

Titel:

Heimrecht, Vollzug des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes, Mängel, erhebliche Mängel, Anordnungen, Besondere Wohnform der Eingliederungshilfe, Unerlässlichkeit freiheitseinschränkender Maßnahmen, rechtliche Legitimation freiheitseinschränkender Maßnahmen, Dokumentation der Anwendung von freiheitseinschränkenden Maßnahmen, Dokumentation der Alternativenprüfung und der Art und Dauer freiheitseinschränkender Maßnahmen, fachgerechte Anwendung freiheitseinschränkender Maßnahmen entsprechend der Gebrauchsanweisung des Sicherungssystems, Schulung zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen, Nachweis der Schulung, Zwangsgeldandrohung, hinreichende Bestimmtheit der Zwangsgeldandrohung, Systemischer Mangel, Dokumentationspflicht, Fachgerechte Anwendung, Schulungsverpflichtung, Kostentragung

Normenketten:

PfleWoqG Art. 3 Abs. 2 Nr. 4

PfleWoqG Art. 7

PfleWoqG Art. 13 Abs. 2 S. 1

PfleWoqG Art. 13 Abs. 2 S. 2

PfleWoqG Art. 13 Abs. 3 S. 2

AVPfleWoqG a.F. § 48 Abs. 1 Nr. 8

VwZVG Art. 31

VwZVG Art. 36

BGB § 1831

Schlagworte:

Heimrecht, Vollzug des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes, Mängel, erhebliche Mängel, Anordnungen, Besondere Wohnform der Eingliederungshilfe, Unerlässlichkeit freiheitseinschränkender Maßnahmen, rechtliche Legitimation freiheitseinschränkender Maßnahmen, Dokumentation der Anwendung von freiheitseinschränkenden Maßnahmen, Dokumentation der Alternativenprüfung und der Art und Dauer freiheitseinschränkender Maßnahmen, fachgerechte Anwendung freiheitseinschränkender Maßnahmen entsprechend der Gebrauchsanweisung des Sicherungssystems, Schulung zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen, Nachweis der Schulung, Zwangsgeldandrohung, hinreichende Bestimmtheit der Zwangsgeldandrohung, Systemischer Mangel, Dokumentationspflicht, Fachgerechte Anwendung, Schulungsverpflichtung, Kostentragung

Tenor

I. Ziffern 1., 4., 5., 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 7. und 8. des Bescheids des Beklagten vom 30. Januar 2024 werden aufgehoben. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens haben die Parteien jeweils zur Hälfte zu tragen.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar, für die Klägerin gegen Sicherheitsleistung der Klägerin in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrages. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu voll- streckenden Betrages abwenden, wenn nicht zuvor die Klägerin Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

I.

1

Die Klägerin betreibt eine besondere Wohnform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Die Beteiligten streiten um einen diesbezüglichen Anordnungsbescheid des Beklagten.

2

Die Klägerin betreibt in der Gemeinde W* ... eine Wohngemeinschaft als besondere Wohnform der Eingliederungshilfe.

3

Der Beklagte führte am 12. Dezember 2023 in dieser Wohngemeinschaft eine wiederkehrende Begehung durch. Am Tag der Begehung waren in der Wohngemeinschaft folgende Personen wohnhaft:

Name	Beschluss wegen Betreuung vom
D* ...	22.12.2022: Anbringen eines Bettgitters, Gurt am Stuhl
F* ...	21.7.2023: Bettgitter, Fixierung am Stuhl/Rollstuhl
G* ...	15.11.2022: Unterbringung in beschützender Abteilung einer Pflegeeinrichtung, Bauchgurt im Bett nachts
L* ...	gemäß Schreiben vom 27.9.2022 keine Unterbringung in beschützender Abteilung einer Pflegeeinrichtung und keine Anordnung freiheitsentziehender Maßnahmen, da sie sich nicht allein fortbewegen kann
B* ...	28.2.2022: Anbringen zweier Bettgitter, Bauchgurt im Bett, Gurt am Rollstuhl und Toilettenstuhl
J* ...	26.4.2022: Anbringen eines Bettgitters, Gurt auf Toilette
E* ...	30.9.2022: Unterbringung in der beschützenden Abteilung einer Pflegeeinrichtung, Bauchgurt im Bett, Gurt am Toiletten-/Rollstuhl
S* ...	27.9.2022: Unterbringung in der beschützenden Abteilung einer Pflegeeinrichtung; gemäß Schreiben vom 21.7.2023 kann eine kurzzeitige Fixierung am Toilettenstuhl ohne gerichtliche Genehmigung erfolgen
W* ...	
En*	
...	

4

Mit Schreiben vom 11. Januar 2024 hörte der Beklagte die Klägerin zur Absicht an, im Einzelnen benannte Anordnungen zu erlassen. Hierbei ging es im Wesentlichen um die Art der Anwendung freiheitseinschränkender Maßnahmen, um die Sicherstellung einer Prüfung von Alternativen vor der Anwendung von freiheitseinschränkenden Maßnahmen, um die Sicherstellung einer Dokumentation über die Prüfung von Alternativen und die Art sowie Dauer der Maßnahme bei Anwendung freiheitseinschränkender Maßnahmen, um die Sicherstellung der fachgerechten Anwendung von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen entsprechend der Gebrauchsanweisung des jeweiligen Sicherungssystems bzw. Hilfsmittels sowie um die Verpflichtung zur Schulung aller in der Einrichtung in der Pflege und Betreuung tätigen Personen sowie deren Wohnbereichsleitungen zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen bis zum 30. April 2024.

5

Hierzu ließ die Klägerin mit Schreiben ihrer Bevollmächtigten vom 22. Januar 2024 Stellung nehmen. Zugleich teilte die Klägerin mit Schreiben vom 19. Januar 2024 dem Beklagten im Einzelnen genannte Maßnahmen zur Reduzierung der freiheitseinschränkenden Maßnahmen hinsichtlich bestimmter Bewohnerinnen und Bewohner in der Wohngemeinschaft mit.

6

Unter dem 25. Januar 2024 erstellte der Beklagte ein Ergebnisprotokoll gemäß Art. 17a Pflege- und Wohnqualitätsgesetz (PfleWoqG) über den Prüfgegenstand und die am Tag der Überprüfung festgestellten Sachverhalte. Im Qualitätsbereich freiheitseinschränkende und freiheitsentziehende Maßnahmen wurden folgende Mängel festgestellt:

- erstmals festgestellter Mangel in Bezug auf die Auffindbarkeit von Gebrauchsanweisungen für die angewendeten Hilfsmittel für freiheitsentziehende Maßnahmen
- erhebliche Mängel in Bezug auf die Dokumentation freiheitsentziehender Maßnahmen, in Bezug auf eine nicht erforderliche und technisch fehlerhaft durchgeführte Fixierung auf der Toilette, in Bezug auf die fehlende Prüfung von Alternativen bei der Anordnung freiheitseinschränkender und freiheitsentziehender Maßnahmen und in Bezug auf die durchgeführte, aber nicht erforderliche beschützende Unterbringung von fünf Bewohnerinnen und Bewohnern durch dauerhaftes Verschließen der Eingangstür.

7

Der Beklagte hörte die Klägerin zu diesem Ergebnisprotokoll an. Eine inhaltliche Stellungnahme der Klägerin hierzu ging beim Beklagten nicht ein.

8

Unter dem 20. März 2024 erstellte der Beklagte ein inhaltlich im Wesentlichen identisches endgültiges Ergebnisprotokoll. Hiergegen ließ die Klägerin Widerspruch erheben. Eine Entscheidung hierüber findet sich in den Behördenakten nicht.

9

Mit Bescheid vom 30. Januar 2024 erließ der Beklagte folgende Anordnungen:

10

1. Der Träger der Besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe wird verpflichtet sicherzustellen, freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich und rechtlich legitimiert sind.

11

2. Der Träger der Besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe wird verpflichtet sicherzustellen, dass bei Anwendung freiheitseinschränkender Maßnahmen bei Bewohnerinnen und Bewohnern eine Dokumentation über die Prüfung von Alternativen und die Art sowie Dauer der Maßnahme erfolgt.

12

3. Der Träger der Besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe wird verpflichtet sicherzustellen, dass die Anwendung von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen fachgerecht entsprechend der Gebrauchsanweisung des jeweiligen Sicherungssystems bzw. Hilfsmittels erfolgt.

13

4. Der Träger der Besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe wird verpflichtet, alle in der Pflege und Betreuung tätigen Personen sowie deren Wohnbereichsleitungen bis zum 31.05.2024 zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen zu schulen.

14

5. Der Träger der Besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe wird verpflichtet den Nachweis zu Ziffer 5 bis zum 09.06.2024 durch Vorlage unterschriebener Teilnehmerlisten und einer Personalliste der in der Pflege und Betreuung tätigen Personen sowie Wohnbereichsleitung zum Stichtag 31.05.2024 zu erbringen.

15

6. Der Träger der Besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe hat die Verpflichtungen und Maßnahmen der Ziffern 1 bis 5 des Bescheids umzusetzen.

16

Falls der Träger der genannten Pflicht

6.1 in Ziffer 1 dieses Bescheids nicht mit Ablauf des Tages der Zustellung des Bescheids nachkommt, wird einmalig ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,00 Euro je Bewohnerin bzw. Bewohner zur Zahlung fällig

6.2 in Ziffer 2 dieses Bescheids nicht mit Ablauf des Tages der Zustellung des Bescheids nachkommt, wird einmalig ein Zwangsgeld in Höhe von 500,00 Euro zur Zahlung fällig

6.3 in Ziffer 3 dieses Bescheids nicht mit Ablauf des Tages der Zustellung des Bescheids nachkommt, wird einmalig ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,00 Euro je Bewohnerin bzw. Bewohner zur Zahlung fällig

6.4 in Ziffer 4 dieses Bescheids nicht bis zum 31.05.2024 nachkommt, wird einmalig ein Zwangsgeld in Höhe von 750,00 Euro zur Zahlung fällig

6.5 in Ziffer 5 dieses Bescheids nicht bis 09.06.2024 nachkommt, wird einmalig ein Zwangsgeld in Höhe von 250,00 Euro zur Zahlung fällig.

...

17

Zur Begründung wurde ausgeführt, am Tag der Begehung sei festgestellt worden, dass sowohl tagsüber als auch nachts die Wohnungseingangstür verschlossen sei. Der Bewohner W* ... verfüge über einen Schlüssel, für die Bewohnerinnen D* ..., F* ..., L* ..., B* ..., J* ... und En** lägen jedoch keine Beschlüsse für eine geschlossene Unterbringung vor. Die Tür sei umgehend auf von innen öffnend umgestellt worden.

18

Für die Bewohnerin E* ... habe keine Dokumentation über die angewandten freiheitseinschränkende Maßnahmen (Bauchgurt im Bett) vorgelegt werden können. Zudem sei eine Gebrauchsanweisung für den Gurt vor Ort nicht auffindbar gewesen. Die Bewohnerin E* ... sei auf der Toilette mit einem viel zu weit gestellten Gurt erneut fixiert worden. Es habe hierdurch erhöhte Strangulationsgefahr bestanden. Der Gurt sei En* ...r gestellt worden. Die Bewohnerin sei für etwa 15 bis 20 Minuten auf der Toilette belassen worden. Hinweise für die Notwendigkeit eines Gurtes im Sitzen und somit eines Gurtes am Toilettenstuhl hätten sich nicht gefunden.

