

**Titel:**

**Einstweiliger Rechtsschutz, Anordnungen nach PflWoqG, Erfüllungsfrist „ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag“**

**Normenkette:**

VwGO § 80 Abs. 5

PflWoqG Art. 13

VwZVG Art. 36 Abs. 1 S. 2

**Schlagnorte:**

Einstweiliger Rechtsschutz, Anordnungen nach PflWoqG, Erfüllungsfrist „ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag“

**Fundstelle:**

BeckRS 2025, 11575

**Tenor**

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage vom 25. Februar 2025 gegen die Ziffern 5 lit. a, 5 lit. b, 5 lit. c, 7 lit. b, 18, 19, 20 und 23 des Bescheides des Landratsamtes ... vom 3. Februar 2025 wird angeordnet.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

II. Von den Kosten des Verfahrens trägt der Antragsgegner 1/5 und die Antragstellerin 4/5.

III. Der Streitwert wird auf 36.000,00 € festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen einen Anordnungsbescheid des Antragsgegners auf Grundlage des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes (PflWoqG).

2

Die Antragstellerin ist Trägerin und Betreiberin der vollstationären Pflegeeinrichtung „... ..“ mit 76 Pflegeplätzen in ... ..

3

Am 8. August 2024 wurde eine Prüfung durch das Landratsamt ... durchgeführt. Hierbei wurden ausweislich des Ergebnisprotokolls vom 4. Dezember 2024, das durch die Antragstellerin mit Klage vom 19. Dezember 2024 (Az.: M 17 K ...\*) angegriffen wurde, unter anderem folgende, teilweise als erneute und in Fortsetzung festgestellte bzw. als erheblich eingestufte, Mängel festgestellt:

4

1. Bei einem Bewohner mit Dysphagie sei das eingegebene Getränk nicht, wie in der Maßnahmenplanung vorgegeben, angedickt und der Bewohner sei auch nicht bei Flüssigkeitsverabreichung in Oberkörperhochlage positioniert worden. In der Folge habe der Bewohner sich bei der Eingabe verschluckt (Ziffer III.1.3.3 des Ergebnisprotokolls).

5

2. Bei einem Bewohner, der seine Position nicht selbständig ändern können und der sich in Rückenlage befunden habe, sei eine nicht unerhebliche Menge an Speiseresten im Mundraum festgestellt worden, sodass die Gefahr der Aspiration bestanden habe (Ziffer III.1.3.4 des Ergebnisprotokolls).

6

3. Ein weiterer Bewohner habe einen Gewichtsverlust von 8,4 kg innerhalb von knapp vier Monaten aufgewiesen. Die nach dem Qualitätsmanagement der Einrichtung vorgesehenen Gewichtserhebungen seien nicht geplant und durchgeführt worden. Ein entsprechendes Ernährungsprotokoll sei nicht fortgeführt worden und eine geplante Auswertung desselben habe nicht nachvollzogen werden können. Eine Unterstützung dieses Bewohners bei der Nahrungsaufnahme sei nicht ausreichend geplant worden (Ziffer III.1.3.1 des Ergebnisprotokolls).

**7**

4. Mehrere Bewohner, bei denen ein Ernährungs- und Dehydratationsrisiko festgestellt worden sei, seien nicht angemessen bei der Nahrungsaufnahme unterstützt worden, sodass, insbesondere im Hinblick auf Mangelernährung und Dehydratation, eine akute Gefährdung der Bewohner bestanden habe. Die für die geplante Unterstützung vorgesehenen Mitarbeiter seien für hauswirtschaftliche Tätigkeiten eingesetzt worden und in der Frühstückssituation hätten personelle Zuständigkeiten nicht nachvollzogen werden können. Mehrere demente Bewohner hätten lange Zeit vor und nach dem Essen den Essschutz umgelegt bekommen, ohne diesen eigenständig an- und ablegen zu können. Mitarbeiter hätten im Vorbeigehen und ohne Kommunikation Bewohnern Brot auf die Gabel gespießt oder ihnen dieses eingegeben. Trotz Planung hätten mehrere Bewohner bis zum Mittagessen keine hochkalorischen Getränke erhalten und auch geplante Zwischenmahlzeiten seien bei mehreren Bewohnern mit Ernährungsrisiko nicht angeboten worden, ohne dass Abweichungen in dem Verlaufsbericht der Bewohner eingetragen worden seien. Der halbvolle Teller eines Bewohners mit relevantem Gewichtsverlust sei entfernt worden, ohne festzustellen, ob der Bewohner fertig gewesen sei. Eine bedarfsorientierte Kontaktaufnahme zu einem Bewohner mit demenzieller Erkrankung und herausforderndem Verhalten, der das Angebot zur Eingabe von Essen und Trinken ablehnte, habe nicht beobachtet werden können. Bei einem Bewohner mit umfassendem Unterstützungsbedarf und bekanntem Ernährungsrisiko seien zwei Mahlzeiten in unterschiedlicher Position im CosyChair eingegeben worden, ohne dass eine Beschreibung vorgelegen habe, welche Position notwendig sei. Derselbe Bewohner habe zudem unzureichende Getränkeangebote erhalten, obwohl geplant gewesen sei, bei jedem Bewohnerkontakt Getränke anzubieten und darzureichen (Ziffer III.1.3.2. des Ergebnisprotokolls). Bei einem kachektischen Bewohner mit hohem Ernährungsrisiko habe der Umgang mit der Ernährungssituation nicht nachvollzogen werden können. Der Bewohner habe das Essensangebot zweimal abgelehnt. Es habe nicht erkannt werden können, dass die Mitarbeiter bemüht waren, eine Beziehungsqualität zu dem Bewohner herzustellen. Als der Bewohner beim dritten Unterstützungsangebot einwilligte, wurde nicht überprüft, ob das Essen noch ausreichend temperiert war (Ziffer III.1.3.6. des Ergebnisprotokolls).

**8**

5. Bei zwei Bewohnern sei die Strukturierte Informationssammlung (SIS) nicht aktuell und dem Bewohnerzustand angepasst gewesen (Ziffer III.1.2.2 und III.1.2.4 des Ergebnisprotokolls).

**9**

6. Bei einem Bewohner seien bestehende Kontrakturen in den Händen und in den Beinen nicht in der Dokumentation erfasst worden. Eine handlungsleitende individuelle Maßnahmenplanung habe in Bezug auf diesen Bewohner nicht vorgelegen. Bei einem weiteren Bewohner sei zwar das Kontrakturrisiko erkannt worden, aber Kontrakturen in Händen und Beinen seien in der Dokumentation nicht beschrieben worden. Auch in Bezug auf diesen Bewohner habe eine handlungsleitende individuelle Maßnahmenplanung nicht vorgelegen. Trotz Vorgabe in der Tagesstruktur, dass die Beine dieses Bewohners bei Pflegetätigkeiten dreimal passiv durchbewegt werden sollten, habe die Durchführung solcher Maßnahmen während der Grundpflege nicht gesehen werden können (Ziff. III.1.2.5 des Ergebnisprotokolls).

**10**

7. Die Wundversorgung eines Bewohners sei nicht nachvollziehbar gewesen und die Behandlungspflege sei in der Dokumentation als abgeschlossen vermerkt worden, obwohl die Wunde noch vorhanden gewesen sei. Bei demselben Bewohner seien weitere Wunden vorhanden gewesen, die in der Dokumentation nicht erfasst worden seien und in Bezug auf welche auch keine geplanten Maßnahmen vorgelegen hätten. Bei einem weiteren Bewohner sei ein Hämatom mit Blutblase nicht erfasst gewesen und es hätten keine handlungsleitenden Maßnahmen diesbezüglich vorgelegen. Bei einem anderen Bewohner sei der Wundverlauf bezüglich eines Dekubitus am Steiß nicht nachvollziehbar. Bei den nicht in der Dokumentation erfassten Wunden habe der Nachweis der Information des Arztes gefehlt (Ziff. III.1.2.6. des Ergebnisprotokolls).

## 11

8. Bei einem Bewohner, der nicht im Stande gewesen sei, sich verbal zu äußern, seien anhand der Mimik während der grundpflegerischen Versorgung deutliche Zeichen von Schmerzen zu erkennen gewesen, ohne dass die Pflegehilfskraft entsprechend auf den Bewohnerzustand reagiert habe oder eine vorliegende ärztliche Anordnung bzgl. der Gabe eines Bedarfsmedikaments bei Anzeichen von Schmerzen des Bewegungsapparates beachtet worden sei (Ziff. III.1.3.5 des Ergebnisprotokolls).

## 12

Mit Bescheid vom 3. Februar 2025 traf das Landratsamt ... gegenüber der Antragstellerin folgende Anordnungen:

1. Ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag ist bei Bewohnerinnen und Bewohnern, bei denen ein unbeabsichtigter relevanter Gewichtsverlust von mehr als 5% binnen 3 Monaten oder 10% binnen 6 Monaten festgestellt wird, eine fachliche Analyse der Ursachen für den Gewichtsverlust nachweislich durchzuführen.
2. Ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag sind individuelle, fachlich geeignete und handlungsleitende Maßnahmen zur Vermeidung eines weiteren Gewichtsverlustes zu planen und entsprechend durchzuführen.
3. Ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag ist die Wirkung der geplanten Maßnahmen in den in der einrichtungsinternen Verfahrensanweisung festgelegten Abständen zu überprüfen. Bei weiteren Gewichtsverlusten sind eine Neueinschätzung und eine Anpassung der Maßnahmenplanung vorzunehmen.
4. Ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag müssen bei Bewohnerinnen und Bewohnern mit einem Ernährungsrisiko und/oder einem erhöhten Unterstützungsbedarf bei der Nahrung- und Flüssigkeitsaufnahme und/oder einem Aspirationsrisiko durch eine Schluckstörung bzw. eine Dysphagie
  - a) Verabreichungen von Essen und Getränken entsprechend dem allgemein anerkannten Stand der pflegewissenschaftlichen Erkenntnisse individuell und handlungsleitend geplant werden,
  - b) die geplanten Maßnahmen fachgerecht durchgeführt werden,
  - c) die geplanten Maßnahmen nach einrichtungsinternen Vorgaben evaluiert und bei Veränderungen angepasst werden,
  - d) Essen und Getränke durch fachlich geeignetes und entsprechend geschultes Personal eingegeben werden,
  - e) Nahrung und Flüssigkeiten in einer aufrechten Sitzposition eingegeben werden.
5. Ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag müssen die systematische Informationssammlung (SIS) und die Pflegeplanung
  - a) den aktuellen Pflege- und Versorgungsstandard widerspiegeln,
  - b) die aktuellen Pflegerisiken aufzeigen,
  - c) bei Veränderungen des Pflegezustandes Pflegemaßnahmen individuell und handlungsleitend geplant und deren Umsetzung nachvollziehbar dokumentiert werden.
6. Ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag ist bei Bewohnerinnen und Bewohnern mit bestehenden Kontrakturen eine individuelle und handlungsleitende Maßnahmenplanung zu erstellen und umzusetzen.
7. Ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag ist bei Bewohnerinnen und Bewohnern
  - a) die Wundversorgung gemäß einer ärztlichen Anordnung zu planen und durchzuführen.
  - b) eine Wunddokumentation zur Darstellung der Entstehung der Wunde, der Wundbeschreibung und des Wundverlaufes lückenlos und nachvollziehbar zu erstellen.
  - c) bei Entstehung von Hautveränderungen und neuen Wunden und bei Veränderungen von bestehenden Wunden der Arzt unverzüglich zu informieren.

d) eine Wundversorgung unter Einhaltung grundlegender Hygienerichtlinien und gemäß pflegefachlicher Erkenntnisse durchzuführen.

8. Ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag muss bei Bewohnerinnen und Bewohnern mit hohem Unterstützungsbedarf bei der Nahrungs- und Flüssigkeitsaufnahme nach der Verabreichung der Mahlzeiten, bevor diese liegend gelagert werden, kontrolliert werden, dass sich keine Speiserückstände mehr in der Mundhöhle befinden.

9. Ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag muss bei Bewohnerinnen und Bewohnern, die Schmerzen verbal, in der Mimik oder im Verhalten äußern oder andeuten,

a) unverzüglich Reaktionen entsprechend dem allgemein anerkannten Stand der pflegewissenschaftlichen Erkenntnisse erfolgen,

b) die verordnete Bedarfsmedikation oder die ärztlich angeordnete therapeutische Maßnahme nachweislich angeboten werden,

c) pflegefachlich geplante alternative Maßnahmen zur Schmerzlinderung nachweislich angeboten werden.

10. Für den Fall, dass die in Nummer 1 genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

11. Für den Fall, dass die in Nummer 2 genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

12. Für den Fall, dass die in Nummer 3 genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

13. Für den Fall, dass die in Nummer 4 a) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

14. Für den Fall, dass die in Nummer 4 b) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

15. Für den Fall, dass die in Nummer 4 c) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

16. Für den Fall, dass die in Nummer 4 d) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

17. Für den Fall, dass die in Nummer 4 e) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

18. Für den Fall, dass die in Nummer 5 a) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

19. Für den Fall, dass die in Nummer 5 b) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

20. Für den Fall, dass die in Nummer 5 c) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

21. Für den Fall, dass die in Nummer 6) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.
22. Für den Fall, dass die in Nummer 7 a) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.
23. Für den Fall, dass die in Nummer 7 b) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.
24. Für den Fall, dass die in Nummer 7 c) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.
25. Für den Fall, dass die in Nummer 7 d) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.
26. Für den Fall, dass die in Nummer 8) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.
27. Für den Fall, dass die in Nummer 9 a) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.
28. Für den Fall, dass die in Nummer 9 b) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.
29. Für den Fall, dass die in Nummer 9 c) genannte Pflicht nicht ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheides erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,- € zur Zahlung fällig. Das Zwangsgeld wird bereits bei Nichterfüllung einer Teilpflicht fällig, insgesamt jedoch nur einmal.

### **13**

In Ziffer 30 des Bescheids wurden der Antragstellerin die Kosten des Verfahrens auferlegt und eine Gebühr in Höhe von 600,- EUR festgesetzt.

### **14**

Zur Begründung wurde im Bescheid ausgeführt, dass die Anordnungen auf Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG beruhten. Bei den angeführten Mängeln handele es sich zum Teil um erhebliche Mängel und zum Teil um Mängel, die bereits mehrfach Gegenstand einer Mangelfeststellung und Beratung gewesen seien, aber trotzdem nicht oder nicht nachhaltig behoben worden seien. Die Anordnungen seien sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf die Fristsetzung verhältnismäßig. Aufgrund der erfolglos verlaufenen Beratungen seien keine mildereren Mittel ersichtlich, um zu gewährleisten, dass keine weiteren Beeinträchtigungen der Bewohner stattfänden. Die Anordnungen seien, unter Berücksichtigung der Schwere der festgestellten Mängel und der Dringlichkeit ihrer Abstellung, auch angemessen, da die Gewährleistung des gesetzlich festgelegten Anspruchs auf eine adäquate Pflege und Betreuung der Bewohner gegenüber dem Interesse des Trägers, die festgestellten Defizite in eigener Verantwortung und Organisation zu beseitigen, überwiege. Die Umsetzung der Anordnungen sei auch ab sofort möglich, da für die fachgerechte Umsetzung der geforderten Maßnahmen keine weiteren Vorarbeiten oder Anschaffungen erforderlich seien. Die Androhung eines Zwangsmittels sei notwendig, da die Trägerin trotz intensiver Beratungs- und Aufklärungsgesprächen ihren Pflichten nicht nachgekommen sei. Die sehr kurze Fristsetzung trage der Dringlichkeit der Umsetzung Rechnung, sowie dem Umstand, dass erhebliche Gesundheitsgefahren für die Bewohner bestünden und damit hochrangige Rechtsgüter gefährdet seien. Die Mängel seien der Trägerin überdies bereits lange Zeit bekannt gewesen und diese habe zwei Jahre lang Zeit gehabt, um die gesetzlichen Verpflichtungen umzusetzen.

### **15**

Gegen den Bescheid erhob die Antragstellerin am 25. Februar 2025 Klage (Az. M 17 K 25.1166) und beantragte gleichzeitig,

die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid des Landratsamtes ... vom 3. Februar 2025 anzuordnen.

#### **16**

Die Antragstellerin trägt vor, die Anordnungen des Landratsamtes würden teilweise auf einer unzutreffenden Tatsachengrundlage beruhen. Das Ergebnisprotokoll vom 4. Dezember 2024, auf das sich der streitgegenständliche Bescheid beziehe, sei noch nicht bestandskräftig, da die Antragstellerin mit Klage vom 19. Dezember 2024 dagegen vorgegangen sei. Im Rahmen der Regelprüfung des Medizinischen Dienstes vom 12. März 2024 seien gute bis sehr gute Ergebnisse in der Pflegequalität und den Betreuungsleistungen in der Einrichtung festgestellt worden. Auch ergebe sich ein Ermessensfehler daraus, dass die Behörde den streitgegenständlichen Bescheid vom 3. Februar 2025 ausschließlich auf die mehr als sechs Monate zurückliegende Prüfung vom 8. August 2024 gestützt habe. Am 11. Februar 2025 sei eine Prüfung mit positivem Ergebnis durch das Landratsamt erfolgt und das Landratsamt habe seine Zustimmung zur Aufhebung des, seit dem 8. August 2024 durch die Antragstellerin eingehaltenen, freiwilligen Aufnahmestopps erteilt. Die Rechtswidrigkeit der Anordnungen würde sich im Übrigen schon allein daraus ergeben, dass sämtliche Anordnungen eine unzumutbar kurze Erfüllungsfrist von lediglich einem einzigen Tag setzten. Darüber hinaus würden die Anordnungen und Zwangsgeldandrohungen gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstoßen. Aufgrund klärungsbedürftiger Auffassungen zu den verschiedenen Qualitätsbereichen sei für die Antragstellerin nicht erkennbar, auf welche Weise die Anforderungen des Landratsamtes zu erfüllen seien. Im Rahmen der Zwangsgeldandrohungen gehe aus den verwendeten Formulierungen nicht zweifelsfrei hervor, wann von der Nichterfüllung einer Teilpflicht ausgegangen werden könne.

#### **17**

Der Antragsgegner beantragte unter Aktenvorlage mit Schriftsatz vom 21. März 2025, den Antrag abzulehnen.

#### **18**

Er trägt vor, dass es unzutreffend sei, dass eine vermeintliche Qualitätsverbesserung nicht berücksichtigt worden sei. Die am 13. November 2024 und 19. Dezember 2024 durchgeführten Überprüfungen seien anlassbezogen aufgrund einer Beschwerde erfolgt und hätten sich ausschließlich auf die in der Beschwerde genannten Beschwerdepunkte beschränkt. Im Rahmen der Prüfung vom 11. Februar 2025 seien ausschließlich diejenigen Schlüsselsituationen geprüft worden, welche im Rahmen der streitgegenständlichen Anordnungen auch zu dem freiwilligen Aufnahmestopp geführt hätten. Eine qualitative Aussage zu anderen Qualitätsbereichen sei lediglich im Rahmen der Beratung den Einrichtungsvertretern mitgeteilt worden. Der Umstand, dass zwischen der Prüfung und dem Erlass des Bescheids knapp sechs Monate verstrichen seien, begründe nicht die Rechtswidrigkeit des Bescheids. Aufgrund der umfangreichen Mängelsachverhalte habe sorgfältiges Verwaltungshandeln Zeit benötigt. Auch handele es sich nicht um eine unzulässig kurze Fristsetzung. Bereits mit dem Erhalt des Anhörungsschreibens vom 25. September 2024 sei von der Antragstellerin zu erwarten gewesen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um eine angemessenen Qualität der pflegerischen Versorgung sicherzustellen. Die Anordnungen seien auch inhaltlich hinreichend bestimmt. Durch die generelle und nicht spezifische Formulierung der Anordnungen werde sichergestellt, dass dem Stand der Wissenschaft entsprochen werde und die Maßnahmen einrichtungsbezogen ausgestaltet werden könnten. Das Verhältnismäßigkeitsgebot werde gewahrt. Ein Zuwarten auf die nächste Überprüfung der Mangelsachverhalte widerspreche dem Schutzzweck des Gesetzes zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung (PfleWoqG) und entspreche nicht dem darin geregelten Verfahren. Angesichts des Zeitraums, über welchen die Mängel wiederholt festgestellt worden seien, und der Anzahl und Schwere der Mängel sei auch die Höhe der Zwangsgelder verhältnismäßig.

#### **19**

Mit Schriftsatz vom 8. April 2025 erwiderte die Antragstellerin, es sei rechtswidrig, dass der Bescheid allein auf Basis einer weit zurückliegenden Prüfung und damit einer künstlich isolierten und auch überholten Moment- und Teilaufnahme der Versorgungsqualität in der Einrichtung der Antragstellerin erfolgt sei. Die Prüfung vom 11. Februar 2025 habe zu einer Überprüfung der gegenständlichen Entscheidung und einer

plichtgemäßen Aufhebung der Anordnungen, allermindestens aber der Zwangsgeldandrohungen, führen müssen. Die Umsetzungsfrist von weniger als 24 Stunden sei, mit Blick darauf, dass die Erfüllung der angeordneten Handlungen eine umfassende interne Kontrolle, Überprüfung und Evaluation in der Einrichtung erforderlich mache, unzulässig.

## 20

Mit Schriftsatz vom 17. April 2024 trug der Antragsgegner vor, für den streitgegenständlichen Bescheid maßgeblich seien allein die am Tag der Überprüfung festgestellten Mangelsachverhalte. Überdies habe die Antragstellerin die Qualitätsanforderungen gem. Art. 3 PflWoqG über einen längeren Zeitraum hinweg nicht eingehalten. Die Erfüllungsfrist sei angemessen, da die angeordneten Pflegehandlungen nach dem PflWoqG jederzeit umgesetzt werden müssten und es dafür keiner weiteren Hilfsmittel bedürfe bzw. kein weiteres Personal eingestellt werden müsse. Die Anordnungen seien auch hinreichend bestimmt, da aus Gründen der Verhältnismäßigkeit dem Adressaten des Verwaltungsakts eine größere Freiheit bei der Wahl der einzusetzenden Mittel zu gewähren sei.

## 21

Daraufhin erwiderte die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 25. April 2025, dass das Landratsamt im Rahmen eines ordnungsgemäßen Ermessensgebrauchs die Qualitätsentwicklung in der Einrichtung im Zeitraum zwischen Prüfung und Behördenentscheidung zwingend mit in den Blick nehmen müssen. Im Übrigen wies die Antragstellerin wiederholt auf die, nach ihrer Ansicht, unangemessene Fristsetzung sowie Unbestimmtheit eines Großteils der Anordnungen hin.

