

**Titel:**

**Heimaufsichtliche Anordnungen aufgrund festgestellter Mängel**

**Normenkette:**

AVPfleWoqG § 15 Abs. 1 S. 3, § 51 Abs. 4

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

PfleWoqG Art. 3 Abs. 2, Art. 11 Abs. 1, Art. 13 Abs. 2, Abs. 5

VwGO § 80 Abs. 5

VwZVG Art. 31, Art. 36

**Leitsätze:**

1. Art. 13 Abs. 5 PfleWoqG bewertet das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung einer Anordnung nach Art. 13 PfleWoqG regelmäßig höher als das Interesse des Trägers einer Einrichtung an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfes und dem damit verbundenen effektiven Rechtsschutz. Diese gesetzliche Wertung hat gerade bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens erhebliches Gewicht. (Rn. 48) (redaktioneller Leitsatz)
2. Bei dem sowohl in Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PfleWoqG als auch in § 15 Abs. 1 S. 3 AVPfleWoqG verwendeten Begriff „ausreichend Personal“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der gerichtlich in vollem Umfang überprüfbar ist. (Rn. 58) (redaktioneller Leitsatz)
3. Bei der Frage, ob „ausreichend“ Personal in diesem Sinne vorhanden ist, ist von der Vermeidung potenzieller Gefährdungen der Bewohnerinnen und Bewohner auszugehen. Hierzu gehört auch, in Notfällen Unterstützung zu leisten und die erforderlichen Entscheidungen zu treffen. (Rn. 64) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Heimrecht, erhebliche Mängel, Anordnungen, stationäre Einrichtung für volljährige behinderte Menschen, ausreichend Personal bei Nacht, unbestimmter Rechtsbegriff, Nachtwache, Nachtbereitschaft, Hörkontrollen, Abweichungsantrag, Ermessensausübung, Time-Out-Raum, Kriseninterventionsraum, bauliche Ausstattung, gesundheitsschutzrechtliche Vorgaben, Bestimmtheit einer Anordnung, Auskünfte des Trägers der Einrichtung, Zwangsgeldandrohung, Unbestimmtheit, Fristsetzung, Heimaufsicht, Mängel, ausreichend Personal, behinderte Menschen, Bestimmtheit, vorläufiger Rechtsschutz

**Fundstelle:**

BeckRS 2023, 14724

**Tenor**

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage vom 3. Januar 2023 im Verfahren W 3 K 23.19 gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 1. Dezember 2022 wird hinsichtlich dessen Ziffer 7 Satz 1, hinsichtlich dessen Ziffer 8, soweit sich diese auf Ziffer 7 Satz 1 bezieht, und hinsichtlich dessen Ziffern 10.1., 10.3. und 10.4. angeordnet.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

II. Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin zu 11/20, der Antragsgegner zu 9/20.

III. Der Streitwert wird auf 101.238,08 EUR festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Die Antragstellerin betreibt eine stationäre Einrichtung für Menschen mit Behinderung oder Mehrfachbehinderung. Die Beteiligten streiten um diesbezügliche Anordnungen des Antragsgegners aufgrund von Mängeln, die dieser im Rahmen der Überwachung festgestellt hat.

2

Die stationäre Einrichtung der Antragstellerin umfasst verschiedene Wohnbereiche für Menschen mit Mehrfachbehinderung, u.a. auch die sozialtherapeutischen Wohngruppen S\* ... A, S\* ... B und ...8. Zudem werden tagesstrukturierende Maßnahmen für Menschen mit Behinderung innerhalb und außerhalb der Einrichtung sowie verschiedene Therapien angeboten.

### 3

Die Leistungsvereinbarung zwischen der Antragstellerin und dem zuständigen Sozialhilfeträger, dem Bezirk Unterfranken, vom 28. Februar 2014 für die sozialtherapeutischen Gruppen benennt als Zielgruppe (Personenkreis)

- erwachsene Menschen mit geistiger Behinderung und/oder Mehrfachbehinderung gemäß § 53 SGB XII, die wegen ihrer Behinderung der Hilfe in einer vollstationären Wohnform mit integrierter Tagesbetreuung (Förderstätte). (sic)
- Menschen, für die die bisher vorhandenen Wohnformen nicht geeignet sind und für die auch die wiederholte Behandlung in einer psychiatrischen Klinik keine Lösung der vorhandenen Probleme auf lange Sicht darstellt.
- Menschen, die neben ihrer geistigen Behinderung schwerwiegende Verhaltensproblematiken zeigen und/oder zusätzlich psychisch erkrankt sind.
- Menschen, die sich in ihrem bisherigen Lebensbereich als schwer therapiebar erwiesen haben.
- Menschen, bei denen zu erwarten ist, dass eine kleinere Gruppe sich positiv auf ihre Verhaltensweisen auswirkt.

### 4

Die Leistungsvereinbarung sieht insgesamt 15 Plätze für Personen mit den Hilfebedarfsgruppen 4 und 5 vor. Als Betreuungszeit ist u.a. „Nachtdienst (Nachtwache)“ von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr vorgesehen. Individuelles Ziel der Einrichtung ist es, den Menschen mit Behinderung die individuell erforderliche Hilfe und Unterstützung zu geben, um eine Begleitung, Beratung, Weiterentwicklung, Förderung, Wiedereingliederung, Erhaltung oder Lebensabendbegleitung in einem humanen Rahmen zu ermöglichen und zu gewährleisten. Dabei geht es darum, die eigene Persönlichkeit zu entwickeln und zu stärken, größtmögliche Selbständigkeit zu erreichen, soziale Kompetenz für den Einzelnen zu erwerben, kognitive und emotionale Fähigkeiten zu fördern und zu erhalten, Freizeitbereich und Lebensgestaltung zu begleiten, bei Krisensituationen Sicherheit und Hilfen zu vermitteln sowie bei der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft Hilfestellung zu leisten (vgl. Ziffer 4.1 der Leistungsvereinbarung). Als Personalausstattung ist u.a. eine „Nachtwache“ mit dem Personalschlüssel 1 zu 12 vereinbart (Ziffer 5.1.3 der Leistungsvereinbarung). Die Leistungsvereinbarung wurde zuletzt am 25. Februar 2021 im Wesentlichen unverändert verlängert.

### 5

Aufgrund einer Beschwerde der Angehörigen eines Bewohners der Gruppe S\* ... B nahm der Antragsgegner am 21. Juli 2022 eine anlassbezogene Begehung der Einrichtung vor. Aus einem diesbezüglichen Vermerk des Antragsgegners ergibt sich u.a. Folgendes: Die Bewohnerinnen und Bewohner zeigten zum Großteil sehr stark herausforderndes Verhalten wie Auto- und Fremdaggressionen, aber auch Kotschmierer und Verhalten, welches mit Sachbeschädigung oder normabweichendem Umgang mit Gegenständen einhergehe. Die in den Gruppen S\* ... A und S\* ... B vorhandenen Time-Out-Räume wiesen keine Polsterung an den Wänden auf. Aus den Protokollen sei herauszulesen, dass der Bewohner Herr A. beim Einschluss in den Time-Out-Raum gegen Tür und Wände schlage. Es werde dahingehend beraten, zur Vorbeugung von Verletzungen die Wände zu polstern. Gemäß den Angaben des Wohnbereichsleiters erfolge in der Nacht der Zimmereinschluss der Bewohnerinnen und Bewohner. Es gebe im Nachbarhaus eine Nachtbereitschaft, welche drei Mal in der Nacht die Wohngruppen besuche und teilweise nur eine „Hörprobe“ mache. Ein Antrag bzw. ein Bescheid auf Abweichung gemäß § 51 Abs. 4 und Abs. 6 AVPfleWoqG i.V.m. § 15 Abs. 1 Satz 3 AVPfleWoqG habe nicht vorgelegen. Im Abschlussgespräch sei umgehend mündlich eine Anordnung wie folgt ausgesprochen worden: „In den Wohngruppen S\* ... A und B müsse die Nachtwache des Förderhauses ab 21. Juli 2022 mindestens jede Stunde einmal eine Sichtkontrolle bei den Bewohnerinnen und Bewohnern durchführen. Maßgeblich ist der Zeitraum, in dem die Zimmertüren der Bewohnerinnen und Bewohner verschlossen sind.“

## 6

Mit Bescheid vom 29. Juli 2022 bestätigte der Antragsgegner u.a. die mündliche Anordnung vom 21. Juli 2022, in den Wohngruppen S\* ... A und B ab dem 21. Juli 2022 mindestens einmal je Stunde durch die Nachtwache eine Sichtkontrolle bei den Bewohnerinnen und Bewohnern durchzuführen, dies in dem Zeitraum, indem die Zimmertüren der Bewohnerinnen und Bewohner verschlossen seien. Zudem wurde ein diesbezügliches Zwangsgeld angedroht für den Fall, dass der Antragsteller der genannten Pflicht nicht mit Ablauf des Tages der Zustellung des Bescheides nachkommt. Dies wurde unter Verweis auf § 15 Abs. 1 Satz 3 und § 16 Abs. 1 AVPfleWoqG damit begründet, in Einrichtungen für volljährige Menschen mit Behinderung könne eine Nachtbereitschaft abweichend von den gesetzlichen Forderungen dann zugelassen werden, wenn die Bewohnerinnen und Bewohner in der Nacht keinen regelmäßigen Hilfe-, Betreuungs- oder Pflegebedarf hätten. Eine solche Abweichung nach § 51 Abs. 4 und 6 AVPfleWoqG bedürfe der vorherigen Zustimmung der Heimaufsicht, welche im vorliegenden Fall nicht gegeben sei. Würden nachts die Zimmertüren verschlossen und seien keine geeigneten Rufglocken vorhanden, bestehe ein solch regelmäßiger Hilfe-, Betreuungs- bzw. Pflegebedarf. Damit sei die nächtlich dreimalige Hörkontrolle nicht ausreichend. Erforderlich seien Sichtkontrollen in kurzen regelmäßigen Zeitabständen. Diese Anordnung sei geeignet, um die Bedürfnisse und die angemessene Qualität der pflegerischen Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner zu schützen. Der Einsatz einer eigenen Nachtwache für die Wohngruppen S\* ... A und B bedeutete das Erfordernis zusätzlichen Personals und führte zu einer weiteren finanziellen Belastung für den Träger.

## 7

Unter dem 16. August 2022 teilte die Antragstellerin dem Antragsgegner mit, es seien Umbelegungen vorgenommen worden, so dass nunmehr die Gruppe S\* ... B nicht mehr belegt sei, sondern lediglich noch die Wohngruppen S\* ... A und ...8. Zudem teilte die Antragstellerin mit, durch die Durchführung der angeordneten Sichtkontrollen werde die Nachtruhe von einzelnen Bewohnerinnen und Bewohnern gestört, der Schlaf-Wach-Rhythmus erheblich beeinflusst und das Wohlbefinden am nächsten Tag negativ beeinflusst. Die derzeitigen Nachtwachen seien den Bewohnerinnen und Bewohnern persönlich nicht bekannt, so dass dies bei den Begegnungen in der Nacht zu Ängsten und Unsicherheiten geführt habe. Beim Personal bestehe die Besorgnis einer Gefährdung im Rahmen der nächtlichen Sichtkontrolle. Die Installation einer Dauernachtwache in der Gruppe Stromboli A sei fehlgeschlagen. Beim Bezirk Unterfranken sei für eine Dauernachtwache die Aufstockung von 2,5 Stellen beantragt worden. Es werde die Installation einer Videoanlage und der Einsatz einer zusätzlichen Fachkraft als Nachtwache vorgeschlagen. Diese könne in der Gruppe S\* ... A vor Ort bleiben und mittels Hörkontrollen und per Videoüberwachung Sichtkontrollen vornehmen, so dass bei eskalierenden Situationen die Nachtwache Hilfe aus dem Nachtwachenteam organisieren könne. Unter dem 26. August 2022 teilte die Antragstellerin mit, unter den Mitarbeitenden finde sich kein Personal, das dazu bereit wäre, allein den Nachtdienst in einer sozialtherapeutischen Wohngruppe zu übernehmen.

## 8

Im Rahmen eines Beratungsgesprächs am 1. September 2022 teilte die Antragstellerin dem Antragsgegner mit, insbesondere in der Gruppe S\* ... A sei es nachts gefährlich, die Türen aufzuschließen und in die Zimmer einzutreten. Deshalb müssten mindestens zwei Nachtwachen vor Ort sein. Den Bewohnerinnen und Bewohnern seien die Mitarbeiter des Nachtteams nicht bekannt, was zusätzlich zu Problemen führe. Nach ausführlicher Diskussion schlug der Antragsgegner eine Übergangslösung bis zum 31. Dezember 2022 dahingehend vor, eine erfahrene Hilfskraft als Nachtwache fest im Gebäude der Gruppen S\* ... A und ...8 zu installieren. Diese müsse jederzeit die Unterstützung einer Fachkraft anfordern können, letztere müsse Sichtkontrollen nach individuellem Bedarf der einzelnen Bewohnerinnen und Bewohnern durchführen. Um dies ordnungsgemäß durchzusetzen, müsse die Antragstellerin einen Antrag auf Abweichung nach § 51 Abs. 4 und Abs. 6 AVPfleWoqG unverzüglich stellen. Die dauerhafte Lösung könne jedoch nur die Nachtwache bestehend aus mindestens einer Fachkraft sein. Im Übrigen wurde festgestellt, dass die Gruppe ...8 von der Gruppe S\* ... A etwa 50 m entfernt gelegen sei.

## 9

Mit Schreiben vom 13. September 2022 teilte die Antragstellerin dem Antragsgegner mit, die Nachtbetreuung in den Wohngruppen S\* ... A und ...8 könnten nicht in der am 1. September 2022 geforderten Form umgesetzt werden. Es werde daher ein Antrag auf Abweichung nach § 51 Abs. 4 und 6

AVPfleWoqG gestellt. Am 15. September 2022 teilte der Antragsgegner dem Antragsteller mit, dieser Antrag könne nicht genehmigt werden.

#### 10

Unter dem 21. September 2022 teilte die Antragstellerin dem Antragsgegner mit, man habe nun eine Fachkraft als Dauernachtwache verpflichtet, die in der Wohngruppe S\* ... A Nachtdienst vor Ort leiste und in Begleitung einer anderweitig eingesetzten Nachtwache drei Mal pro Nacht Sichtkontrollen in der Gruppe S\* ... A und in der 50 m entfernt gelegenen Gruppe ...8 durchführe. Dies erfolge für die Dauer von sieben Nächten, anschließend habe die Fachkraft eine Woche frei, so dass man hier zur bisherigen Lösung zurückkehre.

#### 11

Unter dem 7. Oktober 2022 forderte der Antragsgegner die Antragstellerin dazu auf, einen Abweichungsantrag mit dem im Beratungsgespräch am 1. September 2022 vorgegebenen Inhalt zu stellen.

#### 12

Nach Durchführung weiterer Gespräche unterrichtete die Antragstellerin den Antragsgegner mit Mail vom 19. Oktober 2022 dahingehend, man sei mit dem Bezirk Unterfranken über eine weitere finanzielle Förderung ab dem 1. März 2023 im Gespräch. Der geforderte Antrag auf Abweichung werde seitens der Antragstellerin nicht gestellt. Die dann ordnungsrechtlich erforderliche Anordnung durch den Antragsgegner werde die Antragstellerin durch das Gericht prüfen lassen.

