

Die Personalvorgaben in den Landesheimrechten beispielsweise, werden als erforderlich angesehen, um eine am aktuellen Stand der fachlichen Erkenntnisse orientierte Pflege und Betreuung sicherzustellen. In dieser Folge ist nach Auffassung des BVerwG ohne ausreichendes Fachpersonal eine gute Qualität in der Leistungserbringung nicht möglich und eine Unterschreitung der personellen Anforderungen als ordnungsrechtlicher Mangel einzustufen.⁵¹ Danach sind die Anforderungen an den Einrichtungsträger, wie sie in den Landesheimrechten niedergelegt sind, Ausdruck der fachlichen Erkenntnisse.

In baulicher Hinsicht finden die fachlichen Erkenntnisse Niederschlag in den entsprechenden DIN-Normen (zB für „barrierefreies Bauen, Wohnungen“ – DIN 18040-2; oder die Qualitätsanforderungen an Anbieter der Wohnform „Betreutes Wohnen für ältere Menschen“ – DIN 77800), die zwar von sich aus keine unmittelbare Bindungswirkung im Ordnungsrecht entfalten, in einzelnen landesrechtlichen Vorschriften aber ausdrücklich in Bezug genommen werden und folglich Bindungswirkung in dem jeweiligen Landesrecht erhalten haben (vgl. zB § 12 AVPfleWoqG BY; § 11 Abs. 2 HGBP AV).

5. Schutz vor Gewalt. Die „Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen“, auf die die Mehrzahl der Landesheimrechte im Zusammenhang mit dem Zweck des Heimrechts Bezug nehmen, versteht den Schutz der Bewohner umfassend (Art. 2 der Charta). Der Gewaltschutz betrifft sowohl die körperliche und seelische Unversehrtheit und reicht vom groben Anfassen bis hin zum Schlagen, (sexuellem) Missbrauch und der Freiheitsentziehung. Auch das Unterlassen etwa in Form von Vernachlässigung (unzureichende Versorgung mit Speisen), Vorenthaltung erforderlicher Hilfe (pflegerische oder betreuende Maßnahmen, Gabe von Arzneimitteln, Hinzuziehung von Ärzten etc) oder das Aussetzen in eine hilflose Lage (unzumutbare Sonneneinwirkung, Kälte oder unzureichende Kleidung). Der Schutz richtet sich jedoch nicht nur im Verhältnis zwischen Bewohner und Einrichtungsträger bzw. deren Mitarbeitenden, sondern betrifft auch Gewalteinwirkungen zwischen den Bewohnern untereinander sowie im Verhältnis zu Dritten (Angehörigen, Betreuern etc). Erreicht wird dieser Schutz insbesondere durch die Befugnis der Aufsichtsbehörden, geeignete Anordnungen zu erlassen, soweit entsprechende Verstöße festgestellt wurden. Für einen effektiven Schutz der Bewohner ist die Kenntnisnahme der Behörden über entsprechende Vorfälle unerlässlich, der durch die (in der Regel jährlichen) Regelprüfungen nicht erreicht werden kann. Auch aus diesem Grund sehen einige Landesheimrechte Mitteilungspflichten der Einrichtungsträger gegenüber der Heimaufsicht bei Kenntnisnahme oder dem Verdacht von Gewalteinwirkungen oder Missbrauch vor (s. → Rn. 253 ff.), deren Unterlassung eine Ordnungswidrigkeit darstellt und Bußgelder zur Folge haben können.

In Bayern wurden entsprechende Anzeigepflichten von solchen Verdachtsfällen erstmals 2023 in Art. 4 Abs. 6 BayPfleWoqG normiert und als Ordnungswidrigkeit (Art. 23 Abs. 2 Nr. 2 BayPfleWoqG) eingestuft. Begründet wurde dies mit dem Zweck, frühzeitig in einen Austausch zwischen Heimaufsicht und dem Einrichtungsträger bzw. der ambulanten Wohnform zu treten, um gezielt beraten zu können oder eine anlassbezogene Prüfung durchzuführen.

In Schleswig-Holstein wurde daneben ein landesweites „Krisentelefon“ etabliert, das eine niedrigschwellige Mitteilungsmöglichkeit zur Meldung von Gewalteinwirkungen schafft (§ 4 SbstG SH).

⁵¹ Vgl. BVerwG 11.8.2020 – 3 BN 1/19, NVwZ-RR 2020, 979 (980 f.), zum WTPG BW.

