

VG Sigmaringen: Anforderungen an die quantitative Personalausstattung eines Pflegeheims mit Fachkräften können nicht mit Kostenargumenten ausgehöhlt werden.

VG Sigmaringen, Urt. v. 31.01.07 (Az. 1 K 473/05)

Aus dem Sachverhalt

Die Klägerin wendet sich gegen Anordnungen der Heimaufsicht zur angemessenen Betreuung von Heimbewohnern.

Die Klägerin betreibt seit 1993 in U. ein Altenpflegeheim. Die Einrichtung betreut hilfe- und pflegebedürftige alte Menschen beiderlei Geschlechts; ein pflegefachlicher Schwerpunkt besteht nicht. Das Heim hält 206 Pflegeplätze (36 Einzelzimmer, 85 Doppelzimmer) in mehreren Wohngeschossen vor. Organisatorisch ist das Pflegeheim in sechs Wohnbereiche gegliedert. Zum Zeitpunkt der letzten Heimbegehung durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung Baden-Württemberg (MDK) am 05.10.2006 befanden sich im Pflegeheim 148 Bewohner, davon 43 in der Pflegestufe I, 66 in der Pflegestufe II und 32 in der Pflegestufe III; 7 Bewohner waren nicht pflegebedürftig. Pro Wohnbereich sind mindestens die Hälfte der Bewohner in Pflegestufe II bzw. III eingestuft.

Am 02.07.2002 führte die Heimaufsicht der Stadt U. zusammen mit einer Amtsärztin des Gesundheitsamtes und einer Pflegefachkraft in den Wohnbereichen I und II des Pflegezentrums eine unangemeldete Nachschau durch; in dem Heim lebten damals 192 Bewohner. Bei der Kontrolle wurden u. a. die Dienstpläne für die Monate Mai, Juni und Juli 2002 ausgewertet. Die Heimaufsicht stellte hierzu fest, dass im gesamten Haus nur unzureichend Fachpersonal und Pflegekräfte vorhanden seien; oftmals sei auf den verschiedenen Stationen keine Fachkraft anwesend. Im Wohnbereich I sei im Juli 2002 an 17 Tagen entweder keine oder nur in einer Schicht

eine Fachkraft anwesend gewesen; im Wohnbereich II biete sich dieses Bild an 8 Tagen. Bezüglich der Nachtwache sei festgestellt worden, dass in der gesamten Einrichtung in der Regel nur drei Fachkräfte anwesend waren, an 12 Tagen nur zwei und an 4 Tagen nur eine Fachkraft. Auch insgesamt werde zu wenig Personal, insbesondere Pflegepersonal, beschäftigt. Die Heimaufsicht sah es daher als erforderlich an, dass in den Wohnbereichen EG und IV sowohl in der Früh- als auch in der Spätschicht mindestens eine Fachkraft, in den Wohnbereichen I, II, III und V sowohl in der Früh- als auch in der Spätschicht mindestens zwei Fachkräfte anwesend sind; ebenso sei umgehend sicher zu stellen, dass im gesamten Pflegezentrum in jeder Nachtschicht mindestens vier Fachkräfte anwesend sind.

Die Niederschrift vom 29.07.2002 übersandte die Stadt U. der Klägerin am 29.07.2002. Hierzu nahm die Klägerin zunächst mit Schreiben vom 06.08.2002 Stellung und teilte mit, dass sie für einen Aufnahmestopp im Hinblick auf die deutlich über dem Rahmen des in der Vergütungsvereinbarung festgelegten Personalschlüssels liegende personelle Ausstattung der Einrichtung keinen Anlass sehe. Zudem kündigte die Klägerin eine detaillierte Stellungnahme „in den nächsten Tagen“ an. Mit weiterer Stellungnahme vom 09.08.2002 führte die Klägerin aus, dass es keine rechtsverbindliche Vorgabe gebe, die die Anwesenheit einer Fachkraft in den einzelnen Schichten für jeden Wohnbereich vorschreibe; die Besetzung des Nachtdienstes mit zwei Fachkräften, die von zwei bis drei Hilfskräften unterstützt

würden, habe sich in der bisher geregelten Form bewährt.

Mit Bescheid vom 12.08.2002 gab die Beklagte der Klägerin verschiedene Maßnahmen in Bezug auf die Führung des Pflegeheims auf, u. a. in Ziffer 2 die Auflage, umgehend zu gewährleisten, dass in jedem Wohnbereich sowohl in der Früh- als auch in der Spätschicht mindestens eine Fachkraft und im gesamten Pflegezentrum (mit damals 187 Bewohnern) in jeder Nachtschicht mindestens vier Fachkräfte ständig anwesend sind. In Ziffer 6 der Verfügung wurde für den Fall, dass ab Zustellung der Entscheidung in einer Schicht nicht die geforderte Zahl an Fachkräften ständig anwesend ist, ein Zwangsgeld in Höhe von 500,-- EUR für jede nicht anwesende Fachkraft angedroht.

Zur Begründung wurde hierzu ausgeführt, dass die Anordnung geeignet und erforderlich sei, die Bewohner vor drohenden Gefährdungen ihres Wohls durch unangemessene, nicht nach dem allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse erbrachter Pflege zu schützen.

Ein milderes Mittel, als dafür Sorge tragen zu müssen, dass als Minimum in jedem mit zwischen 28 und 35 Bewohnern belegtem Wohnbereich in jeder Früh- und Spätschicht wenigstens eine voll ausgebildete Fachkraft ständig anwesend sei, sei zur Sicherung einer angemessenen Qualität der Betreuung nicht ersichtlich. Dies gelte gleichfalls für die Nachtschicht, bei der vier Fachkräfte für sechs Wohnbereiche bei 85 Bewohnern in Pflegestufe II und 36 schwerstpflegebedürftigen Bewohnern in Pflegestufe III, die teilweise zweistündlich neu gelagert werden müssen, nicht als übermäßig hoch anzusehen seien. Die Zwangsgeldandrohung wurde auf §§ 18, 19 Abs. 2, 20, 23 und 2 LVwVG gestützt. Der Bescheid wurde der Klägerin am 14.08.2002 zugestellt.

Hiergegen erhob die Klägerin am 21.08.2002 Widerspruch.

