

Az.: 1 B 475/13
1 L 285/13

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des gGmbH
vertreten durch den Geschäftsführer

- Antragstellerin -
- Beschwerdegegnerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Kommunalen Sozialverband Sachsen
Reichsstraße 3, 09112 Chemnitz

- Antragsgegner -
- Beschwerdeführer -

wegen

Vollzug des Sächsischen Betreuungs- und Wohnqualitätsgesetzes;
Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 1. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Meng, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann und den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Pastor

am 30. April 2014

beschlossen:

Auf die Beschwerde des Antragsgegners wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 25. September 2013 - 1 L 285/13 - geändert.

Die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin gegen den Widerspruchsbescheid des Antragsgegners vom 17. Mai 2013 wird angeordnet.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Beschwerde hat im Ergebnis keinen Erfolg. Die vom Antragsgegner dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gem. § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen zwar eine Änderung des angefochtenen Beschlusses. Der Antragstellerin ist gleichwohl vorläufiger Rechtsschutz zu gewähren.

I.

- 2 Die Antragstellerin betreibt das Wohnheim „S.....“, in dem geistig und/oder mehrfachbehinderte Menschen sowie schwer verhaltensauffällige Menschen mit geistiger Behinderung in zehn Wohnbereichen leben. Der Antragsgegner schloss als Träger der Sozialhilfe am 18. Juli 2011 mit der Antragstellerin eine Vereinbarung nach § 75 Abs. 3 SGB XII über Leistung und Vergütung für den Zeitraum vom 18. Juli bis 31. Dezember 2011, wobei die Leistungsvereinbarung über den vereinbarten Zeitraum hinaus bis zum Inkrafttreten einer neuen Leistungsvereinbarung weitergelten sollte. Mit den vereinbarten Leistungen seien alle individuellen Hilfebedarfe der mit dem Leistungsangebot betreuten Leistungsberechtigten abschließend erfasst, wobei dies nicht für die von der Antragstellerin beantragte Erweiterung der Personalausstattung im Bereich der internen Tagesstruktur gelte. Diesbezüglich sollten weitere Gespräche geführt werden. Mit Schreiben vom 7. Oktober 2011 informierte die Antragstellerin

die damalige Landesdirektion Leipzig als zuständige Heimaufsicht über eine unzureichende Personalausstattung in Wohngruppen mit interner Tagesstruktur und die damit verbundene Gefährdung für die Bewohner der Einrichtung. Die Heimaufsicht führte hierauf am 23. November 2011 eine anlassbezogene Prüfung des Wohnheims durch und stellte in den Wohnbereichen 7, 8 und 10 fest, dass ein sehr hoher Betreuungsbedarf bestehe, dass freiheitsentziehende Maßnahmen durchgeführt würden und zur Kompensation der bestehenden Lücken in der Personaldecke das Personal des intensivpädagogischen Wohnbereichs eingesetzt werde. Die Antragstellerin teilte der Heimaufsicht mit Schreiben vom 14. August 2012 mit, dass - mit Ausnahme der ebenfalls beanstandeten Fachkraftbesetzung nachts - die Situation unverändert sei und ihre Bemühungen zur Umsetzung der Vorgaben der Heimaufsicht an der weiterhin unzureichenden Personalausstattung gescheitert seien. Der Antragsgegner habe auf das Angebot der Antragstellerin, eine die Umsetzung ermöglichende Leistungsvereinbarung mit einem zusätzlichen Personalbedarf abzuschließen, nicht reagiert. Zur Abwehr einer Gefährdung für das Wohl und die Gesundheit der Bewohner werde um den Erlass einer Anordnung nach § 11 Abs. 2 Satz 3 Sächsisches Betreuungs- und Wohnqualitätsgesetz (SächsBeWoG) gebeten. Mit Schreiben vom 4. September 2012 teilte die Landesdirektion Sachsen dem Antragsgegner mit, dass es für erforderlich gehalten werde, gegenüber der Antragstellerin eine Anordnung zum Personaleinsatz im Wohnheim „S.....“ zu erlassen, um eine Gefahr für die Freiheit und Gesundheit der Bewohner abzuwehren. Tenor der Anordnung solle sein, dass der Träger angewiesen werde, durch geeigneten Personaleinsatz in den Wohnbereichen 7, 8, und 10 sicherzustellen, dass jeder Bewohner mit interner Tagesstruktur, der aufgrund des Grades seiner Behinderung nicht oder nur unzureichend an den Maßnahmen im Gruppengefüge teilnehmen könne, täglich eine bedarfsgerechte, individuelle und persönlichkeitsfördernde Betreuung und Beschäftigung erhalte, sowie dass der Personaleinsatz auf dem intensivpädagogischen Wohnbereich entsprechend des diesbezüglich verhandelten Personalschlüssels zu erfolgen habe. Es sei geplant, die Anordnung umgehend (im Laufe des Monats Oktober 2012) zu erlassen. Um eine einvernehmliche Entscheidung zu erreichen, wurde der Antragsgegner gebeten, sich bis zum 28. September 2012 mit der Landesdirektion Sachsen in Verbindung zu setzen bzw. zum Schreiben zu äußern. Falls bis dahin keine Äußerung des Antragsgegners vorliege, werde davon ausgegangen, dass bezüglich der genannten Anordnung Einvernehmen bestehe.

