

BayVGH: Allein die Tatsache, dass ein Heimleiter mehrere Heime leitet, stellt keinen Mangel i.S.v. § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG dar.

BayVGH, Urt. v. 22.10.08 (Az. 12 B 07.383)

Aus dem Sachverhalt:

Die Beteiligten streiten darüber, ob der Kläger, Körperschaft des öffentlichen Rechts, einen Heimleiter für die zeitgleiche Leitung von mehr als zwei (hier: drei) Heimen beschäftigen darf.

Der Kläger ist Träger von stationären Pflegeheimen, von Einrichtungen der Behindertenhilfe, der Jugendhilfe und von Krankenhäusern. Er betreibt u.a. in O. das Pflegeheim „M.“ mit 142 Heimplätzen, davon 115 vollstationäre Pflegeplätze. Dieses Heim leitet seit dem Jahr 2000 S. P.. Seit 1. November 2005 leitet dieser auch das „S. R.“ mit 115 vollstationären Pflegeplätzen, davon 11 Kurzzeitpflegeplätzen und 14 Tagespflegeplätzen. Ab 21. Oktober 2005 übertrug der Kläger ihm auch die Leitung des Heimes „S. A. K“ in C. mit 91 Pflegeplätzen zuzüglich 41 Wohnungen in einem benachbarten Gebäude, in dem sogenanntes „Service-Wohnen“ angeboten wird. Anstelle des Heimes in C. leitet S. P.. seit 1. Oktober 2007 das „W. H.“ in N..

Nach Anhörung untersagte das Landratsamt Ansbach dem Kläger mit Bescheid vom 24. April 2006, einen Heimleiter für drei Heime zu beschäftigen (Nr. 1) und verpflichtete ihn, für die Leitung der Einrichtungen im Seniorenheim R., im M. O. oder dem Seniorenpark C. einen eigenen Heimleiter einzustellen bzw. den derzeitigen Heimleiter, S. P., ausschließlich mit der Leitung von maximal zwei Einrichtungen zu betrauen (Nr. 2). Für den Fall der Nichtbeachtung der Anordnung binnen dreier Monate nach

Unanfechtbarkeit drohte es ihm ein Zwangsgeld in Höhe von 8.000 € an (Nr. 3). Die Leitung mehrerer Einrichtungen durch einen Heimleiter sei gesetzlich nicht vorgesehen und aufgrund der herausragenden Stellung und Funktion des Heimleiters nicht gewollt. Zwingend sei der Einsatz einer eigenen Heimleitung in Einrichtungen einer gewissen Größenordnung und Eigenständigkeit, insbesondere bei einer hohen Platzzahl, räumlich weiter Entfernung der zu leitenden Heime voneinander oder unterschiedlichen Strukturen. Gegen die gleichzeitige Leitung der genannten Heime sprächen die hohe Anzahl von insgesamt 362 Pflegeplätzen und die weiten Entfernungen zwischen den Heimen (O. – C. ca. 70 km), die Fahrzeiten von bis zu eineinhalb Stunden bedingten. Schon allein aufgrund der Entfernung sei eine regelmäßige und häufige Präsenz der Heimleitung nicht gewährleistet. Der Heimleiter könne dann nicht der sofortige Ansprechpartner für Bewohner, Personal und Behörden sein. Im S. R. seien die planmäßigen Sprechzeiten der Heimleitung etwa auf dreimal eine Stunde pro Woche beschränkt. Dazu kämen weitere Abwesenheitszeiten der Heimleitung durch Fortbildung, Besprechungen oder ähnlichem. Auch die grundverschiedene Versorgungsstruktur der drei Heime spreche gegen die Leitung durch eine Person. Den vor Ort gestellten Anforderungen hinsichtlich Personalführung, Betriebsführung/Finanzen, Gesprächsführung, Qualitätsmanagement, Organisationsentwicklung und Konfliktmanagement könne die Heimleitung so nicht gerecht werden. Anhand der Organigramme werde belegt, dass die Tätigkeiten der Heimleitung bei dieser Verbundkonstellation mangels sonstiger untergeordneter Führungskräfte im Verwaltungsbereich auf die

in den einzelnen Einrichtungen beschäftigten verantwortlichen Pflegefachkräfte delegiert würden, die in erheblichem Umfang Verwaltungstätigkeiten ausüben müssten. Zwar könnten verantwortliche Pflegefachkräfte zur Vertretung der Heimleitung eingesetzt werden, dies dürfe jedoch nur kurzfristig und nicht auf Dauer angelegt sein. Die vielfache Überschneidung der Aufgaben der Einrichtungsleitung und der verantwortlichen Pflegefachkraft könne man aus den vorgelegten Stellenbeschreibungen ersehen, die sich kaum unterschieden. Die Abwesenheitsvertretung der verantwortlichen Pflegefachkraft nehme bei der relativ häufigen Abwesenheit des Heimleiters einen großen Anteil ein. Ein weiteres Indiz gegen die Zulässigkeit der Leitung dreier Heime durch eine Person sei der vorgegebene Personalschlüssel für diesen Bereich.

