



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

3 V 839/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

de [REDACTED] GmbH, vertreten durch die Geschäftsführer [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:
[REDACTED]
[REDACTED]

gegen

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Soziales, Jugend,
Integration und Sport,
Bahnhofsplatz 29, 28195 Bremen,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 3. Kammer - durch den
Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Vosteen, Richterin am Verwaltungsgericht
Buns und Richterin Rebentisch am 26. Februar 2021 beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Gründe

I. Die Antragstellerin, die Betreiberin eines Altenpflegeheimes, wendet sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen eine Anordnung nach § 33 Abs. 1 BremWoBeG sowie gegen die Anordnung eines Belegungsstopps nach § 34 Abs. 1 BremWoBeG.

Die Antragstellerin ist Trägerin der vollstationären Pflegeeinrichtung [REDACTED] Bremen. Mit Änderungsvereinbarung zum Versorgungsvertrag nach § 72 SGB XI vom 26.07.2005 über vollstationäre Pflege (§ 43 SGB XI) vom 20.03.2019 verpflichtete sich die Antragstellerin ganzjährig 136 vollstationäre Pflegeplätze zur Verfügung zu stellen. Zum Stichtag 01.07.2019 lebten in der streitgegenständlichen Pflegeeinrichtung 133 Bewohner mit den Pflegegraden 3 bis 5.

Am 27.06.2019 fand in der Pflegeeinrichtung aufgrund einer Beschwerde seitens der Bewohnerschaft eine anlassbezogene Qualitätsprüfung durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK) statt. In dem darauf erstellten Prüfbericht vom 15.07.2019, übersandt am 19.07.2019, empfahl der MDK der Antragstellerin zwölf Maßnahmen zum festgestellten Handlungsbedarf. Auf den MDK-Prüfbericht vom 15.07.2019 wird Bezug genommen.

Aus demselben Anlass führte die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport als Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht (WBA) zum Stichtag 01.07.2019 in der Pflegeeinrichtung eine Personalprüfung durch.

Mit Anhörungsschreiben vom 11.07.2019 übermittelte die senatorische Behörde der Antragstellerin das Ergebnis ihrer Personalprüfung. Bei der Personalprüfung sei eine den verhandelten Personalschlüssel um 10 Prozent unterschreitende Personalausstattung, eine Fachkraftquote von lediglich 42,75 Prozent sowie die Nichteinhaltung der Präsenzregelung im Tag und Nachtdienst und eine unzureichende Personalausstattung für die Pflegedienstleitung festgestellt worden. Es sei beabsichtigt, zur Beseitigung dieser Mängel sowie der Mängel aus dem MDK-Prüfbericht eine Anordnung nach § 33 BremWoBeG zu erlassen. Die Antragstellerin erhalte Gelegenheit, sich hierzu zu äußern.

In ihrer Stellungnahme vom 26.07.2019 trug die Antragstellerin u.a. vor, dass das IST-Personal im Juni 2019 44,4 Vollzeitkräfte (ohne Pflegedienstleitung) betragen habe, wovon 20,18 VK Pflegekräfte und 24,62 VK Pflegehilfskräfte seien, sodass sich eine Fachkraftquote von über 46 Prozent ergebe. Zudem sei sie immer bemüht, die Präsenzregelung im Tag- und Nachtdienste einzuhalten. Jedoch könne dies aufgrund nicht planbarer kurzfristiger Krankheitsausfällen von Mitarbeitern nicht immer umgesetzt

werden. Unter dem gleichen Vorbehalt stehe die Freistellung der Qualitätsbeauftragten von direkten Pflegeaufgaben. Aus eigener Trägerverantwortung schöpfe man i.Ü. bereits seit Wochen die zulässige Aufnahmekapazität der Pflegeeinrichtung nicht voll aus.

Mit Bescheid vom 03.09.2019 erließ die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport eine Anordnung folgenden Inhalts:

1. Das leistungsrechtlich verhandelte Personal ist ab sofort vorzuhalten. Pflege- und Betreuungskräfte müssen in der Anzahl und Qualität vorhanden sein, wie sie in den Verträgen mit den Kostenträgern vereinbart sind. Eine Fachkraftquote von mindestens 50% muss vorgehalten werden.
2. Die Anforderungen gemäß § 7 Abs. 2 und 3 der Personalverordnung zum BremWoBeG (BremWoBeGPersV) an die Präsenz von Beschäftigten für Unterstützungsleistungen sind unverzüglich umzusetzen: Im Tagdienst müssen bei 121 bis 130 Bewohner*Innen 13 Beschäftigte für Unterstützungsleistungen zeitgleich anwesend sein, davon müssen 5 Fachkräfte für pflegerische Betreuung im Sinne der Richtlinie nach § 6 Absatz 1 Satz 3 sein. Im Nachtdienst müssen bei 121 bis 130 Bewohnerinnen 4 Beschäftigte für Unterstützungsleistungen zeitgleich anwesend sein davon muss 1 Fachkräfte für pflegerische Betreuung im Sinne der Richtlinie nach § 6 Absatz 1 Satz 3 sein.
3. Im [REDACTED] Bremen [REDACTED] dürfen keine neuen Bewohner*Innen oder Kurzzeitpflegegäste aufgenommen werden.

Zur Begründung führte die senatorische Behörde aus, dass gemäß § 33 Abs. 1 BremWoBeG zur Beseitigung festgestellter Mängel gegenüber dem verantwortlichen Leistungsanbieter Anordnungen erlassen werden dürfen. Wo dies zur Beseitigung erheblicher Mängel nicht ausreiche, erlaube § 34 Abs. 1 BremWoBeG den Erlass eines Belegungsstopps. Die Anordnungen zu 1. und 2. würden darauf gestützt, dass bei der anlassbezogenen Personalprüfung zum Stichtag 01.07.2019 sowie einer weiteren Personalprüfung zum Stichtag 01.08.2019 erhebliche Mängel im Bereich der Personalausstattung und Personalpräsenz festgestellt worden seien. Die mit den Kostenträgern vertraglich verhandelte Personalausstattung werde nicht vorgehalten und die gesetzlich vorgeschriebene Fachkraftquote von mindestens 50 Prozent sei nicht erfüllt. Außerdem sei die nach § 7 Abs. 2 und 3 BremWoBeGPersV vorausgesetzte Präsenz von Beschäftigten im Tagdienst und im Nachtdienst in den Monaten Juli und August mehrfach nicht erfüllt gewesen. Der Belegungsstopp werde darauf gestützt, dass die im MDK-Prüfbericht vom 15.07.2019 und in den beiden Personalprüfungen festgestellten Mängel zeigten, dass in der Einrichtung eine große Kraftanstrengung nötig sei, um die Pflege- und Versorgungsqualität zu verbessern und langfristig zu sichern. Das festgestellte Fehlen von nachvollziehbaren Durchführungen behandlungspflegerischer Maßnahmen entsprechend der ärztlichen Verordnung, von nachvollziehbaren Planungen und Durchführungen von

Maßnahmen im Bereich der Prophylaxen und von korrekten pflegefachlichen Einschätzung pflegerelevanter Risiken und Phänomene sei eine hochgradige Gefährdung für die Bewohner und auf das hohe vakante Fachkraftquantum zurückzuführen. Die Ergebnisse der Prüfungen würden zeigen, dass es der Einrichtung an Fachlichkeit und Personal fehle, um den fachlichen, organisatorischen und personellen Anforderungen bei der Neuaufnahme von Bewohnern und Kurzzeitpflegegästen gerecht zu werden. Der Belegungsstopp werde erst aufgehoben, wenn die vom Gesetz vorgesehene Mindestausstattung vorgehalten werde, ausreichend Personal für die weitere Aufnahme von Bewohnern vorgehalten werde, die Präsenzregelung eingehalten werde, die vom MDK empfohlenen Maßnahmen vollständig umgesetzt seien und die Erfüllung der genannten Anforderungen bei einer erneuten Prüfung der Wohn- und Betreuungsaufsicht festgestellt werde.

Die Antragstellerin erhab gegen den Bescheid am 26.09.2019 Widerspruch mit dem Antrag, den Bescheid aufzuheben. In der Widerspruchsbegründung vom 31.10.2019 trug die Antragstellerin im Wesentlichen vor, dass die Anordnungen zum Personalvorhalt der Ziffern 1 und 2 des Bescheides vom 03.09.2019 weder zu Beseitigung einer eingetretenen, noch zur Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner erforderlich seien. Ein Verstoß gegen § 15 Absatz 1 Nummer 4 BremWoBeG in Verbindung mit der Pflegesatzvereinbarung gemäß § 85 SGB XI für Leistungen der vollstationären Pflege nach § 43 SGB XI liege nicht vor. Die vorgehaltenen Vollzeitkräfte(VK)-Anzahl sei von der Antragsgegnerin fehlerhaft berechnet worden. Dem in Anl. 1 Ziffer 7 der Pflegesatzvereinbarung vereinbarten Personalschlüssel liege eine Berechnung mit 38,5 Wochenstunden pro VK zugrunde. Dies ergebe für 40-Stunden-Kräfte, wie sie bei der Antragstellerin beschäftigt würden, mit einem VK-Anteil von 1,04. Dies sei von der WBA nicht beachtet worden. Des Weiteren sei in der Berechnung der Antragsgegnerin nicht berücksichtigt worden, dass bei Leiharbeitnehmer wegen der nicht vorhandenen Ausfallzeiten an Wochenenden, Feiertagen und Urlauben eine um 20 Prozent höhere Arbeitszeit zu berücksichtigen sei. Bei richtiger Berechnung ergebe sich daher im August 2019 ein Ist-Personal von 45,55 VK bei einem für 125 Bewohner vorgesehenen Soll-Personal von 44,25 VK und damit ein Personalüberhang sowie eine andere als die von der Antragsgegnerin berechnete Fachkraftquote. Wegen der fehlerhaft zu Grunde gelegten Zahlen ergebe sich ein Ermessensfehlgebrauch. Auch seien die Anordnungen der Ziff. 1 und Ziff. 2 unverhältnismäßig. Die Verpflichtung, das leistungsrechtlich verhandelte Personal ab sofort vorzuhalten, sei der Antragstellerin nicht zumutbar, da sie tatsächlich nicht ausführbar sei. Denn der Personalvorhalt sei von der Einstellung zusätzlichen, aber wegen Fachkräftemangels nicht verfügbaren Personals bzw. der Genesung von erkrankten Mitarbeitern abhängig. Ebenfalls sei unberücksichtigt