- 3 Eine Äußerung des Antragsgegners zum Schreiben der Landesdirektion Sachsen vom 4. September 2012 erfolgte nicht. Diese erließ mit Bescheid vom 21. November 2012 gegenüber der Antragstellerin die Anordnung, dass für die Betreuung der Bewohner der Wohnbereiche 7, 8, 10a und 10b des Wohnheims „S.....“ während der Zeiten von 7.00 bis 20.00 Uhr täglich eine doppelte Personalbesetzung (ständige Anwesenheit von zwei Mitarbeitern) zu gewährleisten sei (Ziffer 1), und der Personaleinsatz auf dem intensivpädagogischen Wohnbereich entsprechend des dafür verhandelten Personalschlüssels zu erfolgen habe (Ziffer 2).
- 4 Gegen die Ziffer 1 dieses Bescheides erhob der Antragsgegner als zuständiger überörtlicher Sozialhilfeträger unter dem 11. Dezember 2012 Widerspruch und beantragte die Aussetzung der Vollziehung. Ab dem 1. Januar 2013 war der Antragsgegner gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 SächsBeWoG i. V. m. § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 des Gesetzes über den Kommunalen Sozialverband Sachsen (SächsKomSozVG) selbst zuständig für die Durchführung des Sächsischen Betreuungs- und Wohnqualitätsgesetzes und damit zuständige Heimaufsichtsbehörde. Die Landesdirektion Sachsen gab der Antragstellerin mit Schreiben vom 2. Januar 2013 den Widerspruch des Antragsgegners zur Kenntnis und teilte mit, dass die Bearbeitung des Widerspruchs durch den Antragsgegner - Fachbereich Heimaufsicht - erfolge. Bei diesem beantragte die Antragstellerin unter dem 15. Januar 2013 ihre Hinzuziehung als Beteiligte zu dem Widerspruchsverfahren, hilfsweise eine Beiladung sowie Akteneinsicht. Der Antragsgegner ließ dieses Schreiben unbeantwortet; auch eine Anhörung erfolgte im Rahmen des Widerspruchsverfahrens nicht. Im Verwaltungsvorgang des Antragsgegners findet sich ein handschriftlicher Vermerk, dass der „VD“ (Verbandsdirektor des Antragsgegners) angewiesen habe, dass die Fachbereichsleitung 3 (des Antragsgegners) über den Widerspruch des Antragsgegners (Fachbereich 2) entscheide.
- 5 Mit Widerspruchsbescheid vom 17. Mai 2013 hob der Antragsgegner Ziffer 1 des Bescheides der Landesdirektion Sachsen vom 21. November 2012 auf. Der form- und fristgerecht eingelegte Widerspruch sei zulässig, insbesondere sei der Antragsgegner als für den Abschluss von Vereinbarungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII zuständiger überörtlicher Sozialhilfeträger widerspruchsberechtigt. Der Widerspruch sei auch begründet, weil die in Ziffer 1 des Bescheides getroffene Anordnung nur im Einvernehmen mit dem Widerspruchsführer habe erfolgen dürfen. Eine ausdrückliche Erklärung liege nicht vor. Es sei rechtlich nicht möglich, das Einvernehmen durch Schweigen

herzustellen. Das Einvernehmen sei auch nicht entbehrlich gewesen, da die Anordnung nicht zur Abwehr einer Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit der Bewohner erforderlich gewesen sei. Der Bescheid habe die Voraussetzungen ohne Begründung bejaht. Hiervon könne aber nicht ausgegangen werden, da die letzte Begehung vor der Anordnung am 23. November 2011 erfolgt sei und der Zustand bis zum Erlass der Anordnung nahezu ein Jahr unverändert geblieben sei. Falls Letzterer als Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit einzustufen gewesen wäre, hätte dies schon am 23. November 2011 erfolgen müssen. Für das Nichtvorliegen eines Ausnahmefalles spreche auch, dass Mängel in der Vergangenheit in den Wohnbereichen 7, 8, 10a und 10b durch den zeitweiligen Einsatz von Personal aus anderen Wohnbereichen habe kompensiert werden können, ohne dass es in diesen zeitweise personell reduzierten Wohnbereichen zu Gefahrensituationen gekommen wäre.

