitsgebot und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt worden seien. 41

a) Die §§ 7 bis 11 LPflegeG seien mit den Regelungen des § 10 BSHG (entspricht § 5 SGB XII) sowie des § 11 Abs. 2 Satz 3 SGB XI, die einen Vorrang der freien Trä-

ger sowie deren Gleichordnung vorgeben, nicht vereinbar, und verstießen somit gegen Art. 31 GG. Bindungen der freien, vor allem der kirchlichen, Träger seien nur in den Regelungsformen des Subventionsvertrages oder des Subventionsbescheides auf entsprechende Antragstellung des Einrichtungsträgers zulässig. Eine Rechtsgrundlage für eine Aufhebung des Gleichordnungsverhältnisses zwischen Behörde und Einrichtungsträger bestehe nicht, vor allem nicht für bußgeldbewehrte Regelungen. Insoweit übertrage auch § 9 SGB XI keine Kompetenz auf die Länder.

Eine Kompetenz des Landesgesetzgebers für eine sozialhilferechtliche gesetzliche Zwangsmaßnahme bestehe wegen der Ausübung der Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG durch den Bundesgesetzgeber nicht. 43

Weiterhin verstoße das Landespflegegesetz gegen die Kompetenzregelung des Art. 84 GG. Diese betreffe bei Regelungen des Verfahrens das „Wie“ des Verwaltungshandelns. Die Regelung von bußgeldbewehrten Belegungspflichten, Meldepflichten und Auskunftspflichten sei davon nicht umfasst. 44

Es liege auch ein Verstoß gegen Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG vor, da die Zuständigkeit für den Erlass bußgeldbewehrter Regelungen, die auf die Verhinderung des Eintritts von Sozialhilfebedürftigkeit gerichtet seien, nicht beim Land Brandenburg liege. Der brandenburgische Gesetzgeber gebe aber in der Gesetzesbegründung neben der vorrangigen Vereinfachung des Verfahrens als weiteres Ziel die Verhinderung des Eintritts von Sozialhilfebedürftigkeit an. Zu diesem Zweck werde auch das Belegungsrecht der Behörde geregelt und durch Bußgeld bewehrt. 45

Schließlich seien die subordinationsrechtlichen und ein Über-/Unterordnungsverhältnis begründenden Regelungen der §§ 7 bis 11 LPflegeG, die völlig pauschal und ohne jede Berücksichtigung des Anteiles der Landesförderung an die Eigenschaft, Träger von öffentlich geförderten Pflegeeinrichtungen zu sein, anknüpften und daran bußgeldbewehrte Pflichten knüpften, mit dem Leitbild des Elften Buches Sozialgesetzbuch von einem freien, den Regeln des Wettbewerbs unterworfenen Markt unvereinbar. 46

b) Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, § 9 und § 10 LPflegeG verletzen das Bestimmtheitsgebot gemäß Art. 20 Abs. 3 und Art. 103 Abs. 2 GG. Die Regelungen seien unklar. Bußgelder würden angedroht bei einem „Verlangen“ der Behörde sowie bei „nicht unverzüglicher“ Meldung, wobei in § 9 Abs. 2 LPflegeG eine weitergehende Befugnis dahingehend delegiert werde, dass „Näheres zum Verfahren“ „im Benehmen“ zu regeln sei. Wesentliche grundrechtsbeschränkende Eingriffe seien vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber selber zu regeln. 47

c) Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die Eingriffe in ihre Grundrechte durch §§ 7 bis 11 LPflegeG seien unverhältnismäßig. Vor allem seien diese Regelungen nicht erforderlich, da das Ziel der vorrangigen Belegung geförderter Plätze durch Auflagen in Förderbescheiden ohne weiteres erreicht werde. Zudem gebe das Land in der Gesetzesbegründung selber an, dass das Ziel der nachhaltigen Verbesserung 48

und Angleichung des Versorgungsniveaus durch das Investitionsprogramm Pflege umgesetzt und bereits erreicht worden sei. Es gebe ein Überangebot an Pflegeeinrichtungen in Brandenburg. Die Sicherung der vollstationären Pflege sei bereits durch den gemäß § 75 Abs. 1 SGB XI abgeschlossenen Rahmenvertrag, an dem auch die Beschwerdeführerin als Mitglied des Caritasverbandes für das Erzbistum ... e.V. beteiligt sei, gewährleistet. In allen drei Pflegeeinrichtungen der Beschwerdeführerin fänden Personen mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit Aufnahme. Der Anteil der dort aufgenommenen Sozialhilfeempfänger von rund 10% entspreche den Anteilen bei anderen Trägern und bei den im Anwendungsbereich des Landespflegegesetzes befindlichen katholischen Altenpflegeeinrichtungen. Eine Erforderlichkeit für die zwangsweise Belegung von Altenpflegeeinrichtungen, vor allem denen der Beschwerdeführerin, mit Personen mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit bestehe mithin nicht.

Der Eingriff in die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Position der Beschwerdeführerin durch das bußgeldsanktionierte Belegungsrecht zugunsten staatlicher Behörden sei auch deshalb nicht erforderlich, weil die Beschwerdeführerin kein Monopolist beim Angebot von Pflegeplätzen sei. Der Eingriff könne auch nicht durch die Sozialbindung des Eigentums und unter Verweis auf die Förderung von Pflegeplätzen gerechtfertigt werden. Die Eigentümerstellung der Beschwerdeführerin sei durch das sich aus dem Elften Buch Sozialgesetzbuch und dem Bundessozialhilfegesetz (Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch) ergebende Gleichordnungs- und Vereinbarungsprinzip zwischen Einrichtungsträger und Behörden bestimmt. Die Förderung einer Einrichtung hebe dieses Prinzip nicht auf. Auch der Umstand, dass im Bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben eine Behörde die Entscheidung treffe, einer Einrichtung Förderung zu gewähren, reduziere oder verkürze den Grundrechtsschutz nicht und verschiebe auch nicht den Beurteilungsmaßstab für Grundrechtseingriffe. Zudem seien in den §§ 8 bis 11 LPflegeG den kirchlichen Einrichtungen nicht eigene Wege offen gehalten worden, auf denen die etwa erforderlichen Änderungen der Organisation der Pflegeeinrichtungen unter Berücksichtigung der besonderen kirchlichen Aspekte und in der vom kirchlichen Selbstverständnis gebotenen Form verwirklicht werden könnten. Der staatliche Gesetzgeber müsse es den Kirchen ermöglichen, die organisatorischen Strukturen in diesem Bereich selbständig und weitgehend unabhängig vom Staat zu schaffen, um dem Auftrag zu tätiger Nächstenliebe, wie die Kirchen ihn verstünden, zu entsprechen.

49

Der in § 71 SGB XI definierte Begriff der Pflegeeinrichtung beziehe sich nicht auf den geförderten Platz, sondern auf die gesamte Einrichtung. Es reiche mithin schon die geringste anteilige Förderung einer Einrichtung aus, um die Verpflichtungen der Beschwerdeführerin aus den Vorschriften des Landespflegegesetzes auszulösen. Eine Differenzierung nach dem Anteil der Förderung der Einrichtung sei nicht geregelt. Zudem sei zu berücksichtigen, dass die öffentliche Förderung von Pflegeplätzen nur zu 20% aus Landesmitteln geschehe (Art. 52 Abs. 1 Satz 2 PflegeVG). Die Beschwerdeführerin habe die Baugrundstücke aus Eigenmitteln gestellt. Bei diesen fi-

50

nanziellen Konstellationen sei ein auf 100% ausgerichtetes und an die öffentliche Förderung einer Einrichtung anknüpfendes staatliches Bestimmungs- und Belegungsrecht ein unverhältnismäßiger Grundrechtseingriff.

3. Weiterhin lägen Eingriffe in die durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Berufsfreiheit, in die durch Art. 14, Art. 12 und Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistete unternehmerische Organisationsfreiheit, in die durch Art. 2 Abs. 1, Art. 12 und Art. 14 GG gewährleistete Wettbewerbsfreiheit und in die durch Art. 2 Abs. 1, Art. 12 und Art. 14 GG gewährleistete allgemeine wirtschaftliche Betätigungsfreiheit vor, da der Beschwerdeführerin die Möglichkeit genommen werde, die Altenpflegeeinrichtungen ohne Berücksichtigung der Vorgaben der §§ 8 bis 11 LPflegeG zu betreiben, deren Organisation ohne Berücksichtigung dieser Vorgaben zu gestalten und bei einer Belegung ihrer Altenpflegeeinrichtungen ohne Berücksichtigung der genannten gesetzlichen Vorgaben am Wettbewerb teilzunehmen und sich beim Betrieb ihrer Altenpflegeeinrichtungen wirtschaftlich zu betätigen.

51

4. Es werde auch ungerechtfertigt in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingegriffen, da durch die Auskunfts- und Einsichtsgewährungspflicht der Beschwerdeführerin in den Schutzbereich der grundrechtlichen Gewährleistung eingegriffen werde. Dieser Eingriff sei nicht gerechtfertigt, da eine Gesetzgebungskompetenz des brandenburgischen Gesetzgebers nicht bestehe, die kirchliche Selbstbestimmung und das Bestimmtheitsgebot durch die unklare und delegierende Regelung des § 10 Nr. 3 LPflegeG verletzt sei und ein nicht erforderlicher und damit unverhältnismäßiger Eingriff vorliege.