19

In der Mehrzahl der geprüften Fälle sei die Prüfung möglicher Alternativen nicht nachvollziehbar bzw. sie sei nicht durchgeführt worden. Alternativen zu den Bauchgurten in der Nacht, u.a. Niederflur-Betten, seien nicht angewendet worden. Soweit die Klägerin vorgetragen habe, die Bewohner wünschten Fixierungsmaßnahmen, habe sie wirksame Einwilligungen nicht nachweisen können.

20

Nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG habe der Träger einer Einrichtung freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden, wenn diese zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich seien, dies also dann, wenn alle am Betreuungs- und Versorgungsprozess Beteiligten zu dem Ergebnis gelangten, dass diese nicht zu vermeiden seien. Sie stellten immer nur das letzte Mittel der Wahl dar.

21

Durch den Verschluss der Wohnungstür seien insgesamt fünf Bewohnerinnen und Bewohner ohne rechtliche Legitimation in ihrer Freiheit beschränkt worden. Entgegen der Behauptung der Klägerin, das Personal vor Ort könne jederzeit das Verlassen der besonderen Wohnform ermöglichen, habe festgestellt werden müssen, dass aufgrund der Personalknappheit nicht ausreichend Personal vorhanden sei und das vorhandene Personal überfordert sei. Der Einschluss der betreffenden fünf Bewohnenden sei nicht erforderlich.

22

Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG fordere zudem, dass freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden seien, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich seien. Es müssten etwaige Alternativen überprüft werden.

23

Die Bewohnerin E* ... sei ohne Notwendigkeit mit dem Gurt am Bett fixiert worden. Die Klägerin habe mit Schreiben vom 19. Januar 2024 mitgeteilt, keinen Gurt im Bett mehr zu verwenden. Die Fixierung auf der Toilette sei nicht erforderlich gewesen. Die Bewohnerin habe ruhig auf der Toilette gegessen. Es sei zudem nicht nachvollziehbar, weshalb sie 20 bis 30 Minuten alleine auf der Toilette habe verbringen müssen.

24

Die Klägerin habe vorgetragen, die Bewohnerin B* ... verschließe den Gurt eigenständig. Allerdings könne sie den Gurt nicht wieder eigenständig öffnen und sei dadurch in ihrer Freiheit beschränkt.

25

Damit lägen Verstöße gegen Art. 3 Abs. 2 Nrn. 1, 2, 3 und 4 PflWoqG vor und stellten erhebliche Mängel dar.

26

Freiheitseinschränkende Maßnahmen dürften nur rechtlich legitimiert angewendet werden, z.B. bei einer wirksamen Einwilligung des Betroffenen, bei einem rechtfertigenden Notstand oder einem Beschluss des Amtsgerichts, sofern bei der Anwendung Alternativen geprüft würden und die Maßnahme zum Schutz für Leib und Leben des Betroffenen notwendig sei. Die Verpflichtung in Ziffer 1 des Bescheides sei geeignet, erforderlich und angemessen, um gesundheitliche Schädigungen zu vermeiden und die Würde der Betroffenen zu wahren.

27

Die Anordnung in Ziffer 2 des Bescheides ergebe sich daraus, dass die Dokumentation der gegen den natürlichen Willen erfolgten Anordnung einer Fixierung, die maßgeblichen Gründe hierfür, ihre Durchsetzung, Dauer und die Art der Überwachung der Garantie effektiven Rechtsschutzes diene. Zudem

diene sie auch der Sicherung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs. Sie sei unentbehrliches Mittel der systematischen verbesserungsorientierten Qualitätskontrolle und Evaluation. Die Anordnung in Ziffer 2 verfolge den Zweck, mit der Umsetzung der geforderten Dokumentationspflicht die Freiheit der Bewohnenden zu wahren und deren Beschränkung nur vorzunehmen, wenn eine Gefahr für Leib und Leben vorliege. Die Verpflichtung sei geeignet, erforderlich und angemessen, um die Verpflichtung sicherzustellen und das hohe Rechtsgut der Freiheit zu schützen. Ein milderes Mittel sei nicht erkennbar.

28

Die Anordnung in Ziffer 3 des Bescheides ergebe sich aus der Verpflichtung, freiheitseinschränkende Maßnahmen fachgerecht durchzuführen, so dass keine Gefahr für Leib, Leben und Gesundheit der Bewohnenden entstehe. Bei der Bewohnerin E* ... sei der Gurt am Toilettenstuhl fehlerhaft mit Strangulationsgefahr angelegt worden. Die Maßnahme sei geeignet, erforderlich und angemessen, um Gesundheitsgefahren abzuwenden und um die Durchführung der Maßnahmen mit entsprechender Kenntnis über die fachgerechte Anwendung durchzuführen. Die Anordnung stehe erkennbar nicht außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg.

29

Die Anordnung in Ziffer 4 des Bescheides ergebe sich aus dem aus Art. 3 Abs. 2 (sic!) PflWoqG fließenden Erfordernis regelmäßiger Qualifizierungsmaßnahmen für die Beschäftigten. Mit dieser Anordnung werde der legitime Zweck verfolgt, das Personal hinsichtlich freiheitseinschränkender Maßnahmen zu schulen und zu sensibilisieren. Die Anordnung sei hierfür geeignet und erforderlich, da mildere Mittel nicht ersichtlich seien. Sie sei auch angemessen, weil es bei freiheitseinschränkenden Maßnahmen selbstverständlich sein sollte, diese nur auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen. Die Frist bis zum 31. Mai 2024 für die Schulung sei unter Zugrundelegung der mehrfach vorliegenden Verstöße angemessen.

30

Die in Ziffer 5 des Bescheides ausgesprochene Verpflichtung zum Nachweis der Schulungen diene der Überwachung der Umsetzung der Ziffer 4 durch die Behörde. Die Anordnung sei hierfür geeignet und erforderlich, mildere Mittel seien nicht ersichtlich. Die Anordnung sei angemessen, da sie keine außer Verhältnis zum beabsichtigten Erfolg stehenden Nachteile herbeiführe.

31

Die in Ziffer 6 ausgesprochenen Zwangsgeldandrohungen seien geeignet, erforderlich und angemessen. Die Höhe der Zwangsgelder entspreche der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens.

32

Der Bescheid wurde der Bevollmächtigten der Klägerin am 3. Februar 2024 zugestellt.

II.

33

Am 1. März 2024 ließ die Klägerin Klage zum Verwaltungsgericht Würzburg erheben und b e a n t r a g e n:

34

Der Bescheid des Beklagten vom 30. Januar 2024 wird aufgehoben.

35

Zur Begründung wurde ausgeführt, beim Erlass des Bescheides habe der Beklagte das ihm nach Art. 13 Abs. 2 PflWoqG zustehende Ermessen nicht fehlerfrei ausgeübt. Beim Begriff der freiheitseinschränkenden Maßnahmen in Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG sei zwischen der Freiheitsentziehung als schwerster Form der Freiheitsbeschränkung und der Freiheitsbeschränkung zu differenzieren. Letztere seien nur kurzfristiger Natur und bedürften keiner richterlichen Genehmigung. Zur Definition des Begriffs der freiheitsentziehenden Maßnahme sei auf § 1831 BGB zurückzugreifen. Sie müsse sich hiernach als Entziehung der Bewegungsfreiheit durch mechanische Vorrichtungen, Medikamente oder auf andere Weise darstellen. Am Verlassen des Aufenthaltsortes könne jedoch nur der gehindert werden, der es versuchen wolle, den Aufenthaltsort zu verlassen. Damit sei es nicht verboten, nachts die Eingangstür abzuschließen. Eine Genehmigung des Betreuungsgerichts sei nur für diejenigen erforderlich, die nachts das Haus verlassen wollten und könnten.

36

Es sei nicht Aufgabe der Mitarbeitenden der Klägerin, betreuungsrechtliche Anordnungen per se zu hinterfragen. Seien sie nicht mehr erforderlich, müsse dies dem Betreuungsgericht mitgeteilt werden. Nicht erforderlich sei jedoch die grundsätzlich neue rechtliche Prüfung jeder Einzelmaßnahme trotz betreuungsrechtlichen Beschlusses.

37

Dies gelte insbesondere für die Bewohnerin E* ... Die freiheitseinschränkende Maßnahme der Fixierung auf der Toilette diene dem Schutz der Bewohnerin. Diese Situation könne nicht mit der auf dem Sofa verglichen werden.

38

Direkt am 12. Dezember 2023 sei die Wohnungstür umgestellt worden und sie sei seither nicht mehr verschlossen. Damit fehle die Grundlage für eine derartige Anordnung. Der festgestellte Mangel sei sofort abgestellt worden.

39

Im Übrigen handele es sich nicht um eine freiheitsentziehende Maßnahme, wenn das Personal die verschlossene Tür öffnen könne. Eine freiheitsbeschränkende Maßnahme liege nämlich dann nicht vor, wenn der Betroffene um Hilfe rufen könne, die auch binnen nicht nennenswerter Zeit komme. Gleiches gelte, wenn ausgeschlossen werden könne, dass der Betroffene seine theoretisch vorhandene Bewegungsfreiheit betätigen werde. Auch das Betreuungsgericht sei der Ansicht, eine Öffnung der Tür in nicht nennenswerter Zeit sei ausreichend. Auch eine Personalknappheit sei dem nicht abträglich.

40

Die Klägerin überlege sehr wohl, welche Maßnahmen bei einzelnen Bewohnern veranlasst seien oder nicht. Dies gehe aus einem Schreiben vom 19. Januar 2024 hervor.

41

Folge man den Forderungen des Beklagten, könne das inklusive Konzept der vorliegenden Wohnform nicht mehr fortgesetzt werden.

42

Der Alternativprüfung im Rahmen der Durchführung freiheitseinschränkender Maßnahmen könne nicht im geforderten Umfang nachgekommen werden. Dies gelte insbesondere, wenn mögliche Alternativen vom betreuungsgerichtlichen Beschluss nicht erfasst seien. Lege ein Bewohner sich selbst einen Gurt an, könne dies keine freiheitseinschränkende Maßnahme durch die Klägerin sein.

43

Habe die Bewohnerin E* ... am Tag der Begehung auf der Toilette keine Unruhe gezeigt, möge dies in Einzelfällen vielleicht der Fall gewesen sein. Diese Feststellung könne jedoch nicht an einem Vorfall festgemacht werden. Im Rahmen einer erneuten Überprüfung und eines ausführlichen Trainings sei man zu dem Ergebnis gekommen, dass der Gurt für die Toilette weiterhin erforderlich sei. Die Bewohnerin zeige immer wieder große Unruhe. Im Übrigen sei der Zeitraum auf der Toilette nicht so bemessen, dass von einer einschränkenden Maßnahme ausgegangen werden könne. Es sei realitätsfern, bei jedem Bewohner täglich den Zeitraum auf der Toilette minutEn* ... nau festzulegen. Angstzustände und psychische Belastungen seien nicht beobachtet worden.

44

Die Bewohnerin B* ... verschließe ihren Gurt selbst. Es stehe jedoch immer jemand zur Verfügung, der den Gurt auf Zuruf wieder öffnen könne.

