

Titel:

Rechtmäßigkeit von Anordnungen nach dem bayerischen Pflegewohnqualitätsgesetz

Normenkette:

VwGO § 42 Abs. 1, § 43 Abs. 1 § 84 Abs. 1, § 113 Abs. 1 S. 1, § 117 Abs. 5

VwZVG Art. 19 Abs. 1 S. 1, Art. 23 Abs. 1, Art. 29, Art. 31 Abs. 2 S. 1, Art. 36, Art. 41

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1, Art. 43 Abs. 1 S. 1

SGB XI § 84 Abs. 5, § 113c

PfleWoqG aF Art. 3 Abs. 2, Art. 11, Art. 12, Art. 13, Art. 17a, Art. 17d, Art. 25

AVPfleWoqG § 15 Abs. 4, Abs. 5

Leitsätze:

1. Die Förderung der Eingliederung und der möglichst selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Leben der Gemeinschaft durch ein Konzept, das darauf ausgerichtet ist, dass insbesondere die sozialpädagogische Betreuung und heilpädagogische Förderung gewährleistet wird, umfasst – wie schon der Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 Nr. 9 PfleWoqG zeigt – nicht nur die Förderung in den Werkstätten, sondern gerade auch in den Wohngruppen. (Rn. 51) (redaktioneller Leitsatz)
2. Wenn Bewohner einer Gruppe diese seit zwei Jahren nicht verlassen haben, stellt dies einen eklatanten Mangel an Förderung dar, der auch nicht als krankheitsbedingter gelegentlicher Einzelfall relativiert werden kann. (Rn. 51) (redaktioneller Leitsatz)
3. Fachschüler und Kräfte im Freiwilligen Sozialen Jahr sind bei der Berechnung der Personalausstattung nur mit dem in der Leistungsvereinbarung festgelegten Stellenanteil zu berücksichtigen, nicht mit ihren tatsächlichen Arbeitsstunden. (Rn. 60) (redaktioneller Leitsatz)
4. Das Defizit der Anzahl der Pflege- und Betreuungskräfte stellt einen Mangel dar, der nach Art. 12 Abs. 2 S. 1 PfleWoqG aF bzw. Art. 13 Abs. 2 S. 1 PfleWoqG als Abweichung von den Anforderungen dieses Gesetzes definiert wird. (Rn. 65) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Coronavirus, SARS-CoV-2, Inhalte des Prüfberichts auf Grund festgestellter Mängel nicht zu beanstanden, zur Frage der ausreichenden Anzahl an Pflege- und Betreuungskräften, Fachschüler und Mitarbeiter im FSJ sind nur mit einem Anteil von 0,33 VK zu berücksichtigen (auf Grund einer bestehenden Leistungsvereinbarung zwischen Bezirk und Einrichtungsträger), ein ordnungsrechtliches Einschreiten ist schon vor Eintreten eines konkreten Pflegemangels angezeigt, wenn es Hinweise gibt, dass eine ausreichende Personaleinsatzplanung nicht möglich ist und die Gefahr von Pflegemängeln hinreichend konkret ist, Prüfbericht, Anfechtungsklage, Personalmangel, Mängelfeststellung, Personalunterdeckung, Zwangsgeldandrohung, Pflegequalität, personelle Mindestbesetzung

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen zwangsgeldbewehrte Anordnungen der Beklagten, durch die Anordnungen nach dem bayerischen Pflegewohnqualitätsgesetz erlassen wurden, nach denen insbesondere das Personal gemäß festgelegten Personalkennzahlen zu besetzen und die personelle Situation der Einrichtung regelmäßig zu belegen ist.

2

Die Klägerin betreibt in ... die ... Heime. Dies ist eine stationäre Einrichtung für Menschen mit Behinderung. Es werden Wohnformen für geistig behinderte und für körperlich behinderte Menschen sowie tagesstrukturierende Maßnahmen für Menschen mit Behinderung angeboten. Innerhalb der Einrichtung: Seniorenbetreuung, Erwachsenenbildung, außerhalb der Einrichtung: Werkstatt für behinderte Menschen, Förderstätte, Offene Behindertenarbeit. Die Klägerin wendet sich gegen eine Anordnung der Fachstelle für Pflege- und Behinderteneinrichtungen – Qualitätsentwicklung und Aufsicht des Landkreises ... (FQA), die auf eine turnusmäßige Prüfung am ... November 2022 erfolgte, den dazugehörigen Prüfbericht und die Fälligkeitstellung eines Zwangsgeldes.

3

Über die turnusmäßige Prüfung am ... November 2022 wurden für die einzelnen Gruppen in der Behördenakte Vermerke gemacht, auf welche Bezug genommen wird.

4

Im Gespräch mit dem Einrichtungsleiter, Herr ..., ist Folgendes vermerkt: Als die FQA ihn mit dem Hinweis konfrontiert habe, dass teilweise Mitarbeiter in Wohngruppen alleine im Dienst seien, habe dieser das bestätigt und auch mitgeteilt, dass Bewohner die Werkstatt nicht oder nur verspätet hätten besuchen können, weil zu wenig Personal vorhanden gewesen sei, um die morgendliche Versorgung zeitgerecht durchführen zu können. Es gehe um „satt und sauber“, mehr sei in der momentanen Situation nicht möglich. Um kurzfristige Ausfälle der Mitarbeiter zu kompensieren, würden in den Dienstplänen ständig Änderungen vorgenommen, die in den zentral geführten Dokumenten allerdings nicht erfasst seien. Dies erfolge erst nachträglich am Monatsende. Die Unterbesetzung habe sich im September und Oktober 2022 im Bereich von drei Stellen bewegt. Zum Jahresende würden 13 Mitarbeiter ausscheiden. Im Anschluss an das Gespräch wurden laut Vermerk die verschiedenen Wohngruppen aufgesucht und mit den Mitarbeitern gesprochen (Inhalte werden ausgeführt). Man habe den Eindruck gewonnen, dass in einigen Wohngruppen die Mitarbeiter stark überbelastet und wegen krankheitsbedingter Ausfälle nicht ausreichend besetzt seien. Auf den Gruppen M 2 und M 3 sei jeweils nur ein Mitarbeiter im Dienst. Seit der Corona-Pandemie hätten die Bewohner diese Gruppe nicht mehr verlassen (z.B. für Spaziergänge und sonstige Freizeitaktivitäten).

5

In der Akte (Blatt 166) befindet sich eine Gegenüberstellung von Personalstand (Ist) 207,50 zu Personalstand (Soll – laut Belegung) 212,16 am Tag der Begehung – Defizit von 4,76 (gemeint wohl 4,66 vgl. Blatt 332 der Behördenakte).

6

Mit Bescheid vom 24. November 2022 verpflichtete das Landratsamt ... die Klägerin, das Personal im Gruppendienst gem. den in den Leistungsvereinbarungen festgelegten Personalkennzahlen zu besetzen (Nr. 1). Die personelle Situation der Einrichtung ist bis zum Ablauf der in Nr. 4 genannten Frist im 14-tägigen Turnus mittels Vorlage einer Berechnung des Personalbedarfs auf Grund der Belegung der Einrichtung und einer Aufstellung der zu diesem Zeitpunkt in die Personalberechnung einzubeziehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (aufaddierte Summen der Stellenanteile, getrennt nach Fachkräften und Hilfskräften) zu belegen und dem Landratsamt ... zum 30. November 2022, 15. Dezember 2022, 30. Dezember 2022, 16. Januar 2023 und 31. Januar 2023 vorzulegen (Nr. 2). Die Bemühungen zur Personalgewinnung sind im monatlichen Turnus, beginnend ab 15. Dezember 2022, vorzulegen (Nr. 3). Für die Nichterfüllung der Nr. 1 des Bescheids bis zum 31. Januar 2023 wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 30.000 EUR angedroht (Nr. 4). Bei einem Verstoß gegen Nr. 2 des Bescheids wurde jeweils ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000 EUR angedroht (Nr. 5). Die Nrn. 1., 2. und 3. des Bescheids wurden für sofort vollziehbar erklärt (Nr. 6). Zur Begründung wurde ausgeführt: Bei einer Begehung in den ... Heimen sei am ... November 2022 eine unzureichende personelle Besetzung der Wohngruppen festgestellt worden. Dies beruhe zum einen auf den hohen Fehlzeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Gruppendienst, andererseits auf einem bereits bestehenden personellen Defizit, welches sich durch weitere Austritte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bis zum Jahresende voraussichtlich auf ca. 12 Vollzeitstellen erhöhen werde. Zudem sei damit zu rechnen, dass weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die seit längerer Zeit erkrankt seien, aus der Lohnfortzahlung herausfallen, wodurch sich das personelle Defizit weiter erhöhe. Am 14. November 2022 sei die Situation telefonisch mit Herrn ... (Leitung Dienste für Menschen mit Behinderung) erörtert worden. Seitens der FQA des Landratsamtes ... sei auch die Regierung von ... als zuständige Fachaufsichtsbehörde über die personelle Situation in der Einrichtung in Kenntnis gesetzt und beratend hinzugezogen worden. Der Erlass einer Anordnung sei nach Ausübung pflichtgemäßen Ermessens zur Abwendung einer drohenden

Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner erforderlich und angemessen, da es sich beim oben genannten Sachverhalt im Hinblick auf die Einhaltung der Qualitätsanforderungen des Art. 3 PflWoqG, insbesondere Art. 3 Abs. 2 Nrn. 1, 9 und 10 PflWoqG sowie Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG, um einen erheblichen Mangel handele. Gemäß Art. 13 Abs. 1 Satz 1 PflWoqG könne die zuständige Behörde gegenüber den Trägern Anordnungen erlassen, die zur Beseitigung einer eingetretenen oder Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner erforderlich seien. Bei Feststellung erheblicher Mängel könnten Anordnungen auch sofort ergehen (Art. 13 Abs. 2 PflWoqG). Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG besage, dass eine Einrichtung nur betrieben werden dürfe, wenn durch den Träger sichergestellt werde, dass die Zahl der Pflege- und Betreuungskräfte für die zu leistenden Tätigkeiten ausreiche. Für die Ermittlung der erforderlichen Anzahl der Mitarbeiter im Gruppendienst werde seitens der FQA auf die vom Einrichtungsträger mit dem Bezirk ... geschlossenen individuellen Leistungsvereinbarungen Bezug genommen. Dort seien für die verschiedenen Leistungstypen sowie die jeweiligen Hilfebedarfsgruppen Personalschlüssel hinterlegt. Auf Grundlage der durch die Einrichtung ausgehändigten Auflistung der Bewohnerinnen und Bewohner zum Stichtag 8. November 2022 sei die Berechnung des Personalbedarfs im Gruppendienst erfolgt, die in den Zuständigkeitsbereich der FQA des Landratsamtes ... fällt (Wohnheim in ..., Landkreis ... sei nicht berücksichtigt worden). Der Personalbedarf im Gruppendienst bemesse sich demnach auf 212,16 Stellen. Gemäß der am 8. November 2022 ausgehändigten Aufstellung des Personals seien zu diesem Stichtag im Gruppendienst insgesamt 207,5 Stellenanteile besetzt gewesen. Hieraus ergebe sich ein Defizit von 4,66 Stellen im Gruppendienst. Zudem stünden bis zum Jahresende weitere Austritte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus dem Gruppendienst in einer Größenordnung von 7,3 Stellenanteilen an. Dies ergebe bis Jahresende eine nominelle Differenz zur vertraglich vereinbarten Personalstärke von 11,96 Stellenanteilen, welche auf Grund der bereits bestehenden defizitären personellen Situation zeitnah auszugleichen sei. Zu berücksichtigen sei insbesondere auch die hohe Rate an Krankheitsausfällen beim Personal im Gruppendienst. Diese müssten zusätzlich zum bestehenden personellen Defizit kompensiert werden. Gemäß § 15 Abs. 4 AVPflWoqG (Verordnung zur Ausführung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes vom 27. Juli 2011 (GVBl. S. 346, BayRS 2170-5-1-G), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. Dezember 2020 (GVBl. S. 691)) sei vom Träger stationärer Einrichtungen sicherzustellen, dass auch kurzfristige Ausfälle von Betreuungskräften unverzüglich ausgeglichen werden. Im Zuge der Begehung habe in Erfahrung gebracht werden können, dass an einzelnen Tagen in manchen Wohngruppen nicht ausreichend Personal eingesetzt gewesen sei, um die Bewohnerinnen und Bewohner so zeitgerecht zu versorgen, damit diese gemäß dem geplanten Tagesablauf die Werkstatt für behinderte Menschen oder die Förderstätte haben aufsuchen können. Die Bewohnerinnen und Bewohner hätten an diesem Tag entweder gar nicht oder nur mit Verspätung an ihrer jeweiligen Tagesstruktur teilnehmen können. Dieser Sachverhalt sei im gemeinsamen Gespräch mit dem Einrichtungsleiter von diesem auch eingeräumt worden. Bei Gesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus dem Gruppendienst in verschiedenen Wohngruppen sei in mehreren Fällen angeführt worden, dass es bei kurzfristigen krankheitsbedingten Ausfällen oftmals nicht mehr möglich sei, einen Ersatz zu bekommen. Deshalb seien an einzelnen Tagen Mitarbeiter alleine im Dienst, obwohl auf Grund der Bewohnerstruktur eine Besetzung der Dienste mit zwei Personen für erforderlich erachtet werde. Auch komme es vor, dass eine Kraft aus einer anderen Wohngruppe den Dienst übernehme, um die personelle Präsenz in der Wohngruppe sicherzustellen. Zwar werde hier versucht, auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Gruppenverbund zurückzugreifen oder zumindest Personal einzusetzen, die mit der Wohngruppe vertraut sind (ehemals in dieser Gruppe tätige Mitarbeiter), jedoch sei dies nicht immer möglich. Zudem sei der Einsatz dieser Kräfte aus anderen Wohngruppen oftmals im Dienstplan nicht nachvollziehbar.