Gegen den vorgenannten Bescheid erhob der Kläger Klage zum Verwaltungsgericht Ansbach. In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 5. Dezember 2006 änderte der Beklagte den vorgenannten Bescheid in den Nrn. 1 und 2 dahin ab, dass der Kläger verpflichtet wurde, für das S. R. einen Heimleiter einzusetzen, der maximal ein weiteres Heim leite. Hinsichtlich der bisherigen Nrn. 1 und 2 des Bescheides vom 24. April 2006 erklärten die Beteiligten den Rechtsstreit für erledigt.

Mit Urteil vom 5. Dezember 2006 wies das Verwaltungsgericht Ansbach die Klage ab.

Der streitgegenständliche Bescheid sei in der geänderten Fassung formell und materiell rechtmäßig. Soweit sich der Kläger auf einen etwaigen Verstoß gegen § 17 Abs. 3 HeimG berufe, bestehe wegen Art. 46 BayVwVfG kein Anspruch auf Aufhebung des Verwaltungsaktes, weil offensichtlich sei, dass die Verletzung der Verfahrensvorschrift

die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst habe. Die Pflegesatzpartner hätten eine Abschrift des Bescheides erhalten und hierauf nicht reagiert, also keine Einwände erhoben. Auch ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG sei nicht gegeben, weil der geänderte Bescheid nunmehr klarstelle, dass der Heimleiter neben dem S. R. maximal ein weiteres - vom Beklagten nicht vorgegebenes - Heim leiten dürfe. Der Bescheid sei auch materiell rechtmäßig. Rechtsgrundlage sei § 17 Abs. 1 Heimgesetz (HeimG) vom 5. November 2001 (BGBl I S. 2970), zuletzt geändert durch Art. 78 des Gesetzes vom 31. Oktober 2006 (BGBl I S. 2407). Die vom Beklagten getroffene Anordnung sei gerichtlich nach § 114 VwGO nur eingeschränkt überprüfbar, weil dem Beklagten Ermessen zustehe. Das Verwaltungsgericht folge den zutreffenden Gründen des Bescheides vollinhaltlich. Die Leitung dreier Heime in Personalunion stelle in der vorliegenden Konstellation einen heimrechtlichen Mangel dar. Zwar gebe es keine Vorschrift, die ausdrücklich regele, dass jedes Heim über einen eigenen Heimleiter verfügen müsse. Auch aus den Gesetzesmaterialien ergebe sich das nicht zwingend. Aus der Gesamtschau der heimrechtlichen Regelungen und der Materialien hierzu werde aber deutlich, dass der Normgeber jedenfalls für den „Normalfall“ von einem nur für ein einziges Heim zuständigen Heimleiter ausgegangen sei. Der Heimleiter sei als zentrale Figur im täglichen, die Heimbewohner unmittelbar oder mittelbar berührenden Geschehensablauf anzusehen, die den Betrieb des Heimes entscheidend präge (Begründung zum Entwurf eines § 2 Heimpersonalverordnung – HeimpersV, BR-Drs 204/93 S. 14, 16). Dabei würden die enge persönliche Beziehung des Heimleiters zu den Bewohnern der Einrichtung und seine große Einwirkungsmöglichkeit auf sie betont. Dem entspreche das Leitbild eines für nur ein Heim zuständigen

Heimleiters, der zu den üblichen Arbeitszeiten regelmäßig präsent sei und selbst die maßgeblichen Entscheidungen treffe. Dieser gesetzgeberische Wille sei auch nach der Neufassung des Heimgesetzes vom 5. November 2001, (a.a.O.) weiter maßgeblich, denn auch die Neufassung des § 3 Abs. 2 HeimG verweise unverändert auf die Regelungen der Heimpersonalverordnung. Ziel der Neuregelung sei es nicht gewesen, die Beziehungen zwischen Heimleiter und den Bewohnern der Einrichtung zu ändern. Zwar werde teilweise für Sondersituationen anerkannt, dass die Leitung mehrerer Heime durch einen Heimleiter ausnahmsweise zulässig sein könne. Vorliegend sei aber aufgrund der räumlichen Entfernung der drei Einrichtungen und deren unterschiedlicher Strukturen nicht mehr gewährleistet, dass der Heimleiter in der Lage wäre, die Einhaltung der Anforderungen nach § 11 HeimG an den Heimbetrieb in mehr als zwei der genannten Heime sicherzustellen. Seine persönliche Anwesenheit vor Ort sei durch den Zeitverlust aufgrund der erforderlichen Fahrten zwischen den weit voneinander entfernten Heimen zwangsläufig eingeschränkt. Es sei deshalb nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass er jedes der drei Heime maßgeblich prägen und die vorgeschriebenen Führungsaufgaben den gesetzlichen Anforderungen entsprechend wahrnehmen könne. Dabei werde nicht verkannt, dass der Heimleiter nach dem Organisationskonzept des Klägers durch Synergieeffekte einerseits und die Übertragung von Aufgaben auf die Zentrale in Neuendettelsau sowie die Pflegedienstleitung vor Ort andererseits entlastet werde. Gegen die Einschaltung weiterer Fachkräfte bei der Erfüllung der Leitungsaufgaben bestünden keine grundsätzlichen Bedenken, vielmehr sei dies zulässig und zum Teil unumgänglich (vgl. Begründung zum Entwurf eines § 2 HeimPersV, a.a.O., S. 16). Um den ordnungsgemäßen und sachge-