## 22

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten in diesem Verfahren und im Hauptsacheverfahren M 17 K 25.1166 sowie die vorgelegten Behördenakten verwiesen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

II.

## 23

Der Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage vom 25. Februar 2025 gegen den Bescheid vom 3. Februar 2025 ist zulässig, aber nur teilweise begründet.

## 24

I. Die Klage gegen die Ziffern 1 bis 29 des Bescheids vom 3. Februar 2025 hat nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. Art. 13 Abs. 6 PflWoqG und Art. 21a Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG) keine aufschiebende Wirkung. Die Klage gegen Ziffer 30 des Bescheids (Kostenentscheidung) hat nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO keine aufschiebende Wirkung. Die Regelung bezieht sich nach überzeugender Auffassung nicht nur auf isolierte, selbstständige Kostenentscheidungen, sondern auch auf mit einer Sachentscheidung verbundene Kostenentscheidungen (so etwa OVG Magdeburg, B.v. 12.10.2016 – 2 M 48/16 – juris Rn. 10; Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 80 Rn. 31). Dies muss jedenfalls in Fällen wie hier gelten, in denen auch die Anfechtungsklage gegen die Sachentscheidung keine aufschiebende Wirkung entfaltet (so auch Schoch in Schoch/Schneider, VwGO, 46. EL August 2024, § 80 Rn. 140 ff. m.w.N.).

## 25

II. Entfällt die aufschiebende Wirkung einer Anfechtungsklage gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3a VwGO, kann gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen.

## 26

Das Gericht trifft bei seiner Entscheidung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO eine eigene Ermessensentscheidung über die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage, bei der eine Abwägung der Interessen aller Beteiligten vorzunehmen ist. Wesentliches Element der Interessenabwägung ist eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten der Klage (vgl. BayVGH, B.v. 17.9.1987 – 26 CS 87.01144 – BayVBl. 1988, 369; Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 80 Rn. 88). Im Rahmen der Interessenabwägung ist dabei zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber mit Regelungen wie der des Art. 13 Abs. 6 PflWoqG und Art. 21a VwZVG, mit der er für Anordnungen wie den vorliegenden bezüglich Widerspruch und Anfechtungsklage die aufschiebende Wirkung ausgeschlossen hat, einen grundsätzlichen

Vorrang des Vollzugsinteresses angeordnet hat. Hat der Gesetzgeber eine solche Grundsatzentscheidung getroffen, bedarf es des Vorliegens besonderer Umstände, um hiervon abweichend eine Aussetzung zu rechtfertigen.

## 27

Vorliegend überwiegt das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin, soweit die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Ziffern 5 lit. a, 5 lit. b, 5 lit. c, 7 lit. b, 18, 19, 20 und 23, weil sich insoweit nach summarischer Prüfung der angegriffene Bescheid in der Hauptsache voraussichtlich als rechtswidrig erweisen wird. Die übrigen Ziffern des Bescheids erweisen sich dagegen in der Hauptsache voraussichtlich als rechtmäßig und verletzen die Antragstellerin nicht in ihren Rechten, sodass insoweit das Vollziehungsinteresse des Antragsgegners überwiegt und für eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage kein Raum bleibt.

## 28

1. Die Anordnungen in den Ziffern 1 bis 4 erweisen sich, nach der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes vorzunehmenden summarischen Prüfung, als rechtmäßig und verletzen die Antragstellerin nicht in ihren Rechten.

## 29

a. Die Anordnungen in den Ziffern 1 bis 4 finden ihre Rechtsgrundlage in Art. 13 Abs. 2 Satz. 2 PflWoqG. Danach soll die zuständige Behörde bei erneuten und in Fortsetzung festgestellten Mängeln sowie erheblichen Mängeln gegenüber den Trägern Anordnungen erlassen, die zur Beseitigung einer eingetretenen oder zur Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner oder zur Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten erforderlich sind.

## 30

(1) Mängel i.S.d. Art. 13 Abs. 2 PflWoqG sind Abweichungen von den Anforderungen dieses Gesetzes (vgl. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 PflWoqG). Mit Wegfall des Vorrangs der Beratung, der in Art. 13 Abs. 1 Satz 1, Art. 12 Abs. 2 PflWoqG a.F. zum Ausdruck kam und mit der am 1. August 2023 in Kraft getretenen Änderung des PflWoqG abgeschafft worden ist, kommt es erst auf der Ebene der Ermessensausübung („Kann“ gem. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 PflWoqG oder „Soll“ gem. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG) auf die Frage an, ob ein Mangel erneut und in Fortsetzung festgestellt wurde oder erheblich ist. Nach der (neuen) Gesetzessystematik können, im Sinne der Beschleunigung von Anordnungen als ausgewiesenem Zweck der Gesetzesänderung (Gesetzesentwurf der Staatsregierung, LT-Drucks. 18/28507, S. 1 a.E.), Anordnungen ohne vorherige Beratung auch im Falle eines „einfachen“ Mangels ergehen, wobei im Falle der schwerer wiegenden, erneuten oder in Fortsetzung festgestellten oder erheblichen Mängel insoweit ein reduzierter Ermessensspielraum („Soll“) auf Seite der Behörde besteht. Der Gesetzessystematik folgend, die eine klare Abstufung zwischen den „einfachen“ Mängeln i.S.d. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 PflWoqG und den erneuten und in Fortsetzung festgestellten Mängeln bzw. den erheblichen Mängeln i.S.d. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG vorsieht, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber keine inhaltliche Änderung des Begriffs der „erheblichen Mängel“ herbeiführen wollte. Vielmehr ist erkennbar, dass der Gesetzgeber lediglich den Handlungsspielraum der Behörde im Falle der Mangelfeststellung verändern wollte. Aufgrund der Zielrichtung des Gesetzes (vgl. Art. 1 PflWoqG), den bestmöglichen Schutz der Bewohner einer Einrichtung i.S.d. PflWoqG sicherzustellen, ist von erheblichen Mängeln auszugehen, wenn sich aus ihnen unmittelbare Auswirkungen für das Wohl der Bewohner ergeben können, insbesondere eine Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit der Bewohner (so unter Berücksichtigung der Gesetzessystematik der Art. 12 Abs. 4 Satz 4 und Art. 13 Abs. 3 Satz 3 PflWoqG a.F., Burmeister/Gaßner/Melzer/Müller, Bayerisches PflWoqG, 2. Aufl. 2015, Art. 13 PflWoqG, Rn. 6 und 7).

## 31

(2) Im Rahmen der vorzunehmenden summarischen Prüfung ist davon auszugehen, dass der Antragsgegner im Hinblick auf die Anordnungen bezüglich des Ernährungsmanagements in den Ziffern 1 bis 4, zu Recht von erheblichen Mängeln in Bezug auf Gewichtserhebungen und die Unterstützung bei der Nahrungs- und Flüssigkeitsaufnahme ausgegangen ist. Die Anordnungen in den Ziffern 1 bis 4 stützen sich, ausweislich der Begründung des Bescheids, auf eine Reihe von als erheblich angesehene Mangelsachverhalte. Soweit die Antragstellerin vorträgt, hinsichtlich der Anordnungen in den Ziffern 1 bis 3

fehle es schon an geeigneten Tatsachenfeststellungen, auf deren Grundlage diese hätten erfolgen können, so kann dem im Rahmen einer summarischen Prüfung nicht gefolgt werden.

### 32

Die Antragstellerin hat die in Ziffer III.1.1.5 des Ergebnisprotokolls vom 4. Dezember 2024 getroffenen Feststellungen angegriffen. Allerdings ist auf Grundlage dieser Feststellungen – wie aus dem Ergebnisprotokoll ersichtlich – lediglich eine Beratung erfolgt. Die in den Ziffern 1 bis 4 des streitgegenständlichen Bescheids getroffenen Anordnungen beruhen erkennbar nicht auf den in Ziffer III.1.1.5 des Ergebnisprotokolls festgestellten Mangelsachverhalt, sodass die Frage, ob der Antragsgegner in Ziffer III.1.1.5 zu Recht von einem Mangel ausgegangen ist, hier keiner weiteren Klärung bedarf. Im Rahmen der summarischen Prüfung bestehen für das Gericht keine Anhaltspunkte, die Zweifel an der Rechtmäßigkeit der sonstigen Feststellungen des Antragsgegners bzgl. des Ernährungsmanagements erwecken.

### 33

(3) Bei den festgestellten Mängeln, auf denen die Ziffern 1 bis 4 des Bescheids beruhen, handelt es sich auch um erhebliche Mängel i.S.d. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG. Die Vermeidung von unbeabsichtigten Gewichtsverlusten durch eine fachliche Ursachenanalyse, die Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Vermeidung eines weiteren Gewichtsverlustes sowie die Überprüfung derselben ist von elementarer Bedeutung für die Gesundheit und das Leben der Bewohner einer stationären Pflegeeinrichtung. Aufgrund bestehender körperlicher und/ oder geistiger Beeinträchtigungen der Bewohner, die eine ausreichende Nahrungs- und Flüssigkeitsaufnahme oftmals nicht mit hinreichender Sicherheit selbst zu steuern vermögen, obliegt es gerade der Einrichtung, sicherzustellen, dass es nicht zu einem relevanten Gewichtsverlust und damit unter Umständen zu einer lebensbedrohlichen Gefährdung der Bewohner kommt. Auch soweit der Antragstellerin in Ziffer 4 Vorgaben bezüglich der Nahrungs- und Flüssigkeitsverabreichung gemacht werden, rechtfertigt sich dies aufgrund der besonderen Bedeutung einer ordnungsgemäßen Eingabe für Leben und Gesundheit von Bewohnern mit einem Ernährungsrisiko bzw. mit einem erhöhten Unterstützungsbedarf.

### 34

b. Der Feststellung dieser Mangelsachverhalte steht auch nicht, wie von der Antragstellerin vorgetragen, entgegen, dass der Medizinische Dienst bei der Prüfung nach § 114 Abs. 1 SGB XI zu einem positiven Ergebnis kam. Zum einen erfolgte diese Prüfung am 12. März 2024 und damit vor der Prüfung durch den Antragsgegner am 8. August 2024. Es erscheint daher durchaus möglich und plausibel, dass der Antragsgegner bei der knapp fünf Monate späteren Prüfung Mängel feststellen konnte, die der Medizinische Dienst entweder nicht erkannt hatte oder die erst zu dem Zeitpunkt der späteren Prüfung durch den Antragsgegner aufgetreten waren. Zum anderen entfaltet die Prüfung des Medizinischen Dienstes keinerlei Bindungswirkung hinsichtlich des Prüfungsergebnisses für den Antragsgegner, da die Prüfungen auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen erfolgen und damit auch unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe zugrunde legen (vgl. § 115a Abs. 3 SGB XI). Soweit die Antragstellerin insofern auf die Vorschrift des Art. 11 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 PflWoqG verweist, kann sich daraus nichts Anderes ergeben. Die zitierte Vorschrift eröffnet den Behörden lediglich das Ermessen, von dem Grundsatz der jährlichen Prüfung abzuweichen (vgl. zu Art. 11 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 PflWoqG a.F., Burmeister/Gaßner/Melzer/Müller, Bayerisches PflWoqG, 2. Aufl. 2015, Art. 11 PflWoqG, Rn. 5), wenn eine stationäre Einrichtung nach der letzten Prüfung durch die zuständige Behörde bei einem Pflegequalitätstest des Medizinischen Dienstes ein hohes Qualitätsniveau erreicht hat. Es handelt sich dabei um eine im Ermessen der Behörden stehende Möglichkeit, aber gerade nicht um eine Pflicht der Behörden, von der jährlichen Prüfung gem. Art. 11 Abs. 4 Satz 1 PflWoqG abzusehen, geschweige denn, von Maßnahmen abzusehen, obwohl bei der Prüfung Mängel festgestellt worden sind. Im Übrigen handelte es sich bei der Prüfung am 8. August 2024 schon gar nicht um die jährliche Prüfung gem. Art. 11 Abs. 4 Satz 1 PflWoqG, sondern um eine anlassbezogene Prüfung in Folge einer Beschwerde.