7

Im Rahmen der Ermessensausübung werde berücksichtigt, dass die unbesetzten Stellenanteile durch Mehrarbeit der übrigen Mitarbeiter kompensiert werden können. Dies könne jedoch nicht dazu führen, dass vom Erlass einer Anordnung abgesehen werde. Gemäß § 15 Abs. 4 AVPflWoqG müssen seitens der Einrichtungsträger personelle Ausfälle stets und zeitnah durch eine angemessene Personaleinsatzplanung ausgeglichen werden. Hierbei seien allerdings auch die zusätzlichen Belastungen der Mitarbeiter und sich eventuell hieraus ergebende gesundheitliche Risiken und Folgen zu berücksichtigen. Die Dringlichkeit der Beseitigung des personellen Defizites sei somit weiterhin und umso mehr gegeben, da eine dauerhafte Kompensation durch Mehrarbeit des vorhandenen Personals keine geeignete Problemlösung darstelle. Auf Grund der derzeitigen Situation im Hinblick auf die hohe Rate an krankheitsbedingten Ausfallzeiten der

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müsse davon ausgegangen werden, dass das Gruppenpersonal bereits einer hohen Belastung ausgesetzt sei. Neben dem personellen Defizit seien hierbei auch die zusätzlichen Belastungen durch Corona-Schutzmaßnahmen und das langwierige Ausbruchsgeschehen im ersten Halbjahr 2022 zu berücksichtigen, da in dieser Zeit auch eine große Zahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gruppendienstes eine Coronainfektion gehabt hätte.

8

Im Prüfbericht der FQA (vom 24. Februar 2023) der ... Heime am 8. November 2022 wurde u.a. Folgendes festgehalten:

Ziffer II. Informationen zur Einrichtung, Ziffer II.1. (Positive Aspekte und allgemeine Informationen):

„Die einzelnen Wohnbereiche gehen durch ihre individuelle Gestaltung auf den individuellen Hilfebedarf der dort lebenden Bewohner ein. (...) Der Pflege- und Ernährungszustand der besuchten Bewohner war gut. Es war kein Hinweis auf Pflegemängel ersichtlich.“

Ziffer II.2. Qualitätsentwicklung:

„Am Begehungstag gaben einige Mitarbeiter an, dass viele der Kollegen durch das ständige Einspringen zur Kompensation der erkrankten Mitarbeiter momentan an der Belastungsgrenze arbeiten und dadurch mitunter das familiäre Leben zu kurz komme. Einige äußerten, dass sie nur noch „funktionieren“ würden und die Bewohner auf Grund der aktuellen personellen Situation nur noch mit dem Nötigsten versorgt werden könnten, was auch aus Sicht dieser Mitarbeiter kein wünschenswerter Zustand sei. Es wird deshalb empfohlen, diese unbefriedigende und für die Mitarbeiter frustrierende Situation zu ändern, da es durch eine Überlastung des Personals zu vermehrten Krankheitstagen kommen kann, was die derzeitige Situation noch mehr verschlimmern würde.“

Ziffer III. Erstmals festgestellte Abweichungen (Mängel), III.1. Qualitätsbereich: Wohnqualität, III.1.1. Sachverhalt:

„Am Begehungstag wurde bereits im Vorgespräch vom Einrichtungsleiter Herrn ... erklärt, dass es auf manchen Wohngruppen auf Grund von fehlendem Personal nur die Grundversorgung der Bewohner geleistet werden kann. Er teile auch mit, dass einige der Bewohner aus diesem Grund an manchen Tagen zu spät oder gar nicht in der Förderstätte oder in der Werkstatt für behinderte Menschen erscheinen. Zudem fiel der FQA während der Begehung auf, dass bei den Bewohnern, die keine externen Angebote nutzen, keine Zusatz- oder Einzelangebote durchgeführt werden. Der Tagesablauf bezog sich nur auf die Grundversorgung. Dieses Fehlen der individuellen Förderung war am Verhalten der Bewohner zu erkennen – sie waren nicht mehr so kooperativ und reagierten schnell aggressiv. Außerdem gab es Bewohner, die seit sehr langer Zeit nicht mehr die Wohngruppe verlassen haben, um im Freien die Sonne und die Natur zu genießen. Ein Grund dafür ist, dass diese kleinen Ausflüge wegen des Personalmangels nicht mehr möglich sind.“

Ziffer V. Festgestellte erhebliche Mängel, V.1. Qualitätsbereich: Personal, V.1.1. Sachverhalt:

„Bei Gesprächen mit dem anwesenden Personal auf den verschiedenen Wohngruppen wurde deutlich, dass es auf Grund der personellen Situation in den letzten Monaten vermehrt zu vielen Überstunden kam und die Mitarbeiter ständig für erkrankte Kollegen einspringen mussten bzw. müssen. Teilweise sind Hilfskräfte und Schüler allein in einer Schicht eingesetzt. Manchmal arbeiten Schüler im Frühdienst und gehen anschließend noch in die Schule oder erscheinen nach Unterrichtsende zum Dienst auf der Wohngruppe. Ebenso werden vermehrt geteilte Dienste gearbeitet oder auch lange Dienste von mehr als 10 Stunden. Dies war am Begehungstag auf einer Wohngruppe der Fall. Da in solchen Konstellationen Mitarbeiter zum Teil auch über etliche Stunden allein im Dienst sind, sei es nach Aussage auch schwierig, die zustehenden Pausenzeiten in Anspruch zu nehmen. Zudem müssen immer mehr Mitarbeiter in ihnen nicht vertrauten Wohngruppen aushelfen. Dieser ständige Wechsel bei den Mitarbeitern spiegelt sich im Verhalten der Bewohner wider und auch für die aushelfenden Mitarbeiter gestaltet sich die Arbeit problematisch, da die Gewohnheiten, Vorlieben und Abneigungen der Bewohner nicht bekannt sind. Auch die Medikamentengabe wird aus Sicht mancher Mitarbeiter in diesem Zusammenhang kritisch gesehen.“

9

Die Klägerin ließ durch ihre Bevollmächtigten mit Schreiben vom 21. Dezember 2022 gegen den Bescheid vom 24. November 2022 Widerspruch erheben.

10

Die Klägerin übersandte dem Beklagten jeweils mit E-Mail Übersichten zu den jeweiligen Stichtagen:

Stichtag 30. November 2022: Die Sollstellen betragen hiernach 212,36, die Ist-Belegung 132,61 Fachkräfte und 75,32 Hilfskräfte (207,93).

Zum Stichtag 15. Dezember 2022 betrugen die Sollstellen 212,36, die Ist-Belegung 133,98 Fachkräfte und 74,72 Hilfskräfte (208,7).

Zum Stichtag 30. Dezember 2022: Sollstellen 212,35 bei 133,56 Fachkräften und 75,10 Hilfskräften (208,66) Ist-Belegung.

Zum Stichtag 16. Januar 2023: 210,17 Sollstellen bei 128,68 Fachkräften sowie 74,43 Hilfskräfte (203,11) Ist-Belegung.

Iststellen zum 31. Januar 2023: 126,68 Fachkräfte und 72,93 Hilfskräfte (199,61) bei 210,17 Sollstellen.

Zum 10. Februar 2023: Sollstellen 211,11; Ist-Belegung 127,93 und 81,26 (209,19).

Zum 16. Februar 2023: Ist-Belegung 119,65 Fachkräfte und 89,54 Hilfskräfte (209,19).

11

Mit E-Mail vom 31. Januar 2023 wurde mitgeteilt, dass eine Fach- und eine Hilfskraft mit insgesamt 1,88 Vollkräfte-Stellen (VK-Stellen) eingestellt werden.

12

Laut Telefonvermerk vom 2. Februar 2023 habe der Einrichtungsleiter eingeräumt, dass die Unterschreitung beim Gruppenpersonal zum 31. Januar 2023 die in der Berechnung der Einrichtung angeführten 10,59 Stellen betrage. Es werde auf Neuaufnahmen von Bewohnern verzichtet und durch mögliche Sterbefälle werde sich der Personalbedarf reduzieren. Auf Ankündigung, das Zwangsgeld fällig zu stellen, habe er geäußert, dass die Anordnung nicht präzise formuliert sei und dass das Personal-Soll im Jahresmittel eingehalten werde. Teilweise würden die Gruppen gefördert und es sei nicht festgelegt, auf welche Art und Weise die Förderung zu erfolgen habe.

13

Am 10. Februar 2023 fand eine Besprechung mit Vertretern der Klägerin bei der Regierung von ... statt. Dabei konfrontierte die FQA die Klägerin damit, dass die Unterbesetzung durch Kündigung und Austritte seit November um das Doppelte gestiegen sei. Dabei seien krankheitsbedingte Ausfallzeiten nicht berücksichtigt worden. Das Personal hätte am Begehungstag geäußert, dass Bewohner einer Wohngruppe die Gruppe seit mehr als zwei Jahren nicht mehr verlassen hätten oder dass man den Bewohnern am Verhalten anmerke, dass sie keine Fördermaßnahmen oder individuelle Beschäftigung erhalten würden. Die Mitarbeiter würden aus dem „Frei“ geholt, manche fühlten sich überfordert, wenn sie in anderen Gruppen aushelfen müssten oder hätten das Gefühl nur noch zu funktionieren, da oft lange oder geteilte Dienste zu leisten seien, um den Betrieb aufrecht zu erhalten. Der Einrichtungsleiter, Herr ..., gab an, dass der aktuelle Stand der Unterbesetzung nur noch 0,9% betrage. Dies habe man dadurch erreicht, dass einige Mitarbeiter ihre Stunden erhöht hätten, ein paar Mitarbeiter seien von einer Langzeiterkrankung zurück, zwei neue Kräfte seien eingestellt worden, ein Bewohner sei verstorben, einer ausgezogen, bei anderen Bewohnern hätten sich die Pflegegrade geändert. Der Leiter der Klägerin gab an, dass vier Hilfskräfte eingestellt worden seien. Die FQA wies auch darauf hin, dass am Begehungstag die Dienstpläne nicht aktuell gewesen seien. Wegen der vielen kranken Mitarbeiter sei nicht nachvollziehbar gewesen, wer, wann und wo eingesprungen sei. Ein Einspringen im Wohngruppenverband sei akzeptabel, darüber hinaus aber wegen der Verantwortung schwierig. Der Einrichtungsleiter entgegnete hierauf, dass bei Mitarbeitern, die normal nicht auf der Wohngruppe seien, immer eine zuständige Fachkraft im Hintergrund gewesen sei, die sich um die Medikamente gekümmert habe und die neu einspringenden Mitarbeiter eingewiesen habe.

14

Es wurde eine geänderte Personalaufstellung zum 10. Februar 2023 übergeben – nach Angabe der Klägerin sei eine Stellenmehrung von 8,25 bei Kräften des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) und den Heilerziehungspflege-Fachschülern und zusätzlich bei anderem Personal um 0,38 eingetreten im Vergleich zum 31. Januar 2023.