geblieben, dass in Kürze zwei ausgelernte Auszubildende als Vollzeitkräfte eingestellt würden und die Antragstellerin u.a. durch Weiterbildung eigenen Personals bemüht sei, die Fachkraftquote zu erfüllen. Auch habe die Antragsgegnerin ihre Ermessensausübung nicht entsprechend § 39 BremVwVfG begründet und auch eine nach § 30 Abs. 1 BremWoBeG erforderliche vorherige Beratung der Antragstellerin vor Erlass der Anordnung habe nicht stattgefunden. Auch der in Ziff. 3 angeordnete Belegungsstopp sei wegen einer fehlenden Anhörung nach § 28 BremVwVfG formell und wegen des Fehlens der Tatbestandvoraussetzungen des § 34 Abs. 1 BremWoBeG materiell rechtswidrig. Es würden schon keine erheblichen Mängel vorliegen, da der Personalschlüssel falsch berechnet worden sei. Auch wäre eine Anordnung nach § 33 BremWoBeG ausreichend gewesen. Es liege ein Verstoß gegen das gebotene Stufenverhältnis vor. Der Belegungsstopp sei zudem nicht erforderlich, da ein „freiwilliger Belegungsstopp“ ein milderes aber gleich geeignetes Mittel darstelle. Er sei auch nicht angemessen, da er nicht auf Bewohner mit hohem Risikopotential oder hohen Pflegebedarfen oder auf Kurzzeitpflegegäste beschränkt werde oder als eine Belegungshöchstgrenze ausgestaltet worden sei.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport wies den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 03.01.2020 in der Sache als unbegründet zurück. Bei einer Qualitätsprüfung des MDK am 27.06.2019 und zwei Personalprüfungen durch die WBA sei festgestellt worden, dass in der Einrichtung Betreuungspersonal nicht in ausreichender Qualität und Zahl vorgehalten worden sei. Zum Stichtag 01.07.2019 sei angesichts der Belegungszahl und den vertretenen Pflegegraden ein Personalunterhang von 4,35 Vollzeitstellen und eine Fachkraftquote von lediglich 42,75% festgestellt worden. Außerdem seien entgegen § 7 Abs. 2 und 3 BremWoBeGPersV nicht ausreichend Unterstützungskräfte im Tag- und Nachtdienst eingesetzt worden. Eine Abweichung von den personellen Mindestanforderungen des BremWoBeG stelle einen erheblichen Mangel dar, der vom Leistungsanbieter zu beseitigen sei und den Erlass von Anordnungen nach § 33 BremWoBeG erlaube. Zum Stichtag 01.08.2019 sei eine um drei Personen zu geringe Bewohnerzahl gemeldet worden. Zudem sei die eingereichte Personalliste nicht mit dem Dienstplan in Einklang zu bringen gewesen. In ihr seien mehrere Personen verzeichnet, die laut Dienstplan im August nicht eingesetzt gewesen seien. Weitere Unstimmigkeiten hätten sich hinsichtlich der Stellenanteile und Wochenarbeitszeit ergeben. Im Rahmen der Überprüfung sei ein Personalunterhang von 3,52 Vollzeitstellen und eine Fachkraftquote von 39,27 % festgestellt worden. Auch seien in den Monaten Juli und August die Mindestanforderungen an die Präsenz im Tag- und Nachtdienst nicht eingehalten worden. Der Umfang der Unterschreitung der Mindestpräsenz lasse sich nicht mit kurzfristigen Krankheitsausfällen erklären. Die Antragstellerin habe im Anhörungsverfahren auch keine

tragfähigen Lösungswege aufgezeigt. Eine Steuerung des Aufnahmemanagements als einzige Maßnahme sei unzureichend. Ihr Vortrag zu geplanten Einstellungen zeigte zwar Bemühungen auf. Der Effekt dieser Maßnahmen sei jedoch nicht ausreichend. Die im Prüfbericht des MDK vom 15.07.2019 festgehaltenen Ergebnisse der Anlassprüfung vom 27.06.2019 zeigten auf, dass eine humane und aktivierende Pflege und eine an den Bedarfen und Bedürfnissen orientierte Versorgung der Bewohner/innen nicht sichergestellt sei. Dies zu Grunde gelegt könne der von der Antragstellerin erhobenen Rüge einer fehlerhaften Gefahrenprognose nicht zugestimmt werden. Eine fehlerhafte Berechnung des vorzuhaltenden Personals durch die Antragsgegnerin habe auch nach nochmaliger Prüfung nicht festgestellt werden können. Auch liege kein Ermessensfehler vor. Es seien alle Umstände des Einzelfalls in die Abwägung einbezogen worden. Richtschnur heimaufsichtsrechtlicher Regelungen sei der effektive Schutz von Bewohnerinnen und Bewohnern in Einrichtungen, insbesondere der Schutz der Grundrechte der Bewohnerinnen und Bewohner auf ein menschenwürdiges Dasein, auf körperliche Unversehrtheit und der Unverletzlichkeit der Freiheit der Person. Den Bewohnerinnen und Bewohnern der Einrichtung sei nicht zuzumuten, die bisherige Mängelsituation weiter hinzunehmen und abzuwarten, zumal ihr Wohl in existenzieller Weise beeinträchtigt sei. Die Vielzahl der durch den MDK und die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht festgestellten pflegefachlichen Mängel und Personaldefizite würde keine andere Entscheidung zulassen. Die Anordnung sei als mildestes ordnungsrechtliches Instrument zum Schutz des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner anzuwenden. Das wirtschaftliche Individualinteresse des Trägers an weiteren Aufnahmen von Nutzerinnen und Nutzern müsse hinter dem besonders schutzwürdigen Interesse der auf Fremdhilfe angewiesenen Einrichtungsbewohnern zurückstehen. Mit den vom Gesetzgeber definierten vorzuhaltenden Mindestanforderungen für Personal würden Bewohnerinnen und Bewohner vor Gefahren und Benachteiligungen geschützt. Eine Unterschreitung der gesetzlichen Anforderungen – insbesondere bei der hier vorliegenden erheblichen Abweichung – sei als nicht vereinbar mit den Interessen und dem Wohl der Nutzerinnen und Nutzer anzusehen und auch nicht mit einem – unbestritten vorliegenden – bundesweiten Fachkräftemangel zu rechtfertigen. Die Auflistung der Mängel aus dem MDK-Prüfbericht widerlege die Behauptung der Antragstellerin, trotz des Personalunterhangs eine gute Pflegequalität zu leisten. Die Aufhebung des Belegungsstopps könne nach alledem nicht erfolgen.

Gegen den Widerspruchsbescheid vom hat die Antragstellerin am 10.02.2020 beim Verwaltungsgericht Klage (Az.: 3 K 258/20) erhoben, über die noch nicht entschieden ist.

Am 13.05.2020 hat die Antragstellerin um vorläufigen Rechtschutz nachgesucht und beantragt, die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 03.09.2019 zu den Ziffern 1. und 3. anzuordnen. Zur Begründung erläutert die Antragstellerin ihre Schritte zur Berechnung des vorzuhaltenden Personals. Grundlage für die Berechnung des Personalbedarfs sei der in der Anlage zur Pflegesatzvereinbarung ermittelte Personalschlüssel. Hieraus errechne sich der Stellenanteil insgesamt für die Pflegefachkräfte sowie der Pflegekräfte bemessen in Vollzeitkräften. Die Vollzeitkräfte würden in dieser Berechnung mit 38,5 Stunden Arbeitszeit je Woche angesetzt. Dies ergebe sich aus den Unterlagen zur Vorbereitung der Pflegesatzverhandlungen gemäß § 85 SGB XI für stationäre Pflegeeinrichtung. Die Antragsgegnerin hätte bei ihren Berechnungen dem Umstand, dass Vollzeitkräfte bei der Antragstellerin mit 40 Wochenstunde beschäftigt würden, durch einen Multiplikationsfaktor Rechnung tragen müssen. Zudem seien Leasingkräfte mit einer Arbeitszeit von 1,2 VK zu berücksichtigen. Die Antragstellerin wiederholt insoweit ihr Vorbringen aus dem Widerspruch. Somit ergebe sich für August 2019, dass das vorzuhaltende Personal vorgehalten und die Fachkraftquote eingehalten wurde. Auch sei die Anordnung des Belegungsstopps rechtswidrig. Die vom MDK gerügten Mängel seien bereits vollständig beseitigt worden und das vorzuhaltende Personal werde vorgehalten. Die Angelegenheit sei für die Pflegekassenverbände bereits erledigt. Von Seiten der Antragsgegnerin habe es seitdem keine weiteren Qualitätsprüfungen mehr gegeben. Auch seien die Ergebnisse des Prüfberichts des MDK vom 15.07.2019 falsch dargestellt worden. Die streitgegenständliche Einrichtung der Antragstellerin habe bei der Prüfung durchweg Noten zwischen 2,1 und 1,0 erhalten. Mit dem verhängten Belegungsstopp könne die Antragstellerin ihren Versorgungsauftrag nicht wahrnehmen. Zudem habe die Antragsgegnerin das im Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz vorgesehene Stufenverhältnis für Aufsichtsmaßnahmen nicht eingehalten.