In Thüringen ist speziell zum Schutz von Frauen vor Gewalt eine Hinwirkungspflicht der Einrichtungsträger geregelt, eine Frauenbeauftragte zu wählen, die Ansprechpartnerin und Beraterin von Bewohnerinnen insbesondere bei psychischer oder körperlicher Gewalterfahrung oder sexueller Belästigung ist (§ 7 Abs. 4 ThürWTG). Vergleichbare Regelungen finden sich ua auch in Bremen (§ 13 Abs. 10 BremWoBeG) und Nordrhein-Westfalen (§ 22 Abs. 3 WTG NRW).

Der präventive Schutz durch die Mitteilungspflicht bloßer Verdachtsfälle wird ergänzt durch Vorhalte- und teilweise Vorlagepflichten der Einrichtungsträger in Bezug auf Gewaltschutzkonzepte (zB § 11 Nr. 4a HmbWBG, § 8 Abs. 1 WTG NRW, § 9 Abs. 2 Nr. 1 HGBP), die entsprechende Vorfälle verhindern und bei Bekanntwerden einen sachgerechten Umgang sicherstellen sollen.

- 20 6. Sicherung der Verbraucherschutzrechte.** Obwohl bereits das WBVG als besonderes Verbraucherschutzrecht für die Wohnformen geschaffen wurde, die in vielen Fällen auch vom Anwendungsbereich des Heimordnungsrechts erfasst sind, heben die Landesgesetzgeber die Bedeutung des Verbraucherschutzes hervor, indem sie es auch ordnungsrechtlich verankern und erweitern (kritisch hierzu bereits oben → Rn. 4). In den jeweiligen Landesheimgesetzen kommt dies ua durch Informationspflichten über die **Preisgestaltung und Kosten** (zB § 6 Abs. 1 Nr. 1 WTPG BW; § 10 Abs. 1 Nr. 1 BremWoBeG; § 8 Abs. 1 Nr. 1 SächsWTG) oder bestehende **Beratungs- und Beschwerdestellen** (zB Art. 6 Nr. 2 BayPfleWoqG; § 12 WTG Berlin; § 3 Abs. 2 HGBP; § 8 Abs. 2 Nr. 8 BbgPBWoG; § 6 Abs. 1 Nr. 2 WTG NRW; § 6 Abs. 1 Nr. 2 LHeimGS; § 8 Abs. 1 Nr. 4 WTG-LSA) zum Ausdruck. Eine Ausweitung des Verbraucherschutzes im Verhältnis zu den zivilrechtlichen Regelungen im WBVG ist etwa in den **Dokumentationspflichten und den Einsichtsrechten** (zB § 6 Abs. 1 Nr. 1 WTPG BW; § 10 WTG Berlin; § 15 BbgPBWoG; § 10 LTWG RP), kostenlosen **Erstgesprächen und Besichtigungsrechten** (zB §§ 7, 15 und 21 HmbWBG) sowie der **Veröffentlichungspflicht** von ordnungsrechtlichen Prüfergebnissen in der Einrichtung (zB Art. 17b Abs. 3 BayPfleWoqG; § 13 Abs. 3 EQG M-V; § 17 HGBP; § 6 Abs. 1 Nr. 3 WTG NRW; § 18 SbStG SH) zu sehen.

- 21 7. Zusammenarbeit zwischen den Leistungsanbietern, Behörden und Kostenträgern.** Der Schutz der Bewohner soll durch eine verbesserte Zusammenarbeit der beteiligten Akteure (Leistungserbringer, Leistungsträger und Aufsichtsbehörden) erreicht und gesichert werden, weshalb sie in den meisten Ländern als konkreter Gesetzeszweck benannt wird.

In den jeweiligen Heimgesetzen und Ausführungsverordnungen wird diese Zusammenarbeit durch Einzelregelungen konkretisiert (s. hierzu → Rn. 338 ff.). Diese Regelungen umfassen insbesondere den Austausch von Erkenntnissen aus (ordnungs- und leistungsrechtlichen) Prüfungen zwischen den Aufsichtsbehörden, Leistungsträgern (insb. Kranken-, Pflege-, Eingliederungs- und Sozialhilfeträger) und sonstigen Prüfinstitutionen untereinander (zB Medizinischer Dienst im Gesundheitswesen), wie auch den Austausch zwischen der Fachabteilungen innerhalb derselben Behörde (zB Information der Heimaufsicht an das Gesundheitsamt über Hygienemängel, an die Gewerbeaufsicht bei Verdacht der Unzuverlässigkeit der Geschäftsführung oder an das Bauamt wegen Verletzung von Brandschutzvorgaben). Ziel ist neben einer koordinierten und damit effektiveren Gefahrenabwehr auch der Abbau von Doppelprüfungen und die Koordinierung von Maßnahmen zur Qualitätssicherung. Einzelne Bundesländer institutionalisieren diese Zusam-