15

Die FQA wies die Klägerin darauf hin, dass nur eine Stellenmehrung von 0,38 nachvollzogen werden könne, worauf die Klägerin mit E-Mail vom 16. Februar 2023 antwortete, dass man in der Vergangenheit die Stellenanteile der Schüler und Praktikanten bei den Personalmeldungen fehlerhaft gehandhabt habe. Man habe diese pauschaliert eingerechnet und dabei übersehen, dass das Ordnungsrecht nach tatsächlich verfügbaren Arbeitsstunden im Dienstplan frage. Die am 10. Februar 2023 vorgestellte Übersicht stelle somit die tatsächlich verfügbaren Arbeitsstunden dar.

16

In der Akte befindet sich eine Übersicht der FQA mit den Berechnungen laut bisherigen Mitteilungen:

8. November 2022: Differenz -4,66,
30. November 2022: Differenz -4,43,
15. Dezember 2022: Differenz -3,66,
30. Dezember 2022: Differenz -3,67,
16. Januar 2023: Differenz -7,06,
31. Januar 2023: Differenz -11,31 (korrigiert auf Blatt 348: -10,56, Berechnung am 6. Februar 2023),
10. Februar 2023: Differenz -10,27,
16. Februar 2023: Differenz -9,45.

17

Die Gegenüberstellung, wenn die Praktikanten mit vollem Stellenanteil berücksichtigt werden, ergibt:

8. November 2022: Differenz +2,12
30. November 2022: Differenz +3,92
15. Dezember 2022: Differenz +4,69
30. Dezember 2022: Differenz +4,65
16. Januar 2023: Differenz +1,22
31. Januar 2023: Differenz -2,96
10. Februar 2023: Differenz -1,92
16. Februar 2023: Differenz -1,10

18

Im Schreiben vom 1. März 2023 hielt das Landratsamt ... fest, dass festgestellt worden sei, dass lediglich der Ansatz der Stellenanteile der Auszubildenden und Mitarbeiter im FSJ erhöht worden sei. Die sei nicht ausreichend, weshalb das Zwangsgeld unter Nr. 4 des Bescheids vom 24. November 2022 fällig sei.

19

Die Klägerin erhob gegen den Prüfbericht mit Schreiben vom 9. März 2023 Widerspruch. Zur Begründung beider Widersprüche wurde in diesem Schreiben ausgeführt, der Prüfbericht sei rechtswidrig und zu ändern. Die Feststellung eines erheblichen Mangels in Ziffer V. entbehre jeder Grundlage, da unter Ziffer II.1. auf Grund eigener Feststellung der FQA kein Hinweis auf Pflegemängel ersichtlich gewesen sei. Die Versorgungssituation der Bewohner sei einwandfrei gewesen. Der festgestellte Mangel habe allein auf der subjektiven Einschätzung der Mitarbeiter beruht. Die Sachverhaltsdarstellung, dass Überstunden angefallen seien und Mitarbeiter für erkrankte Kollegen hätten einspringen müssen, begründe keinen Mangel. Ein Mangel liege nicht vor, wenn der Arbeitseinsatz im Rahmen des rechtlich Zulässigen erfolge und sich dadurch kausal keine Mängel in der Pflege und der Betreuung ergeben. Die Feststellungen seien zudem zu unbestimmt, da nicht darauf eingegangen worden sei, in welchem Umfang ein „teilweiser“ Einsatz allein in einer Schicht erfolgt sei, wie häufig „manchmal“ (Fach-)Schüler vor oder nach der Schule in der Wohngruppe tätig gewesen seien. Nach § 15 Abs. 4 AVPfleWoqG habe die Einrichtungsträgerin dafür Sorge zu tragen, dass kurzfristige Ausfälle von Mitarbeitern unverzüglich ausgeglichen werden. Dafür sei

die Anordnung von Überstunden und der Einsatz von Fachschülern ein zulässiges Mittel, auch der Einsatz anderer eigener Mitarbeiter aus dem Wohnverbund. Die Mindestanforderung von 50% Fachkräften habe die Einrichtung am Prüfungstag mit 62,86% deutlich überschritten. Der von der FQA angeratene Einsatz von Leihkräften wirke sich auf Grund des ständigen Wechsels nicht günstig für die Bewohner aus. Die FQA spekuliere über Folgen längerfristiger Defizite. Mögliche Entwicklungen könnten aber keine Mangelfeststellung begründen. Soweit unter Ziffer III. festgehalten worden sei, dass einige Bewohner an „manchen Tagen“ gar nicht oder zu spät in die Förderstätte oder Werkstatt gekommen seien, so handele es sich um Einzelfälle. Die FQA habe zur Wohnqualität unter Ziffer II. nur positive Feststellungen getroffen. Ein Verstoß gegen allgemein anerkannte Standards sei dem Prüfbericht nicht zu entnehmen. Für einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 Nr. 9 PflWoqG fehle jegliche Feststellung durch die FQA. Dass sich im Falle krankheitsbedingter Ausfälle die unbeanstandete Versorgung der Bewohner auf die Grundversorgung beziehe, erscheine sachgerecht. Die sozialpädagogische oder heilpädagogische Förderung erfolge insbesondere durch die Förderstätte oder Werkstatt. Darüber hinaus seien zusätzliche Angebote sinnvoll. Die Behauptung deren „Fehlen“ am „Verhalten der Bewohner zu erkennen“, entbehre aber jeglicher Grundlage. Es fehle jegliche Angabe im Prüfbericht, dass das Verhalten der Bewohner schon zuvor wahrgenommen worden sei. Dass die Bewohner „nicht mehr so kooperativ“ gewesen seien, setze diese Wahrnehmung aber voraus. Die Behauptung, die Bewohner hätten „schnell aggressiv“ reagiert, sei eine subjektive Wahrnehmung und könne damit zusammenhängen, dass das Prüfpersonal der FQA nicht zur gewohnten Lebenssituation der Bewohner gehöre. Die beiden Mangelfeststellungen im Prüfbericht unter Ziffer III. und IV. seien daher zu beseitigen.

20

Aus denselben Gründen sei auch der Bescheid vom 24. November 2022 rechtswidrig. Soweit der Bescheid darauf beruhe, dass zum Jahresende Mitarbeiter die Einrichtung verlassen, überschreite er den rechtlichen Rahmen der Anordnungsbefugnis des Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 PflWoqG. Dieser erlaube der FQA bei „Feststellung von Mängeln“ bzw. „Feststellung erheblicher Mängel“ Anordnungen zu erlassen. Die zum Zeitpunkt der Anordnung noch gar nicht eingetretenen Austritte zum Jahresende begründeten keinen Mangel in diesem Sinne, denn dieser könne nicht zwei Monate vorher festgestellt werden. Die Einrichtungsträgerin habe im Übrigen mit E-Mail vom 9. Dezember 2022 die fortlaufenden Maßnahmen gegen Personalmangel mitgeteilt. Es fehle ferner nach den Feststellungen im Prüfbericht (dort Ziff. II.) auch an einer eingetretenen oder drohenden Beeinträchtigung und Gefährdung des Wohls der Bewohner. Ein „personelles Defizit“ habe am Prüfungstag nicht festgestellt werden können. Die Einrichtung habe am 31. Januar 2023 eine Aufstellung unter Berücksichtigung der tatsächlich geleisteten Zeiten übersandt. Es komme allein darauf an, ob Personal tatsächlich im Dienst gewesen sei oder nicht. Die Fachschüler und Freiwilligen im Sozialen Jahr seien wie ungelernte Hilfskräfte im Personaleinsatz zu berücksichtigen. Dass dies nicht ausgeschlossen sei, zeigten auch die Regelungen in anderen Leistungsbereichen wie § 113c Elftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI), wonach Personen schon während der laufenden Ausbildung Berücksichtigung im Personaleinsatz finden können. Vor Beginn der Ausbildung seien sie als Hilfskräfte zu berücksichtigen (§ 113c Abs. 3 SGB XI; vgl. hierzu auch BT-Drs. 19/30560, S. 77). Am Prüfungstag des ... November 2022 seien 214,48 Vollzeitkräfte in der Einrichtung tätig gewesen. Bei 377 Bewohnern seien nach den Feststellungen der FQA nur 212,16 Vollzeitkräfte erforderlich gewesen. Die Personalanforderung an die Einrichtung habe man am Prüfungstag also überschritten; die Feststellung der FQA, wonach lediglich 207,5 Vollzeitkräfte eingesetzt worden seien, sei falsch. Den entsprechenden Nachweis habe die Klägerin durch Vorlage der entsprechenden Unterlagen erbracht. Auch für die weiteren Anordnungen habe keine Veranlassung bestanden. Die Klägerin habe die Verpflichtungen erfüllt, sodass sich der Bescheid insoweit erledigt habe.

21

Die Mitteilung und Zahlungsaufforderung der FQA vom 1. März 2023 sei rechtswidrig, da das in Nr. 4 des Bescheids vom 24. November 2022 angedrohte Zwangsgeld nicht fällig geworden sei. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit Fachschüler bzw. Freiwillige im Sozialen Jahr nicht zu berücksichtigen seien, habe nicht stattgefunden. Das Zwangsgeld werde ohne Anerkennung einer Rechtspflicht gezahlt und sei verzinst wieder auszukehren.

22

Das Landratsamt ... legte die Widersprüche mit Schreiben vom 26. April 2023 der Regierung von ... zur Entscheidung vor. Es wird ausgeführt, dass für die personellen Vorgaben auf die leistungsrechtlichen

Vorgaben Bezug genommen werde. In den Vereinbarungen mit dem Bezirk ... sei für Auszubildende und Personen, die ein FSJ absolvierten, eine Anrechnung auf die Personalausstattung mit einem Stellenanteil von 0,33 festgelegt. Die Klägerin habe in den vergangenen Jahren dies auch bei den Personalaufstellungen zu Grunde gelegt. Erst im Februar 2023 sei eine Korrektur seitens der Klägerin insofern erfolgt als sie die tatsächlichen Anwesenheitsstunden berücksichtigt habe. Dies sei nach Ansicht der FQA nicht sachgerecht, da Zweck der Mitarbeit der Fachschüler die Umsetzung und Vertiefung der Lehrinhalte sei. Dies erfolge mit Mentoren aus Mitarbeitern im Gruppendienst, welche auch zeitlich eingebunden seien, die Fachschüler zu begleiten, anzuleiten und zu beraten. Auch zu Beginn der Ausbildung sei eine selbständige Aufgabenwahrnehmung nicht möglich. Zusätzlich zur Begleitung der Fachschüler sei die Planung, Nachbereitung und der Austausch mit der Schule zu beachten. Eine Anrechnung der tatsächlichen Arbeitszeiten der Fachschüler entspreche nicht dem Nutzen der Wohngruppe, da der zeitliche Aufwand der Mentoren, die in dieser Zeit nicht für die Bewohner tätig sein könnten, unberücksichtigt bliebe. Das FSJ diene der beruflichen Orientierung und habe deshalb den Charakter eines Praktikums. Die vom Einrichtungsträger praktizierte Gleichstellung mit einer festangestellten Hilfskraft sei nicht nachvollziehbar. Den einschlägigen Publikationen zum FSJ sei zu entnehmen, dass die Kräfte nur zur Unterstützung des Gruppenpersonals eingesetzt werden sollen und Tätigkeiten nur auf Weisung der festangestellten Mitarbeiter wahrnehmen sollen. Dadurch werde die Anrechnung mit einer Vollzeitstelle entkräftet. Zudem seien für das FSJ innerhalb eines Jahres mindestens 25 Seminartage vorgesehen, sodass sie für diese Tage nicht zu einem Einsatz zu Verfügung stünden. Die zwischen Kostenträger und Einrichtungsträger vereinbarte Anrechnung der Fachschüler und Kräfte des FSJ mit einem Stellenanteil von 0,33 sei deshalb zweckmäßig, angemessen und entspreche in dieser Größenordnung unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben auch dem eigentlichen Einsatzwert für die Einsatzstelle. Der Verweis auf § 113c Abs. 3 SGB XI führe nicht zu einer anderen Einschätzung, da es sich hier um Anrechnung von Personal handle, welches über das vertraglich vereinbarte Personal im Zuge einer Sonderregelung vorgehalten werde. Vorliegend gehe es aber um die Einhaltung leistungsrechtlich vereinbarter Personalkennziffern und die in diesem Rahmen festgelegten Stellenanteile zur Anrechnung von Mitarbeitern im FSJ und Fachschülern. Für stationäre Pflegeeinrichtungen würden Auszubildende der generalistischen Pflegeausbildung zudem gemäß den Festlegungen in den Leistungs- und Qualitätsmerkmalen nach § 84 Abs. 5 SGB XI im Personal-Soll nicht mehr berücksichtigt. Soweit die Klägerin somit eine Personalmehrung von 8,35 Stellen behaupte, sei dem nicht zu folgen. Gem. Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG habe der Träger Personal in ausreichender Zahl und mit der für die zu leistende Tätigkeit erforderlichen fachlichen und persönlichen Qualifikation vorzuhalten. Die durch den Einrichtungsleiter eingeräumten Defizite belegten aus Sicht der FQA, dass dies wiederholt nicht gewährleistet worden sei. Die Anordnung sei erforderlich gewesen, um eine Verbesserung der personellen Situation im Gruppendienst zu bewirken. Es werde lediglich die Einhaltung der leistungsrechtlich vereinbarten Personalkennzahlen eingefordert. Dem Leistungsträger entstünden keine Kosten, die über bereits bestehende Verpflichtungen hinausgingen. Auch wenn krankheitsbedingte Defizite für eine Einrichtung schwer zu kompensieren seien, bestehe gem. § 15 Abs. 4 AVPflWoqG die Verpflichtung, kurzfristige Ausfälle unverzüglich auszugleichen, damit in den Wohngruppen die erforderlichen Leistungen erbracht werden können. Wenn dies nicht gelinge, sei das in Art. 3 Abs. 2 Nr. 9 PflWoqG formulierte Ziel der Teilhabe von Menschen mit Behinderung gefährdet. Es sei sowohl die berufliche Eingliederung als auch die sinnvolle Gestaltung der Freizeit zu gewährleisten. Die durch die Einrichtungsleitung eingeräumte Tatsache, dass Bewohner in einigen Fällen verspätet oder gar nicht ihren Arbeitsbereich hätten aufsuchen können, belege eindeutig das Defizit in der Personaleinsatzplanung. Besonders bedenklich sei, dass eine Wohngruppe seit der Corona-Pandemie die Räumlichkeiten der Wohngruppe nicht mehr verlassen habe. Die Ansicht im Widerspruch, dass die Förderung insbesondere durch die Förderstätte oder Werkstatt erfolge, verkenne, dass auch im Gruppenbereich pädagogische Arbeit geleistet werde. Es sei dabei auch eine persönliche Kontinuität wichtig. Eine kontinuierliche pädagogische Arbeit könne nicht geleistet werden, wenn Mitarbeiter für lediglich einen oder mehrere Tage zum Ausgleich personeller Engpässe verschoben würden. Die FQA habe bei vier der am ... November 2022 besuchten Bewohner auch in den Vorjahren Begutachtungen durchgeführt, sodass Eindrücke zur generellen Stimmung auch vor dem Begehungstag registriert worden seien. Die Mangelfeststellung basiere auf der personellen Situation. Diese habe sich am Begehungstag in der Form dargestellt, dass wegen kurzfristigen krankheitsbedingten Ausfällen und wegen zahlreicher Langzeiterkrankungen erhebliche Probleme bei der Besetzung der Gruppendienste bestanden hätten. Durch die Kündigung bzw. das Ausscheiden von Mitarbeitern Ende November 2022 und Ende Dezember