52

5. Zudem werde durch die bußgeldbewehrten Verpflichtungen unzulässig in die durch Art. 4 GG geschützte kollektive Glaubensfreiheit eingegriffen, indem der Beschwerdeführerin die Möglichkeit genommen werde, in eigener Entscheidung Personen katholischen Bekenntnisses einen Heimplatz zu gewähren, und Heimplätze der Verfügung der Beschwerdeführerin entzogen und unter die staatliche Verfügungsgewalt gestellt würden.

53

6. Schließlich liege ein ungerechtfertigter Eingriff in die kirchliche Selbstbestimmung (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV) vor. Es bestehe kein Anlass, die Wohlfahrtspflege auf dem Gebiet der Pflegeeinrichtungen ganz dem Staat zu übertragen und sie als „staatliche Aufgabe“ auszuweisen. Insoweit sei vom Staat auch hier ein Raum freier gesellschaftlicher Betätigung zu respektieren. Dies gelte vor allem auch deshalb, weil der Bundesgesetzgeber in § 10 BSHG und § 11 Abs. 2 Satz 2 SGB XI die Position der nichtstaatlichen Pflegeeinrichtungen dahin konstituiert habe, dass für diese nicht nur ein Betätigungsraum zu gewährleisten sei, sondern den freien Trägern sogar der Vorrang gebühre. Mit diesen bundesgesetzlichen Vorgaben sei das Landespflegegesetz nicht vereinbar. Es gehe in den §§ 8 bis 11 von einem Subordinationsverhältnis der Träger der Pflegeeinrichtungen im Verhältnis zum Staat aus, während nach den bundesgesetzlichen Vorschriften die gesamte Konzeption des Leistungserbringungsrechtes des Elften Buches Sozialgesetzbuch durch das Vereinbarungsprinzip ge-

54

kennzeichnet sei und gerade hierdurch der Grundsatz der Trägervielfalt gewährleistet werden sollte, der wiederum in tatsächlicher Hinsicht die Grundlage dafür sei, dass die Pflegebedürftigen ihr gesetzliches Wahlrecht (§ 2 SGB XI) ausüben könnten.

Nach dem Landespflegegesetz gebe es keinen Entscheidungsbereich, der der Beschwerdeführerin entgegen der Belegungspflicht die Möglichkeit eröffne, Angehörigen der katholischen Konfession einen Pflegeplatz zu geben. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass in den Einrichtungen der Beschwerdeführerin die Katholiken in der Unterzahl seien. Nach den gesetzlichen Vorgaben in § 2 Abs. 3 SGB XI sei aber auf die religiösen Bedürfnisse der Pflegebedürftigen Rücksicht zu nehmen, die auf ihren Wunsch stationäre Leistungen in einer Einrichtung erhalten sollen, in der sie durch Geistliche ihres Bekenntnisses betreut werden können. Es stelle einen unzulässigen und mit den bundesrechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbarenden Eingriff in die kirchliche Selbstbestimmung, vor allem in die Organisation der in der Trägerschaft der Beschwerdeführerin stehenden Einrichtungen dar, dass das Landespflegegesetz das behördliche Belegungsrecht uneingeschränkt begründe und zudem noch die uneingeschränkte Pflicht zur vorrangigen Belegung mit Personen mit geringerer finanzieller Leistungsfähigkeit statuiere. Nach § 9 Abs. 2 LPflegeG könnten ausdrücklich nur medizinische und pflegerische Belange berücksichtigt werden. Kirchliche Belange seien ausgeschlossen.

55

B.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen. Ein Annahmegrund nach § 93a Abs. 2 BVerfGG liegt nicht vor.

56

I.

Es bestehen zwar Bedenken gegen die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde unter den Gesichtspunkten der Subsidiarität (vgl. BVerfGE 71, 305 <335 f.>; 74, 69 <74>) und der Rechtswegerschöpfung (§ 90 Abs. 2 BVerfGG) insoweit, als die Beschwerdeführerin die Verpflichtungen aus § 10 Nrn. 1 und 3 LPflegeG angreift, auf Verlangen des Landkreises oder der kreisfreien Stadt unverzüglich jeden frei werdenden Platz zu melden und unverzüglich die für die Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtung gemäß § 7 erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Die unmittelbare Betroffenheit des Beschwerdeführers in seinen Grundrechten (vgl. BVerfGE 40, 141 <156>; 43, 291 <385>; 60, 360 <370>; 70, 1 <21 f.> m.w.N.; stRspr) als Zulässigkeitserfordernis einer unmittelbar gegen eine Rechtsnorm gerichteten Verfassungsbeschwerde fehlt dann, wenn die Durchführung der angegriffenen Vorschrift einen besonderen Vollziehungsakt erfordert (BVerfGE 1, 97 <101 f.>; 30, 1 <16>; 31, 364 <369>; 110, 141 <152>). Dies ist bei der Meldepflicht gemäß § 10 Nr. 1 LPflegeG und bei der Pflicht zur Auskunftserteilung gemäß § 10 Nr. 3 LPflegeG der Fall (vgl. BVerfGE 110, 141 <153>). Fraglich ist allerdings, ob die in § 10 Nr. 2 LPflegeG konstituierte Verpflichtung der Heimbetreiber, die Pflegeheimplätze vorrangig mit Perso-

57

nen der Zielgruppe gemäß § 8 LPflegeG zu belegen, nur durch einen besonderen Vollziehungsakt gemäß § 9 Abs. 1 LPflegeG, mit dem die Landkreise und kreisfreien Städte von ihrem Belegungsrecht Gebrauch machen, ausgelöst werden kann, oder ob diese Verpflichtung gegenüber Personen der genannten Zielgruppe selbständig, also ohne behördliches Einschreiten gilt.

Dies kann aber dahinstehen; denn die Grundrechte der Beschwerdeführerin werden durch die angegriffenen Vorschriften nicht verletzt, so dass unabhängig von der Frage der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde diese jedenfalls unbegründet wäre. 58

II.

1. Es liegt keine Verletzung des Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG vor. 59

a) Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum, zu dem das dem einzelnen Rechtsträger durch das bürgerliche Recht zugeordnete Grundstückseigentum gehört (vgl. BVerfGE 70, 191 <199>; 98, 17 <35>), ist in seinem rechtlichen Gehalt durch Privatnützigkeit und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet (vgl. BVerfGE 52, 1 <30> m.w.N.; 98, 17 <35>). Die Nutzung soll es dem Eigentümer ermöglichen, sein Leben im vermögensrechtlichen Bereich nach eigenen Vorstellungen zu gestalten. Demgemäß schützt die grundrechtliche Eigentumsgewährleistung grundsätzlich auch die Entscheidung des Eigentümers darüber, wie er das Eigentumsobjekt verwenden will (vgl. BVerfGE 88, 366 <377>; 98, 17 <35>). Diese Rechtsstellung wird zu Lasten des Grundstückseigentümers betroffen, wenn ihm die Möglichkeit, Dritte von Besitz und Nutzung seines Grundstücks auszuschließen, durch gesetzliche Regelungen genommen oder beschnitten wird (vgl. BVerfGE 52, 1 <30 f.>; 98, 17 <35>). 60

b) Auch wenn keine Verpflichtung zur Freihaltung von Heimplätzen und aufgrund der feststehenden Pflegesätze keine finanziellen Einbußen für den Einrichtungsträger bestehen, greift eine Pflicht zur Aufnahme einer vom Staat bestimmten - und nicht nur vom Eigentümer aus einem berechtigten Personenkreis auszuwählenden (wie etwa im Fall von Sozialwohnungen, vgl. hierzu BVerfGE 95, 64 <85>) - Person in die Pflegeeinrichtung in das Eigentumsgrundrecht des Einrichtungsträgers ein, weil dieser hierdurch in seiner freien Verfügung über sein Grundstückseigentum und dessen Nutzung eingeschränkt wird (vgl. BVerfGE 91, 294 <310>). Eine solche Verpflichtung, wie sie § 10 Nr. 2 LPflegeG enthält, bewirkt allerdings keine Enteignung, weil sie nicht dazu führt, dass dem Eigentümer durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte konkrete Rechtspositionen - ganz oder teilweise - entzogen werden; sie bestimmt vielmehr generell und abstrakt die Schranken und den Inhalt des Eigentums an den in Rede stehenden Grundstücken (vgl. BVerfGE 52, 1 <27>; 79, 174 <191> m.w.N.; 98, 17 <37>). 61

c) Als Inhalts- und Schrankenbestimmung entspricht das Landespflegegesetz den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der den Gesetzgeber verpflichtet, die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen 62

gerechten Ausgleich und ein angemessenes Verhältnis zu bringen (vgl. hierzu BVerfGE 87, 114 <138>; 95, 48 <58>; 98, 17 <37>). Dem Land Brandenburg kommt ein hohes schutzwürdiges Interesse zu, Sozialhilfebedürftigkeit seiner pflegebedürftigen, finanzschwachen Bürger so weit wie möglich zu vermeiden und damit gleichzeitig die Träger der Sozialhilfe finanziell zu entlasten. Das Belegungsrecht ist geeignet, und auch erforderlich, dieses Ziel zu erreichen.