rechten Betrieb eines Heimes zu gewährleisten, sei aber in nicht unerheblichem Maß die persönliche Anwesenheit des Heimleiters vor Ort erforderlich. Insbesondere gelte das auch für die geforderte persönliche Beziehung des Heimleiters zu den Bewohnern. Es müssten nicht bereits konkrete Missstände eingetreten sein, vielmehr reiche die Nichteinhaltung heimrechtlicher Vorgaben – hier § 11 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 1 HeimG – aus. Dem stehe § 2 Abs. 2 HeimG nicht entgegen, denn die interne Organisation des Heimes sei dem Träger nur insoweit vorbehalten, als dieser die heimrechtlichen Vorgaben berücksichtige. Gleiches gelte hinsichtlich des vom Kläger herangezogenen kirchlichen Selbstverwaltungsrechts. Die Anordnung sei auch geeignet und erforderlich, um den festgestellten Mangel zu beseitigen. Eine Anordnung, die lediglich auf das Unterbinden von zu weitgehender Delegation auf die Pflegedienstleitung zielte, wäre nicht ausreichend. Damit wäre noch nicht sichergestellt und könne im Hinblick auf die begrenzt verfügbare Zeit des Heimleiters vor Ort auch nicht sichergestellt werden, dass dieser die ihm obliegenden Aufgaben entsprechend den gesetzlichen Vorgaben wahrnehme. Dadurch, dass der Beklagte die Zuständigkeit des Heimleiters für ein weiteres Heim neben dem S. R. zugestanden habe, sei auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt.

Mit der vom Senat zugelassenen Berufung verfolgt der Kläger sein Begehren weiter.

Es treffe zu, dass S. P.. seit 1. Oktober 2007 nicht mehr das Heim in C. leite, sondern stattdessen das „W. H.“ in N.. Die mögliche Bedeutung dieser Änderung für das Verfahren sei nicht ganz zutreffend eingeschätzt worden. Auch das „W. H.“ sei ein Heim im Sinne des Heimgesetzes, weil die Bewohner nach dem Heimvertrag verpflichtet seien, das tägliche Mittagessen von der Klägerin

abzunehmen (§ 1 Abs. 2 HeimG). Dort stehe dem Heimleiter ein Koordinator zur Seite, der in Vollzeit angestellt sei (vgl. Stellenbeschreibung). Die Fahrzeiten unterschieden sich nicht grundlegend.

Der Ausgangsbescheid sei insbesondere materiell rechtswidrig. Zwar sei bei einem Verstoß gegen heimrechtliche Vorschriften wie der Heimpersonalverordnung ein Einschreiten der Heimaufsicht auch ohne Vorliegen zusätzlicher konkreter Mängel zulässig. Ein solcher Verstoß sei aber nicht gegeben. Ein Verbot der gleichzeitigen Leitung dreier Heime ergebe sich weder aus dem Heimgesetz noch der Heimpersonalverordnung. Zwar gehe das Heimgesetz vom Vorhandensein einer Heimleitung aus, mache jedoch keinerlei Vorgaben für einen Mindestumfang der Beschäftigung. § 3 Abs. 2 Nr. 2 HeimG ermächtige, nähere Regelungen zur fachlichen und persönlichen Eignung zu treffen (§§ 1 – 3 HeimPersV). Eine Verpflichtung zur Beschäftigung eines Heimleiters pro Heim oder ein Verbot der Leitung mehrerer Heime sei durch die Verordnungsermächtigung in § 3 Abs. 2 HeimG nicht gedeckt, diese beziehe sich ausschließlich auf die „Eignung“ zur Leitung, also auf die berufliche Qualifikation sowie die Anforderungen an Charakter und Persönlichkeit. Zudem sei § 2 Abs. 2 HeimG zu beachten. Danach bleibe die Selbständigkeit der Träger in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben unberührt. Es solle der Gefahr einer zu weitgehenden Heimaufsicht vorgebeugt werden. Unter Beachtung der geschützten Organisationshoheit des Heimträgers seien die §§ 1 – 3 HeimPersV deshalb restriktiv auszulegen. Die vom Verwaltungsgericht herangezogenen Materialien hätten im Text der Verordnung keinen Niederschlag gefunden. Bei der Änderung des Heimgesetzes 2001 sei auch der Wortlaut des § 3 Abs. 2 Nr. 2 HeimG von „Eignung des Leiters“ in „Eignung der Leitung“ eines

Heimes geändert worden. Damit habe der denen immer mehr multiprofessionelle Teams die Aufgaben der Heimleitung übernommen. Zwar könne gemäß § 11 Abs. 2 HeimG auch eine Ausstattung oberhalb der Vorgaben der Heimpersonalverordnung verlangt werden, jedoch nur bei Vorliegen konkreter Mängel bei der Versorgung oder den Betriebsabläufen. Zudem sei der Betrieb mehr als zwei Jahre beanstandungsfrei gelaufen, was zeige, dass die Stellenbesetzung ausreiche. Der Bericht des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung Bayern (MDK - Bayern) widerspreche zum einen den eigenen Feststellungen des Beklagten nach seiner Heimbegehung, zum anderen hätten der MDK – Bayern und die Pflegekassen die Angelegenheit nach Vorlage des Leitungskonzeptes durch den Kläger nicht weiterverfolgt. Der Vorwurf, es sollten nicht vorgesehene Gewinnmargen genutzt werden, werde zurückgewiesen. Es sei bereits dargelegt worden, dass wesentliche Teile der üblichen Heimleitertätigkeiten durch die zentrale Verwaltung wahrgenommen würden. Auch ergebe sich unmittelbar aus der Heimpersonalverordnung, dass die berufliche Qualifikation der Pflegedienstleitung ausreichend sei, um Heime zu leiten.