Zur Begründung wurde auf den ebenfalls am 21.08.2002 beim Verwaltungsgericht Sigmaringen gestellten Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs Bezug genommen. Dort wurde ausgeführt, dass vor Erlass des Bescheides die erforderliche Anhörung nicht durchgeführt worden sei. Im Übrigen sei die Einrichtung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben der Heimpersonalverordnung besetzt. Ziffer 2 des angegriffenen Bescheides entbehre einer Rechtsgrundlage und sei daher rechtswidrig. Der Vorhaltung einer Fachkraft je Wohnbereich bedürfe es nicht. Eine fachgerechte, bewohnerorientierte Pflege und Betreuung sei mit der gegenwärtigen Besetzung an Fachkräften ohne weiteres gewährleistet. Die vorgenommene Betrachtungsweise nach einzelnen Wohnbereichen und die damit verbundene künstliche Aufspaltung der Einrichtung in ihrer Gesamtheit sei der Rechtsordnung fremd. Die Beklagte übersehe zudem das (weitaus mildere) Mittel wohnbereichsübergreifender Einsätze unter Wahrung der gesetzlichen Fachkraftquote. Aus den gleichen Gründen entbehre auch die Forderung nach vier Fachkräften je Nachtschicht einer gesetzlichen Grundlage.

Mit Beschluss vom 06.09.2002 (1 K 1726/02) wies das Verwaltungsgericht Sigmaringen den Antrag der Klägerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs zurück. Die hiergegen erhobene Beschwerde blieb ohne Erfolg (Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 30.09.2003 - 14 S 2260/02 -).

Mit Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Tübingen vom 10.02.2005 wurde der Widerspruch der Klägerin zurückgewiesen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Anordnung in Ziffer 2 des angefochtenen Bescheides, soweit es die Besetzung der Tagschichten

mit Fachkräften betreffe, ihre Rechtsgrundlage in § 17 Abs. 1 i. V. m. § 11 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 1 Nr. 3 HeimG, § 5 Abs. 1 HeimPersV finde.

Ein Heim dürfe nur betrieben werden, wenn eine angemessene Qualität der Betreuung der Bewohner im Heim selbst oder in angemessener anderer Weise gesichert sei. Dazu gehörten die Pflege nach dem allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse sowie die ärztliche und gesundheitliche Betreuung. Dies sei unter Gesichtspunkten der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität bei der qualitativen und quantitativen Ausstattung des jeweils aktuell tätigen Pflegepersonals zu berücksichtigen. **Wenn auch keine akuten Pflegemängel gegeben seien, so bedürfe es doch im Hinblick auf die Strukturqualität der ständigen Anwesenheit mindestens einer Pflegefachkraft in jeder Schicht.** Anhaltspunkte zur Konkretisierung der Anforderungen nach dem Heimgesetz und der Heimpersonalverordnung seien außerdem der Ziffer 4.5 des Kriterienkatalogs des Sozialministeriums Baden-Württemberg vom 19.03.2003 zu entnehmen. Im Tagdienst müsse danach in jeder Pflegeeinheit (in der Regel bis zu 25 Bewohner), auch an Wochenenden, Sonn- und Feiertagen, immer eine Pflegekraft ständig anwesend sein. Im Übrigen habe der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seiner Rechtsprechung wiederholt entschieden, dass als Mindeststandard für eine bedürfnisgerechte Betreuung jederzeit eine Pflegefachkraft körperlich anwesend sein müsse. Besondere Umstände des Einzelfalls könnten eine darüber hinausgehende qualifizierte Schichtbesetzung erfordern. Bezugsgröße hierfür sei der einzelne Wohnbereich bzw. die einzelne Station und nicht die Einrichtung insgesamt. Denn nur so könne den Interessen und Bedürfnissen des einzelnen Bewohners genügt werden, während insbesondere bei großen Einrichtungen wie im vorliegenden Fall die Anordnung sonst

„leer laufen bzw. verpuffen“ würde. Für die Besetzung der Nachtwache ergebe sich aus dem Kriterienkatalog, dass grundsätzlich eine Pflegefachkraft für bis zu 50 pflegebedürftige Bewohner zuständig sei. In der Einrichtung der Klägerin in U. lebten in sechs Wohnbereichen seit Juli 2002 zwischen 170 und an die 200 Bewohner, verteilt auf mehrere Stockwerke. Die Mehrheit von ihnen sei in Pflegestufe II und III. Es stellten sich daher in der Nacht vielfältige pflegerische und betreuende Anforderungen, die dauerhaft sowohl eine ausreichende Anzahl wie auch genügend qualifizierte Nachtwachen erforderten. Die Anordnung der Beklagten, die Nachtwache mit vier Pflegefachkräften zu besetzen, erweise sich daher als notwendig. Die Ausübung des Ermessens unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes führe zu keinem anderen Ergebnis.

Hiergegen hat die Klägerin am 11.03.2005 Klage zum Verwaltungsgericht erhoben.

In der mündlichen Verhandlung am 31.01.2007 hat sie klargestellt, dass sich ihre Klage ausschließlich auf die Ziffern 2, 6 und 8 des Bescheids der Stadt U. vom 12.08.2002 beziehe.

Zur Begründung weist die Klägerin zunächst darauf hin, dass der Kriterienkatalog des Sozialministeriums Baden-Württemberg vom 19.03.2003 keinen Eingang in den baden-württembergischen Rahmenvertrag bzw. die Leistungs-, Qualitäts- und Vergütungsvereinbarung (LQV), die die Klägerin mit den Pflegekassen im Land Baden-Württemberg und dem Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern abgeschlossen habe, gefunden habe. Hieraus werde deutlich, dass jedenfalls in Rechtsverhältnissen mit Personen der sozialen Pflegeversicherung nach dem SGB XI das Ordnungsrecht hinter dem Leistungsrecht zurücktrete. Im Übrigen bestünden in der Einrichtung der Klägerin keine Mängel. Die Einrichtung genüge den Anforderungen, welche nach