- 6 Die Antragstellerin hat am 30. Mai 2013 Klage gegen den Widerspruchsbescheid des Antragsgegners vom 17. Mai 2013 erhoben. Am 10. Juni 2013 hat sie um Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nachgesucht und beantragt, die aufschiebende Wirkung der von ihr erhobenen Klage festzustellen, hilfsweise die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen.

- 7 Das Verwaltungsgericht hat der Antragstellerin in dem mit der Beschwerde angegriffenen Beschluss vom 25. September 2013 - 1 L 285/13 - vorläufigen Rechtsschutz gewährt und dabei die Auffassung vertreten, dass der von der Antragstellerin erhobenen isolierten Anfechtungsklage gegen den Widerspruchsbescheid des Antragsgegners vom 17. Mai 2013 aufschiebende Wirkung zukomme. Mit dem Widerspruchsbescheid des Antragsgegners werde die Ziffer 1 der Anordnung der Landesdirektion Sachsen - Fachbereich Heimaufsicht - vom 21. November 2012 aufgehoben, die eine Anordnung nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG darstelle. Zwar sehe § 11 Abs. 4 SächsBeWoG vor, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG keine aufschiebende Wirkung hätten. Vorliegend sei jedoch nicht eine Anordnung nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG, sondern deren Aufhebung streitgegenständlich. Für diesen Fall bleibe es bei der Regel des § 80 Abs. 1 VwGO, so dass die aufschiebende Wirkung der von der Antragstellerin erhobenen Anfechtungsklage festzustellen sei.

- 8 Mit der Beschwerde trägt der Antragsgegner vor, dass die Antragstellerin bereits nicht antragsbefugt sei und keine Verletzung eigener Rechte geltend machen könne. Diese sei als Heimträgerin zum Wohl der Bewohner verpflichtet, die Qualitätsanforderungen ihres Betriebes zu erfüllen. Wenn sie meine, dass ihr Personal hierfür nicht ausreiche, müsse sie sich mit dem für den Abschluss von Vereinbarungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII zuständigen Träger auseinandersetzen, mit dem Ziel eines Abschlusses einer neuen, erhöhte Personalausstattung vorsehenden Leistungsvereinbarung. Maßnahmen der Heimaufsicht seien unabhängig vom Leistungserbringungsrecht, und die Heimaufsicht sei an Vereinbarungen über die Personalmenge nicht gebunden. Mit dem von der Antragstellerin gewählten Weg könne sie die Einstellung von zusätzlichem Personal nicht erreichen. Die Klage gegen den Widerspruchsbescheid habe auch keine aufschiebende Wirkung. Mit der Aufhebung der Anordnung in Ziffer 1 des Bescheides der Landesdirektion Sachsen habe es der Antragsgegner abgelehnt, die Antragstellerin zu verpflichten, eine doppelte Personalbesetzung in der tenorierten Weise zu gewährleisten. Die aufschiebende Wirkung komme in der Konstellation eines Verpflichtungsbegehrens nicht in Betracht und sei ohne rechtliche Bedeutung. Unzutreffend sei auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass § 11 Abs. 4 SächsBeWoG nicht einschlägig sei. Dieser sehe vor, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Anordnungen nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG keine aufschiebende Wirkung haben. Das gelte dann auch für die Aufhebung der Anordnung als *actus contrarius*.

II.

- 9 Die zulässige Beschwerde des Antragsgegners ist zwar teilweise begründet, bleibt im Ergebnis aber ohne Erfolg.
- 10 1. Das Verwaltungsgericht ist in dem angegriffenen Beschluss im Ergebnis zutreffend davon ausgegangen, dass die Antragstellerin entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO antragsbefugt ist. Zwar ist der angefochtene Widerspruchsbescheid des Antragsgegners (Fachbereich 3, Integrationsamt) nicht an sie gerichtet, sondern an den Antragsgegner (Fachbereich 2, Sozialhilferecht). Der Widerspruchsbescheid hebt jedoch die Ziffer 1 der an die Antragstellerin gerichteten Anordnung der Landesdirektion Sachsen vom 21. November 2012 auf, mit dem der Antragstellerin aufgegeben worden war, in einem von ihr betriebenen Heim in bestimmten Wohnbereichen eine höhere Personalausstattung zu gewährleisten. Entgegen der Ansicht des Antragsgegners handelt es

