



Stellungnahme

zum 1. Entwurf Landesheimpersonalverordnung Baden-Württemberg

1. Zielsetzung und grundsätzliche Ausrichtung

Als Betreiber von Einrichtungen für Menschen mit Pflegebedarf und/oder Behinderung ist es unser satzungsmäßiger Auftrag und unser oberstes Ziel, eine den individuellen Bedürfnissen entsprechende Betreuung und Pflege in guter Qualität zu erbringen, die dem fachlichen Stand entsprechen und zukunftsorientierten Grundsätzen wie Menschenwürde, Selbstbestimmung, Teilhabe und Sozialraumorientierung möglichst gerecht werden. Dass dies gelingt, zeigen nicht zuletzt auch die durchgehend guten Benotungen bei den MdK-Prüfungen.

Mit dem vom vorliegenden Verordnungsentwurf verfolgten Ziel der Qualitätssicherung stimmen wir von daher selbstverständlich überein. Die vorgesehenen Regelungen werden es den Heimträgern jedoch unmöglich machen, dieses Ziel und die fachpolitisch gewollten Strukturen unter den gegebenen Realitäten zu erreichen. Die starren Vorgaben werden zu noch mehr bürokratischem Aufwand führen, einen flexiblen, am konkreten Bedarf orientierten Personaleinsatz unmöglich machen und moderne konzeptionelle Ziele wie wohnortnahe Versorgung, Teilhabe und Normalisierung konterkarieren.

Aufgabe der Verordnung ist es, die Vorgaben des § 11 Abs. 2 Landesheimgesetz zur Sicherung einer personellen Mindestqualität umzusetzen. Die Landesheimpersonalverordnung ist jedoch nicht das geeignete Instrument, um Standarderhöhungen durchzusetzen. Wenn dies politisch gewollt ist, müssen die gesetzlichen Leistungsansprüche in der Pflegeversicherung (SGB XI) und/oder der Eingliederungshilfe (SGB IX, XII) entsprechend verbessert werden. Die Vorgaben im vorliegenden Entwurf würden zu einem massiven Personalausbau und zu Personalkostenerhöhungen führen, die mit den derzeit vereinbarten Personalschlüsseln und Pflegesätzen in keiner Weise realisierbar sind und in der Summe aller Vorgaben auch zu einer deutlich über die 50 % hinausgehenden Fachkraftquote führen würden.

Der jetzt schon vorhandene Fachkräftemangel würde sich mit dieser Verordnung immens verschärfen. Die Träger werden immer größere Schwierigkeiten bekommen, geeignete Fach- und insbesondere Führungskräfte zu gewinnen. Wer soll künftig motiviert sein, in einem Sektor Führungsverantwortung zu übernehmen, der bei Strafdrohung praktisch Unmögliches verlangt – ständiger Nachweis eines Mitarbeiterinsatzes, der in diesem Umfang nicht bezahlt ist?

Der vorliegende Entwurf widerspricht nach unserer Einschätzung diametral zukunftsorientierten, fachlichen Erfordernissen. Kleine, dezentral und wohnortnah ausgerich-

tete Heime wären wirtschaftlich nicht mehr zu betreiben. Insbesondere in der Behindertenhilfe führen einseitig an Pflegeerfordernissen orientierte Vorgaben dazu, dass die fachlichen Ziele Selbstbestimmung, Inklusion und Teilhabe nicht oder nur durch einen – nicht finanzierten – zusätzlichen Personalaufwand realisiert werden können. Die Heilerziehungspfleger müssen in Behinderteneinrichtungen sowohl als Fachkräfte für pädagogische wie für pflegerische Aufgaben anerkannt werden.

Der Verweis in der Heimpersonalverordnung auf die Möglichkeit von abweichenden Ausnahmegenehmigungen durch die Heimaufsichten ist wenig hilfreich. Unterschiedliche Regelungsauslegungen machen den Heimträgern schon heute sehr zu schaffen und würden sich dadurch wohl noch verschärfen. Bei zahlreichen Trägern dominiert ferner die Erfahrung, dass Heimaufsichten in der Praxis stets auf „Nummer sicher“ gehen. Daher sollten die regelmäßig geltenden Vorschriften selbst möglichst flexibel und offen gestaltet werden anstatt auf die Möglichkeit von abweichenden Ausnahmegenehmigungen durch die Heimaufsichten zu verweisen.