2022 in einer Größenordnung von 7,3 Stellenanteilen habe sich eine weitere Verschlechterung der Situation abgezeichnet.

23

Mit Widerspruchsbescheid vom 18. Dezember 2023 (zugestellt am 28. Dezember 2023) wies die Regierung von ... den Widerspruch zurück. Zur Begründung wurde u.a. ausgeführt, der in der Widerspruchsbegründung angeführte Umstand, die personelle Unterbesetzung träfe nur gelegentlich und in Ausnahmefällen zu, sei nicht richtig. Zwischen dem Begehungstag und der Mitteilung, dass das angedrohte Zwangsgeld nunmehr fällig gestellt werde, seien fast vier Monate vergangen. In dieser Zeit sei es dem Träger nicht gelungen, die personelle Situation zu verbessern und beispielsweise durch Nachweis der Anbahnung neuer Arbeitsverhältnisse zu verdeutlichen, dass die Anzahl der Neueinstellungen die Anzahl der Kündigungen merklich überwiege und insgesamt zu einer positiven Personalbilanz führe. Das Landratsamt ... habe nicht spekuliert. Es stehe fest, dass nach einer Kündigung noch Resturlaube und Überstunden auszugleichen seien. Auch Krankenstände seien zu berücksichtigen. Der Heimleiter habe eingeräumt, dass es aufgrund der mangelhaften Personalausstattung nur noch darum gehe, die Grundversorgung für die Bewohner des Heimes sicherzustellen, und die Wahrnehmung integrativer Angebote überhaupt nicht mehr möglich sei. Die vermeintliche Erhöhung des Personalschlüssels über die Höherbewertung der Fachschüler und Kräfte im FSJ sei ebenfalls zurückzuweisen. Fachschüler und FSJ-Kräfte könnten dazu beitragen, den täglichen Dienst zu unterstützen. Jedoch bedürfe es bei beiden genannten Personengruppen stets der fachlichen Aufsicht und Anleitung, so dass diese ausdrücklich keine Fachkräfte im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG darstellten. Es folgen Ermessenserwägungen zur Höhe des Zwangsgeldes.

24

Mit Schreiben vom 29. Januar 2024, eingegangen beim Verwaltungsgericht Bayreuth am selben Tage, ließ die Klägerin durch ihren Bevollmächtigten Klage erheben und beantragen,

1. den Bescheid des Beklagten vom 24. November 2022 (Anordnungsbescheid) nebst Kostenbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides der Regierung von ... vom 18. Dezember 2023 (Az.: ...), zugegangen am 28. Dezember 2023, nebst Kostenrechnung aufzuheben;
2. den Bescheid des Beklagten vom 24. Februar 2023 (Prüfbericht) in Gestalt des Widerspruchsbescheides der Regierung von ... vom 18. Dezember 2023 (Az.: ...), zugegangen am 28. Dezember 2023, nebst Kostenrechnung aufzuheben;
3. festzustellen, dass danach das mit Schreiben des Beklagten vom 1. März 2023 fällig gestellte Zwangsgeld nicht fällig wurde;
4. die Zuziehung des Prozessbevollmächtigten der Klägerin im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

25

Der Beklagte beantragte mit Schreiben vom 12. März 2024, die Klage abzuweisen.

26

Zur Begründung wird auf den Bescheid und das Vorlageschreiben im Rahmen des Widerspruchsverfahrens Bezug genommen.

27

Zur Klagebegründung verwies die Klägerin mit Schreiben vom 18. März 2024 auf die Widerspruchsbegründung. Weder im Ausgangs- noch im Widerspruchsbescheid fänden sich zu den erhobenen Mangelvorwürfen hinreichende Tatsachenfeststellungen. Sozialrechtlich erfolge die Berechnung der Personalausstattung anhand von Stellenschlüsseln und hieraus ergebe sich die vorzuhaltende Personalmenge. Eine darüber hinausgehende Personalreserve sei sozialrechtlich weder gefordert noch würde sie finanziert. Eine solche Personalreserve sei ordnungsrechtlich nicht vorgeschrieben und könne daher auch nicht verlangt werden. Dass Personalengpässe, insbesondere bei Fachkräften, zur gewiss nicht wünschenswerten Realität des Wirtschaftslebens gehörten, sei inzwischen leider zum Allgemeingut

geworden; dies wohl ohne Zweifel erst recht während der krankheitsbedingten Ausfälle in der COVID-19-Pandemie. Die streitgegenständliche Einrichtung habe im Hinblick auf die Quote an Fachkräften am Prüfungstag die ordnungsrechtlichen Anforderungen allerdings erfüllt. Statt der geforderten 50% habe die FQA im Prüfbericht eine Fachkraftquote von 62,86% festgestellt. Nach den eigenen Feststellungen betreffe die etwaige Personalunterdeckung also die Hilfskräfte. Entgegen der Annahme der Widerspruchsbehörde sei der Verwaltungsakte ein steter Wechsel des Personalvolumens und der Stellenanteile einzelner Beschäftigter zu entnehmen. So fänden sich in der Verwaltungsakte zahlreiche Aufstellungen, wonach sich Stellenanteile erhöhen oder auch verringern, Beschäftigte ausscheiden und eintreten (vgl. Bl. 294 ff. d. A.). Aus den eingereichten Übersichten sei auch ersichtlich, dass es keine durchgängigen und gleichmäßigen, zielgerichtete Unterschreitungen gegeben habe, sondern je nach Stichtag die Personalanforderungen auch übererfüllt worden seien (vgl. Bl. 192 ff. d. A.). Keineswegs sei die Klägerin ordnungsrechtlich abstrakt verpflichtet, einen Nachweis darüber zu erbringen, dass die „Anbahnung neuer Arbeitsverhältnisse“ die „Anzahl der Kündigungen“ überwiegt (so aber der Widerspruchsbescheid auf S. 3 am Ende). Eine solche ordnungsrechtliche Verpflichtung existiere schlicht nicht. Sollte der Ausgangsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides so zu verstehen sein, wäre er eindeutig rechtswidrig, denn er besäße keine Rechtsgrundlage. Eine „positive Personalbilanz“ (Widerspruchsbescheid, S. 3) könne von der Klägerin damit nicht verlangt werden. Richtig sei lediglich, dass die Einrichtung über das ordnungsrechtlich notwendige Maß an Personal verfügen muss. Die Widerspruchsbehörde habe für ihre Annahme, dass Resturlaube und Überstunden ausgeglichen werden müssten und erfahrungsgemäß Mitarbeiter im Krankenstand seien, keine Nachweise. Die Annahmen seien nicht durch Tatsachen belegt. Soweit sich die Widerspruchsbehörde auf die Einlassungen des Einrichtungsleiters stütze, könne dessen allgemeine Problemanzeige keine Anordnung rechtfertigen. Es obläge der prüfenden Behörde, festzustellen, ob und in welchem Umfang tatsächlich Teilhabeansprüche von Bewohnern nicht erfüllt wurden. Es mute befremdlich an, dass die FQA auf der Basis einer selbstkritischen Darstellung des Einrichtungsleiters ohne Quantifizierung und ohne konkrete Prüfung hieraus eine ordnungsrechtliche Maßnahme ableiten wolle. Der Einwand der Widerspruchsbehörde gegen die Berücksichtigung von Fachschülern und Personen im FSJ bei der Betreuung gehe fehl, da die ordnungsrechtliche Fachkraftquote in der Einrichtung übererfüllt werde. Da eine hinreichende Anzahl von Fachkräften vorhanden gewesen sei, sei von einer hinreichenden fachlichen Aufsicht grundsätzlich auszugehen. Für die Frage, ob hinreichend Personal in einer Einrichtung im Rahmen der Pflege und Betreuung tätig ist, komme es nach den Vollzugshinweisen des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 8. März 2018 darauf an, wer „tatsächlich am Pflege- und Betreuungsprozess direkt“ beteiligt ist. Es gelte der Grundsatz der „am Bett tätigen Pflege- und Betreuungskräfte“ (S. 8 des Schreibens). Danach komme es darauf an, ob eine Betreuungskraft tatsächlich an der Betreuung der Bewohnerschaft mitwirkt. Dies könnten ohne Zweifel auch ungelernte Hilfskräfte sein, wenn sie, wie die Widerspruchsbehörde insoweit zutreffend festhält, unter hinreichender fachlicher Aufsicht stehen. Dass diese Fachkräfte im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG seien, werde von der Klägerin nicht behauptet. Für die Ermittlung der tatsächlich vorhandenen Hilfskräfte könnten auch die Fachschüler und Freiwilligen, soweit sie tatsächlich im Dienst sind, in vollem Umfang ihrer Anwesenheitszeiten berücksichtigt werden. Auf die Arbeitsmarktneutralität von FSJ-Diensten komme es dagegen nicht an, denn ordnungsrechtlich sei hier allein die tatsächliche Versorgung der Bewohner entscheidend. Weder ein etwaiger Effekt auf den Arbeitsmarkt noch etwaige förderrechtliche Anforderungen an die Einsatzstellen für Freiwillige im Hinblick auf die Voraussetzungen für einen FSJ-Dienst könnten hierfür eine Rolle spielen.