### 35

c. Die Mangelsachverhalte, auf denen der streitgegenständliche Bescheid beruht, bieten auch zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung weiterhin eine Grundlage für den Erlass des streitgegenständlichen Bescheids.

### 36

Bei den Anordnungen in Bezug auf das Ernährungsmanagement in den Ziffern 1 bis 4 des Verwaltungsakts handelt es sich um Dauerverwaltungsakte (so ausdrücklich zu einem auf das HeimG gestützten Aufnahmestopp BayVGh, B.v. 12.4.2000 – 22 CS 99.3761 – juris Rn. 36; VG Ansbach, B.v. 11.4.2002 – AN 4 S 01.01995 – juris Rn. 48; zur Regelung des § 11 Abs. 1 Satz 1 NuWG VG Lüneburg, U.v. 12.12.2017 – 4 A 639/16 – juris Rn. 43; zur Regelung des § 34 Abs. 1 BremWoBeG VG Bremen, B.v. 26.2.2021 – 3 V 839/20 – juris Rn. 57), da ihre Wirkung nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern während eines bestimmten Zeitraums eintritt (vgl. BVerwG, U.v. 29.11.1979 – 3 C 103/79 – juris Rn. 78). Nach Sinn und Zweck der Anordnungen in den Ziffern 1 bis 4 soll nicht nur zu einem einmaligen Zeitpunkt sichergestellt sein, dass die Bewohner angemessen in Bezug auf Nahrung und Flüssigkeiten versorgt werden, sondern dies soll vielmehr dauerhaft gewährleistet sein.

### **37**

Die Rechtmäßigkeit eines Dauerverwaltungsakts beurteilt sich, in Ermangelung abweichender gesetzlicher Bestimmungen, regelmäßig nach der Sach- und Rechtslage, wie sie im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung besteht (BVerwG, B.v. 5.1.2012 – 8 B 62/11 – juris Rn. 13; bezogen auf einen Aufnahmestopp nach § 11 Abs. 1 Satz 1 NuWG VG Lüneburg, U.v. 12.12.2017 – 4 A 639/16 – juris Rn. 43; bezogen auf einen Aufnahmestopp gem. § 34 Abs. 1 BremWoBeG VG Bremen, B.v. 26.2.2021 – 3 V 839/20 – juris Rn. 57). Unabhängig von einer gegebenenfalls notwendigen Differenzierung nach Zeitabschnitten im Hauptsacheverfahren (vgl. hierzu BVerwG, B.v. 5.1.2012 – 8 B 62/11 – juris Rn. 13; Emmenegger in Fehling/Kastner/Störmer, VwGO, 5. Aufl. 2021, § 113 Rn. 20), ist vorliegend jedenfalls auf den Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung abzustellen. Das ergibt sich daraus, dass Gegenstand des Eilverfahrens nicht die Aufhebung des Verwaltungsakts ist, sondern die Anordnung der aufschiebenden Wirkung. Wenn sich der Verwaltungsakt nach der Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung als rechtswidrig herausstellt, so ist er, auch bei einer möglicherweise notwendigen Differenzierung nach Zeitabschnitten, jedenfalls ex nunc und damit für die Zukunft, aufzuheben. An einer künftigen Vollziehung eines solchen, jedenfalls nunmehr rechtswidrigen Verwaltungsakts, kann jedoch nach den oben dargestellten Grundsätzen kein öffentliches Interesse bestehen. Dies gilt unabhängig davon, ob der Dauerverwaltungsakt von Anfang an rechtswidrig war oder es erst im Laufe seiner Wirksamkeit wurde.

### **38**

Entgegen des Vortrags der Antragstellerin, kann das Gericht im Rahmen der summarischen Prüfung nicht erkennen, dass die Tatsachengrundlage sich in Bezug auf die Ziffern 1 bis 4 des Bescheids derart verändert hat, dass nunmehr die Grundlage für den Bescheid insoweit entfallen ist und der Bescheid sich insofern für die Zukunft als rechtswidrig erweist. Zwar erfolgten am 13. November 2024, am 19. Dezember 2024 und am 11. Februar 2025 Folgebegehungen durch das Landratsamt. Wie aus den Behördenakten ersichtlich, fand bei den Prüfungen am 13. November 2024 und am 19. Dezember 2024 eine Überprüfung der Abstellung der in den letzten Prüfungen vorgefundenen Mangelsachverhalten nicht statt, da es sich in beiden Fällen um eine anlassbezogene Überprüfung aufgrund einer beim Landratsamt eingegangenen Beschwerde handelte (S. 10.704 und S. 10.758 der Behördenakte XXI). Bei der Prüfung am 19. Dezember 2024 wurde überdies auch festgestellt, dass sich der Beschwerdepunkt zu mangelnder Wundversorgung und Hautbeobachtung bei dem vom Beschwerdeführer genannten Bewohner bestätigt habe. Das Gericht kann nicht erkennen, dass sich aus diesen beiden Folgebegehungen eine Verbesserung der Situation in der Einrichtung ergibt, die an der Rechtmäßigkeit der Anordnungen zweifeln lässt. Am 11. Februar 2025 erfolgte eine anlassbezogene unangemeldete Prüfung durch den Antragsgegner, aufgrund derer der seit dem 8. August 2024 bestehende freiwillige Aufnahmestopp einvernehmlich aufgehoben wurde. Wie sich aus S. 3 des entsprechenden Aktenvermerks der Behörde ergibt (S. 10.774 der Behördenakte), wurden am Tag der Begehung keine die Anordnungen vom 3. Februar 2025 betreffende Mangelsachverhalte festgestellt. Allerdings führt diese einmalige Feststellung, die zudem lediglich im Rahmen der Beratung und nicht als eigenständiger Prüfungspunkt erfolgte (der Qualitätsbereich „Pflege und Dokumentation“ war ausweislich des Aktenvermerks der Behörde auf S. 10.779 der Behördenakte kein Prüfungsgegenstand im Rahmen der Prüfung vom 3. Februar 2025), nicht dazu, dass sich der Bescheid nunmehr als rechtswidrig erweist.

### **39**

Sinn und Zweck der Anordnungen in den Ziffern 1 bis 4 des streitgegenständlichen Bescheids ist es, sicherzustellen, dass die Qualitätsanforderungen in Bezug auf das Ernährungsmanagement dauerhaft eingehalten werden. Damit genügt eine einmalige positive Einschätzung nicht, um dem Bescheid seine Tatsachengrundlage zu entziehen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der freiwillige Aufnahmestopp

auch gerade deshalb aufgehoben werden konnte, weil neben etwa einer im Rahmen der Prüfung vom 11. Februar 2025 verzeichneten positiven Personalentwicklung aufgrund der Anordnungen aus dem Bescheid vom 3. Februar 2025 in rechtlich verbindlicher Weise die Einhaltung der erforderlichen Qualitätsstandards sichergestellt wurde. So hat das Landratsamt bei der Prüfung am 11. Februar 2025 auch eindringlich dahingehend beraten, dass nur eine adäquate Aufnahme neuer Bewohner erfolgen solle (S. 10.774 der Behördenakte). Die in Ziffern 1 bis 4 enthaltenen streitgegenständlichen Anordnungen sind essentiell für den Schutz von Leben und Gesundheit der Bewohner. Daher kann eine wesentliche Änderung der Sachlage, die zur Rechtswidrigkeit der Dauerverwaltungsakte führt, nur dann angenommen werden, wenn mit hinreichender Sicherheit feststeht, dass die gesetzlichen Anforderungen dauerhaft erfüllt werden. Eine bloße einmalige positive Feststellung, die zudem lediglich im Rahmen der Beratung erfolgte und nicht Prüfungsgegenstand war, genügt der Sicherung des Schutzes derart hochwertiger Rechtsgüter jedenfalls nicht, insbesondere auch mit Blick darauf, dass in Bezug auf das Ernährungsmanagement in der Vergangenheit wiederholt Mängel festgestellt wurden.

#### 40

d. Nach alledem liegen im Bereich des Ernährungsmanagements erhebliche Mängel im Sinne des § 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG vor. In Folge dessen lag auf Seite der Behörde ein intendiertes Ermessen („Soll“) vor, welches hier auch ordnungsgemäß ausgeübt wurde. Die in den Ziffern 1 bis 4 formulierten Anforderungen erweisen sich zur Gefahrenabwehr als geeignet und erforderlich. Die Pflicht zur Analyse, Maßnahmenplanung, Durchführung und Überprüfung rechtfertigt sich daraus, dass nur auf diese Weise einer gesundheitsrelevanten Gewichtsabnahme von Bewohnern effektiv begegnet werden kann. Dasselbe gilt für die in Ziffer 4 vorgesehene Planung, Durchführung, Evaluation und Anpassung von Maßnahmen. Eine Unverhältnismäßigkeit der Anordnungen in den Ziffern 1 bis 4 ergibt sich weder aus der kurzen Fristsetzung („ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag“) noch aus dem Zeitablauf zwischen der zugrundeliegenden Prüfung am 8. August 2024 und dem Erlass des Bescheids am 3. Februar 2025. Im Übrigen sind die Anordnungen in den Ziffern 1 bis 4 auch hinreichend bestimmt.

#### 41

(1) Die im Bescheid vom 3. Februar 2025 gesetzte Frist für die Erfüllung der in den Ziffern 1 bis 4 auferlegten Verpflichtungen („ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag“) ist nicht zu beanstanden. Anders als die Antragstellerin meint, ist diese sehr kurz bemessene Frist nicht unzumutbar im Sinne des Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG. Gemäß Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG ist für die Erfüllung der Verpflichtung eine Frist zu bestimmen, innerhalb welcher dem Pflichtigen der Vollzug billigerweise zugemutet werden kann. Eine Frist ist angemessen und zumutbar, wenn sie einerseits das behördliche Interesse an der Dringlichkeit der Ausführung berücksichtigt und andererseits dem Betroffenen die nach der allgemeinen Lebenserfahrung erforderliche Zeit gibt, seiner Pflicht nachzukommen (BayVGh, B.v. 20.5.2020 – 8 CS 20.772 – juris Rn. 23; BayVGh, B.v. 1.4.2016 – 15 CS 15.2451 – juris Rn. 26; OVG Berlin-Bbg, B.v. 11.9.2014 – OVG 10 S 8.13 – NVwZ-RR 2015, 90 = juris Rn. 4 zu § 13 Abs. 1 Satz 2 VwVG; Wernsmann, VwZVG, 2020, Art. 36 VwZVG Rn. 17). Dabei sind auch die rechtlichen, technischen und berufsfachlichen Gründe zu berücksichtigen, welche die Erfüllung der jeweiligen Verpflichtung bedingen (Wernsmann, VwZVG, 2020, Art. 36 VwZVG Rn. 17).

