



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

prozessbevollmächtigt:

- Klägerin -
- Antragstellerin -

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Landratsamt Rems-Murr-Kreis,
Alter Postplatz 10, 71332 Waiblingen, Az:

- Beklagter -
- Antragsgegner -

wegen Befreiung von den Anforderungen der LHeimBauVO
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 6. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Epe, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Käßner und die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Schriebl

am 4. September 2023

beschlossen:

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 22. März 2022 - 18 K 5757/19 - wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungszulassungsverfahrens.

Der Streitwert für das Berufungszulassungsverfahren wird auf 15.000,-- EUR festgesetzt.

Gründe

I. Der auf die Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils, der besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten, der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache und der Divergenz (vgl. § 124 Abs. 2 Nrn. 1, 2, 3 und 4 VwGO) gestützte Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart, mit dem ihre Klage auf Erteilung einer Befreiung von den Vorschriften der Landesheimbauverordnung abgewiesen wurde, hat keinen Erfolg.

1. Das Verwaltungsgericht hat zur Begründung seines Urteils ausgeführt, dass die Klägerin keinen Anspruch auf Befreiung von den nicht eingehaltenen Anforderungen der Landesheimbauverordnung in der von ihr seit 1994 betriebenen Seniorenresidenz bzw. auf Neubescheidung ihres Befreiungsantrags unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts habe.

Der streitgegenständliche Bescheid sei formell rechtmäßig, insbesondere sei er vom Landratsamt als zuständige Behörde erlassen worden. Zwar fehle es an einer Zuständigkeitsregelung im Gesetz bzw. in der Landesheimbauverordnung. Es liege eine planwidrige Regelungslücke vor, die im Wege richterlicher Rechtsfortbildung zu schließen sei. Eine solche sei angesichts von Art. 70 Abs. 1 Satz 1 LV und den Regelungen des Landesverwaltungsgesetzes nur in engen Grenzen zulässig. Vorliegend lasse sich jedoch Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV, wonach Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden könnten, diesen zuzuweisen seien, entnehmen, dass für die Durchführung der Landesheimbauverordnung grundsätzlich die Landratsämter in den Landkreisen und die Gemeinden in den Stadtkreisen zuständig seien.

Der Bescheid sei auch materiell rechtmäßig, denn die Erteilung der begehrten Befreiungen sei mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner nicht vereinbar. Die Bewertung, wann eine Befreiung mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohner vereinbar sei, liege – wie sich bereits aus der zu der Vorgängervorschrift des § 31 HeimMindBauV ergangenen Rechtsprechung ergebe – nicht im Ermessen des Beklagten, sondern sei gerichtlich voll überprüfbar. Aus den vom Sozialministerium als oberste Aufsichtsbehörde im Sinne des § 27 Abs. 1 Nr. 1 WTPG erlassenen Ermessenslenkenden Richtlinien zur Landesheimbauverordnung könne für den vorliegenden Fall kein Maßstab abgeleitet werden, wann eine Befreiung mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner vereinbar sei, weil die Einrichtung der Klägerin keiner der dort angeführten besonderen Fallgruppen unterfalle. Es handele sich weder um eine bis zu 30 Bewohnerplätze umfassende Kleinsteinrichtung noch lägen bei ihr nur sehr geringfügige Unterschreitungen der Mindestvorgaben der Landesheimbauverordnung vor. Dies lasse sich angesichts der Vielzahl und der Qualität der Abweichungen feststellen, ohne dass es darauf ankomme, dass die Ermessenslenkenden Richtlinien keine näheren Ausführungen dazu enthielten, wann eine sehr geringfügige Unterschreitung anzunehmen sei. Für den Maßstab, wann eine Befreiung mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner vereinbar sei, könne jedoch auf die Rechtsprechung zu § 31 HeimMindBauV zurückgegriffen werden, der eine im Wesentlichen gleichlautende Befreiungsvorschrift enthalten habe. § 31 HeimMindBauV habe ebenfalls den Zweck gehabt, Härten für schon bestehende Heime zu vermeiden. Bei ihnen könne bereits eine nur kleine Veränderung der erforderlichen Mindestwohnfläche zur Unzulässigkeit der bisherigen Nutzung führen. Zum anderen bestehe gerade bei einer sehr genauen Regelung – wie bei der Festsetzung von Mindestgrößen für Räume in Heimen nach Quadratmetern – die Gefahr, dass schon eine geringfügige Abweichung die beabsichtigte Nutzung in Frage stelle, obwohl sich aus ihr im Einzelfall keine spürbaren Nachteile für die Bewohner ergeben müssten. Derart unerwünschte Ergebnisse sollten im Wege der Befreiung vermieden werden können. Aus dem Charakter der Heimmindbauverordnung als einer Regelung von Mindestanforderungen ergebe sich

jedoch, dass es sich nur um geringfügige Abweichungen handeln dürfe, die die durch die Festlegung von Mindestgrößen angestrebte Qualität der Wohnschlafräume nicht in Frage stellen. Die Befreiung dürfe nicht dazu dienen, die Regelungen der Heimmindestbauverordnung zu unterlaufen. Mehr als nur geringfügige Abweichungen von ihren Anforderungen seien mit den Interessen und Bedürfnissen der Heimbewohner nicht vereinbar. Wenn die Unterschreitungen der Mindestwohnflächen weder geringfügig seien noch durch besondere Vorteile ausgeglichen würden, sei eine Befreiung mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohner nicht vereinbar. Dieser Maßstab sei auf § 6 Abs. 1 LHeimBauVO übertragbar. § 6 Abs. 1 LHeimBauVO und § 31 Abs. 1 HeimMindBauV wiesen im Wesentlichen denselben Wortlaut auf und sollten den gleichen Zweck erfüllen, nämlich die Zulassung einer Abweichung von den Mindestanforderungen, wenn aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalls die Regel nicht greife, dass ein Unterschreiten der Mindestanforderungen der Verordnung mit den Interessen und Bedürfnissen der Heimbewohner nicht vereinbar sei. Beide Vorschriften hätten zudem bestehende Einrichtungen und die mit den Änderungen der Mindestvorgaben verbundenen Härten im Blick. Dieser Maßstab sei auch nicht im Hinblick auf die grundrechtlichen Gewährleistungen des Art. 14 GG einzuschränken. Zu berücksichtigen sei vorliegend insoweit nur das Pachtrecht und das Besitzrecht der Klägerin als Pächterin, nicht aber das Eigentum des Geschäftsführers der Klägerin an dem Pachtgrundstück. Die Vorgaben der Landesheimbauverordnung wirkten sich zwar dergestalt auf das Pachtrecht der Klägerin aus, dass sie das gepachtete Gebäude nicht mehr zu dem vertraglich vorgesehenen Zweck nutzen könne. Dabei handele es sich jedoch um Inhalts- und Schrankenbestimmungen, die aufgrund eines Gesetzes – das im Bereich des Art. 14 GG jede Rechtsnorm, also auch eine Rechtsverordnung sein könne – erfolgten. Diese seien, auch wenn die Rechtsprechung die Verfassungsmäßigkeit der §§ 2 bis 4 LHeimBauVO insbesondere mit Blick auf die bestehende Befreiungsmöglichkeit gemäß § 6 Abs. 1 LHeimBauVO bejaht habe (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.09.2011 - 6 S 707/10 -, juris Rn. 108), zumindest im vorliegenden Fall verhältnismäßig. Die Regelungen der Landesheimbauverordnung dienten ausweislich des § 1 Abs. 1 Satz 1 LHeimBauVO dem Ziel der Erhaltung von Würde, Selbstbestimmung und Lebensqualität. Dabei handele es sich um ein legi-