45

Die Dokumentation freiheitseinschränkender Maßnahmen sei erfolgt. Diese sei auch nachgereicht worden.

46

Selbstverständlich müsse jede freiheitseinschränkende Maßnahme fachgerecht entsprechend den Hinweisen des Herstellers des Sicherungssystems bzw. Hilfsmittels ausgeführt werden. Die Gruppe verfüge sowohl über einen Ausdruck der Gebrauchsanweisung als auch über deren digitale Form.

47

Selbstverständlich seien Schulungen zu freiheitseinschränkenden Maßnahmen geplant, jedoch sei vor Mai 2024 kein Termin möglich gewesen. Die Klägerin sei hierbei von speziell geschulten Anbietern abhängig. Auch könne nicht für das gesamte Team eine erneute Schulung bis Mai 2024 erfolgen. Die Anordnung in Ziffer 4 des Bescheides entspreche nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz. Sie sei zudem unmöglich, da die Anmeldung der einzelnen Mitarbeiter rechtzeitig erfolgen müsse. Deshalb könnten neu eingestellte Mitarbeitende nicht bis zum 31. Mai 2024 geschult werden. Aus alledem ergebe sich auch die Rechtswidrigkeit von Ziffer 5 des Bescheides.

48

Seien aber die Ziffern 1 bis 5 des Bescheides fehlerhaft, gelte dies auch für die Ziffern 6 ff.

49

Nach dem Vortrag des Beklagten müsste eine Feststellung zur Unruhe der Bewohnerin E* ... konstant zu jedem Zeitpunkt immer wieder neu erfolgen. Dies erfordere jedoch eine Eins-zueins-Betreuung bei der Anlegung des Gurtes und entsprechender gleichzeitiger Unruhe der Bewohnerin. Da die Pflegeperson dann ohnehin dabeibleiben müsste, wäre der Gurt entbehrlich. Dies sei jedoch weder praktisch umsetzbar noch vom Gesetz so gefordert. Verbessere sich der Zustand der Bewohnerin dauerhaft, sei der Gurt nicht mehr anzulegen. Eine Bewertung der Erforderlichkeit des Gurtes allein aufgrund der Situation am Begehungstag sei nicht möglich.

50

Nach der Begehung habe die Klägerin festgestellte Mängel abgestellt und die freiheitsentziehenden Maßnahmen überarbeitet, bei den meisten Bewohnern verändert oder aufgehoben. Bei drei Bewohnern seien sie jedoch weiterhin notwendig.

51

Dies gelte für die Bewohnerinnen D* ... und B* ... Bei Ersterer sei der Sicherheitsgurt im Rollstuhl angebracht. Sie könne den Rollstuhl nicht ohne fremde Hilfe verlassen; um ein Herausrutschen aus dem Rollstuhl zu vermeiden, sei der Sicherheitsgurt jedoch erforderlich. Auch das Bettgitter sei erforderlich. Die Bewohnerin sei nicht in der Lage, alleine aufzustehen. Das Bettgitter sei notwendig, um ein Herausfallen zu verhindern und um ihr ein Gefühl der Sicherheit zu geben.

52

Die Bewohnerin B* ... sei auf den Rollstuhl angewiesen. Auch hier sei der Sicherheitsgurt wegen der Gefahr des Herausrutschens notwendig. Frau B* ... wolle, dass der Gurt geschlossen werde. Dies mache deutlich, dass sie in der Lage sei, ihren Willen zu äußern. Solle der Gurt geöffnet werden, sei anzunehmen, dass sie auch dies anzeigen könne. Generell äußere sie sich ausdrücklich und für das Fachpersonal verständlich, was sie wolle. Der Bauchgurt im Bett verhindere ein Anstoßen des Kopfes insbesondere an einer empfindlichen, deutlich vorgewölbten Stelle. Er ermögliche es der Bewohnerin, ruhig zu schlafen. Ihr sei ein eigenständiges Aufstehen nicht möglich.

53

Der Bewohnerin G* ... sei die letzte vorliegende freiheitsentziehende Maßnahme bereits abtrainiert worden.

54

Alle freiheitsentziehenden Maßnahmen seien umfassend dokumentiert worden.

55

Nach Art. 13 Abs. 1 Satz 1 PflWoqG habe der Beklagte die Pflicht, die Klägerin über die Möglichkeiten zur Abstellung der Mängel zu beraten. Stelle die Klägerin die Mängel nicht ab, könne der Beklagte Anordnungen erlassen. Vorliegend habe die Klägerin aber die Mängel abgestellt. Einer schriftlichen Anordnung habe es nicht bedurft. Daher habe der Beklagte ermessensfehlerhaft gehandelt.

56

Der Beklagte b e a n t r a g t e:

Die Klage wird abgewiesen.

57

Zur Begründung wurde vorgetragen, während der Anwendung freiheitsentziehender Maßnahmen müsse geprüft werden, ob sie erforderlich, also zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben

unerlässlich seien. Gleiches gelte für freiheitseinschränkende Maßnahmen. Dies ergebe sich bereits aus den entsprechenden Beschlüssen des Betreuungsgerichts, wonach sich im Rahmen der genehmigten Freiheitsentziehung der Durchführende vor und während der Maßnahme jeweils von der Unbedenklichkeit überzeugen müsse, sich die Beschränkung immer nur auf das unbedingt erforderliche Maß erstrecken dürfe und eine schriftliche Aufzeichnung über Art und Dauer zu erstellen sei und das Personal stets erreichbar sein müsse.

58

Die Bewohnerin E* ... habe am Tag der Begehung keine große Unruhe gezeigt und ganz ruhig auf der Toilette gesessen. Sie habe auch auf der Couch ohne Gurt gerade sitzen können. Zumindest am Begehungstag sei die Anwendung des Gurts auf der Toilette nicht erforderlich und notwendig gewesen. Auch der Bauchgurt am Bett sei für diese Bewohnerin nicht erforderlich gewesen. Hier zeige sich die unreflektierte Anwendung von freiheitsentziehenden Maßnahmen. Unerheblich sei, dass die Anwendung nun nicht mehr erfolge.

59

Zwar sei der erhebliche Mangel der verschlossenen Eingangstür am Tag der Begehung abgestellt worden, jedoch bestehe für die derzeitigen und für die zukünftig in der Wohngemeinschaft lebenden Bewohnerinnen und Bewohner eine besondere Schutzbedürftigkeit, so dass die Anordnung zur Gefahrenabwehr für zukünftig gleichgelagerte Fälle notwendig und erforderlich gewesen sei.

60

Ein Schriftstück des Betreuungsgerichts mit dem Inhalt, dass in den vorliegenden Einzelfällen eine Öffnung der Eingangstür in nicht nennenswerter Zeit ausreichend sei, liege dem Beklagten nicht vor. Zudem liege eine regelmäßige Freiheitsbeschränkung vor, werde die Tür verschlossen. Nach § 1831 Abs. 4 BGB gelte § 1831 Abs. 2 Satz 1 BGB entsprechend im vorliegenden Fall. Diese Regelung schütze die körperliche Bewegungsfreiheit und die Entschließungsfreiheit zur Fortbewegung im Sinne der Aufenthaltsfreiheit. Jede gezielte Behinderung des Betroffenen in seinem Wunsch, den bisherigen Aufenthaltsort zu verlassen, sei genehmigungsbedürftig.

61

Für die Bewohnerinnen D* ..., F* ..., L* ..., B* ..., J* ... und En** hätten keine Beschlüsse für eine beschützende Unterbringung vorgelegen. Es gebe in der Einrichtung keinen Notruftknopf oder keine Notrufanlage. Somit bestehe nicht die Möglichkeit, Personal herbeizurufen, um dem Öffnungsverlangen nachzukommen. Zudem schlafe nachts die Nachtbereitschaft. Die Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner sei aufgrund ihrer Behinderungen sehr zeitintensiv und binde das Personal. Der Gesetzgeber betrachte das Verschließen der Eingangstür ohne Pförtner als Anwendungsfall des § 1831 Abs. 4 BGB.

62

Freiheitseinschränkende Maßnahmen dürften nach den betreuungsrechtlichen Beschlüssen nur angewendet werden, sofern sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich seien. Gespräche in der Einrichtung hätten ergeben, dass die Erforderlichkeit der Anwendung der Maßnahmen nicht geprüft werde.

63

Nach Auskunft der Klägerin wünschten Bewohnende teilweise die freiheitseinschränkenden Maßnahmen. Eine wirksame Einwilligung sei jedoch nicht nachgewiesen worden.

64

Lege sich ein Bewohner den Gurt selber an, müsse dieser vom Bewohner auch wieder abgelegt werden können. Sei dies nicht der Fall, müsse dessen Einwilligungsfähigkeit gegeben sein. Dies setze ein kognitives Verständnis von Konsequenzen voraus. Dies sei in den vorliegenden Fällen nicht nachgewiesen worden.

65

Sei die Freiheit beschränkt und ein Gurt angelegt worden, sei das Personal für die betreffende Bewohnerin nicht stets erreichbar gewesen und der Durchführende habe sich während der Maßnahme nicht von der Unbedenklichkeit überzeugt, vielmehr einem anderen Bewohner Essen eingegeben und die Bewohnerin E* ... 15 bis 20 Minuten alleine angegurtet auf der Toilette belassen. Dies sei nicht notwendig und erforderlich gewesen.

66

Die minutEn* ...naue Aufzeichnung freiheitseinschränkender Maßnahmen sei gerade bei hilfebedürftigen Bewohnerinnen und Bewohnern besonders gefordert. Dies ergebe sich aus den Beschlüssen des Betreuungsgerichts.

67

Die Behauptung, die Bewohnerin B* ... werde durch das selbständige Verschließen des Gurtes nicht in ihrer Freiheit beschränkt, da immer Personal zur Öffnung des Gurtes zur Verfügung stehe, sei eine nicht glaubhaft gemachte Behauptung.

68

Die Dokumentation von Notwendigkeit und Umfang der durchgeführten freiheitseinschränkenden Maßnahmen sei durch eine Fachkraft vorzunehmen, um die hiervon Betroffenen zu schützen. Eine solche Dokumentation habe am 12. Dezember 2023 nicht vorgelegt werden können. Das Schreiben der Klägerin vom 19. Januar 2024 teile lediglich die ersten Schritte und Annahmen zu den Bewohnenden mit. Dies entspreche jedoch nicht den Dokumentationspflichten.

69

Im Rahmen der Anwendung freiheitseinschränkender Maßnahmen bestehe die Verpflichtung, diese fachgerecht und entsprechend den Herstellerhinweisen des jeweiligen Sicherungssystems bzw. Hilfsmittels anzuwenden, um Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit auszuschließen. Bei der Bewohnerin E* ... sei dies nicht beachtet worden. Der Gurt am Toilettenstuhl habe zu einer Strangulationsgefahr geführt.

70

Hinsichtlich der Schulungen der Mitarbeitenden sei die zuerst vorgesehene Frist vom 30. April 2024 auf den 31. Mai 2024 verlängert worden. Der Klägerin seien keine Vorgaben zur Form der Schulung gemacht worden. Es seien auch interne Schulungen möglich, dies insbesondere für neue Mitarbeitende.

71

Im Rahmen einer Nachprüfung am 24. Juli 2024 sei festgestellt worden, dass der Gurt an der Toilette der Bewohnerin E* ... vollständig entfernt worden sei.