dem Heimgesetz an den Betrieb eines Heims gestellt würden, sowohl was die personelle Ausstattung als auch die Qualität der erbrachten Pflege- und Betreuungsleistungen angehe. Sie halte in ihrer Einrichtung genügend und ausreichend qualifiziertes Personal vor und gewährleiste eine fachgerechte Pflege und Betreuung der Bewohner nach dem allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer Kenntnisse. Die Anordnungen unter Ziffer 2 des angefochtenen Bescheides entbehrten zudem einer Rechtsgrundlage und seien daher rechtswidrig. Eine wohnbereichsbezogene Anwesenheitspflicht von Fachkräften ergebe sich weder aus dem Rahmenvertrag noch der LQV noch dem Heimgesetz bzw. der Heimpersonalverordnung. Die Beklagte könne sich auch nicht auf den Kriterienkatalog des Sozialministeriums Baden-Württemberg vom 19.03.2003 berufen. Selbst wenn dieser Bindungswirkung für Dritte mit Außenwirkung entfalten könne, könne dies nicht gegenüber der Klägerin gelten, weil sich diese auf eine vertragliche Regelung der Pflegevergütung nach §§ 85, 89 SGB XI eingelassen habe. Darüber hinaus gewährleiste die Klägerin in ihrer Einrichtung durch einen wohnbereichsübergreifenden Einsatz von Fachkräften eine fachgerechte, bewohnerorientierte Pflege und Betreuung. Die starre und schematische Ausrichtung der Beklagten beim Einsatz von Fachkräften verkenne die sachliche Notwendigkeit, flexibel auf jedwede Bedarfsanforderung reagieren zu können. Bei der Klägerin existiere ein Bereitschaftsplan, so dass Nichtfachkräfte im Bedarfsfall stets eine Fachkraft auf einer anderen Station oder auch die Pflegedienstleitung erreichen könnten. Soweit es den Einsatz von Fachkräften im Nachtdienst angehe, entspreche es nicht den Grundsätzen der Leistungsfähigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, wenn die Klägerin, wie es die Beklagte fordere, starr und schematisch jede Nacht vier Fachkräfte in ihrer Einrichtung zum Dienst einteilen würde.

Die Klägerin gewährleiste einen bedarfsorientierten Einsatz von Fachkräften in der Nacht, gegebenenfalls auch durch eine bereichsübergreifende Fachkräfteverfügbarkeit. Schließlich habe die Beklagte das nach § 17 Abs. 2 und 3 HeimG notwendige Einvernehmen mit den Kostenträgern nicht hergestellt.

Mit Schreiben vom 06.10.2005 nimmt die Klägerin ergänzend auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 21.06.2005 (Az. 6 K 2815/04) Bezug. Danach erwiesen sich - so die Klägerin - die Anordnungen zum Fachkräfteeinsatz als ermessensfehlerhaft, weil die Beklagte keine Alternativen geprüft und sich ausschließlich am Kriterienkatalog orientiert habe.

In der mündlichen Verhandlung hat die Prozessbevollmächtigte der Klägerin - über das bisherige Vorbringen hinaus - vorgebracht, dass die Klägerin mit dem zugeordneten Personal das, was die Heimaufsicht der Beklagten verlange, nicht umsetzen könne; es gehe nicht ohne eine Personalaufstockung, die von der Kostenträgerseite nicht finanziert werde. Derzeit befänden sich im Pflegeheim 139 Bewohner.

Die Klägerin beantragt,
den Bescheid der Beklagten vom 12.08.2002 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Tübingen vom 10.02.2005 in Bezug auf die Ziffern 2, 6 und 8 aufzuheben.

Die Beklagte haben beantragt,
die Klage abzuweisen.

Zur Begründung nimmt sie Bezug auf ihre Ausführungen im Verfahren 1 K 1726/02. Dort wurde ausgeführt, dass sich die angefochtene Verfügung Ziffer 2 auf § 17 Abs. 1 HeimG stütze. Im konkreten Fall bestehe ein Mangel darin, dass § 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 HeimPersV nicht eingehalten sei bzw. die Betriebsvoraussetzungen nach §

11 Abs. 1 Nr. 2, 3, 5, 7 und 10 HeimG nicht vorlägen. Nach § 5 Abs. 1 HeimPersV dürften Betreuer-tätigkeiten im Heim nur durch Fachkräfte oder unter angemessener Beteiligung von Fachkräften wahrgenommen werden. Hierbei müsse mindestens einer, bei mehr als 20 nicht pflegebedürftigen Bewohnern oder mehr als 4 pflegebedürftigen Bewohnern mindestens jeder zweite weitere Beschäftigte eine Fachkraft sein. In Heimen mit pflegebedürftigen Bewohnern müsse auch bei Nachtwachen mindestens eine Fachkraft ständig anwesend sein. Die Nr. 2 der Verfügung vom 12.08.2002 setze damit nur die Mindestanforderungen der Heimpersonalverordnung um, die ihrer Natur nach nicht unterschritten werden dürften. Die Klägerin könne dem auch nicht entgegenhalten, dass diese Maßnahme ihren Betrieb finanziell überfordern würde. Die von der Pflegeversicherung gesetzten Rahmenbedingungen hätten es der Klägerin zwar nicht leichter gemacht, vor allem schwer- und schwerstpflegebedürftige Menschen in angemessener Weise durch ausreichend qualifiziertes Personal stationär zu betreuen. Darauf dürfe jedoch nicht aus betriebswirtschaftlichen Gründen verzichtet werden. Das verständliche Gewinnstreben marktwirtschaftlich orientierter Unternehmen müsse insoweit zurückstehen. Ergänzend wird auf die Ausführungen im Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Tübingen vom 10.02.2005 verwiesen.

In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der Beklagten erklärt, dass die Ziffer 2 in der Verfügung vom 12.08.2002 dahin zu verstehen sei, dass nach der Orientierungshilfe des Sozialministeriums (Stand: August 2006) eine Fachkraft je angefangene 50 Bewohner im Nachtdienst ständig anwesend zu sein hat.

Am 05.10.2006 führte der MDK in Abstimmung mit der Heimaufsicht in der Einrichtung der Klägerin eine unangekündigte Qualitätsprüfung gemäß §§ 112, 114 SGB

XI durch. Am Prüfungstag waren im Heim 148 Plätze belegt. Der Prüfbericht vom 11.10.2006 wurde der Klägerin und der Heimaufsicht der Beklagten übersandt. Der Kammer haben die einschlägigen Akten der Beklagten und des Regierungspräsidiums Tübingen vorgelegen. Hierauf sowie auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze wird wegen der weiteren Einzelheiten Bezug genommen.

Aus den Entscheidungsgründen

Der angefochtene Bescheid der Beklagten vom 12.08.2002 und der ihn bestätigende Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Tübingen vom 10.02.2005 sind - soweit sie Gegenstand des Klageverfahrens sind - überwiegend rechtmäßig und verletzen deshalb die Klägerin insoweit nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die Beklagte hat der Klägerin zu Recht aufgegeben, in jeder Früh- und Spätschicht in jedem Wohnbereich mindestens eine Fachkraft einzusetzen; auch die weitere Anordnung, im gesamten Pflegezentrum in jeder Nachtschicht mindestens vier Fachkräfte einzusetzen, ist rechtlich nicht zu beanstanden, soweit sie den Zeitraum vom 14.08.2002 bis 31.10.2006 betrifft (1.).

Die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 6 und die Gebührenfestsetzung in Ziffer 8 des angefochtenen Bescheides begegnen ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken (2.).