menarbeit, indem sie die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft vorschreiben, die teilweise auch eine Berichtspflicht über ihre Tätigkeit haben (ua § 21 HGBB, § 15 NuWG, § 18 LHeimGS, § 19 SbStG SH). Die Anzeige-, Mitteilungs- und Auskunftspflichten der Einrichtungsträger (→ Rn. 235 ff.) sind ebenfalls Bestandteil dieser Zweckbestimmung, da hierdurch die Transparenz gefördert und frühzeitig in Austausch zwischen Einrichtungsträger und Heimaufsicht getreten werden kann, um etwaige Rechtsverstöße aufzuklären bzw. zu vermeiden und gezielt Beratungen in Anspruch nehmen zu können.

8. Sicherung der Rechte von Menschen mit Behinderung. Eine hervor- **22**
gehobene Stellung in der Zwecksetzung der Landesheimrechte nimmt der Schutz und die Förderung von Menschen mit Behinderung ein. Den besonderen Schutz ihrer Interessen und Bedürfnisse sowie die Durchsetzung des Rechts auf Teilhabe wird in den meisten Landesheimgesetzen ausdrücklich als Zweck umschrieben. Hierzu wird vereinzelt auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (**UN-Behindertenrechtskonvention**) Bezug genommen (ua § 1 Abs. 2 WTPG BW, § 1 Abs. 2 WTG Berlin, § 2 Abs. 2 LHeimGS, § 1 Abs. 2 WTG LSA, § 2 Abs. 5 SbStG).

Die UN-Behindertenrechtskonvention wurde mit dem Gesetz zu dem „Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, vom 21. 12. 2008“ ratifiziert⁵² und hat seither in Deutschland unmittelbar Gesetzesgeltung.

Zweck dieses Übereinkommens ist nach seinem Artikel 1, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten sowie die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern. Die Vertragsstaaten verpflichten sich darin, dem Schutzzweck der UN-Behindertenrechtskonvention durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen und das Handeln staatlicher Behörden hieran auszurichten.

Auch mit der Einbeziehung der Teilhabe in die Gesetzesbezeichnung (zB das „Gesetz für unterstützende Wohnformen, Teilhabe und Pflege“ (WTGP BW), das „Gesetz über Selbstbestimmung und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen“ (WTG Berlin) oder das „Thüringer Wohn- und Teilhabegesetz“ (ThürWTG) wird diesem Schutzauftrag besondere Bedeutung verliehen. Unabhängig der Formulierungen in den Gesetzen oder den Ausführungsverordnungen, bringen die Landesgesetz- und Verordnungsgeber in ihren jeweiligen Begründungen den besonderen Schutzauftrag gegenüber Menschen mit Behinderung zum Ausdruck.

So wird in den Erläuterungen zu § 1 Abs. 2 WTG LSA vom Landesgesetzgeber festgehalten: „Mit der Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen werden richtungweisende Leitbilder umschrieben, welche künftig prägend und sinnstiftend für den Lebensalltag in stationären Einrichtungen und sonstigen nicht selbst-organisierten Wohnformen sein sollen und von den Trägern – je nach Ausrichtung der Einrichtung oder Wohnform – im Rahmen der von ihnen nach § 11 Abs. 3 Nr. 13 und § 12 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 vorzulegenden Konzeption oder dem nach § 18 Abs. 2 Nr. 5 vorzulegenden Leistungsangebot zu berücksichtigen sind.“

⁵² BGBl. II 2008 1419.