sich bei dieser Anordnung nicht ausschließlich um einen die Antragstellerin belastenden Verwaltungsakt. Die Beurteilung, ob es sich um einen belastenden oder um einen begünstigenden Verwaltungsakt handelt, ist allein nach der Wirkung beim Adressaten vorzunehmen (BVerwG, Urt. v. 11. Juli 2013 - 5 C 24.12 -, juris Rn. 33 m. w. N.). Eine belastende Wirkung kommt der Anordnung zwar insoweit zu, als die Antragstellerin verpflichtet wird, eine bestimmte Personalausstattung zu gewährleisten. Die Anordnung führt zugleich aber auch zu einer für den zuständigen Träger der Sozialhilfe verbindlichen Erhöhung des Personalbedarfs für das Wohnheim, die dem Heimträger im Rahmen der Vereinbarungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII zu vergüten ist. Für die Antragstellerin begründet Ziffer 1 der Anordnung vom 21. November 2012 insoweit einen rechtlich erheblichen Vorteil, da sie vor Erlass der Anordnung durch die Landesdirektion Sachsen vergeblich versucht hatte, den Antragsgegner zur Vereinbarung eines erhöhten Leistungsumfangs bezogen auf die Personalausstattung dieser Wohnbereiche zu bewegen, so dass es sich bei der vom Widerspruchsbescheid aufgehobenen Ziffer 1 der Anordnung vom 21. November 2012 für die Antragstellerin auch um einen begünstigenden Verwaltungsakt handelt. Schließlich geht auch die Antragstellerin selbst davon aus, dass die Anordnung - um deren Erlass sie selbst ausdrücklich gebeten hatte - sie jedenfalls auch begünstigt, und der Widerspruchsbescheid ihr diese Begünstigung wieder entzieht. Soweit der Antragsgegner vorgetragen hat, dass § 11 SächsBeWoG kein Antragsrecht für den Heimträger vorsehe, kommt es hierauf vorliegend schon deshalb nicht an, weil die Landesdirektion Sachsen als damals zuständige Heimaufsicht der „Bitte“ der Antragstellerin nachgekommen ist und die entsprechende Anordnung erlassen hat, die auch eine Begünstigung der Antragstellerin beinhaltet.

- 11 2. Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts kommt der isolierten Anfechtungsklage der Antragstellerin gegen den Widerspruchsbescheid des Antragsgegners vom 17. Mai 2013 keine aufschiebende Wirkung zu.
- 12 Zutreffend ist das Verwaltungsgericht zunächst davon ausgegangen, dass § 11 Abs. 4 SächsBeWoG, der gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung für Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG anordnet, auf den vorliegenden Fall keine Anwendung findet, da sich die von der Antragstellerin erhobene isolierte Anfechtungsklage nicht gegen eine Maßnahme nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG richtet, son-

dem gegen deren Aufhebung durch den Widerspruchsbescheid des Antragsgegners. Soweit der Antragsgegner ohne nähere Begründung behauptet hat, § 11 Abs. 4 SächsBeWoG müsse auch auf die Aufhebung einer Maßnahme als *actus contrarius* Anwendung finden, folgt der Senat dem nicht. Die Anordnung einer Maßnahme nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG und die Aufhebung einer solchen haben bereits den Schutz unterschiedlicher Rechtsgüter zum Gegenstand, so dass die dem Wortlaut des § 11 Abs. 4 SächsBeWoG zu entnehmende Beschränkung des Ausschlusses der aufschiebenden Wirkung eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers darstellen dürfte. Dies wird - worauf die Antragstellerin zu Recht hingewiesen hat - von der Begründung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Sächsischen Betreuungs- und Wohnqualitäts-gesetz (LT-Drs. 5/6427) gestützt, da dort ausgeführt wird, dass es sich bei den Maßnahmen nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG um solche handelt, die in der Regel schnell vollzogen werden müssen (Begründung zum Gesetzentwurf, a. a. O., S. 23). Diese Maßnahmen werden gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 SächsBeWoG angeordnet, wenn sie „zur Beseitigung einer eingetretenen oder zur Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder einer Gefährdung des Wohls der Bewohner oder zur Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnern obliegenden Pflichten“ erforderlich sind. Der in § 11 Abs. 4 SächsBeWoG angeordnete Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG zielt damit auf eine möglichst schnelle Umsetzung dieser Maßnahmen zum Schutz der Bewohner. Bei der Aufhebung einer Maßnahme nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG lässt sich die Eilbedürftigkeit des Vollzugs offensichtlich nicht mit einer Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohner begründen, sondern es sind nur Konstellationen denkbar, in denen sich Heim- oder Kostenträger gegen aus ihrer Sicht überzogene Anforderungen der Heimaufsicht zum Schutz der Heimbewohner wenden. Dass in diesen Fällen die Eilbedürftigkeit des Vollzugs anders bewertet werden kann, liegt nach Ansicht des Senats auf der Hand, so dass eine über den Wortlaut des § 11 Abs. 4 SächsBeWoG hinausgehende Auslegung der Vorschrift nicht in Betracht kommt.