Hingegen ist die Klage begründet, soweit die Anordnung, im gesamten Pflegezentrum in jeder Nachtschicht mindestens vier Fachkräfte einzusetzen, den Zeitraum vom 01.11.2006 bis 31.01.2007 betrifft (3.).

1. Rechtsgrundlage der Anordnungen in Ziffer 2 des Bescheides vom 12.08.2002 ist § 17 Abs. 1 Satz 1 des Heimgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. November 2001 (BGBl. I S. 2970) - HeimG -

i. V. m. §§ 2 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 5, 11 Abs. 1 Nr. 2, 3, 5, 7, 9 und 10, Abs. 2 Nr. 2 HeimG sowie § 5 Abs. 1 der Heimpersonalverordnung vom 19. Juli 1993 (BGBl. I S. 1205), zuletzt geändert am 22. Juni 1998 (BGBl. I S. 1506), - HeimPersV -.

Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG können dem Träger eines Heims gegenüber Anordnungen erlassen werden, die zur Beseitigung einer eingetretenen, zur Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohner, sowie zur Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnern obliegenden Pflichten erforderlich sind, wenn festgestellte Mängel nicht abgestellt werden. Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt.

Entgegen der Auffassung der Klägerin sind der Heimaufsicht Anordnungen auf Grundlage der genannten Bestimmungen nicht durch das Leistungserbringungsrecht verwehrt. Die Heimaufsicht muss sich weder in Rahmenverträgen nach § 75 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB XI, Empfehlungen oder Vereinbarungen von Pflegesatzkommissionen nach § 86 SGB XI oder Pflegesatzverträgen fixierte Personalschlüssel bzw. Personalrichtwerte entgegenhalten lassen, noch ist sie an Vereinbarungen über die Personalmenge und Qualifikation in den Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen (LQV) nach § 80a Abs. 2 Nr. 3 SGB XI gebunden.¹

Dies ergibt sich bereits aus § 11 SGB XI, der die Rechte und Pflichten der Pflegeeinrichtungen regelt: Nach Abs. 3 dieser Bestimmung bleiben die Bestimmungen des Heimgesetzes unberührt. Dass das Ordnungsrecht dem Leistungserbringungsrecht grundsätzlich vorgeht, zeigen darüber hinaus die Beteiligungserfordernisse gemäß § 17 Abs. 2 und 3 HeimG: Dort werden dem

Sozialhilfeträger (§ 17 Abs. 2 Satz 3 HeimG) und den Pflegesatzparteien des SGB XI (§ 17 Abs. 3 Satz 2 HeimG), sofern ein Einvernehmen mit der Heimaufsicht nicht hergestellt werden kann, ein subjektives Recht zur Einlegung eines Rechtsbehelfs eingeräumt, wenn sich Anordnungen vergütungserhöhend auswirken können. Diese Bestimmungen wären nicht verständlich, wenn entsprechende ordnungsrechtliche Anordnungen der Heimaufsicht bereits generell durch das Leistungserbringungsrecht ausgeschlossen wären.

Die Verfügung ist formell rechtmäßig ergangen. Insbesondere liegt der von der Klägerin gerügte Verstoß gegen die Verpflichtung zur Anhörung des Betroffenen nach § 28 Abs. 1 LVwVfG nicht vor. Dabei kann dahin stehen, ob eine Anhörung schon wegen der Eilbedürftigkeit entbehrlich gewesen (vgl. § 28 Abs. 2 Nr. 1 LVwVfG) oder ob der Zweck der Anhörung durch die Übersendung der Niederschrift über das Ergebnis der Heimbegehung vom 02.07.2002 erfüllt worden ist.²

Denn jedenfalls ist ein etwaiger Anhörungsfehler im Widerspruchsverfahren gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 LVwVfG geheilt worden.

Auch mit ihrem Einwand, die Beklagte habe das nach § 17 Abs. 2 und 3 HeimG notwendige Einvernehmen mit den Kostenträgern nicht hergestellt, vermag die Klägerin nicht durchzudringen. Denn selbst wenn die Beteiligung der Kostenträger mit dem Ziel, Einvernehmen über die beabsichtigte Maßnahme zu erzielen, unterblieben oder nicht ordnungsgemäß erfolgt ist, kann sich die Klägerin auf diesen

¹ ebenso Planholz in: LPK-HeimG, 2. Auflage 2006, § 11 RdNr.30

² vgl. hierzu VG Sigmaringen, Beschl. v. 06.09.2002 - 1 K 1726/02 -; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 30.09.2003 - 14 S 2260/02

Mangel nicht berufen, weil diese Verfahrensregelung nicht ihrem Interesse dient.³

Die materiellen Voraussetzungen der Rechtsgrundlage sind ebenfalls gegeben. § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG dient vorrangig dem Wohl der Heimbewohner, welches das Gesetz schützen, fördern und sicherstellen will. **Dieses Wohl definiert sich durch ihre menschliche Würde, ihre Bedürfnisse und ihre Interessen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 HeimG) und bedingt Ansprüche gegenüber dem Träger, insbesondere das Recht auf eine dem allgemein anerkannten Stand der fachlichen Erkenntnisse entsprechende Qualität des Wohnens und der Betreuung im Heim (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 HeimG).**

Zu diesem Zweck stellt vor allem § 11 HeimG Anforderungen an den Betrieb eines Heimes, was in Pflegeheimen insbesondere folgende Pflichten des Trägers und der Leitung beinhaltet: Bei Pflegebedürftigen ist eine humane und aktivierende Pflege unter Achtung der Menschenwürde zu gewährleisten (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 HeimG); eine angemessene Qualität der Betreuung der Heimbewohner ist sicherzustellen, das heißt eine Pflege nach dem allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 HeimG); die erforderlichen Hilfen haben sich nach Art und Umfang der Betreuungsbedürftigkeit der Heimbewohner auszurichten (§ 11 Abs. 1 Nr. 5 HeimG); für pflegebedürftige Bewohner ist eine Pflegeplanung aufzustellen und deren Umsetzung zu dokumentieren (§ 11 Abs. 1 Nr. 7 HeimG); die Gesundheit der Bewohner einschließlich ausreichender ärztlicher Betreuung, sachgerechter Verabreichung der benötigten Arzneimittel und der Einhaltung der jeweils einschlägigen Hygieneanforderungen ist zu sichern (§ 11 Abs. 1 Nr. 3, 9 und 10 HeimG); der Träger hat sicherzustellen,

dass die Zahl der Beschäftigten und ihre persönliche und fachliche Eignung für die von ihnen zu leistende Tätigkeit ausreicht (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 HeimG). Betreuende Tätigkeiten dürfen nur durch Fachkräfte oder unter angemessener Beteiligung von Fachkräften wahrgenommen werden; in Heimen mit pflegebedürftigen Bewohnern muss auch bei Nachtwachen mindestens eine Fachkraft ständig anwesend sein (§ 5 Abs. 1 HeimPersV).