Umgesetzt wird das ordnungsrechtlich geschützte Recht auf Teilhabe ua mit der Ausdifferenzierung der Regelungen über Wohnformen für Menschen mit Pflegebedarf einerseits und Menschen mit Behinderung andererseits sowie konkreten Vorgaben an die Einrichtungsträger zur Sicherstellung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft (zB § 16 WTG Berlin, §§ 9 f. WTG LSA, § 2 Abs. 3 SbStG SH). Der Schutzauftrag des Staates aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG (Verbot unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung wegen Behinderung) findet durch diese Regelungen seine ordnungsrechtliche Ausprägung für Bewohner in besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe. Der Schutzauftrag, dem die Länder im Heimordnungsrecht durch die vorgenannten Regelungen nachgekommen sind, befreit die Landesgesetzgeber jedoch nicht von einer weitergehenden Gewährung effektiven Schutzes von Menschen mit Behinderung. Das BVerfG hat in einer Entscheidung vom 16.12.2021⁵³ klargestellt, dass sich in bestimmten Konstellationen ausgeprägter Schutzbedürftigkeit, Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG zu einer konkreten **Schutzpflicht** verdichten kann. Dazu gehören etwa gezielte, als Angriff auf die Menschenwürde zu wertende Ausgrenzung von Personen wegen einer Behinderung, eine mit der Benachteiligung wegen Behinderung einhergehende Gefahr für hochrangige grundrechtlich geschützte Rechtsgüter, wie das Leben, oder Situationen struktureller Ungleichheit. In diesen Fällen besteht eine aktive Handlungsverpflichtung der Aufsichtsbehörden bzw. der Landesgesetzgeber, um einen effektiven Schutz der Betroffenen sicherzustellen.

- 23 9. Ermöglichung eines würdevollen Sterbens.** Der in einigen Landesgesetzen ausdrücklich geregelte Schutz des Sterbens in Würde (zB § 1 Abs. 1 Nr. 8 WTPG BW, § 1 Abs. 1 Nr. 7 WTG Berlin, § 1 Abs. 4 Nr. 9 WTG NRW), stellt eine Ausprägung des bereits oben beschriebenen Schutzes der Menschenwürde dar (→ Rn. 15), die von Art. 1 Abs. 1 GG umfasst ist.⁵⁴ Dieser Schutz reicht von der Verpflichtung Maßnahmen und Mittel gegen Schmerzen und andere belastende Symptome anzuwenden, psychologische oder seelsorgerische Sterbegleitung zu ermöglichen, bis hin zur Wahrung selbst bestimmen zu können, ob und in welchem Ausmaß eine Behandlung oder lebensverlängernde Maßnahmen angesichts des nahenden Todes begonnen, fortgeführt oder unterlassen werden (vgl. Art. 8 der Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen). Das umfasst auch die Berücksichtigung der Patientenverfügung, wobei an die Ermittlung des freien Willens hohe Anforderungen zu stellen sind.⁵⁵ Der Anspruch auf Ermöglichung einer Selbsttötung in der gewünschten Art und Weise ist hingegen nicht umfasst.⁵⁶ Eine praxisgerechte Umsetzung dieser Verfassungsgrundsätze stellt für Einrichtungsträger, Aufsichtsbehörden und behandelnde Ärzte im Pflegealltag eine Herausforderung dar, die nur durch enge und transparente Zusammenarbeit lösbar ist. Das von diesem Schutzzweck ebenso umfasste

⁵³ Az. 1 BvR 1541/20, NVwZ 2022, 139; wirksamer Schutz vor Benachteiligung von Menschen mit einer Behinderung bei der Entscheidung über die Zuteilung intensivmedizinischer Ressourcen – Triage.

⁵⁴ Vgl. BVerfG 26.2.2020 – 2 BvR 2347/15, NJW 2020, 905.

⁵⁵ Vgl. BVerfG 26.7.2016 – 1 BvL 8/15, NJW 2017, 53; nach dem BVerfG folgt aus der Schutzpflicht gem. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, dass dort, wo diese Ermittlung nicht möglich ist, als letztes Mittel ein krankheitsbedingt entgegenstehender natürlicher Wille überwunden werden kann.

⁵⁶ Vgl. OVG Münster 2.2.2022 – 9 A 146/21, BeckRS 2022, 1147.

Recht auf Ermöglichung der Palliativversorgung in den Einrichtungen, komplettiert ordnungsrechtlich das infolge des Hospiz- und Palliativgesetzes vom 1.12.2025⁵⁷ ausgeweitete Leistungsrecht und Leistungserbringungsrecht (zB das Recht der Einrichtungsträger eine gesundheitliche Versorgungsplanung für die letzte Lebensphase anzubieten, § 132g Abs. 1 S. 1 SGB V). Die strukturelle Umsetzung in den Landesheimgesetzen wird unter anderem durch die Anforderungen an den Betrieb einer Einrichtung, die eine Sterbebegleitung ermöglichen soll (zB § 10 Abs. 3 Nr. 3 WTPG BW, § 8 Abs. 2 Nr. 6 BbgPBWoG) und die Vorkhaltung von sog. „Ausweich- bzw. Krisenzimmern“ oder „Abschiedsräumen“ (zB § 13 S. 3 AVPfleWoqG BY, § 4 Abs. 2 WTG-BauV Berlin, § 4 Abs. 6 LWTGDVO RP) sichergestellt, soweit in den Einrichtungen Mehrbettzimmer vorgehalten werden.