72

Die Anwendungsmöglichkeit einer freiheitsentziehenden oder freiheitsbeschränkenden Maßnahme bedeute nicht, dass für die betreffende Bewohnerin oder den betreffenden Bewohner deshalb weniger Betreuungsaufwand erforderlich sei. Vielmehr verursache die Anwendung von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen in der Regel einen höheren Personalbedarf, da eine kontinuierliche Überwachung erforderlich sei.

73

Hinsichtlich der Bewohnerin D* ... habe das Betreuungsgericht die Anwendung der Bettgitter und des Gurtes am Rollstuhl als freiheitsentziehende Maßnahmen genehmigt. Zwar habe die Klägerin vorgetragen, die Bewohnerin könne nicht ohne fremde Hilfe aus Rollstuhl oder Bett aufstehen, dies schließe aber nicht die Möglichkeit der Bewohnerin aus, einen Fortbewegungswillen zu bilden und die Fortbewegungsfreiheit mittels eines Rollstuhls zu nutzen. Deshalb dürfe sie nicht geschlossen untergebracht werden.

74

Hinsichtlich der Dokumentation seien die Feststellungen zum Begehungszeitpunkt maßgebend. Auch die Nachprüfung am 24. Juli 2024 habe ergeben, dass die Dokumentationen nicht den inhaltlichen Erfordernissen des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes entspreche. Allerdings seien Verbesserungen erfolgt.

75

Der Beklagte habe damit rechnen müssen, dass die Eingangstür nach dem 12. Dezember 2023 wieder verschlossen werde. Mitarbeitende hätten immer wieder auf Sicherheitsbedenken und Bewohner hingewiesen, die weglaufgefährdet seien. Zumindest zum Anordnungszeitpunkt habe nicht vorhergesagt werden können, ob die Tür nun aufbleibe oder ob es wieder zu unrechtmäßigen Freiheitsbeschränkungen kommen werde.

76

Im Übrigen wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung am 22. Mai 2026, auf das weitere schriftsätzliche Vorbringen der Parteien sowie auf den Inhalt der einschlägigen Verwaltungsakten, welche Gegenstand des Verfahrens waren, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

77

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der Bescheid des Beklagten vom 30. Januar 2024, dessen vollständige Aufhebung die Klägerin begehrt.

78

Die zulässige Klage hat insoweit Erfolg, als sie sich gegen Ziffern 1, 4, 5, 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 7. und 8. des Bescheides vom 30. Januar 2024 richtet. Insoweit erweist sich der Bescheid als rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Soweit sich die Klage gegen die Ziffern 2, 3 und 6.3 des Bescheides richtet, bleibt sie erfolglos. Insoweit erweist sich der Bescheid als rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

79

Dies ergibt sich aus Folgendem: Auf den vorliegenden Fall ist das Gesetz zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung (Pflege- und Wohnqualitätsgesetz – PflWoqG) vom 8. Juli 2008 (GVBl. 2008, 346), zuletzt geändert durch § 1 Gesetz vom 24. Juli 2023 (GVBl. 2023, 431) anwendbar. Denn bei der Einrichtung der Klägerin in W* ... handelt es sich unstreitig um eine besondere Wohnform der Eingliederungshilfe nach Art. 2 Abs. 2 PflWoqG (im Folgenden: Einrichtung).

80

Betreibt ein Träger eine solche Einrichtung, so muss er die Einhaltung verschiedener in Art. 3 Abs. 2 PflWoqG genannter Qualitätsanforderungen an den Betrieb einer solchen Einrichtung sicherstellen und weitere in diesem Gesetz enthaltene Regelungen einhalten.

81

Nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1 PflWoqG überwachen die zuständigen Behörden derartige Einrichtungen durch wiederkehrende oder anlassbezogene Prüfungen. Hierbei überprüfen sie nach Art. 11 Abs. 1 Satz 4 PflWoqG diese Einrichtungen daraufhin, ob sie die Anforderungen an den Betrieb einer stationären Einrichtung und besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe nach diesem Gesetz erfüllen. Sind in einer derartigen Einrichtung Abweichungen von den Anforderungen dieses Gesetzes festgestellt worden (bei derartigen Abweichungen handelt es sich nach der Legaldefinition des Gesetzes um Mängel), so kann 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 oder zur Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohner obliegenden Pflichten erforderlich sind. Nach Satz 2 der Vorschrift soll bei erneuten oder in Fortsetzung festgestellten Mängeln sowie bei erheblichen Mängeln eine Anordnung getroffen werden.

82

Auf dieser Grundlage hat der Beklagte mit dem angegriffenen Bescheid vom 30. Januar 2024 zu Recht nach Art. 13 Abs. 2 PflWoqG die unter Ziffern 2 und 3 des Bescheidstenors genannten Anordnungen erlassen und in Ziffer 6.3 ein auf Ziffer 3 bezogenes Zwangsgeld angedroht. Demgegenüber erweisen sich die in Ziffern 1, 4 und 5 erlassenen Anordnungen als rechtswidrig, ebenso auch die Zwangsgeldandrohungen unter Ziffer 6.1., 6.2, 6.4 und 6.5 des Bescheides sowie die in Ziffern 7 und 8 enthaltene Regelungen als rechtswidrig.

I.

83

Für die Ziffern 1 bis 5 des angegriffenen Bescheides ergibt sich dies aus Folgendem:

84

1. Ziffer 1 des Bescheidstenors, mit welchem die Klägerin verpflichtet wird sicherzustellen, freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich und redlich legitimiert sind, erweist sich als rechtswidrig.

85

a) Hierbei handelt es sich der Sache nach um zwei verschiedene Regelungen. Dies ergibt sich aus der Verwendung der nebeneinanderstehenden Begriffe „unerlässlich“ und „rechtlich legitimiert“.

86

Freiheitseinschränkende Maßnahmen jeder Art bedürfen einer rechtlichen Legitimation. Im vorliegenden Fall stellt der angegriffene Bescheid auf eine rechtliche Legitimation nach § 1831 Abs. 1 BGB ab. Nach dieser Vorschrift ist eine Unterbringung des Betreuten durch den Betreuer, die mit Freiheitsentziehung verbunden ist, nur zulässig, solange sie u.a. deshalb erforderlich ist, weil aufgrund einer psychischen Krankheit oder geistigen oder seelischen Behinderung des Betreuten die Gefahr besteht, dass er sich selbst tötet oder sich erheblichen gesundheitlichen Schaden zufügt. Nach § 1831 Abs. 2 Satz 1 BGB ist die Unterbringung nur mit Genehmigung des Betreuungsgerichts zulässig.

87

Dass der angegriffene Bescheid auf diese Vorschrift abstellt, ergibt sich aus seiner Begründung zu Ziffer 1, dass für sechs im Einzelnen genannte Bewohnerinnen und Bewohner der Wohngruppe keine „Beschlüsse für eine beschützende Unterbringung“ vorlagen.

88

Damit enthält Ziffer 1 des Bescheides vom 30. Januar 2024 die Regelung, dass die Klägerin verpflichtet wird sicherzustellen, freiheitseinschränkende Maßnahmen in der Einrichtung nur anzuwenden, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben nach § 1831 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 BGB rechtlich legitimiert sind.

89

Ist es erforderlich, einem Betreuten, der sich in einer derartigen Einrichtung wie der der Klägerin aufhält, durch mechanische Vorrichtungen, Medikamente oder auf andere Weise über einen längeren Zeitraum oder regelmäßig die Freiheit zu entziehen, so gelten nach § 1831 Abs. 4 BGB die Vorschriften des § 1831 Abs. 1 bis 3 BGB entsprechend. Dies bedeutet, dass auch derartige freiheitsentziehende Maßnahmen nur bei deren Erforderlichkeit und bei Vorliegen einer Genehmigung durch das Betreuungsgericht zulässig sind.

90

Auf dieser Grundlage regelt Ziffer 1 des Bescheides vom 30. Januar 2024, dass solche durch das Betreuungsgericht genehmigte freiheitsentziehende Maßnahmen lediglich dann angewendet werden dürfen, wenn sie „unerlässlich“ sind. Damit wird die in den jeweiligen Beschlüssen der Betreuungsgerichte verwendete Formulierung „wobei [...] sich die Beschränkung immer auf das unbedingt erforderliche Maß erstrecken darf“ aufgenommen. Dies ergibt sich aus den Ausführungen auf Seite 7 unten/Seite 8 oben des Bescheides, wo verschiedene diesbezügliche Einzelfälle dargestellt werden, bei welchen aus Sicht des Beklagten gerichtlich nach § 1831 Abs. 4 BGB genehmigte freiheitsentziehende Maßnahmen angewendet werden, obwohl sie in der konkreten Situation nicht erforderlich waren.

91

Damit enthält Ziffer 1 des Bescheides vom 30. Januar 2024 auch die Regelung, die Klägerin zu verpflichten sicherzustellen, dass freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden sind, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben eines Bewohners oder einer Bewohnerin, hinsichtlich dessen oder derer eine Genehmigung des Betreuungsgerichts nach § 1831 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 BGB vorliegt, unerlässlich sind.

92

Beide in Ziffer 1 des Bescheides enthaltenen Regelungen beziehen sich auf alle Bewohnerinnen und Bewohner der Einrichtung. Dies ergibt sich aus der Begründung des Bescheides, Seite 8, wonach die Verpflichtung in Ziffer 1 den Zweck verfolgt, dass die Freiheit von „allen Bewohnerinnen und Bewohnern der besonderen Wohnform“ nicht ohne rechtliche Legitimation eingeschränkt wird.

93

b) Die Verpflichtung der Klägerin sicherzustellen, freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben rechtlich legitimiert sind, erweist sich als rechtswidrig.

94

Im Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides am 30. Januar 2024 lag zur Überzeugung des Gerichts kein diesbezüglicher Mangel vor, der zu Beeinträchtigungen oder Gefährdungen des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner führen würde.

95

Der angegriffene Bescheid beruft sich auf die in Art. 3 Abs. 2 Nrn. 1, 2, 3 und 4 PflWoqG genannten Qualitätsanforderungen an den Betrieb der Einrichtung, die aus Sicht des Beklagten nicht eingehalten worden sind. Dabei bezieht sich der Bescheid auf die Einschränkung der „Freiheit von allen Bewohnerinnen und Bewohnern der besonderen Wohnform“ (Bescheid vom 30.1.2024, S. 8 letzter Absatz). Damit verdeutlicht der Beklagte, dass er einen systemischen Mangel erkennt, der alle Bewohnerinnen und Bewohner gleichermaßen und nicht lediglich einzelne Personen betrifft. Dies wird auch dadurch deutlich, dass der Bescheid in Ziffer 1 seines Tenors keine einzelnen Personen benennt, auf die sich die Anordnungen beziehen sollten. Ein derartiger systemischer Mangel lag jedoch im Zeitpunkt des Bescheiderlasses nicht vor.