#### 13

Im Rahmen eines Telefongesprächs am 25. Oktober 2022 äußerte sich die Regierung von Unterfranken dem Antragsgegner gegenüber zu Fragen zur Ausstattung eines Time-Out-Raumes und teilte mit, fachlich existierte nichts zu den Anforderungen an dessen Ausstattung.

#### 14

Im Rahmen der Überprüfung freiheitsentziehender Maßnahmen für den Bewohner A. in der Gruppe ...8 führte die Antragstellerin dem Antragsgegner gegenüber am 18. November 2022 aus, am 21. November 2022 erfolge eine Beratung durch die Firma „...“ über die Neugestaltung des Time-Out-Raumes.

#### 15

Am 1. Dezember 2022 erließ der Antragsgegner gegenüber der Antragstellerin einen Bescheid mit folgendem Tenor:

„1. Die mündlichen Anordnungen vom 21. Juli 2022, verschriftlicht in den Ziffern 4 und 5 im Teil A des Bescheides vom 29. Juli 2022, werden mit Wirkung für die Vergangenheit zum 01.09.2022 aufgehoben.

2. Die Ziffern 1.1 und 1.2 im Teil B des Bescheides vom 29.07.2022 werden mit Wirkung für die Vergangenheit zum 01.09.2022 aufgehoben.

...

4. Der Träger der Einrichtung wird verpflichtet mit Ablauf des Tages der Zustellung des Bescheides zu gewährleisten, dass in den sozialtherapeutischen Wohngruppen, S\* ... A und ...8, in der Nacht ausreichend Personal, mindestens eine Kraft je 40 Bewohnerinnen und Bewohner ständig anwesend ist. Hiervon muss mindestens eine pädagogische oder pflegerische Fachkraft für die Gruppenleitung bzw. den Gruppendienst ständig anwesend sein.

5. Die Zustimmung zum Antrag Abweichung nach § 51 Abs. 4 und 6 AVPfleWoqG vom 13.09.2022, ergänzt durch die Schreiben vom 21.09.2022 und 30.09.2022, für die o.g. Einrichtung wird nicht erteilt.

...

7. Der Träger der Einrichtung wird verpflichtet unverzüglich sicherzustellen, dass bei der Benutzung des Time-Out-Raumes in den sozialtherapeutischen Gruppen die gesundheitsschutzrechtlichen Vorgaben erfüllt werden. Die Bewohnerinnen und Bewohner sind durch eine dem jeweils allgemein anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse entsprechende bauliche Ausstattung vor Gesundheitsschäden zu schützen.

8. Die Einleitung der Maßnahmen zu Ziffer 7 sind durch Sachstandsmitteilungen und Nachweise wöchentlich bis jeweils Donnerstag, erstmals am 01.12.2022 zu übersenden; längstens jedoch bis zur vollständigen Erfüllung der Verpflichtung gemäß Ziffer 7 des Bescheids.

...

10. Der Träger der Einrichtung hat die Verpflichtungen und Maßnahmen in den Ziffern 4 und 6 bis 9 des Bescheides umzusetzen. Falls der Träger den genannten Pflichten

10.1. in Ziffer 4 nicht fristgerecht nachkommt, wird mit Ablauf der Frist bzw. spätestens vier Wochen nach Bestandskraft des Bescheids einmalig ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,00 EUR zur Zahlung fällig.

...

10.3. in Ziffer 7 nicht fristgemäß nachkommt, wird mit Ablauf des Tages nach Zustellung des Bescheids bzw. spätestens vier Wochen nach Bestandskraft des Bescheids einmalig ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,00 EUR zur Zahlung fällig.

10.4. in Ziffer 8 nicht fristgemäß nachkommt, wird mit Ablauf der Frist bzw. spätestens vier Wochen nach Bestandskraft des Bescheids einmalig ein Zwangsgeld in Höhe von 500,00 EUR zur Zahlung fällig.

...

11. Der Träger der Einrichtung hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

12. Für diesen Bescheid werden Gebühren in Höhe von 500,00 EUR festgesetzt. Die Auslagen betragen 3,13 EUR. Die Gesamtkosten betragen 503,13 EUR.“

## **16**

Zur Begründung wurde ausgeführt, die Anordnungen, an Stelle einer Nachtwache stündliche Sichtkontrollen in den Bewohnerzimmern der sozialtherapeutischen Gruppen S\* ... A und B zu fördern, hätten nicht zum gewünschten Erfolg geführt. Damit seien die diesbezüglichen Anordnungen insoweit nach Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG mit Wirkung für die Vergangenheit zum 1. September 2022 aufzuheben gewesen. Gleiches gelte für die zugehörigen Zwangsgeldandrohungen.

## **17**

Zur Pflicht nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG, eine angemessene Qualität der pflegerischen Versorgung nach dem allgemein anerkannten Stand der pflegewissenschaftlichen Erkenntnisse sicherzustellen, gehöre es insbesondere, ausreichend fachliches Personal einzusetzen, dies mit der erforderlichen persönlichen und fachlichen Eignung. Nach § 15 Abs. 1 Satz 1 AVPflWoqG dürften betreuende Tätigkeiten nur durch Fachkräfte oder unter angemessener Beteiligung von Fachkräften wahrgenommen werden. Nach § 15 Abs. 1 Satz 3 AVPflWoqG müsse in der Nacht ausreichend Personal, mindestens aber eine Fachkraft ständig anwesend sein. Diese Vorgabe habe die Antragstellerin durch den Einsatz einer Nachtbereitschaft in den sozialtherapeutischen Gruppen nicht erfüllt. In den Wohngruppen S\* ... A und ...8 seien insgesamt 15 Bewohnerinnen und Bewohner in zwei verschiedenen, etwa 50 m voneinander entfernt gelegenen Gebäuden untergebracht. Um die dargestellten personellen Mindestanforderungen zu erfüllen, sei pro Gruppe eine dauerhaft anwesende Nachtwache erforderlich. Dies sei vorliegend nicht der Fall, faktisch stehe lediglich eine Nachtbereitschaft zur Verfügung. Zudem könne bei manchen Bewohnerinnen und Bewohnern bei dauerhafter Anwesenheit einer Nachtwache die Verschlusszeit entbehrlich sein, so dass diese Personen dann ihren Bedürfnissen nachgehen und sich beispielsweise im Gemeinschaftsraum aufhalten könnten. Die Bewohnerinnen und Bewohner hätten keine Möglichkeit, sich bemerkbar zu machen, um gegebenenfalls die Notdurft zu verrichten; sie hätten keine Möglichkeit, einen Notruf abzusetzen. Dies widerspreche grundlegend der Unantastbarkeit der Würde des Menschen. Der Vorschlag der Antragstellerin, eine Dauernachtwache in der Wohngruppe S\* ... A einzusetzen, die unter Beteiligung des Nachtdienstes aus Haus \* drei Mal in der Nacht eine Sichtkontrolle bei den Bewohnerinnen und Bewohner der etwa 50 m auseinanderliegenden Wohngruppen S\* ... A und ...8 durchführen solle, dies jede zweite Woche, erfülle nicht die gesetzlichen Anforderungen an eine Nachtwache. Zudem bestehe gerade in der Nacht ein erhöhter Hilfe-, Betreuungs- und Pflegebedarf, auch aufgrund der nächtlichen freiheitseinschränkenden Maßnahmen. In den den Verschluss der Zimmertüren zur Nachtzeit legitimierenden richterlichen Beschlüssen heiße es, dass „das Personal für den Betreuten stets erreichbar sein muss“. Zwar habe der Antragsgegner aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels und der

angespannten personellen Situation in der Einrichtung eine Übergangslösung vorgeschlagen. Der entsprechende Abweichungsantrag nach § 51 Abs. 4 und 6 AVPfleWoqG habe jedoch dieser Übergangslösung nicht entsprochen und habe deshalb nicht genehmigt werden können. Die problematische Refinanzierung der Nachwachenstellen könne nicht als Argument für deren Nichtbesetzung herangezogen werden. Die Anordnung in Ziffer 4 sei geeignet, erforderlich und das mildeste Mittel. Das öffentliche Interesse zum Schutz der Bewohnerschaft überwiege das wirtschaftliche Interesses der Antragstellerin. Die Bewohnerinnen und Bewohner stünden in einer außerordentlichen Abhängigkeit, in der sie besonderen Schutzes bedürften.

## **18**

Die Antragstellerin habe auf der Grundlage der gesundheitlichen Fürsorgepflicht nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 3 PfleWoqG sicherzustellen, dass sich die Bewohnerinnen und Bewohner bei der Benutzung des Time-Out-Raumes keine Verletzungen zufügen könnten. Zudem müsse die fachliche Konzeption mit der baulichen Umsetzung übereinstimmen. Aufgrund der fehlenden Polsterung der Wände bestehe für die Nutzer des Time-Out-Raumes eine Verletzungsgefahr. Es sei daher erforderlich, den Raum baulich so auszugestalten, dass er ohne Gefahren genutzt werden könne, d.h. dass die Nutzer ihre Aggressionen und ihre Wut ablassen könnten, ohne dass dabei deren Sicherheit durch die baulichen Gegebenheiten verloren gehe. Der Raum sollte entsprechend dem von der Antragstellerin verfolgten Konzept ausgestattet sein. Diene der Raum dem Abbau von Erregungszuständen, sei eine reizarme Gestaltung sinnvoll, beispielsweise durch helle und neutrale Farben, durch die Wahrung der Intimsphäre, durch Transparenz der Überwachung, durch die Vermeidung von Suizid- und Verletzungsmöglichkeiten, durch Sicherheit vor Vandalismus und durch eine angemessene Raumgröße. Dem könne beispielsweise durch eine Polsterung der Tür, der Wände und des Bodens nachgekommen werden. Es sei individuell zu prüfen, ob der Nutzer des Raumes vor der Nutzung die Schuhe ausziehen sollte, weil diese als Waffe dienen oder die Schnürsenkel eine Gefahr bergen könnten. Ebenso sollten Bündel an Hosen beachtet und gegebenenfalls entfernt werden. Eine Installation und Benutzung einer Videokamera solle nur mit vorheriger rechtlicher Abklärung über das Betreuungsgericht erfolgen. Die vollständige Entkleidung vor der Nutzung des Raumes sei kein würdevoller Umgang. Die Anordnungen in Ziffer 7 seien geeignet, um die Würde, die Bedürfnisse und Interessen der den Raum Nutzenden vor Beeinträchtigungen zu schützen. Mildere Mittel seien nicht ersichtlich. Die Anordnung sei angemessen. Das öffentliche Interesse zum Schutz der Bewohnerschaft überwiege das wirtschaftliche Interesse des Trägers, dies aufgrund der Verletzungsgefahr der den Raum Nutzenden. Da es um die körperliche Unversehrtheit gehe, müsse die Ausstattung des Raumes zeitlich ohne schuldhaftes Zögern verändert werden. Um zu überprüfen, ob die diesbezüglichen Qualitätsanforderungen seitens der Antragstellerin sichergestellt seien, seien Sachstandsmittelungen und Nachweise vorzulegen.

## **19**

Zudem machte der Antragsgegner Ausführungen zu den Zwangsgeldandrohungen. Insbesondere sei die Höhe des in Ziffer 10.3 angedrohten Zwangsgeldes angemessen, weil zur Umgestaltung des Time-Out-Raumes kostenpflichtige Handwerker und Materialien bestellt werden müssten; außerdem solle damit verhindert werden, dass der Time-Out-Raum bei Weiternutzung zur gesundheitlichen Beeinträchtigung der Nutzer führen könne. Die Nutzung des Raumes ohne entsprechende geeignete Ausstattung bringe eine Verletzungsgefahr mit sich.

## **20**

Der Bescheid wurde der Antragstellerin am 5. Dezember 2022 per Postzustellungsurkunde zugestellt.

## **21**

Unter dem 5. Dezember 2022 legte das Unternehmen „... ..“ der Antragstellerin ein Angebot für die Ausgestaltung des Time-Out-Raumes in der Gruppe ...8 vor. Dieses beläuft sich auf einen Gesamtbetrag von 17.476,16 EUR.

## **22**

Am 3. Januar 2023 ließ die Antragstellerin im Verfahren W 3 K 23.19 Klage zum Verwaltungsgericht Würzburg erheben mit dem Ziel, die Ziffern 4, 7, 8, 10.1., 10.3., 10.4., 11 und 12 des Bescheides vom 1. Dezember 2022 aufzuheben und den Beklagten unter Aufhebung von Ziffer 5 des Bescheides zu verpflichten, dem Antrag auf Abweichung vom 13. September 2022, ergänzt am 21. September und am 30. September 2022, zuzustimmen.

## **23**

Am 24. Januar 2023 ließ die Antragstellerin im vorliegenden Verfahren im Rahmen eines Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO beantragen,

Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid des Landratsamtes Würzburg, Fachstelle Pflege- und Behinderteneinrichtung Qualitätsentwicklung und Aufsicht vom 1. Dezember 2022 wird angeordnet.

#### **24**

Zur Begründung wurde vorgetragen, es bestünden ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des mit der Klage angefochtenen Bescheids. Im Verlaufe des Kontakts mit dem Antragsgegner habe die Antragstellerin mehrfach darauf hingewiesen, dass die personelle Situation sehr angespannt sei. Deshalb sei die Gruppe S\* ... B nun nicht mehr belegt. Die nächtlichen Sichtkontrollen seien ausgeweitet worden, jede zweite Woche stehe im Rahmen des Nachtdienstes eine Fachkraft zur Verfügung. Mit dem Bezirk Unterfranken gebe es Gespräche zur Finanzierung weiterer Stellen. Dies benötige jedoch Zeit. Die Antragstellerin habe einen Antrag nach § 51 AVPfleWoqG gestellt und am 21. September 2022 einen weiteren Vorschlag als Übergangslösung unterbreitet. Dies sei zu Unrecht abgelehnt worden.

#### **25**

Die Erfolgsaussichten im Rahmen der Hauptsache seien nach summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage größer als die Wahrscheinlichkeit eines Misserfolgs.

#### **26**

Hinsichtlich Ziffer 4 des Bescheides sei auszuführen, dass es der Antragstellerin derzeit aufgrund des Personalmangels nicht möglich sei, in der Nacht ausreichendes Personal zur Verfügung zu stellen. Auch habe der Bezirk Unterfranken die finanziellen Mittel für eine weitere Fachkraft noch nicht frei gegeben. Es könne von der Antragstellerin nicht erwartet werden, innerhalb kürzester Zeit genügend Fachpersonal zur Verfügung zu stellen, wenn dies der Arbeitsmarkt nicht hergebe. Die Antragstellerin habe diesbezüglich alles in ihrer Macht stehende veranlasst. Im Rahmen der Ermessensausübung habe der Antragsgegner die von der Antragstellerin vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten nicht hinreichend berücksichtigt. Hier seien auch die beantragten Abweichungen in den Blick zu nehmen. Es seien sowohl die Finanzierung als auch der Personalengpass zu berücksichtigen. Fehlerhaft sei es, dies nicht in die Abwägung einzustellen. Milderer Mittel sei es, entsprechend den Vorschlägen der Antragstellerin eine befristete Lösung zu erarbeiten. Den Vorgaben hinsichtlich des Time-Out-Raumes komme die Antragstellerin bereits weit überwiegend nach. Demgegenüber genüge Ziffer 7 des Bescheides nicht den Bestimmtheitsgrundsätzen eines Verwaltungsaktes. Wie die angeordneten Vorgaben genau aussehen sollten, sei weder aus dem Tenor noch aus der Begründung des Bescheides ersichtlich. Die Antragstellerin könne gesundheitsrechtliche Vorgaben nur erfüllen, wenn sie wisse, welche Vorgaben hiermit gemeint seien. Offen bleibe die Bedeutung des Begriffs der reizarmen Gestaltung. Die beispielhafte Aufzählung in der Begründung des Bescheides werde von der Antragstellerseite ohnehin berücksichtigt, so dass nicht klar sei, inwieweit hiergegen überhaupt verstoßen werde. Der Antragsgegner gehe auf die individuellen Verhältnisse im vorliegenden Fall nicht ein. Entsprechend könne eine Sachstandsmitteilung und ein Nachweis gemäß Ziffer 8 des Bescheides nicht erfolgen. Nicht ersichtlich sei, was mitgeteilt werden solle, lediglich Informationen zu den Umbaumaßnahmen oder auch zur Nutzung des Raumes.