V. Umsetzung und Wirkung

Der mit dem Heimordnungsrecht bezweckte Schutz, wie er in den einzelnen Landesheimrechten zum Ausdruck kommt, hat sich daran messen zu lassen, wie er normativ und in der Praxis umgesetzt wird. Das beginnt bereits damit, wie der **Schutzauftrag** ordnungsrechtlich ausgestaltet ist. Für einen effektiven Schutz der Bewohner kann dieser Auftrag nur weit zu verstehen sein und muss alle Personen, strukturelle Gegebenheiten und Einflüsse erfassen, denen die Bewohner der vom Anwendungsbereich erfassten Wohnformen ausgesetzt sind. Der weit überwiegende Regelungsbereich betrifft qualitative und strukturelle Vorgaben der Leistungserbringung in den Einrichtungen und richtet sich damit an die Leistungserbringer und Einrichtungsträger. Zur Durchsetzung sind die jeweiligen Aufsichtsbehörden beauftragt (s. hierzu → Rn. 328 ff.). Demgegenüber haben jedoch auch die Aufsichtsbehörden selbst den Schutzzweck der Landesheimrechte und die Grundrechte der Bewohner zu achten. Im Rahmen der Einrichtungsprüfungen und der Anordnung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen ist stets der Schutzauftrag im Blick zu behalten.⁵⁸ Das betrifft insbesondere die Achtung der Würde und Selbstbestimmung der Bewohner. Behördliche Anordnungen gegenüber Einrichtungsträgern, die diesem Schutzzweck entgegenstehen oder in die Grundrechte der Bewohner eingreifen, etwa weil sie die Selbstbestimmung des Bewohners zuwiderlaufen, sind rechtswidrig und daher zu unterlassen. So kann es keinen heimrechtlichen Mangel darstellen, wenn der Einrichtungsträger im Rahmen der Leistungserbringung den Willen eines Bewohners berücksichtigt (zB vormittags im Schlafanzug frühstücken lässt oder die morgendliche Körperpflege erst am späten Vormittag plant, ein Seitengitter einsetzt, weil dies dem Bewohner nach eigener Aussage ein Sicherheitsgefühl gibt oder die Unterstützungsleistungen beim Toilettengang oder der Grundpflege nach seinem Willen auf das Notwendigste beschränkt wird). Diese in der Praxis schwer abgrenzbaren Fälle zwischen Bewohnerschutz und Selbstbestimmung, setzt eine einzelfallbezogene und die Gesamtumstände zu berücksichtigende Abwägung voraus, die vom Einrichtungsträger im Pflegealltag zu treffen und bei behördlichen Maßnahmen stets zu berücksichtigen sind. Angesichts dieser einzelfallbezogenen Entscheidungen ist den Leistungserbringern ein **Beurteilungsspiel-**

⁵⁷ BGBl. I 2015, 2114.

⁵⁸ Vgl. VGH München 9.1.2019 – 12 CS 18.2658, BeckRS 2019, 12 (Rn. 71, hier im Rahmen einer Betriebsuntersagung).

raum dahingehend zugestehen, ob die Entscheidung in der konkreten Situation vertretbar war.⁵⁹

- 25 Die sich aus dem Schutzzweck ergebenden Pflichten der Leistungsanbieter unterliegen jedoch einer **Begrenzung**. Sie sind einerseits auf gebotene Maßnahmen begrenzt und finden ihre Schranken in dem für das Pflege- und Betreuungspersonal und den Einrichtungsträger Zumutbare. Diese in der zivilrechtlichen Rechtsprechung aufgestellten Grenzen der Haftung von Einrichtungsträgern, die vom finanziellen und personellen Aufwand des Einrichtungsträgers und im Vergleich zu anderen Einrichtungen aufgestellt wurden,⁶⁰ sind auf das Ordnungsrecht zwar nicht ohne Weiteres übertragbar. Gleichwohl enthalten sie sachgerechte Orientierungsmaßstäbe für Pflichten der Einrichtungsträger, die auch für das Ordnungsrecht herangezogen werden können.