times Ziel, für dessen Durchsetzung die in der Landesheimbauverordnung getroffenen Regelungen geeignet seien. Soweit die Klägerin auf die weniger strengen Anforderungen in anderen Bundesländern hingewiesen habe, sei zu berücksichtigen, dass dem Gesetz- und Verordnungsgeber bei der Umsetzung des in Art. 1 Abs. 1 GG enthaltenen Schutz- und Leistungsprogramms ein weiter Ermessensspielraum zukomme. Die Regelungen der Landesheimbauverordnung seien – insbesondere im Hinblick auf den Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes – auch angemessen. Dabei sei zu bedenken, dass die Klägerin nur Pächterin, nicht aber Eigentümerin des mit der Einrichtung bebauten Grundstücks sei. Als Pächterin könne sie sich von dem Gebäude und den fehlenden Nutzungsmöglichkeiten im Wege der Kündigung lösen. Insofern sei bereits nicht nachvollziehbar, inwieweit die Klägerin als Pächterin unmittelbar von der von ihr angesprochenen Problematik der Refinanzierung/Abschreibung der Immobilie über 40 bis 50 Jahre betroffen sei. Unabhängig davon habe sich der Verwaltungsgerichtshof mit den Übergangsfristen unter Berücksichtigung der Abschreibungszeiträume auseinandergesetzt und diese als rechtmäßig beurteilt (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.09.2011 - 6 S 707/10 -, juris Rn. 105 ff.). Soweit die Klägerin bezüglich des Vertrauensschutzes des Weiteren moniere, die in § 5 Abs. 2 Satz 1 LHeimBauVO enthaltene Übergangsfrist habe nicht zehn, sondern nur wenig mehr als vier Jahre betragen, weil vor Frühjahr 2015 kein Träger konkret habe in Erfahrung bringen können, welche Möglichkeiten für ihn bestünden, folge daraus keine im Wege der Entwicklung eines abweichenden Maßstabs zu beseitigende Verfassungswidrigkeit. Es könne dahinstehen, ob durch den späten Erlass der Ermessenslenkenden Richtlinien die Übergangsfrist in Einzelfällen verkürzt worden sei. Bei der Klägerin hätte sich eine solche Verkürzung jedoch nicht ausgewirkt, da es ihr nach ihrem eigenen Vortrag nicht möglich sei, die Anforderungen der Landesheimbauverordnung umzusetzen. Sie habe demnach davon ausgehen müssen, dass für sie nach Ablauf der Übergangsfrist grundsätzlich die seit 01.09.2009 in Kraft befindlichen strengeren Vorgaben gälten. Da sie ihr Verhalten im Hinblick auf etwaige Baumaßnahmen gar nicht auf die geänderten Umstände habe anpassen können, könne sich bei ihr eine faktische Verkürzung der Übergangsfrist nicht ausgewirkt haben. Auch die Auffassung der Klägerin, dass die Landesheimbauverordnung für Einrich-

tungen, denen die Anpassung an die Vorgaben technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar sei, weitreichendere Befreiungen ermöglichen müsse, finde im Wortlaut von § 6 Abs. 1 LHeimBauVO keine Stütze. Eine solche Auslegung übersehe, dass eine Befreiung nur dann möglich sei, wenn sie mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohner zu vereinbaren sei. Diese Anforderung stehe selbständig neben dem Tatbestandsmerkmal der technischen Unmöglichkeit oder wirtschaftlichen Unzumutbarkeit der Anpassung. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis sei nach der Landesheimbauverordnung so ausgestaltet, dass grundsätzlich deren Vorgaben einzuhalten seien. Von diesem Grundsatz könne eine Ausnahme gemacht werden, wenn die Anpassung für den Träger technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar sei. Diese Ausnahme stehe jedoch regelungstechnisch unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohner. Dies bedeute, dass es keine „gleichwertige“ Abwägung zwischen den Interessen des Trägers auf der einen Seite und den Interessen und Bedürfnissen der Bewohner auf der anderen Seite gebe, die bei einer besonders starken Betroffenheit des Trägers – wie möglicherweise im vorliegenden Fall zu bejahen – eine Einschränkung der Interessen und Bedürfnisse der Bewohner rechtfertigte. Eine solche Auslegung ergebe sich auch nicht aus der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg. Denn dieser habe zu § 6 Abs. 1 LHeimBauVO ausgeführt, dass der Verordnungsgeber mit der Befreiungsregelung ein Regulativ geschaffen habe, das der Behörde mehr Flexibilität bei der Anwendung des Heimgesetzes ermögliche und es ihr erlaube, im Einzelfall besonderen Erfordernissen Rechnung zu tragen, ohne die Ziele des Heimgesetzes und der Landesheimbauverordnung zu vernachlässigen (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.09.2011 - 6 S 707/10 -, juris Rn. 84). Diese Aussage füge sich in die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 31 HeimMindBauV ein, wonach die Befreiungsvorschrift dazu dienen solle zu vermeiden, dass durch die Festsetzung von Mindestgrößen für Räume in Heimen nach Quadratmetern schon eine geringfügige Abweichung die beabsichtigte Nutzung in Frage stelle, obwohl sich aus ihr im Einzelfall keine spürbaren Nachteile für die Bewohner ergeben müssten. Insofern könne der von der Klägerin aus der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg entwickelte und für sich in Anspruch genommene Fall, dass bei

Vorliegen einer weitreichenden Unmöglichkeit der Anpassung an die Vorgaben der Landesheimbauverordnung eine Befreiung von deren Vorgaben zu erteilen sei, auch dahin gedeutet werden, dass eine Befreiung von den Vorgaben der Landesheimbauverordnung bei kleineren Abweichungen zu erteilen sei, weil ansonsten die unmögliche Nutzung in einem (krassen) Missverhältnis zu den daraus folgenden Einschränkungen für die Bewohner stehe. Mit dem Argument, eine Befreiung liege auch deshalb im Interesse der Bewohner, weil es in der näheren Umgebung der Einrichtung der Klägerin keine ausreichende Zahl an Pflegeplätzen gebe, könne die Klägerin ebenfalls nicht durchdringen. § 6 Abs. 1 LHeimBauVO diene nicht dazu, die unteren Verwaltungsbehörden im Falle struktureller Defizite im Sinne fehlender Pflegekapazitäten zu ermächtigen, die Vorgaben der Landesheimbauverordnung herabzusetzen. Für eine solche Entscheidung sei gegebenenfalls der Verordnungsgeber zuständig. Im Übrigen sei in diesem Zusammenhang auch das seitens des Beklagten vorgebrachte Argument beachtlich, dass viele Einrichtungen im Landkreis im Hinblick auf die Auslastung derzeit nicht an räumliche Kapazitätsgrenzen stießen, sondern vielmehr aufgrund des Personalmangels die vorhandenen (räumlichen) Kapazitäten nicht ausnutzen könnten. Entsprechendes gelte für das Argument, die derzeitigen Bewohner seien mit der Situation einverstanden. Eine Befreiung gemäß § 6 Abs. 1 LHeimBauVO werde dem Träger einer Einrichtung unabhängig von den im Zeitpunkt der Entscheidung in der Einrichtung konkret wohnenden Bewohner erteilt. Diese könnten daher nicht gleichzeitig für die zukünftigen Bewohner auf das durch die Landesheimbauverordnung vorgegebene Leistungsniveau verzichten; sie seien in dieser Frage nicht verfügungsbefugt.