- 13 Der isolierten Anfechtungsklage der Antragstellerin gegen die im Widerspruchsbescheid des Antragsgegners angeordnete Aufhebung der Ziffer 1 der Anordnung der Landesdirektion Sachsen kommt vorliegend gleichwohl keine aufschiebende Wirkung zu. Anders als dies bei einer Aufhebung einer Maßnahme nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG durch selbständigen Verwaltungsakt der Fall wäre, bei dem Wider-

spruch und Anfechtungsklage gemäß § 80 Abs. 1 VwGO grundsätzlich aufschiebende Wirkung hätten, handelt es sich vorliegend um die Aufhebung einer im Ausgangsbescheid angeordneten Maßnahme nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG durch die Widerspruchsbehörde, die in Bezug auf die vorgenannte Maßnahme eine eigenständige Beurteilung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit vorgenommen hat und dabei zu dem Ergebnis gekommen ist, dass es dieser Maßnahme nicht bedarf. Der in der Sache zutreffende Hinweis der Antragstellerin, dass es sich bei den Maßnahmen nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG um solche handelt, die in der Regel schnell vollzogen werden müssen, ist hier nicht zielführend, da der schnelle Vollzug einer Maßnahme voraussetzt, dass eine solche von der Behörde angeordnet worden ist, und es im Hinblick auf den Grundsatz der Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrens bei unterschiedlicher Beurteilung durch Ausgangs- und Widerspruchsbehörde maßgeblich auf die Widerspruchsentscheidung ankommt. Die Ablehnung der Maßnahme durch die Widerspruchsbehörde unter Aufhebung der entgegenstehenden Anordnung der Ausgangsbehörde ist daher im Hinblick auf die aufschiebende Wirkung eines hiergegen gerichteten Rechtsbehelfs nicht anders zu behandeln als eine Entscheidung der Ausgangsbehörde, mit der diese den Erlass einer Maßnahme nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG ablehnt. Soweit die Antragstellerin sachliche Gründe, die eine Differenzierung zwischen der Aufhebung einer bereits bestandskräftigen Anordnung nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG und der Aufhebung einer noch nicht bestandskräftig gewordenen Anordnung rechtfertigten, nicht zu erkennen vermag, weist der Senat darauf hin, dass die Bestandskraft des Verwaltungsakts zu einer Erweiterung der Rechtsposition des Begünstigten führt, so dass die Rücknahme oder der Widerruf der Begünstigung durch die Behörde auch materiell-rechtlich eine Anfechtungssituation schafft, wogegen im Falle eines nicht bestandskräftigen Verwaltungsakts im Ergebnis noch offen ist, ob die angestrebte oder anfechtbar gewährte Begünstigung erlangt wird oder nicht.

- 14 Eine aufschiebende Wirkung der isolierten Anfechtungsklage der Antragstellerin gegen den die Ablehnung der Maßnahme nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG verfügenden Widerspruchsbescheid des Antragsgegners besteht vorliegend nicht, weil Gegenstand des Rechtsschutzbegehrens der Antragstellerin materiell kein Anfechtungs-, sondern ein Verpflichtungsbegehren ist. Denn die Antragstellerin wird - wie oben ausgeführt - durch den Ausgangsbescheid vom 21. November 2012 jedenfalls auch rechtlich begünstigt. Ihre Beschwer durch den die Ziffer 1 des Ausgangsbescheids aufhe-

benden Widerspruchsbescheid liegt darin, dass ihr diese Begünstigung dort genommen wird und die von ihr erhobene isolierte Anfechtungsklage darauf gerichtet ist, die im Ausgangsbescheid enthaltene Begünstigung wiederzuerlangen. Da der vorläufige Rechtsschutz die Sicherung der Durchsetzbarkeit des materiellen Rechts und seine interimistische Realisierung bezweckt, steuert grundsätzlich das materielle Recht die Gewährung des vorläufigen Rechtsschutzes und nicht umgekehrt (Schoch, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Vorb. § 80 Rn. 59).