Mit Verweis auf das HeimG umschrieb der BGH die Verpflichtungen von Einrichtungsträgern wie folgt:⁶¹

„Diese Pflichten sind allerdings begrenzt auf die in Pflegeheimen üblichen Maßnahmen, die mit einem vernünftigen finanziellen und personellen Aufwand realisierbar sind.⁶² Maßstab müssen das Erforderliche und das für die Heimbewohner und das Pflegepersonal Zumutbare sein.⁶³ Dabei ist insbesondere auch zu beachten, dass beim Wohnen in einem Heim die Würde sowie die Interessen und Bedürfnisse der Bewohner vor Beeinträchtigungen zu schützen und die Selbständigkeit, die Selbstbestimmung und die Selbstverantwortung der Bewohner zu wahren und zu fördern sind (vgl. nunmehr § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 HeimG idF vom 5.11.2001 BGBl. I 2970). Wie das Oberlandesgericht Koblenz⁶⁴ zutreffend ausführt, kann nicht generell, sondern nur aufgrund einer sorgfältigen Abwägung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalls entschieden werden, welchen konkreten Inhalt die Verpflichtung hat, einerseits die Menschenwürde und das Freiheitsrecht eines alten und kranken Menschen zu achten und andererseits sein Leben und seine körperliche Unversehrtheit zu schützen.“

Die behördliche Mängelfeststellungen und insb. darauf gestützte ordnungsrechtliche Anordnungen haben im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu berücksichtigen, ob die Maßnahme erforderlich und für den Adressaten zumutbar ist. Die vorgenannte zivilrechtliche Rechtsprechung umschreibt dabei einen sachgerechten Rahmen auch für die ordnungsrechtliche Einzelfallentscheidung. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass das Heimordnungsrecht zur Umsetzung des Schutzzwecks den Einrichtungsträgern nur vereinzelt konkreten Vorgaben macht, folglich in der Verwirklichung und Durchführung ihrer Aufgaben häufig frei sind. Die Selbständigkeit und unternehmerische Eigenverantwortung findet sich ausdrücklich in einzelnen Landesheimgesetzen (s. oben → Rn. 8) und ist aus den vorgenannten Gründen bei behördlichen Maßnahmen zu berücksichtigen. Solange die in den Landesheimrechten teilweise abstrakt umschriebenen Ziele und Anforderungen an Einrichtungsträger einen Beurteilungsspielraum lassen

⁵⁹ Vgl. OLG Karlsruhe 18.9.2019 – 7 U 21/18, BeckRS 2019, 21515; die zivilrechtlichen Maßstäbe bei der Beurteilung eines Pflichtverstoßes sind auf das Ordnungsrecht entsprechend übertragbar.

⁶⁰ Vgl. BGH 14.1.2021 – III ZR 168/19, NJW 2021, 1463; OLG Düsseldorf 14.10.2008 – 24 U 45/07, BeckRS 2009, 27238.

⁶¹ BGH 28.4.2005 – III ZR 399/04, NJW 2005, 1937 (1938).

⁶² OLG München 25.7.2003 – 27 U 237/03, VersR 2004, 618, (619); LG Essen 21.8.1998 – 3 O 266/98, VersR 2000, 893.

⁶³ OLG Koblenz 21.3.2002 – 5 U 1648/01, BeckRS 2002, 2612.

⁶⁴ OLG Koblenz 21.3.2002 – 5 U 1648/01, BeckRS 2002, 2612.

und sich im Einzelfall der Schutzzweck nicht zu einer unmittelbar bestimmten Schutzpflicht der Aufsichtsbehörde konkretisiert, ist es den Leistungserbringern überlassen, ihre Leistungen zu organisieren und ihre Aufgaben zu erfüllen.⁶⁵ Entsprechend ist diese unternehmerische Eigenverantwortung im Zusammenhang mit behördlichen Anordnungen im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.⁶⁶ Auch ist es regelmäßig weder geboten noch erforderlich, dem Einrichtungsträger konkret vorzugeben, wie er einen festgestellten Mangel abzustellen hat.⁶⁷