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs sei die Entscheidung des Beklagten, dass das im konkreten Fall erforderliche Ausmaß an Befreiungen von den Anforderungen der Landesheimbauverordnung nicht mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohner vereinbar sei, nicht zu beanstanden. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 LHeimBauVO müsse sich die Gestaltung der Bau- und Raumkonzepte von Heimen im Sinne von § 1 Abs. 1 LHeimG vorrangig an den Zielen der Erhaltung von Würde, Selbstbestimmung und Lebensqualität orientieren. Dies schließe gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 LHeimBauVO das Recht auf eine

geschützte Privat- und Intimsphäre der Heimbewohner mit ein. Soweit § 3 Abs. 1 Satz 1 LHeimBauVO regelt, dass für alle Bewohner ein Einzelzimmer zur Verfügung stehen müsse, soweit Heime keine Wohnungen zur individuellen Nutzung bereitstellten, werde die Bedeutung dieses Einzelzimmergebots durch die zusätzliche Regelung in § 5 Abs. 4 LHeimBauVO unterstrichen. Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 LHeimBauVO sei bereits während der Übergangsfristen, soweit wirtschaftlich vertretbar, der Abbau von Doppelzimmern anzustreben. Sofern im Rahmen dieser Übergangsregelungen Bewohnerzimmer noch mit zwei Personen belegt würden, müssten diese gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 LHeimBauVO jedoch spätestens nach einer Übergangsfrist von zehn Jahren mindestens eine Wohnfläche von 22 m² (ohne Vorflur, Vorraum und Sanitärbereich) aufweisen. Die Einrichtung der Klägerin verfüge über 17 Einzelzimmer und 13 Doppelzimmer. Sämtliche Doppelzimmer wiesen eine Wohnfläche von weniger 22 m² auf, sechs davon sogar eine Wohnfläche von weniger als 18 m², was gleichzeitig bedeute, dass insoweit noch nicht einmal die ursprünglichen Vorgaben des § 14 Abs. 1 Satz 1 HeimMindBauV erfüllt würden. Daraus folge, dass mehr als die Hälfte der Bewohner nicht in einem Einzelzimmer untergebracht sei. Hinzu komme, dass diese Doppelzimmer nicht einmal den Flächenvorgaben der in § 5 Abs. 4 LHeimBauVO enthaltenen Übergangsregelung entsprächen. Insoweit könne nicht von einer geringfügigen Abweichung gesprochen werden. Die Abweichung werde auch nicht durch besondere Vorteile ausgeglichen. Angesichts des Umstandes, dass das Einzelzimmergebot der Erfüllung der Privatsphäre dienen solle, wäre beispielsweise denkbar, dass diese Abweichung durch großzügige – möglicherweise über die Mindestanforderungen in § 4 LHeimBauVO hinausgehende – Gemeinschaftsbereiche ausgeglichen würde. Dies sei jedoch bei der Einrichtung der Klägerin nicht der Fall. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 LHeimBauVO müsse die Bildung von Wohngruppen möglich sein, sofern nicht Wohnungen die Wohneinheiten im Heimbereich bildeten. Das Raumkonzept von Wohngruppen schließe gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 LHeimBauVO neben Bewohnerzimmern insbesondere gemeinschaftlich genutzte Aufenthaltsbereiche ein. Die Wohnfläche dieser Aufenthaltsbereiche dürfe gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 LHeimBauVO 5 m² pro Bewohner nicht unterschreiten. Bis zu einem Drittel dieser Fläche könne gemäß § 4 Abs. 2 Satz 3 LHeimBauVO auch auf Aufent-

haltsbereiche für regelmäßige gruppenübergreifende Aktivitäten außerhalb der Wohngruppen entfallen. In den Wohngruppen sollten darüber hinaus gemäß § 4 Abs. 2 Satz 4 LHeimBauVO eine Küche, ein Hauswirtschaftsraum und ausreichend Abstellflächen vorhanden sein. Die Einrichtung der Klägerin erfülle auch diese Vorgaben nicht, denn sie verfüge maximal über Aufenthalts- und Gemeinschaftsflächen von 150,24 m² anstatt der unter Zugrundelegung von 43 Bewohnern mindestens benötigten 215 m². Ohne etwaige Wohngruppen im Einzelnen zu betrachten, stünden damit den Bewohnern jeweils lediglich 3,5 m² an Aufenthaltsfläche zur Verfügung. Damit sei nicht nur kein Ausgleich der zu kleinen Zimmer vorhanden, sondern es bestehe eine zusätzliche Abweichung von der Landesheimbauverordnung.

Auch die vorhandenen 17 Einzelzimmer erfüllten die Vorgaben der Landesheimbauverordnung überwiegend nicht. Zum einen handele es sich bei drei der 17 Einzelzimmer um Durchgangszimmer, da sie an drei andere Einzelzimmer grenzten, welche über keinen direkten Zugang zum Flur verfügten. Zum anderen hielten nicht alle Einzelzimmer die gemäß § 3 Abs. 2 LHeimBauVO erforderlichen Mindestflächen und -breiten ein. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 LHeimBauVO müsse bei den Bewohnerzimmern in Wohngruppen die Zimmerfläche ohne Vorraum mindestens 14 m² oder einschließlich Vorraum mindestens 16 m² sowie die lichte Raumbreite mindestens 3,2 m betragen. Vorflure und Sanitärbereiche zählten gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 LHeimBauVO nicht zur notwendigen Zimmerfläche im Sinne von Satz 1. Zehn der Einzelzimmer der Klägerin entsprächen diesen Vorgaben nicht; fünf Zimmer entsprächen noch nicht einmal den früheren Vorgaben des § 14 Abs. 1 Satz 1 HeimMindBauV. Wie sich aus dem Vergleich der genannten Flächenmaße, der Anzahl der vorhandenen Doppelzimmer, den fehlenden Gemeinschaftsflächen und Mängeln bei den Sanitärbereichen ergebe, handele es sich nicht um geringfügige Abweichungen. Die vorhandenen Abweichungen stellten vielmehr die von der Landesheimbauverordnung angestrebte Qualität in Frage. Soweit die Einrichtung der Klägerin im Hinblick auf ihre Größe, ihre Lage im Quartier und ihre Anbindung die Anforderungen der Landesheimbauverordnung gut erfülle, stelle dies ebenfalls keinen besonderen Vorteil dar, der einen Ausgleich der Abweichungen bedeute. In Anbetracht des Ausmaßes der