Durch die öffentliche Förderung der Investitionen wird zum einen die Errichtung von Pflegeeinrichtungen ermöglicht, so dass die Länder ihrer Infrastrukturverantwortung aus § 9 SGB XI nachkommen. Zum anderen werden dadurch die Pflegesätze von den Investitionskosten entlastet (vgl. Ziff. 6.2. der Richtlinie 53-4371, ABl. für Brandenburg, 1996, S. 488), so dass die Pflegebedürftigen nur für Unterkunft und Verpflegung selbst aufkommen müssen. Dies führt dazu, dass auch Pflegebedürftige mit einem geringen (aber über der Sozialhilfebedürftigkeit liegenden) Einkommen eher in der Lage sind, die Pflegesätze aus dem eigenen Einkommen zu bestreiten.

63

(1) Dies entspricht dem Zweck der angegriffenen Vorschriften des Landespflegegesetzes, der insoweit im Einklang mit dem Zweck des die Investitionsförderung auslösenden Bundesgesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit vom 26. Mai 1994 steht, dessen Art. 52 Finanzhilfen für Investitionen in Pflegeeinrichtungen im Beitrittsgebiet anordnet und als dessen Art. 1 das Sozialgesetzbuch - Elftes Buch (Soziale Pflegeversicherung) - verkündet wurde. Ziel des Gesetzes ist die soziale Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit. Nach den Gesetzesmaterialien bedeutet Pflegebedürftigkeit regelmäßig eine hohe Kostenbelastung, die in den meisten Fällen zu einer wirtschaftlichen Überforderung der Betroffenen und damit verbunden zum Verlust von Vermögen und zum sozialen Abstieg führt, in den nicht selten Kinder oder Eltern der Pflegebedürftigen mit hineingezogen werden. Die Pflegeversicherung soll dazu beitragen, die aus der Pflegebedürftigkeit entstehenden Belastungen zu mildern; sie soll bewirken, dass die überwiegende Zahl der Pflegebedürftigen nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen ist. Bei stationärer Pflege sollen die Pflegebedürftigen von pflegebedingten Kosten entlastet werden, jedoch die Kosten für Unterkunft und Verpflegung selbst tragen (vgl. BT-Drucks 12/5262, S. 1 f. und BTDrucks 12/5617, S. 1 f.). Letzteres gilt gemäß § 82 Abs. 3 und 4 SGB XI auch für die betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen, soweit diese durch die öffentliche Förderung gemäß § 9 SGB XI nicht vollständig gedeckt sind.

64

Die Tragung dieser Investitionskosten durch die Länder im Wege der Förderung der Einrichtungsträger ist somit ein wesentlicher Teil der Gesamtfinanzierung, die bewirkt, dass insgesamt die Pflegeleistung - unter Berücksichtigung der Leistungen der Pflegekassen und des Eigenanteils für Unterkunft und Verpflegung - durch die Pflegebedürftigen finanziert werden kann. Durch die Zuschüsse vermindern sich die über den Pflegesatz zu refinanzierenden Investitionskosten und damit die finanziellen Belastungen der stationär versorgten Pflegebedürftigen. Damit soll erreicht werden, dass jedenfalls ein größerer Anteil von Pflegebedürftigen die Aufwendungen aus den

65

Alterseinkünften finanzieren kann und keine Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen muss (vgl. Dalichau/Grüner/Müller-Alten, SGB XI, § 9 Anm. II.2 - Stand Okt. 2005). Die Investitionskostenförderung trägt somit zur Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit und zur Verminderung von Sozialhilfekosten bei, indem über eine geringere Pflegesatzhöhe eine weitere Entlastung der Heimbewohner und der Sozialhilfeträger erreicht wird.

Die Frage der Inanspruchnahme und die Möglichkeit der Einsparung von Sozialhilfeleistungen waren dementsprechend auch Gegenstand des zum Landespflegegesetz vom 11. Mai 1998 führenden Gesetzgebungsverfahrens. Insoweit wurden auf der Finanzierungsseite die Leistungen der Pflegeversicherung, die Sozialhilfe und die Bundeshilfe nach Art. 52 PflegeVG verknüpft. Die Investitionsförderung nach § 5 PflegeG sollte die weder in der Pflegevergütung noch in den Entgelten für Unterkunft und Verpflegung berücksichtigungsfähigen Kosten umfassen (vgl. LTDruks 2/722, S. 21).

66

Hieran knüpft das Landespflegegesetz vom 29. Juni 2004 an, dessen wesentliches Ziel es ist, den Eintritt von Sozialhilfebedürftigkeit aufgrund der Beteiligung an betriebsnotwendigen Investitionskosten zu vermeiden (vgl. LTDruks 3/7052, Allgemeine Begründung). Der Gesetzgeber knüpft hierbei ausdrücklich an die Intention des Elften Buches Sozialgesetzbuch, Sozialhilfebedürftigkeit aufgrund der Beteiligung an Investitionskosten zu vermeiden, an, die durch das Landesrecht präzisiert werde, indem die Träger der öffentlich geförderten teil- und vollstationären Pflegeeinrichtungen verpflichtet werden, die Pflegeheimplätze vorrangig mit Personen mit geringem Einkommen zu belegen (vgl. LTDruks 3/7052, Allgemeine Begründung und Begründung zu § 8 Absatz 1). Hierdurch würden Sozialhilfelasten für das Land reduziert und Sozialhilfebedürftigkeit für Heimbewohner mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit vermieden. Das Belegungsrecht konkretisiere das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot des Bundessozialhilfegesetzes, das die Landkreise und kreisfreien Städte zu beachten hätten. Ihnen werde ein geeignetes und wirksames Instrument zur Verfügung gestellt, die kostengünstigeren öffentlich geförderten Altenpflegeheimplätze Personen mit geringem Einkommen zukommen zu lassen (vgl. LTDruks 3/7052 unter C. d bb). Die Förderung von Investitionskosten könne die Inanspruchnahme von Sozialhilfe nicht in jedem Falle ausschließen, da die betriebsnotwendigen Investitionskosten bei Pflegeplätzen nicht vollständig öffentlich gefördert würden und Investitionsfolgekosten sowie die Aufwendungen für Unterkunft und Verpflegung von den Pflegebedürftigen selbst zu tragen seien. Durch die Zielvorgabe, Menschen mit geringem Einkommen einen Vorrang hinsichtlich der geförderten Plätze einzuräumen, werde gewährleistet, dass nicht allein durch die Beteiligung an den Investitionskosten dieser Personenkreis sozialhilfebedürftig werde (vgl. LTDruks 3/7052, Begründung zu § 2 Absatz 2).

67

(2) Um diesen Förderungszweck sicherzustellen, muss gewährleistet werden, dass die geförderten Pflegeplätze auch demjenigen Personenkreis zugute kommen, der finanziell darauf angewiesen ist. Dies geschieht durch das Belegungsrecht des Staa-

68

tes und die unterstützenden Auskunftspflichten der Einrichtungsträger.

Das Bedürfnis zu einer solchen vorrangigen Belegung geförderter Heime mit finanziell Schwachen wird deutlich, wenn neu errichtete Einrichtungen, die nicht mehr in den Genuss der Sonderfördermittel-Ost gekommen sind, ihre Investitionskosten auf die Pflegesätze aufschlagen. Ist ein Sozialhilfebedürftiger auf eine solche Einrichtung angewiesen, weil die sondergeförderten Einrichtungen durch Bezieher höherer Einkommen belegt sind, so muss der Sozialhilfeträger den erhöhten Pflegesatz übernehmen. Entsprechendes gilt, wenn ein Betroffener gerade aufgrund der Mehrbelastung durch den Investitionskostenanteil sozialhilfebedürftig wird. Insoweit trägt die Aufnahme finanziell schwacher, jedoch noch nicht sozialhilfebedürftiger Bürger in geförderte Pflegeheime dazu bei, deren Übergang in die Sozialhilfebedürftigkeit zu vermeiden.

69

Des Weiteren trägt dies - worauf der Landesgesetzgeber mit Recht hingewiesen hat - zu einer Entlastung der Sozialhilfeträger bei, die an den in § 93 Abs. 1 Satz 3 BSHG und - seit 1. Januar 2005 - in § 75 Abs. 1 Satz 3 SGB XII sowie in § 1, § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz) vom 19. August 1969 (BGBl I S. 1273; geändert durch das Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern <Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz> vom 22. Dezember 1997 <BGBl I S. 3251>), zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden sind. Der Staat muss daran interessiert sein, dass staatliche Mittel und Mittel der Sozialversicherungsträger ihrem Zweck entsprechend und somit sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden. Hieran besteht ein überragendes Interesse der Allgemeinheit.

70

Das Belegungsrecht gewährleistet somit, dass öffentlich geförderte Pflegeheimplätze - soweit sie derzeit unbelegt sind - vorrangig sozial schwachen Landesbürgern zugute kommen. Es dient damit der Verwirklichung des verfassungsrechtlich in Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 GG verankerten Sozialstaatsprinzips. Auch wenn diesem infolge seiner Weite und Unbestimmtheit regelmäßig keine unmittelbaren Handlungsanweisungen entnommen werden können (vgl. BVerfGE 65, 182 <193>; 82, 60 <80>) und es nicht geeignet ist, Grundrechte ohne nähere Konkretisierung durch den Gesetzgeber, also unmittelbar, zu beschränken (vgl. BVerfGE 59, 231 <263>), kommt ihm Bedeutung für die Auslegung von Grundrechten und für die verfassungsrechtliche Beurteilung grundrechtseinschränkender Gesetze zu (vgl. BVerfGE 59, 231 <262 f.>). Aus ihm ergibt sich auch ein Auftrag an den Gesetzgeber, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen (vgl. BVerfGE 22, 180 <204>; 100, 217 <284>). Insoweit ist etwa die Sozialversicherung ein besonders prägnanter Ausdruck des Sozialstaatsprinzips (BVerfGE 28, 324 <348>). Dieses gebietet staatliche Fürsorge für Einzelne oder Gruppen, die aufgrund ihrer persönlichen Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligung an ihrer persönlichen oder sozialen Entfaltung gehindert sind (vgl. BVerfGE 100, 217 <284>). Demgemäß hat in grundrechtsbezogenen Abwägungen etwa der soziale Aspekt der Kostenbelastung im Gesundheitswesen erhebliches Gewicht (vgl. BVerfGE 82, 209 <230>).