#### 42

Zu berücksichtigen ist, dass die Anordnungen in den Ziffern 1 bis 4 erlassen wurden, um erheblichen Gesundheitsgefahren der Bewohner der Einrichtung der Antragstellerin vorzubeugen. Angesichts des Rangs der gefährdeten Rechtsgüter weist der Erlass des Bescheids eine erhebliche Eilbedürftigkeit auf, die kein weiteres Zuwarten erlaubt und bereits die Setzung einer derart kurzen Erfüllungsfrist rechtfertigt. Zum anderen ist zu beachten, dass es sich bei der regelmäßigen Gewichtskontrolle und Maßnahmenplanung sowie der an die Bedürfnisse der Bewohner angepassten Nahrungs- und Flüssigkeitseingabe um Maßnahmen handelt, die im Rahmen einer ordnungsgemäßen Pflege im laufenden Betrieb stets zu erfolgen haben und keiner zusätzlichen Anschaffungen oder weiteren Personals bedürfen. Wie schon aus den Beanstandungen des Antragsgegners ersichtlich, führte die Antragstellerin überdies bereits Gewichtserhebungen und Ernährungsprotokolle in Bezug auf bestimmte gefährdete Bewohner durch. Darüber hinaus plante sie Maßnahmen im Bereich des Ernährungsmanagements, etwa durch die Verabreichung hochkalorischer Zusatznahrung und die Andickung von Getränken. Wenn hier anlässlich von Unregelmäßigkeiten im Rahmen des Ernährungsmanagements dem Einrichtungsträger durch die Behörde aufgegeben wird, entsprechende bereits selbst gesetzte Maßnahmen zu befolgen, so ist nicht erkennbar,

dass dafür ein besonderer zeitlicher und personeller Aufwand erforderlich ist und es daher einer länger bemessenen Frist bedarf. Vielmehr ist die vorliegend vorgesehene Frist „ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag“ angesichts der essentiellen Bedeutung der angeordneten Maßnahmen für Leben und Gesundheit der Bewohner als ausreichend anzusehen.

#### 43

(2) Entgegen des Vortrags der Antragstellerin ergibt sich eine Unverhältnismäßigkeit der Anordnungen nicht daraus, dass zwischen der Prüfung am 8. August 2024 und dem Erlass des Bescheids am 3. Februar 2025 knapp sechs Monate vergangen sind. Ein widersprüchliches Verhalten der Behörde kann das Gericht, jedenfalls im Rahmen der summarischen Prüfung im Eilverfahren, darin ebenso wenig erkennen wie die Änderung der Sachlage dergestalt, dass sich die Dauerverwaltungsakte in den Ziffern 1 bis 4 nunmehr als unverhältnismäßig erweisen.

#### 44

Die Anordnungen in den Ziffern 1 bis 4 erweisen sich nicht aufgrund des Zeitablaufs zwischen dem Prüftermin und dem Erlass des Bescheids als unverhältnismäßig. Die Vorschriften des PflWoqG lassen zeitliche Vorgaben bezüglich des Erlasses von Anordnungen auf der Grundlage des Art. 13 Abs. 2 PflWoqG nicht erkennen. Vielmehr widerspräche es dem Sinn und Zweck des PflWoqG, die bestmögliche Versorgung der Bewohner von Pflegeeinrichtungen sicherzustellen, wenn festgestellte Mängel nach einem gewissen Zeitraum seit Durchführung der Prüfung nicht mehr als Grundlage für Anordnungen herangezogen werden könnten. Auch besteht keinerlei schutzwürdiges Interesse auf Seiten der Antragstellerin, nach einem bestimmten Zeitraum von Anordnungen verschont zu werden. Denn die Antragstellerin unterliegt der gesetzlichen Verpflichtung, die Anforderungen des PflWoqG dauerhaft zu erfüllen. Es erschiene formelhaft, in diesem Zusammenhang zu verlangen, dass eine erneute Prüfung erfolgen müsse, damit auf deren Grundlage dann die Anordnungen ergehen könnten. Dies würde die Beseitigung von Pflegemängeln entgegen dem Sinn und Zweck des PflWoqG ohne sachlichen Grund verzögern.

#### 45

Soweit die Antragstellerin vorträgt, die Tatsachengrundlage habe sich nachträglich verändert, handelt es sich dabei nicht um eine Frage der Verhältnismäßigkeit, sondern um die Frage, ob die Voraussetzungen für den Erlass der Anordnungen als Dauerverwaltungsakte (weiterhin) fortbestehen. Wie oben unter II.1.c. dargelegt, ist davon mangels entgegenstehender Anhaltspunkte im Rahmen der summarischen Prüfung auszugehen. Es ist auch nicht treuwidrig, dass die Behörde zunächst die Fertigstellung des Ergebnisprotokolls abgewartet hat, bevor sie den streitgegenständlichen Bescheid erlassen hat. Zwar ist der Erlass von Anordnungen unabhängig von der Fertigstellung des Ergebnisprotokolls möglich, aber dieses Vorgehen ermöglicht es, den Bescheid auf einen nachweislich festgestellten Mangelsachverhalt zu stützen. Angesichts der Vielzahl an festgestellten Mängeln und deren Komplexität ist es nicht zu beanstanden, dass der Erlass des Bescheids knapp sechs Monate nach Durchführung der Prüfung erfolgte.

#### 46

(3) Die Anordnungen in den Ziffern 1 bis 4 sind hinreichend bestimmt. Nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG müssen Verwaltungsakte inhaltlich hinreichend bestimmt sein, das heißt, sie müssen insbesondere für die Adressaten so vollständig, klar und unzweideutig sein, dass diese ihr Verhalten danach richten können. Das Maß der Bestimmtheit ist aus der Sicht des Adressaten zu bestimmen, wobei eine etwaige fachliche Sachkunde und die Besonderheiten des jeweils anzuwendenden materiellen Rechts zu berücksichtigen sind (BVerwG, B.v. 8.11.2016 – 3 B 11.16 – juris Rn. 36; B.v. 22.2.2018 – 9 B 26.17 – juris Rn. 6; HessVGH, U.v. 1.9.1994 – 3 UE 154/90 – juris Rn. 40; BVerwG, U.v. 26.10.2017 – 8 C 18.16 – juris Rn. 14; NdsOVG, B.v. 4.9.2018 – 10 LA 45/18 – juris Rn. 12; BVerwG, U.v. 15.2.1990 – 4 C 41/87 – juris Rn. 29; U.v. 20.4.2005 – 4 C 18/03 – juris Rn. 53). Im Einzelfall kann es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit überdies geboten sein, dass im Rahmen eines Bescheids lediglich eine Zielvorgabe erfolgt und die Wahl des Mittels dem Adressaten überlassen wird (so für das PflWoqG VG Regensburg, B.v. 29. 7.2024 – RN 5 S 24.978 – juris Rn. 80 m.w.N.; vgl. BVerwG, U.v. 25.2.1992 – 1 C 7.90 – juris Rn. 12; B.v. 8.11.2016 – 3 B 11.16 – juris Rn. 36; NdsOVG, B.v. 4.9.2018 – 10 LA 45/18 – juris Rn. 12; HessVGH, U.v. 1.9.1994 – 3 UE 154/90 – juris Rn. 43; OVG NRW, B.v. 6.11.2008 – 13 B 1461/08 – juris Rn. 16).

#### 47

Soweit die Antragstellerin vorträgt, es sei nicht erkennbar, wann ein „unbeabsichtigter“ Gewichtsverlust i.S.v. Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheids bzw. ein „weiterer“ Gewichtsverlust i.S.v. Ziffer 3 des streitgegenständlichen Bescheids vorliege, kann dem nicht gefolgt werden. Im Wege der Auslegung ist klar erkennbar, dass gesundheitsgefährdenden Gewichtsabnahmen vorgebeugt werden soll und damit von einer „unbeabsichtigten“ Gewichtsabnahme dann auszugehen ist, wenn sie nicht etwa aufgrund von Diäten zielgerichtet herbeigeführt wird. Im Übrigen lassen die in Ziffer 1 angegebenen Prozentzahlen hinreichend deutlich erkennen, wann ein solch unbeabsichtigter Gewichtsverlust relevant ist. Der Begriff „weitere Gewichtsverluste“ in Ziffer 3 nimmt erkennbar auf Ziffer 1 Bezug, sodass insofern auch hinreichend erkennbar ist, dass ein solcher vorliegt, wenn der Bewohner nach einem relevanten Gewichtsverlust i.S.v. Ziffer 1 weiterhin an Gewicht verliert. Für die Verpflichtung, eine Neueinschätzung bzw. Anpassung der Maßnahmenplanung vorzunehmen, kommt es damit allein darauf an, ob das derzeitige Gewicht unter dem relevanten Gewichtsverlust nach Ziffer 1 liegt. Insofern wird der Einrichtung im Wege einer Zielvorgabe auferlegt, bei einer weiteren negativen Gewichtsentwicklung entsprechende Maßnahmen im Sinne einer Neueinschätzung zu ergreifen. Dies ist auch hinreichend überprüfbar und damit vollstreckbar, da es darauf ankommt, ob die Einrichtung nach entsprechender Überprüfung eine Neueinschätzung der Ernährungssituation des konkreten Bewohners vorgenommen hat. Diese Regelungstechnik erweist sich insbesondere auch als verhältnismäßig, da der Antragstellerin in einem überprüfbaren Rahmen die Wahl des konkreten Mittels überlassen wird.

#### **48**

Eine Unbestimmtheit der Ziffern 1 bis 4 folgt auch nicht daraus, dass Verweise auf eine fachgerechte Ausführung bzw. auf den allgemein anerkannten Stand der pflegewissenschaftlichen Erkenntnisse erfolgen. Von der Adressatin als Einrichtungsträgerin ist zu erwarten, dass die entsprechende fachliche Kompetenz vorhanden ist, um zu erkennen, welche Maßnahmen im Rahmen des Ernährungsmanagements fachlich und auf der Grundlage aktueller Erkenntnisse geboten sind. Es entspricht insofern dem Gebot der Verhältnismäßigkeit, nicht jeden einzelnen Arbeitsschritt kleinteilig vorzugeben, sondern auf Zielvorgaben aufzubauen. Im Übrigen ist nicht erkennbar, dass derart starke Divergenzen zwischen der fachlichen Auffassung des Landratsamtes und der Einrichtungsträgerin bestehen, dass diese nicht erkennen kann, welche Maßnahmen von ihr erwartet werden. Schließlich waren vom Antragsgegner im Rahmen des Ernährungsmanagements geforderte Maßnahmen, wie Gewichtserhebungen, die Auswertung von Ernährungsprotokollen, die Andickung von Getränken und die Eingabe von Getränken in Oberkörperhochlage bereits in der Maßnahmenplanung der Einrichtung vorgesehen. Der Antragsgegner hat diese von der Einrichtungsträgerin selbst gesetzten Vorgaben nicht beanstandet und diese daher offensichtlich auch als ausreichend erachtet.

#### **49**

2. Die Anordnungen in Ziffer 5 lit. a, lit. b und lit. c erweisen sich nach der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes vorzunehmenden summarischen Prüfung als rechtswidrig und verletzen die Antragstellerin daher in ihren Rechten.