Die Anordnungsbefugnis des § 17 Abs. 1 HeimG greife in die Berufsfreiheit und das kirchliche Selbstverwaltungsrecht des Klägers ein. Eine verfassungskonforme Auslegung des Heimrechts ergebe, dass es zuvörderst Aufgabe des Heimträgers sei, ein Organisationskonzept zu entwickeln, das den Zwecken des Heimgesetzes gerecht werde. Eine lediglich auf die abstrakte Regelung in § 11 Abs. 2 Nr. 2 HeimG gestützte Anordnung komme aus staatskirchenrechtlicher Sicht nur in Betracht, wenn das Organisationsmodell des kirchlichen Heimträgers nicht geeignet sei, um eine konkrete Gefährdung

der Bewohnerinnen und Bewohner auszu-schließen. Mutmaßungen reichten dafür nicht aus.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 5. Dezember 2006 und den Bescheid des Landesamtes Ansbach vom 24. April 2006 in der Fassung vom 5. Dezember 2006 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Der bisher für die drei Heime eingesetzte Heimleiter sei nicht mehr für das Heim in C. zuständig, was der Kläger (zunächst) nicht mitgeteilt habe. Er leite nunmehr neben den Heimen in O. und R. das „W. H.“ in N.. Das und der Einsatz eines Koordinators dort ändere an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Bescheides nichts, unabhängig davon, ob das Heim in N. unter das Heimgesetz falle. Maßgeblich seien die fehlenden Anwesenheitszeiten in R.. Zwar dürfe in die Berufsfreiheit nur aufgrund einer gesetzlichen Regelung eingegriffen werden. Die erforderlichen Vorgaben müssten sich aber nicht ohne weiteres aus dem Gesetz selbst ergeben. Es genüge, wenn sie sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze, vor allem aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte der Regelung erschließen ließen.

Aus den Entscheidungsgründen:

Die zugelassene und auch sonst zulässige Berufung ist begründet. Die Klage ist zulässig und begründet, weil der Bescheid des Landratsamtes Ansbach vom 24. April 2006 auch in der geänderten Fassung

Dem Heimgesetz lasse sich ein Verbot der Leitung mehrerer Heime nicht zweifelsfrei entnehmen. Das ergebe sich aber aus dem Zusammenhang der einzelnen Regelungen und dem Sinn und Zweck der heimrechtlichen Vorschriften. Aufgrund der Entfernungen der Heime und der großen Anzahl der Heimplätze sei eine Betreuung von mehr als zwei Heimen nicht mehr sachgerecht. Das Heimgesetz sei ein Schutzgesetz zu Gunsten der Heimbewohner. Aufgabe der Heimaufsicht sei es, Mängel so früh wie möglich zu beheben bzw. sie gar nicht erst entstehen zu lassen. Die heimrechtlichen Vorschriften beträfen die von Art. 140 GG geschützten kirchlichen Bereiche, insbesondere das kirchliche Selbstverwaltungsrecht, nicht. Es liege kein Eingriff in kirchliche Angelegenheiten vor. Der Kläger versuche durch den Einsatz eines Heimleiters für drei verschiedene Heime nicht vorgesehene Gewinnmargen zu nutzen. Eine anderweitige Entscheidung wäre auch bei vorheriger Anhörung der Pflegesatzparteien zusätzlich zu den vom Erstgericht genannten Argumenten ausgeschlossen. Zudem werde im Prüfbericht des MDK - Bayern bemängelt, dass die verantwortliche Pflegekraft „ausschließlich“ administrative Aufgaben ausübe (Hinweis auf LSG Baden-Württemberg vom 16.11.2007 Az. L 4 P 2359/04 <juris>).

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen. Wegen des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf die Sitzungsniederschrift verwiesen.

vom 5. Dezember 2006 (mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht) rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Untersagung der Leitung von mehr als einem weiteren Heim neben dem S. R. kann jedenfalls deshalb keinen Be-

stand haben, weil dadurch etwaige Mängel in diesem Heim nicht beseitigt sind.

1. Die Berufung ist erfolgreich, denn es ist im Zusammenhang mit der Heimleitung bereits kein Mangel festgestellt, der eine Anordnung nach § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG rechtfertigen könnte.

Danach können gegenüber den Trägern von Heimen Anordnungen, die zur Beseitigung einer eingetretenen oder Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner, zur Sicherung der Einhaltung der dem Kläger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten oder zur Vermeidung einer Unangemessenheit zwischen dem Entgelt und der Leistung des Heims erforderlich sind, dann erlassen werden, wenn festgestellte Mängel nicht abgestellt werden.