71

(3) Im Verhältnis zu dem öffentlichen Interesse an einer wirksamen Erfüllung sozial-staatlicher Aufgaben kommt dem auf Seiten des Betroffenen stehenden Eigentumsgrundrecht tendenziell weniger Gewicht zu. Auch wenn Gegenständen, die freien Trägern als bürgerlichrechtliches Eigentum gehören, der grundrechtliche Schutz aus Art. 14 GG nicht deshalb versagt wird, weil sie mit Hilfe staatlicher Förderungsmittel erworben worden sind (vgl. hierzu Isensee, in: Listl/Pirson <Hrsg.>, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 2. Aufl. 1995, § 59, S. 665 <711>), ist bei der Abwägung, von der die Rechtfertigungsfähigkeit der Eigentumsbeeinträchtigung abhängt, zu berücksichtigen, wie weit die Eigentumsposition auf eigene Leistungen zurückgeht (vgl. BVerfGE 53, 257 <291 f.>; 91, 294 <311>). Dies ist – auch wenn berücksichtigt wird, dass die Beschwerdeführerin die Betriebsgrundstücke selbst gestellt hat - hinsichtlich der hier in Frage stehenden, in Höhe von 90% der förderungsfähigen Investitionskosten geförderten Pflegeheimplätze nur zu einem geringeren Bruchteil der Fall. Zudem hat die Beschwerdeführerin sich auf die Rahmenbedingungen der Förderung freiwillig eingelassen.

Weiter ist zu bedenken, dass eine sogenannte Objektförderung vorliegt, bei der die Pflegeeinrichtung selbst - bezogen auf den Heimplatz - gefördert wird, nicht dagegen eine Subjektförderung (vgl. hierzu BSGE 91, 182 <184 f.>; Klie, VSSR 1999, S. 327 <334>; Dalichau/Grüner/Müller-Alten, SGB XI, § 9 Anm. I.1 - Stand Okt. 2005), bei der die Fördermittel in Form des Pflegesatzes dem Heim über den Empfänger der Sozialleistung, also den Heimbewohner, erst und nur zufließen, wenn dieser einen Heimvertrag mit dem Heimträger abschliesse. Da die Objektförderung dem Heim unabhängig von der tatsächlichen Belegung der Heimplätze zukommt, wird dem Pflegeheimbetreiber insoweit das Leerstandsrisiko abgenommen.

Schließlich geht die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht (vgl. BVerfGE 53, 257 <292>; 70, 191 <201>; 79, 292 <302>; 101, 54 <75 f.>; 102, 1 <17>; vgl. zu weitgehenden Beschränkungsmöglichkeiten bei Sozialwohnungen BVerfGE 95, 64 <84 ff.>). Umso stärker kommt Art. 14 Abs. 2 GG zum Tragen (vgl. BVerfGE 37, 132 <140 f.>; 50, 290 <339>; 71, 230 <246 f.>).

Die mit der Belegungspflicht verbundene Belastung ist mit Rücksicht darauf grundsätzlich angemessen und die Sanktion für den, der sich ordnungswidrig verhält, zumutbar.

2. Auch eine Verletzung der Berufsfreiheit liegt nicht vor.

a) Das Grundrecht der Berufsfreiheit ist nach Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen anwendbar, soweit sie eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit ausüben, die ihrem Wesen und ihrer Art nach in gleicher Weise einer juristischen wie einer natürlichen Person offen steht (vgl. BVerfGE 21, 261 <266>; 50, 290 <363>; 105, 252 <265>; 106, 275 <298>; 115, 205 <229>; stRspr).

Ob karitative Einrichtungen, die keine gewinnorientierten Unternehmen darstellen, sich auf das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG berufen können, wird in Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich beurteilt (bejahend etwa BVerwGE 95, 15 <20>; Droege, Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, 2004, S. 471 f.; Isensee, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, Band II, a.a.O., § 59, S. 665 <705 ff.; v.a. 707>; Leisner, Die Lenkungsauflage, 1982, S. 14 f.; Depenheuer, Staatliche Finanzierung und Planung im Krankenhauswesen, 1986, S. 108 ff.; vgl. auch Bachof/Scheuing, Verfassungsrechtliche Probleme der Novellierung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, 1979, S. 15; verneinend Wieland, JZ 1995, S. 96 <97>; Scheuner, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 8, 1974, S. 43 <69>). Dafür könnte sprechen, dass das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Tätigkeit eines (Ideal-)Vereins schützt, sofern die Führung eines Geschäftsbetriebes zu seinen satzungsmäßigen Zwecken gehört (vgl. BVerfGE 97, 228 <253> m.w.N.), zumal es sich bei der Beschwerdeführerin um eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung handelt, deren Unternehmensgegenstand nach § 3 Nr. 1 ihrer Satzung unter anderem der Betrieb von Einrichtungen der Altenhilfe ist. Letztlich kann dies aber dahinstehen, da eine Verletzung des Grundrechts jedenfalls nicht vorliegt.

b) Die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG gewährt allen Deutschen unter anderem das Recht, den Beruf frei auszuüben. „Beruf“ ist jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage dient (vgl. BVerfGE 7, 377 <397 ff.>; 105, 252 <265>; 115, 205 <229>). Art. 12 Abs. 1 GG konkretisiert das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit im Bereich der individuellen Leistung und Existenzhaltung und zielt auf eine möglichst unreglementierte berufliche Betätigung ab (vgl. BVerfGE 75, 284 <292>; 82, 209 <223>). In diesem weiten Sinne wird etwa das Betreiben eines Krankenhauses als Beruf angesehen und geschützt (vgl. BVerfGE 82, 209 <223>). Nichts anderes kann für das Betreiben von Pflegeeinrichtungen gelten.

c) Die allgemeine Vertragsfreiheit und die Freiheit zu wirtschaftlicher und unternehmerischer Betätigung wird zwar in erster Linie vom Schutz des Art. 2 Abs. 1 GG umfasst (vgl. BVerfGE 77, 370 <378>; 89, 48 <61>; 95, 267 <303 f.>; 97, 169 <176>). Einschränkungen der Befugnis oder rechtlichen Möglichkeit, sich rechtsgeschäftlich zu betätigen oder ein Unternehmen nach eigenen Vorstellungen zu führen, berühren darüber hinaus auch den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG, wenn sie sich unmittelbar auf die Berufsausübung beziehen oder aber zumindest eine objektiv berufsregelnde Tendenz haben (vgl. BVerfGE 97, 228 <254>; stRspr). Da Art. 12 Abs. 1 GG auf möglichst unreglementierte berufliche Betätigung abzielt, stellt jede Regelung einen Eingriff in dieses Grundrecht dar, die bewirkt, dass eine berufliche Tätigkeit nicht in der gewünschten Weise ausgeübt werden kann (vgl. BVerfGE 75, 284 <292>; 82, 209 <223>). Infolgedessen ist die Aufbürdung von Belastungen mit dem Ziel, die Normadressaten zum Abschluss oder zur Aufrechterhaltung bestimmter Verträge zu bewegen, als Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübungsfrei-

heit anzusehen (vgl. BVerfGE 81, 156 <188 f.>; 99, 202 <211>). Auch die bußgeldbewehrte Pflicht, bestimmte Pflegeverträge abzuschließen, stellt somit einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG dar.

d) Eingriffe in die Freiheit der Berufsausübung bedürfen gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG einer gesetzlichen Grundlage, die ihrerseits den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt (vgl. etwa BVerfGE 85, 248 <256 f.>; stRspr), vor allem Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich erkennen lässt (vgl. BVerfGE 82, 209 <224>; 86, 28 <40>). Dabei muss der Gesetzgeber selbst alle wesentlichen Entscheidungen treffen, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind (vgl. BVerfGE 33, 125 <158 f.>; 73, 280 <295>; 80, 1 <20>; 82, 209 <224>), wobei sich die erforderlichen Vorgaben jedoch nicht ohne weiteres aus dem Gesetz selbst ergeben müssen. Es genügt, dass sie sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze, vor allem aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte der Regelung erschließen lassen (vgl. BVerfGE 19, 17 <30>; 58, 257 <277>; 62, 203 <210>; 80, 1 <20 f.>; 82, 209 <224>). Ein solches Gesetz muss kompetenzgemäß erlassen sein. Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit sind im Übrigen mit der Verfassung nur vereinbar, wenn sie auf sachgerechten und vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls beruhen und die berufliche Betätigung nicht unverhältnismäßig einschränken (vgl. BVerfGE 94, 372 <389 f.>; 95, 173 <183>; 97, 228 <255>; 98, 265 <298>; 99, 202 <211>; stRspr). Hierbei ist zu berücksichtigen, wie sich die Beschränkungen auswirken, vor allem wie stark die Verdienstmöglichkeiten und Wettbewerbschancen der Berufsangehörigen gemindert werden (vgl. BVerfGE 86, 28 <38 f.>).