#### **50**

a. Zwar handelt es sich bei der fehlenden Aktualisierung der Strukturierten Informationssammlung (SIS) um einen erneuten und in Fortsetzung festgestellten Pflegemangel i.S.d. § 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG. Denn nach § 3 Abs. 2 Nr. 8 PflWoqG haben der Träger und die Leitung einer stationären Einrichtung und besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe sicherzustellen, dass der an der Person des Pflegebedürftigen orientierte Pflegeprozess umgesetzt und dessen Verlauf aufgezeichnet wird. Soweit im Rahmen des, an der Person des Pflegebedürftigen orientierten, Pflegeprozesses bestimmte bewohnerbezogene Parameter regelmäßig überprüft werden müssen, ist dieser Prozess auch zu dokumentieren (vgl. VG Regensburg, B.v. 29.7.2024 – RN 5 S 24.978 – juris Rn. 82 m.w.N.). Die Anforderungen dieses Pflegeprozesses wurden hier nicht gewahrt, da bei den Qualitätskontrollen am 11. Oktober 2023 und 8. August 2024 festgestellt wurde, dass die SIS bei mehreren Bewohnern nicht aktuell und dem Bewohnerzustand angepasst war.

#### **51**

b. Die Anordnungen in Ziffer 5 lit. a und b des streitgegenständlichen Bescheids sind allerdings aufgrund der zu kurz bemessenen Erfüllungsfrist nicht verhältnismäßig, vgl. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG. Nach Ziffer 5 lit. a und b des Bescheids müssen ab dem der Zustellung des streitgegenständlichen Bescheides folgenden Tag die SIS und die Pflegeplanung den aktuellen Pflege- und Versorgungszustand widerspiegeln.

Eine wortlautgetreue Auslegung ergibt, dass ab dem der Zustellung des Bescheides folgenden Tag die entsprechenden Daten in die SIS eingepflegt sein müssen, denn die Worte „widerspiegeln“ und „aufzeigen“ lassen auf einen abgeschlossenen Vorgang schließen. Aufgrund des Verwaltungsaufwands, der aus dem Abgleich der aktuellen mit der in der SIS vorhandenen Informationen und des entsprechenden Abänderns folgt, kann dies innerhalb einer derart kurzen Frist billigerweise nicht erwartet werden. Hinzukommt, dass diese bloßen Dokumentationspflichten nicht geeignet sind, konkrete Gefahren für Leben und Gesundheit abzuwenden, die sich etwa aus einer Unterversorgung aufgrund veralteter SIS ergeben. Daher dienen diese Anordnungen erkennbar lediglich dazu, die Verpflichtung der Antragstellerin aus § 3 Abs. 2 Nr. 8 PflWoqG, den Verlauf des an der Person des Pflegebedürftigen orientierten Pflegeprozesses aufzuzeichnen, zu erfüllen. Im vorliegenden Fall liegen die Dokumentationsmängel nicht bei einer derart signifikant hohen Anzahl von Bewohnern vor, dass von nachhaltigen, strukturellen Mängeln auszugehen ist, die regelmäßig die Gefahr einer Beeinträchtigung der materiellen, gewichtigen Belange der Heimbewohner indizieren. Zwar handelt es sich bei den festgestellten unterlassenen oder falschen/widersprüchlichen Eintragungen um Dokumentationspflichten, die konkrete Auswirkungen auf Leben und Gesundheit der Bewohner haben können. Allerdings weisen diese nicht eine derartige Dringlichkeit auf, dass eine solch kurze Erfüllungsfrist von nach lebensnaher Betrachtung nicht einmal einem vollen Tag gerechtfertigt wäre.

## 52

c. Der Anordnung in Ziffer 5 lit. c des streitgegenständlichen Bescheids fehlt es schon an der erforderlichen Bestimmtheit gem. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Der Begriff „Pflegemaßnahmen“ ist derart unbestimmt, dass für die Antragstellerin als Adressatin nicht erkennbar ist, auf welchen Gebieten eine Maßnahmenplanung und Dokumentation deren Umsetzung erfolgen soll. Zwar erfolgt die Anordnung in Ziffer 5 lit. c im Zusammenhang mit den vorhergehenden Anordnungen in Ziffer 5 lit. a und lit. b zur SIS und zur Pflegeplanung, aber auch auf diesem systematischen Zusammenhang aufbauend lässt sich im Wege der Auslegung nicht ermitteln, wie und welche Maßnahmen bei Veränderungen des Pflegezustands zu planen sind. Der Maßnahmeninhalt lässt sich auch mit Hilfe der Begründung des Bescheids nicht ermitteln, da dort lediglich die Rede von „geeigneten handlungsleitenden Maßnahmen“ ist und damit der Regelungsgehalt unklar bleibt. Es fehlt an einem hinreichend vollstreckungsfähigen Inhalt der Anordnung, was insbesondere auch im Hinblick auf die Zwangsgeldbewehrung derselben in Ziffer 20 des streitgegenständlichen Bescheids eine Rechtsverletzung der Antragstellerin begründet.

## 53

Selbst wenn, unter Heranziehung der im Bereich des SIS festgestellten Mangelsachverhalte, davon ausgegangen wird, dass mit dieser Anordnung etwa der Unterversorgung von Bewohnern aufgrund eines veränderten und nicht in der SIS erfassten Pflege- und Betreuungsbedarfs begegnet werden soll, erweist sich die Anordnung als nicht erforderlich und damit rechtswidrig. Weder die bloße Planung von Pflegemaßnahmen noch die Dokumentation deren Umsetzung beseitigen die aufgrund mangelnder Pflegedokumentation konkret drohenden Gefahren für die Bewohner, da diese Maßnahmen keine unmittelbare Auswirkung auf das Wohl und die Gesundheit der Bewohner haben, sondern allein der Pflegeorganisation dienen (vgl. hierzu auch Burmeister/Gaßner/Melzer/Müller, Bayerisches Pflege- und Wohnqualitätsgesetz, 2. Aufl. 2015, Art. 13 PflWoqG Rn. 6, wonach Anordnungen im Bereich der Pflegedokumentation im Rahmen des Art. 13 Abs. 2 PflWoqG a.F. ebenfalls regelmäßig nicht für möglich gehalten werden). Anstelle von Planungs- und Dokumentationspflichten, hätte das Landratsamt der Antragstellerin zur effektiven Gefahrenabwehr in diesem Bereich vielmehr konkret umsetzbare Maßnahmen auferlegen müssen.

## 54

3. Die Anordnung in Ziffer 6 erweist sich nach der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes vorzunehmenden summarischen Prüfung als rechtmäßig und verletzt die Antragstellerin daher nicht in ihren Rechten.

## 55

Der Antragsgegner ist zu Recht davon ausgegangen, dass erneute und in Fortsetzung festgestellte Mängel i.S.d. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG in Bezug auf die Kontrakturprophylaxe vorliegen. So wurde sowohl bei der Qualitätskontrolle am 10. November 2022 sowie bei der Qualitätskontrolle am 8. August 2024 festgestellt, dass geplante Maßnahmen zur Kontrakturprophylaxe nicht durchgeführt worden waren. Weiterhin wurde bei diesen Qualitätskontrollen festgestellt, dass trotz bestehender Kontrakturen für bestimmte Bewohner keine Kontrakturprophylaxe geplant war. Anhaltspunkte dafür, dass die festgestellten

Mängel im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung infolge einer dauerhaften Veränderung der Umstände in der Einrichtung keine Grundlage für den Erlass der Ziffer 6 bieten können, bestehen nicht. Insofern kann entsprechend auf die Argumentation oben unter II.1.c. verwiesen werden.

## 56

Dem Vortrag der Antragstellerin, die Durchführung von Maßnahmen zur Kontrakturprophylaxe entspreche nicht mehr dem Stand der Wissenschaft und es liege daher schon kein Mangelsachverhalt vor, kann nicht gefolgt werden. Zwar ist zutreffend, dass der allgemein anerkannte Stand pflegewissenschaftlicher Erkenntnisse (Art. 3 Abs. 2 Nr. 4, Art. 17a Abs. 2 PflWoqG) maßgeblicher Prüfungsmaßstab ist. Allerdings ist der Vortrag der Antragstellerin nicht geeignet, im Rahmen der vorzunehmenden summarischen Prüfung, Zweifel daran zu erwecken, dass Maßnahmen der Kontrakturprophylaxe dem allgemein anerkannten Stand pflegewissenschaftlicher Erkenntnisse entsprechen.

## 57

Die zunächst von der Antragstellerin auf S. 10 des Schriftsatzes vom 25. Februar 2025 zitierte Quelle bezieht sich lediglich auf eine konkrete Maßnahme der Kontrakturprophylaxe, nämlich das passive Durchbewegen, dessen Wirksamkeit angezweifelt wird. Dieser Vortrag erscheint zunächst widersprüchlich, da – wie in der Prüfung vom 8. August 2024 festgestellt und von der Antragstellerin unbestritten – die Antragstellerin in der Tagestruktur eines Bewohners gerade das passive Durchbewegen der Beine vorgesehen hatte. Es kann jedoch dahinstehen, ob das passive Durchbewegen dem allgemein anerkannten Stand pflegewissenschaftlicher Erkenntnisse entspricht, da das Landratsamt in Ziffer 6 des Bescheids lediglich eine Zielvorgabe getroffen und die Wahl der konkreten Maßnahme der Kontrakturprophylaxe der Antragstellerin überlassen hat. Wie bereits oben festgestellt, ist es mit Blick auf die Regelungsstruktur des PflWoqG und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausreichend, dass in der zwangsgeldbewehrten Anordnung nur das Ziel festlegt und hinsichtlich der einzusetzenden Mittel dem Adressaten die Wahl gelassen wird (VG Regensburg, B.v. 29.7.2024 – RN 5 S 24.978 – juris Rn. 80 m.w.N.). Dies führt vorliegend auch nicht zur Unbestimmtheit der Ziffer 6 des Bescheids, da mithilfe der Begründung des Bescheids im Wege der Auslegung hinreichend erkennbar ist, welche Zielrichtung die zu treffenden Maßnahmen der Kontrakturprophylaxe zu verfolgen haben. Als Beispiele zu treffender Maßnahmen werden in der Begründung des Bescheids Bewegungsübungen und/oder eine Mobilisation außerhalb des Bettes genannt; bei bereits bestehenden Kontrakturen sei eine entsprechende Therapie durch den Arzt festzulegen. Das von der Antragstellerin angegriffene passive Durchbewegen wird hier gerade nicht genannt. Auch soweit die Antragstellerin auf S. 11 des Schriftsatzes vom 25. Februar 2025 eine weitere Quelle zitiert, wonach in Lehr- und Fachbüchern der Pflegeberufe vorgestellte Interventionen zur Kontrakturprophylaxe keine wissenschaftliche Grundlage haben, kann daraus nicht verkürzt der Schluss gezogen werden, dass keinerlei Maßnahmen zur Kontrakturprophylaxe geboten sind. Schließlich erkennt selbst der durch die Antragstellerin zitierte Autor an, dass Maßnahmen wie Positionswechsel im Bett, die Mobilisation in und außerhalb des Bettes, das Sitzen im Stuhl statt im Rollstuhl sowie bei Möglichkeit Gymnastikgruppen, Kraft- und Balancetraining oder Sitztanz geeignete Maßnahmen der Kontrakturprophylaxe darstellen (Huhn, Heilberufe 63, 2011, 26-28, abrufbar unter: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00058-011-1006-0#citeas>, zuletzt abgerufen am 29.4.2025).