28

Der Beklagte erwiderte hierauf mit Schreiben vom 6. Juni 2024, dass bei einer im April 2023 durchgeführten, anlassbezogenen Begehung deutliche Defizite im Wundmanagement bei einer Bewohnerin festgestellt worden seien. Eine personelle Kontinuität sei bei Durchsicht der Dienstpläne der betroffenen Wohngruppe nicht ersichtlich gewesen, so dass die festgestellten Defizite auch in einer Kausalität mit der personellen Ausstattung der Wohngruppe stünden. Gegenüber der FQA hätten die Einrichtungsleitung und mehrerer Mitarbeiter geäußert, dass eine zeitgerechte Versorgung von Bewohnern mitunter nicht möglich gewesen sei. Dies habe dazu geführt, dass Besuche der externen Tagesstruktur für einige der Bewohner erst verspätet möglich gewesen seien oder gar nicht stattgefunden hätten. Aus Sicht der FQA sei dies ausreichend, um zu der Feststellung zu gelangen, dass hierdurch für die Bewohner Beeinträchtigungen entstehen, die ein gravierendes Defizit darstellten und deshalb mangelrelevant seien. Die Anordnung ziele lediglich auf die tatsächliche Vorhaltung des leistungsrechtlich vereinbarten Personals auf Grundlage der mit dem Bezirk ... verhandelten Personalschlüssel. Somit wolle die Forderung der FQA lediglich die

Einhaltung bestehender vertraglicher Vorgaben bewirken. Den Feststellungen der FQA zufolge liege eine Unterschreitung der Personalkennziffern über einen längeren Zeitraum sowie in einem nicht unerheblichen Rahmen vor (sh. Bl. 348 und 332 d. A.). Bezüglich der Ausführungen zu den Abgängen und Zugängen beim Personal (Bl. 55 bis 57 d. A.) sei lediglich deutlich gemacht worden, dass eine dauerhafte Kompensation ausgeschiedener Mitarbeiter nicht durch das vorhandene Personal gelingen könne, sondern in der Regel nur durch Neueinstellungen möglich sein werde. Im Ergebnis zeigten hier die Zahlen (sh. Bl. 348 d. A.), dass es der Einrichtung über einen längeren Zeitraum nicht gelinge, die Unterdeckung auszugleichen. Insofern sei nicht verlangt worden, dass die Einrichtung Personal über das vertraglich vereinbarte Personal hinaus vorhalte, sondern die ständige Unterschreitung dieser Kennzahlen beende und auf diese Weise über das notwendige Personal verfüge, um die Versorgung der Bewohner zu gewährleisten. Die Stellenanteile der Mitarbeiter seien bis zum Ausscheiden ungekürzt angerechnet worden, so dass sich hierdurch bis zum tatsächlichen Wegfall wegen des Ausscheidens im Hinblick auf die Personalberechnungen kein Nachteil für die Einrichtung ergebe. Die Aussage des Einrichtungsleiters werde als unbestrittene Tatsache gewertet. Er habe seine Aussage mit den krankheitsbedingten Ausfällen bei den Mitarbeitern im Gruppendienst begründet, womit aus Sicht der FQA eindeutig belegt sei, dass die erforderliche personelle Besetzung nicht durchgängig sichergestellt werden könne. § 15 Abs. 4 AVPfleWoqG besage jedoch eindeutig, dass der Einrichtungsträger verpflichtet sei, auch kurzfristige Ausfälle beim Betreuungspersonal unverzüglich auszugleichen. Die Einhaltung der Fachkraftquote werde nicht in Abrede gestellt, jedoch zeigten die vom Einrichtungsleiter eingeräumten Defizite, den Bewohnern nicht stets die Teilnahme an ihrer externen Tagesstruktur zu ermöglichen, dass eine ausreichende personelle Besetzung nicht gegeben sei. Die in der Anordnung geforderte Einhaltung der leistungsrechtlich verhandelten Personalschlüssel würde bewirken, dass durch die Besetzung dieser Stellen die Einrichtung besser auf personelle Engpässe reagieren könne. Hierbei werde lediglich die Ausschöpfung des vom Kostenträger vorgegebenen finanziellen Rahmens für die personelle Ausstattung der Einrichtung gefordert. Der Einrichtungsträger müsste also lediglich die Stellen, die vom Kostenträger finanziert werden, auch tatsächlich besetzen. Selbst in der Aufstellung des Einrichtungsträgers vom 16. Februar 2024 (sh. Bl. 332 d. A.) seien in der dem Leistungsrecht entsprechenden Berechnungsvariante für den Zeitraum vom 8. November 2022 bis 16. Februar 2023 bei insgesamt acht Berechnungen stets Unterschreitungen ausgewiesen, die sich zwischen 3,66 Stellenanteilen und 10,27 Stellenanteilen bewegten (Berechnungsvariante, die Schüler mit Stellenanteil von 0,33 gem. der Festlegung in der Vergütungsvereinbarung ansetzt).

29

Von Seiten der Einrichtung sei ab 10. Februar 2023 (Bl. 310 – 314 d. A.) der Ansatz gewählt worden, die insgesamt 31 Fachschüler der Heilerziehungspflege sowie die beiden Mitarbeiter im FSJ entgegen der im Leistungsrecht üblichen Berechnungsweise mit den tatsächlich vertraglich vereinbarten Stunden anzusetzen. Sämtliche vorher vorgelegten Personalberechnungen, in denen der Ansatz der Schüler und der Mitarbeiter im FSJ mit 0,33 Stellenanteil gewählt wurde, seien nachträglich abgeändert worden. Somit werde durch veränderte Berechnungsgrundlagen versucht, den Anschein einer besseren personellen Ausstattung zu erwecken. Nach Auffassung der FQA sei die zutreffende Erfassung bei der personellen Besetzung die Berechnungsmethode, die auch durch den Einrichtungsträger bei den vorgelegten Aufstellungen im November und Dezember 2022 sowie im Januar 2023 angewendet worden sei. Die Anrechnung von Auszubildenden und Mitarbeitern im FSJ sei in den Vergütungsvereinbarungen des Kostenträgers festgelegt und diene somit auch als Grundlage für die Entgeltberechnung (sh. Bl. 377 d. A.). Ein Ansatz solcher Stellen über diesen leistungsrechtlich berücksichtigungsfähigen Stellenanteil hinaus würde bedeuten, dass der Einrichtungsträger weniger Fachkräfte und Hilfskräfte vorhalten müsste. Diese würden stattdessen dadurch ersetzt, indem die Stellen von finanziell günstigeren Kräften in einem Umfang angesetzt werden, der eigentlich im Rahmen der Vergütungsvereinbarung nicht vorgesehen sei. Die in der Anordnung getroffene Forderung, der Einrichtungsträger solle zumindest die nach Leistungsrecht vereinbarten Personalschlüssel ausschöpfen, sei rechtmäßig.

30

Die Beteiligten wurden mit gerichtlichem Schreiben vom 16. Februar 2026 zu einer Entscheidung mittels Gerichtsbescheid gehört.

31

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird ergänzend auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen, § 117 Abs. 3 S. 2 VwGO.

Entscheidungsgründe

I.

32

Über die Klage kann ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid, der als Urteil wirkt, entschieden werden, weil die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist (§ 84 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Halbs. 1 VwGO). Die Beteiligten wurden gemäß § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid gehört.

II.

33

1. Statthafte Klageart gegen den Prüfbericht des Landratsamts ... vom 24. Februar 2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheids der Regierung von ... vom 18. Dezember 2023 ist, da es sich bei dem Prüfbericht um einen feststellenden Verwaltungsakt handelt, die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO (vgl. auch Art. 17d Gesetz zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung (Pflege- und Wohnqualitätsgesetz – PflWoqG) bzw. Art. 17d Abs. 1 in der zum Zeitpunkt des Prüfberichts anwendbaren Fassung vom 1. Juni 2022 bis zum 31. Juli 2023 – im Folgenden PflWoqG a.F.) sowie BayVGH, B.v. 21.1.2020 – 12 ZB 16.268 – juris Rn. 39). Die Klage ist auch im Übrigen zulässig, insbesondere fristgerecht erhoben.

34

2. Die Klage ist unbegründet, da der Prüfbericht rechtmäßig ist und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der maßgebliche Beurteilungszeitpunkt für die Begründetheitsprüfung ergibt sich aus dem materiellen Recht und ist hier grundsätzlich der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, mithin der Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids. Hinsichtlich der dem festgestellten Mangel zu Grunde liegenden Sachlage gebietet das materielle Recht allerdings eine Ausnahme bezüglich des maßgeblichen Beurteilungszeitpunktes dahingehend, dass insoweit auf die Verhältnisse am Prüftag abzustellen ist. Denn der Prüfbericht zielt von seiner ihm aufgegebenen Funktion darauf ab, die Ergebnisse der Prüfung festzuhalten. Insofern wird sein Inhalt durch die Prüfung selbst vorgegeben. Die Prüfung als solche ist nach Art. 11 PflWoqG a.F. jedoch gerade auf einen bestimmten Stichtag ausgerichtet. Als Konsequenz daraus spiegelt der Prüfbericht inhaltlich als eine Art Momentaufnahme nur die am Prüftag vorgefundene Pflegesituation wider (VG Bayreuth, U.v. 19.3.2021 – B 10 K 20.63 – juris Rn. 35 unter Bezugnahme auf BayVGH, B.v. 28.7.2011 – 12 ZB 09.3198 – juris).

35

Der Prüfbericht ist formell rechtmäßig ergangen, insbesondere wurde der Prüfbericht der Klägerin vorab zugesandt und ihr wurde Gelegenheit gegeben, sich zu den mangelrelevanten Sachverhalten und entscheidungserheblichen Tatsachen bis zum 23. Februar 2023 zu äußern (Schreiben vom 3. Februar 2023 mit Entwurf des Prüfberichts vom 31. Januar 2023).

36

Der Prüfbericht ist auch materiell rechtmäßig. Zu beachten ist, dass zwischen dem Erlass des Prüfberichts und dem des Widerspruchsbescheids eine Neufassung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes eingetreten ist.

37

In der zum Zeitpunkt des Prüfberichts anwendbaren Fassung (1. Juni 2022 bis 31. Juli 2023 – im Folgenden PflWoqG a.F.) galt Folgendes:

38

Gem. Art. 11 Abs. 4a PflWoqG a.F. erstellt die zu den Prüfungen nach Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 zuständige Behörde über die am Tag der Überprüfung festgestellten wesentlichen Sachverhalte ein Ergebnisprotokoll und übermittelt dieses an den Träger. Der Pflege-Prüfbericht umfasst gem. Art. 17a PflWoqG a.F. die am Tag der Überprüfung getroffenen wesentlichen Feststellungen der zuständigen Behörde in dem durch Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG festgelegten Qualitätsbereich der pflegerischen Versorgung zu

1. positiven Aspekten in der jeweiligen Einrichtung

2. Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Qualität

3. Mängelfeststellungen nach Art. 12 und 13 PflWoqG sowie nach den Vorgaben des PflWoqG geplante oder bereits angeordnete Maßnahmen zur Mängelbeseitigung.

39

Prüfungsmaßstab und damit Grundlage für die von der zuständigen Behörde am Tag der Überprüfung festgestellte Qualität nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG ist der jeweils allgemein anerkannte Stand pflegewissenschaftlicher Erkenntnisse (Art. 17a Abs. 2 PflWoqG a.F.).

40

Ein Mangel liegt nach Art. 12 Abs. 2 Satz 1 PflWoqG a.F. vor, wenn in einer stationären Einrichtung Abweichungen von den Anforderungen des Gesetzes festgestellt werden.

41

Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG a.F. hat folgenden Wortlaut: Der Träger und die Leitung einer stationären Einrichtung haben sicherzustellen, dass eine angemessene Qualität der pflegerischen Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner nach dem allgemein anerkannten Stand der pflegewissenschaftlichen Erkenntnisse gesichert ist; hierzu gehört insbesondere, dass ausreichend fachlich geeignetes Personal eingesetzt wird, um unter Achtung der Menschenwürde eine nach Art und Umfang der Betreuungsbedürftigkeit angemessene individuelle Lebensgestaltung zu ermöglichen und bei Pflegebedürftigen eine humane und aktivierende Pflege zu gewährleisten, die erforderlichen Hilfen zu gewähren sowie freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich sind.

42

Auch nach der zum Zeitpunkt des Widerspruchsbescheids anwendbaren Fassung des PflWoqG erstellt die zuständige Behörde nach Art. 17a PflWoqG zeitnah, spätestens innerhalb von sechs Wochen, zu der Prüfung nach Art. 11 Abs. 4 PflWoqG ein schriftliches Ergebnisprotokoll über den Prüfgegenstand und die von ihr am Tag der Überprüfung festgestellten Sachverhalte. Gem. Art. 17a Abs. 2 PflWoqG ist Prüfungsmaßstab und Grundlage für die von der zuständigen Behörde am Tag der Überprüfung festgestellte Qualität nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG der jeweils allgemein anerkannte Stand pflegewissenschaftlicher Erkenntnisse. Die Fassung des Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG entspricht dabei der alten Fassung.