96

Der Beklagte stützt die Feststellung dieses Mangels und die Anordnung in Ziffer 1 des Bescheides, freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden, wenn sie rechtlich legitimiert sind, auf die Tatsache, dass im Zeitpunkt der Begehung der Einrichtung durch den Beklagten am 12. Dezember 2023 die Eingangstür von innen verschlossen war, so dass es den Bewohnerinnen und Bewohnern verwehrt war, eigenständig und aus freiem Willen die Wohnung zu verlassen. Dies betraf nach den Feststellungen des Beklagten lediglich nicht den Bewohner W* ..., dem ein Wohnungsschlüssel zum eigenständigen jederzeitigen Verlassen und Wiederbetreten der Wohnung zur Verfügung stand. Demgegenüber lagen für die Bewohnerinnen D* ..., F* ..., L* ..., B* ..., J* ... und En* ... keine Beschlüsse des Amtsgerichts – Betreuungsgericht – über die Unterbringung in einer beschützenden Abteilung vor, ohne dass diesen Personen die Möglichkeit eingeräumt worden wäre, jederzeit nach eigenem Willen die Wohnung zu verlassen und wieder zu betreten.

97

Hierin sieht der Beklagte insbesondere die in Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG enthaltene Qualitätsanforderung an den Betrieb der Einrichtung verletzt, sicherzustellen, freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich sind.

98

Unabhängig von der Frage, ob es sich hierbei um einen Mangel oder gar um einen erheblichen Mangel im Sinne des Art. 13 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 PflWoqG gehandelt hat, steht fest, dass im Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides am 30. Januar 2024 die Eingangstür dauerhaft so eingestellt war, dass sie von innen geöffnet werden konnte und damit die Freiheit der genannten Bewohnerinnen und Bewohner nicht (mehr) eingeschränkt war. Dies ergibt sich aus der Mitteilung der Klägerin, die vom Beklagten nicht bestritten worden ist, dass noch am Tag der Begehung am 12. Dezember 2023 eine solche Maßnahme getroffen worden ist. Auch die mündliche Verhandlung hat nicht ergeben, dass diese Änderung insbesondere bis zum 30. Januar 2024 wieder rückgängig gemacht worden wäre.

99

Demgegenüber ist Voraussetzung für den Erlass einer Anordnung nach Art. 13 Abs. 2 PflWoqG, dass ein festgestellter Mangel im Zeitpunkt der Anordnung nicht abgestellt worden ist und die daraus resultierende Gefährdungslage für die dortigen Bewohnerinnen und Bewohner fortbesteht (BayVG, U.v. 22.10.2008 – 12 B 07.383 – juris Rn. 16; B.v. 28.7.2011 – 12 ZB 09.3198 – juris Rn. 10f.; Dickmann in Dickmann, Heimrecht, 12. Aufl. 2025, Rn. 400).

100

Dem kann der Beklagte nicht entgegenhalten, der Mangel bestehe dennoch fort, weil die Klägerin diesen Zustand jederzeit wieder ändern könnte. Bestehen keinerlei konkrete Anhaltspunkte für diese Annahme, handelt es sich lediglich um eine unbelegte Befürchtung, die nicht zur Feststellung eines konkreten Mangels im Zeitpunkt des Bescheiderlasses führen kann.

101

Liegt jedoch kein Mangel (mehr) vor, weil die Klägerin freiheitseinschränkende Maßnahmen nur bei deren rechtlicher Legitimation vornimmt, so erweist sich die diesbezügliche Anordnung als rechtswidrig. Denn

Voraussetzung für eine Anordnung nach Art. 13 Abs. 2 PflWoqG ist die Feststellung eines Mangels, der gerade mit der Anordnung beseitigt werden soll.

102

c) Die Verpflichtung der Klägerin sicherzustellen freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden, wenn sie zum Schutz gegen eine drohende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich sind, erweist sich als rechtswidrig.

103

Der Beklagte ist bei Erlass dieser Anordnung vom Vorliegen eines systemischen Mangels ausgegangen (vgl. die obigen Ausführungen). Zur Überzeugung des Gerichts lag aber kein derartiger systemischer Mangel vor.

104

Dies ergibt sich aus Folgendem:

105

Der Beklagte erkennt einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 Nrn. 1, 2, 3 und 4 PflWoqG hinsichtlich der konkreten Anwendung von freiheitsentziehenden Maßnahmen bei Bewohnerinnen und Bewohnern, für die jeweils ein Beschluss des Amtsgerichts – Betreuungsgericht – nach § 1831 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 BGB vorliegt.

106

Nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG hat die Klägerin sicherzustellen, dass freiheitseinschränkende Maßnahmen nur angewendet werden, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich sind. Sie hat zudem nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 1 PflWoqG sicherzustellen, dass u.a. die Würde, die Interessen und Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner u.a. vor Beeinträchtigungen und Gewalt geschützt werden. Sie hat nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 2 PflWoqG sicherzustellen, dass die Selbständigkeit, die Selbstbestimmung und die Selbstverantwortung der Bewohnerinnen und Bewohner gewahrt und gefördert werden; zudem hat sie nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 3 PflWoqG sicherzustellen, dass die Leistungen nach dem jeweils allgemein anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse erbracht werden.

107

Unabhängig hiervon sind die Regelungen in den jeweiligen Beschlüssen des Amtsgerichts – Betreuungsgericht – zu berücksichtigen, wonach die Beschränkung durch die Anwendung freiheitsentziehender Maßnahmen sich immer nur auf das unbedingt erforderliche Maß erstrecken darf.

108

Ein – systemischer – Verstoß gegen diese Qualitätsanforderungen, der „alle“ Bewohnerinnen und Bewohner betraf, ist jedoch nicht erkennbar.

109

Zur Begründung des Verstoßes gegen die genannten Qualitätsanforderungen benennt der Beklagte im angegriffenen Bescheid verschiedene konkrete Vorfälle.

110

Bezüglich der Bewohnerin E* ... führt er aus, sie sei mit einem Gurt am Bett fixiert, obwohl es hierfür keine Notwendigkeit gegeben habe. Allerdings führt der Beklagte weiterhin aus, die Klägerin habe mit Schreiben vom 19. Januar 2024 mitgeteilt, dass kein Gurt am Bett mehr verwendet werde. Deshalb kann sich der Beklagte nicht auf eine derartige freiheitsentziehende Maßnahme im Zeitpunkt des Bescheiderlasses berufen.

111

Der Beklagte führt hinsichtlich der Bewohnerin E* ... weiter aus, am Tag der Begehung sei sie auf dem Toilettenstuhl festgeschnallt worden, obwohl sie keinerlei Unruhe gezeigt habe. Sie habe etwa 20 bis 30 Minuten allein auf der Toilette verbringen müssen. Demgegenüber hat die Klägerin nicht behauptet, dass diese Maßnahme am Tag der Begehung trotzdem erforderlich gewesen sei. Auf der Grundlage der oben genannten Ausführungen stellt die Fixierung auf dem Toilettenstuhl ohne Unruhe trotz Vorliegens eines entsprechenden Beschlusses des Amtsgerichts – Betreuungsgericht – einen Mangel dar, da die Fixierung zu diesem Zeitpunkt nicht erforderlich war.

112

Hinsichtlich der Bewohnerin B* ... führt der angegriffene Bescheid aus, die Klägerin habe mit Schreiben vom 19. Januar 2024 ausgeführt, diese Bewohnerin verschließe ihren Gurt eigenständig und sei deshalb nicht in ihrer Freiheit beschränkt. Eine derartige Freiheitsbeschränkung liege jedoch vor, sofern die Bewohnerin B* ... den Gurt nicht wieder eigenständig öffnen könne.

113

Aus diesen Ausführungen im angegriffenen Bescheid wird deutlich, dass der Beklagte nicht – insbesondere nicht im Rahmen der Begehung am 12. Dezember 2023 – selbst beobachtet hat, dass die Bewohnerin B* ... den Gurt eigenständig verschlossen hat, ohne ihn wieder öffnen zu können. Er beruft sich allein auf die schriftliche Mitteilung der Klägerin vom 19. Januar 2024, aus der jedoch nicht hervorgeht, dass Frau B* ... den selbständig verschlossenen Gurt nicht wieder selbständig öffnen kann. Demgegenüber wäre es Sache des Beklagten, einen Mangel festzustellen, will er eine diesbezügliche Anordnung erlassen. Er kann sich nicht darauf berufen, die Klägerin müsse das Gegenteil nachweisen.

114

Für das Gericht ist es damit nicht erkennbar, dass hinsichtlich der Bewohnerin B* ... ein Mangel dahingehend vorliegt, dass sie entgegen den genannten Qualitätsanforderungen in ihrer Freiheit eingeschränkt worden wäre, ohne dass dies unerlässlich gewesen wäre.

115

Im angegriffenen Bescheid wird weiter ausgeführt (S. 8 oben), es sei beobachtet worden, dass ein Bewohner auf der Toilette „abgestellt“ worden sei. Anschließend sei eine andere Bewohnerin mit einem Gurt im Bad fixiert und auf der Toilette „abgestellt“ worden. Diese Feststellungen können keiner konkreten Person zugeordnet werden, so dass ein diesbezüglicher Verstoß gegen die genannten Qualitätsanforderungen nicht hinreichend erkennbar ist.

116

Weitere freiheitseinschränkende oder freiheitsentziehende Maßnahmen sind im angegriffenen Bescheid nicht benannt worden.

117

Ordnet jedoch der Beklagte an, dass die Klägerin sicherzustellen hat, freiheitseinschränkende Maßnahmen hinsichtlich aller Bewohnerinnen und Bewohner nur anzuwenden, wenn sie zum Schutz gegen eine drohende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich sind, liegt aber nur hinsichtlich einer einzigen Person eine für das Gericht nachvollziehbare unzulässige, weil nicht unerlässliche, freiheitseinschränkende Maßnahme vor, so ist kein systemischer, alle Bewohnerinnen und Bewohner betreffender Mangel erkennbar, der die genannte Anordnung tragen könnte. Vielmehr hätte der Beklagte keinen systemischen Mangel annehmen dürfen, sondern lediglich einen auf die Bewohnerin E* ... bezogenen Mangel, da er keinerlei weitere unzulässige, weil nicht unerlässliche freiheitseinschränkende Maßnahme benennen und konkretisieren konnte.

118

Damit erweist sich die Verpflichtung der Klägerin, sicherzustellen, freiheitseinschränkende Maßnahmen nur anzuwenden, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich sind, als rechtswidrig.

119

2. Ziffer 4 des Bescheides vom 30. Januar 2024 erweist sich als rechtswidrig.

120

Die Regelung hat folgenden Inhalt: Nach dem Wortlaut von Ziffer 4 des Bescheides wird die Klägerin dazu verpflichtet, alle in der Pflege und Betreuung tätigen Personen sowie deren Wohnbereichsleitungen bis zum 31. Mai 2024 zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen zu schulen. Ergänzt wird der Regelungsinhalt von Ziffer 4 durch die Konkretisierung des zu schulenden Personenkreises in Ziffer 5 des Bescheidtenors. Hiernach wird die Klägerin dazu verpflichtet, den Nachweis hinsichtlich der Schulung durch Vorlage unterschriebener Teilnehmerlisten und einer Personalliste der in der Pflege und Betreuung tätigen Personen sowie Wohnbereichsleitung zum Stichtag 31. Mai 2024 zu erbringen.

121

Damit hat der Beklagte die Regelung getroffen, dass am 31. Mai 2024 alle am 31. Mai 2024 in der Pflege und Betreuung der Einrichtung tätigen Personen sowie die Wohnbereichsleitung am 31. Mai 2024 eine Schulung zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen durchlaufen haben müssen.

