



ÜBUNG IM ÖFFENTLICHEN RECHT FÜR ANFÄNGER  
SOMMERSEMESTER 2024

**Hausarbeit**

**Sachverhalt:**

Der in Deutschland immer weiter voranschreitende demografische Wandel führt zu einer erheblich ansteigenden Zahl pflegebedürftiger Menschen. Dadurch erhöht sich auch der Bedarf nach Betreuungsplätzen in stationären Pflegeeinrichtungen stark. Mangels ausreichender räumlicher Kapazitäten und mangels ausreichend verfügbaren qualifizierten Pflegefachpersonals kann die hohe Nachfrage vielerorts nicht mehr vollumfänglich bedient werden. Auch führt die Situation verbreitet dazu, dass die Qualität der Pflege in stationären Pflegeeinrichtungen erheblich leidet und die Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte schlecht sind.

Diese Lage wird nun noch durch eine weitere Entwicklung verschärft: Pflegeheime sind bereits seit einigen Jahren als Geldanlageobjekte in Mode gekommen. So kaufen finanzkräftige Investmentgesellschaften in großem Stil Pflegeheime auf. Dadurch sind mittlerweile ca. 30 % der Pflegeheime in der Trägerschaft von gewinnorientierten Unternehmen, die jeweils mehr als zehn Pflegeheime betreiben (nachfolgend „Großunternehmen“). Daneben sind ca. 50 % der Pflegeheime in kirchlicher oder gemeinnütziger Trägerschaft, ca. 15 % in der Trägerschaft kleinerer gewinnorientierter Unternehmen und ca. 5 % in staatlicher Trägerschaft. Dabei sind Plätze in Einrichtungen, die von Großunternehmen betrieben werden, im Schnitt etwa 30 % teurer als Plätze in Pflegeheimen in anderer Trägerschaft. Teils sind die Preise der Pflegeheime der Großunternehmen sogar rechtswidrig überhöht. Ferner belegen unabhängige Studien, dass die Art des Trägers auch Einfluss auf die Qualität der Pflege hat. Sie weisen nach, dass in Pflegeheimen, die ein Großunternehmen als Träger haben, die Anzahl der Verstöße gegen pflegebezogene gesetzliche Vorschriften im Schnitt etwa 50 % höher ist als in Pflegeheimen in anderer Trägerschaft. Darunter sind beispielsweise Verstöße gegen Mindestpersonalvorgaben und Überwachungspflichten.

Die Bundesregierung hält diese Zustände für untragbar. Sie hat deshalb zunächst für die Einführung eines bereichsspezifischen Pflegemindestlohns gesorgt, um Pflegeberufe attraktiver zu machen und dadurch den dortigen Fachkräftemangel zu bekämpfen. Ferner hat sie die Einwanderung ausländischer Pflegekräfte rechtlich erleichtern lassen. Auch hat sie die Erhöhung der Sozialleistungen an Pflegebedürftige zur Abfederung der Kostensteigerungen initiiert sowie ein Förderprogramm für den Aus- und Neubau von Pflegeheimen auf den Weg gebracht. Allerdings haben diese Maßnahmen alle nur geringe Wirkung gezeigt. Gleichwohl sieht sich der Bund aufgrund der allgemein angespannten Haushaltssituation nicht in der Lage, kurzfristig weitere Gelder zur

Verfügung zu stellen. Auch sieht er ohnehin eine wesentliche Verantwortung für die Misere bei den Ländern. Denn diese seien ihrer Aufgabe nicht nachgekommen, im Einzelfall den ordnungsgemäßen Betrieb der Pflegeheime sicherzustellen und gegen Missstände vorzugehen. Dem Bund seien insofern die Hände gebunden. Er habe bereits erfolglos versucht, diesbezüglich auf die Länder einzuwirken. Die Mehrheit der Länder weist dagegen dem Bund die alleinige Verantwortung für die Situation zu. Da der Bund sie mit zahllosen Aufgaben überfordere, könnten sie einigen Aufgaben nicht mehr in vollem Umfang nachkommen. Dies betreffe auch die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Pflegeheimen.