Voraussetzungen für eine heimaufsichtliche Anordnung sind danach zum einen die Feststellung eines Mangels in einem bestimmten Heim und zum anderen eine daraus resultierende Gefährdungslage für die dortigen Bewohner.

Das ist schon deshalb nicht erfüllt, weil ein Mangel nicht festgestellt ist. Nach der allgemeinen Begriffsbestimmung ist ein Mangel die Nichterfüllung einer Anforderung in Bezug auf einen beabsichtigten oder festgelegten Gebrauch. Ein Heim weist mithin Mängel auf, wenn es nicht den Anforderungen entspricht, die das Heimgesetz oder eine dazu ergangene Verordnung bestimmen.¹

§ 17 HeimG gibt allerdings keine Ermächtigung dafür, den Träger eines Heimes mit

¹ vgl. BayVGH vom 23.7.2008 Az. 12 B 06.2714; vgl. auch Dahlem/Giese/Igl/Klie, HeimG, Stand: Mai 2008, § 17 Rdnr. 8

Hilfe von Anordnungen zu zwingen, Vorstellungen der Behörde etwa über die Form des Betriebes eines oder aller von ihm betriebenen Heime zu verwirklichen.²

Deshalb hilft auch der Hinweis im angefochtenen Bescheid auf den „Kriterienkatalog“ des Landes Baden-Württemberg nicht weiter³, weil maßgeblich allein eine Abweichung von normativen Vorgaben des Heimgesetzes und der dazu ergangenen Verordnungen ist.

1.1 Die gleichzeitige Leitung mehrerer Heime durch einen Heimleiter stellt allein keinen solchen „Mangel“ gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG dar. Ein generelles Verbot der Leitung dreier Heime folgt weder aus den Vorschriften des Heimgesetzes oder der Heimpersonalverordnung noch aus Sinn und Zweck der Vorschriften über die Heimleitung.

Der Beklagte meint, allein die Leitung mehrerer Heime stelle einen Mangel dar. Durch die Änderung der ursprünglichen Anordnung (Nrn. 1 und 2) hat er dem Kläger allerdings die gleichzeitige Leitung zweier Heime durch einen Heimleiter zugestanden. In der mündlichen Verhandlung erklärte der Beklagtenvertreter dazu, er sehe einen „Mangel“ zwar bereits bei der Leitung von mehr als einem Heim, allerdings bei der Leitung nur eines weiteren Heimes keine Gefährdungslage. Das begegnet bereits im Hinblick auf die Zuständigkeit des Landratsamtes Ansbach Bedenken, weil es - unstreitig - nur für das Heim in R. für die Heimaufsicht zuständig ist. Nur dort festgestellte Mängel können eine Anordnung durch das Land-

² vgl. Kunz/Butz/Wiedemann, HeimG, 9. Aufl. 2003, § 17 Rdnr. 1; Brünner in LPK-HeimG, 2. Aufl. 2006, § 17 Rdnr. 11

³ vgl. VG Karlsruhe vom 21.6.2005 Az. 6 K 2815/04

ratsamt Ansbach für dieses Heim rechtfertigen.

Aus § 3 Abs. 3 HeimPersV ergibt sich lediglich, dass ein Heim von mehreren Personen geleitet werden kann. § 3 Abs. 2 Nr. 2 HeimG regelt die Mindestanforderungen an die fachlichen Erkenntnissen entsprechende Eignung zur Leitung eines Heimes. Daraus folgt aber nicht, dass ein Heimleiter nicht mehrere Heime leiten darf. Die Vorschrift ermächtigt nur dazu, Mindestanforderungen für die „Eignung“ festzulegen. Das bezieht sich lediglich auf die fachliche Befähigung und die persönliche Zuverlässigkeit.⁴

Die dazu ergangene Heimpersonalverordnung regelt zwar diese persönlichen Eignungsvoraussetzungen des Heimleiters näher. Nach der Begründung des Verordnungsgebers müsse der Heimleiter aber nicht alle Leitungsfunktionen selbst wahrnehmen, obwohl der Betrieb eines Heimes entscheidend von dessen Leitung „geprägt“ werde und er die „zentrale Figur“ im täglichen, die Heimbewohner unmittelbar oder aber auch mittelbar berührenden Geschehensablauf sei. Die Eignung des Heimleiters orientiere sich an der Aufgabe, die Interessen der Bewohner des Heimes zu wahren und an seiner Fähigkeit, das Heim sachgerecht und wirtschaftlich zu leiten.⁵

Auf dieser Grundlage normieren die §§ 2 und 3 HeimPersV die Voraussetzungen für die persönliche und fachliche Eignung der Leitung eines Heimes.

⁴ vgl. Begründung zum Bundesratsentwurf zum HeimG 1974, BT-Drs. 7/180; abgedruckt bei: Dahlem/Giese/Igl/Klie, a.a.O., § 3 RdNr. 3)

⁵ vgl. Begründung zum Entwurf der Heimpersonalverordnung, BR-Drs. 204/93 S. 14, abgedruckt bei: Dahlem/Giese/Igl/Klie, a.a.O., § 2 HeimPersV RdNr. 2

Aus Sinn und Zweck der Vorschriften über die Heimleitung (früher über den Heimleiter) ergibt sich ebenfalls kein generelles Verbot der gleichzeitigen Leitung von mehr als zwei Heimen. Dabei geht es nicht um eine Personalunion zwischen Heimleiter und verantwortlicher Pflegefachkraft⁶, denn der Kläger strebt eine solche Organisationsform gerade nicht an.