122

Damit möchte der Beklagte, wie sich aus der Begründung des Bescheides ergibt, erheblichen Mängeln im Bereich Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen begegnen.

123

Diese Regelung ist auf folgende rechtliche Grundlagen gestützt: Auf der Grundlage der in Art. 3 Abs. 1 Nrn. 1, 2 und 4 PflWoqG genannten Qualitätsanforderungen benennt der Beklagte als Rechtsgrundlage für seine Anordnung Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG. Zwar bezeichnet der Beklagte in diesem Zusammenhang Art. 3 Abs. 2 PflWoqG als einschlägige Vorschrift; aus der hiermit im Zusammenhang stehenden Darstellung des Gesetzestextes ergibt sich jedoch, dass der Beklagte tatsächlich Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG meint. Nach dieser Vorschrift hat die Klägerin sicherzustellen, dass Pflege- und Betreuungskräfte in ausreichender Zahl und mit der für die von ihnen zu leistende Tätigkeit erforderlichen persönlichen und fachlichen Eignung vorhanden sind, insbesondere regelmäßige Qualifizierungsangebote für die Beschäftigten gewährleistet sind und die interkulturelle Kompetenz der Betreuungs- und Pflegekräfte gefördert wird.

124

Anforderung des Gesetzes ist also die fachliche Eignung der Pflege- und Betreuungskräfte. Diese Anforderung des Gesetzes soll u.a. „insbesondere“ durch die „Gewährleistung“ regelmäßiger Qualifizierungsangebote für die Beschäftigten gewährleistet werden. Aus dem Zusammenhang ergibt sich, dass die regelmäßigen Qualifizierungsangebote die fachliche Eignung erhalten sollen. Demgegenüber ist diesen Vorschriften keine Pflicht des Trägers einer Einrichtung erkennbar, zwingend alle Beschäftigten regelmäßig einer Schulung zu unterziehen. In Rede steht lediglich ein „Angebot“. Zwingend ist lediglich, dass Pflege- und Betreuungskräfte mit der für die von ihnen zu leistenden Tätigkeit erforderlichen fachlichen Eignung vorhanden sind. Dies ergibt sich auch aus § 17 AVPflWoqG, wonach der Träger der stationären Einrichtung verpflichtet ist, den dort tätigen Personen „Gelegenheit“ zur Teilnahme an tätigkeitsbezogenen Fort- und Weiterbildungen zu geben. Auch der Gesetzgeber hat dies ausdrücklich beim Erlass des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes so im Auge gehabt. Denn in LT-Drs. 15/10182, S. 23 ist hinsichtlich Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG ausdrücklich von „Fort- und Weiterbildungsangeboten“ die Rede.

125

Gehört es demnach zu den Qualitätsanforderungen an den Betrieb einer Einrichtung, lediglich „Qualifizierungsangebote“ für die Beschäftigten zu gewährleisten, gehört zu den Qualitätsanforderungen an den Betrieb einer Einrichtung gerade nicht die verpflichtende Durchführung von Schulungen zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen.

126

Demgegenüber hat die Klägerin im Schreiben vom 19. Januar 2024, also vor Erlass des streitgegenständlichen Bescheides, vom Beklagten unwidersprochen mitgeteilt, im Mai 2024 werde eine Schulung zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen angeboten. Diese ist auch durchgeführt worden. Damit hat die Klägerin die diesbezüglichen Qualitätsanforderungen nach Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG erfüllt, so dass insoweit keine Abweichung von den Anforderungen des Gesetzes vorliegt und auf dieser Grundlage kein Mangel erkennbar ist.

127

Der Beklagte kann seine Anordnung in Ziffer 4 des Bescheides auch nicht auf Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 PflWoqG stützen. Nach dieser Vorschrift hat die Klägerin sicherzustellen, dass freiheitseinschränkende Maßnahmen nur angewendet werden, wenn sie zum Schutz gegen eine dringende Gefahr für Leib und Leben unerlässlich sind.

128

Diese Sicherstellung kann insbesondere auch durch spezielle Schulungen der entsprechenden Mitarbeitenden erfolgen, so dass Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG unabhängig von Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 PflWoqG eine Rechtsgrundlage für die Anordnung von Schulungen zum Umgang mit

freiheitseinschränkenden Maßnahmen bilden kann, wenn diesbezüglich die Qualitätsanforderungen an den Betrieb der Einrichtung nicht eingehalten werden.

129

Voraussetzung hierfür wäre jedoch das Vorliegen eines diesbezüglichen – systemischen – Mangels. Ein solcher ist jedoch, wie sich aus den obigen Ausführungen ergibt, nicht vorhanden. Liegt aber kein derartiger Verstoß gegen die Qualitätsanforderungen an den Betrieb der Einrichtung nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 PflWoqG vor, kann der Beklagte diese Vorschrift nicht als Grundlage für die Anordnung von Schulungen der in der Pflege und Betreuung tätigen Personen sowie der Wohnbereichsleitungen zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen heranziehen. Denn eine diesbezügliche Abweichung von den Anforderungen dieses Gesetzes liegt nicht vor.

130

Aus alledem ergibt sich, dass kein Mangel vorliegt, der den Beklagten dazu berechtigen könnte, die Klägerin zu verpflichten, alle in der Pflege und Betreuung tätigen Personen sowie deren Wohnbereichsleitungen zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen zu schulen.

131

Damit bedarf es keiner weiteren Ausführungen, ob das konkret gewählte Mittel, nämlich die Schulung aller zum Stichtag 31. Mai 2024 vorhandener betroffener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum 31. Mai 2024 tatsächlich uneingeschränkt durchführbar wäre. Diesbezügliche Zweifel, ob ein zum 31. Mai 2024 eingestellter Mitarbeitender noch an diesem Tag geschult werden kann, brauchen hier nicht weiter erörtert zu werden.

132

Damit erweist sich Ziffer 4 des Bescheides vom 30. Januar 2024 als rechtswidrig.

133

3. Ziffer 5 des Bescheides vom 30. Januar 2024, wonach die Klägerin verpflichtet wird, den Nachweis „zu Ziffer 5“ (gemeint zu Ziffer 4) bis zum 9. Juni 2024 durch Vorlage unterschriebener Teilnehmerlisten und einer Personalliste der in der Pflege und Betreuung tätigen Personen sowie Wohnbereichsleitung zum Stichtag 31. Mai 2024 zu erbringen, erweist sich als rechtswidrig.

134

Denn diese Anordnung bezieht sich auf die Anordnung von Schulungsmaßnahmen nach Ziffer 4 des Bescheides. Ist – wie sich aus den obigen Ausführungen ergibt – die Anordnung in Ziffer 4 des Bescheides jedoch rechtsfehlerhaft, so ist in der Folge auch die Anordnung in Ziffer 5 rechtswidrig, weil der Beklagte von der Klägerin nicht verlangen kann, Nachweise für die Durchführung einer rechtsfehlerhaft angeordneten Schulungsmaßnahme vorzulegen.

135

4. Demgegenüber erweist sich die Anordnung in Ziffer 2 des Bescheides vom 30. Januar 2024, wonach die Klägerin verpflichtet wird sicherzustellen, dass bei der Anwendung freiheitseinschränkender Maßnahmen der Bewohnerinnen und Bewohnern eine Dokumentation über die Prüfung von Alternativen und die Art sowie Dauer der Maßnahme erfolgt, als rechtmäßig. Zu Recht hat der Beklagte diesbezüglich Mängel festgestellt und die daraufhin erlassene Anordnung ist nicht zu beanstanden.

136

Ziffer 2 des Bescheides regelt allein die Verpflichtung der Klägerin sicherzustellen, dass bei der Anwendung freiheitseinschränkender Maßnahmen bei Bewohnerinnen und Bewohnern eine Dokumentation über die Prüfung von Alternativen und die Art sowie Dauer der Maßnahme erfolgt. Demgegenüber hat der Beklagte die im Anhörungsschreiben vom 11. Januar 2024, Ziffer 2 benannte Absicht, die Klägerin zu verpflichten, sicherzustellen, dass vor der Anwendung von freiheitseinschränkenden Maßnahmen eine Prüfung von Alternativen stattfindet, im Bescheid vom 30. Januar 2024 nicht umgesetzt.

137

Die Anordnung in Ziffer 2 des Bescheides beinhaltet zwei verschiedene Regelungen: Zum einen verpflichtet sie die Klägerin sicherzustellen, dass bei Anwendung freiheitseinschränkender Maßnahmen bei Bewohnerinnen und Bewohnern eine Dokumentation über die Prüfung von Alternativen erfolgt. Zum anderen verpflichtet sie die Klägerin sicherzustellen, dass bei Anwendung freiheitseinschränkender

Maßnahmen bei Bewohnerinnen und Bewohnern eine Dokumentation über die Art sowie Dauer der Maßnahme erfolgt. Diese Differenzierung ergibt sich auch aus der Begründung des Bescheides, der zum einen, bezogen auf die Bewohnerin E* ..., den Sachverhalt festhält, hinsichtlich des bei ihr im Bett zum Einsatz kommenden Bauchgurtes habe am Tag der Begehung eine Dokumentation über die angewandten freiheitseinschränkenden Maßnahmen nicht vorgelegt werden können, zum anderen hinsichtlich der Bewohnerin E* ... den Sachverhalt festhält, Hinweise für die Notwendigkeit eines Gurtes im Sitzen und somit des Gurtes am Toilettenstuhl hätten sich nicht gefunden. Zudem wird in der Begründung des Bescheides ausgeführt, in der Mehrzahl der geprüften Fälle sei die erforderliche Problemanalyse mit der Prüfung möglicher Alternativen nicht nachvollziehbar bzw. gar nicht durchgeführt worden. Alternativen zu den Bauchgurten in der Nacht, u.a. Niederflurbetten etc. seien nicht angewendet worden. Auch dies macht deutlich, dass Ziffer 2 des Bescheides zwei unterschiedliche Regelungen enthält.

138

Zu Recht hat der Beklagte Mängel hinsichtlich der Dokumentation freiheitseinschränkender Maßnahmen und hinsichtlich der Dokumentation über die Prüfung von Alternativen und die Art sowie Dauer der freiheitseinschränkenden Maßnahmen festgestellt.

139

Nach Art. 7 PflWoqG hat der Träger einer Einrichtung nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buch- und Aktenführung Aufzeichnungen über den Betrieb zu machen und die Qualitätssicherungsmaßnahmen und deren Ergebnisse so zu dokumentieren, dass der ordnungsgemäße Betrieb festgestellt werden kann.

140

Nach § 48 Abs. 1 Nr. 8 der Verordnung zur Ausführung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes und Weiterbildung in der Pflege und Hebammenkunde (AVPflWoqG) vom 27. Juli 2011, zuletzt geändert mit Verordnung vom 22. Dezember 2020 (GVBl. 2020, S. 691), müssen aus den nach Art.

141

PflWoqG vom Träger zu erstellenden Aufzeichnungen insbesondere die freiheitseinschränkenden und die freiheitsentziehenden Maßnahmen bei Bewohnerinnen und Bewohnern, die Überprüfung von deren Notwendigkeit sowie die Angabe des für die Anordnung der Maßnahme Verantwortlichen ersichtlich werden (vgl. hierzu auch AVPflWoqG in der ab 1.1.2025 gültigen Fassung, Verordnung vom 3.12.2024, BGBl. 2024, S. 662, berichtigt BGBl. 2025, S. 81, § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5).