Die Antragsgegnerin ist dem Eilantrag mit Schriftsatz vom 31.05.2020 entgegengetreten. Sie wiederholt zur Begründung ihr Vorbringen aus dem Bescheid vom 03.09.2019 und aus dem Widerspruchsbescheid vom 03.01.2020.

Im Laufe des Eilverfahrens (Az.: 3 V 839/20) stellte die Antragstellerin bei der Antragsgegnerin am 10.07.2020 erneut einen Antrag auf Aufhebung des Belegungsstopps. Alle Anforderungen würden erfüllt und die vorgesehene personelle Mindestausstattung werde vorgehalten. Die vom MDK empfohlenen Maßnahmen seien ebenfalls umgesetzt worden. Zur Begründung ihres Antrags bezog sich die Antragstellerin auf einen Audit-Bericht der Pflegesachverständigen [REDACTED], [REDACTED] Bremen GbR, vom

29.06.2020. Diesem Bericht sei eine Besichtigung der Einrichtung am 18.06.2020 und 19.06.2020 vorausgegangen.

Am 16.07.2020 führte die WBA eine anlassbezogene Prüfung in der streitgegenständlichen Einrichtung der Antragstellerin durch. Auf den Ergebnisbericht dieser Anlassprüfung wird Bezug genommen.

In der Folge erließ die Antragsgegnerin am 23.07.2020 einen weiteren Bescheid mit dem Tenor: „Ihr Antrag auf Aufhebung des Belegungsstopps wird abgelehnt. Stattdessen wird der Belegungsstopp ausgesetzt und eine Belegungsobergrenze von 105 Bewohner/innen eingesetzt.“ Zur Begründung führt die Antragsgegnerin unter anderem aus, dass sich aus dem Auditbericht der Beratungsfirm [REDACTED] und dem Ergebnisbericht der Anlassprüfung der WBA vom 16.07.2020 ergebe, dass die empfohlenen Maßnahmen der MDK aus Juli 2019 nicht vollständig erfüllt seien. Es bestünden weiterhin Mängel, von denen zwei als erheblich zu werten seien. Bei der Anlassprüfung vom 16.07.2020 der WBA seien darüber hinaus weitere Mängel festgestellt worden, von denen mehrere ebenfalls als erheblich einzustufen seien. Eine Personalprüfung habe ergeben, dass bei der aktuellen Belegung mit 103 Bewohnern zwar ausreichend Personal vorgehalten und die Fachkräftequote erfüllt werde. Die Präsenzquote sei an zwei von sechs überprüften Tagen dagegen nicht erfüllt gewesen. Die Bedingungen für die Aufhebung des Belegungsstopps seien daher erst zum Teil erfüllt. Man erkenne die bisherigen Bemühungen zur Mängelbeseitigung zwar an, aber es bedürfe noch großer Anstrengungen. In Abwägung aller Sachverhalte werde der Belegungsstopp ausgesetzt und eine Belegungsobergrenze von 105 Bewohnern festgelegt. Bis zu dieser Grenze sei eine Aufnahme von bis zu drei Bewohner/innen pro Woche möglich. In einem mit „Maßnahmen“ überschriebenen Abschnitt der Bescheidbegründung werden Erläuterungen und Forderungen bezüglich der Beseitigung der neu festgestellten Mängel formuliert.

Ein gegen den Bescheid vom 23.07.2020 erhobener Widerspruch der Antragstellerin wurde mit Widerspruchsbescheid der Senatoren für Soziales, Jugend, Integration und Sport vom 24.09.2020 zurückgewiesen. Die dagegen erhobene Klage ist unter dem Az.: 3 K 2162/20 beim Verwaltungsgericht Bremen anhängig. Bereits am 22.09.2020 hat die Antragstellerin auch hier um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht (Az.: 3 V 1968/20). Auf den Inhalt der Bescheide vom 23.07.2020 und 24.09.2020 wird Bezug genommen.

II. Der Antrag hat keinen Erfolg. Er ist zwar zulässig, aber in der Sache unbegründet.

Gemäß § 40 Satz 2 Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes (BremWoBeG) haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach § 33 BremWoBeG keine aufschiebende Wirkung, soweit durch sie eine Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit der Nutzerinnen und Nutzern beseitigt werden soll. Eine solche Maßnahme ist hier in Bezug auf die Ziff. 1 des Bescheides vom 03.09.2019 gegeben. Es liegt auf der Hand, dass durch eine nicht ausreichende Personalstärke in einem Pflegeheim das Leben und die Gesundheit der Bewohner einer solchen Einrichtung, die regelmäßig im besonderen Maße auf Hilfe und Unterstützung angewiesen sind, gefährdet wird. Hinsichtlich des tatsächlichen Vorliegens einer solchen Gefahrenlage wird auf die nachfolgenden Ausführungen verwiesen. Gemäß § 40 Satz 1 BremWoBeG haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen einen Belegungsstopp nach § 34 BremWoBeG stets und uneingeschränkt keine aufschiebende Wirkung.

Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache in den Fällen des § 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen, wobei es eine eigene Abwägungsentscheidung trifft. Hierbei ist das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Bescheides gegen das Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbefehls abzuwägen. Maßgebliches Kriterium bei der vorzunehmenden Interessenabwägung sind zunächst die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache. Erweist sich der angefochtene Verwaltungsakt bei der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung als offensichtlich rechtswidrig, überwiegt grundsätzlich das private Aussetzungsinteresse das gegenläufige öffentliche Vollziehungsinteresse. Erweist sich der Verwaltungsakt als offensichtlich rechtmäßig, überwiegt das Vollzugsinteresse das Aussetzungsinteresse des Antragstellers. Erscheinen die Erfolgsaussichten in der Hauptsache offen, ist die Entscheidung auf der Grundlage einer umfassenden Folgenabwägung zu treffen, wobei die gesetzgeberische Grundentscheidung des Entfallens der aufschiebenden Wirkung der Klage in den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 - 3 VwGO zu beachten ist. Das Gericht muss bei der ihm im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO obliegenden Interessenabwägung grundsätzlich nicht nur die Interessen des Antragstellers und des Antragsgegners berücksichtigen, sondern auch alle in der Sache sonst betroffenen öffentlichen und privaten Interessen (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl., § 80 Rn. 152-153).

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabes ist vorliegend dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung der Ziff. 1. und 3. des Bescheides vom 03.09.2019 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 03.01.2020 gegenüber dem privaten Aussetzungsinteresse der Antragstellerin Vorrang einzuräumen. Nach der in diesem Eilverfahren allein

gebotenen summarischen Prüfung erweist sich der Bescheid vom 03.09.2019 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 03.01.2020 voraussichtlich als rechtmäßig.

1. Der Antrag ist zulässig.

Insbesondere ist ein Rechtsschutzbedürfnis für den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich der Ziff. 3 des Bescheides vom 03.09.2019 gegeben.

Die Regelung Ziff. 3 des Bescheides vom 03.09.2019 entfaltet auch gegenwärtig noch unmittelbare Rechtswirkungen. Die Antragsgegnerin hat in der Ziffer 3 des Bescheides vom 03.09.2019 einen uneingeschränkten Belegungsstopp angeordnet. Diese Regelung besteht fort. Nachdem die Antragstellerin wiederholt die Aufhebung des Belegungsstopps beantragt hatte, erließ die Antragsgegnerin den Bescheid vom 23.07.2020. In diesem lehnte die Antragsgegnerin den Antrag auf Aufhebung des Belegungsstopps ausdrücklich ab. Allerdings führte die Antragsgegnerin im Tenor des Bescheids weiter aus, dass der Belegungsstopp stattdessen ausgesetzt und eine „Belegungsobergrenze von 105 Bewohner*Innen eingesetzt“ werde.

Eine nach § 133 BGB am objektiven Empfängerhorizont ausgerichtete Auslegung des Regelungsinhalts des Bescheides vom 23.07.2020 führt zu der Annahme, dass die Antragsgegnerin den zuvor verfügten Belegungsstopp aufrechterhalten, diesen aber zunächst nicht vollumfänglich vollziehen will. Rechtlich ist die Erklärung im Tenor des Bescheids vom 23.07.2020 als eine mit einer Auflage verbundene Vollziehungsaussetzung nach § 80 Abs. 4 VwGO zu werten.

