

Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung des Sozialministeriums über personelle Anforderungen für stationäre Einrichtungen (PErsVO)

Generelle Bewertung

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 aktuellen fachlichen Stand entspricht und zukunftsorientierten Grundsätzen wie Menschenwürde, Selbstbestimmung, Teilhabe, Inklusion und Sozialraumorientierung möglichst gerecht wird.

Der vorliegende Verordnungsentwurf verfolgt das Ziel mit Vorgaben zu Beschäftigtengruppen, zur Fachlichkeit sowie zur Personalpräsenz im Tag- und Nachtdienst und hiervon zulässigen Abweichungen einen flexibleren Personaleinsatz in stationären Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe zu ermöglichen. Gleichzeitig erhofft sich das zuständige Fachministerium mit der Verordnung den Grundstein für die Realisierung moderner Personalkonzepte zu legen und eine hohe fachliche Qualität in der Versorgung sicherzustellen.

Grundsätzlich stimmen wir diesen fachpolitischen Zielsetzungen nicht zuletzt im Lichte des bereits heute in der Praxis deutlich spürbaren Fachkräftemangels zu. Und auch wenn sich einige begrüßenswerte Einzelregelungen in der Verordnung wiederfinden, kommen wir nach Erstsichtung des Verordnungsentwurfs zu dem Schluss, dass der vorgelegte Regelungsrahmen insgesamt es vielen Trägern schwer machen wird, diese Zielsetzungen unter den gegebenen Realitäten zu erreichen.

Gerade für die von den Bürgern des Landes Baden-Württemberg und der Landespolitik jedoch weiterhin gewünschten kleinen bis mittelgroßen, wohnortnahen, in ihren lokalen Quartieren fest verwurzelten Heimen, hätten diese Regelungen in jetziger Form fatale Folgen. Kleine bis mittelgroße Einrichtungen mit Bewohnerzahlen zwischen 31 und 49 sind insbesondere im ländlichen Raum weit verbreitet und bilden dort das versorgungspolitische Rückgrat in Betreuung und Pflege. Im Bereich der Altenhilfe sind wir überwiegend in Gemeinden mit 4000 – 8000 Einwohnern mit entsprechenden Einrichtungen vertreten. Dabei haben rund 2/3 unserer 33 stationären Einrichtungen Zwischengrößen von 31 bis 49 Bewohnern. Von den momentan vorgesehenen Personalvorgaben würde unsere Altenhilfe somit unverhältnismäßig hart getroffen.

Aufgabe der Verordnung ist es, die Vorgaben des § 10 respektive § 29 Satz 1 Nummer des WTPG - Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetzes vom 30. Mai 2014 zur Sicherung einer personellen Mindestqualität umzusetzen. Die vermeintlich flexibleren Vorgaben hinsichtlich Fachkraftquote und Präsenzzeiten im Tag- und Nachtdienst sind insbesondere für kleine bis mittelgroße Einrichtungen ohne entsprechende Entgelterhöhungen eine große Hürde. Denn für diese Einrichtungen haben die Vorgaben de facto den Charakter von nicht refinanzierten Standarderhöhungen - entsprechend ausgerichtete Häuser werden wirtschaftlich nicht mehr zu betreiben

sein. Dies stellt einen auch fachlich nicht nachvollziehbaren, massiven Steuerungseingriff in unternehmerische Fragestellungen der Träger dar.

Sind Standarderhöhungen politisch gewünscht, müssen jedoch zugleich die gesetzlichen Leistungsansprüche in der Pflegeversicherung (SGB XI) und/oder der Eingliederungshilfe (SGB IX, XII) entsprechend verbessert werden. Ohne eine derartige Koordinierung zwischen Ordnungs- und Leistungsrecht werden die Regelungen im vorliegenden Entwurf zu einer massiven Erhöhung des Personalvolumens und zu Personalkostenerhöhungen führen, die einerseits mit den derzeit vereinbarten Personalschlüsseln und Pflegesätzen in keiner Weise realisierbar sind und andererseits in der Summe aller Vorgaben auch zu einer deutlich über die 50 % hinausgehenden Fachkraftquote führen würden.