81

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass eine Minderung der Verdienstmöglichkeiten der Beschwerdeführerin und ihrer Wettbewerbschancen nicht stattfindet, da sie für die bevorrechtigten Nutzer die gleichen Pflegesätze erstattet bekommt wie für andere Nutzer. Der Zwang, gewisse Personengruppen vorrangig zu bedienen, bedeutet auch keine Absperrung von anderweitigen Wohlfahrts-Berufstätigkeiten und hat nicht die in der Literatur bei einem Kontrahierungszwang befürchteten schwerwiegenden finanziellen Konsequenzen (vgl. hierzu Leisner, Die Lenkungsauflage, 1982, S. 58). Im Übrigen kann auf die Gesichtspunkte verwiesen werden, die auch einen Eingriff in das Grundrecht der Eigentumsgewährleistung rechtfertigen.

82

3. Soweit die Beschwerdeführerin sich auf eine Beschränkung ihrer Wettbewerbsfreiheit beruft, hat sie eine gleichheitswidrige Betroffenheit in eigenen Rechten mit der Behauptung, die angegriffene Norm belasse ihren Konkurrenten rechtliche Vorteile, die ihre Wettbewerbsfähigkeit zu mindern geeignet seien (vgl. hierzu BVerfGE 43, 58 <68>), nicht hinreichend dargetan. Die Belegungspflicht trifft die Beschwerdeführerin ebenso wie die mit ihr in Konkurrenz stehenden Träger entsprechender öffentlich geförderter freier Pflegeeinrichtungen. Da somit alle geförderten Einrichtungen von der gesetzlichen Belegungspflicht in gleicher Weise betroffen sind, ist ein Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit nicht erkennbar. Gegenüber den nichtgeförderten Einrichtungen haben die geförderten sogar einen Wettbewerbsvorteil, da sie nicht

83

darauf angewiesen sind, die Investitionskosten auf die - im Übrigen gleichen - Pflegesätze umzulegen, und somit ihre Leistungen auf dem sozialen Markt günstiger anbieten können (vgl. auch Igl, in: Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht, 2004, S. 645 <649 ff.>).

Auch der unternehmerische Spielraum der Beschwerdeführerin, also der Spielraum zur Entfaltung der Unternehmerinitiative (vgl. BVerfGE 50, 290 <366>; 65, 196 <210>), wird durch das gesetzliche Belegungsrecht nicht oder jedenfalls nicht unangemessen (vgl. BVerfGE 65, 196 <215 f.>; s.a. BVerfGE 91, 207 <221>) eingeschränkt, zumal ihr – auch wegen der Pflegesatzbindung - hierdurch keine Verdienstchancen genommen werden.

84

4. Eine Verletzung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 WRV, das den Kirchen die Freiheit garantiert, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes selbständig zu ordnen und zu verwalten (vgl. BVerfGE 46, 73 <85>; 53, 366 <391>; 57, 220 <241 f.>; 70, 138 <162>), liegt nicht vor.

85

a) Hierzu rechnet alles, was materiell, der Natur der Sache oder der Zweckbestimmung nach als eigene Angelegenheit der Kirche anzusehen ist (BVerfGE 18, 385 <387>), wobei das Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften für die Qualifizierung einer Angelegenheit als eigene im Sinne des Art. 137 Abs. 3 WRV maßgebend ist (vgl. BVerfGE 24, 236 <249>; 53, 366 <399>; 57, 220 <243>; 70, 138 <164>).

86

Die karitative Tätigkeit ist eine eigene Angelegenheit der Religionsgemeinschaften, die auch durch Art. 4 Abs. 2 GG als Religionsausübung geschützt ist (vgl. BVerfGE 24, 236 <247 f.>). Das Bundesverfassungsgericht sprach insoweit von einem Grundrecht der freien karitativen Betätigung (BVerfGE 20, 150 <159>). Die privatrechtlich organisierten diakonischen und karitativen Werke und Einrichtungen der Kirche haben als Mitglieder des diakonischen Werkes oder des Caritasverbandes unstreitig am kirchlichen Auftrag teil und stehen damit auch unter dem religionsverfassungsrechtlichen Schutz des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts, unabhängig davon, ob sie sich einer Organisationsform staatlichen Rechts, hier der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, bedienen (vgl. BVerfGE 57, 220 <243>). Die Beschwerdeführerin und die von ihr getragenen karitativen Einrichtungen sind danach „Angelegenheit“ der katholischen Kirche; dieser ist insoweit die selbständige Ordnung und Verwaltung der Einrichtungen innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes verfassungskräftig garantiert (vgl. BVerfGE 46, 73 <94>; 53, 366 <399>). Durch § 9 SGB XI ist zwar die Sicherstellung der Versorgung mit Pflegeeinrichtungen zu einer öffentlichen Aufgabe erklärt worden, deren Erfüllung den Ländern obliegt. Auch wenn der Staat die Erfüllung dieser Aufgabe in beträchtlichem Umfang gerade durch das Wirken der kirchlichen Einrichtungen gewährleistet sieht (vgl. etwa § 11 Abs. 2 Sätze 2 und 3 SGB XI) und deren Leistungen als feste Größe in seine gesundheitspolitische Planung einbezieht, bleiben die besondere religiöse Ausrichtung der christlichen Pflege-

87

einrichtungen, ihre karitative und diakonische Zielsetzung und die unmittelbare Beziehung ihres Wirkens zum kirchlichen Grundauftrag unberührt. Die hier Ausdruck findende, von der Verfassung anerkannte, dem kirchlichen Selbstverständnis entsprechende Aufgabe und Funktion wird nicht dadurch beeinflusst, dass andere Einrichtungen, anders ausgerichtete Träger im Sozialbereich ähnliche Zwecke verfolgen, rein äußerlich gesehen, Gleiches erzielen wollen, aus kirchlicher Sicht aber nur der begrenzten Aufgabe effizienter Pflege ohne religiöse Dimension dienen (vgl. zu kirchlichen Krankenhäusern BVerfGE 53, 366 <399>).

b) Das Ordnen und Verwalten umfasst das Recht der Kirchen, alle eigenen Angelegenheiten gemäß den spezifischen kirchlichen Ordnungsgesichtspunkten, also auf der Grundlage des kirchlichen Selbstverständnisses, rechtlich zu gestalten (vgl. BVerfGE 70, 138 <165>; s.a. BVerfGE 66, 1 <19 f.>). Dies beinhaltet alle Maßnahmen, die in Verfolgung der vom kirchlichen Grundauftrag her bestimmten Aufgaben zu treffen sind, beispielsweise Vorgaben struktureller Art, die Personalauswahl und die mit derartigen Entscheidungen untrennbar verbundene Vorsorge zur Sicherstellung der religiösen Dimension des Wirkens im Sinne kirchlichen Selbstverständnisses (vgl. BVerfGE 24, 236 <249>; 53, 366 <399>; 57, 220 <243>; 70, 138 <164>). Die Garantie freier Ordnung und Verwaltung der eigenen Angelegenheiten erweist sich als notwendige Sicherung, die der Freiheit des religiösen Lebens und Wirkens die zur Wahrnehmung dieser Aufgaben unerlässliche Freiheit der Bestimmung über Organisation, Normsetzung und Verwaltung hinzufügt (vgl. BVerfGE 42, 312 <332>; 53, 366 <401>; 57, 220 <243 f.>). Hierzu gehört demzufolge nicht nur die inhaltliche Ausgestaltung der Führung eines Pflegeheims, sondern auch die Entscheidung darüber, welcher Hilfsbedürftige dort Aufnahme finden soll.

c) Staatliche Regelungen sind in diesem Bereich nur durch ein „für alle geltendes Gesetz“ im Sinne von Art. 137 Abs. 3 WRV zulässig (vgl. hierzu BVerfGE 70, 138 <166>; 72, 278 <289>); unter anderem muss die gesetzliche Grundlage hinreichend bestimmt sein (vgl. BVerfGE 20, 150 <157 f.>; 34, 165 <192 f.>; 41, 251 <262 f.>; 45, 393 <399>).

Für alle geltende Gesetze sind nur solche, die für die Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften dieselbe Bedeutung haben wie für jedermann (vgl. BVerfGE 42, 312 <332 f., 334>; 66, 1 <20>), die diese also in ihrer Besonderheit nicht härter treffen als andere (vgl. BVerfGE 42, 312 <334>). Mit Rücksicht darauf, dass die Kirchen zum Staat ein qualitativ anderes Verhältnis besitzen als irgend eine andere gesellschaftliche Großgruppe, kann die genannte Schranke nicht im Sinne des allgemeinen Gesetzesvorbehalts in einigen Grundrechtsgarantien oder im Sinne des „allgemeinen Gesetzes“, das eine Schranke der Meinungsfreiheit bildet (Art. 5 Abs. 2 GG), verstanden werden (BVerfGE 42, 312 <333>).