Auf der Grundlage dieser Bestimmungen ist die Heimaufsicht berechtigt, Anforderungen an die personelle Ausstattung des Heimes zu stellen. Sie darf nach § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG auch bereits zur Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder zur Gefährdung des Wohls der Bewohner tätig werden, so dass es zur Rechtfertigung eines Eingreifens nicht des Nachweises eines konkret drohenden Missstandes oder gar von dessen Realisierung bedarf.⁴

Ausreichend ist, dass objektive Anhaltspunkte für bestehende Schwachpunkte, etwa für eine unzureichende personelle Ausstattung bestehen. Denn auch für die personelle Ausstattung eines Heimes, der aus der Sicht des Gesetzgebers herausragende Bedeutung zukommt, gilt, dass Mängel im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG nicht erst dann bestehen, wenn sie von den Heimbewohnern als solche empfunden werden. Sinn und Zweck der o. g. Regelungen ist es zu gewährleisten, dass zur Betreuung der Bewohner in einem Heim stets eine bestimmte Zahl fachlich geschulter und dem entsprechend kompetenter Betreuer anwesend ist, womit zugleich sichergestellt ist, dass schwierigere und deshalb eine bestimmte Sachkunde erfordernde Betreuungstätigkeiten fachgerecht durchgeführt werden können, fachlich nicht geschulte Betreuer zu jeder Zeit einen Ansprechpartner haben und insbe-

³ vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 11.05.2004 - 6 S 9/04 -; Brünner in: LPK-HeimG, 2. Auflage 2006, § 17 RdNr.14

⁴ vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 09.12.2002 - 14 S 451/02 -; Bay. VGH Ur. v. 20.06.2001 - 22 CS 01.966 -

sondere in Notsituationen ein sofortiges, der Lage angemessenes Reagieren erfolgen kann. **Deshalb schließt die Aufgabenstellung der Heimaufsichtsbehörde, einer Gefährdung des Wohls der Heimbewohner vorzubeugen, die Befugnis ein, sachverständige Stellungnahmen und allgemeine Erfahrungswerte über die personelle Mindestausstattung eines Heimes zu berücksichtigen und auf Grund dieser Erkenntnisse und hierauf aufbauender Entscheidungen einer Gefährdung des Wohls der Heimbewohner bereits im Ansatz entgegenzuwirken.**⁵

Es ist mithin unschädlich, dass § 5 Abs. 1 HeimPersV - der ohnehin nur Mindestanforderungen aufstellt - keinen bestimmten Schlüssel für den Umfang des Personaleinsatzes beim Betrieb eines Heimes vorschreibt. Denn die personellen Anforderungen für den Heimbetrieb der Klägerin ergeben sich nach dem oben Gesagten aus deren Verpflichtung, eine dem Alters- und Pflegebedürfnis der Heimbewohner entsprechende Betreuung und Versorgung zu gewährleisten. Anhaltspunkte zur Konkretisierung dieser Anforderungen lassen sich dem Kriterienkatalog des Sozialministeriums zur Durchführung des Heimgesetzes vom 19.03.2003 bzw. der Orientierungshilfe für die Heimaufsichtsbehörden in Baden-Württemberg (Stand: August 2006) entnehmen.

Die Kammer schließt sich insoweit der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg an: Danach kommt den darin gemachten Vorgaben zwar keine normative Bindungswirkung zu, sind diese jedoch unter Heranziehung von Sachverständigen und Anhörung der beteiligten Kreise erarbeitet worden. Da sie insoweit jedenfalls Ausdruck zentral ermittelten Sachverständes sind, können sie Anhaltspunkte für den im Allgemeinen un-

ter Außerachtlassung besonderer Gegebenheiten des Einzelfalls notwendigen pflegerischen Personalbedarf geben.⁶

Es besteht keine Veranlassung, diese Grundsätze nicht auch auf die - an die Stelle des Kriterienkatalogs vom 19.03.2003 getretene und insoweit inhaltsgleiche - Orientierungshilfe für die Heimaufsichtsbehörden in Baden-Württemberg (Stand: August 2006) zu übertragen. Zur Bestimmung des notwendigen Personalbedarfs kann sich die Heimaufsichtsbehörde mithin an Nr. 4.5 des Kriterienkatalogs bzw. der Orientierungshilfe orientieren. Danach muss im Tagesdienst in jeder Pflegeeinheit (in der Regel bis zu 25 Bewohner), auch an Wochenenden, Sonn- und Feiertagen, immer eine Fachkraft ständig anwesend sein. Für den Nachtdienst ist grundsätzlich eine Pflegefachkraft für bis zu 50 pflegebedürftige Bewohner notwendig. Abweichend hiervon können bei besonderen Bewohnerstrukturen (überwiegend schwerst pflegebedürftige Bewohner u. ä.) oder bei ungünstigen baulichen Gegebenheiten zusätzliche Fach- und Hilfskräfte erforderlich sein.

Legt man diese Vorgaben zugrunde, ist die auf die Tagesschichten bezogene Anordnung in Ziffer 2 des angefochtenen Bescheides nicht zu beanstanden. Der darin konkret geforderte Personaleinsatz an Fachkräften steht mit dem in dem Kriterienkatalog bzw. der Orientierungshilfe geforderten Personalbedarf in Einklang. Die Klägerin hat in ihrem Altenpflegeheim etwa gleich große, räumlich auf verschiedenen Stockwerken gelegene Pflegeeinheiten gebildet. Diese Wohnbereiche, auf die sich der geforderte Personaleinsatz in der Früh- und Spät-

⁵ vgl. zum Ganzen: VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 09.12.2002, a. a. O. m. w. N.