Die vorgesehenen Abweichungen in der Fachlichkeit und Personalbesetzung sind für die kleinen bis mittelgroßen Einrichtungen in der Praxis schwer realisierbar - hierdurch wird weder das Ziel eines flexibleren Personaleinsatzes im Rahmen moderner Personalkonzepte erreicht, noch ein wirksamer Beitrag zu einer Verbesserung der Lebensqualität der Bewohner durch eine bedarfsorientierte Betreuung in den Einrichtungen geleistet.

Die Umsetzung der Verordnungsvorgaben in jetziger Form ist allenfalls für große Einrichtungen in der Altenhilfe mit 60, 80 oder 110 Bewohnern zu bewältigen. Zudem wird sich der Fachkräftemangel mit dieser Verordnung immens verschärfen. Die Träger werden noch größere Schwierigkeiten bei der Gewinnung geeigneter Fach- und insbesondere Führungskräfte bekommen, auch wenn sie, wie wir bereits heute, ein umfangreiches Fort-/ Weiterbildungsangebot vorhalten und betriebliches Gesundheitsmanagement, Entwicklungsmöglichkeiten etc. personalpolitischer Standard sind.

Mit Blick auf die im Verordnungsentwurf den zuständigen Heimaufsichten eingeräumten, prinzipiell zu begrüßenden Spielräume bei Ausnahmegenehmigungen möchten wir erneut dringend darauf hinweisen, dass lokal variierende Regelauslegungen den Heimträgern in der Alten- und Behindertenhilfe heute schon sehr schwer zu schaffen machen.

Weitere Konflikte erscheinen hier bereits nun deutlich vorprogrammiert und bewusst in Kauf genommen zu werden. Bei zahlreichen Trägern dominiert die Erfahrung, dass Heimaufsichten in der Praxis stets auf „Nummer sicher“ gehen. Inwiefern der jeweils aktuelle Stand fachlicher Standards und Entwicklungen bei der Entscheidungsfindung der Aufsichtsbehörden hierbei regelmäßig zum Tragen kommt und durch eine regelmäßige Qualifizierung gewährleistet ist, ist vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen zumindest fragwürdig. 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 oder die Einrichtung von übergeordneten Schiedsstellen, die im Nicht-Einigungsfall auf örtlicher Ebene angerufen werden können, mit in die Verordnung aufgenommen werden.

Unserer Auffassung nach ist es daher dringend geboten, den vorliegenden Entwurf zu überarbeiten, an den Realitäten, den zukünftigen Herausforderungen sowie der praktischen Machbarkeit zu orientieren.

Zu den vorgesehenen Regelungen im Einzelnen

Abschnitt 1 – Allgemeine Vorschriften

§ 3 Einrichtungsleitung

In § 3 werden die Anforderungen an Einrichtungsleitungen geregelt. Absatz 2 legt dabei neu fest, dass in der Regel bei einer stationären Einrichtung mit mehr als 80 Bewohnerinnen und Bewohnern ein Stellenumfang von einem Vollzeitäquivalent als Einrichtungsleitung erforderlich ist.

Es trifft zu, dass die Leitungsfunktion von Einrichtungen für die Qualität von entscheidender Bedeutung ist. Wie diese organisatorisch geregelt ist, hängt jedoch entscheidend von der jeweiligen Trägerstruktur und der jeweiligen Aufgabenverteilung ab. Vielfach werden wesentliche Aufgaben wie Pflegesatzwesen, Controlling, Steuerung trägerweiter, fachlicher Standards und Weiterentwicklungen von der Zentrale übernommen. Die (indirekte) Forderung nach einer Vollzeitstelle ab 80 Personen, die wissenschaftlich nicht begründet und leistungsrechtlich nicht refinanziert ist, ist als Regelvorgabe daher zu streichen und stattdessen regelmäßig - nicht nur im Ausnahmegernehmigungsfall durch die zuständige Heimaufsicht - die Möglichkeit von Teilzeit-Heimleitung, und/ oder Mehrfachheimleitung nach lokalen/ regionalen Bedarfen im Rahmen eines organisatorischen und fachlichen Gesamtkonzepts des Trägers zuzulassen.