Unter dem Begriff „Leitung des Heimes“ ist die Person beziehungsweise die Personmehrheit zu verstehen, der der Heimträger die Verantwortung für den gesetzmäßigen Betrieb des Heimes gemäß §§ 2, 11 HeimG übertragen hat. Daraus folgt deren besondere Stellung und Verantwortung. Der Gesetzgeber setzt das Vorhandensein einer Heimleitung voraus⁷, regelt aber nicht deren Organisation. Da nach der Neufassung des Heimgesetzes durch Art. 1 Nr. 4 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Heimgesetzes vom 5. November 2001 (BGBl I S. 2960) die Eignung der „Leitung“ und nicht mehr des „Leiters“ maßgebend ist, wird die Auffassung vertreten, damit werde auf die veränderte Leitungsstruktur in den Praxiseinrichtungen abgestellt, in denen immer mehr multiprofessionelle Teams die Aufgaben wahrnehmen.⁸ Die Gesetzesbegründung⁹ enthält dazu keine Hinweise.

Von einer ausfüllungsbedürftigen Regelungslücke, die der Gesetzgeber nicht erkannt hat, kann nicht ausgegangen werden. Die Bundesregierung hat auf eine parlamentarische Anfrage am 22. Juni 2005¹⁰ mitgeteilt, dass nach ihrer Ansicht das Heimgesetz insoweit keine ausdrückliche Regelung enthalte und auch die Gesetzesma-

⁶ vgl. dazu LSG Baden-Württemberg vom 16.11.2007, a.a.O.

⁷ vgl. Krahrmer in LPK-HeimG, a.a.O., § 3 RdNr. 8

⁸ vgl. Krahrmer in LPK-HeimG, a.a.O., § 3 RdNr. 8

⁹ vgl. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Heimgesetzes, BT-Drs. 14/5399

¹⁰ vgl. BT-Drs. 15/5822 S. 11 f.

terialien keine Klarheit gäben. Es werde der Auffassung zugeneigt, dass bei zwei z. B. nahe beieinander liegenden Einrichtungen denkbar sei, einen Heimleiter für beide Einrichtungen zuzulassen, wenn die Interessen der Bewohner gewährleistet seien. Ob das der Fall sei, habe im jeweiligen Einzelfall die für die Heimaufsicht zuständige Behörde zu entscheiden, denn die Ausführung des Heimgesetzes falle in die Zuständigkeit der Länder.

Das Heimgesetz enthält demnach keine ausfüllungsbedürftige Regelungslücke, die dergestalt zu schließen wäre, dass für jedes Heim ein eigener Heimleiter zu bestellen und jede andere Art der Organisation der Heimleitung von vorne herein ausgeschlossen wäre. Maßgeblich ist vielmehr, dass die Arbeitskraft, die der Heimleiter im betroffenen Heim erbringt, ausreichend sein muss, um die anfallenden Leitungsaufgaben nach den gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen.¹¹

Den gegenteiligen Überlegungen des Verwaltungsgerichts, das sich auf das in der Begründung zur Heimpersonalverordnung¹² formulierte Leitbild des Heimleiters (siehe oben) stützt, folgt der Senat nicht.

Dieses Leitbild ist in den Text der Heimpersonalverordnung **nicht** aufgenommen worden. Zudem bezieht sich die Ermächtigung in § 3 Abs. 2 Nr. 2 HeimG nur auf die persönliche und fachliche Eignung des Heimleiters, nicht aber auf die Organisation eines Heimes.

Das Verwaltungsgericht hält richtigerweise „die persönliche Anwesenheit (des Heimleiters) vor Ort“ für in „nicht unerheblichem Maß erforderlich“. Die geforderte „persönliche Beziehung des Heimleiters zu den Bewohnern“ lässt sich aber nicht allein mit

zeitlichen Kriterien bewerten. Im Heim in R., für das das die Anordnung treffende Landratsamt allein zuständig ist, sind die persönlichen Sprechzeiten des Heimleiters dahin geregelt, dass er jeweils Dienstag, Donnerstag und Freitag entweder vormittags oder nachmittags je eine Stunde zur Verfügung steht, zusätzlich nach besonderer Vereinbarung mit der Verwaltung. Bei den Heimprüfungen seitens des Landratsamtes wurden insoweit keine Beschwerden von Heimbewohnern festgehalten. Eine darüber hinausgehende „persönliche Beziehung“ verlangt das Heimgesetz nicht, sie wäre bei der vom Landratsamt mitgeteilten Anzahl von Heimbewohnern auch nur schwer vorstellbar und stellt jedenfalls in der vorliegenden Form keinen einen Mangel begründenden Missstand dar. Die unmittelbare persönliche Betreuung obliegt vielmehr dem Pflegepersonal. Die Sprechstunden ermöglichen es jedoch den Bewohnern, persönliche Anliegen und Beschwerden auch gegenüber dem Heimleiter zeitnah vorzubringen. Dieser ist für sie in ausreichendem Maß „persönlich ansprechbar“.