Abweichungen von den Vorgaben der Landesheimbauverordnung komme es auf die Frage, ob der Klägerin die Erfüllung der in den §§ 2 bis 4 LHeimBauVO genannten Anforderungen technisch nicht möglich oder aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar sei, nicht mehr an. Für eine Abwägung der Interessen der Klägerin und der Heimbewohner sei bei diesem Sachverhalt kein Raum. Genauso wenig komme es – nachdem bereits die Tatbestandsvoraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung nicht vorlägen – darauf an, ob die von dem Beklagten getroffene Entscheidung aus den von der Klägerin vorgebrachten Gründen ermessensfehlerhaft sei. In diesem Zusammenhang sei jedoch mit Blick auf die Frage, inwieweit bei einem weitreichenden Antrag diesem zumindest teilweise stattzugeben sei, statt ihn insgesamt abzulehnen, darauf hinzuweisen, dass die mit Genehmigungsanträgen befassten Behörden grundsätzlich nicht verpflichtet seien, von sich aus zu prüfen, ob dem Antragsteller eines im ganzen unbegründeten Antrags nicht vielleicht eine teilweise oder gar eine qualitativ vom Antragsgegenstand abweichende (sogenannte modifizierte) Genehmigung erteilt werden könnte. Anders liege es – bei der teilweisen Genehmigung – lediglich dann, wenn sich für die Behörde ohne weiteres erkennen lasse, dass dem vom Antragsteller verfolgten Interesse auch mit einer nur teilweisen Genehmigung gedient sei. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn es sich um eine nur untergeordnete Einschränkung handele oder wenn in der Antragsbegründung die Interessenlage in einer Weise offengelegt worden sei, die auch in dieser Richtung Schlüsse zulasse. Dies sei vorliegend jedoch nicht der Fall. Denn die Frage, von welchen Vorgaben eine Befreiung erstrebt oder erteilt werden könnte, könne nicht seitens der Verwaltung beantwortet werden. Diese Entscheidung hänge immer auch davon ab, ob und gegebenenfalls welche Zimmer abgebaut würden und wie die frei werdenden Flächen genutzt werden sollten. Dabei handle es sich jedoch um eine unternehmerische Entscheidung.

2. Eine hiergegen gerichtete Berufung ist nicht wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.

a) Ernstliche Zweifel sind nur dann gegeben, wenn neben den für die Richtigkeit der Entscheidung sprechenden Umständen gewichtige, dagegensprechende Gründe zutage treten, die Unentschiedenheit oder Unsicherheiten in der Beurteilung der Rechtsfragen oder Unklarheiten in der Beurteilung der Tatsachenfragen bewirken und mithin der Erfolg des angestrebten Rechtsmittels zumindest offen ist. Dies ist bereits dann ausreichend dargelegt, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden. Schlüssige Gegenargumente liegen bereits dann vor, wenn der Kläger substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung unrichtig ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.06.2019 - 1 BvR 587/17 -, BVerfGE 151, 173 <juris Rn. 32>; BVerfG, Beschluss vom 20.12.2010 - 1 BvR 2011/10 -, juris Rn. 19; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 03.04.2020 - 6 S 1637/19 -, juris Rn. 3; Beschluss vom 04.01.2016 - 6 S 475/15 -, juris Rn. 2). Dabei müssen alle tragenden Begründungsteile angegriffen werden, wenn die Entscheidung des Verwaltungsgerichts auf mehrere jeweils selbstständig tragende Erwägungen gestützt ist. Das Darlegungsgebot des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO erfordert dabei eine substantiierte Auseinandersetzung mit der erstinstanzlichen Entscheidung, durch die der Streitstoff entsprechend durchdrungen oder aufbereitet wird (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 03.04.2020 - 6 S 1637/19 -, juris Rn. 3; Beschluss vom 07.06.2017 - 4 S 249/17 -, juris Rn. 2).

b) Nach diesen Maßstäben kommt eine Zulassung der Berufung hier nicht in Betracht.

aa) Soweit die Klägerin geltend macht, der Ablehnungsbescheid des Landratsamts sei formell rechtswidrig, weil die unzuständige Behörde gehandelt habe, legt sie nicht schlüssig dar, dass eine andere Behörde instanziell zuständig sein könnte, sondern stellt lediglich die vom Verwaltungsgericht gegebene Begründung für die Zuständigkeit des Landratsamts als untere Heimaufsichtsbehörde in Frage, und vermag damit keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung zu begründen.

Nach der Auffassung des Senats fehlt es allerdings schon an einer im Wege richterlicher Rechtsfortbildung zu schließenden planwidrigen Regelungslücke. Vielmehr ergibt bereits die Auslegung des Gesetzes, dass die unteren Heimaufsichtsbehörden für die Bearbeitung von Befreiungsanträgen nach § 6 Abs. 1 LHeimBauVO zuständig sind. Zwar fehlt es im Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetz (vom 20.05.2014, GBl. 2014, S. 241) wie bereits im zuvor geltenden Landesheimgesetz (vom 10.06.2008, GBl. 2008, S. 169) an einer ausdrücklichen Regelung der sachlichen, genauer gesagt der instanziellen Zuständigkeit. Doch ergibt sich aus dem Regelungszusammenhang und der Gesetzgebungshistorie, dass – soweit keine ausdrückliche abweichende Zuständigkeitsbestimmung getroffen wurde – die unteren Verwaltungsbehörden als untere Aufsichtsbehörden (Heimaufsicht) für die Durchführung des Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zuständig sind. Bereits die zur Vermeidung von Interessenkollisionen bei Trägerschaft eines Stadt- oder Landkreises in § 28 Abs. 2 WTPG getroffene Regelung, nach welcher in diesen Fällen die untere Aufsichtsbehörde eines benachbarten Stadt- oder Landkreises für die Überprüfungen sowie die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständig ist, deutet auf eine Regelzuständigkeit der unteren Verwaltungsbehörden als untere Heimaufsichtsbehörden hin. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass die Regelung in § 27 Abs. 4 Satz 1 WTPG, nach der Verwaltungsbehörden im Sinne von § 35 OWiG die unteren Aufsichtsbehörden sind, entbehrlich wäre, wenn schon nach § 28 Abs. 1 WTPG grundsätzlich die unteren Verwaltungsbehörden für die Durchführung des Gesetzes zuständig wären. Anlass für eine gesonderte Regelung besteht insoweit deshalb, weil Verwaltungsbehörden im Sinne des Ordnungswidrigkeitenrechts die Stellen der öffentlichen Verwaltung sind, denen die Eingriffsbefugnisse zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (Bußgeldkompetenz) übertragen worden sind (vgl. Lampe, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, 5. Auflage 2018, § 35 Rn. 1). Dies müssen nicht notwendig die Behörden sein, die für die Durchführung des jeweiligen Fachgesetzes zuständig sind.

Die Auswertung der Gesetzesmaterialien bestätigt den Befund, dass grundsätzlich die unteren Verwaltungsbehörden für die Durchführung des Gesetzes zuständig sein sollen. Aus der Gesetzesbegründung zum nach dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Länder im Zuge der Föderalismusreform vom September 2006 erlassenen Landesheimgesetz, welches in seinem § 23 Abs. 1 eine dem § 28 Abs. 1 WTPG entsprechende Zuständigkeitsregelung enthielt, ergibt sich, dass mit der durch § 27 Abs. 2 Nr. 5 LHeimG erfolgten Aufhebung der Verordnung der Landesregierung über Zuständigkeit nach dem Heimgesetz vom 15.04.1975 (GBl. 1975, S. 285), nach welcher für die Durchführung des Heimgesetzes die Landratsämter und in den Stadtkreisen die Gemeinden als untere Verwaltungsbehörden zuständig waren, keine Änderung der Zuständigkeitsregelung beabsichtigt war. Vielmehr war der Gesetzgeber der Auffassung, diese Verordnung sei durch die Regelung des § 23 Abs. 1 LHeimG überflüssig geworden (vgl. LT-Drucks. 14/2535, S. 52). Ausdrücklich abgelehnt wurde ein im damaligen Gesetzgebungsverfahren seitens der Technikerkrankenkasse unterbreiteter Vorschlag, die Zuständigkeit für die Heimaufsicht von den Stadt- und Landkreisen auf die Regierungspräsidien zu übertragen (vgl. LT-Drucks. 14/2535, S. 62). Dies belegt, dass der Gesetzgeber unter der Geltung des Landesheimgesetzes an den bisherigen Zuständigkeitsregeln festhalten wollte. Hieran hat sich mit der Ablösung des Landesheimgesetzes durch das Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetz nichts geändert. An mehreren Stellen der Gesetzesbegründung ist, ohne dass dies im Gesetzestext zum Ausdruck käme, von der zuständigen unteren Aufsichtsbehörde, der Heimaufsicht oder den Landkreisen und kreisfreien Städten, denen die Ausführung dieses Gesetzes obliege, die Rede (LT-Drucks. 15/4852, S. 50 <zu § 2 Abs. 3>, S. 86 <zu § 17 Abs. 2>, S. 92 <zu § 19>, S. 93 <zu § 20>, S. 98 <zu § 26 Abs. 1>).