Insbesondere der Betrieb kleiner bis mittelgroßer, gemeindeintegrierter Einrichtungen mit geringerer Platzzahl insbesondere im ländlichen Raum ist regelmäßig nur durch Mehrfachheimleitungen und zentrale Unterstützungsdienste realisierbar. Nicht nur mit Blick auf die gegenwärtigen Dezentralisierungsprozesse der Behindertenhilfe in die Regionen muss zukünftig gewährleistet sein, dass Einrichtungsleitungen auch zukünftig mehrere kleinere, dezentrale Wohneinheiten leiten dürfen, um die Wirtschaftlichkeit bei größeren Entfernungen gewährleisten zu können. Zudem ergibt sich diese Notwendigkeit zwangsläufig daraus, dass die Landespolitik nur noch 24er Wohneinheiten für Menschen mit Behinderung fördert.

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.

Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass sich bei den Zugangsqualifikationen nach Absatz 3 Nummern 1-4 mehr Möglichkeiten als bisher ergeben. Klärungsbedürftig sind mit Blick auf die Nummern 1 und 2 die zusätzlich erforderlichen Weiterbildungen mit einem Umfang von mindestens 950 bzw. 460 Stunden. In der Eingliederungshilfe ist in der Regel ein Jahr Leitungserfahrung Voraussetzung dafür, überhaupt einen Leitungskurs absolvieren zu können. Wir empfehlen hier daher eine Anpassung dahingehend, dass eine entsprechend geeignete Weiterbildung auch im Laufe der Tätigkeit erfolgen kann.

Abschnitt 2 – Stationäre Einrichtungen für Menschen mit Pflege- und Unterstützungsbedarf

§ 6 Pflegedienstleitung

In § 6 werden die Anforderungen an Pflegedienstleitungen konkretisiert. Nach der Begründung zu Absatz 3 soll der Stellenumfang ab 40 Einrichtungsplätzen einem Vollzeitäquivalent entsprechen.

Das in der Begründung zu § 6 Abs. 3 zitierte BSG-Urteil vom 22.04.2009, B 3 P 14/07 R sieht das Vollzeitäquivalent einer Pflegedienstleitung als ausreichend für eine Einrichtung mit über 120 Plätzen an. Zudem werden in diesem Urteil Personalunionsmodelle grundsätzlich als zulässig erachtet. Daher ist es unserer Auffassung nach weder fachlich noch organisatorisch nachvollziehbar, warum bereits in Einrichtungen mit 40 Plätzen eine Vollzeitstelle notwendig sein soll. In der Konsequenz würde dies wiederum bei kleinen bis mittelgroßen Einrichtungen nicht praxisgerecht umsetzbar sein und aufgrund der fehlenden leistungsrechtlichen Refinanzierung zu erheblichen Mehrkosten führen.

Dieser Effekt verstärkt sich zudem dadurch, dass Pflegedienstleitungen nicht zur Einrechnung in die Fachkraftquote vorgesehen sind (siehe Anmerkungen zu § 8). Warum die Pflegedienstleitung als hochqualifizierte, mit der kontinuierlichen fachlichen Weiterentwicklung betraute Fachkraft und erste Ansprechpartnerin bei pflegerischen Fragen hier nicht eingerechnet werden kann, ist fachlich aber auch angesichts des Fachkräftemangels nicht im Geringsten nachvollziehbar.

Wir empfehlen hier ebenfalls analog zu den oberen Ausführungen die regelmäßige Zulassung von Personalunionsmodellen Heim-/ Pflegedienstleitung nach lokalen/ regionalen Bedarfen im Rahmen eines organisatorischen und fachlichen Gesamtkonzepts des Trägers zuzulassen. Von einer Orientierung an der gesetzten, ebenso wissenschaftlich unbegründeten Platzanzahl von 40 in diesem Kontext sollte daher dringend abgesehen werden.