#### **27**

Grund für die von der Antragstellerin vorgeschlagene personelle Übergangslösung sei die fehlende Bewilligung der erforderlichen Mittel seitens des Bezirks Unterfranken. Die Stellung eines in der Praxis nicht umsetzbaren Abweichungsantrages sei nicht zielführend. Es sei auch nicht möglich, das vorhandene Personal zusätzlich in Nachtwachen einzusetzen. Andernfalls käme es zu einer Unterbesetzung in den Tagschichten.

#### **28**

Bei der Einrichtung handele es sich nicht um eine stationäre Pflegeeinrichtung, vielmehr um eine solche der Eingliederungshilfe. Damit stehe schon infrage, ob der Anwendungsbereich nach Art. 2 PflWoqG überhaupt eröffnet sei.

#### **29**

Der Antragsgegner beantragte,  
den Antrag abzulehnen.

### 30

Dies begründete er damit, dass die Antragstellerin am 30. Juni 2022 die Überlastung angezeigt und dies mit der aufgrund der Corona-Pandemie durchgehend anhaltenden Überlastung auf den Wohngruppen sowie mit einer deutlich erhöhten Krankheitsrate begründet habe. Hinzu komme der allgemeine Fachkräftemangel. Daraufhin habe am 14. Juli 2022 ein Beratungsgespräch stattgefunden. Bei der mündlichen Anordnung vom 21. Juli 2022 habe es sich nicht um eine Zustimmung zu einer Abweichung von der Ist-Vorschrift in Ausübung eines etwaigen Ermessens gehandelt, sondern um ein Entgegenkommen, um im Sinne einer effizienten und schnellen Lösung zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner auf die personell angespannte Situation einzugehen. Da sich herausgestellt habe, dass die mündliche Anordnung keine geeignete Option gewesen sei, habe man sich am 1. September 2022 auf eine Übergangslösung bis zum 31. Dezember 2022 geeinigt, die die Antragstellerin jedoch nie umgesetzt habe.

### 31

Hinsichtlich des Time-Out-Raumes habe die Antragstellerin im Rahmen einer Stellungnahme zu den geplanten Anordnungen mitgeteilt, dass die Firma „... ..“ am 21. November 2022 eine Beratung hierzu durchführen werde. Am 15. Dezember 2022 habe die Antragstellerin mitgeteilt, die Kosten für die Umgestaltung des Time-Out-Raumes seien so beträchtlich, dass sie mit dem Kostenträger im März 2023 mitverhandelt werden würden. Der Antragsgegner habe die Antragstellerin mit Schreiben vom 16. Dezember 2022 zur Neugestaltung des Time-Out-Raumes gemäß deren Wunsch beraten.

### 32

Die Antragstellerin stelle für die beiden Wohngruppen S\* ... A und ...8 mit insgesamt 15 Bewohnerinnen und Bewohner, hiervon 11 mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen, lediglich eine Nachtbereitschaft und keine Nachtwache zur Verfügung. Dies entspreche nicht den gesetzlichen Vorgaben; zudem werde bei einzelnen Bewohnern der eigentliche Anwendungsgrund der freiheitseinschränkenden Maßnahmen nicht beachtet. Darüber hinaus gebe es keine geeignete Rufanlage. Dieser Zustand widerspreche grundlegend der Unantastbarkeit der Würde des Menschen. Die gesetzlich geforderte Nachtwache in § 15 Abs. 1 Satz 3 AVPfleWoqG sei die personelle Mindestvorgabe, um u.a. die Qualitätsanforderung des Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PfleWoqG adäquat erfüllen zu können. Im Übrigen habe kein genehmigungsfähiger Antrag auf Abweichung nach § 51 Abs. 4 und 6 AVPfleWoqG vorgelegen. Ohnehin bestehe angesichts der Einstufung von vier Personen in die Hilfebedarfsgruppe 4 und von zwei Personen in die Hilfebedarfsgruppe 5 ein sehr hoher Betreuungsbedarf.

### 33

Probleme bei der Finanzierung der Stellen hätten für ordnungsrechtliche Anforderungen keine Relevanz. Es gehe vorliegend nicht um zusätzliche Stellen, sondern um gesetzlich vorgegebene Mindestanforderungen. Der Mangel an Pflegekräften sei kein Grund dafür, von den gesetzlichen Mindestanforderungen abzuweichen. Vielmehr müsse die Bewohnerschaft in dem Maße reduziert werden, mit welchen die Mindestanforderungen mit dem vorhandenen Personal erfüllt werden könnten. Demgegenüber habe die Antragstellerin behauptet, genügend Bewerbungen vorliegen zu haben.

### 34

Es seien vorliegend lediglich die gesetzlichen Mindestanforderungen angeordnet worden. Die Anordnung sei hierfür geeignet, mildere Mittel seien nicht ersichtlich. Das wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin müsse dem Interesse der Bewohnerinnen und Bewohner an einer angemessenen Pflege und Betreuung untergeordnet werden.

### 35

Gemäß Art. 3 Abs. 2 Nr. 3 PfleWoqG habe die Antragstellerin aufgrund ihrer gesundheitlichen Fürsorgepflicht sicherzustellen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner sich bei der Benutzung des Time-Out-Raumes keine Verletzungen zufügen können. Zudem müsse die fachliche Konzeption mit der baulichen Umsetzung übereinstimmen. Der Raum solle entsprechend dem vom Träger vorgelegten Konzept ausgestattet sein. Den Anforderungen an eine sichere Gestaltung könne beispielsweise durch eine Polsterung der Tür, der Wände und des Bodens nachgekommen werden. Die Entkleidung eines Bewohners vor der Nutzung des Raumes sei kein würdevoller Umgang. Aufgrund der Beratung durch die Firma „... ..“ zur Ausgestaltung des Time-Out-Raumes hätten hinsichtlich der Umsetzung der Anordnung keine Unsicherheiten bestanden. Die Anordnungen seien geeignet, um die Würde, die Bedürfnisse und Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner vor Beeinträchtigungen zu schützen. Mildere Mittel seien nicht



ersichtlich, ebenso keine Nachteile, die erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg stünden. Das öffentliche Interesse zum Schutz der Bewohnerschaft überwiege die wirtschaftlichen Interessen des Trägers. Zudem sei die Anordnung bestimmt genug, da für die Antragstellerin erkennbar sei, welche Anforderungen sie erfüllen müsse. Nicht nachvollziehbar sei die Behauptung der Antragstellerin, sie wisse nicht, was eine reizarme Gestaltung bedeute. Aus der Begründung des Bescheides sei klar ersichtlich, wie der Raum zu gestalten sei. Ein Träger der Eingliederungshilfe, welcher sozialtherapeutische Wohngruppen betreibe, könne sich nicht auf Unwissenheit zur Ausgestaltung einer reizarmen Umgebung berufen.

#### **36**

Mit Ziffer 8 des Bescheides könne der ordnungsgemäße Betrieb der Einrichtung überprüft werden.

#### **37**

Die Androhung der Zwangsgelder sei ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel zur Durchsetzung der Anordnungen bei Zuwiderhandlung.

#### **38**

Bei der Einrichtung der Antragstellerin handelt es sich um eine stationäre Einrichtung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Satz 1 PflWoqG.

#### **39**

Im Übrigen wird auf das weitere schriftsätzliche Vorbringen der Parteien sowie auf den Inhalt der einschlägigen Verwaltungsakten des Antragsgegners und auf den Inhalt der Gerichtsakte W 3 K 23.19, welche Gegenstand des Verfahrens waren, Bezug genommen.

#### **II.**

#### **40**

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist das Begehren der Antragstellerin, im Rahmen eines Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO die aufschiebende Wirkung der Klage vom 3. Januar 2023 – W 3 K 23.19 – gegen die Ziffern 4, 7, 8, 10.1., 10.3. und 10.4. des Bescheides vom 1. Dezember 2022 anzuordnen.

Demgegenüber ist es nicht Gegenstand des Verfahrens, im Rahmen eines Antrags nach § 123 VwGO eine Anordnung hinsichtlich Ziffer 5 des Bescheides vom 1. Dezember 2022 zu erreichen. Zwar umfasst die Klage im Verfahren W 3 K 23.19 auch das Ziel, den dortigen Beklagten, den hiesigen Antragsgegner, unter Aufhebung von Ziffer 5 des Bescheides zu verpflichten, dem Antrag auf Abweichung nach § 51 Abs. 4 und 6 Verordnung zur Ausführung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes und Weiterbildung in der Pflege und Hebammenkunde vom 27. Juli 2011 (GVBl. 2011, 346), zuletzt geändert mit Verordnung vom 22. Dezember 2020 (GVBl. 2020, 691) – AVPfleWoqG – zuzustimmen; allerdings stellt die anwaltlich vertretene Antragstellerin im vorliegenden Verfahren ausdrücklich lediglich einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO mit einem entsprechend formulierten Antrag. Zudem erwähnt die Bevollmächtigte der Antragstellerin in ihrer Antragsbegründung den beim Antragsgegner gestellten Antrag nach § 51 AVPfleWoqG nur am Rande und benennt in der rechtlichen Argumentation (Ziffer 2 der Antragsbegründung vom 24.01.2023) lediglich die Ziffern 4, 7, 8 und die damit im Zusammenhang stehenden Ziffern 10.1., 10.3. und 10.4.

#### **41**

Dies bedeutet, dass die Antragstellerin die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage vom 3. Januar 2023 zunächst hinsichtlich Ziffer 4 des Bescheides vom 1. Dezember 2022 begehrt, mit welcher der Antragsgegner eine Anordnung hinsichtlich des bei Nacht in den Wohngruppen S\* ... A und ...8 ständig anwesenden Personals ausspricht. Weiterhin begehrt die Antragstellerin die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage hinsichtlich Ziffer 7 des Bescheides vom 1. Dezember 2022. In dieser Ziffer sind zwei voneinander unabhängige Regelungsgegenstände enthalten. Nach Satz 1 dieser Ziffer wird der Träger der Einrichtung verpflichtet, unverzüglich sicherzustellen, dass bei der Benutzung des Time-Out-Raumes (der in anderen Einrichtungen auch als Kriseninterventionsraum bezeichnet wird) in den sozialtherapeutischen Gruppen die gesundheitsschutzrechtlichen Vorgaben erfüllt werden. Hierbei geht es ausdrücklich um eine Anordnung zur Benutzung des Time-Out-Raumes unabhängig von dessen baulicher Ausgestaltung; diese Anordnung gilt unverzüglich. Nach Satz 2 dieser Ziffer sind die Bewohnerinnen und Bewohner durch eine dem jeweils allgemein anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse entsprechende bauliche Ausstattung vor Gesundheitsschäden zu schützen. Hierbei geht es unabhängig von der konkreten Benutzung des Raumes im Einzelfall um dessen bauliche Ausstattung; für die Umsetzung dieser Anordnung macht der Antragsgegner keine zeitlichen Vorgaben. Diese zwei Regelungsgegenstände kommen auch in der

Begründung des Bescheides (Ziffer II. zu Ziffer 7, S. 18 bis 19) zum Ausdruck, wo von den Anordnungen im Plural die Rede ist und zwischen der Benutzung und der baulichen Ausstattung differenziert wird. Diese Regelungen beziehen sich ersichtlich auf den in der Gruppe ...8 vorhandenen Time-Out-Raum, da derjenige in der Gruppe S\* ... B aufgrund der Stilllegung dieser Gruppe nicht zum Einsatz kommt.

#### **42**

Zudem begehrt die Antragstellerin die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen Ziffer 8 des Bescheides. Hiernach erfolgt die Anordnung, die Einleitung der Maßnahmen zu Ziffer 7 durch Sachstandsmitteilungen und Nachweise wöchentlich bis jeweils Donnerstag, erstmals am 1. Dezember 2022 zu übersenden, längstens jedoch bis zur vollständigen Erfüllung der Verpflichtung gemäß Ziffer 7 des Bescheides. Mit dieser Formulierung differenziert der Antragsgegner nicht zwischen den Anordnungen in Ziffer 7 Satz 1 und in Ziffer 7 Satz 2 des Bescheides, so dass sich die Anordnung in Ziffer 8 auf beide in Ziffer 7 enthaltenen Regelungen bezieht. Dies ergibt sich auch aus der Formulierung der Begründung des Bescheides (II., Zu Ziffer 8, S. 19 unten bis S. 20) wo mehrfach von Anordnungen im Plural die Rede ist, allerdings ohne dass hinsichtlich der zu erbringenden Nachweise zwischen Ziffer 7 Satz 1 und Ziffer 7 Satz 2 ausdrücklich differenziert wird.

#### **43**

Darüber hinaus begehrt die Antragstellerin die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage hinsichtlich der in Ziffern 10.1., 10.3. und 10.4. angedrohten Zwangsgelder.

#### **44**

Der vorliegende Antrag ist zulässig, jedoch nur zum Teil begründet. Soweit er sich auf die in Ziffer 4 und auf die in Ziffer 7 Satz 2 des Bescheides vom 1. Dezember 2022 enthaltenen Anordnungen bezieht, hat der Antrag keinen Erfolg. Gleiches gilt, soweit er sich auf die in Ziffer 8 enthaltene Anordnung insoweit, als diese für Ziffer 7 Satz 2 Gültigkeit hat, bezieht. Lediglich soweit es um die in Ziffer 7 Satz 1 und in Ziffer 8, bezogen auf Ziffer 7 Satz 1, des Bescheidstextes enthaltenen Anordnungen sowie um die in den Ziffern 10.1., 10.3. und 10.4. enthaltenen Zwangsgeldandrohungen geht, ist die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen.

#### **45**

Dies ergibt sich aus Folgendem:

#### **46**

1. Nach § 80 Abs. 1 VwGO haben Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO entfällt die aufschiebende Wirkung jedoch in für Landesrecht durch Landesgesetz vorgeschriebenen Fällen, etwa wenn – wie im vorliegenden Fall – die Klage der Antragstellerin gegen den auf Art. 13 Gesetz zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung (Pflege- und Wohnqualitätsgesetz – PflWoqG –) vom 8. Juli 2008 (GVBl. 2008, 346), zuletzt geändert mit Gesetz vom 10. Mai 2022 (GVBl. 2022, 182) gestützten Bescheid vom 1. Dezember 2022 aufgrund der Regelungen des Art. 11 Abs. 5 und des Art. 13 Abs. 5 PflWoqG und des Art. 21a VwZVG von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung entfaltet. Allerdings kann das Gericht gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO auf Antrag die aufschiebende Wirkung im Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO ganz oder teilweise anordnen.