Der in den Landesheimgesetzen formulierte Schutzauftrag ist zudem Maßstab für **Anträge auf Abweichungen und Befreiungen** von (personellen oder baulichen) Mindestanforderungen, wie sie in den Gesetzen selbst sowie in ihren Ausführungsverordnungen vorgegeben sind (s. → Rn. 78 ff.). Diese Anträge ermöglichen es den Aufsichtsbehörden einzelfallbezogene Entscheidungen über die Reichweite ordnungsrechtlicher Vorgaben zu treffen und ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.⁶⁸ Hierdurch wird eine in der Praxis dringend erforderliche Flexibilität und Einzelfallbetrachtung ermöglicht, die sich in der Angebotsvielfalt widerspiegelt. Die in vielen Heimgesetzen vorgesehenen Erprobungsregelungen, für die ebenfalls von den ordnungsrechtlichen Anforderungen abgewichen werden kann (zB § 16 Abs. 1 NHeimG, § 23 ThürWTG), tragen zur Weiterentwicklung der Landesheimgesetze bei. Durch konkrete Inbezugnahme der Vorschrift, in denen der Zweck des Heimgesetzes normiert ist oder der einzelnen Schutzziele (zB § 31 WTPG BW, § 12 Abs. 1 Nr. 3 HGBP, § 16 Abs. 1 NHeimG: „Mitwirkung“, § 7 Abs. 2 SbStG SH: „Privatsphäre“, § 23 ThürWTG: „Mitwirkung“), werden etwaige Abweichungen bzw. Ausnahmegenehmigungen von der Vereinbarkeit mit Bewohnerinteressen abhängig gemacht. Damit bleibt der Zweck des Gesetzes stets zentraler Maßstab im Zusammenhang mit entsprechenden Anträgen. Soweit in anderen Landeheimrechten solche Befreiungen, Abweichungen oder Erprobungsregelungen vom „Interesse“ der Bewohner oder ihren „Bedürfnissen“ abhängig gemacht werden (zB §§ 50 f. AVPfleWoqG BY, § 13 Abs. 3 WTG NRW, § 7 Abs. 1 SbStG SH), wird damit nichts anderes als die Einhaltung des Schutzzwecks gefordert.⁶⁹

Baden Württemberg: In Bezug zu Abweichungen von der LHeimBauV BW misst das VG Stuttgart den „Interessen und Bedürfnissen der Bewohner“ in der Güterabwägung ein besonders hohes Gewicht bei:⁷⁰

„Dies bedeutet, dass es keine „gleichwertige“ Abwägung zwischen den Interessen des Trägers auf der einen Seite und den Interessen und Bedürfnissen der Bewohner auf der anderen

⁶⁵ Vgl. VG Oldenburg 7.2.2017 – 7 B 6714/16, BeckRS 2017, 101302, zur Ablehnung einer generellen Desinfektionspflicht der Arbeitskleidung; BayVGH 9.1.2012 – 12 CE 11.2685, NZS 2012, 227, zur Veröffentlichung der Prüfberichte.

⁶⁶ Bereits zum HeimG, vgl. OVG Koblenz 6.12.1988 – 7 A 14/88, NVwZ-RR 1990, 81.

⁶⁷ Mit Verweis auf die Selbständigkeit und unternehmerische Eigenverantwortung bezüglich Zielsetzung und Durchführung der Aufgaben, s. VGH München 28.7.2011 – 12 ZB 09.3198, BeckRS 2011, 33387.

⁶⁸ Vgl. VGH Mannheim 27.9.2011 – 6 S 707/10, BeckRS 2011, 55698.

⁶⁹ Vgl. VG Würzburg 24.11.2022 – W 3 K 21.1518, BeckRS 2022, 45224 und v. 17.12.2020 – W 3 K 19.99, BeckRS 2020, 42314, das die Gewährung von Angleichungsfristen und Befreiungen von der Vorlage einer Konzeption abhängig machte, und ausdrücklich auf den Schutzzweck des Heimgesetzes verweist.

⁷⁰ VG Stuttgart 22.3.2022 – 18 K 5757/19, BeckRS 2022, 9024 Rn. 64 – das den Antrag auf Zulassung der Berufung ablehnte.