In Verbindung mit den vorgesehenen Regelungen in § 3 ist zusammen betrachtet festzuhalten, dass die in der Praxis der letzten Jahre bewährten Leitungsmodelle in Personalunion Heim-/ Pflegedienstleitung gerade in diesen Einrichtungen zukünftig nur noch erschwert realisierbar sein werden. Es ist abzusehen, dass anhand der momentan angedachten Platzzahlenvorgaben für die Leitungsfunktionen nach dem Muster 80/40 die zuständigen Heimaufsichten auf „Nummer sicher“ bei der Beurteilung bestehender und künftig angedachter Leitungsmodelle gehen werden. Für bereits genehmigte und praktisch bewährte Organisationsmodelle/ -konzepte von in der Fläche tätigen Trägern sollte jedoch mindestens Bestandsschutz eingeräumt werden.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund muss die Gestaltung von Leitungsstrukturen generell in der Organisationshoheit des Trägers gemäß § 1 Abs. 3 WTPG verbleiben und darf nicht nur nach vorheriger Zustimmung bzw. Ausnahmegenehmigung der Heimaufsicht zulässig sein.

§ 7 Fachkräfte, Assistenzkräfte und sonstige Kräfte

In § 7 findet sich die Fachkraftdefinition wieder. Zudem wird eine Einteilung in vier Beschäftigtengruppen vorgenommen.

Wir beurteilen die vorgenommene Einteilung grundsätzlich positiv. Wir empfehlen zudem die Berücksichtigung von medizinischen Fachangestellten (Arzthelfer/innen) mit abgeschlossener Berufsausbildung sowie Theolog/innen mit abgeschlossenem Studium in der Berufsliste in Anlage 1 auf welche in den Abs. 2 – 5 entsprechend verwiesen wird.

Alternativ könnte auf eine Aufzählung mit Begrenzung in Anlage 1 verzichtet werden, 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.

§ 8 Fachlichkeit und Personalbesetzung in der Pflege

In § 8 wird eine Konkretisierung der Fachkraftquote vorgenommen sowie eine Regel zur permanenten Personalbesetzung neu aufgenommen.

Hinsichtlich Abs. 1 fordern wir nach wie vor die Zulässigkeit der Berücksichtigung von Qualitätsmanagementbeauftragten sowie den Pflegedienstleitungen bei der Berechnung der Fachkraftquote. Wenn dies nicht ermöglicht wird, muss hier zwingend eine Abstimmung mit dem Leistungsrecht erfolgen.

Die mit Abs. 2 neu geschaffene Präsenzregelung für Pflegefachkräfte im Tagdienst im Verhältnis 1:30 wird zu einer bis dato leistungsrechtlich nicht refinanziert deutlichen Personalvolumenerhöhung und Personalkostensteigerung führen. Dies stellt wiederum für die traditionell kleinen bis mittelgroßen Einrichtungen in Baden-Württemberg mit Zwischengrößen und häufigen Teilzeitarbeitsverhältnissen eine große Herausforderung dar.

Die mit der sprunghaften Erhöhung der Anforderungen in starren 30er Schritten (30+1, 60+1, etc.) einhergehende Erhöhung des Personalvolumens bei Pflegefachkräften, erschwert die bereits heute herausfordernde Dienstplangestaltung. Eine hieraus resultierende, durchgängige Besetzung mit zwei Pflegefachkräften im Tagdienst bei Einrichtungen mit solchen Zwischengrößen ist nicht zuletzt im Lichte der Fachkräfteengpasssituation jedoch schwer realisierbar. In der Folge müssten wir in der Altenhilfe für sechs unserer 33 Einrichtungen mit „falschen“ Zwischengrößen (33, 36, 42) 24 Vollzeitkräfte und somit ca. 48 Mitarbeitende, ohne entsprechende Entgelterhöhung, zusätzlich einstellen – dies würde zu Mehrkosten von ca. 1,25 Mio. Euro führen.

Vor dem Hintergrund der traditionellen Strukturen der baden-württembergischen Einrichtungen fordern wir daher eine Streichung dieser starren Personalvorgabe und stattdessen die regelmäßige Zulassung von flexiblen Personalbedarfsplanungen im Rahmen moderner und bedarfsorientierter Betreuungskonzepte, mindestens jedoch weichere Übergänge bzw. die Ermöglichung von Korridoren bezüglich der Anforderungserhöhungen.