bb) Soweit die Klägerin weiter geltend macht, das Verwaltungsgericht verenge den Befreiungstatbestand des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO zu Unrecht auf die Fallgruppe geringfügiger Abweichungen von den Mindeststandards dieser Verordnung, weckt sie ebenfalls keine ernstlichen Zweifel an dem angefochtenen Urteil. Bereits die Prämisse, das Verwaltungsgericht habe den Befreiungstatbestand in dieser Weise verengt, trifft nicht zu. Das Verwaltungsge-

richt hat sich ausdrücklich der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 17.03.1989 - 4 C 41.85 -, GewArch 1989, 262 <juris Rn. 25 ff.>) zu § 31 Abs. 1 HeimMindBauV angeschlossen und diese mit der Erwägung, dass die Norm im Wesentlichen denselben Wortlaut aufweise und den gleichen Zweck erfüllen solle, auf § 6 Abs. 1 LHeimBauVO übertragen. Nach dieser Rechtsprechung kann eine Befreiung aber nicht nur dann in Betracht kommen, wenn eine Unterschreitung des Mindeststandards geringfügig ist, sondern auch dann, wenn sie durch besondere Vorteile ausgeglichen wird (UA S. 23 unten, juris Rn. 57 a.E.). Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht auch nicht lediglich geprüft, ob und inwieweit die geforderten Mindeststandards unterschritten werden, sondern auch, ob die Abweichungen durch besondere Vorteile, etwa durch großzügige, über die Mindestanforderungen in § 4 LHeimBauVO hinausgehende Gemeinschaftsbereiche ausgeglichen werden und hat dies zu Recht verneint (UA S. 30, juris Rn. 74). Soweit die Einrichtung der Klägerin im Hinblick auf ihre Größe, ihre Lage im Quartier und ihre Anbindung die Anforderungen der Landesheimbauverordnung gut erfüllt, hat das Verwaltungsgericht ebenfalls erwogen, ob dies einen besonderen Vorteil darstellt, der geeignet ist, die Abweichungen auszugleichen (UA S. 31, juris Rn. 77). Das weitere Vorbringen, der Beklagte gehe in seinen Ermessenslenkenden Richtlinien zur Landesheimbauverordnung über die Beschränkung auf geringfügige Abweichungen hinaus und auch in der Normenkontrollentscheidung des Senats vom 27.09.2011 (- 6 S 707/10 -, juris) sei von einer Beschränkung der Funktion des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO auf Fälle der geringfügigen Abweichung keine Rede, geht daher ins Leere. Im Übrigen verhält sich das Normenkontrollurteil des Senats nicht näher zur Auslegung des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO und auch den Ermessenslenkenden Richtlinien lässt sich für die vorliegende Fallkonstellation kein großzügigerer Maßstab entnehmen, als ihn das Verwaltungsgericht angelegt hat. Wenn – wie hier – während der am 31.08.2019 abgelaufenen Übergangsfrist keine oder nur geringfügige Anstrengungen zur Umsetzung der Landesheimbauverordnung unternommen wurden und die Einrichtung die Vorgaben dieser Verordnung nach Ablauf der Übergangsfrist überwiegend nicht erfüllt, soll der Grundsatz gelten, dass die bauliche Gestaltung der bestehenden Einrichtung umso weniger mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner vereinbar ist, je

weniger von den Anforderungen der Verordnung erfüllt ist und je zurückhaltender eine Anpassung erfolgt (vgl. ELR, S. 38 f.).

cc) Soweit vorgetragen wird, die Klägerin als Betreiberin könne sich auch auf die Berufsfreiheit stützen, fehlt es an jeglicher Darlegung, was daraus für den vorliegenden Fall folgen und weshalb dies zur Unrichtigkeit des angefochtenen Urteils führen sollte. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der erkennende Senat in dem vom Verwaltungsgericht mehrfach in Bezug genommenen Normenkontrollurteil (Urteil vom 27.09.2011 - 6 S 707/10 -, juris) die Vereinbarkeit der Anforderungen der Landesheimbauverordnung mit Art. 12 Abs. 1 GG eingehend geprüft und bejaht hat.

dd) Hinsichtlich des Vorbringens, der Beklagte habe in den Ermessenslenkenden Richtlinien die Problematik gemieteter/gepachteter Einrichtungen gesehen und die Erwägung auch der Grundrechte der Eigentümer zur Aufgabe der Heimaufsichtsbehörden gemacht, wird ebenfalls nicht dargelegt, was daraus für den vorliegenden Fall folgen und weshalb dies zur Unrichtigkeit des angefochtenen Urteils führen sollte. Die in Bezug genommene Passage in den Ermessenslenkenden Richtlinien bezieht sich auf § 5 Abs. 2 LHeimBauVO und dort auf die Sonderkonstellation, dass die stationäre Einrichtung gemietet bzw. gepachtet ist und der Betreiber als Mieter/Pächter die notwendigen Auskünfte vom Vermieter/Verpächter zur Begründung eines Fristverlängerungsantrags nach § 5 Abs. 2 Satz 2 LHeimBauVO – insbesondere zum Investitionsvolumen und zur Finanzierungssituation (Laufzeit) – nicht erhält. Was daraus für die Anwendung des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO folgen soll, wird nicht dargelegt und erschließt sich nicht.

ee) Soweit die Klägerin die Tatbestandsvoraussetzung der Vereinbarkeit der Befreiung mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner relativieren möchte, indem sie meint, es bestehe ein Wechselverhältnis zwischen der technischen Unmöglichkeit oder der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit einerseits und der Vereinbarkeit mit den Bewohnerinteressen andererseits in dem Sinne, dass die Vereinbarkeit mit den Bedürfnissen der Bewohnerschaft umso eher anzunehmen sei, je weitergehend der Einrichtungs-