Gegen die Interpretation der Prozessbevollmächtigten der Antragsgegnerin in ihrem Schriftsatz vom 07.10.2020, dass es sich bei dem Bescheid vom 23.07.2020 um einen Änderungsbescheid handele, und der Bescheid vom 03.09.2019 mit dem Bescheid vom 23.07.2020 gegenstandlos geworden sei, spricht bereits der Tenor des Bescheids vom 23.07.2020, in dem unmissverständlich die Aufhebung des Belegungsstopps abgelehnt und „stattdessen“ von einer „Aussetzung“ des Belegungsstopps gesprochen wird. In der Begründung des Bescheids wird nach einer Auflistung diverser Mängel hierzu ausgeführt, dass die Bedingungen für die Aufhebung des Belegungsstopps erst zum Teil erfüllt seien. Der Widerspruchsbescheid vom 24.09.2020 greift diese Erwägung auf, indem in der Begründung (Seite 5 des Bescheids) ausgeführt wird, dass im Ergebnis festzustellen gewesen sei, dass die Bedingungen für die Aufhebung des Belegungsstopps erst zum Teil erfüllt seien, da weiterhin erheblich Mängel in der Einrichtung festgestellt worden seien. Es

kann auch nicht in Betracht gezogen werden, dass die Antragsgegnerin in dem Bescheid vom 23.07.2020 eine Belegungsobergrenze als selbstständige Anordnung nach § 34 Abs. 1 BremWoBeG („teilweiser Belegungsstopp“) zusätzlich zu dem bereits verfügten, aber außer Vollzug gesetzten, uneingeschränkten Belegungsstopps erlassen wollte. Ein solches Nebeneinander von zwei Verfügungen nach § 34 Abs. 1 BremWoBeG würde vorhersehbar zu Regelungsklarheiten und Vollziehungsproblemen führen. Bei einer möglichen Aufhebung der Vollzugsaussetzung stünde der dann wieder vollziehbare vollständige Belegungsstopp neben einer eigenständigen, wohl als teilweiser Belegungsstopp zu bewertende Belegungsobergrenze, ohne dass das Verhältnis der beiden Regelungen geklärt wäre. Der Hinweis im Anschluss an die Rechtsbehelfsbelehrung im Bescheid vom 23.07.2020, dass nach § 40 Satz 2 BremWoBeG Widerspruch und Klage gegen Maßnahmen nach § 33 BremWoBeG keine aufschiebende Wirkung haben, spricht ebenfalls gegen die Annahme, dass die Antragsgegnerin hier eine Anordnung nach § 34 BremWoBeG treffen wollte.

Bei verständiger Auslegung des Bescheids vom 23.07.2020 kann die „eingesetzte“ Belegungsobergrenze vielmehr nur als Auflage zu einer Aussetzung der Vollziehung nach § 80 Abs. 4 VwGO gewertet werden. Ebenso wie das Gericht bei der Anordnung der aufschiebenden Wirkung kann auch die Behörde die Aussetzung der Vollziehung auf einen selbstständig vollziehbaren Teil des Verwaltungsakts beschränken, sie befristen oder mit Auflagen oder Bedingungen versehen (vgl. BeckOK VwGO/Gersdorf, 55. Ed. 01.10.2019, § 80 Rn. 131, mwA). Die in § 80 Abs. 4 Satz 2 VwGO getroffene Regelung zur Sicherheitsleistung bei der Aussetzung der Vollziehung eines Abgaben- oder Kostenbescheides (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO) ist insoweit nicht abschließend zu verstehen. Beim Hinzufügen von Einschränkungen hat die Verwaltung indes nicht freie Hand. Inhaltliche Beschränkungen der Vollzugsaussetzung sind nur im Rahmen eines verbleibenden Ermessens zulässig (vgl. Schoch in Schoch/Schneider VwGO, 39. EL Juli 2020, § 80 Rn. 322). Solche „Nebenbestimmungen“ sind keine mit Zwangsmitteln selbstständig vollstreckbare Anordnungen im Sinne des § 36 VwVfG. Sie dienen vielmehr der Sicherstellung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, weil mit ihnen die Möglichkeit geschaffen wird, den Vollzug auszusetzen, wenn und soweit die Leistung von Sicherheiten oder die Erfüllung von Auflagen das Vollzugsinteresse minimiert (vgl. Eyermann/Hoppe, 15. Aufl. 2019, VwGO § 80 Rn. 110).

Bei Vorliegen einer Vollzugsaussetzung ist ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO zwar grundsätzlich unzulässig (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl., § 80 Rn. 136), da faktisch kein Unterschied zwischen der Aussetzung der Vollziehung und der Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung besteht (BeckOK VwGO/Gersdorf, 55. Ed.

01.10.2019, § 80 Rn. 119). Etwas Anderes gilt vorliegend, denn hier ist die Antragstellerin trotz der Außervollzugsetzung des Belegungsstopps weiterhin beschwert, weil die Außervollzugsetzung mit der Auflage einer die Antragstellerin weiterhin belastenden Belegungsobergrenze verbunden ist.

Lehnt die Behörde einen Antrag auf Aussetzung der sofortigen Vollziehung insgesamt ab, ist kein besonderes Rechtsmittel eröffnet. Der Antragsteller kann einen Aussetzungsantrag nach § 80 Abs. 5 VwGO stellen (Külpmann, in: Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Auflage 2017, Rn. 842). Nichts Anderes kann gelten, wenn die Behörde auf Antrag oder von Amts wegen die Aussetzung der sofortigen Vollziehung nur unter Auflagen ausspricht. Der Antragstellerin muss es mit Blick auf das Gebot des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG möglich sein, einen auf unbeschränkte Anordnung der aufschiebenden Wirkung zielenden Rechtsbehelf zu erheben. Ein Rechtsschutzbedürfnis ist deshalb weiterhin gegeben. Die ausgesprochene Auflage ist dann im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der streitgegenständlichen Verfügung und im Rahmen der vom Gericht vorzunehmenden Interessenabwägung zu berücksichtigen.

2. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage bezüglich der Ziff. 1 des Bescheides vom 03.09.2019 ist jedoch unbegründet.

Gemäß § 33 Abs. 1 Satz 1 BremWoBeG kann die zuständige Behörde zur Beseitigung festgestellter Mängel gegenüber dem verantwortlichen Leistungsanbieter Anordnungen erlassen, die zur Beseitigung einer eingetretenen oder zur Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Nutzerinnen und Nutzer, zur Sicherung der Einhaltung der dem Leistungsanbieter gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern obliegenden Pflichten oder zur Vermeidung einer Unangemessenheit zwischen dem Entgelt und der Leistung der Einrichtung erforderlich sind. Gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 BremWoBeG sind Mängel Abweichungen von den für das jeweilige Wohn- und Unterstützungsangebot geltenden Anforderungen. Zuständige Behörde zur Durchführung des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes ist gemäß § 37 Abs. 1 BremWoBeG die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport.

Nach der im gerichtlichen Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung liegen die Voraussetzungen für den Erlass der Anordnung ist § 33 Abs. 1 Satz 1 BremWoBeG vor, weil die streitgegenständliche Pflegeeinrichtung von der Antragstellerin mit einer unzureichenden Personalausstattung betrieben wird.

Die Anforderungen an Pflege- und Betreuungseinrichtungen bezüglich der Personalausstattung werden u.a. in § 15 BremWoBeG sowie in der Personalverordnung zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz (BremWoBeGPersV) näher umschrieben. Vorliegend rügt die Antragsgegnerin nach der im gerichtlichen Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung zutreffend, dass die personelle Mindestausstattung nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 BremWoBeG sowie die nach § 6 Abs. 2 BremWoBeGPersV geforderte Fachkraftquote von mindestens 50 Prozent nicht erfüllt sind.

(1) Die Antragstellerin hat die gesetzlich vorgegebene Mindestpersonalausstattung in der Pflegeeinrichtung nicht vorgehalten.

Die Antragsgegnerin stellte u.a. zum Stichtag 01.08.2019 fest, dass die Antragstellerin das leistungsrechtlich vereinbarte Personal von zu diesem Stichtag erforderlichen 43,25 Vollzeitkräften (ohne Pflegedienstleitung) nicht vorgehalten hat. Den Wert des vorzuhaltenden Personals berechnete die Antragsgegnerin unter Zugrundlegung des oben genannten Personalschlüssels und den sich zu dem Zeitpunkt in der Einrichtung gelisteten 125 Bewohner/innen mit ihren jeweiligen Pflegegraden. Die Pflegegrade der Bewohner/innen verteilten sich dabei wie folgt: PG 1 = 0; PG 2 = 34; PG 3 = 41; PG 4 = 39; PG 5 = 11. Im nächsten Schritt erstellte die Antragsgegnerin eine Personalliste des in der Pflegeeinrichtung beschäftigten Personals mit ihrem jeweiligen Vollzeitkräfteanteil, wobei sie einem Mitarbeiter mit einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden einen Vollzeitkraftanteil von 1,0 zuordnete und die Teilzeitkräfte auf Basis dieser Wochenarbeitszeit von 40 Stunden in Vollzeitkräfteanteile umrechnete. Die von der Antragstellerin in ihrer Personalliste mit einem Vollzeitkraftanteil von 1,32 (████████) und von 1,15 (██████) angegebenen Leiharbeitnehmer hat die Antragsgegnerin mit ihren tatsächlich geleisteten Stunden in Höhe von 127,5 (0,72 VK-Anteil) und 110,5 (0,63 VK-Anteil) berücksichtigt. Die Berechnung ergab insgesamt einen Vorhalt von 40,73 Vollzeitkräften (ohne Pflegedienstleitung) und damit einen Personalunterhang von 2,52 VK.

Die Berechnungsweise lässt Rechtsfehler nicht erkennen.

Nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 S BremWoBeG dürfen Pflege- und Betreuungseinrichtung nur betrieben werden, wenn Pflege- und Betreuungskräfte in ausreichender Zahl und Qualität vorhanden sind, wovon in der Regel auszugehen ist, wenn Verträge mit den Kostenträgern nach dem Neunten, Elften oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch vorliegen und die darin vereinbarte Personalausstattung gegeben ist.