#### **47**

Im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO ist im Rahmen eines Stufensystems zunächst darauf abzustellen, ob der zu vollziehende Verwaltungsakt offensichtlich rechtmäßig oder offensichtlich rechtswidrig ist. Lässt sich schon bei der im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO vorgesehenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage eindeutig feststellen, dass der angefochtene Verwaltungsakt offensichtlich rechtswidrig ist und den Betroffenen in seinen Rechten verletzt, so dass die Hauptsacheklage mit Sicherheit Erfolg haben wird, besteht kein öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes (vgl. Hoppe in Eyermann, VwGO, Kommentar, 16. Aufl. 2022, § 80 Rn. 90). Gegenläufige Interessen können die offensichtliche Rechtswidrigkeit nicht überwinden. Umgekehrt kann der Adressat des Bescheides kein schutzwürdiges privates Interesse daran haben, von der Vollziehung eines offensichtlich rechtmäßigen Verwaltungsaktes verschont zu bleiben, ohne dass es darauf ankommt, ob der Vollzug dringlich ist oder nicht. Kann keine eindeutige Aussage zu der Erfolgsaussicht der Klage gemacht werden, können die tendenziellen Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs, dessen aufschiebende Wirkung angeordnet werden soll, berücksichtigt werden. Gegebenenfalls folgt auf einer

dritten Stufe eine reine Interessenabwägung (vgl. Hoppe, a.a.O., § 80 Rn. 92 bis 93). Hierbei ist allerdings die generalisierende Interessenabwägung des Gesetzgebers zu beachten, der für bestimmte Arten von Entscheidungen zunächst den Vorrang des öffentlichen Vollzugsinteresses statuiert hat (vgl. Hoppe, a.a.O., § 80 Rn. 87; Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 28. Aufl. 2022, § 80 Rn. 166).

#### 48

Im vorliegenden Fall ist diesem in Art. 13 Abs. 5 PflWoqG enthaltenen Interesse die gesetzliche Wertung zu entnehmen, welche einen effektiven Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner von Einrichtungen, die dem Zwecke dienen, ältere Menschen, pflegebedürftige Volljährige oder volljährige Behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen aufzunehmen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 PflWoqG), garantieren soll. Das Gesetz bewertet das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung einer Anordnung nach Art. 13 PflWoqG regelmäßig höher als das Interesse des Trägers einer Einrichtung an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfes und dem damit verbundenen effektiven Rechtsschutz. Diese gesetzliche Wertung hat gerade bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens erhebliches Gewicht (BVerwG, B.v. 25.3.1993 – 1 ER 301/92 – NJW 1993, 3213; B.v. 21.1.1998 – 4 VR 3/97 – NVwZ 1998, 616, 622; B.v. 13.6.2007 – 6 VR 5/07 – NVwZ 2007, 1207, 1209; B.v. 14.4.2005 – 4 VR 1005.04 – BVerwGE 123, 241, 244; BayVGh, B.v. 22.11.2010 – 12 CS 10.2243 – juris Rn. 34; B.v. 29.9.2011 – 12 CS 11.2022 – juris Rn. 73; B.v. 17.12.2008 – 12 CS 08.1417 – juris Rn. 49; B.v. 22.10.2010 – 12 CS 10.2243 – juris Rn. 34). Das Gericht darf daher, soweit eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung des streitgegenständlichen Bescheides und dem privaten Interesse der Antragstellerin an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs geboten ist, die aufschiebende Wirkung grundsätzlich nur dann anordnen, wenn und soweit ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheides bestehen (§ 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO analog).

#### 49

In diesem Zusammenhang ist auf den Zeitpunkt der derzeit letzten Behördenentscheidung, hier also auf den Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Bescheides vom 1. Dezember 2022 abzustellen, soweit die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs geprüft werden. Denn in dieser Hinsicht muss sich der Prüfungs- und Entscheidungszeitpunkt mit dem des Hauptsacheverfahrens decken. Da gegen den streitgegenständlichen Bescheid Widerspruch und Anfechtungsklage zulässig sind, ist also insoweit auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung abzustellen. Soweit das Gericht wegen möglicher offener Erfolgsaussichten des Rechtsmittels gegen den angegriffenen Bescheid allerdings eine eigene Interessenabwägung in den Vordergrund stellen muss, ist diesbezüglich auf die Sachlage im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts abzustellen, das darüber zu befinden hat, ob jetzt ein öffentliches oder überwiegend privates Interesse an der sofortigen Vollziehung besteht und nicht etwa, ob es früher einmal bestanden hat (vgl. zur gesamten Problematik: Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 80 Rn. 105 f.).

#### 50

2. Der Antragsgegner stützt den Bescheid vom 1. Dezember 2022 auf die Vorschriften des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes.

#### 51

Diese Vorschriften sind auf die von der Antragstellerin betriebene stationäre Einrichtung anwendbar. Denn nach Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 PflWoqG ist es Zweck dieses Gesetzes, die Würde sowie die Interessen und Bedürfnisse pflege- und betreuungsbedürftiger Menschen als Bewohnerinnen und Bewohner unter anderem stationärer Einrichtungen vor Beeinträchtigungen zu schützen. Stationäre Einrichtungen im Sinne dieses Gesetzes sind nach Art. 2 Abs. 1 PflWoqG Einrichtungen, die dem Zweck dienen, ältere Menschen, pflegebedürftige Volljährige oder volljährige Behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen im Sinne des § 2 Abs. 1 des Neunten Buchs Sozialgesetzbuch aufzunehmen, ihnen Wohnraum zu überlassen sowie Betreuungs- oder Pflegeleistungen zur Verfügung stellen oder vorzuhalten, die weiterhin in ihrem Bestand von Wechsel sowie Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner unabhängig sind und die entgeltlich betrieben werden. Die stationäre Einrichtung dient im vorliegenden Fall dem Zweck, volljährige behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen aufzunehmen (vgl. Leistungsvereinbarung vom 28.2.2014, Ziffer 2.1, Blatt 57 Behördenakte Ordner Begehung). Damit handelt es sich vorliegend um eine stationäre Einrichtung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 PflWoqG.

#### 52

Nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1 PflWoqG überwachen die zuständigen Behörden – im vorliegenden Fall der Antragsgegner – die stationären Einrichtungen durch wiederkehrende oder anlassbezogene Prüfungen. Sind hierbei Abweichungen von den Anforderungen dieses Gesetzes, also Mängel (Legaldefinition in Art. 12 Abs. 2 Satz 1 PflWoqG) festgestellt worden, soll die zuständige Behörde zunächst den Träger über die Möglichkeit zur Abstellung der Mängel beraten. Werden festgestellte Mängel nach einer derartigen Beratung nicht abgestellt, kann die zuständige Behörde gemäß Art. 13 Abs. 1 Satz 1 PflWoqG gegenüber dem Träger Anordnungen erlassen, die zur Beseitigung einer eingetretenen oder Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner, zur Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohner obliegenden Pflichten oder zur Vermeidung einer Unangemessenheit zwischen dem Entgelt und der Leistung der stationären Einrichtung erforderlich sind. Werden erhebliche Mängel festgestellt, können derartige Anordnungen gemäß Art. 13 Abs. 2 PflWoqG sofort ergehen.

### 53

3. Auf dieser Grundlage hat der vorliegende Antrag, soweit er sich auf die Ziffern 4 und 7 Satz 2 sowie auf Ziffer 8 hinsichtlich dessen Bezug zu Ziffer 7 Satz 2 des Bescheidstensors bezieht, keinen Erfolg.

### 54

a) Die in Ziffer 4 des Bescheidstensors enthaltene Anordnung erweist sich im Rahmen der summarischen Überprüfung als offensichtlich rechtmäßig.

### 55

Aus der Zusammenschau von der in Ziffer 4 des Bescheidstensors und der in Gründe II., Zu Ziffern 4 und 5 (S. 10 bis S. 15 des Bescheides) enthaltenen Formulierungen ergibt sich eindeutig die Anordnung, mit Ablauf des Tages der Zustellung des Bescheides zu gewährleisten, dass sowohl in der Gruppe S\* ... A als auch in der Gruppe ...8 nachts (20:30 Uhr bis 6:30 Uhr) jeweils eine pädagogische oder pflegerische Fachkraft als Nachtwache dauerhaft anwesend ist. Zwar ist Ziffer 4 des Bescheidstensors insoweit nicht eindeutig formuliert, als die Gruppe S\* ... A und die Gruppe ...8 jeweils separat zu betrachten sind und jeweils mit einer eigenen entsprechenden Fachkraft als Nachtwache auszustatten sind; allerdings ergibt sich dies aus der Begründung des Bescheides, die wie folgt formuliert ist: „Die Gebäude würden laut Mail vom 21.09.2022 etwa 50 m voneinander entfernt liegen. Aufgrund der vorgenannten Gründe ist es notwendig die personelle Mindestanforderung von einer Kraft je 40 Bewohnerinnen und Bewohner sowohl in der Gruppe S\* ... A als auch ...8 zu erfüllen, so dass zwei Nachtwachen erforderlich sind. Eine Nachtwache muss im Vergleich zu einer Nachtbereitschaft dauerhaft anwesend sein“. Damit ist der Regelungsgehalt von Ziffer 4 des Bescheidstensors eindeutig erkennbar; es ist nicht erforderlich, dass sich der Inhalt eines Verwaltungsaktes allein aus dem Anordnungssatz, dem verfügenden Teil, präzise ergibt; vielmehr sind die den Beteiligten bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umstände sowie vor allem die dem Verwaltungsakt beigefügte Begründung zur Auslegung des Regelungsinhalts heranzuziehen (Tegethoff in Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 23. Aufl. 2022, § 37 Rn. 6 mit zahlreichen weiteren Nachweisen).

### 56

Der Antragsgegner stützt die Anordnung in Ziffer 4 des Bescheides auf Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG i.V.m. § 15 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 AVPflWoqG.

### 57

Gemäß Art. 3 Abs. 2 PflWoqG haben der Träger und die Leitung einer derartigen stationären Einrichtung verschiedene im Einzelnen benannte Qualitätsanforderungen an deren Betrieb sicherzustellen. Dies betrifft nach § 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG unter anderem auch die angemessene Qualität der pflegerischen Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner, wozu insbesondere auch der Einsatz ausreichend fachlich geeigneten Personals gehört. Zudem hat der Träger einer stationären Einrichtung nach Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG sicherzustellen, dass Pflege- und Betreuungskräfte in ausreichender Zahl und mit der für die von ihnen zu leistende Tätigkeit erforderlichen persönlichen und fachlichen Eignung vorhanden sind. Die zur Durchführung dieses Gesetzes nach Art. 25 PflWoqG erlassene Ausführungsverordnung zum Pflege- und Wohnqualitätsgesetz schreibt in ihrem § 15 Abs. 1 Satz 1 vor, dass betreuende Tätigkeiten nur durch Fachkräfte oder unter angemessener Beteiligung von Fachkräften wahrgenommen werden dürfen. Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 AVPflWoqG muss in der Nacht ausreichend Personal, mindestens aber eine Fachkraft ständig anwesend sein, um die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner entsprechend dem fachlichen Konzept und der Bewohnerstruktur der stationären Einrichtung sicherzustellen. Nach § 15 Abs. 4

AVPfleWoqG hat der Träger einer stationären Einrichtung durch Personaleinsatzplanung sicherzustellen, dass auch kurzfristige Ausfälle von Betreuungskräften unverzüglich ausgeglichen werden.

## 58

Bei dem sowohl in Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG als auch in § 15 Abs. 1 Satz 3 AVPfleWoqG verwendeten Begriff „ausreichend Personal“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der gerichtlich in vollem Umfang überprüfbar ist (vgl. hierzu allgemein: Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 40 Rn. 147 ff. m.w.N.; Philipp in Philipp, Pflege- und Wohnqualitätsgesetz Bayern, 2015, Ziffer C II 2 m.w.N.). Den zuständigen Behörden – hier der FQA des Landratsamts Würzburg – steht bei der Anwendung dieses Begriffes auch kein Beurteilungsspielraum zu. Denn Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG überträgt die Letztentscheidungsbefugnis für die Auslegung und Anwendung normativer Regelungen den Verwaltungsgerichten. Ein Beurteilungsspielraum der Verwaltung mit der Folge einer nur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle muss zum einen im Gesetz angelegt sein, d.h. sich durch dessen Auslegung mit hinreichender Deutlichkeit ermitteln lassen. Zum anderen muss die Bestimmung des Bedeutungsgehalts einer Rechtsnorm so vage und ihre fallbezogene Anwendung so schwierig sein, dass die gerichtliche Kontrolle wegen der hohen Komplexität oder der besonderen Dynamik der geregelten Materie an die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung stößt. Es reicht nicht aus, dass eine rechtliche Würdigung auf der Grundlage eines komplexen Sachverhalts, etwa aufgrund unübersichtlicher und sich häufig ändernder Verhältnisse, zu treffen ist. Hinzu kommen muss, dass die Gerichte die Aufgabe, die entscheidungsrelevanten tatsächlichen Umstände festzustellen und rechtlich zu bewerten, selbst dann nicht bewältigen können, wenn sie im gebotenen Umfang auf die Sachkunde der Verwaltung zurückgreifen oder sich auf andere Weise sachverständiger Hilfe bedienen (st.Rspr., vgl. z.B. BVerwG, U.v. 25.8.2016 – 5 C 54/15 – juris, Rn. 27; U.v. 17.12.2015 – 5 C 8.15 – NJW 2016, 1602 Rn. 28 m.w.N.).

## 59

Gemessen daran unterliegen die Verwaltungsgerichte hinsichtlich der Auslegung und Anwendung des in Rede stehenden Merkmals keinen Beschränkungen. Die Feststellung, wie viele Pflegekräfte nachts ständig anwesend sein müssen, um die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner entsprechend dem fachlichen Konzept und der Bewohnerstruktur der stationären Einrichtung sicherzustellen, ist weder von hoher Komplexität noch von einer besonderen Dynamik gekennzeichnet. Sie verlangt auch keine fachspezifischen, besondere Sachkunde oder Erfahrungen voraussetzenden Wertungen (vgl. insoweit BVerwG, U.v. 9.7.2008 – 9 A 14.07, BVerwGE 131, 274 Rn. 64 ff.). Den Gerichten ist es ohne weiteres möglich, die Entscheidungen der FQA anhand des fachlichen Konzepts und der Bewohnerstruktur der stationären Einrichtung nachzuvollziehen.

## 60

Die genannten Vorschriften enthalten somit eine allgemein gefasste Mindestanforderung, die ihren aktuellen und auf den konkreten Fall bezogenen Verpflichtungsgehalt erst durch die individuellen Gegebenheiten der jeweiligen stationären Einrichtung und durch die durch die individuellen Bedürfnisse und Möglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner bedingten Betreuungs- und Pflegeanforderungen entfalten (Burmeister/Gaßner/Mälzer/Müller, Bayerisches Pflege- und Wohnqualitätsgesetz, 2. Aufl. 2015, § 15 AVPfleWoqG, Rn. 3; Friedrich in Philipp, Pflege- und Wohnqualitätsgesetz Bayern, 2015, Ziffer B II 3). Insbesondere ist zu beachten, dass § 15 Abs. 1 Satz 3 AVPfleWoqG nur die vom jeweiligen Einrichtungsträger zu erfüllenden personellen Mindestanforderungen vorgibt und damit lediglich die Untergrenze einer noch zulässigen Personalausstattung abbildet. Diese personellen Mindestvoraussetzungen sind nicht mit einer regelmäßig anzustrebenden Normalausstattung gleichzusetzen (VG München, U.v. 19.1.2017 – M 17 K 16.2392 – juris, Rn. 42 m.w.N.).