Vor diesem Hintergrund kommt die Bundesregierung Anfang 2023 zu dem Ergebnis, dass sie nun wesentlich drastischere Maßnahmen ergreifen müsse, um endlich eine entscheidende Verbesserung der Situation herbeizuführen. Um wenigstens die aus ihrer Sicht schlimmsten Missstände zu beenden, will sie die großen gewinnorientierten Träger vom Markt verdrängen, indem sie deren Pflegeheime verstaatlicht. Hierzu beschließt sie den „Entwurf eines Pflegeheimvergesellschaftungsgesetzes (PVG)“. Nach § 1 PVG werden im Grundsatz alle Altenpflegeheime von solchen Trägern verstaatlicht, die am 01.01.2023 mehr als zehn Pflegeheime betrieben haben. Dabei werden Unternehmensgruppen unter bestimmten Voraussetzungen als ein Träger behandelt. Ausgenommen werden jedoch öffentlich-rechtliche, kirchliche und gemeinnützige Träger. Gemäß § 2 PVG wird den betroffenen Trägern i. S. v. § 1 PVG deshalb – unmittelbar durch die Norm selbst – das Eigentum an den Grundstücken entzogen, auf denen ein Altenpflegeheim betrieben wird. Das Eigentum geht gemäß der Norm auf die neu zu errichtende „Pflegeverwaltungsanstalt“ (PVA) über, bei der es sich um eine vollrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts des Bundes handelt. § 3 PVG bestimmt, dass die PVA hinsichtlich aller betroffenen Rechtsbeziehungen gegenüber Dritten von Gesetzes wegen in die Rechtsstellung der ursprünglichen Träger eintritt, wenn die Dritten nicht innerhalb eines Monats nach dem Zeitpunkt des Eintritts der rechtlichen Wirkungen des PVG i. S. v. § 5 PVG gegenüber der PVA dem Übergang widersprechen. Dies hat vor allem zur Folge, dass die Arbeitsverträge der Pflegekräfte und die Verträge mit den Pflegebedürftigen auf die PVA übergehen. Nach § 4 PVG werden die betroffenen Träger i. S. v. § 1 PVG entschädigt. Sie erhalten hierzu frei handelbare, nicht kündbare Schuldverschreibungen der PVA mit einer Laufzeit von zehn Jahren, die mit 3 % p. a. verzinst werden. Die Höhe der Entschädigung (Gesamtbetrag der Nennwerte der Schuldverschreibungen) berechnet sich allein nach der Höhe der (inflationsbereinigten) getätigten Investitionen der Träger in die jeweiligen Altenpflegeheime. So werden etwa der beim Erwerb eines Pflegeheims gezahlte Kaufpreis sowie Umbau- und Renovierungskosten entschädigt, nicht aber rein marktbedingte nachträgliche Wertsteigerungen der Pflegeheime.

§ 5 PVG regelt, dass die rechtlichen Wirkungen der §§ 1 bis 4 PVG grundsätzlich zum 30.06.2024 eintreten. Wenn jedoch bis zum 31.03.2024 gerichtliche Verfahren gegen die Rechtmäßigkeit der Vergesellschaftung anhängig gemacht werden, verschiebt sich nach § 5 PVG das Eintreten der rechtlichen Wirkungen der §§ 1 bis 4 des Gesetzes auf den Zeitpunkt sechs Monate nach Abschluss aller bis zum 31.03.2024 anhängig gemachten gerichtlichen Verfahren. Die Bundesbauministerin wird in § 5 PVG verpflichtet, für die Bekanntmachung sowohl eines etwaigen Nichteintritts der rechtlichen Wirkungen der §§ 1 bis 4 des Gesetzes zum 30.06.2024 als auch eines etwaigen neuen Termins des Eintritts der rechtlichen Wirkungen im Bundesanzeiger zu sorgen.

Nach ordnungsgemäßem Gesetzgebungsverfahren wird das PVG am 29.12.2023 ausgefertigt und verkündet. Mehrere von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass sich die zu leistenden Entschädigungszahlungen innerhalb von etwa 20-25 Jahren amortisieren werden, auch wenn die verlangten Entgelte für einen Pflegeheimsplatz nach dem Trägerwechsel entsprechend der Planung der Bundesregierung gesenkt werden.