Die für die streitgegenständliche Pflegeeinrichtung vereinbarte Personalausstattung ergibt sich aus dem Personalschlüssel, der in der Anlage 1 (Leistungs- und Qualitätsmerkmale, Seite 8) zur Pflegesatzvereinbarung vom 16.10.2018 festgelegt wurde. Dieser gemäß § 85 SGB XI zwischen der Antragstellerin und den Kostenträgern im Pflegesatzverfahren vereinbarte Personalschlüssel ordnet einer Vollzeitkraft einen bestimmten Anteil der zu versorgenden Pflegebedürftigen unter Berücksichtigung der Schwere der Pflegebedürftigkeit dieser Personen (Pflegegrad 1 bis Pflegegrad 5) zu. Unter Zugrundelegung der sich in der Pflegeeinrichtung befindenden Bewohner mit den ihnen jeweils zugeordneten Pflegegraden lässt sich der Stellenanteil insgesamt für die erforderlichen Pflegefachkräfte und Pflegehilfskräfte berechnen. Dies ist zwischen den Beteiligten nicht streitig. Die Antragstellerin rügt jedoch, dass die Antragsgegnerin bei der Berechnung des Personalvorhalts nicht berücksichtigt habe, dass der Personalschlüssel in der Pflegesatzvereinbarung auf einer Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden pro Vollzeitkraft berechnet und festgesetzt sei, was zu einem Korrekturfaktor führen müsse, wenn die arbeitsvertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit in der Pflegeeinrichtung darüber liege.

Die Rüge greift nicht durch. Ausgangspunkt für die Beurteilung der Frage, ob Personal in ausreichendem Umfang vorgehalten wird, ist die bei der Ermittlung des Personalschlüssels in der konkreten Pflegesatzvereinbarung zu Grunde gelegte Wochenarbeitszeit. Dies ergibt sich aus der gesetzlichen Regelungssystematik. Nach § 85 Abs. 1 SGB XI werden die Pflegesätze für das einzelne Pflegeheim zwischen seinem Träger und den in § 85 Abs. 2 SGB XI bezeichneten Sozialleistungsträgern vereinbart. Gemäß § 85 Abs. 2 Satz 2 SGB XI ist die Pflegesatzvereinbarung für jedes zugelassene Pflegeheim gesondert abzuschließen (sog. Individualprinzip). Gemäß § 85 Abs. 3 Satz 2 SGB hat das Pflegeheim rechtzeitig vor Beginn der Pflegesatzverhandlungen Art, Inhalt, Umfang und Kosten der Leistungen, für die es eine Vergütung beansprucht, durch Pflegedokumentationen und andere geeignete Nachweise darzulegen. Soweit dies zur Beurteilung seiner Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit im Einzelfall erforderlich ist, hat das Pflegeheim auf Verlangen einer Vertragspartei u.a. pflegesatzerheblich Angaben zur personellen und sachlichen Ausstattung des Pflegeheims einschließlich der Kosten sowie zur tatsächlichen Stellenbesetzung und Eingruppierung zu machen (vgl. § 85 Abs. 3 Satz 3 u. 4 SGB XI). Nach § 84 Abs. 5 SGB XI sind in der Pflegesatzvereinbarung die wesentlichen Leistungs- und Qualitätsmerkmale der jeweiligen Einrichtung festzulegen. Dazu gehören nach § 84 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 SGB XI insbesondere auch die von der Einrichtung für den voraussichtlich zu versorgenden Personenkreis individuell vorzuhaltende personelle Ausstattung.

Angesichts des Umstandes, dass nach dem gesetzlichen Regelwerk vor Beginn der Pflegesatzverhandlungen insbesondere Umfang und Kosten der Leistungen für den Vertragszeitraum zu veranschlagen sind und auf dieser Grundlage dann eine einrichtungsspezifische Vereinbarung geschlossen wird, muss davon ausgegangen werden, dass die tatsächlich in der Einrichtung der Antragstellerin übliche Wochenarbeitszeit von 40 Stunden für eine Vollzeitkraft bereits in die Bemessung des individuellen Personalschlüssels in Nr. 7.1 der Anlage 1 zur Pflegesatzvereinbarung vom 16.10.2018 eingeflossen ist und der Personalschlüssel und damit das geforderte Mindestpersonal in Vollzeitkräften aufgrund dieser – bei der Antragstellerin üblichen – Wochenarbeitszeit berechnet wurde. Über das Transparenzportal Bremen einsehbare Pflegesatzvereinbarungen für andere Pflegeheime belegen, dass die Personalschlüssel für die einzelnen Pflegegrade nicht einheitlich, sondern jeweils einrichtungsindividuell vereinbart wurden. Die Unterschiede – wenn auch häufig im Nachkomma-Bereich der angegebenen Zahlen – sind ein deutliches Indiz, dass die besonderen Gegebenheiten der jeweiligen Pflegeeinrichtung auch tatsächlich bereits bei Abschluss der Pflegesatzvereinbarung berücksichtigt wurden.

Die Antragstellerin ist einen Beleg für ihre Behauptung, der Personalschlüssel in der Pflegesatzvereinbarung vom 16.10.2018 sei auf einer Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden berechnet worden, schuldig geblieben. Das als Anlage 8 zur Antragsschrift vom 13.05.2020 vorgelegte Dokument ist insoweit kein belastbarer Beleg. Schon aus dem Titel des Dokuments ist ersichtlich, dass es sich hier um ein ausgefülltes Formblatt zum Kostennachweis gemäß § 85 Abs. 3 Satz 2 SGB XI im Rahmen der Vorbereitung der Pflegesatzverhandlung handelt. Wenn es in der Fußzeile des Formulars heißt „Vollzeitkräfte gesamt = Basis 38,5 Std/Woche“ folgt daraus nicht zwingend, dass auf der Grundlage dieser Wochenstundenzahl dann auch in der nachfolgenden Pflegesatzvereinbarung ohne weitere Umrechnung die einrichtungsindividuellen Personalschlüssel bestimmt wurden. Dass es sich in dem vorgelegten Dokument lediglich um ein vorbereitendes Zahlenwerk handelt, zeigt sich bereits darin, dass das Formblatt die Bezeichnung „Kalkulationsbogen“ trägt und die darin angegebenen Zahlen der Pflegekräfte und Pflegehilfskräfte auch nicht mit den in der schließlich abgeschlossenen Pflegesatzvereinbarung aufgeführten Zahlen übereinstimmen. Nach der von der Antragstellerin angewendeten Berechnungsmethode würde die in den Personalschlüsseln bereits erfasste höhere Wochenarbeitszeit ein zweites Mal in die Berechnung des Personalbedarfs einfließen.

Zu keinem anderen Ergebnis kann die Rüge der Antragstellerin führen, die Antragsgegnerin habe die in der Einrichtung tätigen Leiharbeitnehmer mit einer zu

geringen Stundenzahl in ihre Berechnungen eingestellt. Die Antragstellerin moniert hier sinngemäß, dass bei diesem Personenkreis, anders als für Stammkräfte, keine Ausfallzeiten für Urlaub, Krankheit etc. anfielen und deshalb für diesen Personenkreis eine gegenüber Stammkräften höhere Nettoarbeitszeit anzusetzen sei. Für die Kammer ist vorliegend jedoch nicht ersichtlich, dass in der Einrichtung der Antragstellerin Leiharbeitnehmer tatsächlich nur in der von ihr beschriebenen Form zum Einsatz kommen. Die Antragstellerin hat keine Verträge vorgelegt, aus denen sich eine solche Vereinbarung ergibt. Demnach ist es nachvollziehbar, wenn die Antragsgegnerin die Leiharbeitnehmer nur mit ihren tatsächlich geleisteten Stunden berücksichtigt.

Auch ist es für die Kammer nachvollziehbar, wenn die Antragsgegnerin die Pflegedienstleitung nicht als Vollzeitkraft berücksichtigt. Eine solche Pflegedienstleitung ist nach § 2 BremWoBeGPersV für die streitgegenständliche Einrichtung erforderlich. Nach § 2 Abs. 2 BremWoBeGPersV liegen die Verantwortungsbereiche und die Entscheidungsbefugnisse der Leitung jedoch insbesondere in der gesamtverantwortlichen Koordinierung und Kontrolle der Betriebsabläufe sowie die Steuerung und Kontrolle der Pflege- und Betreuungsprozesse und damit gerade nicht in der Übernahme pflegerischer Aufgaben.

Es besteht auch keine Rechtfertigung, im Fall der streitbefangenen Pflegeeinrichtung von der gesetzlichen Personalvorgabe abzuweichen. Zwar stellt § 15 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2 BremWoBeG lediglich die Regelvermutung auf, dass Pflege- und Betreuungskräfte in ausreichender Zahl und Qualität vorhanden sind, wenn die in den Verträgen mit den mit den Kostenträgern vereinbarte Personalausstattung gegeben ist. Der Sachverhalt liefert jedoch keine Anhaltspunkte für atypische Umstände, die so bedeutsam wären, dass sie ausnahmsweise ein Abweichen von der vom Gesetzgeber vorgegebenen Wertung zuließen.

(2) Nach der hier gebotenen summarischen Prüfung rügt die Antragsgegnerin ferner zu Recht, dass die Antragstellerin die geforderte Fachkraftquote nicht eingehalten hat.

Gemäß § 6 Abs. 1 BremWoBeGPersV dürfen Unterstützungsleistungen nur durch Fachkräfte oder unter angemessener Beteiligung von Fachkräften geleistet werden. Gemäß § 6 Abs. 2 BremWoBeGPersV wird eine angemessene Beteiligung angenommen, wenn mindestens 50 Prozent der mit unterstützenden Tätigkeiten Beschäftigte Fachkräfte sind.