⁶ vgl. Beschl. v. 14.02.1989 - 10 S 2605/88 -: zum Kriterienkatalog des Sozialministeriums vom 10.08.1989; Beschl. v. 09.12.2002 - 14 S 451/02 -; v. 30.09.2003 - 14 S 2260/02; v. 11.05.2004: jeweils zum Kriterienkatalog des Sozialministeriums vom 19.03.2003

schicht bezieht, wiesen in der Vergangenheit und weisen - bis auf den Wohnbereich IV - aktuell mehr als 25 Bewohner auf; der Wohnbereich IV ist als geschlossener Wohnbereich ausgestaltet. Die Forderung nach einer ständigen Anwesenheit einer Fachkraft pro Wohnbereich erweist sich danach als sachgerecht. Soweit sich die Bemessung des Personaleinsatzes in der Anordnung der Beklagten dabei an einem „Wohnbereich“ ausrichtet, ist dies erkennbar dahin zu verstehen, dass damit ein Schlüssel für die notwendige Personalmindestausstattung vorgegeben wird. Die Verfügung beschreibt insoweit den Umfang des erforderlichen Personaleinsatzes und ist, was die tatsächlichen Arbeitsabläufe betrifft, auslegungsfähig, soweit nur die vorgeschriebene „Personaldichte“ erhalten bleibt. Die Klägerin ist daher nicht daran gehindert, ihren tatsächlichen Personaleinsatz auch an anderen Organisationseinheiten als an dem im Bescheid genannten „Wohnbereich“ auszurichten. Von einer willkürlichen Anordnung kann deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt keine Rede sein.⁷

Die Klägerin vermag auch mit ihrem Einwand, sie gewährleiste in ihrer Einrichtung durch einen wohnbereichsübergreifenden Einsatz von Fachkräften kombiniert mit einem Bereitschaftsplan eine hinreichende Pflege und Betreuung, nicht durchzudringen. Denn eine bloße Rufbereitschaft wird den vorgenannten Anforderungen jedenfalls dann nicht gerecht, wenn das Heim - wie im Falle der Klägerin - ganz überwiegend mit Bewohnern der Pflegestufe II und III, d. h. schwerst pflegebedürftigen Bewohnern, belegt ist.⁸

Die geforderte Anwesenheit von mindestens vier Fachkräften in der Nachschicht ist

bei Anwendung des Kriterienkataloges bzw. der Orientierungshilfe ebenfalls nicht zu beanstanden, soweit es den Zeitraum ab Zustellung der Verfügung (14.08.2002) bis 31.10.2006 betrifft. Die Zahl der Bewohner betrug in diesem Zeitraum stets mehr als 150 Bewohner: Im Bescheid vom 12.08.2002 ging die Beklagte von 187 Bewohnern aus; bei späteren Heimbegehungen befanden sich im Pflegeheim 172 (Nachschau durch die Heimaufsicht am 01.12.2003), 165 (Nachschau durch die Heimaufsicht zusammen mit dem MDK am 16.03.2004), 175 (Nachschau durch die Heimaufsicht am 03.11.2004) bzw. 156 Bewohner (Nachschau durch die Heimaufsicht am 02.08.2006); die Klägerin selbst ließ im gerichtlichen Verfahren in einer Stellungnahme vom 06.10.2005 vortragen, dass in ihrer Einrichtung durchschnittlich zwischen 170 - 180 pflegebedürftige Bewohner untergebracht seien. Die Forderung nach vier anwesenden Fachkräften steht daher mit Nr. 4.5 des Kriterienkatalogs bzw. der Orientierungshilfe in Einklang, wonach zur Nachtzeit der Einsatz einer Pflegefachkraft pro 50 Bewohner erforderlich ist. Diese Anforderung erscheint im Übrigen gerade im Falle der Klägerin als vernünftig und sachgerecht. Denn bei zwischen durchschnittlich 170 und 180 - überwiegend schwerst pflegebedürftigen - Bewohnern, die in verschiedenen Wohnbereichen auf verschiedenen Stockwerken leben, reicht die von § 5 Abs. 1 Satz 3 HeimPersV als (bloßes) Minimum vorgegebene eine Fachkraft bei weitem nicht aus, um auch im Notfall angemessen reagieren zu können. Im Gegenteil muss bei mehr als 50 Pflegebedürftigen jederzeit damit gerechnet werden, dass in mehr als einer Betreuungssituation das Fachwissen und die Fähigkeiten einer HelferIn oder einer ungelerten Kraft nicht ausreichen. Betriebliche Fortbildungen können hier eine qualifizierte dreijährige Fachausbildung nicht ersetzen; auch eine Rufbereitschaft genügt nicht.

⁷ vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 30.09.2003, a. a. O.

⁸ vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 26.06.2000 - 8 S 1287/00 -

Die Anordnungen unter Ziffer 2 des angefochtenen Bescheides lassen auch keinen Ermessensfehler erkennen.

Die Klägerin kann insbesondere nicht mit Erfolg geltend machen, die Beklagte habe sich ausschließlich am Kriterienkatalog bzw. der Orientierungshilfe orientiert und keine Alternativen hierzu geprüft. Es ist zwar zutreffend, dass die Heimträger nicht uneingeschränkt an die Anforderungen des Kriterienkatalogs bzw. der Orientierungshilfe gebunden sind, sondern auch andere Wege zur Sicherstellung der geforderten personellen Ausstattung des Heims begehen können, sofern diese den Anforderungen des Kriterienkatalogs bzw. der Orientierungshilfe gleichwertig sind.⁹

Allerdings muss sich die Heimaufsicht nicht von sich aus auf die Suche nach entsprechenden alternativen Möglichkeiten begeben. Vielmehr ist es am Heimträger, ein glaubhaftes und hinreichend bestimmtes Austauschgebot, durch dessen Ausführung auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden, zu unterbreiten. Dies ist von Seiten der Klägerin bis zum heutigen Tag nicht geschehen. Der pauschale Hinweis des Klägerbevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung auf die „faktische Handhabung“ des Personaleinsatzes genügt hierfür nicht. Insoweit unterscheidet sich der vorliegende Sachverhalt von dem Sachverhalt, den das Verwaltungsgericht Karlsruhe im Urteil vom 21.06.2005 (a. a. O.) zu bewerten hatte: Die dortige Klägerin hatte im Verwaltungsverfahren - anders als die Klägerin im vorliegenden Verfahren - konkret vorgeschlagen, dass sie in der Nachtschicht anstelle der zwei von der Heimaufsicht geforderten Pflegefachkräfte eine Fachkraft und zwei Pflegehelferinnen einsetzen wolle.

Schließlich kann sich die Klägerin gegen die Anordnungen der Beklagten nicht

mit dem Argument wehren, sie könne diese mit dem vorhandenen Personal nicht umsetzen, und die Einstellung weiterer Fachkräfte über die Personalschlüssel der LQV hinaus werde von der Kostenträgerseite nicht bezahlt.