## 61

Um den unbestimmten Rechtsbegriff „ausreichend Personal“ zu konkretisieren, hat das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege unter dem 8. Januar 2015 eine Verwaltungsvorschrift (Az. 43b-G8300-2014/907-1, Gliederungsnr. 2175-G) erlassen und hierzu unter dem 10. Juni 2015 Ausführungen zur Umsetzung (Az. G43-G8300-2014/907-25) gemacht. Diese bezieht sich ersichtlich auf die Festlegung eines Nachtwachenschlüssels mit Blick auf ältere Menschen und pflegebedürftige Volljährige; ihre Entscheidungskriterien sind aber auch auf stationäre Einrichtungen für volljährige behinderte Menschen anwendbar. Nach dieser Verwaltungsvorschrift (vgl. VV v. 8.1.2015, Ziffer 2) erachtet das Ministerium als noch ausreichend einen Nachtwachenschlüssel von einer Pflegekraft für 30 bis 40 Bewohnerinnen und Bewohner und führt aus, bei Nichtbeachtung dieses Schlüssels sei im Kontext der tatsächlich vorhandenen

Arbeitskraft bei einer einzelnen Nachtwache im Zusammenhang mit dem weiteren Anstieg des Anteils dementiell erkrankter Menschen sowie der multimorbiden Pflegebedürftigkeit von einer potentiellen Gefährdung der Bewohnerinnen und Bewohner auszugehen. Für die Entscheidung, wann eher ein Personalnachtschlüssel von 1:30 eingefordert werden soll, wird die Orientierung an fünf im Einzelnen benannten Indikatoren vorgegeben. In den Ausführungen zur Umsetzung vom 10. Juni 2015 wird darauf hingewiesen, dass die eingesetzte Kraft in der Lage sein muss, den zu erwartenden Betreuungs- und Pflegebedarf zu decken sowie im Notfall allein ausreichende Unterstützung zu leisten und erforderliche Entscheidungen zu treffen. Zu beachten ist nach diesen Ausführungen auch, dass bei Bewohnern, die nicht in der Lage sind, sich über das Rufsystem mitzuteilen, akute Problemlagen häufig erst mit gewisser Zeitverzögerung beim Betreten des Zimmers festgestellt werden.

## 62

Mit diesen Verwaltungsvorschriften kann die Verwaltung als norminterpretierende Richtlinien für eine einheitliche Handhabung des gesetzlich vorgegebenen unbestimmten Rechtsbegriffs „ausreichend Personal“ sorgen. Allerdings sind die Gerichte an derartige verwaltungsinterne Vorgaben nicht gebunden (Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Komm., 10. Aufl. 2023, § 40 Rn. 156 m.w.N.). Dennoch können sich auch die Gerichte an diesen Verwaltungsvorschriften orientieren, wenn sich kein Hinweis darauf ergibt, dass sie den richtigen Inhalt des unbestimmten Rechtsbegriffs verfehlen (Sachs, a.a.O., Rn. 156).

## 63

Bei der Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs „ausreichend Personal“ ist zunächst auf den Zweck der Vorgaben abzustellen.

## 64

Das Pflege- und Wohnqualitätsgesetz ist als Schutzgesetz zu Gunsten der Bewohnerinnen und Bewohner von stationären Einrichtungen konzipiert. Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG benennt als Grund für die Vorschrift, ausreichend (fachlich geeignetes) Personal einzusetzen (vgl. die Formulierung „um ... zu“), die Achtung der Menschenwürde, die Ermöglichung einer nach Art und Umfang der Betreuungsbedürftigkeit angemessenen Lebensgestaltung, die Gewährleistung einer humanen und aktivierenden Pflege, die Gewährung der erforderlichen Hilfen und die Anwendung ausschließlich unerlässlicher freiheitseinschränkender Maßnahmen. Weiterhin nennt § 15 Abs. 1 Satz 1 AVPflWoqG als Grund für die Vorgabe, nachts müsse ausreichend Personal anwesend sein, die Sicherstellung der Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner entsprechend dem fachlichen Konzept und der Bewohnerstruktur der stationären Einrichtung. Unter Berücksichtigung dieser Tatsachen und der in Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG gesetzten Ziele, die mit dem Einsatz von ausreichendem Personal erreicht werden sollen, ist bei der Frage, ob „ausreichend“ Personal in diesem Sinne vorhanden ist, von der Vermeidung potentieller Gefährdungen der Bewohnerinnen und Bewohner auszugehen. Hierzu gehört auch, in Notfällen Unterstützung zu leisten und die erforderlichen Entscheidungen zu treffen. Die Umsetzungshinweise des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 10. Juni 2015 nennen als Beispiele hierfür zu Recht Notfälle wie Stürze, „entgleister“ Diabetes Mellitus, Schlaganfall und Herzinfarkt oder auch plötzlich auftretendes hohes Fieber. Hinzu kommt vor allem bei dementen Personen oft ein nicht vorhersehbarer nächtlicher Bewegungsdrang, der auch andere Bewohnerinnen und Bewohner beeinträchtigen kann. Derartige Notfälle können auch in einer stationären Einrichtung für volljährige behinderte Menschen auftreten, außerdem auch weitere Notfälle, die auf den durch die Behinderung hervorgerufenen Einschränkungen beruhen. Dies gilt insbesondere auch bei einer Hilflosigkeit der Bewohnerinnen und Bewohner, die dazu führt, dass sie nicht dazu in der Lage sind, ein Notrufsystem zu nutzen. Derartige Notfälle sind nicht verhinderbar; allerdings müssen sie so schnell wie möglich erkannt werden und es muss ihnen so zügig wie möglich mit angemessenen Maßnahmen begegnet werden können, dass kein vermeidbarer Schaden entsteht und die Menschenwürde gewahrt bleibt. Dies muss neben der regulären Versorgung bei Nacht, die über eine reine Kontrollfunktion hinausgeht und sich an den individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner orientiert, gewährleistet sein.

## 65

Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben und der Erwägungen des Gerichts sowie unter Zugrundelegung der Bewohnerstruktur der Einrichtung, deren räumlicher Gegebenheiten und deren fachlichen Konzepts gelangt das Gericht zu der Erkenntnis, dass der Antragsgegner der Antragstellerin zu Recht angeordnet hat, sowohl in der Wohngruppe S\* ... A als auch in der Wohngruppe ...8 der von der Antragstellerin betriebenen Einrichtung mit Ablauf des Tages der Zustellung des Bescheides zu

gewährleisten, dass nachts zwischen 20:30 Uhr und 6:30 Uhr jeweils eine pädagogische oder pflegerische Fachkraft als Nachtwache dauerhaft anwesend ist. Denn die Antragstellerin hat die oben genannten gesetzlich vorgeschriebenen Vorgaben zum Personaleinsatz bei Nacht in einer stationären Einrichtung ersichtlich nicht eingehalten.

#### **66**

Die beiden sozialtherapeutischen Gruppen S\* ... A und ...8 sind räumlich in zwei verschiedenen Gebäuden untergebracht, die in einer Entfernung von etwa 50 m voneinander gelegen sind (vgl. hierzu auch den Lageplan Hauptakte Begehung Blatt 22, in welchem die Gruppe S\* ... A als Gruppe ...9 A bezeichnet wird). Auf der Grundlage der oben dargestellten Materialien zur Auslegung des Begriffs „ausreichend Personal“ ist der Antragsgegner zu Recht davon ausgegangen, dass jede der beiden Wohngruppen für sich betrachtet werden muss und dass nicht dieselbe Pflegekraft gleichzeitig für beide Gruppen verantwortlich sein kann. Dies ergibt sich daraus, dass die eingesetzte Pflegefachkraft in der Lage sein muss, den regelmäßig vorhandenen, jedoch unvermittelt auftretenden Pflege- und Betreuungsbedarf unverzüglich wahrzunehmen, zu decken sowie in plötzlich und unvorhersehbar auftretenden Notfällen sofort zur Stelle zu sein, um ausreichende Unterstützung zu bieten und um die erforderlichen Entscheidungen zu treffen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der beiden Gruppen nach den Angaben der Antragstellerin nicht in der Lage sind, eine – ohnehin nicht vorhandene – Notrufanlage zu betätigen. Dies macht deutlich, dass der Begriff „ausreichend Personal“ die dauerhafte und ununterbrochene Anwesenheit je einer Pflegefachkraft in jeder der beiden Gruppen erfordert. Hierbei muss es sich jeweils um eine Fachkraft handeln. Dies ergibt sich aus § 15 Abs. 1 Satz 3 AVPfleWoqG. Auch diesbezüglich ist es nicht hinreichend, lediglich eine einzige Fachkraft für beide Gruppen einzusetzen und zusätzlich beispielsweise eine Hilfskraft. Denn aufgrund der oben dargestellten Unvorhersehbarkeit von Notsituationen muss die Fachkraft mit ihren besonderen für die Bewältigung von Notsituationen erforderlichen Kenntnissen jederzeit unverzüglich zur Verfügung stehen und nicht erst einen Fußweg von 50 m von der anderen Gruppe zu bewältigen haben.

#### **67**

Zwar sieht die Leistungsvereinbarung der Antragstellerin mit dem Bezirk Unterfranken eine Nachtwache, also einer dauerhaft vorhandene Pflegeperson mit einem Personalschlüssel von 1 zu 12 vor; allerdings kann hieraus nicht abgeleitet werden, die Antragstellerin müsse bei Nacht lediglich pauschal eine Pflegekraft für 12 in den sozialpädagogischen Gruppen betreuten Bewohnerinnen und Bewohner einsetzen, so dass dies bei – am 1. Dezember 2022 – 11 Personen (6 in der Gruppe S\* ... A, 5 in der Gruppe ...8) hinreichend gewesen wäre. Denn die Leistungsvereinbarung enthält keinerlei Vorgaben für die räumliche Unterbringung der insgesamt 15 vorgesehenen Pflegeplätze. Teilt die Antragstellerin diese Pflegeplätze räumlich in einer Art und Weise auf, dass sie nicht alle von einer einzigen Pflegefachkraft gleichzeitig im Blick behalten werden können, so liegt dies allein in ihrem Verantwortungsbereich.

#### **68**

Damit ist festzuhalten, dass die Antragstellerin gesetzlich dazu verpflichtet ist, in jeder einzelnen der beiden sozialtherapeutischen Gruppen bei Nacht je eine Pflegefachkraft ohne Unterbrechung als Nachtwache einzusetzen. Ob dies auch bei einer fiktiven Gruppengröße von 40 Bewohnerinnen und Bewohner – wie in Ziffer 4 des Bescheides benannt – gilt oder ob bei einer derartigen Größe einer Gruppe unter Berücksichtigung des besonders hohen Betreuungsbedarfs der Bewohnerinnen und Bewohner und angesichts des vereinbarten Betreuungsschlüssels von 1 zu 12 erheblich mehr als eine Kraft ständig anwesend sein müsste, braucht im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden. Denn wie oben dargestellt beläuft sich die Gruppengröße lediglich auf fünf bzw. sechs Bewohnerinnen und Bewohner.

#### **69**

Diese gesetzliche Vorgabe hat die Antragstellerin nicht eingehalten. Zunächst wurden in beiden Gruppen pro Nacht jeweils drei Hörkontrollen bei den meist in ihren Zimmern eingeschlossenen Bewohnerinnen und Bewohner vorgenommen, ohne dass darüber hinaus eine Pflegekraft anwesend gewesen wäre. Anschließend wurden diese Kontrollen auf Anordnung des Antragsgegners auf fünf Sichtkontrollen pro Nacht ausgeweitet, was jedoch auch nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprach, vom Antragsgegner aber als Übergangslösung als vertretbar angesehen wurde. Im Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides am 1. Dezember 2022 setzte die Antragstellerin eine in der Gruppe S\* ... A stationäre Pflegefachkraft ein, die dort und in der Gruppe ...8 mit Unterstützung einer Nachtwache aus einem anderen (weiteren) Haus drei Mal pro Nacht Sichtkontrollen vornahm. Diese Regelung galt für jede zweite Woche, in den verbleibenden

Zeiten fiel die Antragstellerin wieder auf das ursprüngliche Kontrollsystem (drei Hörkontrollen pro Nacht) ohne weitere Anwesenheit einer Pflegekraft zurück.

#### **70**

Die Antragstellerin war zu diesem Vorgehen nicht etwa durch die Zustimmung des Antragsgegners nach § 51 Abs. 4 AVPfleWoqG berechtigt. Nach dieser Vorschrift kann von den Anforderungen des § 15 Abs. 1 und 3 AVPfleWoqG in Ausnahmefällen mit vorheriger Zustimmung der zuständigen Behörde abgewichen werden, wenn dies für eine fachgerechte Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner ausreichend ist. Zwar hat die Antragstellerin mit Schreiben vom 13. September 2022, präzisiert mit Schreiben vom 21. September 2022, einen solchen Antrag gestellt, der die oben beschriebene, noch am 1. Dezember 2022 faktisch praktizierte Regelung enthielt. Diesem Antrag hat der Antragsgegner jedoch niemals zugestimmt, sondern ihn mit Bescheid vom 1. Dezember 2022, Ziffer 5, abgelehnt. Im Übrigen hätte der Antragsgegner diesem Antrag auch nicht zustimmen dürfen, da nicht einmal ansatzweise erkennbar ist, dass diese Regelung für eine fachgerechte Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner ausreichend ist. Dies ergibt sich allein schon aus der besonderen Hilflosigkeit der zumeist in ihren Zimmern eingeschlossenen Bewohnerinnen und Bewohner, für die keinerlei Möglichkeit besteht, sich zur Erfüllung ihrer Bedürfnisse oder in Notfällen mittels einer Notrufanlage bemerkbar zu machen.

#### **71**

Entspricht das Vorgehen der Antragstellerin bei der Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner in den Gruppen S\* ... A und ...8 bei Nacht nicht den oben dargestellten gesetzlichen Vorgaben des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes, so liegt auf der Grundlage von Art. 12 Abs. 2 Satz 1 PflWoqG ein entsprechender Mangel vor. Hierbei handelt es sich gemäß Art. 13 Abs. 2 PflWoqG um einen erheblichen Mangel. Denn aufgrund dieses Mangels kann eine konkrete Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit der Bewohnerinnen und Bewohner entstehen (Burmeister/Gaßner/Mälzer/Müller, Pflege- und Wohnqualitätsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 13 Rn. 7). Erfolgt nämlich in einer jederzeit möglichen Notsituation keinerlei Reaktion oder allenfalls eine fachlich nicht geeignete Reaktion einer fachlich nicht geschulten Betreuungsperson, ist nachvollziehbar, dass dies zu einer konkreten Gefährdung von Leib und Leben führen kann. Hinzu kommt, dass nicht für alle Bewohnerinnen und Bewohner in den Gruppen S\* ... A und ...8, die derzeit bei Nacht eingeschlossen werden, ein derartiger Verschluss unter der Voraussetzung erforderlich ist, dass ständig eine Pflegefachkraft anwesend ist. Somit liegt auch deshalb ein erheblicher Mangel vor, weil dieser zu einer konkreten Gefahr für die Freiheit dieser Bewohnerinnen und Bewohner führt.

#### **72**

Liegt aber ein derartiger erheblicher Mangel i.S.d. Art. 13 Abs. 2 PflWoqG vor, kann der Antragsgegner ohne vorherige Beratung sofort Anordnungen erlassen, die zur Beseitigung der Beeinträchtigung oder der Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner und zur Sicherung der Einhaltung der der Antragstellerin gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohner obliegenden Pflichten erforderlich sind. Unabhängig hiervon hat der Antragsgegner die Antragstellerin beginnend im Rahmen der anlassbezogenen Begehung am 21. Juli 2022 mehrfach ohne Erfolg ausführlich beraten.