- 15 Dem steht auch nicht entgegen, dass es sich bei der isoliert gegen den Widerspruchsbescheid gerichteten Klage der Antragstellerin prozessual um eine Anfechtungsklage nach § 79 Abs. 1 Nr. 2 VwGO handelt. Diese Vorschrift ist ausschließlich prozessrechtlicher Natur und hat somit auf die Frage, ob das Rechtsschutzziel materiell auf die Restitution einer durch Verwaltungsakt eingeschränkten Rechtsposition oder auf eine durch Verwaltungsakt zu erlangende Erweiterung einer Rechtsposition gerichtet ist, keinen Einfluss. § 79 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ordnet zudem nur zwingend an, dass im Falle der Erhebung einer isolierten Anfechtungsklage ausschließlich der Widerspruchsbescheid Klagegegenstand ist, steht aber der Erhebung einer Verpflichtungsklage nicht entgegen (Pietzcker, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 79 Rn. 9). Auch der Umstand, dass im Falle des Erfolges einer isolierten Anfechtungsklage der Widerspruchsbescheid aufgehoben und in der Folge der Ausgangsbescheid (wieder) Rechtswirkung entfalten würde, ändert nichts daran, dass der Ausgangsbescheid dann im Ergebnis eine Erweiterung der Rechtsposition der Antragstellerin bewirken würde, die Letztere bei Ablehnung der Maßnahme durch die Ausgangsbehörde im Wege eines Verpflichtungsbegehrens hätte verfolgen müssen, so dass sich im Hinblick auf den Grundsatz der Einheitlichkeit der Verwaltungsentscheidung die Entscheidung der Widerspruchsbehörde als eine erneute, und nicht als erstmalige Verwaltungsentscheidung darstellt.
- 16 Soweit die Antragstellerin vorgetragen hat, das Denken in den Kategorien der Entscheidung über einen Antrag und damit einhergehend der Verpflichtungsklage vertrage sich nicht mit dem Umstand, dass im Hinblick auf § 79 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eine Anfechtungskonstellation vorliege, und dass das Gesetz den Erlass einer Anordnung nach § 11 Abs. 1 bis 3 SächsBeWoG nicht als mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt ausgestaltet und nicht von der Stellung eines entsprechenden Antrags abhängig gemacht habe, verwundert dies zum einen deshalb, weil die Antragstellerin im Rah-

men ihrer Argumentation zur Nichtanwendbarkeit des § 11 Abs. 4 SächsBeWoG noch zutreffend die ausschließlich prozessrechtliche Natur des § 79 Abs. 1 Nr. 2 VwGO erkannt hatte, und zum anderen, weil die Antragstellerin mit Blick auf die Ausgestaltung der Anordnung nach § 11 SächsBeWoG als Maßnahme der Eingriffsverwaltung im Ergebnis ihren eigenen Vortrag, vom Ausgangsbescheid der Landesdirektion Sachsen jedenfalls auch begünstigt zu werden, in Frage stellt und sich in die Nähe der Rechtsauffassung des Antragsgegners begibt, der den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz mangels Antragsbefugnis der Antragstellerin bereits für unzulässig gehalten hat.

- 17 3. Der Antragstellerin ist aber auf ihren - vom Verwaltungsgericht folgerichtig nicht beschiedenen und im Rechtsmittelverfahren angefallenen (vgl. BVerwG, Urt. v. 15. April 1997, BVerwGE 104, 260, 263) - Hilfsantrag vorläufiger Rechtsschutz zu gewähren und entsprechend § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO i. V. m. § 80a Abs. 3 Satz 2 VwGO die aufschiebende Wirkung ihrer isolierten Anfechtungsklage gegen den Widerspruchsbescheid vom 17. Mai 2013 anzuordnen. Obwohl es sich bei dem im Verfahren verfolgten Rechtsschutzziel materiell - wie oben ausgeführt - um ein Verpflichtungsbegehren handelt, ist der vorläufige Rechtsschutz aufgrund der Subsidiarität der einstweiligen Anordnung (§ 123 Abs. 5 VwGO) prozessual über die Anwendung des § 80 VwGO zu gewähren, wobei der Senat im Rahmen seiner nach § 80 Abs. 5 VwGO zu treffenden Ermessensentscheidung die für den Erlass einstweiliger Anordnungen geltenden Maßstäbe anlegt und im Hinblick auf die Erfolgsaussichten in der Hauptsache davon ausgeht, dass ein Erfolg des eingelegten Rechtsbehelfs überwiegend wahrscheinlich sein muss. Das ist vorliegend der Fall.