43

Der Begriff des Mangels wird nunmehr in Art. 13 Abs. 2 Satz 1 PflWoqG ebenfalls als Abweichung von den Anforderungen des Gesetzes definiert.

44

Im Prüfbericht wurden unter Ziffer I. Daten der Einrichtung und unter Ziffer II.1 zunächst positive Aspekte und allgemeine Informationen vermerkt. Gegen diese wendet sich die Klägerin inhaltlich nicht.

45

Unter Ziffer II.2 wird ausgeführt, was die Mitarbeiter am Begehungstag angegeben hatten, nämlich, dass viele Kollegen durch das ständige Einspringen zur Kompensation der erkrankten Mitarbeiter an der Belastungsgrenze arbeiteten und dadurch das familiäre Leben zu kurz komme. Einige hätten geäußert, dass sie nur noch funktionieren würden und die Bewohner auf Grund der aktuellen personellen Situation nur noch mit dem Nötigsten versorgt werden können, was aus Sicht der Mitarbeiter kein wünschenswerter Zustand sei. Diese Feststellungen zur Qualitätsentwicklung stimmen mit den Aktenvermerken über die Gespräche mit den Mitarbeitern am Tag der Begehung überein. Von der Klägerin wird nicht bestritten, dass diese Äußerung getätigt wurden. Sie führt vielmehr an, dass dies die subjektive Ansicht der Mitarbeiter gewesen sei – der Prüfbericht spricht aber an dieser Stelle von nichts anderem als der Sicht der Mitarbeiter auf die Einrichtung, sodass dies nicht zu beanstanden ist.

46

Unter erstmals festgestellte Abweichungen (Mängel) Ziffer III. – erstmals festgestellte Abweichungen von den Vorgaben des Gesetzes nach Art. 11 Abs. 4 PflWoqG (a.F.), auf Grund derer ggf. eine Mängelberatung nach Art. 12 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG (a.F.) erfolgt, wurden unter III.1. zum Qualitätsbereich: Wohnqualität zunächst die Angaben des Einrichtungsleiters, wie sie auch in den

Vermerken enthalten sind, wiederholt: d.h. dass auf Grund von fehlendem Personal nur die Grundversorgung der Bewohner gewährleistet werden könne und dass an manchen Tagen die Bewohner zu spät oder gar nicht in der Förderstätte oder in der Werkstatt für behinderte Menschen erscheinen würden. Es wird von der Klägerin nicht bestritten, dass der Einrichtungsleiter diese Feststellungen am Begehungstag getätigt hat. Der Einrichtungsleiter selbst hat in späteren Kontakten mit der FQA (z.B. im Gespräch bei der Regierung von ... am 10. Februar 2023) ebenfalls nicht geäußert, dass er diesbezüglich falsch verstanden worden sei.

47

Dass der FQA aufgefallen ist, dass für die Bewohner, die keine externen Angebote nutzten, am Tag der Begehung keine Zusatz- oder Einzelangebote durchgeführt worden seien, der Tagesablauf sich auf die Grundversorgung bezogen habe und dass das Fehlen der individuellen Versorgung am Verhalten der Bewohner zu erkennen gewesen sei – sie seien nicht mehr so kooperativ und reagierten schnell aggressiv, es gebe Bewohner, die seit langer Zeit nicht mehr die Wohngruppe verlassen hätten, und dass diese kleinen Ausflüge wegen des Personalmangels nicht mehr möglich seien, entspricht ebenfalls den Vermerken am Tag der Begehung (Zusammenschau der eigenen Feststellungen der FQA über die Bewohner unter Berücksichtigung der Angaben der in den Wohngruppen anwesenden Fachkräfte). So wurde in der Akte über die Begehung vermerkt:

Gruppe M 1 Frau ... war am Begehungstag von 6 bis 15 Uhr alleine da, die Gruppe ist beim Toilettengang der Mitarbeiterin unbesetzt, es erfolgen keine Freizeitaktivitäten und keine Förderplanung. Die Gruppen M 1 bis M 3 wurden heute nur mit jeweils einem Mitarbeiter besetzt.

Gruppe S 6/7: keine Freizeitaktivitäten/gelegentlich Essen gehen/Spaziergänge, nur notwendige Tätigkeiten, eine Fachkraft für zwei Gruppen (S. 3), keine strukturierte Förderplanung möglich, Überlastungsanzeige.

Gruppe M 5 und M 6/7 (13 Bewohner): Förderplanung auf aktuellem Stand, Ausflüge sind altersbedingt nicht mehr sinnvoll, da zumeist überforderte Senioren, teilweise Einzelbetreuung durch ehemalige Mitarbeiter. Übergreifende Seniorenbetreuung ist derzeit aus personellen Gründen nicht möglich.

Gruppe F 7/8: Förderplanung ist auf Stand, insgesamt 5 Ausflüge, keine Einkaufsfahrten mehr aus personellen Gründen, somit weniger Möglichkeit der Bewohner sich außerhalb der Gruppe zu bewegen.

48

Im Aktenvermerk über die Prüfung der FQA ist unter Besuch einer Bewohnerin im Zimmer (Wohngruppe M 3) vermerkt: „BEW schläft – ist ansprechbar – reagiert sehr unwillig – macht einen gepflegten Eindruck“.

49

Im Vermerk über das Gespräch mit Frau ... (HK mit Zusatzausb. M 2)/Frau ... (FK M 2) ist festgehalten: „Für die Schichtbesetzung reicht ein Mitarbeiter aus – nur für die Pflege – Gespräche mit Bewohner oder Ausflüge nach draußen, Arztbesuche, hausw. Tätigkeiten, Telefonate, Putzen, Wäsche aufräumen sind nicht damit abgedeckt – zusätzliche Hilfe nötig – Dokumentation derzeit kaum möglich – keine Begleitung Sterbender möglich – Pflege manchmal weniger als „satt und sauber“ – Bewohner kommen mit dieser Situation schlecht zurecht – sind unleidlich und reagieren aggressiv – Bewohner seit Corona nur noch auf der Gruppe (keine Ausflüge).“

50

Im Vermerk über das Gespräch mit Herrn ... (FK M 3) heißt es: „Für die Schichtbesetzung reicht ein Mitarbeiter aus – nur für die Pflege – Gespräche mit Bewohner oder Ausflüge nach draußen, Arztbesuche, hausw. Tätigkeiten, Telefonate, Putzen, Wäsche aufräumen sind nicht damit abgedeckt – zusätzliche Hilfe nötig – Sachen von Verstorbenen bleiben liegen – Pflege manchmal weniger als „satt und sauber“ – Bewohner kommen mit dieser Situation schlecht zurecht.“

51

Ziffer III.1.2. und 1.3. enthält die Wiedergabe der gesetzlichen Vorschriften (Art. 1 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 3 Abs. 2 Nr. 9 PflWoqG (a.F.) und ist nicht zu beanstanden. Weiter heißt es, dass bei Bewohnern mit kognitiven und körperlichen Einschränkungen eine zusätzliche Förderung der noch vorhandenen Sinne und Ressourcen dringend erforderlich ist, um zusätzliche Einschränkungen und eine Verschlechterung des gesundheitlichen sowie geistigen Zustands vorzubeugen, weswegen entsprechende Angebote und

Maßnahmen regelmäßig und zielgerichtet stattfinden sollten. Auch gegen diese Feststellung ist nichts einzuwenden, entspricht dies ja sogar dem Leitbild der Klägerin (vgl. Blatt 353 der Behördenakte), die für sich Folgendes in Anspruch nimmt: „Mit unseren speziellen Angeboten und Dienstleistungen schaffen wir die Voraussetzungen dafür, dass Menschen mit Behinderung im Rahmen ihrer Fähigkeiten so selbständig und selbstbestimmt wie möglich wohnen, leben und arbeiten können. Die Teilhabe am Leben in unserer Gesellschaft ist dabei unser größtes Anliegen. (...) Wir verstehen uns als Assistenten, die in dem Maß unterstützend tätig werden, wie es für den Einzelnen hilfreich ist. Dies berührt auch die Gestaltung der Freizeit: An unseren Standorten organisieren wir ein umfangreiches Freizeit- und Bildungsprogramm, das den unterschiedlichen Neigungen und Interessen entgegenkommt. Wir fördern die politische Bildung, bieten Unterstützung beim Lesen und Schreiben oder durch Computerkurse und verschiedene Sportangebote. Kreatives Gestalten, gemeinsames Musizieren oder das Erleben in der Natur fördert die Fähigkeit zum Leben in einer Gemeinschaft.“ Selbstverständlich umfasst – wie schon der Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 Nr. 9 PflWoqG zeigt – die Förderung der Eingliederung und der möglichst selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Leben der Gemeinschaft durch ein Konzept, das darauf ausgerichtet ist, dass insbesondere die sozialpädagogische Betreuung und heilpädagogische Förderung gewährleistet wird, nicht nur die Förderung in den Werkstätten, sondern gerade auch in den Wohngruppen. Der Ansicht der Klägerin in der Widerspruchsbegründung, die sozialpädagogische Betreuung und heilpädagogische Förderung finde insbesondere durch die Förderstätte bzw. Werkstatt statt, ist insoweit nicht zu teilen, als dies nicht von der Förderung in den Wohngruppen entbindet. Dass Bewohner einer Gruppe diese seit zwei Jahren nicht verlassen haben, stellt einen eklatanten Mangel an Förderung dar, der auch nicht als krankheitsbedingter gelegentlicher Einzelfall relativiert werden kann.

52

Ziffer IV: Erneut festgestellte Mängel, zu denen eine Beratung erfolgt ist, wurden nicht festgestellt.

53

In Ziffer V: Festgestellte erhebliche Mängel (auf Grund derer im Regelfall eine Anordnung nach Art. 13 Abs. 2 PflWoqG erfolgt) wird ausgeführt, dass bei Gesprächen mit dem anwesenden Personal auf den verschiedenen Wohngruppen deutlich wurde, „dass es auf Grund der personellen Situation in den letzten Monaten vermehrt zu vielen Überstunden kam und die Mitarbeiter ständig für erkrankte Kollegen einspringen mussten bzw. müssen. Teilweise sind Hilfskräfte und Schüler allein in einer Schicht eingesetzt. Manchmal arbeiten Schüler im Frühdienst und gehen anschließend noch in die Schule oder erscheinen nach Unterrichtsende zum Dienst auf der Wohngruppe. Ebenso werden vermehrt geteilte Dienste gearbeitet oder auch lange Dienste von mehr als 10 Stunden. Dies war am Begehungstag auf einer Wohngruppe der Fall. Da in solchen Konstellationen Mitarbeiter zum Teil auch über etliche Stunden allein im Dienst sind, sei es nach deren Aussage auch schwierig, die zustehenden Pausenzeiten in Anspruch zu nehmen. Zudem müssen immer mehr Mitarbeiter in ihnen nicht vertrauten Wohngruppen aushelfen. Dieser ständige Wechsel bei den Mitarbeitern spiegelt sich im Verhalten der Bewohner wider und auch für die aushelfenden Mitarbeiter gestaltet sich die Arbeit problematisch, da die Gewohnheiten, Vorlieben und Abneigungen der Bewohner nicht bekannt sind. Auch die Medikamentengabe wird aus Sicht mancher Mitarbeiter in diesem Zusammenhang kritisch gesehen.“

54

Auch diese Angaben decken sich mit den Vermerken über die Gespräche mit den Mitarbeitern (vgl. ebenso Ausführungen zu Ziffer III.1. des Prüfberichts).

55

Unter Ziffer V.1.2. des Prüfberichts heißt es, dass der Träger kraft Gesetz verpflichtet ist, den festgestellten Mangel abzustellen, um die Qualitätsanforderungen an den Betrieb der Einrichtung sicherzustellen (Art. 3 PflWoqG). Diese Ziffer wird im Kontext zur Ziffer V.1.3. verständlich. Es wird dort ausgeführt, dass gem. Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG a.F. der Träger einer stationären Einrichtung oder besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe sicherzustellen hat, 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 gesetzlichen Anforderungen sind von der Einrichtung vor Ort umzusetzen. Der festgestellte Mangel bezieht sich somit darauf, dass am Begehungstag Pflege- und Betreuungskräfte nicht in ausreichender Zahl in der Einrichtung vorhanden waren.