In der Begründung zu § 8 Abs. 2 wird bezüglich der Orientierung an der Bewohnerzahl 30 auf die bewusste Kompatibilität dieser Regelung mit der zukünftigen 15er-Sollgröße bei Wohneinheiten nach der Landesheimbauverordnung verwiesen. Unserer Auffassung nach kann es jedoch nicht sein, dass man sich ab sofort im Bereich der Personalvorgaben an einer Wohngruppenstruktur orientiert, die nach LHeimbauVO mit einer 10-jährigen Übergangszeit bis 2019, und in besonderen Fällen ab Betriebsbeginn mit einer bis zu 25-jährigen Übergangsfrist, zu erreichen ist.

Der Arbeitsanfall ist über den Tag hinweg schwankend und der Personalbedarf nicht gleichbleibend. Dieser hängt von der konkreten Bewohnerzahl und dem individuellen Betreuungs- und Pflegebedarf ab und nicht etwa von starren 30er Stufen in Folge der Logik der LHeimbauVO. In besonders arbeitsintensiven Phasen, wie zum Beispiel morgens beim Aufstehen oder abends während der Essenszeit, ist mehr Personal erforderlich, um eine flexible, an den individuellen Lebensgewohnheiten der Menschen, die bei uns leben und wohnen, orientierte Arbeitsweise zu verfolgen. Hieran müssen sich die Dienstplangestaltung sowie der entsprechende Personaleinsatz auf Grundlage der vereinbarten Pflegesätze richten.

Um diese de facto starre Personalvorgabe einzuhalten, müsste diese Arbeitsweise wieder aufgegeben werden 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 (Morgentoilette für Bewohner nacheinander zwischen 06:00 Uhr und 10:00 Uhr). Dies hat nicht im Geringsten mit Qualitätssicherung oder -verbesserung zu tun, konterkariert zeitgemäße sowie die individuelle Lebens-/Ergebnisqualität fördernde Konzepte der Stärkung der Bewohnerautonomie, erhöht den psychischen Druck auf die Mitarbeiter und befördert in der Konsequenz eine Fließbandpflege, von der sich einhellig alle Beteiligten verabschieden wollen. Kumulativ führt dies zudem zu einer fachlich nicht erforderlichen und nicht refinanzierten Erhöhung der Fachkraftquote auf 60 - 70% in kleinen Einrichtungen.

Woher sollen die Träger das entsprechende Personal bekommen? Hieran werden auch die in § 8 Abs. 1 ermöglichten Kombinationsmöglichkeiten innerhalb der Pflegefachkraftquote sowie die Abweichungsmöglichkeiten nach § 9 in Fachlichkeit und Personalbesetzung nichts wesentlich verändern angesichts der bereits kurz- und mittelfristig prognostizierten Pflegefachkräftelücke in Baden-Württemberg und des bereits heute absehbaren strikten Auslegungsverhaltens der Heimaufsichten.

Hinsichtlich der vorgesehenen sprunghaften Erhöhung des Anteils an Pflegefachkräften in starren 30er Schritten als weiteres Kriterium bei der Personalplanung ist ebenfalls davon auszugehen, dass die Heimaufsichten regelmäßig auf eine durchgehende Tagdienstbesetzung mit Pflegefachkräften im Verhältnis 1:30 rekurren werden, um keine Präzedenzfälle zu schaffen, auch wenn im Verordnungsentwurf das Verhältnis für den Tagesdurchschnitt gesetzt wird.

Diesbezüglich fordern wir gegebenenfalls verbindliche Orientierungshilfen für die zuständigen Heimaufsichten analog zum Instrument der Ermessenslenkenden Richtlinien bei der Umsetzung der LHeimbauVO, um regelmäßige Ausnahmen zu ermöglichen. Alternativ könnte die Einrichtung von übergeordneten Schiedsstellen, die im Nicht-Einigungsfall auf örtlicher Ebene angerufen werden können, eine Lösung sein.

§ 9 Abweichungen in der Fachlichkeit und Personalbesetzung

In § 9 wird der Rahmen für Abweichungsmöglichkeiten bei Fachlichkeit und Fachkraftquote konkretisiert.

Prinzipiell ist diese neue Regelung für einen flexibleren Personaleinsatz und eine vorsichtige Unterschreitung der Fachkraftquote nach Genehmigung durch die zuständige Heimaufsicht zu begrüßen.