Es bestehen bereits Zweifel daran, dass der von der Beklagten geforderte Personaleinsatz tatsächlich nicht mit dem vorhandenen Personal bewerkstelligt werden kann. Denn die Klägerin hat ihre dahin gehende Behauptung, obgleich die Verfügung vor mehr als vier Jahren erlassen worden ist, erstmals in der mündlichen Verhandlung aufgestellt und nicht weiter substantiiert. Jedenfalls - und dies ist letztlich entscheidend - ist die nach dem Heimgesetz und der Heimpersonalverordnung notwendige Gewährleistung der pflegerischen Betreuung erfolgsbezogen zu verstehen. Beeinträchtigungen des Wohls von Heimbewohnern durch Unterschreitung des erforderlichen Pflegefachpersonals können deshalb nicht hingenommen werden, nur weil der Betreiber zu einer sachgerechten Betreuung - auf Grund der Marktsituation oder aus sonstigen Gründen - kostenmäßig nicht in der Lage ist, er sich verkalkuliert oder finanziell übernommen hat.¹⁰

2. Die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 6 des angefochtenen Bescheides beruht auf §§ 19f., 23 LVwVG und ist rechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.

Die Verfügung der Beklagten ist auch insoweit formell rechtmäßig ergangen. Die Beklagte ist nach § 4 Abs. 1 LVwVG als Erlassbehörde der Anordnungen unter Ziffer 2 des angefochtenen Bescheides auch für deren Vollstreckung zuständig. Einer Anhörung der Klägerin bedurfte es insoweit nicht (vgl. § 28 Abs. 2 Nr. 5 LVwVfG). Das Schriftformerfordernis nach § 20 Abs. 1 Satz 1 LVwVG ist ge-

⁹ vgl. VG Karlsruhe, Urt. v. 21.06.2005 - 6 K 2815/04 -

¹⁰ vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 14.02.1989 - 10 S 2605/88 -; VG Karlsruhe, Urt. v. 10.03.2006 - 1 K 85/06 -

wahrt, die Verbindung mit der zu vollstreckenden Grundverfügung nach § 20 Abs. 2 LVwVG zulässig.

Die materiellen Voraussetzungen der Rechtsgrundlage sind ebenfalls erfüllt. Gemäß § 2 LVwVG dürfen Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung erst durchgeführt werden, wenn der durchzusetzende Verwaltungsakt unanfechtbar geworden ist (Nr. 1) oder ein Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung hat (Nr. 2). Vorliegend war jedenfalls aufgrund der wirksamen Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit die Vollstreckung zulässig. Die der Klägerin auf den Zeitpunkt der „Zustellung dieser Entscheidung“, d. h. der Verfügung vom 12.08.2002, gesetzte Frist zur Erfüllung der Verpflichtungen ist hinreichend bestimmt (§ 37 Abs. 1 LVwVfG). Sie erweist sich auch nicht als unangemessen im Sinne des § 20 Abs. 1 Satz 2 LVwVG, weil das öffentliche Interesse an einer dem Alters- und Pflegebedürfnis der Heimbewohner entsprechenden Betreuung und Versorgung eine sofortige Durchsetzung der der Klägerin aufgegebenen Verpflichtungen gebot. Im Übrigen wäre ein etwaiger Verstoß gegen das Gebot einer angemessenen Frist dadurch geheilt worden, dass die Beklagte mit der (erstmaligen) Festsetzung eines Zwangsgeldes mehr als zwei Jahre zugewartet hat.¹¹

Die Zwangsgeldandrohung begegnet auch im Hinblick auf § 20 Abs. 3 Satz 2 LVwVG keinen rechtlichen Bedenken. Danach ist die Behörde zwar nicht befugt, in ein und derselben Verfügung eine völlig ungewisse, weil vom zukünftigen Verhalten des Vollstreckungsschuldners abhängige Zahl von Zwangsmitteln solange anzudrohen, bis der Vollstreckungsschuldner den zu vollziehenden Verwaltungsakt erfüllt. Auch erlaubt das LVwVG nicht, zur Vollstreckung eines Verwaltungsakts, der zu einer Handlung verpflichtet, ein Zwangsgeld „für jeden Fall der Zuwider-

handlung“ anzudrohen. Vor einer erneuten Anwendung eines Zwangsmittels ist vielmehr eine erneute Androhung erforderlich. Der Androhung mehrerer Zwangsmittel zur Durchsetzung mehrerer sachlich oder zeitlich zu unterscheidender Handlungspflichten steht dies jedoch nicht entgegen.¹²

So liegt der Fall hier: Die Beklagte hat der Klägerin aufgegeben, ab der Zustellung ihrer Verfügung zu gewährleisten, dass in jedem Wohnbereich sowohl in der Früh- als auch in der Spätschicht mindestens eine Fachkraft und im gesamten Pflegezentrum in jeder Nachtschicht mindestens vier Fachkräfte ständig anwesend sind. Die Beklagte ist somit nicht zu einer einmaligen Handlung, sondern zu mehreren sachlich getrennten und zeitlich aufeinander folgenden Handlungen verpflichtet worden. Dies zeigen auch die späteren Zwangsgeldfestsetzungen der Beklagten in den Bescheiden vom 15.02.2005 und vom 30.10.2006, die jeweils an verschiedene Schichten und damit an verschiedene Zeiträume anknüpfen. Der Bescheid vom 12.08.2002 enthält in Ziffer 6 folglich nicht die (unzulässige) Androhung mehrerer Zwangsmittel zur Erfüllung derselben Handlung, sondern die (zulässige) Androhung je eines Zwangsmittels zur Durchsetzung der in Bezug auf die Besetzung der Tages- und Nachtschichten mit Fachkräften stets aufs Neue auftretenden Verpflichtung der Klägerin.

Schließlich sind auch Ermessensfehler weder dargetan noch ersichtlich. Die Auswahl des Zwangsgeldes als Zwangsmittel (§ 19 Abs. 1 Nr.1 LVwVG) ist nicht zu beanstanden. Eine Handlungspflicht kann in der Regel mit Zwangsgeldern oder im Wege der Ersatzvornahme vollstreckt werden, wobei aus dem Verhältnismäßigkeits-

¹¹ vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 21.01.1976 - III 818/75 -

¹² vgl. zum Ganzen: VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 16.09.1994 - 8 S 1764/94 -, m. w. N.

grundsatz kein genereller Vorrang des einen oder anderen Zwangsmittels folgt.¹³

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist auch im übrigen gewahrt. Insbesondere ist das angedrohte Zwangsgeld mit 500,00 EUR für jede nicht anwesende Fachkraft angemessen im Sinne des § 19 Abs. 3 LVwVG.

Die Gebührenfestsetzung in Ziffer beruht rechtsfehlerfrei auf §§ 1, 3, 4 Abs. 1 Nr. 1 des Landesgebührengesetzes (LGebG) vom 21. März 1961 (GBl. S. 59), i. d. F. vom 29. Juni 1998 (GBl. S. 358).