## 58

Angesichts dessen, dass einmal entstandene Kontrakturen kaum umkehrbar sind und erhebliche Bewegungseinschränkungen sowie Schmerzen bei den Bewohnern hervorrufen können, handelt es sich bei Ziffer 6 des Bescheids um eine Anordnung von essentieller Bedeutung für das Wohl der Bewohner der Einrichtung. Die kurz bemessene Frist „ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag“ ist daher als angemessen anzusehen. Im Übrigen ergibt sich aus dem Wortlaut der Ziffer 6, dass es sich um einen kontinuierlichen Prozess handelt, der zunächst mit der Planung der Maßnahmen beginnt und mit der Umsetzung abschließt. Daher genügt die Antragstellerin der Verpflichtung aus Ziffer 6 des Bescheids, wenn ab dem Tag nach Zustellung des Bescheids die Planung entsprechender Maßnahmen beginnt. Im Übrigen sieht Art. 37 Abs. 1 Satz 1 VwZVG vor, dass die Vollstreckungsbehörde bei Nichterfüllung der Verpflichtung innerhalb der bestimmten Frist das angedrohte Zwangsmittel anwenden „kann“, womit der Vollstreckungsbehörde ein Entschließungsermessen bzgl. der Zwangsanwendung zukommt (vgl. BayVGh, B.v. 20.12.2001 – 1 ZE 01.2820 – juris Rn. 15; Wernsmann, VwZVG, 2020, Art. 37 VwZVG Rn. 10 f.). Bei dermaßen umfangreichen Verpflichtungen wie im streitgegenständlichen Bescheid wird die Beitreibung des Zwangsgeldes bei jeder noch so kleinen Abweichung von der angeordneten Verpflichtung wohl nicht der

Ausübung pflichtgemäßen Ermessens entsprechen, sodass sich die Antragstellerin gegebenenfalls in einem solchen Fall erfolgreich gegen die Vollstreckung wehren könnte. Auf diese Weise ist sie ausreichend vor unverhältnismäßiger Beitreibung des Zwangsgelds geschützt (VG München, B.v. 7.10.2019 – M 17 S 19.4564 – juris Rn. 26).

#### 59

4. Die Anordnungen in Ziffer 7 lit. a, lit. c und lit. d erweisen sich, nach der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes vorzunehmenden summarischen Prüfung, als rechtmäßig und verletzen die Antragstellerin daher nicht in ihren Rechten. Bei der Anordnung in Ziffer 7 lit. b ist im Rahmen der summarischen Prüfung allerdings von der Rechtswidrigkeit und damit einer Verletzung der Rechte der Antragstellerin auszugehen.

#### 60

a. Der Antragsgegner ist zutreffend von erneuten und in Fortsetzung festgestellte Mängel i.S.d. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG in Bezug auf das Wundmanagement ausgegangen. Soweit die Antragstellerin bestreitet, dass bei einem Bewohner ein Dekubitus Grad I vorgelegen habe, ist dies schon nicht von Relevanz, da zum einen die Behörde lediglich einen Dekubitus Grad II bei diesem Bewohner festgestellt hat (Ziffer III.1.2.7 des Ergebnisprotokolls) und im Übrigen der streitgegenständliche Bescheid, wie sich schon aus dem Ergebnisprotokoll und der Begründung des Bescheids ergibt, sich nicht auf diesen Mangelsachverhalt stützt. Dasselbe gilt vorliegend für die Frage, ob bloße Hautrötungen zu dokumentieren sind, da auch dieser unter Ziffer III.1.2.7 des Ergebnisprotokolls festgestellte Mangel bereits Gegenstand einer vorhergehenden Anordnung war und nicht in den vorliegend streitgegenständlichen Bescheid miteingeflossen ist. Soweit die Antragstellerin vorträgt, diese Mängel seien jedenfalls im Rahmen der Ermessensausübung mitberücksichtigt worden, bestehen dafür keinerlei Anhaltspunkte. Vielmehr genügen die festgestellten und von der Antragstellerin unbestrittenen Mängel im Bereich des Wundmanagements vorliegend als Grundlage für die Anordnungen in Ziffer 7 des streitgegenständlichen Bescheids. Auch bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die festgestellten Mängel im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung infolge einer dauerhaften Veränderung der Umstände in der Einrichtung keine Grundlage für den Erlass der Ziffer 7 bieten können. Insofern ist auf die bereits oben unter II.1.c. dargelegte Argumentation zu verweisen.

#### 61

b. Die Ziffern 7 lit. a, lit. c und lit. d erweisen sich im Rahmen der vorzunehmenden summarischen Prüfung aller Voraussicht nach als geeignet, erforderlich und angemessen, womit der Antragsgegner das ihm nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG eingeräumte intendierte Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt hat. Soweit ärztliche Anordnungen bei der Wundversorgung missachtet wurden, Haut- und Wundveränderungen nicht ärztlich abgeklärt wurden und Hygienerichtlinien sowie pflegfachliche Erkenntnisse bei der Wundversorgung nicht befolgt wurden, handelt es sich für Gesundheit der Bewohner äußerst relevante Mängel, die – bei der hier aufgetretenen Häufung – Anlass für die vorliegenden Anordnungen bieten. Insbesondere ist die kurz bemessene Erfüllungsfrist „ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag“ nicht als unangemessen anzusehen. Angesichts der Häufung der Mängel im Bereich Wundmanagement und der Komplikationen, die bei nicht ordnungsgemäßer Versorgung entstehen können, hätte eine längere Frist der Gewichtigkeit der festgestellten Mängel nicht entsprochen. Zudem handelt es sich bei den geforderten Maßnahmen um in die tägliche Pflege zu integrierende Punkte, so etwa die Sicherstellung einer sterilen Wundversorgung, das Wechseln von Einmalhandschuhen oder das Einholen von ärztlichen Anordnungen. Die Anordnungen verlangen damit keine Schaffung neuer Strukturen, sondern lediglich, dass die gesetzlichen Vorgaben im Rahmen der täglichen Arbeit des Pflegepersonals beachtet werden.

#### 62

c. In Bezug auf Ziffer 7 lit. b des streitgegenständlichen Bescheids, wonach eine Wunddokumentation zur Darstellung der Entstehung der Wunde, der Wundbeschreibung und des Wundverlaufes lückenlos und nachvollziehbar zu erstellen ist, ist allerdings aller Voraussicht nach davon auszugehen, dass die gesetzte Frist unangemessen kurz ist. Angesichts der Tatsache, dass die Erstellung einer solchen Dokumentation gewisse Vorarbeiten in Gestalt der Nachschau nach aktuellen Wunden sowie der Überprüfung der bereits vorhandenen Dokumentation benötigt, ist die kurze Erfüllungsfrist „ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag“, was nach lebensnaher Betrachtung nicht einmal einem vollen Tag entspricht, nicht gerechtfertigt. Diese bloßen Dokumentationspflichten sind überdies nicht geeignet, konkrete Gefahren für Leben und Gesundheit aufgrund mangelhafter Wundversorgung abzuwenden. Vielmehr dient die Anordnung in Ziffer 7 lit. b erkennbar lediglich dazu, die Verpflichtung der Antragstellerin aus § 3 Abs. 2 Nr.

8 PflWoqG, den Verlauf des an der Person des Pflegebedürftigen orientierten Pflegeprozesses aufzuzeichnen, zu erfüllen. Damit weist die Anordnung in Ziffer 7 lit. b keine den Anordnungen in Ziffer 7 lit. a, lit. c und lit. d vergleichbare Dringlichkeit auf, welche die kurze Fristsetzung noch rechtfertigen kann.

### 63

5. Die Anordnung in Ziffer 8 erweist sich nach der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes vorzunehmenden summarischen Prüfung als rechtmäßig und verletzt die Antragstellerin daher nicht in ihren Rechten.

### 64

Der Antragsgegner ist insoweit zutreffend von einem erheblichen Mangel gem. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG ausgegangen. Bei einem sich in Rückenlage befindlichen Bewohner, der nicht in der Lage war, seine Position selbständig zu verändern, wurde eine nicht unerhebliche Menge an Speiseresten in der Mundhöhle festgestellt. Aufgrund der daraus resultierenden Gefahr des Verschluckens, sind Leben und Gesundheit der Bewohner in einem derartigen Fall in erheblichem Maße tangiert. Ein solches Verschlucken kann sogar lebensgefährlich sein, insbesondere dann, wenn der Bewohner sich nicht selbständig aufrichten bzw. seine Position verändern kann. Angesichts des geringen Umsetzungsaufwands dieser in die tägliche Pflege einzubauenden Verpflichtung und der erheblichen Gefahren, die für die Bewohner aus einem Verschlucken noch in der Mundhöhle vorhandener Speisereste resultieren können, war die kurze Frist „ab dem der Zustellung dieses Bescheides folgenden Tag“ angemessen. Auch bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der festgestellte Mangel im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung infolge einer dauerhaften Veränderung der Umstände in der Einrichtung keine Grundlage für den Erlass der Ziffer 8 mehr bieten kann. Es ist entsprechend auf die Argumentation des Gerichts oben unter II.1.c. zu verweisen.

### 65

6. Die Anordnungen in Ziffer 9 erweisen sich nach der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes vorzunehmenden summarischen Prüfung als rechtmäßig und verletzen die Antragstellerin daher nicht in ihren Rechten.

### 66

Der Antragsgegner ist zutreffend von einem erneuten und in Fortsetzung festgestellten Mangelsachverhalt gem. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG ausgegangen. Eine humane Pflege i.S.d. § 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG setzt voraus, dass auf Schmerzäußerungen der Bewohner eingegangen wird und diese im Rahmen der pflegerischen Möglichkeiten gemindert werden. Die Anordnungen sind auch hinreichend bestimmt. Soweit die Antragstellerin vorträgt, der Begriff der „Schmerzandeutung“ sei zu unbestimmt und daher nicht vollstreckungsfähig, ist dem nicht zu folgen. Durch die Konkretisierung „verbal, in der Mimik oder im Verhalten“ ist hinreichend bestimmbar, auf welche Parameter zu achten ist. Es ist entsprechend geschultem Pflegepersonal möglich und zuzumuten, in der Person der Bewohner Zeichen erkennen und deuten zu können, die auf Schmerzen hindeuten. Die Andeutung ist als Gegenstück zum Begriff der Äußerung im Wege der Auslegung dahingehend zu verstehen, dass der Bewohner dieses Verhalten nicht willentlich an den Tag legt, sondern derartige Anzeichen unwillentlich als natürliche Reaktion aufgrund der Schmerzen auftreten. Angesichts dessen, dass die in Ziffer 9 lit. a bis c getroffenen Anordnungen keines weiteren Verwaltungs- oder Personalaufwands bedürfen, sondern vielmehr im Rahmen der täglichen Pflegemaßnahmen umsetzbar sind, erweisen sich die Anordnungen auch im Hinblick auf die kurz bemessene Erfüllungsfrist als angemessen. Es bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die festgestellten Mängel im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung infolge einer dauerhaften Veränderung der Umstände in der Einrichtung keine Grundlage für den Erlass der Ziffer 9 mehr bieten können (vgl. entsprechend die Argumentation des Gerichts oben unter II.1.c.).