#### **73**

Die auf dieser Grundlage seitens des Antragsgegners in Ziffer 4 des Bescheides vom 1. Dezember 2022 ausgesprochene Anordnung ist nicht zu beanstanden.

#### **74**

Auf der Grundlage von Art. 13 Abs. 2 PflWoqG hatte der Antragsgegner das ihm von dieser Vorschrift eröffnete Ermessen auszuüben. Soweit der Antragsgegner damit ermächtigt ist, nach seinem Ermessen zu handeln, prüft das Gericht nach § 114 Satz 1 VwGO, ob die Entscheidung deshalb rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist.

#### **75**

Die von der Behörde zu treffende Entscheidung umfasst sowohl die Frage, ob sie handeln will (Entschließungsermessen) als auch die Frage, wie sie handeln will (Auswahlermessen). Dabei hat sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten (Art. 40 BayVwVfG). Ein Ermessensfehler liegt zunächst dann vor, wenn die Behörde überhaupt kein Ermessen ausgeübt hat (so genannter Ermessensausfall), wenn sie die



gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten hat (so genannte Ermessensüberschreitung) oder wenn sie die Bandbreite ihrer Handlungsmöglichkeiten unterschätzt, also irrtümlich bestimmte Anordnungen für unzulässig gehalten hat (Ermessensunterschreitung). Ein Ermessensfehler liegt zudem dann vor, wenn die Behörde nicht alle nach Lage des Falles betroffenen Belange in ihre Ermessensentscheidung eingestellt, sie ihre Entscheidung also auf einer unzureichenden Tatsachengrundlage getroffen hat und schließlich wenn von dem durch die Befugnisnorm eingeräumten Ermessen nicht in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist, die Behörde sich also von sachfremden Erwägungen hat leiten lassen oder ein Belang willkürlich falsch gewichtet (so genannter Ermessensfehlgebrauch) worden ist (vgl. W.-R. Schenke/Ruthig in Kopp/Schenke, VwGO, 28. Aufl. 2022, § 114 Rn. 14 ff.; Wolff in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 114 Rn. 114a ff.; Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 114 Rn. 16 ff.).

## **76**

Ob die Ermessensausübung im Einzelfall pflichtgemäß oder fehlerhaft erfolgte, lässt sich nur anhand der nach Art. 39 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG erforderlichen Begründung ermitteln (W.-R. Schenke/Ruthig, a.a.O., § 114 Rn. 14 ff.). Eine bezüglich der Ermessenausübung fehlende oder unzureichende Begründung indiziert einen Ermessensnicht- oder Fehlgebrauch, sofern sich nicht aus den Umständen anderes ergibt. Fehlt in einer gegebenen Begründung ein wesentlicher Gesichtspunkt, so spricht dies für die Annahme, dass dieser Punkt auch tatsächlich übersehen wurde (Schübel-Pfister, a.a.O., § 114 Rn. 23).

## **77**

Im vorliegenden Fall sind im Bescheid vom 1. Dezember 2022 hinsichtlich dessen Ziffer 4 Ermessenserwägungen vorhanden.

## **78**

Der Antragsgegner hat mit tragfähigen Argumenten (Gründe, II., Zu Ziffern 4 und 5, S. 10 bis 14 des Bescheides) festgestellt, dass die Anordnung in Ziffer 4 notwendig ist, um den Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner zur Nachtzeit zu gewährleisten. Zu Recht hat er festgehalten, dass die Anordnung zur Erreichung des in § 15 Abs. 1 Satz 3 AVPfleWoqG vorgegebenen Zieles geeignet ist und, dass ein milderes Mittel nicht erkennbar ist. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die vom Antragsgegner vorgeschlagene, von der Antragstellerin jedoch nicht akzeptierte Übergangslösung kein milderes Mittel darstellen kann, weil auch diese nicht den Vorgaben des § 15 Abs. 1 Satz 3 AVPfleWoqG entspricht. Zudem hat der Antragsgegner alle betroffenen Belange in seine Ermessensentscheidung eingestellt. Insbesondere hat er die wirtschaftlichen Belange der Antragstellerin in den Blick genommen, diese jedoch sachgerecht mit dem Argument, der Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner gehe diesen vor, hintangestellt.

## **79**

Dem kann die Antragstellerin nicht mit Erfolg entgegenhalten, der Antragsgegner hätte ihre wirtschaftliche Situation höher gewichtet und dieser den Vorrang geben müssen. Die Antragstellerin begründet dies mit den für sie unzumutbar hohen Kosten, die durch den dauerhaften Einsatz zweier Fachkräfte bei Nacht in den Gruppen S\* ... A und ...8 entstehen und zur wirtschaftlichen Leistungsunfähigkeit der Antragstellerin führen würden. Dieser Argumentation kann das Gericht schon deswegen nicht folgen, weil das Ansinnen der Antragstellerin nicht mit den oben genannten gesetzlichen Vorgaben konform geht. Eine pflichtgemäße Ermessensausübung darf nicht zu einem gesetzeswidrigen Ergebnis führen. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die Leistungsvereinbarung der Antragstellerin mit dem Bezirk Unterfranken vom 28. Februar 2014 aufgrund der für die Bewohnerinnen und Bewohner erforderlichen Betreuungsintensität tagsüber Basispersonalschlüssel von 1 zu 1,16 (Hilfebedarfsgruppe 4) bzw. 1 zu 0,91 (Hilfebedarfsgruppe 5) festschreibt. Für die Nachtwache ist ein Personalschlüssel von 1 zu 12 vorgesehen. Dies ist bei der Höhe des Pflegesatzes berücksichtigt, so dass die Antragstellerin nicht mit Erfolg vortragen kann, für die vom Antragsgegner geforderte personelle Ausstattung bei Nacht fehle es an finanziellen Mitteln bzw. das Personal werde in den Tagschichten benötigt. Teilt die Antragstellerin die in der Leistungsvereinbarung vorgesehenen Kapazitäten räumlich auf mehrere Einheiten auf, so liegt dies allein in ihrer Verantwortung.

## **80**

Weiterhin kann die Antragstellerin nicht mit Erfolg der Ermessensausübung des Antragsgegners entgegenhalten, dieser habe die allgemeine Personalknappheit nicht hinreichend berücksichtigt und es sei unmöglich, derart kurzfristig geeignetes Fachpersonal zu finden. Ob sich dies angesichts der gegenteiligen Äußerungen der Antragstellerin im Verwaltungsverfahren im konkreten Fall tatsächlich so verhält, kann

dahinstehen, denn ein möglicher Mangel an arbeitsfähigen Fachkräften darf kein Argument dafür sein, die gesetzlichen Vorgaben für die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner außer Acht zu lassen und diese damit seitens des Antragsgegners „sehenden Auges“ Gefahren für Leib und Leben auszusetzen.

#### **81**

Weiterhin kann die Antragstellerin auch keinen Erfolg mit dem Argument haben, ihr stünde eigentlich ein Anspruch auf Zustimmung zum Abweichungsantrag vom 13. September 2022, ergänzt am 21. September 2022, zu. Im vorliegenden Fall kommt es nicht darauf an, ob ein entsprechender Anspruch bestünde, sondern allein darauf, ob der Antragsgegner tatsächlich eine entsprechende Zustimmung gegeben hat. Dies ist vorliegend indes nicht der Fall. Im Übrigen ist nicht erkennbar, dass die im Rahmen des Antrags auf Zustimmung zur Abweichung vorgeschlagene Lösung für eine fachgerechte Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner ausreichend wäre.

#### **82**

Der Antragsgegner hat sein Ermessen auch nicht etwa deshalb fehlerhaft ausgeübt, weil die Anordnung in Ziffer 4 des Bescheides mit Ablauf des Tages der Zustellung des Bescheides vom 1. Dezember 2022 gilt und die Umsetzungsfrist damit zeitlich sehr knapp bemessen ist. Denn der Antragsgegner hat die Antragstellerin seit der Begehung am 21. Juli 2022 mehrfach gemäß Art. 12 Abs. 2 Satz 1 PflWoqG über Möglichkeiten zur Abstellung des Mangels beraten und dabei deutlich gemacht, dass aufgrund der konkreten Gefährdungssituation ein schnelles Handeln erforderlich ist. Darüber hinaus hat der Geschäftsführer der Antragstellerin dem Antragsgegner mit Schreiben vom 19. Oktober 2022 unter Bezugnahme auf dessen konkrete Forderungen hinsichtlich des Personaleinsatzes bei Nacht dem Antragsgegner vorgeschlagen, die aus dessen Sicht ordnungsrechtlich notwendigen Anordnungen per Bescheid zu erlassen. Weiterhin hat der Antragsgegner die Antragstellerin mit Schreiben vom 15. November 2022 zum beabsichtigten Erlass des Bescheides vom 1. Dezember 2022 ordnungsgemäß angehört. Insofern hatte die Antragstellerin die Möglichkeit, sich auf den Erlass dieser Anordnung mit der genannten kurzen Frist einzustellen. Beachtlich ist hierbei auch, dass ohne den Einsatz der vom Antragsgegner geforderten Nachtwachen jederzeit eine Notsituation entstehen kann und deshalb Eile geboten ist.

#### **83**

Aus diesen Erwägungen ergibt sich die Rechtmäßigkeit der in Ziffer 4 des Bescheidstensors getroffenen Anordnung. Damit hat die Antragstellerin kein schutzwürdiges privates Interesse daran, von dessen Vollziehung verschont zu bleiben.

#### **84**

b) Auch die in Ziffer 7 Satz 2 des Bescheidstensors enthaltene Anordnung erweist sich im Rahmen der summarischen Überprüfung als offensichtlich rechtmäßig.

#### **85**

Der Antragsgegner hat die Anordnung, dass die Bewohnerinnen und Bewohner durch eine dem jeweils anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse entsprechende bauliche Ausstattung des Time-Out-Raumes vor Gesundheitsschäden zu schützen sind, auf Art. 3 Abs. 2 Nrn. 1, 3 und 11 PflWoqG gestützt. Nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 1 PflWoqG haben der Träger und die Leitung einer stationären Einrichtung sicherzustellen, dass die Würde sowie die Interessen und Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner vor Beeinträchtigungen geschützt werden. Zudem haben sie nach Ziffer 3 der Vorschrift sicherzustellen, dass die Leistungen nach dem jeweils allgemein anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse erbracht werden sowie, dass nach Ziffer 11 der Vorschrift eine fachliche Konzeption verfolgt wird, die gewährleistet, dass die Vorgaben der Nrn. 1 bis 10 umgesetzt werden und diese fachliche Konzeption mit der baulichen Umsetzung übereinstimmt.

#### **86**

Diesen Qualitätsanforderungen genügt der in der Gruppe ...8 vorhandene Time-Out-Raum in der derzeitigen baulichen Ausgestaltung nicht. Denn der Raum ist derzeit ungeheizt und weist einen Betonboden, Steinwände und eine Tür auf, dies ohne jegliche Polsterung. Gerät eine Bewohnerin oder ein Bewohner in einen derart hohen Erregungszustand, dass dem mit anderweitigen pädagogischen Maßnahmen nicht mehr beizukommen ist, und hält diese Person sich zwangsweise zum Zweck des Abbaus dieses Erregungszustandes im Time-Out-Raum auf, so besteht eine erhebliche konkrete Verletzungsgefahr dadurch, dass sie aufgrund ihres Erregungszustandes absichtlich Körperteile mit Wucht mit den ungepolsterten Flächen des Raumes in Berührung bringt. Es ist nicht auszuschließen, dass die hierdurch

hervorgerufenen Verletzungen insbesondere im Kopfbereich sogar zum Tode führen können. Damit entspricht die Ausgestaltung des Raumes weder der Würde noch den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner. Damit handelt es sich vorliegend gemäß Art. 13 Abs. 2 PflWoqG um einen erheblichen Mangel. Unabhängig von den bereits erfolgten Beratungen durch den Antragsgegner hinsichtlich der alsbaldigen baulichen Ausgestaltung des Time-Out-Raumes kann dieser nach Art. 13 Abs. 2 PflWoqG sofort Anordnungen erlassen, die zur Beseitigung der Gefährdung der den Time-Out-Raum nutzenden Bewohnerinnen und Bewohner durch die bauliche Ausstattung erforderlich sind.

#### **87**

Die auf dieser Grundlage seitens des Antragsgegners in Ziffer 7 Satz 2 des Bescheides vom 1. Dezember 2022 ausgesprochene Anordnung ist nicht zu beanstanden. Die Antragstellerin kann sich nicht darauf berufen, die Anordnung in Ziffer 7 Satz 2 des Bescheides sei zu unbestimmt. Denn die Anordnung, die Bewohnerinnen und Bewohner durch eine dem jeweils allgemein anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse entsprechende bauliche Ausstattung zu schützen, wird konkretisiert durch die Ausführungen in den Gründen des Bescheides (Ziffer II., Zu Ziffer 7, S. 19). Hier ist ausgeführt, dass es aufgrund des Zwecks, den Raum zum Abbau von Erregungszuständen zu verwenden, sinnvoll ist, eine reizarme Gestaltung vorzunehmen, beispielsweise durch helle und neutrale Farben. Zudem weist der Antragsgegner darauf hin, dass die Intimsphäre zu wahren und die Transparenz bei der Überwachung aufrechtzuerhalten ist. Nach den weiteren Ausführungen darf der Raum keine Suizid- und Verletzungsmöglichkeiten bieten, er muss sicher vor Vandalismus sein und eine angemessene Raumgröße aufweisen. Der Antragsgegner führt weiter aus, der Anordnung einer sicheren Ausgestaltung könne beispielsweise durch eine Polsterung der Tür, der Wände und des Bodens nachgekommen werden. Dies ist so hinreichend konkret, dass die Antragstellerin sich nicht darauf berufen kann, es liege ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz vor. Vielmehr ist aufgrund der dargestellten Formulierungen hinreichend konkret erkennbar, was der Antragsgegner von der Antragstellerin fordert. Darüber hinaus erhielt die Antragstellerin am 21. November 2022 eine Beratung durch die Firma „... ..“ über die bauliche Neugestaltung des Time-Out-Raumes, so dass sie spätestens hier von sich aus die erforderlichen diesbezüglichen Fachkenntnisse haben musste.

#### **88**

Zudem hat der Antragsgegner das ihm von Art. 13 Abs. 2 PflWoqG eröffnete Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt. Insbesondere hat er zu Recht ausgeführt, dass die Anordnung geeignet ist, um die Würde, die Bedürfnisse und die Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner vor Beeinträchtigungen zu schützen und, dass sie erforderlich ist, da mildere Mittel nicht ersichtlich sind. Nicht zu beanstanden ist es, dass der Antragsgegner die wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin gegenüber den Interessen der den Time-Out-Raum in dessen derzeitiger baulicher Ausstattung nutzenden Bewohnerinnen und Bewohner nachgeordnet hat.

#### **89**

Im Übrigen führt es nicht zur Fehlerhaftigkeit der Anordnung in Ziffer 7 Satz 2, dass der Antragsgegner hier der Antragstellerin keine Frist für die Umsetzung der Anordnung gesetzt hat.

#### **90**

Aus diesen Erwägungen heraus ergibt sich die Rechtmäßigkeit der in Ziffer 7 Satz 2 des Bescheidstensors getroffenen Anordnung. Damit hat die Antragsgegnerin kein schutzwürdiges privates Interesse daran, von dessen Vollziehung verschont zu bleiben.