Bei rein inneren kirchlichen Angelegenheiten kann ein staatliches Gesetz für die Kirche überhaupt keine Schranke ihres Handelns bilden (vgl. BVerfGE 18, 385 <386 ff.>; 42, 312 <334>; 66, 1 <20>; 72, 278 <289>; BVerfG, Beschluss der 1. Kam-

88

89

90

91

mer des Zweiten Senats vom 18. September 1998 - 2 BvR 69/93 -, NJW 1999, S. 350). Dies betrifft vornehmlich Fragen der richtigen Glaubenslehre, aber auch solche des kirchlichen Organisationsrechts, wenn und soweit es allein um die innere Organisation geht, die den bürgerlichen Rechtskreis nicht berührt (vgl. BVerfGE 30, 415 <422>; 70, 138 <164>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 18. September 1998 - 2 BvR 69/93 -, NJW 1999, S. 350).

d) Die angegriffenen Vorschriften des Landespflegegesetzes stellen ein solches allgemeines Gesetz dar. Sie betreffen alle nach dem Sonderförderprogramm-Ost geförderten stationären und teilstationären Pflegeeinrichtungen im Land Brandenburg. Sie treffen die kirchlichen Einrichtungen in ihrer Besonderheit nicht härter als die anderen freien Wohlfahrtseinrichtungen, denen ebenfalls - je nach ihrer weltanschaulichen oder sozialen Ausrichtung (etwa Heime der Arbeiterwohlfahrt, des Roten Kreuzes) - ein berechtigtes, schützenswertes Interesse zukommt, den Kreis ihrer Bewohner selbst zu bestimmen.

92

Eine „härtere Betroffenheit“ liegt nicht in jedem Eingriff in die karitative Tätigkeit und somit in einen dem Selbstverständnis der Kirchen unterliegenden Bereich. Die durch das Landespflegegesetz der Beschwerdeführerin auferlegten Pflichten betreffen vor allem keine rein innerkirchlichen Angelegenheiten. Bei den karitativen Tätigkeiten der Kirche gibt es sowohl ausschließlich im Innenbereich (Art. 137 Abs. 3 WRV i.V.m. Art. 4 GG) angesiedelte Tätigkeiten als auch solche, die „eigene“ Angelegenheiten darstellen, aber in den Bereich des für alle geltenden Gesetzes hinauswirken (vgl. Stolleis, ZevKR 18 [1973], S. 376 <402 f.>).

93

Die Aufnahme von Hilfebedürftigen in die stationären Einrichtungen der Beschwerdeführerin ist qualitativ etwas anderes als etwa die Aufnahme von neuen Mitgliedern in die Kirche oder gar die „Anstellung“ von seelsorgerischem Personal durch die Kirche. Während die beiden letztgenannten Konstellationen ohne weiteres den rein innerkirchlichen Angelegenheiten zuzurechnen sind, stellt die Aufnahme von Heimbewohnern eine Betätigung der kirchlichen Einrichtung dar, die sich auf dem sozialen Markt vollzieht, wo der Träger der Einrichtung in eine Rechtsbeziehung mit dem Hilfebedürftigen einerseits und der Pflegeversicherung und/oder dem Sozialhilfeträger andererseits eingebunden ist.

94

e) Die angegriffenen Vorschriften des Landespflegegesetzes begrenzen als Regelungen eines für alle geltenden Gesetzes im Sinne von Art. 137 Abs. 3 WRV das kirchliche Selbstbestimmungsrecht in zulässiger Weise.

95

aa) Allerdings lässt sich ein gesetzlicher Eingriff in das Belegungsrecht der stationären kirchlichen Pflegeeinrichtungen nicht mit dem bloßen Hinweis rechtfertigen, die kirchliche Betätigung auf dem Gebiet der stationären pflegerischen Versorgung wirke im modernen sozialen Rechtsstaat zwangsläufig in den staatlichen Zuständigkeitsbereich hinein und entfalte dort Auswirkungen, deren Lenkung und Regelung dem Staat nicht vorenthalten werden dürften. Der Umstand, dass christliche Caritas und Diakonie auch für den Bereich staatlicher Gewährleistungspflichten große Bedeutung zu-

96

kommt, bedeutet noch nicht, dass sie auch staatlicher Reglementierung unterworfen werden müssen. Der Gesetzgeber ist vielmehr auch dann, wenn er auf den Gebieten gemeinsamer Wahrnehmung von „öffentlichen Aufgaben“ durch Staat und Kirche mit seinen Regelungsvorbehalten den unantastbaren Kern des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts nicht berührt, gehalten, Sinn und Geist der grundgesetzlichen Wertordnung zu beachten (vgl. zum kirchlichen Krankensektor BVerfGE 53, 366 <400>). Die inkorporierten Kirchenartikel der Weimarer Verfassung bilden mit dem Grundgesetz ein organisches Ganzes (vgl. BVerfGE 19, 206 <219>; 19, 226 <236>; 53, 366 <400>; 70, 138 <167>).

Somit trifft jedes dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht Schranken ziehende Gesetz seinerseits auf eine ebensolche Schranke, nämlich auf die materielle Wertentscheidung der Verfassung, die über einen für die Staatsgewalt unantastbaren Freiheitsbereich hinaus die besondere Eigenständigkeit der Kirchen und ihrer Einrichtungen gegenüber dem Staat anerkennt (vgl. BVerfGE 42, 312 <332, 334>; 53, 366 <404>). Die Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundsatzes führt im Sinne einer Wechselwirkung dazu, dass über die formalen Maßstäbe des „für-alle-Geltens“ hinaus sich je nach Art und Gewicht der Berührungspunkte staatlicher und kirchlicher Ordnung für die staatliche Rechtsetzungsbefugnis bestimmte materielle Grenzen ergeben (vgl. BVerfGE 53, 366 <404>).

97

Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV gewährleistet in Rücksicht auf das zwingende Erfordernis friedlichen Zusammenlebens von Staat und Kirchen (vgl. BVerfGE 42, 312 <330 ff. 340>; 53, 366 <400>) sowohl das selbständige Ordnen und Verwalten der eigenen Angelegenheiten durch die Kirchen als auch den staatlichen Schutz anderer für das Gemeinwesen bedeutsamer Rechtsgüter. Dieser Wechselwirkung von Kirchenfreiheit und Schranken Zweck ist durch entsprechende Güterabwägung Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 46, 73 <95>; 53, 366 <401>; 70, 138 <167>; 72, 278 <289>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 18. September 1998 - 2 BvR 1476/94 -, NJW 1999, S. 349 <350>). Dabei kommt dem Selbstverständnis der Kirchen, soweit es in dem Bereich der durch Art. 4 Abs. 1 GG als unverletzlich gewährleisteten Glaubens- und Bekenntnisfreiheit wurzelt und sich in der durch Art. 4 Abs. 2 GG geschützten Religionsausübung verwirklicht (vgl. BVerfGE 42, 312 <322, 332>), besonderes Gewicht zu (vgl. BVerfGE 24, 236 <246>; 44, 37 <49 f.>; 53, 366 <401>; 66, 1 <22>; 70, 138 <167>; 72, 278 <289>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 18. September 1998 - 2 BvR 1476/94 -, NJW 1999, S. 349 <350>; so auch BGH, Urteil vom 11. Februar 2000 - V ZR 271/99 -, NJW 2000, S. 1555 <1556>). Eingriffe sind nur dann zulässig, wenn die entsprechenden Regelungen im kirchlichen Bereich aus zwingenden Gründen geboten sind (vgl. BVerfGE 53, 366 <405 f.>; 72, 278 <294>) oder zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe und im Blick auf das Gemeinwohl als unumgänglich erscheinen (vgl. BVerfGE 66, 1 <22>).

98

bb) Die der Beschwerdeführerin durch das Landespflegegesetz auferlegten, mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Verpflichtungen sind durch überragende

99

Gründe des Gemeinwohls gegenüber dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht gerechtfertigt.

An die Tragung der Investitionskosten kirchlicher Einrichtungen durch die öffentliche Hand können im Interesse der Erfüllung staatlicher Aufgaben Pflichten geknüpft werden – so etwa bei Krankenhäusern die gesetzlich normierte Pflicht zur Meldung freier Bettenkapazitäten und vor allem die Rechtspflicht zur Aufnahme von Patienten, die nach ärztlicher Beurteilung einer stationären Behandlung bedürfen, ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit, Einkommen, soziale Stellung, Rasse und Religion (vgl. Stolleis, ZevKR 18 [1973], S. 376 <392 f.>). Im Sinne seines Sicherstellungsauftrages und seiner Verpflichtung zur Wahrung der Grundrechte seiner Bürger hat der Staat erforderlichenfalls auf die diakonischen und karitativen Einrichtungen, soweit er deren Finanzierung weitgehend übernommen hat, einzuwirken, vor allem durch Einsatz der Steuerungsmechanismen innerhalb der Finanzierung, wobei er aber an die Grenzen stößt, die ihm die Grundrechte dieser Einrichtungen setzen (vgl. auch Droege, Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, 2004, S. 493 f.).