Bei der Organisation der Leitung des betroffenen Heimes ist auch gewährleistet, dass der Heimleiter die „Fäden in der Hand hält“, wie das Verwaltungsgericht zutreffend fordert. Allerdings wird er von vielen Verwaltungsaufgaben entlastet. Der Kläger hat unwidersprochen vorgetragen, der gesamte betriebswirtschaftliche und buchhalterische Bereich einschließlich Kalkulation und Verhandlung von Vergütungen, die Arbeitsorganisation und Betriebsführung werde von zentralen Einrichtungen der Diakonie in Neuendettelsau geleistet. Dadurch gewinnt der Heimleiter in nicht unerheblichem Umfang Zeit für die im jeweiligen Heim von ihm selbst zu bewältigenden Aufgaben. Seine ausreichende Information ist nicht in erster Linie eine Frage der persönlichen Anwesenheit, sondern vor allem seiner Fähigkeit, einen ausreichenden Informati-

¹¹ vgl. OVG Brandenburg vom 24.2.2005 Az. 4 B 100/04

¹² vgl. BR-Drs. 204/93, S.14

onsfluss vor Ort organisatorisch sicher zu stellen und das auch zu kontrollieren. Dabei kann er auf die Mitwirkung der einzelnen Bewohner und des nach § 10 HeimG zu bildenden Heimbeirates zurückgreifen. Soweit das Verwaltungsgericht die Anlaufphase einer neuen Einrichtung anführt, liegt es im ureigensten Interesse des Trägers, möglichst schnell einen funktionierenden Betrieb zu erreichen, um keine Beanstandungen durch Bewohner und die Heimaufsicht gewärtigen zu müssen. Auch das ist eine Frage der Organisation. Dabei ist davon auszugehen, dass ein Heim in seiner Aufbauphase noch nicht voll belegt ist. Es ist auch nicht dargelegt, welche Aufgaben dabei zwingend vom Heimleiter selbst wahrgenommen werden müssen und einer Delegation nicht zugänglich sind. Insoweit sieht lediglich § 15 Abs. 1 Satz 4 HeimG eine persönliche, nicht der Delegation zugängliche Auskunftspflicht gegenüber der Heimaufsichtsbehörde vor. **Konkrete Mängel hat das Landratsamt in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht festgestellt.** Zwischen der Häufigkeit der Anwesenheit vor Ort und der Rolle als „zentraler Figur“ besteht kein direkter Zusammenhang. Zudem findet sich dieser Begriff weder im Heimgesetz noch in der Heimpersonalverordnung, sondern entstammt ebenfalls lediglich der Begründung zum Entwurf der Heimpersonalverordnung (a.a.O.). **Zwar können „Notfälle“ die persönliche Anwesenheit des Heimleiters vor Ort erfordern, diese ist aber selbst bei der Leitung nur eines Heimes nicht immer sofort gewährleistet. In diesen Fällen kann aber über die modernen Kommunikationstechniken eine schnelle Information des Heimleiters und dessen zeitnahe Entscheidung sichergestellt werden, zumal auch in solchen Fällen in erster Linie die Pflegekräfte, insbesondere die Pflegefachkraft gefordert sein wird. Nichts anderes gilt für „ernsthafte Krisensituationen“,**

die sich insoweit nicht entscheidend von „Notsituationen“ unterscheiden.

1.2 Auf konkrete Mängel im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG in der Person des Heimleiters, die den Anforderungen des § 11 HeimG widersprächen, konnte das Landratsamt seine Anordnungen nicht stützen, weil es solche Mängel bei seinen Heimbegehungen in R. nicht festgestellt hat.

Weder dass die Heimleitung die Interessen und Bedürfnisse der Bewohner nicht vor Beeinträchtigungen schütze (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 HeimG) noch dass sie die angemessene Qualität der Betreuung der Bewohner im Bereich der Pflege sowie die ärztliche und gesundheitliche Betreuung nicht sichere (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 HeimG) oder keine angemessene Lebensgestaltung ermögliche und nicht die erforderlichen Hilfen gewähre (§ 11 Abs. 1 Nr. 5 HeimG) oder sonst ihren Verpflichtungen aus § 11 Abs. 1 HeimG nicht nachkomme. Insbesondere dem einschlägigen Prüfbericht vom 27. November 2007 sind keine Beanstandungen der Heimbewohner zu entnehmen.

1.3 Auch hinsichtlich des Betriebes des Heimes in R., und allein hier ist das Landratsamt als Heimaufsichtsbehörde örtlich zuständig, konnten keine Mängel im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG festgestellt werden.

Das Landratsamt hat bei seinen Heimprüfungen nach § 15 Abs. 1 HeimG selbst keine Mängel in diesem Heim festgestellt, die mit mangelnder Anwesenheit des Heimleiters in Verbindung gebracht werden könnten. Vielmehr macht es sich die Feststellung des MDK-Bayern vom 20. November 2006 zu eigen und meint, durch die Delegation von Leitungsaufgaben sei eine Überlastung der Pflegefachkraft und auch der dieser unter-

stehenden Pflegekräfte zu befürchten. Es hat aber insbesondere nicht festgestellt, dass der Kläger keine ausreichende Zahl von Beschäftigten sicherstellt (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 HeimG).