#### **91**

c) Wie oben ausgeführt, bezieht sich die in Ziffer 8 des Bescheidstensors enthaltene Anordnung sowohl auf Ziffer 7 Satz 1 als auch auf Ziffer 7 Satz 2. Soweit sie sich auf Ziffer 7 Satz 2 des Bescheidstensors bezieht, erweist sie sich im Rahmen der summarischen Überprüfung als offensichtlich rechtmäßig.

#### **92**

Der Antragsgegner stützt seine Anordnung auf Art. 11 Abs. 1 PflWoqG. Nach dessen Satz 4 überprüfen die zuständigen Behörden die stationären Einrichtungen daraufhin, ob sie die Anforderungen an den Betrieb einer stationären Einrichtung nach diesem Gesetz erfüllen. Nach Art. 11 Abs. 1 Satz 5

#### **93**

PfleWoqG hat u.a. der Träger der zuständigen Behörde die für die Durchführung dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung erforderlichen mündlichen und schriftlichen Auskünfte auf Verlangen unentgeltlich zu erteilen.

#### 94

Aufgrund der Tatsache, dass Art. 11 Abs. 1 Satz 4 PflWoqG der Heimaufsicht die umfassende – sicherheitsrechtliche – Pflicht auferlegt, zu überprüfen, ob die Anforderungen des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes eingehalten werden, ob also im Ergebnis der Betreiber des Heims all das einhält, was der Gesetzgeber in Art. 3 PflWoqG von ihm beim Betrieb einer stationären Einrichtung fordert, hat der Gesetzgeber der Heimaufsicht zur Umsetzung dieser Pflicht das Recht eingeräumt, alle erforderlichen Auskünfte zu verlangen; dem entspricht die Pflicht des Betreibers der stationären Einrichtung, dieses Verlangen zu erfüllen. Bei dem Begriff der Erforderlichkeit handelt es sich um einen gerichtlich vollumfänglich überprüfbar unbestimmten Rechtsbegriff. Er zielt darauf ab, der Heimaufsicht Zugang zu all den Informationen zu verschaffen, die sie benötigt, um ihrem Kontrollauftrag aus Art. 11 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 PflWoqG sachgerecht nachkommen zu können. Erforderlich in diesem Sinne ist eine Auskunft dann, wenn die Heimaufsicht ohne diese Auskunft ihrem Prüfungsauftrag nicht umfassend nachkommen kann, sie also ohne diese Auskunft keine hinreichende Möglichkeit hat, das für eine sachgerechte Prüfung erforderliche Wissen zu erlangen. Erforderlich kann eine Auskunft allerdings auch dann sein, wenn es der Heimaufsicht zwar möglich wäre, auf anderem Wege als durch eine Auskunft des Betreibers der stationären Einrichtung an die einschlägigen Informationen zu gelangen, dies jedoch im Vergleich zu einer Auskunft deutlich aufwendiger wäre, beispielsweise durch regelmäßige Begehungen zur Kontrolle eines bestimmten Sachverhalts.

#### 95

In diesem Sinne sind die Auskünfte, die der Antragsgegner in Ziffer 8 des Bescheides von der Antragstellerin bezogen auf dessen Ziffer 7 Satz 2 fordert, erforderlich, um zu überprüfen, ob die Antragstellerin die in Ziffer 7 Satz 2 des Bescheides konkretisierten Anforderungen an den Betrieb der stationären Einrichtung erfüllt bzw. wann und in welcher Art und Weise sie die Beseitigung des hinsichtlich des Time-Out-Raumes vorhandenen erheblichen Mangels angeht. Die Erforderlichkeit ergibt sich zum einen daraus, dass die Antragstellerin trotz der ab dem 21. Juli 2022 vorgenommenen Beratungen durch den Antragsgegner bis zum Erlass des Bescheides vom 1. Dezember 2022 zunächst nicht, dann nur sehr zögerlich begonnen hat, den Mangel zu beheben und dabei zum Ausdruck gebracht hat, eigentlich fehle es ihr an den hierfür erforderlichen finanziellen Mitteln. Die Erforderlichkeit ergibt sich zum anderen auch daraus, dass derartige regelmäßige wöchentliche Auskünfte angesichts der durch den Mangel entstehenden konkreten Gefahren für die Gesundheit oder gar das Leben der Personen, die den Time-Out-Raum nutzen, wichtig sind, um den Planungs- und Baufortschritt engmaschig überwachen zu können, um auf dieser Weise bei zu zögerlichen Fortschritten weitere Maßnahmen ergreifen zu können. Erforderlich sind diese Auskünfte auch deswegen, weil der Aufwand für den Antragsgegner, wöchentlich vor Ort im Time-Out-Raum nachzusehen, ob es zu baulichen Veränderungen gekommen ist, erheblich höher wäre als der Aufwand der Antragstellerin, wöchentlich die geforderten Sachstandsmitteilungen zu erteilen und die entsprechenden Nachweise zu übermitteln. Zudem könnte der Antragsgegner mit einer Nachschau vor Ort nur den konkreten Baufortschritt überprüfen, nicht aber den vorgelagerten Planungsprozess. Damit ist es erforderlich, die genannten Auskünfte zu verlangen, damit der Antragsgegner seine Pflicht zur Überwachung und Überprüfung aus Art. 11 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 PflWoqG sachgerecht erfüllen kann. Damit erweist sich die Anordnung in Ziffer 8 des Bescheides, soweit sie sich auf dessen Ziffer 7 Satz 2 bezieht, als offensichtlich rechtmäßig, so dass die Antragstellerin kein schutzwürdiges privates Interesse daran haben kann, von der Vollziehung dieser Regelung verschont zu bleiben.

#### 96

4. Auf der Grundlage der obigen (Gründe II., 1. und 2.) Ausführungen hat der vorliegende Antrag Erfolg, soweit er sich auf Ziffer 7 Satz 1, auf Ziffer 8, soweit diese hinsichtlich Ziffer 7 Satz 1 gilt und soweit er sich auf die Ziffern 10.1., 10.3. und 10.4. bezieht.

#### 97

a) Die in Ziffer 7 Satz 1 des Bescheidstenors enthaltene Anordnung erweist sich schon deshalb als fehlerhaft, weil sie zu unbestimmt ist, so dass ernstliche Zweifel an dieser Anordnung bestehen.

#### 98

Nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Hinreichend bestimmt in diesem Sinne ist ein Verwaltungsakt, wenn der Inhalt der von der Behörde getroffenen Regelung für die Beteiligten, insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsakts, so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass sie ihr Verhalten danach ausrichten können. Zudem ist ein Bescheid nur dann hinreichend bestimmt, wenn er geeignet ist, Grundlage für Maßnahmen einer zwangsweisen Durchsetzung zu sein. Dabei ist es hinreichend, wenn sich die Regelung nicht nur aus dem Tenor, sondern aus dem gesamten Inhalt des Bescheides sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt (Tegethoff in Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 23. Aufl. 2022, § 37 Rn. 5 mit zahlreichen weiteren Nachweisen). Die Erkennbarkeit des Inhalts der Regelung ist aufgrund einer Auslegung des Verwaltungsakts entsprechend §§ 133, 157 BGB ausgehend vom Wortlaut unter Berücksichtigung der weiteren Umstände des Einzelfalls und nach Treu und Glauben zu ermitteln. Dabei ist nicht auf die subjektiven Vorstellungen der den Verwaltungsakt verfassenden Personen abzustellen, sondern auf den objektiven Erklärungswert und Erklärungsinhalt, wie er vom Betroffenen nach Treu und Glauben verstanden werden darf und muss (Tegethoff, a.a.O., Rn. 7). Dies bedeutet, dass der Bescheid den Adressaten in die Lage versetzen muss, zu erkennen, was genau von ihm gefordert wird, welcher Handlungs- oder Unterlassungspflicht ihm aufgegeben werden bzw. was in der ihm betreffenden Sache geregelt wird (Tegethoff, a.a.O., Rn. 12).

## 99

Auf dieser Grundlage ist festzustellen, dass Ziffer 7 Satz 1 des Bescheides unter Berücksichtigung der hier vorhandenen Formulierung und der Ausführungen in der Begründung des Bescheides sowie der den Parteien bekannten Umstände die Antragstellerin nicht dazu in die Lage versetzt, zu erkennen, was genau sie sicherstellen soll. Klar ist allerdings, dass es bei der Anordnung nicht um die in Ziffer 7 Satz 2 geregelte bauliche Ausstattung des Raumes geht, sondern allein um dessen Benutzung unabhängig vom baulichen Zustand des Raumes.

## 100

In diesem Zusammenhang hat die Antragstellerin gemäß der Anordnung sicherzustellen, dass die gesundheitsschutzrechtlichen Vorgaben erfüllt werden. Welche gesundheitsschutzrechtlichen Vorgaben der Antragsgegner hierbei im Blick hat, wird in Ziffer 7 Satz 1 des Bescheidstenors nicht ausgeführt. In der Begründung des Bescheides (Zu Ziffer 7, S. 18 bis S. 19) wird auf Art. 3 Abs. 2 Nr. 3 PflWoqG abgestellt, wonach der Träger der stationären Einrichtung sicherzustellen hat, dass die Leistungen nach dem jeweils allgemein anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse erbracht werden. Dies verdeutlicht nicht, welche gesundheitsschutzrechtlichen Vorgaben der Antragsgegner bei seiner Anordnung im Blick hatte. Weiterhin führt der Antragsgegner aus, es sei sicherzustellen, dass sich die Bewohnerinnen und Bewohner bei der Benutzung des Raumes keine Verletzungen zufügen könnten. Es sei individuell zu prüfen, ob die betreffende Person vor der Nutzung des Raumes die Schuhe ausziehen sollte, weil diese als Waffe dienen oder die Schnürsenkel eine Gefahr bergen könnten. Ebenso sollten Bänder an Hosen oder ähnliches beachtet und gegebenenfalls entfernt werden. Auch diese Ausführungen lassen nicht erkennen, welche gesundheitsschutzrechtlichen Vorgaben hiermit erfüllt werden könnten, zumal die Ausführungen zu den als Waffe dienenden Schuhen sich eher auf eine Gefahr für das diensthabende Personal als auf die den Time-Out-Raum nutzende Person richtet. Die Ausführungen zur Installation und Benutzung einer Videokamera sind nicht mit Belangen des Gesundheitsschutzes in Verbindung zu bringen. Die Ausführungen zur Problematik der Entkleidung des Bewohners A. stellen auf den würdevollen Umgang und die Intimsphäre dieser Person ab und nicht auf gesundheitsrechtliche Aspekte. Die weiteren in der Begründung zu Ziffer 7 des Bescheides enthaltenen Ausführungen beziehen sich allein auf die bauliche Ausstattung des Time-Out-Raumes. Zudem kann aus der Ausführung, die Nutzung des Time-Out-Raumes für den Abbau von Erregungszuständen ohne entsprechende geeignete Ausstattung bringe eine Verletzungsgefahr für die nutzende Bewohnerschaft mit sich, der Schluss gezogen werden, der Time-Out-Raum dürfe bis zu dessen baulicher Umgestaltung überhaupt nicht mehr benutzt werden, dies deswegen, weil er ausschließlich für den Abbau von Erregungszuständen und nicht für anderweitige Zwecke verwendet werden darf. Dies korrespondiert jedoch nicht mit der Formulierung in Ziffer 7 Satz 1 des Bescheidstenors, wo davon ausgegangen wird, dass der Time-Out-Raum auch vor dessen baulicher Umgestaltung weiter genutzt werden darf. Dies ergibt sich aus dem Wort „unverzüglich“ und dem Zusammenhang mit Ziffer 7 Satz 2 des Bescheidstenors, wo keinerlei zeitliche Vorgabe für die Anordnungen zur baulichen Ausstattung zu finden sind.

#### 101

Auch dem Inhalt der Verwaltungsakten des Antragsgegners sind keinerlei weitere Erkenntnisse dahingehend zu entnehmen, dass im Vorfeld des Erlasses des Bescheides vom 1. Dezember 2022 der Antragsgegner konkrete gesundheitsschutzrechtliche Vorgaben benannt hätte.

#### 102

Damit erweist sich Ziffer 7 Satz 1 des Bescheides als zu unbestimmt und damit zumindest als rechtswidrig, so dass die Hauptsacheklage diesbezüglich mit Sicherheit Erfolg haben wird und damit kein öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung dieser Regelung besteht.

#### 103

b) Wie oben ausgeführt, bezieht sich die in Ziffer 8 des Bescheidstensors enthaltene Anordnung sowohl auf Ziffer 7 Satz 1 als auch auf Ziffer 7 Satz 2. Soweit sie sich auf Ziffer 7 Satz 1 des Bescheidstensors bezieht, erweist sie sich im Rahmen der summarischen Überprüfung als offensichtlich rechtswidrig.

#### 104

Dies ergibt sich schon daraus, dass die Anordnung in Ziffer 7 Satz 1 des Bescheidstensors – wie oben ausgeführt – aufgrund mangelnder Bestimmtheit zumindest rechtswidrig ist. Auf dieser Grundlage ist es nicht erforderlich im Sinne des Art. 11 Abs. 1 Satz 5 PflWoqG, dass die Antragstellerin dem Antragsgegner mündliche und schriftliche Auskünfte in Form von Sachstandsmitteilungen und Nachweisen zur Erfüllung der gesundheitsschutzrechtlichen Vorgaben im Rahmen der Benutzung des Time-Out-Raumes übermittelt. Denn ist – wie in Ziffer 7 Satz 1 – eine Anordnung zu unbestimmt, kann es für die Antragstellerin nicht eindeutig erkennbar sein, welche Sachstandsmitteilungen und Nachweise sie diesbezüglich vorlegen soll.

#### 105

Damit erweist sich Ziffer 8 des Bescheidstensors, soweit er sich auf die in Ziffer 7 Satz 1 enthaltene Anordnung bezieht, als rechtswidrig, so dass die Hauptsacheklage diesbezüglich mit Sicherheit Erfolg haben wird und damit kein öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung dieser Regelung besteht.

#### 106

c) Die in den Ziffern 10.1., 10.3. und 10.4. des Bescheides vom 1. Dezember 2022 enthaltenen Zwangsgeldandrohungen erweisen sich im Rahmen der summarischen Überprüfung als rechtswidrig.

#### 107

Hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung in Ziffer 10.3. ergibt sich dies, soweit sie sich auf Ziffer 7 Satz 1 bezieht, schon daraus, dass diese Anordnung selbst rechtswidrig ist. Gleiches gilt für die in Ziffer 10.4. enthaltene Zwangsgeldandrohung, soweit sich diese auf den Ziffer 7 Satz 1 betreffenden Teil der Anordnung in Ziffer 8 bezieht.