3. Der Bescheid vom 12.08.2002 ist hingegen hinsichtlich Ziffer 2 insoweit rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, als hierin auch für den Zeitraum vom 01.11.2006 bis 31.01.2007 verlangt wurde, dass im gesamten Pflegezentrum in jeder Nachtschicht mindestens vier Fachkräfte ständig anwesend sind. Er war daher in diesem Umfang aufzuheben.

Bei der Anordnung der Beklagten zu gewährleisten, dass im gesamten Pflegezentrum in jeder Nachtschicht mindestens vier Fachkräfte ständig anwesend sind, handelt es sich um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung; der Klägerin wird stets aufs Neue aufgegeben, die Nachtdienste mit mindestens vier Pflegefachkräften zu besetzen. Die Beklagte hat daher den Verwaltungsakt unter Kontrolle zu halten und die personellen Maßnahmen anzupassen, wenn eine wesentliche Änderung der Verhältnisse, etwa was die Zahl und den Pflegebedarf der Heimbewohner betrifft, eingetreten ist.¹⁴

Diesem Erfordernis ist die Beklagte für den Zeitraum vom 01.11.2006 bis

31.01.2007, in dem die Zahl der Heimbewohner im Pflegeheim der Klägerin weniger als 151 betrug, nicht nachgekommen.

Die Anordnung zur Besetzung der Nachtschichten orientiert sich am Kriterienkatalog des Sozialministeriums zur Durchführung des Heimgesetzes vom 19.03.2003 bzw. der Orientierungshilfe für die Heimaufsichtsbehörden in Baden-Württemberg (Stand: August 2006). Danach ist für den Nachtdienst grundsätzlich eine Pflegefachkraft für bis zu 50 pflegebedürftige Bewohner notwendig (vgl. Nr. 4.5). Anordnungen zur Umsetzung dieser Vorgabe kann die Heimaufsicht entweder „statisch“, d. h. bezogen auf die zum Erlasszeitpunkt aktuelle Bewohnerzahl des Pflegeheims, oder „dynamisch“, d. h. bezogen auf jeweils angefangene 50 Bewohner, verfügen. Wählt die Heimaufsicht die erste Variante, muss sie einer maßgeblichen Änderung der Heimbewohnerzahl durch Änderung der Verfügung Rechnung tragen. Vorliegend hat die Beklagte hinsichtlich der Besetzung des Nachtdienstes eine statische Anordnung erlassen. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des verfügenden Teils des Bescheides vom 12.08.2002, der sich zum einen an der zum Erlasszeitpunkt aktuellen Bewohnerzahl („derzeit 187 Bewohner“) orientiert und zum anderen bezogen auf das gesamte Pflegezentrum eindeutig die Anwesenheit von „mindestens vier Fachkräften“ je Nachtschicht vorschreibt. Dass sich - wie der Beklagtenvertreter meint - die gestellte Anforderung an die Besetzung des Nachtdienstes auf drei anwesende Fachkräfte reduzieren würde, sobald die Zahl der Heimbewohner auf unter 151 absinkt, kann der Anordnung dagegen nicht entnommen werden. Eine entsprechende „Dynamisierung“ lässt auch der - den Bescheid der Beklagten vom 12.08.2002 gestaltende (vgl. § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) - Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Tübingen vom 10.02.2005 nicht erkennen. Die Beklagte war daher gehalten, auf ein dauerhaftes Absinken der Heimbewohnerzahl unter 151 durch An-

¹³ vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 04.12.2003 - 5 S 2781/02 -, VBIBW 2004, 226

¹⁴ vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 09.12.2002 - 14 S 451/02 -

passung der Anordnung zu reagieren. Dem ist sie für den Zeitraum vom 01.11.2006 bis 31.01.2007 nicht nachgekommen. Wie sich dem Gutachten des MDK über die am 05.10.2006 in Abstimmung mit der Heimaufsicht durchgeführte Heimbegehung ergibt, waren am Prüfungstag im Heim 148 Plätze belegt; auch die ca. 2 Monate zuvor, am 02.08.2006, erfolgte Heimbegehung ließ in der Tendenz ein Absinken der Heimbewohnerzahl (damals 156) erkennen; zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung am 31.01.2007 befanden sich nach dem unwidersprochenen Vortrag der Klägerin noch 139 Bewohner im Heim. Der Prüfbericht der MDK vom 11.10.2006 wurde der Heimaufsicht der Beklagten übersandt. Die Beklagte war danach in die Lage versetzt, nach erforderlicher Rücksprache mit der Klägerin und kurzer Überlegungs- und Entscheidungsfrist jedenfalls mit Wirkung zum 01.11.2006 eine Anpassung der Anordnung vorzunehmen. Tatsächlich hat sie auf die Änderung der Verhältnisse jedoch erst in der mündlichen Verhandlung am 31.01.2007 reagiert und ihren Bescheid vom 12.08.2002 in Ziffer 2 hinsichtlich der Nachtschichtbesetzung nunmehr dynamisch, bezogen auf jeweils angefangene 50 Bewohner, gestaltet. Für den Zeitraum 01.11.2006 bis 31.01.2007 erweist sich die Anordnung deshalb als rechtswidrig und unterliegt der Aufhebung.

Trotz des teilweisen Unterliegens der Beklagten hat die Kammer die Kosten des Verfahrens gemäß § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO ganz der Klägerin auferlegt. Denn

die Beklagte ist nur zu einem geringen Teil unterlegen, der sich kostenmäßig nicht auswirkt. Die Kammer hatte keine Veranlassung, das Urteil hinsichtlich der Kosten für vorläufig vollstreckbar zu erklären (§ 167 Abs. 2 VwGO).

Die Berufung war nach § 124a Abs.1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr.3 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Die Rechtsstreitigkeit wirft die rechtliche und im Sinne der Rechtseinheit in einem Hauptsacheverfahren klärungsbedürftige Frage auf, ob sich der Träger eines Pflegeheims auf den Verfahrensmangel einer unterbliebenen Herstellung des Einvernehmens mit den Kostenträgern nach § 17 Abs. 2 und 3 HeimG berufen kann, wenn sich Anordnungen der Heimaufsicht vergütungserhöhend auswirken können. Die Entscheidung hierüber liegt aus Gründen der Rechtssicherheit und der Fortbildung des Rechts im allgemeinen Interesse, da die klärungsbedürftige Frage über den Einzelfall hinauswirkt.

(...)

© IQB 2009

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

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