Eine vom gesetzlichen Grundmodell abweichende Fachkraftquote von bis auf 40 % erscheint unserer Auffassung nach zum einen allenfalls für größere Einrichtungen steuerbar und in der Praxis der Dienstplangestaltung insbesondere für kleine bis mittelgroße Einrichtungen praktisch kaum zu realisieren. Zum anderen ist zu erwarten, dass die Heimaufsichten mit der Genehmigung solcher Ausnahmen sehr zurückhaltend umgehen werden. Auch hier bedarf es einer verbindlichen Orientierungshilfe oder der Einrichtung von übergeordneten Schiedsstellen.

Im Falle der Genehmigung einer abgesenkten Fachkraftquote werden in Abs. 2 mindestens notwendige Vorbehaltsaufgaben für Pflegefachkräfte in diesem Modell festgelegt. In Nummer 4 wird dabei auf Anlage 2 des Verordnungsentwurfes verwiesen, in welchem die Maßnahmen der Behandlungspflege aufgeführt sind.

Unserer Auffassung muss es generell möglich sein, dass bestimmte Maßnahmen hierbei auch auf Nicht-Pflegefachkräfte delegierbar sein müssten, wie zum Beispiel

- die „Erstversorgung aller Wunden“ (kann prinzipiell auch durch andere Fachkräfte und Hilfskräfte erfolgen – dies ist Bestandteil eines jeden Erste-Hilfe-Kurses),
- das „Einbringen von Augen- und Ohrentropfen“ (muss nicht zwingend durch eine Pflegefachkraft erfolgen),
- und das Anlegen von „Kompressionsverbände“ (ist gegebenenfalls auch an Nicht-Pflegefachkräfte delegierbar).

Wenn entsprechende behandlungspflegerische Maßnahmen bei einer behördlich genehmigten 40%-Fachkraftquote entsprechend delegierbar wären, müssen Pflegefachkräfte auch hier immer in die jeweilige Anwendung einweisen und diese in regelmäßigen Abständen überwachen. Für kleine bis mittelgroße Einrichtungen hieße dies in der Konsequenz, dass viele Teilzeitstellen mit sehr geringen Stellenanteilen notwendig wären. Doch für Mitarbeitende sind solche in der Regel nicht immer attraktiv, was die Dienstplangestaltung noch schwieriger machen würde.

§ 10 Nachtdienst

In § 10 wird für den Nachtdienst ein Mindestpersonalschlüssel im Verhältnis 1:40 (Pflegefachkraft pro Bewohner/innen) festgelegt.

Diese in Abs.1 konkretisierte Mindestanforderung bedeutet eine deutliche leistungrechtlich nicht refinanzierte Erhöhung der Anforderungen im Verhältnis 1:40. Diese würde eine erhebliche Personalvolumenerhöhung und massive Kostensteigerungen verursachen und ist mit den geltenden Personalschlüsseln nicht abzudecken.

Zudem ist analog zu der sprunghaften Erhöhung der Anforderungen im Tagdienst in starren 30er Schritten fachlich nicht nachvollziehbar, warum mit Blick auf den Nachtdienst jeweils sprunghaft, in starren 40er Stufen zusätzliches Personal in der Nachtschicht vorhanden sein soll. In der Folge müssten wir in der Altenhilfe wiederum für neun unserer 33 stationären Einrichtungen mit „falschen“ Zwischengrößen (33, 36, 42) 22 Vollzeitkräfte, ohne entsprechende Entgelterhöhung zusätzlich einstellen. Dies käme einer Verdopplung im Nachtdienst mit ungedeckten Mehrkosten in Höhe von ca. 880.000 Euro gleich.

Wir fordern daher eine Streichung dieser starren Personalvorgabe und stattdessen die regelmäßige Zulassung von flexiblen Personalbedarfsplanungen im Rahmen moderner und bedarfsorientierter Betreuungskonzepte, mindestens jedoch weichere Übergänge bzw. die Ermöglichung von Korridoren bezüglich der Anforderungserhöhungen.

Nach Abs. 1 kann zwar von dieser Vorgabe auf Antrag mit vorheriger Zustimmung der Heimaufsicht abgewichen werden, wenn eine fachgerechte Pflege der Bewohner/innen sichergestellt ist. Jedoch ist auch hier zu erwarten, dass sich diese sehr eng an die Verordnungsvorgaben halten werden und ohne eine verbindliche Orientierungshilfe der obersten Heimaufsichtsbehörde die eingeräumten Ermessensspielräume nicht nutzen werden.