#### 108

Unabhängig hiervon erweisen sich alle angegriffenen Zwangsgeldandrohungen aus folgenden Gründen als rechtswidrig:

#### 109

Gemäß Art. 29 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. November 1970 (BayRS II S. 232), zuletzt geändert durch § 1 Gesetz vom 26. März 2019 (GVBl S. 98) können Verwaltungsakte, mit denen unter anderem die Vornahme einer sonstigen Handlung gefordert wird, mit Zwangsmitteln vollstreckt werden. Als Zwangsmittel benennt Art. 29 Abs. 2 Nr. 1 VwZVG unter anderem das Zwangsgeld. Durch ein solches Zwangsgeld kann die Vollstreckungsbehörde den Pflichtigen zur Erfüllung der Pflicht, unter anderem zu einer Handlung, anhalten, wenn diese nicht oder nicht vollständig oder nicht zur gehörigen Zeit erfüllt wird. Nach Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG beträgt das Zwangsgeld mindestens 15,00 EUR und höchstens 50.000,00 EUR. Nach Satz 2 der Vorschrift soll es das wirtschaftliche Interesse, das der Pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, erreichen. Nach Art. 36 Abs. 1 Satz 1 VwZVG müssen die Zwangsmittel und damit auch das Zwangsgeld schriftlich angedroht werden. Hierbei ist nach Satz 2 der Vorschrift für die Erfüllung der Verpflichtung eine Frist zu bestimmen, innerhalb welcher dem Pflichtigen der Vollzug billigerweise zugemutet werden kann. Nach Art. 36 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 VwZVG kann die Androhung mit dem Verwaltungsakt verbunden werden, durch den die Handlung aufgegeben wird; sie soll mit ihm unter anderem dann verbunden werden, wenn den Rechtsbehelfen keine aufschiebende Wirkung zukommt. Nach Art. 36 Abs. 5 VwZVG ist der Betrag des Zwangsgeldes in bestimmter Höhe anzuordnen. Nach Art. 36 Abs. 6 Satz 2 VwZVG ist eine

neue Androhung erst dann zulässig, wenn die vorausgegangene Androhung des Zwangsmittels erfolglos geblieben ist.

#### 110

Auf dieser Grundlage scheitern die Zwangsgeldandrohungen bereits an einer jeweils eindeutig bestimmten Frist, die in den Ziffern 10.1. und 10.4. mit „mit Ablauf der Frist, bzw. spätestens 4 Wochen nach Bestandskraft des Bescheides“, in Ziffer 10.3. mit „mit Ablauf des Tages nach Zustellung des Bescheides bzw. spätestens 4 Wochen nach Bestandskraft des Bescheides“ angegeben ist.

#### 111

Handelt es sich nicht um eine Unterlassungs- oder eine Duldungspflicht, sondern um eine Pflicht zur Vornahme einer Handlung, so ist die Androhung eines diesbezüglichen Zwangsgeldes ohne Fristsetzung rechtswidrig (Giehl/Adolph/Käb, *Verwaltungsverfahrenrecht in Bayern*, Stand: Januar 2023, Art. 36 VwZVG, Erl. II 2a) m.w.N.; VG Würzburg, B.v. 24.11.2020 – W 4 S 20.1674 – juris Rn. 19; Harrer/Kugele/Kugele/Thum/Tegethoff, *Verwaltungsrecht in Bayern*, Stand: März 2023, Art. 36 VwZVG Rn. 6 am Ende speziell zur Androhung eines Zwangsgeldes in Bayern).

#### 112

Eine derartige Fristsetzung muss für den Adressaten des Verwaltungsaktes so klar und unzweideutig erkennbar sein, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann und dass auch die mit dem Vollzug betrauten Behörden die Regelung weiteren Entscheidungen zugrunde legen können (VG Würzburg, U.v. 20.02.2008 – W 6 K 06.1165 – juris Rn. 17). Dies verlangt das in Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG enthaltene Bestimmtheitsgebot. Unklarheiten und Mehrdeutigkeiten gehen dabei zu Lasten der Behörde (Tegethoff in Kopp/Ramsauer, *VwVfG, Kommentar*, 23. Aufl. 2022, § 37 Rn. 7a).

#### 113

Im vorliegenden Fall wird aus der jeweiligen Formulierung in den Ziffern 10.1., 10.3. und 10.4. des angegriffenen Bescheides nicht klar, ob das Zwangsgeld mit „Ablauf der Frist“ bzw. „mit Ablauf des Tages nach Zustellung des Bescheides“ (gemeint sind die in den Grundanordnungen Ziffer 4, 7 und 8 genannten Fristen) oder spätestens vier Wochen nach Bestandskraft des Bescheides zur Zahlung fällig wird. Es bedarf keiner vertieften Erläuterung, dass diese beiden Fristabläufe auf unterschiedliche Tage fallen.

#### 114

Zwar wird im Schrifttum (Giehl/Adolph/Käb, *Verwaltungsverfahrenrecht in Bayern*, Stand: Januar 2023, Art. 31 VwZVG, Erl. II 2) teilweise die Auffassung vertreten, es sei die Bestimmung eines alternativen Fristbeginns im Fall des Art. 36 Abs. 2 VwZVG für den Fall zulässig, dass der Adressat des Bescheides einen Rechtsbehelf gegen den mit der Zwangsgeldandrohung verbundenen Grundverwaltungsakt einlegt, dies zur Vermeidung einer erneuten Androhung für den Fall der Einlegung des Rechtsbehelfs. Hier wird folgende beispielhafte Formulierung vorgeschlagen: „Nach Bekanntgabe, bei Einlegung eines Rechtsmittels innerhalb von sechs Wochen nach Eintritt der Unanfechtbarkeit“ (vgl. hierzu auch Harrer/Kugele/Kugele/Thum/Tegethoff, *Verwaltungsrecht in Bayern*, Stand: 01.03.2023, Art. 36 VwZVG Rn. 4).

#### 115

Ob das Gericht eine derartige alternative Frist im Rahmen einer Zwangsgeldandrohung für hinreichend bestimmt im Sinne des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG hält, muss im vorliegenden Fall jedoch nicht entschieden werden, da die hier zu überprüfende Formulierung dem nicht entspricht. Weder in der jeweiligen Tenorierung noch in der Begründung des Bescheides sind Ansätze dafür erkennbar, dass es sich um eine derartige alternative Frist für den Fall der Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen den Bescheid handeln soll. Unklar bleibt damit für die Antragstellerin, ob das jeweilige Zwangsgeld mit Ablauf der Frist (bzw. mit Ablauf des Tages nach Zustellung des Bescheides) oder spätestens vier Wochen nach Bestandskraft des Bescheides fällig wird oder – dies aufgrund der Verwendung des Begriffs „spätestens“ – eventuell schon früher als vier Wochen nach Bestandskraft des Bescheides, aber später als nach Ablauf der Frist (bzw. nach Ablauf des Tages nach Zustellung des Bescheides).

#### 116

Damit sind die in den Ziffern 10.1., 10.3. und 10.4. des Bescheidstenors gesetzten Fristen nicht eindeutig und damit zu unbestimmt, so dass die Zwangsgeldandrohungen sich deshalb als rechtswidrig erweisen.

#### 117

Die in Ziffer 10.3. enthaltene Zwangsgeldandrohung erweist sich auch deshalb als rechtswidrig, weil das hierin enthaltene Wort „fristgemäß“ nicht erkennen lässt, auf welche konkrete Frist sich dieses Wort bezieht. In Ziffer 7 Satz 1 des Bescheides wird eine „unverzüglich“ auszuführende Anordnung ausgesprochen. Soll das Zwangsgeld jedoch dann fällig werden, wenn die Antragstellerin der Anordnung in Ziffer 7 Satz 1 des Bescheides nicht „unverzüglich“ nachkommt, so kann der Antragstellerin nicht eindeutig klar sein, wann das Zwangsgeld zur Zahlung fällig wird. Denn in dieser Hinsicht ist der Begriff „unverzüglich“ nicht eindeutig genug (Harrer/Kugele/Kugele/Thum/Tegethoff, Verwaltungsrecht in Bayern, Stand: 01.03.2023, Art. 36 VwZVG Rn. 4 m.w.N.). Soweit sich die in Ziffer 10.3. enthaltene Zwangsgeldandrohung auf Ziffer 7 Satz 2 bezieht ist festzustellen, dass in dieser Anordnung gar keine Frist (hinsichtlich der baulichen Ausstattung des Time-Out-Raumes) genannt ist, so dass diesbezüglich nicht einmal ansatzweise erkennbar sein kann, wann das Zwangsgeld fällig werden soll.

#### **118**

Die Zwangsgeldandrohungen in Ziffer 10.3. und 10.4. sind auch deshalb fehlerhaft, weil sie jeweils ein einheitliches Zwangsgeld zur Durchsetzung mehrerer unterschiedlicher Handlungen androhen (vgl. zu dieser Problematik: Harrer/Kugele/Kugele/Thum/Tegethoff, Verwaltungsrecht in Bayern, Stand: 01.03.2023, Art. 36 VwZVG Rn. 1; Giehl/Adolph/Käß, Verwaltungsverfahrenrecht in Bayern, Stand: Januar 2023, Art. 31 VwZVG Erl. II.1; BayVGH, B.v. 26.09.2012 – 1 CS 12.1730 – juris Rn. 29). Auch aus diesem Grunde fehlt es ihnen an der hinreichenden Bestimmtheit im Sinne des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

#### **119**

Dies ergibt sich aus Folgendem: Das in Ziffer 10.3. angedrohte Zwangsgeld bezieht sich auf die in Ziffer 7 des Bescheides enthaltenen Anordnungen. Wie oben ausgeführt, enthält diese Ziffer zwei unterschiedliche und voneinander unabhängige Anordnungen, zum einen hinsichtlich der Benutzung des Time-Out-Raumes, in deren Rahmen die gesundheitsschutzrechtlichen Vorgaben zu erfüllen sind, und zum anderen bezüglich der baulichen Ausstattung des Time-Out-Raumes nach dem allgemein anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse zum Schutz vor Gesundheitsschäden bei den Bewohnerinnen und Bewohnern. Die in Ziffer 10.3. enthaltene Zwangsgeldandrohung bezieht sich ersichtlich zugleich auf beide Pflichten, so dass nicht klar ist, ob das Zwangsgeld lediglich dann fällig wird, wenn beide Pflichten nicht fristgemäß erfüllt werden oder ob es für die Fälligkeit hinreichend ist, eine der beiden Pflichten nicht zu erfüllen.

#### **120**

Gleiches gilt für die in Ziffer 10.4. enthaltene Zwangsgeldandrohung. Diese bezieht sich auf die in Ziffer 8 des Bescheides angeordneten Pflichten. Hierbei handelt es sich ebenfalls um zwei voneinander unabhängige Pflichten zur Mitteilung von Sachständen und Übermittlung von Nachweisen sowohl hinsichtlich der Umsetzung der Anordnung in Ziffer 7 Satz 1 als auch zur Umsetzung der Anordnung in Ziffer 7 Satz 2 des Bescheides. Damit lässt auch Ziffer 10.4. offen, ob das Zwangsgeld lediglich dann zur Zahlung fällig wird, wenn beide in Ziffer 8 auferlegten Pflichten nicht fristgemäß erfüllt werden oder bereits bei der Nichterfüllung einer von beiden Pflichten.

#### **121**

Aus diesen Gründen erweisen sich die Ziffern 10.1., 10.3. und 10.4. als offensichtlich rechtswidrig, so dass die Hauptsacheklage diesbezüglich mit Sicherheit Erfolg haben wird und insoweit kein öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes besteht.

#### **122**

5. Im Rahmen der Kostenentscheidung bewertet das Gericht das Verhältnis zwischen den in den Ziffern 4, 7 Satz 1, 7 Satz 2, 8 (bezogen auf Ziffer 7 Satz 1) und 8 (bezogen auf Ziffer 7 Satz 2) des angegriffenen Bescheides enthaltenen Anordnungen und den in den Ziffern 10.1., 10.3. und 10.4. enthaltenen Zwangsgeldandrohungen im Verhältnis von 8 zu 1. Hierbei orientiert sich das Gericht an Ziffer 1.7.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen. Die Antragstellerin hat hinsichtlich der Ziffer 7 Satz 1 und der Ziffer 8, soweit sich diese auf Ziffer 7 Satz 1 bezieht, sowie hinsichtlich der Ziffern 10.1., 10.3. und 10.4. obsiegt; im Übrigen ist der Antrag abgelehnt worden. Hieraus errechnet sich eine Kostentragungspflicht für die Antragstellerin in Höhe von 24/43 bzw. annäherungsweise 11/20, für den Antragsgegner in Höhe von 19/43 bzw. annäherungsweise 9/20.

#### **123**

6. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus Folgendem:



**124**

Nach § 52 Abs. 1 GKG ist der Streitwert nach der sich aus dem Antrag des Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache nach Ermessen zu bestimmen. Bietet der Sach- und Streitstand für die Bestimmung des Streitwerts keine genügenden Anhaltspunkte, ist gemäß Abs. 2 der Vorschrift ein Streitwert von 5.000,00 EUR anzusetzen. In diesem Rahmen orientiert sich das Gericht am schon genannten Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

**125**

Zudem berücksichtigt das Gericht die in Nr. 1.7.2 des Streitwertkataloges enthaltene Anmerkung, wonach es für die Streitwertfestsetzung grundsätzlich außer Betracht bleibt, wenn in einem angefochtenen Bescheid neben einer Grundverfügung zugleich ein Zwangsgeld angedroht wird.

**126**

Auf dieser Grundlage berücksichtigt das Gericht hinsichtlich Ziffer 4 des Bescheides, dass die Antragstellerin zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses bereits eine pädagogische Fachkraft angestellt hat, die jede zweite Woche in der Gruppe S\* ... A den Nachtdienst übernimmt und dann jeweils eine Woche frei hat. Die jeweils andere Woche muss mit einer weiteren pädagogischen Fachkraft besetzt werden. Für die Gruppe ...8 sind demzufolge ebenfalls zwei Fachkräfte für die Übernahme des Nachtdienstes erforderlich, so dass die in Ziffer 4 enthaltene Anordnung der Sache nach die Antragstellerin dazu zwingt, insgesamt drei weitere pädagogische Fachkräfte zusätzlich zu beschäftigen. In Orientierung an Ziffer 21.1 des Streitwertkatalogs ist auf die für diese drei zusätzlichen pädagogischen Fachkräfte voraussichtlich anfallenden jährlichen Kosten abzustellen. Die jährlichen Kosten der Antragstellerin für eine derartige pädagogische Fachkraft belaufen sich schätzungsweise auf 60.000,00 EUR (5.000,00 EUR pro Monat; vgl. hierzu VG Würzburg, B.v. 16.12.2021 – W 3 S 21.1370 – juris Rn. 48, in dieser Hinsicht bestätigt durch BayVGh, B.v. 12.12.2022 – 12 CS 22.33 – Rn. 7 n.v.). Hieraus errechnen sich jährliche Kosten von 180.000,00 EUR.

**127**

Hinsichtlich der Anordnung in Ziffer 7 Satz 1 hat das Gericht keinerlei Anhaltspunkte für die Bestimmung des Streitwertes, so dass hier der Regelstreitwert von 5.000,00 EUR heranzuziehen ist.

**128**

Die Anordnung in Ziffer 7 Satz 2 des Bescheides hat in Orientierung an dem Angebot des Unternehmens „... ..“ vom 5. Dezember 2022 einen wirtschaftlichen Wert von 17.476,16 EUR.

**129**

Weiterhin nimmt das Gericht hinsichtlich der Ziffern 7 und 8 des angefochtenen Bescheides jeweils eine wirtschaftliche Identität zwischen der einzelnen Anordnung an sich und der damit im Zusammenhang stehenden Anordnung zum entsprechenden Nachweis an (Hug in Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 27. Aufl. 2021, Anhang § 164 Rn. 11/Klagehäufung). Damit haben die Anordnungen in Ziffer 8 des Bescheides keinen eigenen wirtschaftlichen Wert für die Antragstellerin und bleiben bei der Streitwertberechnung deshalb außer Betracht. Aus alledem ergibt sich eine Gesamtsumme von 202.476,16 EUR, die gemäß Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs auf ein Halb, also auf 101.230,08 EUR reduziert wird.