träger aus technisch-baulichen oder wirtschaftlichen Gründen an der Umsetzung gehindert sei, ist eine solche Auslegung des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO fernliegend und mit Sinn und Zweck der Befreiungsvorschrift nicht vereinbar. Der Anwendungsbereich der Befreiungsvorschrift ist nach dem ersten Halbsatz des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO eröffnet, wenn dem Träger einer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehenden Einrichtung die Erfüllung der in den §§ 2 bis 4 LHeimBauVO genannten Anforderungen technisch nicht möglich oder aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar ist. Voraussetzung für die im Ermessen der zuständigen Behörde stehende Erteilung einer Befreiung ist sodann nach dem zweiten Halbsatz des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO, dass die Befreiung mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner vereinbar ist. Hierbei handelt es sich, wie das Verwaltungsgericht in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 31 Abs. 1 HeimMindBauV zutreffend herausgearbeitet hat, um eine gerichtlich voll überprüfbare Tatbestandsvoraussetzung, die keinerlei Bezug zur technischen Unmöglichkeit oder wirtschaftlichen Unzumutbarkeit aufweist und deren Auslegung nicht vom Ausmaß der technischen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten abhängig gemacht werden kann. Vielmehr sind Maßstab für die Bestimmung der Interessen und Bedürfnisse der Heimbewohner bei der Anwendung des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO die vom Verordnungsgeber in der Landesheimbauverordnung normierten Mindeststandards, die gerade dem Zweck dienen, die Würde, die Privatheit sowie die Interessen und Bedürfnisse der Bewohner zu schützen und eine angemessene Qualität des Wohnens zu ermöglichen (vgl. § 1 Abs. 1 und 3 LHeimBauVO, § 1 Abs. 1 Nrn. 1 und 4, § 10 Abs. 2 Nrn. 2 und 8 WTPG). Es liegt folglich auf der Hand, dass eine Befreiung umso weniger mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner vereinbar ist, je größer die Abweichung von diesen Mindeststandards ist. Dies hat das Verwaltungsgericht in jeder Hinsicht zutreffend dargelegt (UA S. 27, juris Rn. 66). Nichts anderes folgt aus der Rechtsprechung des Senats, der in seinem Normenkontrollurteil ausgeführt hat, der Verordnungsgeber habe mit der Befreiungsregelung ein Regulativ geschaffen, das der Behörde mehr Flexibilität bei der Anwendung des Heimgesetzes ermögliche und es ihr erlaube, im Einzelfall besonderen Erfordernissen Rechnung zu tragen, ohne die Ziele des Heimgesetzes und der Landesheimbau-

verordnung zu vernachlässigen (Urteil vom 27.09.2011 - 6 S 707/10 -, juris Rn. 84).

Soweit die Klägerin rügt, dass das Verwaltungsgericht offengelassen habe, ob ihr die Erfüllung der in den §§ 2 bis 4 LHeimBauVO genannten Anforderungen technisch nicht möglich oder aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar ist, und „als erste (und absolute) Hürde“ geprüft habe, ob eine Befreiung mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerschaft vereinbar ist, weckt sie ebenfalls keine Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung. Hätte das Gericht zunächst geprüft, ob die Erfüllung der in den §§ 2 bis 4 LHeimBauVO genannten Anforderungen technisch nicht möglich oder aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar und somit der Anwendungsbereich des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO eröffnet ist, hätte dies nichts daran geändert, dass in einem zweiten Schritt die Prüfung hätte erfolgen müssen, ob die beantragte Befreiung mit den Interessen und Bedürfnissen der Heimbewohner vereinbar ist. Dass das Verwaltungsgericht sich aus prozessökonomischen Gründen auf die Prüfung beschränkt hat, ob die Tatbestandsvoraussetzung der Vereinbarkeit der Befreiung mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner vorliegt, kann keine Auswirkungen auf das Ergebnis gehabt haben, da es sich – wie oben ausgeführt – um eine eigenständige Tatbestandsvoraussetzung handelt, deren Prüfprogramm nicht davon beeinflusst wird, wie groß das Ausmaß der technischen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf Seiten des Betreibers ist.

ff) Für die Auslegung des Begriffs der Bewohnerinteressen ist es auch nicht von Bedeutung, dass die Landesheimbauverordnung teilweise höhere Mindeststandards festlegt als zuvor die Heimmindestbauverordnung des Bundes oder Regelungen anderer Bundesländer. Bezugsgröße für die Beurteilung, ob eine Befreiung mit den Interessen und Bedürfnissen der Heimbewohner vereinbar ist, können – nachdem die Gesetzgebungskompetenz für das Heimrecht im Zuge der Föderalismusreform durch Hinzufügung eines Kompetenzausschlusses bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung in den Bereich der ausschließlichen Landeszuständigkeit überführt wurde (vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-

Kommentar, Werkstand: Januar 2023, Art. 74 Rn. 66) – nur die vom baden-württembergischen Gesetz- bzw. Ordnungsgeber im Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetz und in der Landesheimbauverordnung getroffenen Regelungen sein. Die Kompetenzverlagerung auf die Länder bringt es mit sich, dass diese unterschiedliche Regelungskonzepte verfolgen, wobei ihnen ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt. Insbesondere müssen sie sich bei der Ausgestaltung der baulichen Anforderungen an stationäre Einrichtungen nicht darauf beschränken, den Bewohnern das gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gebotene Mindestmaß an Privat- und Intimsphäre zu bieten. Wenngleich bezüglich des Einzelzimmergebots und der Mindestwohnflächen für stationäre Einrichtungen bei den in Rede stehenden Vorgaben der Landesheimbauverordnung mit Blick auf den Schutz der Privatsphäre nicht der Kernbereich von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG betroffen ist, ändert dies nichts daran, dass Maßstab für die Prüfung des Befreiungsbestandes die landesrechtlich normierten Mindeststandards sein müssen, die von den für die Erteilung von Befreiungen zuständigen unteren Verwaltungsbehörden nicht im Wege des Vollzugs unterlaufen werden dürfen.

gg) Soweit geltend gemacht wird, die Bewohnerinteressen würden in ihr Gegenteil verkehrt, wenn Alteinrichtungen wie die der Klägerin schließen müssten, fehlt es an der gebotenen Auseinandersetzung mit der angefochtenen Entscheidung. Das Verwaltungsgericht hat zu diesem Argument ausgeführt, § 6 Abs. 1 LHeimBauVO diene nicht dazu, die unteren Verwaltungsbehörden im Falle struktureller Defizite im Sinne fehlender Pflegekapazitäten in stationären Einrichtungen zu ermächtigen, die Vorgaben der Landesheimbauverordnung herabzusetzen. Für eine solche Entscheidung sei gegebenenfalls der Ordnungsgeber zuständig. Im Übrigen sei in diesem Zusammenhang auch das in der mündlichen Verhandlung seitens des Beklagten wiederholte Argument beachtlich, dass viele Einrichtungen im Landkreis im Hinblick auf die Auslastung derzeit nicht an räumliche Kapazitätsgrenzen stießen, sondern vielmehr aufgrund des Personalmangels die vorhandenen (räumlichen) Kapazitäten nicht ausnutzen könnten (UA S. 28, juris Rn. 68). Hierzu verhält sich der Zulassungsantrag nicht.

hh) Schließlich bestehen auch insoweit keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils, als das Verwaltungsgericht ausgeführt hat, hinter dem gestellten, umfassenden Antrag der Klägerin zurückbleibende teilweise oder befristete Befreiungen seien von den Heimaufsichtsbehörden nicht zu prüfen gewesen.