- 18 a. Der Widerspruchsbescheid des Antragsgegners vom 17. Mai 2013 dürfte bereits deshalb rechtswidrig sein, weil diesem zum Zeitpunkt der Entscheidung kein zulässiger Widerspruch mehr zu Grunde lag, sondern sich das Widerspruchsverfahren mit dem Übergang der Zuständigkeit der Heimaufsicht auf den Antragsgegner zum 1. Januar 2013 (§ 18 Abs. 1 Satz 2 SächsBeWoG i. V. m. § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 Sächs-KomSozVG) erledigt haben dürfte. Der Antragsgegner konnte nicht als Widerspruchsbehörde über einen von ihm selbst erhobenen Widerspruch entscheiden. Dem steht nicht entgegen, dass § 3 Abs. 4 Satz 2 SächsKomSozVG zur Wahrnehmung der Aufgabe als Heimaufsicht die Bildung einer „eigenständigen Organisationseinheit“ vorsieht, „die in fachlicher Hinsicht die Heimaufsicht unabhängig und wettbewerbsneutral wahrnimmt“. Eine Weisungsfreiheit der Heimaufsicht innerhalb der Organisations-

struktur des Antragsgegners dürfte sich aus dieser Vorschrift nicht ableiten lassen, vielmehr deutet die Formulierung „unabhängig und wettbewerbsneutral“ eher darauf hin, dass sich diese auf das Spannungsfeld zwischen Einrichtungen, die sich in der Trägerschaft einer Mitgliedskörperschaft des Antragsgegners (§ 1 Abs. 1 SächsKom-SozVG) befinden und anderen Einrichtungen bezieht, da die Mitgliedskörperschaften über die von ihnen gewählten Verbandsräte in der Verbandsversammlung und dem Verbandsausschuss an Entscheidungen des Antragsgegners mitwirken. Gegen eine Weisungsfreiheit der Heimaufsicht gegenüber dem Verbandsdirektor, der gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 SächsKomSozVG die Verbandsverwaltung leitet, spricht darüber hinaus, dass der Verbandsdirektor gemäß § 17 Abs. 6 SächsKomSozVG sicherzustellen hat, dass die Aufgabenwahrnehmung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 SächsKomSozVG nicht durch Interessenkollisionen gefährdet oder beeinträchtigt wird, und diese Aufgabe ohne ein Weisungsrecht nicht wahrgenommen werden kann. Zuletzt ist die Heimaufsicht im vorliegenden Fall auch nicht „unabhängig“ tätig geworden. Aus dem im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Verwaltungsvorgang des Antragsgegners ergibt sich vielmehr eine Anweisung des Verbandsdirektors dahingehend, dass die Fachbereichsleitung 3 des Antragsgegners - und damit gerade nicht der Fachdienst Heimaufsicht - über den Widerspruch entscheiden sollte, und dies ist in der Folge auch geschehen. Der Antragsgegner bedurfte im Hinblick auf den von ihm erhobenen Widerspruch gegen den Bescheid der Landesdirektion Sachsen keines Rechtsschutzes mehr, nachdem er selbst für die Aufgabe der Heimaufsicht zuständig geworden war, da er ab diesem Zeitpunkt im Rahmen seiner Zuständigkeit die mit dem Widerspruch angegriffene Entscheidung jederzeit überprüfen und ggf. durch Rücknahme oder Widerruf korrigieren konnte. Im Zeitpunkt der Widerspruchsentscheidung dürfte es daher jedenfalls an einem zulässigen Widerspruch gefehlt haben.

- 19 b. Der Widerspruchsbescheid des Antragsgegners ist offensichtlich verfahrensfehlerhaft ergangen. Der Antragsgegner hat nicht nur die von § 71 VwGO ausdrücklich vorgesehene Anhörung ohne ersichtlichen Grund unterlassen, sondern die Antragstellerin trotz deren ausdrücklichen Antrags nicht am Widerspruchsverfahren beteiligt, obwohl der Ausgang des Widerspruchsverfahrens für die Antragstellerin rechtsgestaltende Wirkung hatte und sie daher entsprechend § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG i. V. m. § 1 Satz 1 SächsVwVfZG notwendig zu beteiligen war. Anders als dies bei der unterbliebenen Anhörung der Fall ist, die durch die gerichtlichen Verfahren als nachgeholt gelten und der Mangel als geheilt angesehen werden kann (vgl. § 45 Abs. 1 Nr. 3,