Nach der oben näher bezeichneten Berechnung der Antragsgegnerin hat die Antragstellerin zum Stichtag 01.08.2019 16,47 Pflegefachkräfte und 24,26 Pflegehilfskräfte vorgehalten. Dies ergibt eine auf das SOLL bezogene Fachkraftquote von 40,16 Prozent.

Die Antragstellerin ist dem nicht substantiiert entgegengetreten. Die von der Antragstellerin durchgeführte Gegenrechnung kommt allein auf Grund einer unzulässigen Berechnungsmethode (s.o.) zu einer höheren Fachkraftquote. Aber auch diese gibt sie lediglich mit 46 Prozent an, sodass sie auch nach eigenem Vortrag die nach § 6 Abs. 2 BremWoBeGPersV verlangten Quote von 50 Prozent nicht erfüllt. Dass diese Abweichungen nach Auffassung der Antragstellerin nur geringfügig ist ändert nichts an dem Befund, dass die geforderte Quote nicht erfüllt ist und damit einen Mangel im Sinne von § 31 Abs. 1 Satz 1 BremWoBeG darstellt.

(3) Die in Ziff. 1. des Bescheids vom 03.09.2019 getroffene Anordnung erweist sich als verhältnismäßig und lässt Ermessensfehler nicht erkennen.

Die Anordnung, das leistungsrechtlich verhandelte Personal ab sofort vorzuhalten, ist zur Abwendung einer eingetretenen bzw. weiter drohenden Beeinträchtigung des Wohls der Bewohner/innen erforderlich. Eine drohende Beeinträchtigung liegt in dem Umstand, dass über mehrere Monate eine hinter den rechtlichen Anforderungen des § 15 Abs. 1 Nr. 4 BremWoBeG sowie des § 6 Abs. 2 und § 2 Abs. 6 BremWoBeGPersV zurückbleibende personelle Mindestausstattung und damit eine geschmälerte Unterstützung der Bewohner der Pflegeeinrichtung gegeben war. Denn die Festlegung eines Mindestpersonals im Verordnungswege erfolgt zum Schutz der Bewohner/innen, die aufgrund ihrer Pflegebedürftigkeit besonders auf Hilfe angewiesen sind.

Auch liegt kein Verstoß gegen das im Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz verankerte Stufenverhältnis der heimaussichtsrechtlichen Maßnahmen vor. Eine Beratung nach § 32 Abs. 1 BremWoBeG war vorliegend nicht erforderlich. Nach dieser Vorschrift soll die zuständige Behörde zunächst den Leistungsanbieter über die Möglichkeiten zur Abstellung des Mangels beraten, wenn festgestellt worden ist, dass in einem Wohn- und Unterstützungsangebot nach §§ 5, 8 Absatz 3 oder § 9 BremWoBeG ein Mangel droht oder vorliegt. Die Anordnung konnte hier nach § 33 Abs. 4 BremWoBeG auch ohne vorhergehende Beratung der Antragstellerin erlassen werden. Die Anforderungen an die personelle Mindestausstattung dienen dem Wohl und Schutz der Bewohner und sollen die Einhaltung der pflegerischen Mindeststandards sicherstellen. Allein durch die fehlende personelle Mindestausstattung sind die Bewohner/innen dem akuten Risiko einer defizitären pflegerischen Versorgungssituation ausgesetzt. Zudem handelt es sich bei der

streitbefangenen Anordnung lediglich um die Wiedergabe der gesetzlich festgeschriebenen Mindestanforderungen, die schon allein deshalb einzuhalten sind. Von daher ist auch nicht ersichtlich, welches mildere Mittel zur Erfüllung der gesetzlich geforderten personellen Mindestanforderungen heranzuziehen gewesen wäre.

In dem Bescheid vom 03.09.2019 und in dem Widerspruchsbescheid vom 03.01.2020 finden sich keine Ermessenserwägungen, die sich explizit auf die Ziff. 1 des Bescheides vom 03.09.2019 beziehen. Das Fehlen ausdrücklicher Ermessenserwägungen hinsichtlich der Anordnung zu Ziff. 1 ist jedoch im Hinblick auf den Regelungsgehalt der Anordnung unschädlich. Einer ausdrücklichen Darlegung der Ermessenserwägung bedurfte es hier im Hinblick auf die Anordnung, die Vorgaben des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz und der BremWoBeGPersV hinsichtlich des Mindestpersonals sicherzustellen, nicht, da die Notwendigkeit der Einhaltung der ohnehin für die Einrichtung geltenden rechtlichen Vorgaben auf der Hand liegt (vgl. VG Bremen, Beschluss v. 14.10.2018 - 3 V 2205/18).

3. Die Anordnung des Belegungsstopps nach Ziff. 3 des Bescheides vom 03.09.2020 in der nunmehr nur noch vollzogenen Gestalt einer Belegungsobergrenze von 105 Bewohner/innen ist nach der im gerichtlichen Eilverfahren gebotenen Prüfung ebenfalls rechtmäßig.

Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit sind insoweit die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Entscheidung der Kammer. Die Anordnung eines Belegungsstopps ist ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, denn die Rechtswirkung einer solchen Regelung tritt nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern über einen bestimmten, im konkreten Fall auch nicht von vornherein begrenzten, Zeitraum ein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts richtet sich der maßgebliche Zeitpunkt der Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines angefochtenen Verwaltungsakts nicht nach dem Prozessrecht, sondern nach dem jeweiligen materiellen Recht. Bei Dauerverwaltungsakten ist es anerkannt, dass die Gerichte insoweit auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt ihrer Entscheidung abzustellen haben, sofern das materielle Recht nicht die Maßgeblichkeit eines anderen Zeitpunkts bestimmt (BVerwG, Urteil vom 01. Juni 2011 – 8 C 2/10 –, juris Rn. 18 -m.w.N.).

a. Die Anordnung ist nicht bereits formell rechtswidrig. Ein Anhörungsmangel liegt nicht vor. Gemäß § 28 Abs. 1 BremVwVfG ist, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Eine solche Anhörung der Antragstellerin

mit Blick auf die Anordnung eines Belegungsstopps nach § 34 BremWoBeG ist vor Erlass der angefochtenen Verfügung nicht erfolgt. Ein Anhörungsschreiben vom 11.07.2019 bezog sich lediglich auf eine beabsichtigte Anordnungen nach § 33 BremWoBeG. Es kann dahingestellt bleiben, ob eine Anhörung hier gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 1 BremVwVfG entbehrlich gewesen ist, weil eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erschien. Jedenfalls wäre ein etwaiger Anhörungsmangel gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BremVwVfG als geheilt anzusehen, weil der Antragstellerin die Möglichkeit eingeräumt worden ist, zu den einzelnen im angegriffenen Bescheid dargestellten Mängeln im Widerspruchsverfahren und im gerichtlichen Eilverfahren umfassend Stellung zu nehmen.

b. Die Anordnung ist auch nicht in materiell-rechtlicher Hinsicht rechtswidrig.

Rechtsgrundlage für einen Belegungsstopp ist § 34 Abs. 1 BremWoBeG. Danach kann die zuständige Behörde bis zur Mängelbeseitigung zusätzlich die Aufnahme weiterer Nutzerinnen und Nutzer ganz oder teilweise untersagen (Belegungsstopp), wenn wegen erheblicher Mängel eine den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechende Unterstützung der Nutzerinnen und Nutzer nicht allein durch Anordnungen nach § 33 BremWoBeG sichergestellt werden kann.

Der Kreis der zum behördlichen Einschreiten nach § 33 und § 34 Abs. 1 BremWoBeG berechtigenden Mängel ist gesetzlich nicht beschränkt. Diese können nicht nur aus dem Bereich der konkreten Pflege, sondern aus den gesamten, den Betrieb eines Heims kennzeichnenden Umständen resultieren und sich auch auf die Bereiche Organisation und Personal beziehen (so auch: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19.6.2013 - 6 S 239/13 -, juris Rn.: 30 - zu § 12 Abs. 1 Satz 1 HeimG BW).

Im vorliegenden Fall sind sowohl Mängel in der Personalausstattung der Einrichtung, in der Personalpräsenz, als auch in der Pflegequalität gegeben, die als erheblich zu werten sind.

(1) Bezuglich eines Mangels in der Personalausstattung wird auf die Ausführungen zu II. 2. verwiesen

(2) In der streitbefangenen Einrichtung der Antragsgegnerin ist auch wiederholt gegen die gesetzlichen Vorgaben der Personalpräsenz verstoßen worden.

Nach § 14 Abs. 2 BremWoBeG i.V.m. § 7 Abs. 1 Satz 1 BremWoBeGPersV hat der Leistungsanbieter von Wohn- und Unterstützungsangeboten eine den Unterstützungsbedarfen der Nutzerinnen und Nutzer entsprechende Präsenz von Beschäftigten für Unterstützungsleistungen sicherzustellen. Nach Satz 2 hat er dazu unter Berücksichtigung des Unterstützungskonzeptes eine personelle Mindestbesetzung zu definieren und überprüfbar zu dokumentieren. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 BremWoBeGPersV muss in Pflege- und Betreuungseinrichtungen nach § 9 BremWoBeG, die vornehmlich auf die Erbringung von Pflegeleistungen ausgerichtet sind, mit mehr als 10 Nutzerinnen und Nutzern für jeweils bis zu 10 Nutzerinnen und Nutzer im Tagdienst eine Beschäftigte für Unterstützungsleistungen anwesend sein. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 BremWoBeGPersV muss für jeweils bis zu 30 Nutzerinnen und Nutzer eine Fachkraft für pflegerische Betreuung im Sinne der Richtlinie nach § 6 Absatz 1 Satz 3 BremWoBeGPersV anwesend sein, die auf die nach Satz 1 anwesenden Beschäftigten anzurechnen ist. Ausweislich Satz 4 des § 7 Abs. 2 BremWoBeGPersV müssen, sofern nach den Sätzen 1 bis 3 die Anwesenheit mehrerer Beschäftigter für Unterstützungsleistungen erforderlich ist, diese zeitgleich anwesend sein.