X, Y und Z sind drei Unternehmen, die jeweils nach § 1 PVG von der Vergesellschaftung betroffen sind. Sie sind auch alle selbst Eigentümer sämtlicher Grundstücke, auf denen sie ihre Pflegeheime betreiben. X ist eine in Frankfurt a.M. ansässige AG deutschen Rechts, Y eine in Luxemburg ansässige SARL luxemburgischen Rechts und Z eine in London ansässige PLC britischen Rechts. Die drei Unternehmen halten die Verstaatlichung für eklatant rechtswidrig und rufen deshalb Anfang 2024 mit in Schriftform eingereichten, jeweils inhaltsgleichen Schriftsätzen das BVerfG an. Darin argumentieren sie, dass bereits die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung fehle. Vor allem aber gebe es im Grundgesetz überhaupt keine Norm, die in der Sache zu einem derart intensiven Eingriff in Art. 14 GG ermächtige. Ferner sei – was als zutreffend zu unterstellen ist – in mehreren Landesverfassungen eine derartige Vergesellschaftung sogar explizit ausgeschlossen. Jedenfalls sei die gewährte Entschädigung viel zu niedrig. Auch sei das Vorgehen des Bundes offensichtlich unverhältnismäßig. Es werde mit der Maßnahme kein einziger zusätzlicher Pflegeplatz geschaffen. Ferner führe die Bundesregierung ohnehin – was zutreffend ist – jedenfalls in der Begründung des Gesetzentwurfs als mit der Vergesellschaftung verfolgtes Ziel lediglich „die Vergesellschaftung selbst“ an. Dies sei jedoch ein unzulässiges Ziel, weil es bereits gegen die Gesetze der Logik verstoße, wenn bei einem Grundrechtseingriff das angewendete Mittel gleichzeitig das verfolgte Ziel sei. Ferner hätte der Bund schlicht mehr Geld in den Bau zusätzlicher Pflegeheime und in die Erhöhung der Sozialleistungen für die Betroffenen investieren müssen. Vor allem aber könnten die gegenseitigen Schuldzuweisungen von Bund und Ländern nicht dazu führen, dass gegen die Pflegeheimträger direkt die ultima ratio angewendet werde. So sei es ein milderes Mittel, wenn die Länder die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen besser kontrollieren und gegebenenfalls auch die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen verschärfen. Im Übrigen würden auch die Grundrechte der Pflegekräfte verletzt, deren Arbeitgeber automatisch durch Gesetz ausgetauscht werden. Außerdem führe das Abstellen auf einen in der Vergangenheit liegenden Stichtag durch § 1 PVG zu einer unzulässigen Rückwirkung. Schließlich sehen sich die Unternehmen vor allem gegenüber kirchlichen Einrichtungen diskriminiert, die ja wohl nicht wegen ihres religiösen Bezugs bessergestellt werden dürften. Dabei würden insbesondere die Grenzen der Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers überschritten. Bei den vorgelegten Daten zu Gesetzesverstößen handele es sich lediglich um Durchschnittswerte. Deshalb sei die Wahrscheinlichkeit hoch, dass zumindest bei einzelnen Großunternehmen die Anzahl der Verstöße mit derjenigen kirchlicher Träger vergleichbar ist.

Die Bundesregierung entgegnet, dass eine bundeseinheitliche Regelung zwingend notwendig sei, da es zu massiven gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Verzerrungen kommen würde, wenn eine derartige Verstaatlichung nur in einigen Bundesländern durchgeführt werde. Zumindest drei Bundesländer hätten der Bundesregierung während des Gesetzgebungsverfahrens mitgeteilt, dass sie tatsächlich eine eigenständige Verstaatlichung der Pflegeheime ernsthaft beabsichtigten, falls der Bund nicht handle. Die restlichen Bundesländer hätten bekundet, dass sie

sich organisatorisch nicht dazu in der Lage sähen, eine solche Verstaatlichung selbst durchzuführen. Ferner bleibe dem Bund auch hinsichtlich der Auswahl des Mittels keine Wahl, da es keine gleich wirksame Maßnahme gebe, die der Bund angesichts seiner begrenzten verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst ergreifen könne. Aufgrund der Vielzahl der mit der Vergesellschaftung verfolgten Ziele gebe es ohnehin nicht das eine alternative Mittel, das gleich wirksam sei. Aber selbst diejenigen Mittel, die auch nur annähernd gleich wirksam seien, wären in Wahrheit nicht als mildere Mittel einzustufen. So sei es für die betroffenen Unternehmen besser, gegen Entschädigung alle Rechte zu verlieren, als z. B. für jedes Pflegeheim einen durch Gesetz staatlich eingesetzten Zwangsverwalter vorgesetzt zu bekommen, der die alleinige Entscheidungsgewalt hinsichtlich aller das Pflegeheim betreffenden Fragen hat. Denn in diesem Alternativszenario könnten die Unternehmen zwar formell Träger des Pflegeheims bleiben. Jedoch würden ihre Eigentumsrechte vollkommen ausgehöhlt, was ja wohl kaum eine mildere Maßnahme darstelle. Ferner seien alle Alternativmaßnahmen als weniger geeignet einzustufen, die zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen für den Staat führen. Denn die beabsichtigte Vergesellschaftung verursache letztlich überhaupt keine Kosten, weil sich die Entschädigungszahlungen langfristig amortisiereten. Schließlich gelte hinsichtlich eines etwaigen Grundrechtseingriffs gegenüber den Pflegekräften, dass diese ihre Rechte nur selbst geltend machen können.