Soweit im Bericht des MDK-Bayern festgehalten wurde, dass der verantwortlichen Pflegefachkraft durch die zusätzlich übertragenen Heimleiteraufgaben nicht ausreichend Zeit für die eigentlichen Aufgaben zur Verfügung stehe, und gefordert wurde, dass sie von diesen Aufgaben weitgehend zu entlasten sei, folgt daraus (jedenfalls) kein Mangel im Bereich „Leitung“.

Insoweit hat der Kläger unwidersprochen vorgetragen, die Feststellung sei nach Erläuterungen des Leitungskonzepts vom MDK – Bayern und den Pflegekassen nicht weiterverfolgt worden. Abgesehen von dem Umstand, dass der Prüfbericht des MDK-Bayern erst weit nach (!) Erlass des streitgegenständlichen Bescheides erstellt wurde und das Landratsamt – so der Vertreter in der mündlichen Verhandlung – auch keine „akute Gefahr“ sah, was gegen die sofortige Anordnung spricht, ist eine Delegation von Leitungsaufgaben innerhalb eines Heimes bzw. auf zentrale Dienststellen, wie vom Klägervertreter in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat nochmals erläutert, durch das Heimgesetz nicht untersagt. Dabei muss der Heimleiter allerdings als hauptverantwortliche Leitungsperson die ordnungsgemäße Durchführung dieser delegierten Aufgaben überwachen.

Selbst für den Fall, dass von einer Überlastung der Pflegefachkraft durch die Delegation von Leitungsaufgaben und einem festgestellten Mangel ausgegangen werden müsste, wären die streitgegenständlichen Anordnungen des Beklagten rechtsfehlerhaft. Nach dem aus Art. 20 Abs. 3 GG hergeleiteten Rechtsstaatsprinzip müssen ho-

heitliche Anordnungen u.a. dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. **Die Heimaufsicht darf deshalb auf der Rechtsfolgenseite bei der Ausübung ihres Ermessens nur Anordnungen treffen, die geeignet, erforderlich und angemessen sind.**

Dabei ist der Vorrang der Beratung (§ 16 Abs. 1 Satz 1 HeimG) und vor allem die Selbständigkeit der Heimträger in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben gemäß § 2 Abs. 2 HeimG zu beachten.¹³ Das vom Landratsamt angeordnete generelle Verbot der Leitung von mehr als zwei Heimen erweist sich jedoch schon deshalb als ungeeignet, weil dadurch nicht vollziehbar sichergestellt ist, dass die unterstellten Mängel im Bereich der Pflege auch beseitigt sind. So dürfte der Heimleiter („ein weiteres Heim“) etwa zwei Heime auch bei sehr großer räumlicher Entfernung leiten oder ein weiteres Heim und daneben eine beliebige Anzahl von sonstigen Einrichtungen.

Die Leitung etwa dreier, in unmittelbarer räumlicher Nachbarschaft gelegener Heime wäre demgegenüber nicht zulässig. Auch wäre damit nicht gesichert, dass der Heimleiter im betroffenen Heim länger vor Ort wäre. Die getroffene Anordnung ist auch nicht erforderlich, weil das Landratsamt außer Acht lässt, dass der Kläger im Rahmen seiner Organisationshoheit andere, für ihn weniger einschneidende Maßnahmen treffen kann. Bei der unterstellten Überlastung im Bereich der Pflegefachkraft sind verschiedene Mittel mit dem Ziel der Wiederherstellung ordnungsgemäßer Zustände denkbar. Es ist gem. § 2 Abs. 2 HeimG Aufgabe des Trägers bzw. Heimleiters die dazu geeigneten Maßnahmen auszuwählen. Weniger einschneidende Mittel, um eine personell ausreichende Ausstattung im Pflegebereich zu gewährleisten, wären zum Beispiel die Ein-

¹³ vgl. Brüner in LPK-HeimG, a.a.O., § 17 RdNr. 11

stellung eines zusätzlichen, dem Heimleiter unterstellten Mitarbeiters, der allerdings die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen gemäß §§ 2, 3 HeimPersV erfüllen muss, oder eine sonstige Entlastung der verantwortlichen Pflegefachkraft von Leitungsaufgaben. Die Anordnung ist aber jedenfalls bereits deshalb unangemessen, weil sie sich auf alle Heime des Klägers unabhängig von deren räumlicher Entfernung und Organisationsstruktur bezieht.

Weitergehende Rechte folgen insoweit allerdings nicht aus dem vom Kläger herangezogenen kirchlichen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV. Denn die hieraus herzuleitende Rechtsposition gibt keinen Schutz gegen heimaufsichtliche Maßnahmen, die zur Beseitigung von festgestellten Mängeln geeignet, erforderlich und angemessen sind.

1.4 Auch die Nummern 3 (Zwangsgeldandrohung) und 4 (Kosten) des Bescheides können deshalb keinen Bestand haben. 28

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr.11, § 711 ZPO. 29

3. Die Revision wird nicht zugelassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

(...)

© IQB 2009

>>> **Impressum/Haftungsausschluss** <<<
Für Anregungen und Kritik ist der Verfasser verbunden.

Web: <http://www.iqb-info.de>
E-mail: webmaster@iqb-info.de