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. Diese Verlagerung von Aufgaben kann jedoch nicht wahllos erfolgen und ist daher auch begrenzt.

Die durch die Mindestvorgabe sowie sprunghafte Erhöhung in 40er Schritten ausgelöste, nicht bedarfsnotwendige Personalvorhaltung im Nachtdienst geht somit zu Lasten der Personalkapazitäten im Tagdienst, verhindert so einen bedarfsorientierten Personaleinsatz und verschärft den Fachkräfteengpass.

Insbesondere bei kleinen bis mittelgroßen Heimen geht die Anforderung der Nachtwachenbesetzung zu Lasten 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, kleinen bis mittelgroßen Einrichtungen führen

Wir fordern zudem die Streichung, mindestens jedoch eine deutliche regelmäßige Flexibilisierung der Anforderungen der Vorgabe einer zusätzlichen Pflegefachkraft in geschlossenen Bereichen nach Abs.2. Eine doppelte Nachtwachenbesetzung wäre wirtschaftlich nicht umsetzbar (siehe hierzu auch Anmerkung zu Abschnitt 3 und § 15).

§ 12 Auszubildende in stationären Einrichtungen

Wir begrüßen ausdrücklich, dass zukünftig Auszubildende im dritten Lehrjahr bei den entsprechenden Anteilen einer Pflegefachkraft oder Fachkraft mit einem Anteil von 0,2 Vollzeitäquivalenten berücksichtigt werden können. Wir gehen davon aus, dass die weiteren Stellenanteile in der Pflege als Hilfskräfte anzurechnen sind. Generell sollte die Berücksichtigung analog in Einrichtungen der Behindertenhilfe gelten.

Abschnitt 3 – Stationäre Einrichtungen für Menschen mit Behinderung

Grundsätzlich muss Klarheit darüber geschaffen werden, ob Abschnitt 2 der Verordnung auch für Einrichtungen der Eingliederungshilfe einschlägig ist. Unserer bisherigen Einschätzung nach erstreckt sich die Gültigkeit und Reichweite der Regelungen des Abschnitts 2 hinsichtlich der Mindestpersonalvorgaben im Tag- und Nachtdienst nicht auf Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Daher regelt Abschnitt 3 in den §§ 14 und 15 spezifische Belange zur Fachlichkeit und Besonderheiten der Personalbesetzung für Heime für Menschen mit Behinderung und/ oder psychischer Erkrankung.

§ 15 Besonderheiten der Personalbesetzung in der Eingliederungshilfe

Wir begrüßen ausdrücklich, dass nach § 15 Abs. 1 zukünftig Heilerziehungspfleger/innen behandlungspflegerische Maßnahmen in stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe erbringen dürfen sollen.

Hinsichtlich binnendifferenzierter Bereiche in Einrichtungen der Eingliederungshilfe, in welchen Bewohner/innen mit Pflegebedarf leben, bedarf es einer Klarstellung, ob § 10 Abs. 1 hier zusätzlich einschlägig ist. Wir fordern hier eine Festlegung, dass entsprechend binnendifferenzierte Bereiche ausschließlich den unter Abschnitt 3 genannten Regelungen unterfallen und eine Orientierung an den bisherigen Personalschlüsseln weiter erfolgen kann.

In § 15 Abs. 5 wird auf die Gültigkeit von § 10 Abs. 2 (und somit auch nach § 10 Abs. 1) sowie den hier getroffenen besonderen Personalbedarfen für die Nachtwachenbesetzung verwiesen. Wir fordern hier eine Streichung von Abs. 5 und einer hiermit de facto einhergehenden Setzung von Nachtpersonalpräsenzvorgaben für die Eingliederungshilfe durch die Hintertür – dies wäre wirtschaftlich nicht darstellbar. Mindestens ist jedoch eine Anpassung dahingehend erforderlich, dass eine deutliche Flexibilisierung und regelmäßig fachlich-konzeptionell begründete Abweichungen von einer etwaig doppelten Nachtwachenbesetzung möglich werden und bereits etablierte und behördlich zugelassene Ruf- / Nachtbereitschaftslösungen für entsprechende Bereiche in Einrichtungen der Eingliederungshilfe weiterhin Bestand haben können.