56

Zwar sieht die zur Durchführung dieses Gesetzes nach Art. 25 PflWoqG erlassene Ausführungsverordnung zum Pflege- und Wohnqualitätsgesetz (AVPflWoqG) in § 15 Abs. 5 (in der Fassung bis 30. Juni 2024, nunmehr § 19 Abs. 6) ebenfalls vor, dass der Träger einer stationären Einrichtung durch Personaleinsatzplanung sicherzustellen hat, dass auch kurzfristige Ausfälle von Pflege- und Betreuungskräften ausgeglichen werden. Der Einrichtungsleiter gab am Tag der Begehung an, dass in den Dienstplänen täglich Änderungen vorgenommen werden, um kurzfristige Ausfälle erkrankter Mitarbeiter zu kompensieren, die in den zentral geführten Dokumenten nicht erfasst würden. Dies erfolge erst nachträglich zum Monatsende. Er gab aber weiter an, dass im September und Oktober der Gruppendienst im Bereich von drei Stellen unterbesetzt war. Bei der Unterbesetzung handelte es sich also keineswegs um nur vereinzelte (nicht planbare) krankheitsbedingte Ausfälle, sondern stellte sich als strukturelles Problem dar. Die Gegenüberstellung des Personalstands (Ist) zum Personalstand (Soll) am Begehungstag (... November 2022) wies ebenfalls ein Defizit in Höhe von 4,66 Stellen aus.

57

Das Defizit wurde von der FQA auch korrekt ermittelt: Das Verwaltungsgericht Bayreuth hat zur Ermittlung der Personalausstattung der Pflegefachkräfte (die vorliegend nicht im Streit steht) ausgeführt (U.v. 14.12.2020 – B 10 K 19.560 – juris Rn. 74 ff.):

„Der Beklagte hat vorliegend zur Konkretisierung der Frage, ob eine im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG hinreichende Zahl an Pflegekräften vorhanden ist, die oben angeführten Ministerialschreiben des StMAS und des StMGP herangezogen. In diesen heißt es, bei der Berechnung der Fachkraftquote könnten zur Feststellung der grundsätzlich benötigten Zahl der Pflege- und Betreuungskräfte die zwischen den Einrichtungen und den Kostenträgern vereinbarten Personalschlüssel als Orientierung herangezogen werden.

Die Gerichte sind zwar an derartige verwaltungsinterne Vorgaben nicht gebunden. Dennoch können sie sich an diesen Verwaltungsvorschriften orientieren, wenn es keinen Anhaltspunkt für fehlerhafte Interpretation gibt (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs/Sachs, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 40 Rn. 147 und 156 m.w.N., VG Würzburg, U.v. 8.2.2018 – W 3 K 17.6078 – juris Rn. 45). Eine solche fehlerhafte Interpretation ist vorliegend nicht ersichtlich. Zu bedenken ist dabei, dass es sich bei den von den Trägern einer Einrichtung mit den Kostenträgern vereinbarten Personalschlüsseln um für den Einzelfall vereinbarte, also aufgrund der für das jeweilig betroffene Heim beiderseits bekannten Informationen, ausgehandelte Richtwerte handelt, in die also etwaige Besonderheiten der jeweils betroffenen Einrichtung bereits mit einfließen konnten. Auch ist kaum anzunehmen, dass in einer solchen Vereinbarung weitaus höhere Personalschlüssel vereinbart werden würden, als erforderlich, da hieran insbesondere die Kostenträger kaum ein Interesse haben dürften. Es ist daher davon auszugehen, dass der vorliegend von der Klägerin mit ..., verschiedenen Ersatzkassen und dem ... vereinbarte Personalschlüssel zur Ermittlung des Personalbedarfs des ... zumindest als Orientierung herangezogen werden konnte.

In Ermangelung normativ bestimmter Personalschlüssel konnten zudem auch nach ehemals geltendem (Bundes-)Recht die vom Landespflegeausschuss empfohlenen und von den Pflegekassen und Bezirken im Rahmen der Verhandlungen über Vergütungsvereinbarungen angebotenen Personalschlüssel als Orientierungswerte oder Anhaltspunkte zur Konkretisierung des notwendigen Personalbedarfs herangezogen werden (vgl. BayVGh, B.v. 30.8.2001 – 22 CS 99 3133 – juris, Rn. 18).“

58

Zutreffend hat der Beklagte somit die Stellenanteile der Fachschüler und Mitarbeiter im FSJ nicht mit den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden berücksichtigt.

59

In der Leistungsvereinbarung zwischen Bezirk und Einrichtungsträger heißt es (Blatt 377 der Behördenakte): „Folgende Stellen sind in der Personalausstattung anteilig angerechnet: Absolventen von Fachakademien, Fach- und Berufsschulen im Anerkennungsjahr: 0,67 VK, Bundesfreiwilligendienstleistende, Vorpraktikanten, Auszubildende, Freiwilliges Soziales Jahr 0,33 VK und Geringfügig Beschäftigte mit rechnerischen Anteil an VK.“ Der individuelle Personalschlüssel ist je Anzahl der Bewohner aufgeführt. Weiter: „Der Träger der Einrichtung ist verpflichtet, die nach Ziff. 5.2.1.3. dieser Leistungsvereinbarung vereinbarten Personalschlüssel einzuhalten. Er ist verpflichtet, mit der vereinbarten personellen Ausstattung, die Betreuung und Förderung der Leistungsberechtigten jederzeit sicher zu stellen. Er hat bei Personalengpässen oder ausfällen durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten, dass

die Betreuung und Förderung der Leistungsberechtigten nicht beeinträchtigt wird.“ sowie „Bei der Berechnung des vorgehaltenen Personals wird das Personal für die Zeit berücksichtigt, in der der Arbeitgeber Lohn/Vergütung zahlt. Außerhalb dieser Leistungsvereinbarung vergütetes Personal bleibt unberücksichtigt. Eine einmalige vorübergehende Abweichung von höchstens 3% bis zu 3 Monaten ist möglich, sofern die ausfallende Betreuungsleistung durch anderweitigen Personaleinsatz im Rahmen der Fachkraftquote ausgeglichen ist.“

60

Für diese Auslegung (Berücksichtigung nur mit einem Anteil von 0,33) spricht auch, dass in der Rahmenvereinbarung für die Praxisbegleitung von Fachschülerinnen für Heilerziehungspflege unter Nr. 1 ausgeführt wird, dass der Beschäftigungsumfang von Fachschülern an der Arbeitsstelle zwischen 15 und maximal 30 Stunden pro Woche erfolgt, ideal ist eine Halbtagsstelle. In den Mindeststandards für die Qualität im Freiwilligen Sozialen Jahr in Bayern (Blatt 386 der Behördenakte) steht: „Die Einsatzstelle stellt sicher, dass Freiwillige im FSJ zusätzlich eingesetzt werden, bestehende Arbeitsplätze nicht ersetzen und deren Neueinrichtung nicht verhindern.“ Zweck der Mitarbeit der Fachschüler ist die Umsetzung und Vertiefung der Lehrinhalte. Sie werden dazu von Mitarbeitern aus dem Gruppendienst begleitet. Eine Anrechnung von tatsächlichen Arbeitszeiten der Fachschüler entspricht nicht dem tatsächlichen Nutzen für die Wohngruppe, da der zeitliche Aufwand der Betreuung der sie anleitenden Mitarbeiter im Gruppendienst nicht berücksichtigt würde. Zudem hängt der Einsatz der Schüler stark von deren Erfahrung ab, sodass eine selbständige Aufgabenwahrnehmung erst nach fortgeschrittenem Einsatz möglich ist (vgl. auch VG Stuttgart, U.v. 21.6.2012 – 4 K 2370/11 – juris Rn. 35: Berücksichtigung nur mit einem Faktor von 0,2, da Bindung der Arbeitskraft der ausbildenden Mitarbeiter). Auch das FSJ dient der beruflichen Orientierung und hat eher den Charakter eines Praktikums, dessen Zweck es nicht ist, Vollzeitkräfte zu ersetzen.

61

Die Berücksichtigung mit einem Faktor von 0,33 entspricht auch in anderen Teilen Bayerns der Verwaltungspraxis. In der Behördenakte befindet sich Schriftverkehr mit dem Referat 43 des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege, in welcher in einer E-Mail vom 15. September 2022 (Blatt 363) die Auffassung vertreten wird, dass Auszubildende im Bereich der Heilerziehungspflege mit bis zu 0,33 Planstellen angerechnet werden können. Man würde eine Anrechnung maximal im Bereich des Anrechnungskorridors von 0,17 bis 0,33 befürworten. Personen, die ein Praktikum absolvierten, sollten nicht angerechnet werden. Personen, die ein verpflichtendes Vorpraktikum absolvierten (mit Entgeltanspruch), könnten als ungelernte Hilfskräfte auf die Personalausstattung angerechnet werden.

62

Soweit in der Widerspruchsbegründung auf § 113c Abs. 3 Sozialgesetzbuch Elftes Buch (SGB XI) verwiesen wird, mag es zutreffen, dass – sofern eine personelle Ausstattung vereinbart wird, die über die mindestens zu vereinbarende Ausstattung hinausgeht – auch Pflegehilfskräfte bis zum Beginn der berufsbegleitenden Ausbildung über Stellenanteile nach § 113c Abs. 1 Nr. 1 SGB XI finanziert werden (vgl. Bundestagsdrucksache 19/30560, Seite 77). Dass und inwieweit dessen Voraussetzungen hier vorliegen und inwieweit dies für das vorliegende Verfahren von Relevanz ist, wurde von der Klägerin nicht substantiiert vorgetragen und ist auch sonst nicht ersichtlich.

63

Nicht überzeugend ist die Ansicht in der Widerspruchsbegründung, dass die Anordnung von Überstunden dazu führe, dass nicht von einem zu geringen Personalbestand auszugehen sei. Die Kammer macht sich folgende Ausführungen des VG Stuttgart zu eigen (U.v. 21.6.2012 – 4 K 2370/11 – juris Rn. 34): „Was die von der Klägerin benannte Praxis anbelangt, personelle Unterdeckungen durch die Anordnung von Mehrarbeit auszugleichen, stellt dies kein Instrumentarium dafür da, einen Dauerzustand zu regeln. Denn davon abgesehen, dass Überstunden nur angeordnet werden dürfen, wenn ein dringendes dienstliches Bedürfnis besteht, sind sie primär durch entsprechende Arbeitsbefreiung auszugleichen. Zuzüglich ist ein Zeitzuschlag zu bezahlen (vgl. z.B. RL für Arbeitsverträge in den Einrichtungen des Deutschen Caritasverbandes, Anl. 6 §§ 1 und 3). Daraus ergibt sich aber, dass es sich lediglich um ein Instrument handelt, das in vorübergehenden Mangelsituationen anzuwenden ist. Es ist jedoch nicht geeignet, eine dauernde Personalunterdeckung auszugleichen, zumal eine generelle Berücksichtigung auch dazu führt, dass in Ausnahmezeiten dieser mögliche Puffer nicht mehr zur Verfügung steht.“

64

Der Mangel bestand nach Auskunft des Einrichtungsleiters bereits in den Monaten September und Oktober 2022, sodass es sich nicht nur um ein vorübergehendes Problem handelte.