100

Der Umstand der finanziellen Förderung allein legitimiert allerdings keinen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen. Die staatliche Zuwendung ist nämlich kein Akt der Beleihung (vgl. BVerfGE 22, 180 <203 f.>; s.a. BVerwGE 37, 133 <135>), sondern regelmäßig ein Akt der staatlichen Grundrechtsvorsorge, dient also der Realisierung grundrechtlicher Freiheit und nicht ihrer Beschränkung und Überführung in eine grundrechtliche Bindung der Empfänger (vgl. Isensee, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, Band II, a.a.O., § 59, S. 665 <695 f.>; Droege, a.a.O., S. 482; s.a. Scheuner, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 8, 1974, S. 43 <56 Fn. 36>). Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege bleiben gerade hierbei Erfüller staatsunabhängiger, von ihnen selbst definierter Aufgaben (vgl. Leisner, Die Lenkungsauflage, 1982, S. 63). Die staatliche Rechtsordnung gilt jedoch da uneingeschränkt, wo sich die karitative Einrichtung ungeachtet ihrer besonderen Zwecksetzung wie ein anderes Subjekt am Rechtsverkehr beteiligt. In anderen Bereichen hat sie nur insoweit Geltung, als sie nicht zu inhaltlichen Modifikationen der karitativen Arbeit führt (vgl. Stolleis, ZevKR 18 [1973], S. 376 <391 f.>).

101

Gerade in der Diakonie gibt es sonach Tätigkeiten, durch die - mit weitgehender staatlicher Unterstützung - die öffentliche Aufgabe sozialstaatlicher Vorsorge und Hilfe erfüllt wird. Die Kirchen wirken dabei als gesellschaftliche, aber in das staatliche Leistungssystem integrierte und insoweit auch von staatlichen Zwecken beeinflusste Kräfte mit.

102

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Regelungen im Bereich der Krankenhausversorgung - die im Grunde ähnlichen Charakter hat wie die Versorgung von hilfs- und pflegebedürftigen Menschen in entsprechenden stationären Einrichtungen, zumal es jeweils um die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Einrichtungen der Daseinsvorsorge geht (vgl. BSGE

103

88, 215 <221>) - ist bei der vorzunehmenden Abwägung davon auszugehen, dass staatliche Regelungen auf dem Sektor des Gesundheitswesens im Interesse des Gesamtwohls von allgemeiner und hoher Bedeutung sind (vgl. BVerfGE 53, 366 <401> und Beschluss des Vorprüfungsausschusses vom 14. Dezember 1983 - 2 BvR 1268/81 -, NJW 1984, S. 970). Danach sind etwa die bedarfsgerechte Krankenversorgung der Bevölkerung und sozial tragbare Krankenhauskosten Gemeinwohlbelange, deren Bedeutung außerordentlich hoch einzuschätzen ist (so BVerfGE 82, 209 <230>). Die Gesundheitsversorgung ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut (vgl. BVerfGE 78, 179 <192>; 80, 1 <24>; 82, 209 <230>).

Entsprechendes gilt für den Sektor der Pflege alter und gebrechlicher Menschen. Die Sicherung der Versorgung mit für den Pflegebedürftigen finanziell tragbaren Pflegeeinrichtungen ist im Interesse des Gesamtwohls von allgemeiner und hoher Bedeutung und stellt ein wichtiges Anliegen des Gesetzgebers dar. Auch besteht ein legitimes sozialstaatliches Regelungsinteresse, die Stellung des Sozialleistungsempfängers rechtlich abzusichern oder zu stärken (so Isensee, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, Band II, a.a.O., § 59, S. 665 <737>). 104

Ebenso wie das Ziel einer optimalen Krankenhausversorgung ist auch eine leistungsfähige, regional gegliederte, ortsnah und aufeinander abgestimmte ambulante und stationäre pflegerische Versorgung ein wichtiges Anliegen des Gesetzgebers, wie es in § 8 Abs. 2 SGB XI zum Ausdruck kommt. Andererseits hat der Gesetzgeber zu erkennen gegeben, dass kein Anlass besteht, die Wohlfahrtspflege auf dem Gebiet der pflegerischen Versorgung der Bevölkerung ganz dem Staat zu übertragen und sie als „staatliche Aufgabe“ auszuweisen. Insoweit wird auch hier ein Raum freier gesellschaftlicher Betätigung respektiert. 105

Aus dieser Sicht erscheint eine staatliche Schrankenregelung im Randbereich des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts vertretbar, soweit sie zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe unumgänglich ist, das heißt, wenn ohne sie das angestrebte Ziel nicht erreichbar wäre (so BVerfGE 53, 366 <401 f.>). Dies ist der Fall. Dem Landesgesetzgeber ging es um die Sicherstellung der ausreichenden Versorgung auch der finanzschwachen Teile der Bevölkerung mit öffentlich geförderten Pflegeheimplätzen und damit auch um die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe „Gesundheitsvorsorge“. Durch ein entsprechendes Belegungsrecht wird gewährleistet, dass die staatlichen Fördermittel letztlich dem förderungsbedürftigen Personenkreis zugute kommen. Dieses Ziel kann der Landesgesetzgeber nur mit einem Belegungsrecht hinsichtlich aller öffentlich geförderten Einrichtungen - und damit unter anderem mit Hilfe kirchlicher Einrichtungen - erreichen. 106

Hierbei ist auch von Bedeutung, dass der Staat im Fall der mit dem Investitionsprogramm Pflege verbundenen Auflagen nicht in bestehende kirchliche Strukturen eingegriffen hat. Vielmehr wurden mit den Fördermitteln in Höhe von 90% der förderfähigen Investitionskosten erst die finanziellen Grundlagen dafür geschaffen, dass die 107

kirchlichen Träger von Pflegeeinrichtungen in den neuen Ländern Fuß fassen und Altenpflegeeinrichtungen neu errichten konnten. Die Beschwerdeführerin hat sich in Kenntnis der zu erwartenden Auflagen hinsichtlich der Bevorrechtigung einkommensschwacher Pflegebedürftiger und in Kenntnis des Umstandes, dass sie in die staatliche Bedarfsplanung einbezogen wurde und damit eine Aufgabe erfüllte, für die das Land gemäß § 9 SGB XI die Gesamtverantwortung trägt, für die Inanspruchnahme einer solchen Förderung entschieden.

5. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin verletzen § 9 und § 10 LPflegeG 108
das Bestimmtheitsgebot gemäß Art. 20 Abs. 3 und Art. 103 Abs. 2 GG nicht.

a) Nach Art. 103 Abs. 2 GG kann eine Tat nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit 109
gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde. Die Vorschrift verpflichtet den Gesetzgeber, die Voraussetzungen der Strafbarkeit eines Handelns so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen (vgl. etwa BVerfGE 71, 108 <114>; 73, 206 <234> m.w.N.; 92, 1 <11 f.>; 105, 135 <152 f.>; stRspr). Der Begriff der Strafbarkeit erfasst hierbei jede Regelung, die eine missbilligende hoheitliche Reaktion auf schuldhaftes oder vorwerfbares Handeln ermöglicht; er bezieht sich damit auch auf die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (vgl. BVerfGE 81, 132 <135>; 87, 363 <391>; 87, 399 <411> m.w.N.).

Das besondere Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG dient einem doppelten 110
Zweck. Es geht einerseits um den rechtsstaatlichen Schutz des Normadressaten. Jedermann soll vorhersehen können, welches Verhalten verboten und mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist. Andererseits soll sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber selbst über die Strafbarkeit oder Ahndbarkeit entscheidet (vgl. etwa BVerfGE 47, 109 <120>; 87, 399 <411>; 92, 1 <12>; stRspr). Insoweit enthält Art. 103 Abs. 2 GG einen strengen Gesetzesvorbehalt, der es der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt verwehrt, über die Voraussetzungen einer Bestrafung oder der Auferlegung eines Bußgeldes selbst zu entscheiden (vgl. BVerfGE 71, 108 <114>).

Art. 103 Abs. 2 GG zieht der Auslegung von Straf- und Bußgeldvorschriften eine 111
verfassungsrechtliche Schranke. Da Gegenstand der Auslegung gesetzlicher Bestimmungen immer nur der Gesetzestext sein kann, erweist dieser sich als maßgebendes Kriterium. Der mögliche Wortsinn des Gesetzes markiert die äußerste Grenze zulässiger richterlicher Interpretation. Wenn Art. 103 Abs. 2 GG Erkennbarkeit und Vorhersehbarkeit der Straf- oder Bußgeldandrohung für den Normadressaten verlangt, so kann das nur bedeuten, dass dieser Wortsinn aus der Sicht des Bürgers zu bestimmen ist (vgl. BVerfGE 71, 108 <115> m.w.N.).

Wenn hiernach Straf- und Bußgeldvorschriften in der dargelegten Weise bestimmt 112
sein müssen, so schließt dies nicht eine Verwendung von Begriffen aus, die in besonderem Maße der Deutung durch den Richter bedürfen. Auch im Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht muss der Gesetzgeber der Vielgestaltigkeit des Lebens Rechnung tragen. Wegen der Allgemeinheit und Abstraktheit von Straf- und Ordnungswidrig-

keitsnormen ist es ferner unvermeidlich, dass in Grenzfällen zweifelhaft sein kann, ob ein Verhalten schon oder noch unter den gesetzlichen Tatbestand fällt. Jedenfalls im Regelfall muss der Normadressat aber anhand der gesetzlichen Regelung voraussehen können, ob ein Verhalten strafbar oder als Ordnungswidrigkeit zu ahnden ist. In Grenzfällen ist auf diese Weise wenigstens das Risiko einer Verurteilung erkennbar (vgl. BVerfGE 71, 108 <114 f.>; 87, 209 <224>). Unter diesem Aspekt ist für die Bestimmtheit einer Strafvorschrift in erster Linie der für den Adressaten erkennbare und verstehbare Wortlaut des gesetzlichen Tatbestandes maßgebend (BVerfGE 71, 108 <115> m.w.N.; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 20. Mai 1998 - 2 BvR 1385/95 -, NJW 1998, S. 2589 <2590>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 21. Dezember 2004 - 1 BvR 2652/03 -, NJW 2005, S. 349 = EuGRZ 2005, S. 71 <72>).