Abs. 2 VwVfG), liegt in Bezug auf die unterbliebene Hinzuziehung ein schwerer Verfahrensmangel vor, der aufgrund seiner Offensichtlichkeit möglicherweise sogar zu einer Nichtigkeit des Widerspruchsbescheides (§ 44 Abs. 1 VwVfG) führen könnte. Bezugspunkt der Offensichtlichkeit nach [§ 44 Abs. 1 VwVfG](#) ist das Vorliegen eines besonders schwerwiegenden Fehlers. Ein solcher ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gegeben, wenn es sich um einen Mangel handelt, der den Verwaltungsakt als schlechterdings unerträglich, d. h. mit tragenden Verfassungsprinzipien oder der Rechtsordnung immanenten wesentlichen Wertvorstellungen unvereinbar erscheinen lässt, wobei die an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen in so erheblichem Maße verletzt sein müssen, dass von niemandem erwartet werden kann, den Verwaltungsakt als verbindlich anzuerkennen (BVerwG, Beschl. v. 5. April 2011 - 6 B 41.10 -, juris Rn. 4 m. w. N.). Ein derart schwerwiegender Fehler könnte vorliegend gegeben sein, da der Widerspruchsbescheid des Antragsgegners einen an die Antragstellerin gerichteten und diese auch begünstigenden Bescheid teilweise aufhebt und ihr dabei ohne Begründung jegliche Verfahrensbeteiligung verweigert worden ist, obwohl diese ausdrücklich beantragt worden war.

- 20 c. Der Widerspruchsbescheid dürfte auch in der Sache rechtswidrig sein. Dabei kann offen bleiben, ob sich der Antragsgegner im Hinblick auf sein Verhalten im Verwaltungsverfahren darauf berufen könnte, dass er das gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 SächsBeWoG erforderliche Einvernehmen nicht erteilt hatte. Die Aufforderung der Landesdirektion Sachsen, sich binnen 4 Wochen zur Erteilung des Einvernehmens zu äußern, hatte der Antragsgegner unbeantwortet gelassen, obwohl er darauf hingewiesen worden war, dass beim Ausbleiben einer Stellungnahme von der Erteilung des Einvernehmens ausgegangen werde. Entgegen der Ansicht des Antragsgegners dürfte die Herstellung des Einvernehmens gemäß § 11 Abs. 2 Satz 3 SächsBeWoG entbehrlich gewesen sein, weil die Anordnung offensichtlich zur Abwehr einer Gefahr für die Freiheit der Bewohner erforderlich war. Soweit der Antragsgegner im Widerspruchsbescheid ausgeführt hat, von einer Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit der Heimbewohner beim Erlass der Anordnung durch die Landesdirektion Sachsen könne schon deshalb nicht ausgegangen werden, weil dieser Zustand bereits bei der nahezu ein Jahr vorher durchgeführten Begehung bestanden habe, liegt dies neben der Sache. Die Landesdirektion Sachsen hatte bei der Heimbegehung am 23. November 2011 festgestellt, dass es allein wegen der vorhandenen, unzureichenden Personalausstattung zum Einsatz von freiheitsentziehenden Maßnahmen für die Bewohner komme

und dies zu vermeiden sei. Eine Gefahr für die Freiheit der Heimbewohner in den betroffenen Wohnbereichen bestand damit auf der Grundlage der Feststellungen der Landesdirektion Sachsen ständig. Der Umstand, dass die Anordnung erst nahezu ein Jahr nach der Heimbegehung erfolgt ist, vermag hieran nichts zu ändern und lässt überdies außer Betracht, dass die Antragstellerin in der Zwischenzeit vergeblich versucht hatte, eine höhere Personalausstattung und damit Abhilfe im Verhandlungswege mit dem Antragsgegner als zuständigem Sozialhilfeträger zu erreichen.

- 21 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Die Antragstellerin hat im vorliegenden Verfahren das Rechtsschutzziel verfolgt, den Antragsgegner zu einer Suspendierung der im Widerspruchsbescheid vom 17. Mai 2013 enthaltenen Entscheidung zu verpflichten. Dass sie dieses Ziel nicht mit dem Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Anfechtungsklage, sondern im Wege der Anordnung der aufschiebenden Wirkung durch den Senat erreicht hat, ist als Unterliegen zu einem nur geringen Teil zu bewerten, so dass dem Antragsgegner die Kosten des Beschwerdeverfahrens vollumfänglich auferlegt werden.
- 22 Die Höhe des Streitwerts folgt aus § 47 Abs. 1 i. V. m. § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG.
- 23 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

Meng

Schmidt-Rottmann

Dr. Pastor

Ausgefertigt:

Bautzen, den

Sächsisches Obergerverwaltungsgericht

Schika

Justizobersekretärin