Die in der Verordnungsbegründung zu § 10 Abs. 2 getroffene Definition geschlossener Wohnbereiche zur Begründung einer doppelten Nachtwachenbesetzung orientiert sich stark an den Regelungen der Psychiatrie zur geschlossenen Unterbringung als Schutz vor erheblicher Selbstgefährdung, was besondere personelle Anforderungen mit sich bringt.

Zu beachten ist jedoch, dass es Unterschiede zwischen der geschlossenen Unterbringung im Bereich der Psychiatrie und der Eingliederungshilfe gibt. Im konkreten Fall geschlossener Wohnbereiche mit zusätzlichen nächtlichen Zimmereinschlüssen im Bereich der Eingliederungshilfe zeigen ca. 80 – 90% der Bewohner/innen mit Einschlüssen jedoch fremdgefährdendes Verhalten.

Vor diesem Hintergrund lehnen wir eine entsprechend analoge Übertragung der Präsenzvorgabe für die doppelte Nachtwachenbesetzung mit Verweis auf den für die

geschlossene Psychiatrie einschlägig fachlichen Begründungszusammenhang für die Eingliederungshilfe als fachlich nicht begründbar vehement ab.

Wir fordern eine Klarstellung dahingehend, ab wann ein geschlossener Wohnbereich in einer Einrichtung der Eingliederungshilfe vorliegt und ab wann nicht mehr. Denn es besteht die Gefahr, dass ansonsten bestimmte hochspezialisierte und -wirksame Angebote, die aus fachtherapeutischen Gründen mit Blick auf das zu betreuende Klientel nur partiell geschlossenen Charakter haben, wirtschaftlich nicht mehr darstellbar wären und daher nicht mehr aufrechterhalten werden könnten – obwohl die Nachfrage nach genau solchen weiter steigen wird.

§ 16 Ordnungswidrigkeiten

Hinsichtlich § 16 weisen wir noch einmal auf unsere Erfahrungen hin, dass zuständige Heimaufsichten sich strikt an die Regelungsvorgaben halten und auch zukünftig mit Blick auf etwaige Mindestpersonalvorgaben nach PERSVO halten werden. Der aufgelistete Katalog an potentiellen Ordnungsmöglichkeiten, die zu einem Tätigkeitsverbot führen können, muss insbesondere mit Blick auf Nummer 5 um eine praxistaugliche Karenzzeit zur Behebung festgestellter Mängel ergänzt werden. Vor allem angezeigte Personalveränderungen können bisweilen nicht unmittelbar umgesetzt werden, da das notwendige Personal in Folge von Personalengpässen kurzfristig nicht rekrutierbar ist – hier braucht es mehr Zeit.

Generell sollten Verstöße nach § 16 nur im Falle vorsätzlichen Handelns als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Fazit

Wenn es nach wie vor sozialpolitisches Ziel der Landesregierung ist, niederschwellige Wohnangebote und auch kleine bis mittelgroße stationäre Angebote zu entwickeln und umzusetzen, muss dies generell Niederschlag in der Verordnung finden! Prinzipiell sollten sich Personalvorgaben, als Grundlage für Personalorganisation und Dienstplangestaltung, an den konkreten Bedarfslagen der unterstützungsbedürftigen Menschen und modernen Betreuungskonzepten orientieren. Starre, nicht mit dem gültigen Leistungsrecht abgestimmte, Personalvorgaben, wie sie der aktuell vorliegende Verordnungsentwurf des Sozialministeriums vorsieht, stellen für die traditionell in Baden-Württemberg weit verbreiteten, kleinen bis mittelgroßen Einrichtungen wirtschaftlich eine große Herausforderung dar, leisten keinen Beitrag zur Begegnung des Fachkräftemangels oder zur Steigerung der Attraktivität von Sozialberufen und stellen einen massiven Eingriff in die Unternehmensführung dar. Vor diesem Hintergrund bitten wir um Prüfung und Berücksichtigung unserer Einlassungen!

Liebenau, 09. September 2015