Es ist dringend geboten, den vorliegenden Entwurf zu überarbeiten und an den Realitäten, den zukünftigen Herausforderungen und der praktischen Machbarkeit zu orientieren

2. Positionierung zu den Regelungen im Einzelnen:

§ 2 Heimleitung

Abs. 1:

Richtig ist, dass die Leitungsfunktion für die Qualität von entscheidender Bedeutung ist. Wie diese organisatorisch geregelt ist, hängt entscheidend von der jeweiligen Trägerstruktur und der jeweiligen Aufgabenverteilung ab. Vielfach werden wesentliche Aufgaben wie Pflegesatzwesen, Controlling, Steuerung der Hauswirtschaft von der Zentrale übernommen. Die Forderung nach einer Vollzeitstelle als Regelvorgabe ist daher zu streichen und stattdessen regelmäßig – nicht nur im Ausnahmefall - die Möglichkeit von Teilzeit-Heimleitung, Personalunion mit Pflegedienstleitung oder Mehrfachheimleitung zuzulassen. Die Begrenzung der maximalen Bewohnerzahl auf 100 bei Mehrfachheimleitung ist zu starr und sollte auf 150 erhöht bzw. durch eine Begrenzung auf drei Heime ohne Bewohnerangabe ersetzt werden. Insbesondere der Betrieb kleiner, gemeindeintegrierter Heime ist regelmäßig nur durch Mehrfachheimleitungen realisierbar. Leitungs- und Kombinationsmodelle sind auch abhängig von den Kompetenzen der jeweils eingesetzten Personen und müssen daher flexibel gehandhabt werden können. Nur so können bei dem ohnehin begrenzten Angebot am Arbeitsmarkt geeignete Kräfte gewonnen werden. Aus diesen Gründen muss die Gestaltung der Heimleitungsstruktur in der Organisationshöhe des Trägers verbleiben. Im übrigen ist zu beachten, dass der Personalschlüssel im SGB-XI-Bereich lediglich einen Schlüssel von 1 : 30 für Leitung und Verwaltung insgesamt vorsieht.

Abs. 3:

Gemeinsames Ziel sollte es sein, geeignete Personen für die Heimleitungstätigkeit zu gewinnen und diese sukzessive und entsprechend den individuellen Gegebenheiten an diese Aufgabe heranzuführen. Es sollten daher keine Hürden aufgebaut, sondern

flexible Einstiegs- und Qualifizierungsmöglichkeiten geschaffen werden. Der Mindestumfang der geforderten Weiterbildung sollte daher auf 460 Std. reduziert werden und die Weiterbildung auch während der Übernahme der Leitungsaufgabe möglich sein, wodurch Theorie und Praxis verbunden werden können. Eine denkbare Formulierung wäre: „Eine geeignete Weiterbildung ist im Laufe der ersten drei Berufsjahre in der Tätigkeit der Heimleitung zu absolvieren.“ Gerade Personen mit fachlich einschlägigem Studium (Ziff. 4.) sollte der Einstieg erleichtert werden und auf die Vorgabe einer mindestens sechsmonatigen hauptberuflichen Tätigkeit in einem Heim in den letzten zwei Jahren verzichtet werden, wenn eine entsprechende Einarbeitung und Begleitung bei der Aufgabenübernahme durch den Träger gesichert ist.

§ 4 Pflegedienstleitung

Der Verordnungsentwurf definiert nicht eindeutig, was unter „Menschen mit Pflegebedarf“ und unter „Einrichtungen der Altenpflege“ zu verstehen ist. Wenn es vor allem um die Angleichung an die SGB-XI-Regelungen geht, müsste eindeutig auf die Einrichtungen mit Versorgungsvertrag nach SGB XI Bezug genommen werden. Dann ist allerdings zu fragen, ob nicht auf eine Regelung verzichtet werden könnte, da § 71 SGB XI ohnehin gilt. Die in der Begründung vorgesehene Begrenzung der Personalunion von Heim- und Pflegedienstleitung auf Häuser mit bis zu 30 Bewohnern ist fachlich nicht zu begründen, widerspricht der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts und ist daher zu streichen. Insbesondere bei mittelgroßen Einrichtungen mit über 30 Bewohnern ist diese Vorgabe nicht praxisgerecht und würde zu erheblichen Mehrkosten führen.