65

Das vorliegende Defizit der Anzahl der Pflege- und Betreuungskräfte stellt einen Mangel dar, der nach Art. 12 Abs. 2 Satz 1 PflWoqG a.F. bzw. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 PflWoqG als Abweichung von den Anforderungen dieses Gesetzes definiert wird. Ausreichend für den festgestellten Mangel ist, dass der Sachverhalt zutreffend ermittelt wurde und eine Abweichung dargestellt wird, nicht erforderlich ist, dass zusätzlich ein pflegerischer Mangel festgestellt wird (VG Bayreuth, U.v. 14.12.2020 – B 10 K 19.560 – juris Rn. 85 f. zur Fachkräftequote). Soweit man die Unterschreitung der mit den Kostenträgern vereinbarten Pflege-Personalschlüssel nicht ausreichend für einen Mangel sein lässt, da dieser Pflege-Personalschlüssel den Jahresbedarf an Mitarbeitern entsprechend einer vorgesehenen Auslastung der Belegung mit einer Durchschnittszahl je Pflegestufe vorgibt und auch nicht anwesende Bewohner zu berücksichtigen sind, weswegen eine kurzfristige Unterschreitung nicht unmittelbar mit einer ordnungsrechtlich zu ahnenden Unterbesetzung einhergehen muss, so wird aber auch nach dieser Auffassung das Vorliegen eines konkreten Pflegemangels für ein ordnungsrechtliches Einschreiten nicht gefordert: Ergeben sich Hinweise, dass eine ausreichende Personaleinsatzplanung nicht möglich ist und damit die Gefahr von Pflegemängeln hinreichend konkret ist, ist ein ordnungsrechtliches Einschreiten in einem solchen Fall bereits aus präventiven Gesichtspunkten angezeigt (Burmeister/Gaßner/Melzer/Müller, Bayerisches Pflege- und Wohnqualitätsgesetz, 2. Auflage 2015, zu § 15 AVPflWoqG Rn. 4 (Seite 194) unter Verweis auf OVG NW, B.v. 3.7.2009 – 12 A 2630/07 – juris). Diese Voraussetzungen liegen vor: Es gab Hinweise, dass eine ausreichende Personaleinsatzplanung nicht möglich war, da es sich nach Angaben der Mitarbeiter und des Einrichtungsleiters nicht um ein kurzfristiges Ereignis handelte und auf Grund der Personalunterschreitung Mitarbeiter auf den Wohngruppen teilweise allein eingesetzt werden mussten bzw. gewisse Fördermaßnahmen auf Grund Unterbesetzung nicht mehr stattfinden konnten (bis hin dazu, dass in einer Gruppe die Bewohner diese Gruppe nicht einmal verlassen durften). Dies zeigt, dass die Gefahr von Pflegemängeln bereits hinreichend konkret wurde.

66

Dass im Prüfbericht der Einsatz von Leihkräften empfohlen wird, macht den Prüfbericht ebenfalls nicht rechtswidrig, ebensowenig die Vorschläge, den bereichsübergreifenden Einsatz der Mitarbeiter zu überdenken und für ausreichenden Freizeitausgleich der Mitarbeiter zu sorgen. Es handelt sich hierbei nur um Vorschläge. Die weitere Feststellung im Prüfbericht, dass sich längerfristige Defizite im Bereich der personellen Besetzung auf die Bewohner auswirken können und dort zu Beeinträchtigungen führen können, ist selbsterklärend und eine grundsätzlich gültige allgemeine Feststellung.

III.

67

Die Anfechtungsklage gegen den Bescheid des Landratsamts ... vom 24. November 2022 in Gestalt des Widerspruchsbescheids der Regierung von ... vom 18. Dezember 2023 ist, soweit sie zulässig ist, unbegründet. Der Bescheid ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Zur Vermeidung von Wiederholungen wird zunächst auf die streitgegenständlichen Bescheide Bezug genommen (§ 117 Abs. 5 VwGO) und ergänzend das Folgende ausgeführt:

68

1. Die Anordnung in Nr. 1 des Bescheids, die den Einrichtungsträger verpflichtet, das Personal im Gruppendienst gemäß den in den Leistungsvereinbarungen festgelegten Personalkennzahlen zu besetzen, ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

69

Gem. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 PflWoqG kann die zuständige Behörde gegenüber den Trägern einer stationären Einrichtung oder besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe im Fall der Feststellung eines Mangels, also der Abweichung von den Anforderungen dieses Gesetzes, Anordnung erlassen, die zur Beseitigung einer eingetretenen oder 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. Die Voraussetzungen sind gegeben.

70

Die Anzahl der Mitarbeiter im Gruppendienst wurde am Begehungstag unterschritten. Die Berechnung eines Defizits von 4,66 Stellen im Gruppendienst erfolgte ordnungsgemäß. Auf die Ausführungen unter I. wird Bezug genommen. Es handelte sich hierbei nicht um einen vorübergehenden Zustand, da der Einrichtungsleiter angab, dass eine Personalunterdeckung bereits im September und Oktober 2022 bestand und dass bis Jahresende 13 Mitarbeiter ausscheiden werden. Dass eine zeitgleiche Nachbesetzung erfolgen würde, erschien zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses auf Grund der Entwicklung der Personalbesetzung im Jahr 2022 nicht gesichert: vom 1. April bis zum 30. September 2022 fanden nur 20 Personaleintritte statt, zugleich 50 Austritte (Blatt 25 Rückseite der Behördenakte). Es wird angemerkt, ohne dass dies für die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Bescheids von Belang wäre, dass es der Klägerin tatsächlich nicht gelang, eine ausreichende Anzahl neuer Pflege- und Betreuungskräfte einzustellen (das Defizit betrug am 31. Januar 2023 10,56 Stellenanteile).

71

Bei der Vorhaltung von Pflege- und Betreuungskräften in ausreichender Anzahl handelt es sich um eine gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegende gesetzliche Pflicht (vgl. Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG). Auf Grund des festgestellten Mangels war die Anordnung erforderlich, um die Einhaltung dieser Pflicht den Bewohnern gegenüber zu sichern. Diese Pflicht wurde von der Klägerin auch nicht durch Ausgleich und die Kompensation in Krankheitsfällen (vgl. § 15 Abs. 4 AVPflWoqG) erfüllt. Dies wurde im Bescheid unter 3.1.2 und 3.1.3 anhand der Angaben der Fachkräfte und des Einrichtungsleiters am Begehungstag veranschaulicht. Soweit in der Widerspruchsbegründung gerügt wurde, dass diese Angaben zu unbestimmt seien, braucht hierauf nicht weiter eingegangen werden, da es sich nur um Beispiele handelt, warum ein Ausgleich in Krankheitsfällen in der Vergangenheit nicht gelang. Bei anhaltendem Personaldefizit ist dies ohnehin selbsterklärend und muss nicht weiter ausgeführt werden. Am Tag der Begehung selbst waren die Gruppen M 1 bis M 3 zudem nur mit einem Mitarbeiter besetzt, die Gruppe war beim Toilettengang des Mitarbeiters unbesetzt. In dieser Gruppe finden keine Förderplanungen und Freizeitaktivitäten statt. Schon dieses Beispiel allein zeigt, dass es sich bei der Personalunterbesetzung am Begehungstag nicht um ein Problem handelte, wie in § 15 Abs. 4 AVPflWoqG beschrieben (Ausgleich und Kompensation in Krankheitsfällen), sondern um ein strukturelles Problem (nicht nur am Begehungstag).

72

Im Rahmen des Ermessens berücksichtigte das Landratsamt ... zurecht, dass die unbesetzten Stellenanteile durch Mehrarbeit der übrigen Mitarbeiter kompensiert werden können. Hierbei seien aber die gesundheitlichen Risiken und Folgen für die Mitarbeiter zu berücksichtigen. Eine dauerhafte Kompensation durch Mehrarbeit stelle keine Problemlösung dar. Aufgrund der hohen Krankheitstage sei das Gruppenpersonal schon einer großen Belastung ausgesetzt. Ermessensfehler sind insoweit nicht erkennbar (vgl. auch VG Stuttgart, U.v. 21.6.2012 – 4 K 2370/11 – juris Rn. 34: Mehrarbeit ist nicht geeignet personelle Unterdeckung auf Dauer auszugleichen). Das Landratsamt ... hat zudem nur angeordnet, was ohnehin eine gesetzliche Verpflichtung der Klägerin darstellt und erweist sich damit nicht als unverhältnismäßig.

73

2. Die Anfechtungsklage gegen Nr. 2 und Nr. 3 des streitgegenständlichen Bescheids ist unzulässig.

74

Die Klägerin hat die Anordnungen der Nr. 2 und Nr. 3 des Bescheids bereits erfüllt, insoweit hat sich der Verwaltungsakt vor Klageerhebung erledigt. Selbiges gilt für die Zwangsgeldandrohung in Nr. 5 des Bescheids (jeweils in Höhe von 2.000 EUR bei einem Verstoß gegen Nr. 2 des Bescheids). Dass ein Forsetzungsfeststellungsinteresse an der Feststellung der Rechtmäßigkeit der Anordnungen besteht, wurde weder vorgetragen, noch ist dies ersichtlich.

75

3. Die Zwangsgeldandrohung in Höhe von 30.000 EUR in Nr. 4 des streitgegenständlichen Bescheids, wenn die Verpflichtung aus Nr. 1 des Bescheids nicht bis 31. Januar 2023 erfüllt werde, ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

76

Gemäß Art. 29 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG) 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. Der Beklagte hat Nr. 1 des Bescheids für sofort vollziehbar erklärt, sodass der Widerspruch keine aufschiebende Wirkung hatte, und für die Erfüllung der Verpflichtung eine Frist bis zum 31. Januar 2023 festgesetzt. Weiter wurde im Bescheid hinsichtlich der Höhe des Zwangsgelds auf die Kosten des benötigten Personals als Maßstab abgestellt. Zur Höhe hat sich die Klägerin nicht geäußert, sodass davon auszugehen ist, dass das wirtschaftliche Interesse angemessen berücksichtigt wurde. Die Erfüllung der Pflicht bis zum 31. Januar 2023 ist nicht unangemessen und lässt der Klägerin genügend Zeit, Personal anzuwerben und einzustellen. Im Bescheid wurde ausgeführt, dass die Frist deshalb so gewählt wurde, da zum 1. Januar 2023 die (Corona)-Impfpflicht nach § 20a Infektionsschutzgesetz entfiel, weshalb die Klägerin ab diesem Zeitpunkt auch wieder auf nicht geimpfte Bewerber hätte zurückgreifen können.

77

4. Die Kostenentscheidung in Nr. 7 des Bescheids ist ebenfalls rechtmäßig und beruht auf Art. 41 VwZVG i.V.m. Art. 1, 2, 5 Abs. 1 und 10 Kostengesetz (KG). Die Gebühr von 500 EUR bewegt sich nicht zu beanstanden im mittleren Bereich des Rahmens der Nr. 7 VI, Tarifstelle 1.8. des Kostenverzeichnisses.

IV.

78

Die Klage gegen die Fälligkeitstellung des Zwangsgeldes ist als allgemeine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO zulässig.

79

Die Androhung eines Zwangsgeldes ist ein aufschiebend bedingter Leistungsbescheid im Sinne des Art. 23 Abs. 1 VwZVG (BayVGh, U.v. 17.12.2019 – 10 B 19.1297 – juris Rn. 22). Erfüllt der Pflichtige diese Pflicht nicht bzw. nicht rechtzeitig, wird die Zwangsgeldforderung gemäß Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG fällig. Daher ist die Fälligkeitsmitteilung kein mittels Anfechtungsklage anfechtbarer Verwaltungsakt, sondern lediglich die Mitteilung eines Bedingungseintritts. Hiergegen ist die Feststellungsklage statthaft mit dem Ziel festzustellen, dass das Zwangsgeld nicht zur Zahlung fällig geworden ist (BayVerfGH, E.v. 24.1.2007 – Vf.50-VI-05; BayVGh, B.v. 24.1.2011 – 2 ZB 10.2365 – juris Rn. 3). Bestreitet der Pflichtige den Eintritt der Bedingung, bestreitet er die Geldforderung der öffentlichen Hand und kann ein Interesse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO an der Feststellung des Nichtbestehens der Zwangsgeldforderung geltend machen (BayVGh, U.v. 17.12.2019 – 10 B 19.1297 – juris Rn. 22).

80

Die auch sonst zulässige Feststellungsklage ist unbegründet, da das Zwangsgeld fällig geworden ist.

81

Nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 VwZVG können Verwaltungsakte vollstreckt werden. Dies setzt zunächst einen wirksamen Verwaltungsakt voraus. Nach Art. 43 Abs. 1 Satz 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) wird ein Verwaltungsakt gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm getroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem er ihm bekannt gegeben wird. Hiervon ist auszugehen. Der Bescheid wurde der Klägerin per Einschreiben am 25. November 2022 zugestellt (Nachweis Blatt 187 der Behördenakte – Einschreiben Rückschein).

82

Die streitgegenständliche Verpflichtung aus dem angegriffenen Verwaltungsakt konnte nach Art. 19 Abs. 1 Nr. 3 VwZVG vollstreckt werden, da die sofortige Vollziehung angeordnet worden war.

83

Der Verwaltungsakt war hinreichend bestimmt im Sinne des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG, die Zwangsgeldandrohung war rechtmäßig (vgl. Ausführungen unter II).

84

Die Klägerin hat die ihr auferlegte Pflicht bis zum 31. Januar 2023 nicht erfüllt. Es bestand ein Personaldefizit von 10,56. Sogar unter Zugrundelegung der Berechnungsmethode der Klägerin bestand noch ein Defizit von 2,96 (Blatt 332 der Behördenakte).

V.

85

Nach alledem war die Klage mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.