142

Hieraus ergibt sich zum einen die Pflicht, die Vornahme von freiheitsbeschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen bei Bewohnerinnen und Bewohnern an sich zu dokumentieren. Zum anderen ergibt sich die Pflicht, bei der Anwendung von freiheitseinschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen bei Bewohnerinnen und Bewohnern die Überprüfung von deren Notwendigkeit zu dokumentieren. Die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme ergibt sich nur dann, wenn keine – mildernden – Alternativen vorhanden sind. Notwendig ist eine solche Maßnahme darüber hinaus auch nur innerhalb bestimmter Zeiträume. Erfolgt also keine Dokumentation über die Anwendung freiheitseinschränkender Maßnahmen sowie keine Dokumentation über die Prüfung von Alternativen und die Art sowie Dauer der freiheitseinschränkenden Maßnahmen, liegen diesbezügliche Mängel vor (BayVGh, B.v. 28.7.2011 – 12 ZB 09.3198 – juris Rn. 20).

143

Dies ist vorliegend der Fall. Die Klägerin hat weder am Tag der Begehung der Einrichtung am 12. Dezember 2023 noch hernach eine Dokumentation über die Vornahme freiheitsbeschränkender oder freiheitsentziehender Maßnahmen vorlegen können. Dasselbe gilt für die Dokumentation über die Prüfung von Alternativen und die Art sowie Dauer der Maßnahmen. Dies ergibt sich aus den Feststellungen im angegriffenen Bescheid, die die Klägerin nicht plausibel in Frage stellen konnte.

144

Demgegenüber kann sich die Klägerin hinsichtlich der Erfüllung ihrer Dokumentationspflichten nicht auf ihr Schreiben vom 19. Januar 2024 berufen (vgl. zur Zulässigkeit der Nachreichung einer solchen Dokumentation: Preisner in Dickmann, Heimrecht, 12. Aufl. 2025, Rn. 266).

145

Hierin macht die Klägerin zwar allgemeine Ausführungen zu freiheitseinschränkenden Maßnahmen, bezogen auf verschiedene im Einzelnen benannte Bewohnerinnen und Bewohner; allerdings stellt dies keine Dokumentation von bereits in der Vergangenheit konkret vorgenommenen freiheitseinschränkenden Maßnahmen dar. Gleiches gilt für die Frage nach der Dokumentation über die Prüfung von Alternativen und über die Art und Dauer der in der Vergangenheit konkret vorgenommenen freiheitseinschränkenden Maßnahmen.

146

Auch die in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Aufzeichnungen über freiheitsentziehende Maßnahmen können der Klägerin hier nicht weiterhelfen. Diese Aufzeichnungen enthalten für eine namentlich nicht genannte Person, für die Bewohnerin B* ... und für die Bewohnerin G* ... Anmerkungen zu der Frage, welche freiheitseinschränkenden Maßnahmen benötigt werden. Zudem beinhalten sie Angaben, welche freiheitseinschränkenden Maßnahmen vorgenommen werden, nicht jedoch spezifiziert hinsichtlich einzelner Tage und Zeiträume, sondern lediglich allgemein und abstrakt. Damit stellen diese Unterlagen keine Dokumentationen im Sinne von Ziffer 2 des Bescheides vom 30. Januar 2024 dar.

147

Aus alledem ergibt sich, dass hinsichtlich der genannten Dokumentationspflichten Mängel, nämlich Abweichungen von den Anforderungen des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes, vorliegen.

148

Zu Recht hat der Beklagte diesbezüglich erhebliche Mängel angenommen. Der Begriff der Erheblichkeit des Mangels in Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG lässt den notwendigen Raum für die Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls und dessen unmittelbare Auswirkungen auf das Wohl der Bewohnerinnen und Bewohner. Als weitere Konkretisierung des Begriffs des erheblichen Mangels kann aus der Gesetzessystematik auf die Bestimmung des Art. 13 Abs. 3 Satz 2 PflWoqG zurückgegriffen werden. Hierin hat der Gesetzgeber bewusst die Wertung vorgenommen, dass bei einer Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit der Bewohnerinnen und Bewohner von einer besonderen Situation auszugehen ist und damit von einem erheblichen Mangel ausgegangen werden muss (Burmeister/Gaßner/Melzer/Müller, PflWoqG, 2. Aufl. 2015, Art. 13 Rn. 7, noch zur alten Gesetzeskonstellation). Demgegenüber ist bei Mängeln im Bereich der Pflegedokumentation, die keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Wohl der Bewohnerinnen und Bewohner haben können, kein erheblicher Mangel anzunehmen (Burmeister/Gaßner/Melzer/Müller, a.a.O. Rn. 6).

149

Bei der Dokumentation von freiheitseinschränkenden Maßnahmen sowie bei der Dokumentation von deren Art und Dauer und der Prüfung von Alternativen geht es um die Gewährleistung der Freiheit der Bewohnerinnen und Bewohner. Mängel in der Dokumentation führen zu einer Gefahr für die Freiheit der Bewohnerinnen und Bewohner, denn die Dokumentation dient auch der Bewusstmachung und der Überprüfung der Frage, ob die freiheitseinschränkende Maßnahme als solche erforderlich ist, ob es Alternativen gibt und welcher Art und Dauer die Maßnahme sein soll. Damit soll im Pflegeprozess ein Nachdenken über die Sachgerechtigkeit und Angemessenheit der jeweiligen Maßnahme sichergestellt werden (Burmeister/Gaßner/Melzer/Müller, PflWoqG, 2. Aufl. 2015, Art. 3 Rn. 28; Preisner in Dickmann, Heimrecht, 12. Aufl. 2025, Rn. 259, Rn. 262, Rn. 276).

150

Aus alledem ergibt sich, dass hinsichtlich der Dokumentation freiheitseinschränkender Maßnahmen und hinsichtlich der Dokumentation über die Prüfung von Alternativen und die Art sowie Dauer der freiheitseinschränkenden Maßnahmen ein erheblicher Mangel vorliegt.

151

Bei derartigen erheblichen Mängeln soll nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG eine Anordnung getroffen werden. Insoweit steht dem Beklagten in der Regel kein Ermessen zu. Eine derartige Sollvorschrift enthält vielmehr eine strikte Bindung der Behörde an den Regelfall und gestattet lediglich Abweichungen in atypischen Fällen (Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 27. Aufl. 2026, § 40 Rn. 33). Aus der Abwägung des Beklagten im angegriffenen Bescheid wird deutlich, dass ein derartiger Regelfall vorliegt und keine Ausnahmen ersichtlich sind, die ein Abweichen vom Regelfall rechtfertigen würden. Dass derartige Ausnahmen gegeben wären, hat die Klägerin auch nicht behauptet.

152

Damit erweist sich Ziffer 2 des Bescheides vom 30. Januar 2024 als rechtmäßig.

153

5. Gleiches gilt für Ziffer 3 des Bescheides vom 30. Januar 2024, wonach die Klägerin verpflichtet wird sicherzustellen, dass die Anwendung von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen fachgerecht entsprechend der Gebrauchsanweisung des jeweiligen Sicherungssystems bzw. Hilfsmittels erfolgt.

154

Diese Anordnung bezieht sich auf alle Bewohnerinnen und Bewohner der Einrichtung und auf jede Anwendung von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen mittels eines Sicherungssystems bzw. Hilfsmittels. Dies ergibt sich sowohl aus der Formulierung des Bescheidentors als auch aus der Begründung des Bescheides, die allgemein und bezogen auf „die Bewohnerinnen und Bewohner“ formuliert ist. Zudem wird hier ausgeführt, dass in der Besonderen Wohnform vermehrt Gurte und Fixierungssysteme angewendet werden. Diese Anordnung ist hinreichend bestimmt, da eindeutig erkennbar ist, was der Beklagte von der Klägerin verlangt. Es muss nicht zwischen den einzelnen Bewohnerinnen und Bewohnern differenziert werden.

155

Hinsichtlich der Anwendung von Sicherungssystemen bzw. Hilfsmitteln bei freiheitsbeschränkenden Maßnahmen gilt die Qualitätsanforderung des Art. 3 Abs. 2 Nr. 3 PflWoqG, wonach sicherzustellen ist, dass die Leistungen nach dem jeweils allgemein anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse erbracht werden. Erfolgt demgegenüber die Anwendung von freiheitseinschränkenden Maßnahmen mittels Sicherungssystemen und Hilfsmitteln nicht fachgerecht nach der jeweiligen Gebrauchsanweisung, ist nachvollziehbar, dass diese Leistung nicht nach dem allgemein anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse erbracht wird und dass damit eine Gefahr für Leib und Leben der Bewohnerinnen und Bewohner entsteht. Denn beispielsweise durch fehlerhaft verwendete Fixierungsgurte können Strangulationsgefahren entstehen. Damit ist ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 Nr. 3 PflWoqG als erheblicher Mangel einzustufen.

156

Zu Recht hat der Beklagte einen derartigen erheblichen Mangel festgestellt.

157

Im angegriffenen Bescheid wird, von der Klägerin unwidersprochen, festgestellt, dass hinsichtlich des bei der Bewohnerin E* ... zum Einsatz kommenden Bauchgurtes im Bett die Gebrauchsanweisung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum richtigen Anlegen der Gurte am Begehungstag vor Ort nicht auffindbar war. Weiterhin wird im angegriffenen Bescheid – von der Klägerin unwidersprochen – festgestellt, dass die Bewohnerin E* ... am Tag der Begehung auf der Toilette mit einem viel zu weit gestellten fest an der Toilette montierten Gurt fixiert wurde, was nach der nachvollziehbaren Einschätzung durch den Beklagten zu einer erhöhten Strangulationsgefahr führte.

158

Zudem wird im angegriffenen Bescheid festgestellt, dass am Begehungstag keinerlei Gebrauchsanweisungen der vorhandenen Sicherungssysteme bzw. Hilfsmittel vorlagen und die Anwendungen jeder freiheitseinschränkenden Maßnahme damit ohne Kenntnisstand über die fachgerechte Anwendung erfolgte. Dies bezieht sich auf alle in der Einrichtung vorhandenen Sicherungssysteme und Hilfsmittel. Dem hat die Klägerin die unbelegte Behauptung entgegengesetzt, die Gebrauchsanweisungen seien in Papierform und digital vorhanden. Allerdings hat sie sie am Tag der Begehung und auch hernach nicht vorweisen können, so dass erkennbar wird, dass sie für den Fall, dass die Gebrauchsanweisung bei der Verwendung des Sicherungssystems zu Rate gezogen werden muss, nicht greifbar waren.

159

Nachvollziehbar hat die Beklagtenseite in der mündlichen Verhandlung zudem ausgeführt, nach wie vor lägen nicht alle Gebrauchsanweisungen für die Sicherungssysteme vor; diese sähen demgegenüber eine Ausbildung vor dem Gebrauch des jeweiligen Produkts vor.

160

Damit hat der Beklagte zu Recht in dieser Hinsicht einen erheblichen Mangel festgestellt.