§ 6 Fachkräfte

Bei der Fachkraftdefinition wird auf eine Liste von Ausbildungen verwiesen. Diese sollte jedoch keine abschließende Aufzählung sein, damit eine Offenheit für die fachliche Weiterentwicklung in der Praxis und daher für weitere, sich ggf. in der Zukunft entwickelnde Berufsbilder und Qualifikationen gegeben ist. Auf eine fixe Zuordnung zu den Bereichen „Pflege, Betreuung, Therapie“ sollte verzichtet werden, da die Aufgabenfelder in der Praxis fließend ineinandergreifen und trotz fachlicher Schwerpunkte Mitarbeiter auch tätig werden können müssen.

§ 7 Beschäftigte für betreuende, pflegerische und therapeutische Tätigkeiten

Abs. 1:

Der geforderte angemessene Einsatz von Fachkräften, insbesondere die Fachkraftquote von 50 % nach § 11 Abs. 2 Landesheimgesetz muss sich auf das Heim als ganze Organisationseinheit beziehen. Sie darf nicht pro Schicht, Stockwerk, Wohngruppe/-bereich einzeln vorgegeben werden. Dies ist aufgrund der großen Unterschiedlichkeit der Heimorganisation und Ablaufprozesse nicht möglich. Der jeweilige Personaleinsatz muss in der Organisationshoheit des Heimes liegen.

Daher fordern wir die Begrenzung auf eine solche gesamthafte, auf den Gesamtpersonalpool des Heimes bezogene Quote und die Rücknahme der in § 7 Abs. 2 ff. Verordnungsentwurf vorgesehenen detaillierten Einzelvorgaben. Diese würden kumulativ zu einer fachlich nicht erforderlichen und in keiner Weise refinanzierten Erhöhung der Fachkraftquote auf deutlich über 50 % führen.

Abs. 2:

Es ist hier und in den folgenden Absätzen nicht geklärt, was unter „pflegebedürftigen Bewohnern“ zu verstehen ist. Die Forderung nach ständiger Anwesenheit von zwei Pflegekräften (Fachkraft und ausgebildete Hilfskraft) für je zwei Wohngruppen nach LHeimBauVO bzw. mindestens für bis zu 30 pflegebedürftige Bewohnern ist zu weitgehend und würde zu einer deutlichen Personalvolumenerhöhung und Personalkostensteigerung führen. Zum einen kann es nicht sein, dass man sich ab sofort an einer Wohngruppenstruktur orientiert, die nach LHeimBauVO nach einer Übergangszeit von bis zu 25 Jahren zu erreichen ist. Zum anderen ist der Personalbedarf fließend entsprechend der Bewohnerzahl und des individuellen Betreuungs- und Pflegebedarfs und steigt nicht in starren Stufen von jeweils 30 Bewohnern. Schließlich ist der Arbeitsanfall über den Tag hinweg schwankend und der Personalbedarf nicht gleichbleibend. In Spitzenzeiten ist mehr Personal, in anderen Zeiten weniger Personal als die geforderten ständig anwesenden zwei Pflegekräfte erforderlich. Um diese gleichbleibende strikte Quote einzuhalten, müsste die moderne, flexible, an den individuellen Lebensgewohnheiten der Bewohner orientierte Arbeitsweise wieder aufgegeben und z.B. die Morgentoilette der Bewohner zeitlich entzerrt und auf einen längeren Zeitraum verteilt werden. In der Konsequenz hieße das, die Bewohner müssten beispielsweise dann aufstehen, wenn entsprechend der Quotenvorgabe Personal da ist, im Gegensatz zu einem Personaleinsatz dann, wenn es die Bewohner brauchen. So kann Qualitätsverbesserung nicht aussehen.

Die weitere Forderung, dass die zweite Pflegekraft eine ausgebildete Hilfskraft mit einjähriger Ausbildung sein soll, würde zu einer erheblichen, bisher nicht refinanzierten Personalkostensteigerung sowie zu erheblichen Problemen der Personalgewinnung am Arbeitsmarkt führen. Es müssen mindestens auch Hilfskräfte mit entsprechender Nachqualifizierung¹ eingesetzt werden können.