### **Aufgabenstellung:**

Haben die von X, Y und Z vor dem BVerfG angestregten Hauptsacheverfahren Aussicht auf Erfolg?

### **Bearbeitungsvermerk:**

- 1) Nehmen Sie – gegebenenfalls hilfsgutachtlich – zu allen durch den Sachverhalt aufgeworfenen Fragen Stellung.
- 2) Das Gesetz ist nicht auf seine Vereinbarkeit mit der EU-GRCh zu prüfen.
- 3) Auf das Bestimmtheitsgebot sowie auf finanzverfassungsrechtliche Fragen ist nicht einzugehen.
- 4) Die Verfassungskonformität von § 5 PVG ist nicht zu prüfen.
- 5) Es ist nicht darauf einzugehen, ob der Betrieb der Pflegeheime durch die PVA eine unzulässige erwerbswirtschaftliche Betätigung des Bundes darstellt oder ob durch die Tätigkeit der PVA die Rechte der Kommunen beeinträchtigt werden.
- 6) Auf die rechtlichen Beziehungen der Pflegeheimträger zu den Sozialversicherungsträgern sowie zu anderen Rechtssubjekten als den Pflegekräften und den zu pflegenden Personen bzw. deren Angehörigen ist nicht einzugehen.
- 7) Für den Fall, dass Ihnen der Sachverhalt unklar oder unvollständig erscheint, vermerken Sie in einer Fußnote, von welchen Tatsachen oder Annahmen Sie ausgehen. Fragen zum Sachverhalt werden während der Bearbeitungszeit nicht beantwortet.
- 8) Die Abgabe der Hausarbeit erfolgt über Moodle und Turnitin. Die hierzu auf den folgenden Seiten gemachten Vorgaben sind einzuhalten.

## Abgabe der Hausarbeit:

**Die Korrektur wird anonymisiert durchgeführt, deshalb unterscheiden sich die folgenden Anweisungen gegebenenfalls von den Anweisungen in bisherigen Übungen!**

### **Formalia**

#### *Allgemeines*

Der Textteil der Hausarbeit (einschließlich der Fußnoten und Leerzeichen, aber ohne Deckblatt, Literaturverzeichnis und Eigenständigkeitserklärung etc.) darf eine Länge von **55.000 Zeichen** nicht überschreiten. Rechts neben dem Text ist ein Korrekturrand von 7 cm freizuhalten.

Dem Gutachten sind eine Gliederung und ein Literaturverzeichnis voranzustellen. Der Sachverhalt ist nicht abzudrucken.

#### *Deckblatt und Versicherung*

Der Bearbeitung ist ein Deckblatt voranzustellen, wobei die auf Moodle zur Verfügung gestellte **Vorlage** zu verwenden ist. Das Deckblatt muss die Angabe Ihrer Matrikelnummer, Ihrer Uni-ID, die Angabe „Übung im Öffentlichen Recht für Anfänger, Sommersemester 2024“ und eine Erklärung, mit der Sie versichern, dass Sie die Hausarbeit eigenständig angefertigt, andere Quellen und Hilfsmittel als die angegebenen nicht verwendet haben und dass die beiden hochgeladenen elektronischen Versionen einander vollständig entsprechen, enthalten. **Diese Erklärung ist mit Datum und eingescannter eigenhändiger Unterschrift in Form der Matrikelnummer zu versehen.**

Auf dem Deckblatt (oder auch auf anderen Seiten der Arbeit) dürfen Name, Mailadresse, Adresse oder Fachsemester nicht angegeben werden. In der Eigenständigkeitserklärung ist als Unterschrift anstelle des Namens die Matrikelnummer zu verwenden.

## **1. Abgabe der Hausarbeit über Moodle**

Die Abgabe der Hausarbeit erfolgt ausschließlich elektronisch, und zwar als PDF in Form eines Gesamtdokuments.