Die WBA hat im Rahmen ihrer anlassbezogenen Qualitätsprüfung am 16.07.2020 festgestellt, dass bezogen auf die am Stichtag vorhandene Bewohnerzahl von 103 das vorgehaltene Personalvolume ausreichend und die Fachkraftquote eingehalten war. Die Anforderungen an die Personalpräsenz nach § 7 Abs. 2 BremWoBeGPersV waren im Überprüfungszeitraum jedoch mehrfach nicht eingehalten worden. Die stichprobenartige Überprüfung des Dienstplans für den Monat Juni 2020 ergab, dass an zwei von sechs überprüften Tagen gegen die Präsenzanforderungen verstoßen worden war. Das erforderliche Fachkräftepersonal war in Früh- und Spätschichten nicht eingehalten worden. Zuvor hat die WBA bereits in ihren turnusmäßigen Personalprüfungen zum jeweiligen Monatsersten zum Stichtag 01.07.2019 sowie nachfolgend erneut zum Stichtag 01.08.2019 festgestellt, dass die Personalpräsenzen nicht durchweg eingehalten worden sind. Stichproben der Präsenz der Unterstützungskräfte im Tages- und Nachtdienst haben für den Monat Juli 2019 ergeben, dass am 13.07.2019, am 21.07.2019 sowie am 27.07.2019 die Anforderungen nach § 7 Abs. 2 BremWoBeGPersV nicht erfüllt waren. Im Tagesdienst waren nicht ausreichend Fachkräfte und im Tages- und Nachtdienst waren nicht ausreichend Unterstützungskräfte eingesetzt. Auch für die Präsenzprüfung zum Stichtag 01.08.2019 zum Monat August 2019 ist den beigezogenen Behördenakten (Band 2) zu entnehmen, dass ein Verstoß gegen die Präsenzanforderungen von Fachkräften vorliegt. Die Antragstellerin ist den Feststellungen der WBA weder im behördlichen noch im gerichtlichen Verfahren entgegengetreten. Die schon bei den Stichproben festgestellte große Anzahl an Verstößen lässt den Schluss zu, dass die landesrechtlich geforderte

Personalpräsenz im Regelbetrieb durchweg - und nicht nur vereinzelt - nicht eingehalten wurde.

Soweit der Einsatz des Personals nach der konkreten Personalplanung nicht entsprechend den Vorgaben des § 7 BremWoBeG erfolgt, liegt damit bereits eine Abweichung von den geltenden Anforderungen des Unterstützungsangebotes nach § 14 Abs. 2 BremWoBeG und damit ein Mangel i.S.d. § 31 Abs. 1 Satz 1 BremWoBeG vor. Wegen der unmittelbaren Auswirkung dieser mangelhaften Personalpräsenz auf die pflegerische Versorgung der Bewohner/innen der Einrichtung ist dieser Mangel als erheblich im Sinne des § 34 Abs. 1 BremWoBeG einzustufen. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass die im Verordnungswege erfolgte Festlegung einer Mindestpersonalpräsenz dem Schutz der Bewohner, die in besonderem Maße auf Hilfe angewiesen sind, dient (vgl. VG Bremen, Beschluss vom 14.12.2018 – Az.: 3 V 2205/18). Entsprechendes gilt auch für den unter oben (1) erörterten zu geringen Personalvorhalt.

(3) Zutreffend hat die Antragsgegnerin den Belegungsstopp auch auf pflegerische Mängel in der Einrichtung gestützt.

Nach § 14 Abs. 2 BremWoBeG müssen Wohn- und Unterstützungsangebote nach §§ 5, 6, 8 Abs. 3 und § 9 BremWoBeG dem jeweiligen Stand der fachlichen und wissenschaftlichen Erkenntnisse entsprechen. Nach der im Rahmen dieses Eilverfahrens gebotenen Prüfung ist davon auszugehen, dass grundlegende Pflegestandards in der von der Antragstellerin betriebenen Einrichtung über einen längeren Zeitraum wiederholt in wesentlichen Punkten nicht eingehalten wurden und deshalb im Regelbetrieb bei Ausschöpfung der vertraglichen Belegungsobergrenze von 136 Nutzern auch gegenwärtig im Zeitpunkt der jetzt zu treffenden gerichtlichen Entscheidung von einer unmittelbaren und gravierenden Gefährdung des Wohls der Bewohner/innen auszugehen ist.

Zwar hat die Antragsgegnerin in dem Bescheid vom 23.07.2020 ausgeführt, dass der von dem MDK im Prüfbericht vom 15.07.2019 aufgelistete Handlungsbedarf nach dem Ergebnis der anlassbezogenen Qualitätsprüfung der WBA vom 16.07.2020 von der Antragstellerin weitgehend befolgt worden sei. So seien von zwölf mangelbehafteten Punkten sechs bereits vollständig beseitigt gewesen und bei vier Punkten lediglich noch kleine Verbesserungen nötig. Gleichwohl wiegen die bei der Prüfung am 16.07.2020 festgestellten sowohl fortbestehenden als auch neu hinzugetretenen Mängel schwer.

Die Überprüfung am 16.07.2020 hat gezeigt, dass es der Antragstellerin trotz eines seit September 2019 bestehenden Aufnahmestopps und eines dadurch zeitweilig

entstandenen Personalüberhanges nicht gelungen ist, schon zuvor aufgezeigte Defizite in der Pflegequalität abzustellen. Ausweislich des Ergebnisberichts der Heimaufsicht vom 16.07.2020 wies die stichprobenartig überprüfte Pflegedokumentation erhebliche Schwächen bei der Darstellung der individuellen Bedarfe der Bewohner und bei der Beschreibung entsprechender individueller Maßnahmen auf. Weitere Unzulänglichkeiten seien bei der Begehung der Einrichtung bemerkt worden. Hinsichtlich von Hilfsmitteln sei festgestellt worden, dass Brillen den Bewohnern im Bedarfsfall nicht geholt worden seien oder bei Hörgeräten auf Funktionseinschränkungshinweise nicht reagiert worden sei. Die Betreuungsangebote seien von sehr unterschiedlicher Qualität gewesen. Eine Betreuungskraft habe hier in fachlich nicht akzeptabler Weise agiert und die Bewohner seien durch für die Zielgruppe ungeeignete Aushänge über Betreuungsangebote unterrichtet worden. Trotz Sommers sei keine Betreuung für Balkon oder Außengelände angeboten worden. Defizite wurden auch im hauswirtschaftlichen Bereich festgestellt. Lebensmittel seien nicht fach- und sachgerecht im Kühlschrank gelagert worden. Beim Mittagessen habe keine Temperaturkontrolle stattgefunden, mit der Folge, dass dieses wegen teilweise langer offener Standzeiten auf dem Servierwagen vermutlich teilweise nur lauwarm oder kalt serviert worden sei. In einem Wohnbereich der Einrichtung habe nicht beobachtet werden können, dass Zwischenmalzeiten serviert worden seien. Ferner wurde festgestellt, dass die hygienischen Anforderungen zur Vermeidung von COVID-19-Infektionen vom Personal in allen Bereichen der Einrichtung nicht eingehalten worden seien. Masken seien nicht korrekt getragen worden und es habe keine fachgerechte Handdesinfektion stattgefunden.

Auch ein Prüfbericht des MDK vom 22.10.2020 über eine am 08. und 09.09.2020 durchgeführte Qualitätsprüfung nach § 114 SGB XI zeigte weiterhin erhebliche Mängel im Bereich der Pflege auf. Die bereits im MDK-Prüfbericht vom 15.07.2019 in Ziff. 10 ausgesprochene Handlungsempfehlung („Der Ernährungszustand muss im Rahmen der Einwirkungsmöglichkeiten der Pflegeeinrichtung angemessen sein.“) war nach den Feststellungen des MDK bei der Prüfung im September 2020 noch nicht vollständig erfüllt. Der MDK wies im Prüfbericht vom 22.10.2020 erneut darauf hin, dass im Bereich der Ernährung die erforderlichen Maßnahmen nicht an den Bedürfnissen der Bewohner ausgerichtet seien. Eine Stichprobenüberprüfung von insgesamt sieben versorgten Personen habe ergeben, dass bei zwei pflegebedürftigen Bewohner/innen eine Gewichtsabnahme im Risikobereich nicht weiter angepasst oder andere Maßnahmen eingeleitet worden seien. Die geführten Änderungsprotokolle seien zum Teil nicht aussagekräftig. Auch die Ziff. 12 der Handlungsempfehlungen des MDK-Prüfbericht vom 15.07.2019 („Das Wohlbefinden von Bewohnern mit Demenz ist im Pflegealltag zu beobachten und zu dokumentieren, ggf. sind daraus entsprechende Verbesserungsmaßnahmen abzuleiten.“)

ist im September 2020 nicht vollständig erfüllt. Der MDK-Prüfbericht vom 22.10.2020 führt hierzu aus, dass immer noch Mängel bei der Unterstützung der Tagesstrukturierung, Beschäftigung und Kommunikation vorlägen. Es fehle an geeigneten, den Wünschen der Bewohner entsprechenden Beschäftigungsgebote. Zuvor hatte schon der von der Antragstellerin eingeholte Audit-Bericht der ██████████ Bremen GbR vom 29.06.2020 darauf hingewiesen, dass die gesetzlichen Anforderungen im Bereich der Betreuungsangebote nicht erfüllt seien.