### 67

7. Die in den Ziffern 18, 19, 20 und 23 enthaltenen Zwangsgeldandrohungen erweisen sich im Rahmen der vorzunehmenden summarischen Prüfung als rechtswidrig und verletzen die Rechte der Antragstellerin. Dahingegen dürften sich die restlichen Zwangsgeldandrohungen als rechtmäßig darstellen.

### 68

a. Die Zwangsgeldandrohungen sind zunächst dahingehend auszulegen, dass die Formulierung „Nichterfüllung einer Teilpflicht“, wie sie jeweils in Satz 2 einer jeden Zwangsgeldandrohung in den Ziffern 10 bis 29 enthalten ist, dann anzunehmen ist, wenn in Bezug auf einen Bewohner der Pflegeeinrichtung eine der in der jeweiligen Anordnung enthaltenen Handlungsanweisungen nicht erfüllt wird. Aufgrund Sinn

und Zwecks der Anordnungen, den bestmöglichen Schutz der Bewohner der Einrichtung zu gewährleisten und dem bewohnerspezifischen Charakter der jeweiligen Handlungspflichten kann die jeweilige Zwangsgeldbewährte Zuwiderhandlung nur bewohnerbezogen festgestellt werden. Dabei wird – wie in Satz 2 letzter Halbsatz einer jeden Zwangsgeldandrohung formuliert – das Zwangsgeld insgesamt nur einmal fällig, auch wenn gegen mehrere Teilpflichten verstoßen wird. Aus dem Wort „insgesamt“ ergibt sich im Wege der Auslegung auch mit hinreichender Deutlichkeit, dass auch Verstöße in Bezug auf verschiedene Bewohner nicht zu einer erneuten Fälligkeit des Zwangsgeldes führen. Soweit ein Verstoß gegen eine Teilpflicht in Bezug auf einen Bewohner vorliegt, wird das Zwangsgeld demnach fällig und die jeweilige Zwangsgeldandrohung hat sich damit erschöpft. Andernfalls hätte die Zwangsgeldandrohung den Zusatz „für jeden Fall der Zuwiderhandlung“ bzw. „je Bewohner“ enthalten müssen (VG München, B.v. 6.9.2023 – M 17 S 23.1712 – Rn. 25 – unveröffentlicht).

## 69

b. Die Zwangsgeldandrohungen in den Ziffern 18, 19, 20 und 23 sind voraussichtlich rechtswidrig. Die Zwangsgelder in den Ziffern 18, 19 und 23 wurden „ab dem Tag nach Zustellung dieses Bescheids“ fällig gestellt, womit – wie oben unter II.2.b. und II.4.c. festgestellt – aufgrund des hohen Erfüllungsaufwands der Verpflichtungen in den Ziffern 5 lit. a und lit. b und Ziffer 7 lit. b ein Verstoß gegen Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG vorliegt. Die Anordnung in Ziffer 5 lit. c erweist sich als zu unbestimmt, womit sich auch die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 20 des Bescheids mangels Vollstreckbarkeit als rechtswidrig erweist, da unklar ist, unter welchen Bedingungen das Zwangsgeld fällig wird (vgl. Wernsmann, VwZVG, 2020, Art. 36 VwZVG Rn. 13 f.).

## 70

c. Im Übrigen erweisen sich die Zwangsgeldandrohungen in den Ziffern 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28 und 29 aller Voraussicht nach als rechtmäßig.

## 71

(1) Die in einer jeden Anordnung enthaltenen Teilpflichten sind hinreichend bestimmbar. So enthält Ziffer 1 des Bescheids sowohl die Teilpflicht, eine fachliche Analyse der Ursachen für den Gewichtsverlust durchzuführen, als auch die Teilpflicht, darüber einen Nachweis zu erbringen. Ziffer 2 des Bescheids enthält die Teilpflicht zur Maßnahmenplanung, sowie die Teilpflicht zur Durchführung derselben. Ziffer 3 des Bescheids sieht die Teilpflicht der Maßnahmenüberprüfung, sowie die Teilpflicht der Neueinschätzung und die Teilpflicht der Anpassung im Falle weiteren Gewichtsverlusts vor. Ziffer 4 lit. a sieht die Planung sowohl der Verabreichung von Essen (Teilpflicht 1) als auch Getränken (Teilpflicht 2) vor. Ziffer 4 lit. b enthält entsprechend auch zwei Teilpflichten: die Maßnahmendurchführung in Bezug auf Essen sowie die Maßnahmendurchführung in Bezug auf Getränke. Ziffer 4 lit. c beinhaltet die zwei Teilpflichten der Evaluation und Anpassung. Auch Ziffer 4 lit. d und lit. e sehen Teilpflichten vor, nämlich die Eingabe von jeweils Essen und Getränken durch fachlich geeignetes und entsprechend geschultes Personal sowie in aufrechter Sitzposition. In Ziffer 6 des Bescheids findet sich eine Teilpflicht zur Erstellung eines Maßnahmenplans, sowie eine weitere Teilpflicht zur Umsetzung desselben. Ziffer 7 lit. a ordnet die zwei Teilpflichten der Planung sowie der Durchführung an. Ziffer 7 lit. c enthält drei Teilpflichten, nämlich jeweils die Information des Arztes bei Hautveränderungen, neuen Wunden oder einer Veränderung bestehender Wunden. Ziffer 7 lit. d sieht vor, dass die Wunderversorgung jeweils unter Einhaltung grundlegender Hygienerichtlinien (Teilpflicht 1) sowie gemäß pflegfachlicher Erkenntnisse durchzuführen ist (Teilpflicht 2). In Bezug auf die Ziffer 9 ergeben sich die jeweiligen Teilpflichten schon daraus, dass die Handlungspflichten jeweils in Bezug auf Personen bestehen, die Schmerzen verbal äußern oder andeuten, in der Mimik äußern oder andeuten und im Verhalten äußern oder andeuten.

## 72

Auch wenn in Ziffer 8 des Bescheids, auf den sich die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 26 bezieht, nur eine einzelne Handlungspflicht, nämlich die Kontrolle der Mundhöhle auf Speiserückstände hin, enthält, die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 26 jedoch ebenfalls auf Teilpflichten abstellt, führt dies nicht zur Rechtswidrigkeit dieser Zwangsgeldandrohung. Nachdem aufgrund des zuvor Ausgeführten das Zwangsgeld auch bei Verstoß gegen mehrere Teilpflichten nur einmal fällig wird, ist es in diesem Zusammenhang unschädlich, wenn in Ziffer 26 im zweiten Satz – wie auch in den anderen Zwangsgeldandrohungen des streitgegenständlichen Bescheids – die Fälligkeitstellung des Zwangsgeldes bereits für die Nichterfüllung einer Teilpflicht angedroht wird, ohne dass in der Anordnung in Ziffer 8 weitere (Teil-)Pflichten enthalten sind. Es ist für die Antragstellerin klar, dass das Zwangsgeld dann fällig wird, wenn

bei einem Bewohner das Unterlassen der Kontrolle der Mundhöhle auf Speiserückstände festgestellt wird. Dies gilt unabhängig davon, ob in Ziffer 8 weitere Teilpflichten angeordnet worden sind. Die entsprechende Formulierung in Ziffer 26 geht somit ins Leere, ohne dass die Frage des Zeitpunkts der Fälligkeit des Zwangsgeldes unklar bleibt.

### **73**

(2) Wie im Rahmen der jeweiligen Handlungspflichten bereits oben dargelegt, sind die im Bescheid für die Erfüllung der auferlegten Verpflichtungen gesetzten Fristen nicht zu beanstanden, sodass sich auch daraus nicht die Rechtswidrigkeit der Zwangsgeldandrohungen in den Ziffern 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28 und 29 ergibt. Anders als die Antragstellerin meint, sind diese sehr kurz bemessenen Fristen nicht unzumutbar im Sinne des Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG. Zu berücksichtigen ist, dass die Zwangsgeldandrohung erlassen wurde, um erheblichen Gesundheitsgefahren der Bewohner der Einrichtung der Antragstellerin vorzubeugen. Die Eilbedürftigkeit der gefährdeten hochrangigen Rechtsgüter rechtfertigt die Setzung einer derart kurzen Erfüllungsfrist, zumal es sich jeweils um Pflichten handelt, die der Antragstellerin grundsätzlich bekannt und ohne weitere Vorbereitungsmaßnahmen auch umsetzbar sind.

### **74**

(3) Ein Ausrichten der Höhe des jeweiligen Zwangsgelds am (nach pflichtgemäßen Ermessen zu schätzenden, Art. 31 Abs. 2 Satz 4 VwZVG) wirtschaftlichen Interesse der Antragstellerin entsprechend Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VwZVG ist hinreichend erkennbar. Es ist nicht erkennbar, dass die Höhe der angedrohten Zwangsgelder gegen Art. 31 Abs. 2 VwZVG verstößt, weil es das wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin übersteigt. Zum einen legt Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VwZVG lediglich fest, dass das Zwangsgeld das wirtschaftliche Interesse, das der Pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, erreichen soll. Ein Verbot des Übersteigens des wirtschaftlichen Interesses des Pflichtigen aus begründeten Umständen, wie hier etwa dem öffentlichen Interesse an der Erfüllung der Anordnung und einem mehrfach wiederholten Pflichtverstoß, kann hieraus nicht gelesen werden (Zeiser in Wernsmann, VwZVG, 2020, Art. 31 VwZVG Rn. 8, 15 ff.). Zum anderen fehlen, jedenfalls im Rahmen der im Eilverfahren vorzunehmenden summarischen Prüfung, tatsächliche Anhaltspunkte für die konkrete Höhe des Interesses der Antragstellerin an der Nichteinhaltung der auferlegten Handlungspflichten; auch die Antragstellerin selbst hat hierzu schriftsätzlich nichts vorgetragen. Es ist also schon fraglich, ob das wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin hier überhaupt überschritten wurde. Hinzu kommt, dass die jeweils angedrohten Zwangsgelder im Vergleich zu dem eröffneten Rahmen nach Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG immer noch eher im unteren Bereich liegen.

### **75**

8. An der Rechtmäßigkeit der Kostenentscheidung in Ziffer 30 des Bescheids auf der Grundlage von Art. 41 Abs. 1 VwZVG i.V.m. Art. 1 und 2 des Kostengesetzes (KG) bestehen vorliegend keine Zweifel.

### **III.**

### **76**

Die Kostenfolge ergibt sich aus § 155 Abs. 1 Satz 1 Var. 2 VwGO. Bei einer Gesamtbetrachtung unterliegt die Antragstellerin zu einem überwiegenden Anteil. Von insgesamt 20 inhaltlichen Anordnungen, 20 Zwangsgeldandrohungen und einer Kostenentscheidung und damit insgesamt 41 Anordnungen, erweisen sich 8 als rechtswidrig. Das Gericht hält daher die im Tenor ausgesprochene Kostenverteilung für gerechtfertigt.

### **77**

IV. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 des Gerichtskostengesetzes (GKG). In der Hauptsache wird ein Streitwert von 72.000,00 € zugrunde gelegt. Dieser Wert war im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs auf 36.000,00 € zu halbieren.

### **78**

Die Bedeutung der Sache für die Antragstellerin ergibt sich aus der Höhe der angedrohten Zwangsgelder i.H.v. insgesamt 72.000,00 €. Im summarischen Verfahren ist davon auszugehen ist, dass das wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin zumindest nicht unter diesem Betrag liegt (vgl. VG Würzburg, B.v. 17.2.2016 – W 3 S 16.95 – juris Rn. 126).