**Datei-Benennung: [Ihr Nach- und Vorname]-[Ihre Matrikelnummer]**

**z.B. Meier Thomas-1234567**

Bitte aus technischen Gründen im Dateinamen keine Umlaute oder Eszett verwenden, also bspw. „ä“ durch „ae“ bzw. „ß“ durch „ss“ ersetzen. Es kann sonst zu Fehlern beim Hochladen kommen.

(Allein hier, im Dateinamen, ist der Name aus verwaltungstechnischen Gründen anzugeben. Er wird vor Zuleitung an die Korrektorinnen und Korrektoren durch uns entfernt.)

Die Datei ist über Moodle hochzuladen:

<https://moodle.uni-heidelberg.de/course/view.php?id=20746>

Der letztmögliche Termin zur Einreichung über Moodle ist der **18. April 2024, 12.00 Uhr**.

## 2. Plagiatsüberprüfung über Turnitin

Zur Plagiatsüberprüfung laden Sie Ihre Hausarbeit (**nur Deckblatt, Gutachten und Literaturverzeichnis, ohne Gliederung**) zusätzlich auf Turnitin unter folgendem Link (Verknüpfung auch auf Moodle) als PDF-Datei hoch:

<https://uni-heidelberg.turnitin.com/originality/hand-in-link?jwt=eyJ0eXAiOiJKV1QiLCJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJyZWR3b29kSWQiOiJjZDFmZTA1NS1mYzFkLTQwMWUtYTU4My04NDA4YzkyMWQ3NmMiLCJleHAiOiJlE3MTM0MzQ0MDAsImhhdCI6MTcwNjYwMzU0OSwianRpIjojZTYzNzY0Y2EtOGRiNi00ZjJhLTkyMmUtYTE2OTc5NzBkZDI5IiwidGVuYW50IjojZW5pLWhlaWRlbGJlcmciLCJmb2xkZXJJZCI6ImUzYjc1YWZkLThjMzctNGJhMC1iODljLWNjYjYyODA3NWQ2OCJ9.NEqoGRfG9koFcIR4iQI-DzRHGKPRNIpTQGE8zJKZDpl>

**Zum Hochladen Ihrer Hausarbeit bei Turnitin gehen Sie bitte folgendermaßen vor:**

1. Rufen Sie die oben genannte Seite auf.
2. Geben Sie in der Eingabemaske Ihren Vor- und Nachnamen sowie Ihre E-Mail-Adresse ein.
3. Laden Sie sodann Ihre Hausarbeit hoch.

**Datei-Benennung: [Ihr Nach- und Vorname]-[Ihre Matrikelnummer],**

**z.B. Mueller Eva-1234567**

Bitte auch hier aus technischen Gründen weder im Dateinamen noch in der Turnitin-Eingabemaske Umlaute oder Eszett verwenden, also bspw. „ä“ durch „ae“ bzw. „ß“ durch „ss“ ersetzen. Es kann sonst zu Fehlern beim Hochladen kommen. Ferner sind andere Dateiformate als PDF unzulässig.

### **Zu beachten ist:**

Die über Turnitin hochgeladene Fassung von Deckblatt, Gutachten und Literaturverzeichnis muss exakt identisch sein mit Deckblatt, Gutachten und Literaturverzeichnis, die Sie bei Moodle hochgeladen haben. Wenn Sie Ihre Hausarbeit hochgeladen haben, sind Änderungen der hochgeladenen Arbeit nicht mehr möglich. Lädt ein Teilnehmer mehrere Arbeiten hoch, wird nur die zuerst hochgeladene Arbeit berücksichtigt.

Der letztmögliche Termin zum Hochladen bei Turnitin ist der **18. April 2024, 12.00 Uhr**. Das Hochladen bei Turnitin entbindet Sie **nicht** davon, Ihre Hausarbeit bis zum 18. April 2024, 12.00 Uhr über Moodle einzureichen. Umgekehrt entbindet Sie auch das Einreichen über Moodle nicht davon, Ihre Hausarbeit bei Turnitin hochzuladen.

## 3. Elektronische Anmeldung zur Übung auf heiCO

Melden Sie sich außerdem auf heiCO (<https://heico.uni-heidelberg.de/>) für die Übung an (nicht mehr im LSF!). Dies gilt auch für Studierende, die nur die Hausarbeit nachschreiben wollen, bei Bestehen also die Übung des Vorsemesters bestanden haben. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Sachverhalts ist die Anmeldung auf heiCO aufgrund der noch laufenden Umstellung vom LSF-System auf heiCO technisch noch nicht möglich. Wir werden Sie über Moodle näher informieren, sobald die Anmeldung dort möglich ist.

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

Viel Erfolg!