Auch wenn ein Teil der im Prüfbericht der WBA vom 16.07.2020 festgestellten und von der Antragsgegnerin im Bescheid vom 23.07.2020 als erheblich eingestuften Mängel laut dem MDK-Prüfbericht vom 22.10.2020 nicht mehr vorliegen, wie etwa eine unzureichende Hygieneeinhaltung oder eine unzureichende Unterstützung bei der Beeinträchtigung der Sinneswahrnehmungen, hat der MDK bei der Qualitätsprüfung im September 2020 weitere Mängel im Bereich der Unterstützung bei der Mobilität festgestellt. Der MDK schlägt insoweit vor, den Bewohner/innen Unterstützung für den Aufenthalt im Freien anzubieten, sowie zielgerichtete Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der Mobilität durchzuführen. Weiter empfiehlt der MDK in seinem Prüfbericht zur medikamentösen Therapie, dass die gereichten Medikamente mit den Angaben der Pflegedokumentation übereinstimmen müssten und die Einrichtung sicherzustellen habe, dass die Medikamente der ärztlichen Anordnung entsprechend verabreicht werden. Ebenfalls sei bei Medikamenten mit verkürzter Haltbarkeit nach Anbruch das Anbruchs- oder Verfallsdatum auszuweisen. Insgesamt listet der MDK in seinem Prüfbericht vom 22.10.2020 zu den einzelnen stichprobenartig überprüften Qualitätsbereichen vier Defizite mit dem Risiko negativer Folgen für jeweils eine Person und sechs Defizite, in denen sich ein Risiko bei jeweils zwei Personen verwirklicht habe, auf.

Die Antragsgegnerin hat die aufgelisteten Mängel nicht substantiiert in Abrede gestellt. Vielmehr beruft sie sich auf den Standpunkt, dass eine Aufrechterhaltung des bereits im September 2019 verfügten Belegungsstopps, sich nicht mit später angeblich aufgetretenen Mängeln rechtfertigen lasse. Die Antragsgegnerin verkennt in diesem Zusammenhang, dass eine Anordnung nach § 34 BremWoBeG nicht an das Vorhandensein bestimmter erheblicher Mängel geknüpft ist, sondern als Dauerverwaltungsakt solange aufrechterhalten werden kann, wie erhebliche Mängel in der Pflegeeinrichtung festgestellt werden.

Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen bestehen nach Auffassung der Kammer keine ernsthaften Zweifel daran, dass in der streitgegenständlichen Einrichtung auch gegenwärtig Mängel in der Pflege gegeben sind. Hierbei kann die Kammer offenlassen, ob

bereits jeder festgestellte Mangel für sich allein als erheblich einzustufen und damit ausreichend wäre, die streitige Anordnung zu rechtfertigen, denn zumindest in der Kumulation der Mängel ist der Aufnahmestopp begründet.

(3) Nach der Regelung des § 34 Abs. 1 BremWoBeG steht es im Ermessen der Antragsgegnerin, ob und ggf. in welchem Umfang sie bei vorliegenden der tatbestandlichen Voraussetzungen einen Belegungsstopp erlässt. Die Entscheidung über den Belegungsstopp erweist sich nach der hier gebotenen summarischen Prüfung als ermessensfehlerfrei und verhältnismäßig.

Die Ermessensentscheidungen unterliegen nur einer eingeschränkten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle gemäß § 114 Satz 1 VwGO. Danach prüft das Gericht nur, ob überhaupt Ermessen ausgeübt wurde und ob ggf. die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist, insbesondere ob die Behörde in ihre Ermessenserwägungen alle wesentlichen, den Streit zwischen den Beteiligten kennzeichnenden Gesichtspunkte eingestellt hat und ob sie dabei von einem richtigen und vollständigen Sachverhalt ausgegangen ist (vgl. BVerwG, Urteil v. 01.12.1987 – 1 C 29.85, juris Rn. 33). Die Widerspruchsbehörde überprüft grundsätzlich die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit eines angefochtenen Bescheides (s. § 68 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 VwGO). Für die gerichtliche Überprüfung von Ermessensentscheidungen kommt es grundsätzlich auf die Erwägungen der Widerspruchsbehörde an (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

Diesen Anforderungen werden der Bescheid vom 03.09.2019 und der Widerspruchsbescheid vom 03.01.2020 noch gerecht. Zwar ist festzustellen, dass der Widerspruchsbescheid 03.01.2010 über weite Strecken eine eher wenig strukturierte Reihung von Sachverhaltsdarstellungen und Argumenten ist, die nicht immer in einem konkreten Bezug zu den drei streitgegenständlichen Regelungen des Bescheids 03.09.2019 zu erkennen gibt. Gleichwohl lässt der Widerspruchsbescheid noch hinreichend deutlich erkennen, auf welche Sachverhalte der Belegungsstopp gestützt wird und von welchen Erwägungen die Antragsgegnerin sich hat leiten lassen. Dies lässt Rechtsfehler nicht erkennen. Mit der Anordnung eines zeitlich nicht befristeten Belegungsstopps bewegt sich die Antragsgegnerin innerhalb der Grenzen der Ermächtigungsnorm des § 34 Abs. 1 BremWoBeG, wonach die Untersagung der Aufnahme weiterer Nutzer bis zu einer Mängelbeseitigung zulässig ist. Der verfügte Belegungsstopp in der derzeit vollziehbaren Form als Belegungsobergrenze erweist sich auch als verhältnismäßig. Mit der Einsetzung einer Belegungsobergrenze von 105

Bewohner/innen ist die Antragsgegnerin ihrer Pflicht der Überprüfung der Erfüllung der Personal- und Pflegestandards nachgekommen und hat auf die jeweils aktuell vorliegenden Gegebenheiten entsprechend reagiert. Ein (beschränkter) Belegungsstopp ist geeignet, den drohenden Beeinträchtigungen für die Bewohner/innen entgegenzuwirken. Es liegt auf der Hand, dass eine unzureichende Personalausstattung und eine hinter den rechtlichen Anforderungen § 7 Abs. 2 und 3 BremWoBeGPersV zurückbleibende Personalpräsenz unmittelbar zur einer geshmälerten Unterstützung der Bewohner der Pflegeeinrichtung führt, der mit einer Reduzierung der Zahl der zu betreuenden Personen wirksam entgegengewirkt werden kann. Ein (beschränkter) Belegungsstopp erscheint zur Mängelbeseitigung auch erforderlich. Obwohl der MDK bereits in seinem Prüfbericht vom 15.07.2019 einen umfassenden Katalog von Maßnahme zur Behebung von in der Einrichtung festgestellten Pflegemissständen empfohlen hatte, war es der Antragstellerin auch mehr als ein Jahr später und trotz einer reduzierten Bewohnerzahl nicht gelungen, einen beanstandungsfreien Betrieb der Einrichtung zu gewährleisten. Ein gleichgeeignetes Mittel, dass bei voller Belegung der Einrichtung die Einhaltung der gebotenen Pflegestandards garantieren könnte, ist angesichts der Entwicklungen seit Juli 2019, die zwar Verbesserungen erkennen lassen, aber noch nicht zur Mangelfreiheit führten, nicht ersichtlich. Eine den Anforderungen des BremWoBeG entsprechende Unterstützung der Nutzerinnen und Nutzer des Pflegezentrums kann nach Auffassung der Kammer auch nicht allein durch Anordnungen nach § 33 BremWoBeG sichergestellt werden. Der bisherige Verlauf hat deutlich gemacht, dass die Anforderungen des § 7 Abs. 2 und 3 BremWoBeGPersV über einen längeren Zeitraum wiederholt nicht eingehalten worden sind, obwohl diese Problematik bereits im Rahmen der MDK-Prüfung im Jahr 2019 bei stichprobenartigen Überprüfungen festgestellt und gerügt worden war.

Die Aufrechterhaltung eines Belegungsstopps in Form einer vollziehbaren Belegungsobergrenze von 105 Bewohnerinnen und Bewohnern ist auch nicht unangemessen. Richtschnur heimaufsichtsrechtlicher Regelungen ist der effektive Schutz der Bewohner von Einrichtungen, insbesondere der Schutz der Grundrechte der Bewohner auf ein menschenwürdiges Dasein (Art. 1 Abs. 1GG), auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und der Unverletzlichkeit der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG; vgl. VG Bremen, Beschluss v. 04.12.2015 - 3 V 2389/15 -; dazu auch: Bay. VGH, Beschluss v. 29.09.2011 – 12 CS 11.2022 –, Rn. 74, juris). Deshalb ist es rechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Antragsgegnerin hier dem Schutz der vulnerablen Bewohner, der hier durch ein nicht Regelungskonformes Personalmanagement und die festgestellten Pflegemängel unmittelbar tangiert ist, Vorrang gegenüber dem wirtschaftlichen Interesse der Antragsgegnerin an einer Vollbelegung der Pflegeeinrichtung eingeräumt hat. Die Antragstellerin hat es selbst in der Hand, durch einen mangelfreien Betriebsablauf mit einer

entsprechenden Personalpräsenz sowie einem entsprechenden Personalvorhalt die Voraussetzungen für eine Aufhebung des (beschränkten) Belegungsstopps zu schaffen.

III. Die Kostenentscheidung für das Verfahren folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen. Die Beschwerde muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

Vosteen

Buns

Rebentisch