161

In diesem Fall soll – wie bereits oben ausgeführt – nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PflWoqG eine Anordnung getroffen werden. Anhaltspunkte für einen atypischen Einzelfall, in dem die Behörde hiervon abweichen könnte (Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 27. Aufl. 2026, § 40 Rn. 33), sind nicht ersichtlich. Die Abwägung im angegriffenen Bescheid ist nicht zu beanstanden. Insbesondere ist die Anordnung geeignet, um Schäden durch unsachgemäß angewendete Sicherungssysteme zu vermeiden. Die Anordnung ist angemessen und mildere Mittel sind nicht erkennbar.

162

Damit ist Ziffer 3 des Bescheides vom 30. Januar 2024 nicht zu beanstanden.

II.

163

Die Zwangsgeldandrohungen in den Ziffern 6.1, 6.2, 6.4 und 6.5 des Bescheids vom 30. Januar 2024 sind rechtswidrig. Demgegenüber hat der Beklagte die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 6.3 des Bescheides vom 30. Januar 2024 zu Recht erlassen.

164

1. Gemäß Art. 29 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. November 1970 (BayRS II S. 232), zuletzt geändert durch § 4 Gesetz vom 23. Dezember 2022 (GVBl S. 718), 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 anzudrohen. Nach Art. 36 Abs. 6 Satz 2 VwZVG ist eine neue Androhung erst dann zulässig, wenn die vorausgegangene Androhung des Zwangsmittels erfolglos geblieben ist.

165

2. Die Zwangsgeldandrohungen in Ziffern 6.1, 6.4 und 6.5 des angegriffenen Bescheides sind schon deshalb rechtswidrig, weil die Anordnungen, auf die sich diese Zwangsgeldandrohungen beziehen, rechtswidrig sind. Damit können die Zwangsgeldandrohungen keinen Bestand haben.

166

3. Die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 6.2 des Bescheides ist deshalb fehlerhaft, weil sie ein einheitliches Zwangsgeld in Höhe von 500,00 EUR zur Durchsetzung mehrerer unterschiedlicher Handlungen androht.

167

Die Androhung eines Zwangsgeldes ist ein Verwaltungsakt, der nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG hinreichend bestimmt sein muss. Dies ergibt sich auch aus Art. 36 Abs. 3 Satz 1 VwZVG. Dies bedeutet auch, dass bei mehreren gebotenen selbständigen Handlungen, die mittels Zwangsgeldes durchgesetzt werden sollen, grundsätzlich für jede einzelne Maßnahme ein bezifferter Betrag anzugeben ist. Ein Gesamtbetrag verstößt gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und führt zur Rechtswidrigkeit der Androhung. Abweichend von dem Grundsatz, dass für jede Maßnahme ein bezifferter Betrag anzugeben ist, lässt sich bei mehreren angeordneten Maßnahmen die Androhung eines einheitlichen Zwangsgeldbetrags rechtfertigen, wenn die Maßnahmen rechtlich oder tatsächlich zusammenhängend und so im Sinne einer einheitlichen Verpflichtung miteinander verknüpft sind, dass das Zwangsgeld in voller Höhe auch dann fällig werden soll, wenn nur eine der gebotenen Maßnahmen nicht erfüllt wird (Giehl/Adolph/Keß/Fabisch, Verwaltungsverfahrenrecht in Bayern, Stand: Februar 2026, Art. 31 VwZVG Rn. 41 und Rn. 47; Harrer/Kugele/Kugele/Thum/Tegethoff,

168

Im vorliegenden Fall enthält Ziffer 2 des angegriffenen Bescheides zwei verschiedene Pflichten, die unabhängig voneinander zu sehen sind (vgl. hierzu die obigen Ausführungen). Demgegenüber hängen diese beiden Pflichten nicht so einheitlich zusammen, dass sie nur gemeinsam oder gar nicht ausgeführt werden können. Vielmehr kann bei Anwendung freiheitseinschränkender Maßnahmen eine Dokumentation über die Art und Dauer der Maßnahme erfolgen, ohne dass eine Dokumentation über die Prüfung von Alternativen erfolgt. Umgekehrt kann eine Prüfung von Alternativen dokumentiert werden, die zu dem Ergebnis führt, dass eine Alternative zur Anwendung einer freiheitseinschränkenden Maßnahme vorhanden ist, so dass eine solche nicht durchgeführt wird und auch nicht mit ihrer Art und Dauer dokumentiert werden kann.

169

Damit lässt Ziffer 6.2 des angegriffenen Bescheides offen, ob das angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 500,00 EUR fällig wird, wenn entweder die Prüfung von Alternativen oder die Art und Dauer der freiheitseinschränkenden Maßnahme nicht dokumentiert wird oder ob es erst dann fällig wird, wenn beide Pflichten – bezogen auf eine bestimmte Bewohnerin oder einen bestimmten Bewohner – nicht eingehalten worden sind.

170

Aus diesen Gründen erweist sich die in Ziffer 6.2 des Bescheides enthaltene Zwangsgeldandrohung als rechtswidrig.

171

4. Demgegenüber ist die in Ziffer 6.3 des Bescheides enthaltene Zwangsgeldandrohung in Höhe von 3.000,00 EUR je Bewohnerin und Bewohner nicht zu beanstanden. Nach dieser Regelung wird das Zwangsgeld jeweils dann fällig, wenn die Klägerin ab dem Ablauf des Tages der Zustellung des streitgegenständlichen Bescheides der Verpflichtung in Ziffer 3 des Bescheides sicherzustellen, dass die Anwendung von freiheitseinschränkenden Maßnahmen fachgerecht entsprechend der Gebrauchsanweisung des jeweiligen Sicherungssystems bzw. Hilfsmittels erfolgt, nicht eingehalten wird.

172

Bei der Anordnung in Ziffer 3 des Bescheides handelt es sich lediglich um eine einzige Pflicht, die sich auf alle Bewohnerinnen und Bewohner bezieht. Demzufolge droht Ziffer 6.3 des Bescheides für den Fall, dass die Klägerin der Anordnung nicht nachkommt, einmalig ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,00 EUR je Bewohnerin bzw. Bewohner an. Damit ist diese Zwangsgeldandrohung hinreichend bestimmt.

173

Der Beklagte hat die Frist nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG, innerhalb welcher der Klägerin der Vollzug der Anordnung in Ziffer 3 des Bescheides billigerweise zugemutet werden kann, auf den Ablauf des Tages der Zustellung des Bescheides bestimmt. Dies ist nicht zu beanstanden. Der Beklagte hat diese Problematik bei der Begehung am 12. Dezember 2023 angesprochen und sie auch im Anhörungsschreiben vom 12. Januar 2024 erwähnt. Zudem geht es um die Gesundheit und das Leben der Bewohnerinnen und Bewohner, die bei einer nicht fachgerechten Anwendung von freiheitseinschränkenden Maßnahmen ohne Beachtung der Gebrauchsanweisung des jeweiligen Sicherungssystems bzw. Hilfsmittels akut und ernsthaft an Leben und Gesundheit gefährdet werden. Damit ist die Entscheidung des Beklagten, die Umsetzung der Anordnung mit Ablauf des Tages der Zustellung des Bescheides zu verlangen, nicht zu beanstanden.

174

Auch die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes von 3.000,00 EUR je Bewohnerin bzw. Bewohner ist nicht zu beanstanden. 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. Zu Recht hat der Beklagte ein relativ hohes Zwangsgeld angedroht und dies mit erheblichen Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit der Bewohnerinnen und Bewohner bei Nichterfüllung der angeordneten Pflicht begründet.

175

Dem Beklagten steht innerhalb des gesetzlichen Rahmens grundsätzlich ein weiter Entscheidungsspielraum zu. Eine besondere Begründung für die geschätzte Höhe des wirtschaftlichen Interesses ist regelmäßig nicht erforderlich (BayVGh, B.v. 16.9.2010 – 1 CS 10.1803 – juris Rn. 23; B.v. 9.11.2021 – 9 ZB 19.1586 – juris Rn. 10).

176

Auf dieser Grundlage sind keine Ermessensfehler ersichtlich. Der Beklagte hat das ihm zustehende Ermessen erkannt und ausgeübt. Dies ergibt sich aus den Formulierungen in der Begründung des angegriffenen Bescheides, in welcher das Zwangsgeld zu Recht als geeignet, erforderlich und der Höhe nach angemessen bezeichnet wird.

177

Damit ist die Androhung des Zwangsgeldes in Ziffer 6.3 nicht zu beanstanden.

III.

178

Die Nebenentscheidungen in Ziffern 7 und 8 des angegriffenen Bescheides erweisen sich als fehlerhaft.

179

Ziffer 7 des Bescheides, mit welcher der Beklagte der Klägerin die Kosten des Verfahrens auferlegt hat, sowie Ziffer 8 des Bescheides, mit welcher der Beklagte für den Bescheid Gebühren in Höhe von 500,00 EUR festgesetzt und Auslagen in Höhe von 3,13 EUR verlangt hat, erweisen sich als rechtswidrig. Sind einzelne Teile des Bescheides fehlerhaft, sind zwangsläufig auch die Entscheidungen zur Kostentragung und zur Kostenhöhe fehlerhaft. Das Gericht kann sich nicht an die Stelle des Beklagten setzen und die Verteilung der Kosten des Verfahrens ändern oder die Kostenfestsetzung verändern.

IV.

180

Aus alledem ergibt sich, dass sich die Anordnungen in Ziffern 1, 4 und 5 des angegriffenen Bescheides als rechtswidrig erweisen und die Klägerin in ihren Rechten verletzen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Sie sind deshalb aufzuheben. Demgegenüber erweisen sich die in den Ziffern 2 und 3 des Bescheides enthaltenen Anordnungen als rechtmäßig. Sie verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Insoweit war die Klage abzuweisen.

181

Hinsichtlich der Zwangsgeldandrohungen erweisen sich Ziffern 6.1, 6.2, 6.4 und 6.5 des Bescheides als rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Insoweit war der Klage stattzugeben. Die in Ziffer 6.3 enthaltene Zwangsgeldandrohung erweist sich demgegenüber rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Insoweit war die Klage abzuweisen.

182

Die Nebenentscheidungen in Ziffern 7 und 8 des Bescheides erweisen sich als rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Insoweit war der Klage stattzugeben.

183

Die jeweils hälftige Auferlegung der Kosten zu Lasten beider Parteien beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 VwGO und ergibt sich daraus, dass die Klägerin hinsichtlich der Ziffern 1, 4 und 5 des Bescheids obsiegt hat, hinsichtlich der Ziffern 2 und 3 des Bescheides jedoch unterlegen ist. Zwischen den Ziffern 4 und 5 des Bescheides besteht wirtschaftliche Identität, da es hier um die Schulung der Mitarbeitenden zum Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen sowie um den Nachweis der Durchführung der Schulung geht. Letzteres hat gegenüber ersterem kein eigenständiges wirtschaftliches Gewicht. Im Übrigen sind die Anordnungen in Ziffern 1, 2, 3 sowie 4 zusammen mit 5 des Bescheides mangels anderweitiger Anhaltspunkte als gleichgewichtig zu sehen. Bei der Kostenverteilung bleiben die Zwangsgeldandrohungen außer Betracht. Hieraus ergibt sich die hälftige Kostenteilung.

184

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, § 711 ZPO bzw. § 167 VwGO in Verbindung mit § 709 Satz 1 ZPO.