Seite gibt, die – bei einer besonders starken Betroffenheit des Trägers – wie möglichweise im vorliegenden Fall zu bejahen – auch eine Einschränkung der Interessen und Bedürfnisse der Bewohner rechtfertigen würde.“

- 27 Das im SGB IX und SGB XI geregelte Leistungsrecht bestimmt die Art, den Umfang und die Qualität der Leistungserbringung auch in den vom Anwendungsbereich der Landesheimrechte umfassten Wohnformen. Neben Vorgaben für personelle Ausstattung wird die Finanzierung der Leistungserbringung im sozialrechtlichen Leistungserbringungsrecht geregelt, womit die Grundlage für die personelle und sächliche Ausstattung der Einrichtungen geschaffen wird. Das Leistungsrecht bestimmt aber nicht den Inhalt des Heimordnungsrechts. Die in den Landesheimgesetzen vorgeschriebenen (personellen, baulichen und betrieblichen) Anforderungen und etwaige behördliche Anordnungen im Falle von Mangelfeststellungen, sind zu erfüllen, auch wenn das Leistungsrecht die Finanzierung nicht sicherstellt oder selbst abweichende Anforderungen an die sozialversicherungsrechtliche Leistungserbringung und Leistungsqualität stellt. Insofern besteht im Rahmen der Anwendung der Landesheimrechte stets ein **Vorrang des Ordnungsrechts vor dem Leistungsrecht**.⁷¹ Soweit das Heimrecht eigene Vorgaben zu den Anforderungen eines Einrichtungsbetriebes enthält, beispielsweise zur personellen Ausstattung (zB zur sog. „Fachkraftquote“, vgl. § 10 Abs. 3 Nr. 4 WTPG BW, § 19 Abs. 3 AVPfleWoqG BY (seit dem 1.1.2025 gilt diese ordnungsrechtliche Quote jedoch nur, wenn keine Abweichende Regelung mit den Leistungsträgern vereinbart wurde), § 21 Abs. 4 WTG NRW, § 10 Abs. 1 SbStG-DVO SH), sind diese ordnungsrechtlich verbindlich, auch wenn sie von den Vorgaben im Leistungserbringungsrecht abweichen und eine Refinanzierung nicht sichergestellt ist. Nichts anderes gilt im Zusammenhang mit ordnungsrechtlichen Anordnungen und Maßnahmen, die unabhängig abweichender Qualitätsvorgaben im Leistungsrecht oder der Refinanzierung zu erfüllen sind.⁷² Dieser Vorrang ist in einzelnen Landesheimrechten auch ausdrücklich geregelt worden (zB § 2 Abs. 4 BremWoBeG, § 3 Abs. 1 S. 4 LWTTG (RP)). Bei der Beurteilung eines ordnungsrechtlichen Mangels kommen leistungsrechtlichen Qualitätsanforderungen – soweit das Heimrecht keine konkreten Vorgaben macht – gleichwohl Indizwirkung zu. Jedenfalls bieten sie einen sachlichen Orientierungsmaßstab.⁷³ Soweit ordnungsrechtliche Anordnungen finanzielle Auswirkungen für die Einrichtungsträger haben (zB die Anordnung eines höheren Personalschlüssels), ist in den meisten Landesheimrechten die **Beteiligung der Kostenträger** (zB Träger der Eingliederungshilfe, Pflegekassen oder Sozialhilfeträger) geregelt (vgl. Art. 13 Abs. 3 BayPfleWoqG; hier ist ein „Einvernehmen“ anzustreben; § 10 Abs. 2 NHeimG, § 22 Abs. 2 WTG LSA, § 18 Abs. 3 ThürWTG, hier sind die Kostenträger zu „beteiligen“). Damit werden die Kostenträger frühzeitig eingebunden und gibt den Beteiligten die Möglichkeit, zeitnah die Auswirkungen ordnungsrechtlicher Anforderungen in neuen Vergütungsvereinbarungen abzubilden und so die heimrechtlichen Vorgaben an die Einrichtung finanziell zu ermöglichen. Verstoße gegen diese Beteiligungspflichten führen zur Rechtswidrigkeit der

⁷¹ VG Würzburg 16.12.2021 – W 3 S 21.1370, BeckRS 2021, 42599 Rn. 76.

⁷² Vgl. VG Würzburg 16.5.2023 – W 3 S 23.103, BeckRS 2023, 14724, und v. 16.12.2021 – W 3 S 21.1370; BeckRS 2021, 42599 Rn. 79 f.; VG Karlsruhe 24.11.2020 – 12 K 3114/19, BeckRS 2020, 38590 Rn. 40; VG Sigmaringen 31.1.2007 – 1 K 473/05, BeckRS 2007, 21341.

⁷³ Vgl. auch VG Lüneburg 12.12.2017 – 4 A 639/16, BeckRS 2017, 140962 Rn. 51.