Anträge im Verwaltungsverfahren sind in entsprechender Anwendung von § 133 BGB auszulegen, wobei für die Auslegung auf alle erkennbaren Umstände einzugehen ist, wie sie sich beispielsweise aus einer beigefügten Begründung oder eingereichten Unterlagen ergeben können. Danach kommt es nicht auf den inneren Willen des Erklärenden, sondern darauf an, wie seine Erklärung vom Erklärungsempfänger nach Treu und Glauben bei objektiver Betrachtungsweise verstanden werden musste (vgl. Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Auflage 2019, § 22 Rn. 45). Vorliegend ließen sich der Begründung des Antrags und den sonstigen Begleitumständen keinerlei Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass der Klägerin mit einer weit hinter ihrem sehr weitreichenden Antrag zurückbleibenden, auf Teilaspekte und/oder auf wenige Zimmer beschränkten Befreiung gedient sein könnte. Sie hat vielmehr durchgehend betont, dass bauliche Veränderungen für sie von vornherein unzumutbar seien und dass allenfalls die ohne bauliche Veränderungen mögliche Umwandlung weniger Doppelzimmer in Einzelzimmer in Betracht käme. Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt, dass die Frage, von welchen einzelnen Vorgaben eine Befreiung erstrebt oder erteilt werden könnte, nicht seitens der Verwaltung beantwortet werden kann, da diese Entscheidung immer auch von der unternehmerischen Entscheidung der Klägerin abhängt, ob und gegebenenfalls welche Zimmer abgebaut werden und wie die frei werdenden Flächen genutzt werden sollen. Mit diesen Erwägungen setzt sich der Zulassungsantrag, aus dem weiterhin nicht ersichtlich ist, mit welchen teilweisen Befreiungen der Klägerin gedient sein könnte, nicht auseinander.

Soweit bemängelt wird, eine befristete Befreiung sei nicht erwogen worden, wird übersehen, dass auch eine solche nur erteilt werden darf, wenn sie mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner verein-

bar ist. Dies kommt bei erheblichen Abweichungen von den Mindeststandards, wie sie vorliegend in Rede stehen, allenfalls in Betracht, wenn die Schließung der Einrichtung in naher Zukunft bevorsteht oder wenn der Betreiber bereits Anstrengungen unternommen hat, die Mindeststandards künftig zu erfüllen, und es nur um die Überbrückung eines absehbaren, kurzen Zeitraums bis zur Schließung oder bis zur Erfüllung der in den §§ 2 bis 4 LHeim-BauVO normierten Anforderungen geht. Der Zeitpunkt, zu dem in der näheren Umgebung ein hinreichendes Angebot an Pflegeplätzen erwartet werden kann, welche die Anforderungen der Landesheimbauverordnung einhalten, kann demgegenüber entgegen dem Zulassungsvorbringen kein Anknüpfungspunkt für eine befristete Befreiung sein. Zum einen hängt dieser Zeitpunkt von einer Vielzahl von Faktoren ab und lässt sich daher nicht zuverlässig bestimmen. Zum anderen hat der Beklagte schon erstinstanzlich darauf hingewiesen, dass die fehlenden Pflegekapazitäten in stationären Einrichtungen im Landkreis überwiegend nicht darauf zurückzuführen sind, dass die baulichen Anforderungen der Landesheimbauverordnung nicht erfüllt werden, sondern darauf, dass viele Einrichtungen aufgrund Personalmangels die vorhandenen räumlichen Kapazitäten nicht in vollem Umfang ausnutzen können.

3. Die Berufung ist nicht wegen besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen.

a) Die Annahme besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO setzt voraus, dass der Rechtssache nicht nur allgemeine oder durchschnittliche Schwierigkeit zukommt. Ob eine Sache in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht schwierig ist, kann sich schon aus dem Begründungsaufwand des erstinstanzlichen Urteils ergeben. Ein Rechtsmittelführer genügt seiner Darlegungslast regelmäßig dann mit erläuternden Hinweisen auf die einschlägigen Passagen des Urteils. Soweit er die Schwierigkeit des Falls darin entdeckt, dass das Gericht auf bestimmte tatsächliche Aspekte nicht eingegangen ist oder notwendige Rechtsfragen nicht oder unzutreffend beantwortet hat, hat er diese Gesichtspunkte in nachvollziehbarer Weise darzustellen und ihren Schwierigkeitsgrad plausibel zu ma-

chen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.06.2000 - 1 BvR 830/00 -, VBIBW 2000, 392 <juris Rn. 17>; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 - 6 S 2384/19 -, juris Rn. 12). Da dieser Zulassungsgrund ebenso wie der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO die Richtigkeit der Entscheidung im Einzelfall gewährleisten soll, muss zugleich deutlich gemacht werden, dass wegen der in Anspruch genommenen besonderen Schwierigkeiten der Ausgang des (künftigen) Berufungsverfahrens jedenfalls ergebnisoffen ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 - 6 S 2384/19 -, juris Rn. 12; Beschluss vom 10.09.2018 - 6 S 854/18 -, n.v.). Ist ein Urteil auf mehrere Begründungen gestützt, die jede für sich den Urteilsausspruch selbstständig tragen, ist die Berufung nur zuzulassen, wenn ein Zulassungsgrund für jede dieser Begründungen vorliegt (st. Rspr., vgl. etwa VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.08.2010 - 8 S 2322/09 -, ZfWG 2010, 424 <juris Rn. 3> und Beschluss vom 29.09.2022 - 4 S 1896/22 -, juris Rn. 4; BVerwG, Beschluss vom 07.03.2023 - 4 BN 32.22 -, juris Rn. 3).

b) Orientiert an diesem Prüfungsmaßstab bleibt der Antrag auf Zulassung der Berufung auch unter diesem Aspekt ohne Erfolg.

aa) Soweit die Klägerin zur Begründung besonderer rechtlicher Schwierigkeiten auf die umfangreichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur instanzialen Zuständigkeit für Befreiungsanträge verweist, macht sie nicht deutlich, dass wegen der in Anspruch genommenen besonderen Schwierigkeiten der Ausgang des (künftigen) Berufungsverfahrens jedenfalls ergebnisoffen ist. Dies ist, wie oben ausgeführt wurde (2. b) aa), auch nicht der Fall.

bb) Soweit besondere rechtliche Schwierigkeiten bei der Auslegung des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO gesehen werden, dessen Anwendungsbereich nicht auf Fälle geringfügiger Abweichungen beschränkt werden dürfe, geht die Klägerin wiederum von der falschen Prämisse aus, dass das Verwaltungsgericht eine solche Beschränkung vorgenommen habe. Auch im Übrigen wird nicht dargelegt, dass die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO fehlerhaft sein könnte. Hierzu wird auf die obigen Ausführungen (2. b) bb) verwiesen.

cc) Soweit auf die schwierigen Rahmenbedingungen wegen bauplanerischer und denkmalschutzrechtlicher Einschränkungen verwiesen wird, wird nicht dargelegt, weshalb es angesichts des Umstands, dass die begehrte Befreiung bereits deshalb zu versagen ist, weil sie mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner nicht vereinbar ist, darauf ankommen sollte. Wie oben (2. b) ee) ausgeführt wurde, durfte das Verwaltungsgericht seine Prüfung darauf beschränken, ob diese gerichtlich voll überprüfbare Tatbestandsvoraussetzung des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO erfüllt ist.

dd) Mit dem Vorbringen, Eigentümer, die ihre Einrichtung nicht selbst betreiben, seien nach den heimrechtlichen Regelungen nicht befugt, Befreiungsanträge zu stellen, sollten aber nach den Ermessenslenkenden Richtlinien die Möglichkeit haben, von den Ausnahmen der Landesheimbauverordnung Gebrauch zu machen, und es sei offen und schwierig, wie dies verfahrens- und materiell-rechtlich vollzogen werden solle, zeigt die Klägerin ebenfalls keine besonderen Schwierigkeiten auf. Es fehlt schon jegliche Darlegung, weshalb diese Fragen im vorliegenden Verfahren, in dem es um einen Befreiungsantrag der Klägerin als Pächterin geht, entscheidungsrelevant sein sollten. Die in Bezug genommene Passage in den Ermessenslenkenden Richtlinien bezieht sich zudem, wie oben bereits ausgeführt wurde (2. b) dd), auf § 5 Abs. 2 LHeimBauVO und nicht auf § 6 Abs. 1 LHeimBauVO.