Abs. 3:

Die Anforderungen zur Nachtwachenbesetzung würden eine erhebliche Personalausweitung und Kostensteigerung verursachen. Es ist fachlich nicht nachvollziehbar, warum jeweils in Stufen von 30 Bewohnern zusätzliches Personal in der Nachtschicht vorhanden sein soll. Der Bedarf in der Nacht ist sehr unterschiedlich und von der konkreten Pflege-/Betreuungssituation der Bewohner abhängig. Vielfach ist der Arbeitsanfall in der Nacht begrenzt, so dass heute schon verschiebbare Tätigkeiten vom Tag- in den Nachtdienst verlagert werden. Nicht bedarfsnotwendige Personalvorhaltungen im Nachtdienst gehen zulasten der Personalkapazitäten im Tagdienst und verhindern so einen bedarfsorientierten Personaleinsatz. Insbesondere bei Kleinheimen mit 30 bis 40 Plätzen geht die Anforderung der Nachtwachenbesetzung zulasten der Personalmenge im Tagdienst beim vorhandenen Personalvolumen. Hier wären also deutlich mehr Kräfte einzusetzen, die einerseits am Arbeitsmarkt schwer zu finden sind und andererseits zu einer Verteuerung und damit wirtschaftlichen Gefährdung der – politisch eigentlich gewollten – wohnortnahen Kleinheime führen.

Es ist nicht eindeutig, was unter „geschlossenen Wohnbereichen“ zu verstehen ist. Die Anforderung würde mindestens zu einer Verdoppelung der Nachtwachenbeset-

¹ Vgl. Erlass des Sozialministeriums vom 19.03.2001 (Az: 44-5031.22-5)

zung bei Wohnbereichen mit bis zu 15 Bewohnern führen, ohne dass der Bedarf im Einzelnen tatsächlich vorhanden ist.

Abs. 5:

Die Vorgabe, wonach in Wohnbereichen, die besondere Fachkenntnisse erfordern, mindestens eine Pflegefachkraft über eine entsprechende Weiterbildung verfügen muss, ist entsprechend flexibel zu regeln. Bei Personalwechseln muss übergangsweise von der Vorgabe auch abgewichen werden können, insbesondere wenn z.B. ein/e Mitarbeiter/-in eingesetzt wird, die an der Weiterbildung gerade teilnimmt, diese aber noch nicht abgeschlossen hat.

Abs. 6:

Anstelle von „Hausgemeinschaftskonzept“ sollte offener von „neuen Wohn- und Betreuungsformen“ gesprochen und auch die möglichen Fachkraftqualifikationen offener definiert werden. Nicht nur Fach-/Hauswirtschaftler, sondern auch neue Ausbildungen wie z.B. zum Alltagsmanager, Präsenzkraft etc. sollten anerkannt werden. Die zusätzliche Forderung nach einer Zusatzausbildung zum Altenpflegehelfer sollte entfallen.

§ 8 Hauswirtschaft

Auch hier ist zu klären, ob begrifflich mit „Pflegeheime“ Einrichtungen mit Versorgungsvertrag nach SGB XI gemeint sind. Auch bei Einrichtungen mit mehr als 30 Plätzen sollte von der Vorgabe einer hauswirtschaftlichen Betriebsleitung abgesehen werden. Es ist Sache des Betreibers wie er die hauswirtschaftliche Leistung organisiert und ob im Falle von Fremdvergaben hauswirtschaftlicher Leistungen noch entsprechende spezialisierte Leitungsaufgaben erforderlich sind.

§ 9 Heime für volljährige Menschen mit Behinderung oder psychischer Erkrankung

Die Gültigkeit und Reichweite dieser Regelungen für Heime für Menschen mit Behinderung oder psychischer Erkrankung ist nicht eindeutig.

Ersetzt die Regelung des Abs. 2 bei Einrichtungen für behinderte Menschen mit Pflegebedarf die Vorgaben des § 7 Abs. 2 ff oder ist dies ergänzend und zusätzlich zu verstehen?