Der Gesetzgeber darf auch verwaltungsrechtliche Pflichten und verwaltungsbehördliche Anordnungen mit Strafen oder Geldbußen bewehren, um auf diese Weise der Gehorsampflicht Nachdruck zu verleihen. Selbst Blanketttatbestände, die erst durch verwaltungsrechtliche Vorschriften ausgefüllt werden, können mit dem Grundgesetz vereinbar sein (vgl. BVerfGE 87, 399 <407>). Es ist jedoch erforderlich, dass sich die Voraussetzungen der Strafbarkeit sowie Art und Maß der Sanktion bereits aus dem Blankettgesetz selbst mit hinreichender Deutlichkeit ablesen lassen (vgl. BVerfGE 14, 245 <252>; 75, 329 <342>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 15. Oktober 1990 - 2 BvR 385/87 -, NJW 1992, S. 35). Knüpft ein Ordnungswidrigkeitentatbestand an den Erlass eines Verwaltungsakts an, so hat das Gesetz Typus und Regelungsumfang der betreffenden Verwaltungsakte jedenfalls so weit festzulegen, wie der Verstoß gegen die entsprechende Verhaltenspflicht strafbewehrt sein soll. Darüber hinaus muss auch der die gesetzliche Regelung ausfüllende Verwaltungsakt in seinem konkreten Regelungsgehalt hinreichend bestimmt sein (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 9. Oktober 2000 - 1 BvR 1627/95 -, GRUR 2001, S. 266 <270>).

Anhand der gesetzlichen Regelung muss der Betroffene die Rechtslage so erkennen können, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag. Die Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Norm erhöhen sich, wenn die Unsicherheit bei der Beurteilung der Gesetzeslage die Betätigung von Grundrechten erschwert (vgl. BVerfGE 83, 130 <145>; 86, 288 <311>; 108, 52 <75>; 110, 33 <53>). Die Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Norm dienen ferner dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen (vgl. BVerfGE 56, 1 <12>; 110, 33 <54>). Dies setzt voraus, dass hinreichend klare Maßstäbe bereitgestellt werden. Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers darf nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung gestellt sein (vgl. BVerfGE 78, 214 <226>). Dem Gesetz kommt im Hinblick auf den Handlungsspielraum der Exekutive eine begrenzende Funktion zu, die rechtmäßiges Handeln des Staates sichern und dadurch auch die Freiheit der Bürger schützen soll (vgl. BVerfGE 110, 33 <54>). Darüber hinaus sollen die Normenbestimmtheit und die Normenklarheit die

113

114

Gerichte in die Lage versetzen, die Verwaltung anhand rechtlicher Maßstäbe zu kontrollieren. Das gilt auch, wenn das Gericht schon vor Ergreifen der Maßnahme oder bei ihrem weiteren Vollzug zur Kontrolle der Verwaltung eingeschaltet wird (vgl. BVerfGE 110, 33 <54 f.>; 113, 348 <377>).

b) Die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Vorschriften genügen diesen Anforderungen. Sie legen Art und Maß möglicher Sanktionen fest. Die Bußgeldandrohung des § 11 LPflegeG knüpft nicht an die gemäß § 9 LPflegeG von den Behörden im Benehmen mit den Trägern der öffentlich geförderten Pflegeeinrichtungen zu treffenden Verfahrensregelungen an, sondern beschränkt sich auf die in § 10 LPflegeG aufgestellten Pflichten der Träger der öffentlich geförderten Pflegeeinrichtungen. Diese beinhalten die Pflicht, jeden freiwerdenden öffentlich geförderten Platz unverzüglich zu melden (vgl. § 10 Nr. 1 und § 11 Nr. 1 LPflegeG). Das Tatbestandsmerkmal „unverzüglich“ ist hinreichend bestimmt und dessen Auslegung durch ständige Rechtsprechung geklärt. 115

Die Bußgeldandrohung für denjenigen, der entgegen der Pflicht nach § 10 Nr. 2 LPflegeG trotz Vorliegens von Anträgen der Zielgruppe gemäß § 8 LPflegeG die Pflegeheimplätze mit Personen belegt, die die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllen, ist ebenfalls hinreichend bestimmt. 116

Aus dem Regelungszusammenhang der § 10 und § 11 LPflegeG sowie aus der Überschrift zu § 10 LPflegeG („Pflichten der Träger von öffentlich geförderten Pflegeeinrichtungen“) ergibt sich, dass sich die bußgeldbewehrte Pflicht nur auf öffentlich geförderte Pflegeheimplätze erstreckt. Die Meldepflicht des § 10 Nr. 1 LPflegeG bezieht sich ausdrücklich auf freiwerdende öffentlich geförderte Plätze. Alle anderen Pflichten knüpfen hieran an. 117

Die Zielgruppe ist in § 8 Abs. 1 Sätzen 1 und 2 LPflegeG hinreichend gesetzlich konkretisiert. 118

Die bußgeldbewehrte Pflicht zur richtigen, vollständigen und rechtzeitigen Auskunftserteilung (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 LPflegeG) ist ebenfalls hinreichend klar bestimmt. 119

6. Dem Land Brandenburg fehlt auch nicht die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass der angegriffenen Regelungen des Landespflegegesetzes. 120

Die Länder haben bereits aufgrund Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG die originäre Gesetzgebungskompetenz für Angelegenheiten der Daseinsvorsorge auf dem Gebiet der Pflege, weil das Grundgesetz dem Bund diesbezüglich keine Kompetenz verliehen hat. § 9 SGB XI enthält somit keine neue Kompetenzzuweisung an die Länder für die Vorhaltung einer ausreichenden pflegerischen Versorgungsstruktur und die Förderung der Pflegeeinrichtungen (vgl. auch BSGE 88, 215 <221 und 223>; Kraher, in: LPK-SGB XI, 2. Aufl. 2003, § 9 Rn. 6). Hierbei handelt es sich weder um eine rahmenrechtliche Regelung gemäß Art. 75 a.F. GG noch liegt eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gemäß Art. 74 GG vor. Hinsichtlich der Finan- 121

zierung enthält das Grundgesetz in Art. 74 Nr. 19a eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze; die wirtschaftliche Sicherung von Pflegeeinrichtungen ist im Katalog des Art. 74 GG nicht enthalten. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, der die konkurrierende Gesetzgebung auf das Gebiet der „Sozialversicherung“ erstreckt, die gemäß § 4 Abs. 1 und § 21a SGB I auch die soziale Pflegeversicherung erfasst, bietet dem Bundesgesetzgeber ebenfalls keine Kompetenzgrundlage für die im Zusammenhang mit der Investitionsförderung durch die Länder stehenden Regelungen (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 23. Dezember 1998 - 3 B 22.98 -, NVwZ-RR 1999, S. 316).

Es ist allerdings grundsätzlich ein sozialpolitisches Ziel der Pflegeversicherung, den Sozialhilfebezug der Heimbewohner zu reduzieren (vgl. Klie, VSSR 1999, S. 327 <328>). Die Länder sind jedoch nicht gehindert, über die sich aus § 9 SGB XI ergebenden Obliegenheiten hinaus in den Landespflegegesetzen eigene sozialpolitische Zielsetzungen niederzulegen und etwa das Ziel zu verfolgen, durch finanzielle Förderung der Einrichtungen für sozial tragbare Pflegesätze zu sorgen (BSGE 88, 215 <221 f.>) und dadurch die Sozialhilfebedürftigkeit von Heimbewohnern zu vermeiden (vgl. hierzu Klie, VSSR 1999, S. 327 <331, 334>).

122

Der Landesgesetzgeber war auch zur Schaffung der angegriffenen Bußgeldtatbestände befugt. Das Ordnungswidrigkeitenrecht gehört zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, so dass der Bund auch landesrechtliche Vorschriften bußgeldrechtlich sanktionieren kann (vgl. BVerfGE 27, 18 <32 ff.>; 31, 141 <144>). Da der Bund insoweit von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat, verblieb dem Land die Gesetzgebungsbefugnis (Art. 72 Abs. 1 GG).

123

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin handelt es sich auch nicht um eine sozialhilferechtliche gesetzliche Zwangsmaßnahme, für die allerdings der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 a.F. GG insoweit ausgeübt hat, als er bußgeldbewehrte Pflichten gegenüber Leistungsempfängern und bestimmten Dritten, zum Beispiel früheren Arbeitgebern und anderen Leistungserbringern (vgl. § 63 SGB II) aufgestellt hat. Diese betreffen jedoch allein Verhaltensanforderungen, die für den Bezug von Sozialleistungen entscheidend sind, nicht aber Regelungen, die auf die Verhinderung des Eintritts von Sozialhilfebedürftigkeit gerichtet sind, so dass es dem Landesgesetzgeber unbenommen bleibt, entsprechende förderungsbezogene Mitwirkungspflichten der Einrichtungsträger bußgeldbewehrt auszustatten.

124

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

125

Broß

Lübbe-Wolff

Gerhardt

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 17. Oktober 2007 - 2 BvR 1095/05

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 17. Oktober 2007 - 2 BvR 1095/05 - Rn. (1 - 125), http://www.bverfg.de/e/rk20071017_2bvr109505.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20071017.2bvr109505