4. Eine Zulassung der Berufung wegen Divergenz im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO kommt ebenfalls nicht in Betracht.

a) Nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO ist die Berufung zuzulassen, wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht. Zur Darlegung einer Divergenz ist es erforderlich, dass die Begründung des Berufungszulassungsantrags einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem die Vorinstanz einem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsge-

richts oder eines anderen der in § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO aufgeführten Gerichte aufgestellten ebensolchen (abstrakten) Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat. Die nach Auffassung des Rechtsmittelführers divergierenden Rechtssätze müssen einander gegenübergestellt und die entscheidungstragende Abweichung muss darauf bezogen konkret herausgearbeitet werden. Das Aufzeigen einer fehlerhaften oder unterbliebenen Anwendung von Rechtssätzen, die ein divergenzfähiges Gericht in seiner Rechtsprechung aufgestellt hat, genügt den Zulässigkeitsanforderungen einer Divergenzrüge hingegen nicht (vgl. u.a. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.02.2019 - 6 S 1248/18 -, n.v.; Beschluss vom 11.12.2014 - 4 S 2214/17 -, n.v.; BayVGH, Beschluss vom 20.05.2020 - 8 ZB 20.868 -, juris Rn. 16; zu § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO BVerwG, Beschluss vom 20.04.2017 - 8 B 56.16 -, juris Rn. 5).

b) Gemessen hieran hat die Klägerin eine zur Zulassung der Berufung führende Divergenz im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO nicht dargelegt.

Sie trägt vor, der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg habe in seinem Normenkontrollurteil den Rechtssatz aufgestellt, § 6 Abs. 1 LHeimBauVO sei als Korrektiv anzuwenden, soweit den Heimbetreiber unvermeidbare Folgen der Anwendung der Vorgaben der Landesheimbauverordnung trotz Ausschöpfung der Übergangsregelungen treffen (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.09.2011 - 6 S 707/10 -, juris Rn. 107).

Das Verwaltungsgericht habe demgegenüber im angefochtenen Urteil den Rechtssatz aufgestellt, § 6 Abs. 1 LHeimBauVO könne ungeachtet der wirtschaftlichen und tatsächlichen Folgen für die Heimbetreiber nur angewendet werden, wenn nur geringfügige Abweichungen von den Vorgaben der Landesheimbauverordnung vorliegen.

Mit diesem Vorbringen zeigt die Klägerin die geltend gemachte Divergenz schon deshalb nicht auf, weil das Verwaltungsgericht, wie bereits ausgeführt wurde (2. b) bb), einen solchen Rechtssatz nicht aufgestellt hat. Zudem hat sich der Senat in seinem Normenkontrollurteil nicht näher zur Auslegung des

Tatbestandsmerkmals der Vereinbarkeit mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner verhalten, so dass eine Divergenz selbst dann zu verneinen wäre, wenn das Verwaltungsgericht den fraglichen Rechtssatz aufgestellt hätte.

5. Die Berufung ist schließlich nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen.

a) Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache nur zu, wenn für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts eine fallübergreifende, bisher noch nicht rechtsgrundsätzlich geklärte Rechts- oder Tatsachenfrage von Bedeutung ist, die auch für die Entscheidung in einem Berufungsverfahren erheblich wäre und deren Klärung im Interesse der Rechtseinheit oder Rechtsfortbildung geboten erscheint (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.06.2019 - 1 BvR 587/17 -, BVerfGE 151, 173 <juris Rn. 33> m.w.N.; BVerwG, Beschluss vom 08.08.2018 - 1 B 46.18, 1 PKH 34.18 -, juris Rn. 4 f.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 03.04.2020 - 6 S 1637/19 -, juris Rn. 9). Unter dem Gesichtspunkt einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache ist dem Darlegungsgebot nur genügt, wenn in Bezug auf die Rechtslage oder die Tatsachenfeststellungen eine konkrete Frage aufgeworfen und erläutert wird, warum sie bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht geklärte Probleme aufwirft, die über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus bedeutsam sind und im Interesse der Einheitlichkeit und Fortentwicklung des Rechts berufsgerichtlich geklärt werden müssen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 03.04.2020 - 6 S 1637/19 -, ZIP 2020, 973 <juris Rn. 9>).

b) Diese Anforderungen erfüllt der Zulassungsantrag nicht.

aa) Die Frage, welche Heimaufsichtsbehörde im Behördenaufbau für die Bearbeitung von Befreiungsanträgen nach § 6 Abs. 1 LHeimBauVO zuständig ist, lässt sich unter Anwendung der herkömmlichen Auslegungsmethoden beantworten, ohne dass es deshalb der Durchführung eines Berufungsverfahrens bedürfte (vgl. die obigen Ausführungen unter 2. b) aa).

bb) Die weiter aufgeworfene Frage,

„Liegt das Tatbestandsmerkmal der Vereinbarkeit mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner in § 6 Abs. 1 LHeimBauVO den Fragen der technischen Unmöglichkeit und der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit sowie der Ermessensausübung der Behörde voraus?“

zielt nach ihrem Wortlaut eher auf die nach den obigen Ausführungen rechtlich unerhebliche Frage nach der Prüfungsreihenfolge bei Anwendung des § 6 Abs. 1 LHeimBauVO. Ausweislich der Erläuterungen der Klägerin soll jedoch – ohne dass dies in der Fragestellung zum Ausdruck käme – geklärt werden, ob das genannte Tatbestandsmerkmal nur bei Bagatellabweichungen von den in den §§ 2 bis 4 LHeimBauVO normierten Mindeststandards erfüllt ist oder ob eine großzügigere Betrachtung geboten ist. Selbst wenn man die Frage im letztgenannten Sinne versteht, fehlt es aber an der Darlegung der Klärungsbedürftigkeit, weil das Verwaltungsgericht in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 31 Abs. 1 HeimMindBauV bereits einen großzügigeren Maßstab angelegt hat und das Zulassungsvorbringen nicht substantiiert darlegt, weshalb dieser Maßstab fehlerhaft sein sollte oder fallübergreifend weiterentwickelt werden müsste.

cc) Die zuletzt aufgeworfene Frage, ob die Heimaufsichtsbehörden auf Befreiungsanträge nach § 6 Abs. 1 LHeimBauVO verpflichtet sind, auch eine befristete Befreiung oder eine im Vergleich zum Antrag teilweise Befreiung zu prüfen, ist eine Frage des Einzelfalls, die nicht fallübergreifend rechtsgrundsätzlich geklärt werden kann. Sie hängt davon ab, wie der im jeweiligen Einzelfall gestellte Antrag in entsprechender Anwendung von § 133 BGB auszulegen ist und ob nach den Umständen des Einzelfalls eine teilweise bzw. eine befristete Befreiung in Betracht zu ziehen ist.

II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

III. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG unter Anlehnung an Nr. 54.1 des Streit-

wertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Sie folgt der von den Beteiligten nicht beanstandeten Festsetzung durch das Verwaltungsgericht.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Epe

Dr. Käßner

Dr. Schriegl