Es sind aus unserer Sicht folgende Auslegungsvarianten denkbar:

Auslegung 1:

§ 7 Abs. 2 bis § 8 gelten ausschließlich für die Altenhilfe und § 9 ausschließlich für die Behindertenhilfe

Auslegung 2:

- Für Behindertenheime ohne Pflegebedürftige gilt § 9 Abs. 1
- Für Behindertenheime mit weniger als 50 % Pflegebedürftige gelten § 9 Abs. 1 und Abs. 2

- Für Behindertenheime mit über 50 % Pflegebedürftigen² gelten § 9 Abs. 1 und 2 und §§ 7 Abs. 2 bis 8

Die Kardinalfrage aus der Sicht der Behindertenhilfe ist, ob der Heilerziehungspfleger als Pflegefachkraft anerkannt wird. Die Folge einer Nicht-Anerkennung wäre in vielen Fällen die Notwendigkeit der doppelten Fachkraft-Vorhaltung.

Der gesetzliche Auftrag der Eingliederungshilfe bleibt auch dann bestehen, wenn Menschen mit einer Behinderung zusätzlich einen pflegerischen Unterstützungsbedarf haben. Menschen mit Behinderung sind – im Unterschied zu alten pflegebedürftigen Menschen – in der Regel ein Leben lang auf Hilfe und Unterstützung angewiesen. Die Verweildauer in einer Einrichtung reicht häufig über Jahrzehnte. Die Einrichtung hat daher den Auftrag, familienähnliche und alltagsnahe Strukturen der Begleitung und Assistenz anzubieten. Für die erforderliche Pflege bedarf es ohne Zweifel einer hohen pflegerischen Kompetenz und entsprechenden Fachwissens. Dieses muss jedoch, um die Qualität der Begleitung sicherzustellen, in das pädagogische Wissen eingebunden sein.

Trotz Pflegebedarf benötigen die Bewohner also adäquate pädagogisch-fachliche Unterstützung zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Während die Heilerziehungspfleger sowohl die erforderlichen pädagogischen und als auch pflegerischen Fachkenntnisse mitbringen, müssten bei einer Nicht-Anerkennung als Pflegefachkraft sowohl Alten-/Krankenpflege- als auch pädagogische Fachkräfte parallel eingesetzt werden, was jedoch in keiner Weise finanziert ist.

Daneben gibt es aus Sicht der Behindertenhilfe Klärungsbedarf zu folgenden Punkten:

§ 7 Abs. 1

Es ist nicht klar, was unter „fördernden Tätigkeiten“ über Betreuung und Therapie hinaus gemeint ist.

§ 7 Abs. 2

Die Forderung nach ausgebildeter Hilfskraft mit einjähriger Ausbildung als Zweitkraft entspricht in der Behindertenhilfe nicht den bisherigen Hilfskräften. Dies würde zu einer erheblichen Personalkostensteigerung und zu Personalgewinnungsproblemen führen.

Es ist nicht eindeutig, welche Personen hier als Pflege-Fachkräfte gelten? Sind es nur die Berufe, die in der Anlage in die Kategorie Pflege eingeordnet sind oder auch die Heilerziehungspfleger (HEP)? Die problematischen Konsequenzen einer Nicht-Anerkennung der HEP als Pflegefachkräfte wurden bereits erläutert.

Abs. 6:

Diese Regelung muss auch für Hausgemeinschaftskonzepte für Menschen mit Behinderung oder psychischer Erkrankung und Kleinheime mit bis zu 40 Wohnplätzen geöffnet werden. Hier müssen neben Hauswirtschaftern auch qualifizierte Hilfskräfte

² Vgl. § 7 Abs. 2 Verordnungsentwurf: „Einrichtungen mit überwiegend pflegebedürftigen Bewohnern“

mit entsprechender Zusatzqualifikation (z.B. pädagogisch-erzieherische Hilfskräfte) anerkannt werden.

Generell ist es ja sozialpolitisches Ziel, niederschwellige Wohnangebote und Kleinheime zu entwickeln und umzusetzen. Dies sollte auch Niederschlag in der Verordnung finden. Die ständige Anwesenheit einer Fachkraft ist in solchen Kleinheimen nicht notwendig. Rufbereitschaften und Nachtbereitschaften auch von geschulten Hilfskräften müssen als eine Form der nächtlichen Versorgungsstruktur in solchen Kleinheimen möglich sein.

Liebenau, den 15.11.10

Dr. Berthold Broll
Vorstand

Ulrich Kuhn
Stabsstelle Sozialpolitik