



Stellungnahme

zur Verordnung über personelle Anforderungen für Einrichtungen nach dem Landesheimgesetz Saarland (PersVLHeimGS)

I. Grundsätzliche Einschätzung des Verordnungsentwurfs

Die Saarländische Pflegegesellschaft (SPG) begrüßt die grundsätzliche Entscheidung des Landes, die durch die Föderalismusreform erfolgte Verlagerung der Kompetenzen für das Heimrecht auf die Länderebene nicht zum Anlass zu nehmen, um einen finanziell motivierten Abbau von Leistungs- und Qualitätsstandards in der stationären Pflege einzuleiten. Insbesondere der Erhalt der bisher bundeseinheitlich vorgeschriebenen Mindest-Fachkraftquote von 50 % findet die ausdrückliche Zustimmung der SPG.

Darüber hinaus begrüßen wir es, dass die SPG frühzeitig in die Überlegungen des Ministeriums zur inhaltlichen Ausgestaltung der Rechtsverordnung eingebunden war; leider wurden die von uns im Vorfeld bereits vorgetragenen Argumente nicht in allen Punkten bei der Formulierung der Rechtsverordnung berücksichtigt.

II. Stellungnahme zu einzelnen Paragraphen

§ 2 Abs. 2: Eignung der Leitung

Die derzeitige Situation im Bereich der Weiterbildungsangebote zur Heimleitung ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl unabgestimmter Angebote mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten und unterschiedlichen Anforderungen an den Abschluss der Weiterbildung. Durch die Formulierung des § 2 Abs. 2 wird die Kompatibilität mit dem Wortlaut des § 71 SGB XI hergestellt; der Inhalt der zur Qualifikation als Heimleitung notwendigen Weiterbildung wird jedoch nicht konkretisiert. Im Interesse einheitlicher Mindest-Anforderungen für die Weiterbildung zur Heimleitung halten wir einen Erlass im Rahmen des Saarländischen Weiterbildungsgesetzes betreffend die „Leitung einer Pflegeeinrichtung“ mit einer **Konkretisierung** der Inhalte und Anforderungen für zielführend.

§ 2 Abs. 3: Beschäftigungsumfang der Leitung

Die Regelung des Abs. 3, wonach Einrichtungen mit mehr als 80 Plätzen eine **Heimleitung in Vollzeit** zu beschäftigen haben, kann von der SPG nicht mitgetragen werden. Nach unserer Einschätzung ist die Regelung in mehrfacher Hinsicht nicht sachgerecht:

- (1) Eine Vielzahl von Trägern bzw. Trägergesellschaften hat in der Vergangenheit Heimleitungsfunktionen auf **Zentralbereiche** verlagert; diese Zentralisierung ermöglicht spezialisierte Kompetenzen für komplexe Aufgabenstellungen und reduziert damit den von Heimleitung und Verantwortlicher Pflegefachkraft zu leistenden Arbeitsaufwand. Eine als Vollzeitstelle vorgehaltene Heimleitung wäre in diesen Fällen nicht sinnvoll ausgelastet, müsste durch die Träger jedoch zusätzlich finanziert werden.
- (2) Die von den Trägern entwickelten alternativen Leitungsmodelle haben sich in der Vergangenheit als **verwaltungseffizient** erwiesen. Eine deterministische Regelung mit der Festlegung auf ein bestimmtes Leitungsmodell würde eine mögliche Weiterentwicklung der Leitungsorganisation im Bereich der Stationären Altenhilfe verhindern.
- (3) Das BSG stellt in seinem Urteil vom 22. April 2009 ausdrücklich fest, dass ein Heimleiter nicht alle Leitungsfunktionen selbst übernehmen muss. Der Träger einer Einrichtung ist allein verantwortlich für die Sicherstellung der Leitungsfunktionen und die Organisation des Managements. Das Organisationsrecht des SGB XI ist offen für unterschiedliche Formen der Einrichtungsorganisation und der Verteilung der Aufgaben innerhalb der Einrichtung. Die verbindliche Vorgabe eines Managementmodells durch den Gesetzgeber würde einen aus unserer Sicht nicht vertretbaren **Eingriff in die Organisationshoheit** des Trägers bedeuten. § 2 Absatz 2 des Landesheimgesetzes Saarland verweist auf die Selbstständigkeit der Träger in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben. Daraus resultiert, dass der Gesetzgeber nur dort Regelungen als Mindestanforderungen vorgeben soll, wo objektiv nachvollziehbar ein Regelungsbedürfnis besteht. Dies ist bei der Frage der Eignung der Leitung und der verantwortlichen Pflegefachkraft gegeben, weshalb das Landesheimgesetz Saarland gemäß § 10 Abs. 1, Ziffer 2 diesbezüglich auch eine Ermächtigung für eine verordnungsrechtliche Regelung erteilt. Diese umfasst jedoch nicht die konkrete Ausgestaltung des Leitungsmodells und der Aufgaben, die eine Leitung im Einzelnen wahrzunehmen hat.

Insofern haben wir auch Bedenken gegen die von der Heimaufsicht erstellte Liste, in welcher die von der Heimleitung zu leistenden Aufgaben konkretisiert werden: Bei einer Vielzahl von Einrichtungen werden aus fachlich-inhaltlichen Gründen ein Großteil der in dieser Liste aufgeführten Aufgaben bereits seit Jahren nicht von der Heimleitung, sondern von anderen Leitungs- bzw. Stabsstellen (Verantwortliche Pflegefachkraft, Qualitätsmanagementbeauftragte, ...) wahrgenommen. Diese multiprofessionelle Aufgabenwahrnehmung ist erforderlich, um den stets steigenden Aufgabenumfang und den ständig wachsenden Anforderungen gerecht werden zu können. Die Organisation von Leitung in einer Einrichtung lässt sich daher nur insgesamt bewerten: Je nach Gesamt-Leitungsmodell bestehen verschiedenartige Aufgabenverteilungen zwischen Einrichtungsträger und zentraler Verwaltung, Heimleitung, Verwaltungsleitung, Pflegedienstleitung, Qualitätsbeauftragten und Wohnbereichsleitungen. Eine isolierte Betrachtung der Aufgaben, welche die Heimleitung wahrnimmt, erlaubt keine valide Bewertung der einzelnen Organisationsmodelle. So bieten die bislang praktizierten Leitungsmodelle beispielsweise auch für examinierte Pflegefachkräfte interessante Weiterentwicklungs- und Aufstiegsperspektiven, die für die Zukunftssicherung der Pflege und die Attraktivität des Pflegeberufs von großer Bedeutung sind.

Der Eingriff in die Selbstständigkeit und unternehmerische Eigenverantwortung durch die vorgesehene Regelung des § 2 Abs. 3 geht – ohne dass eine überzeugende Begründung hierfür angeführt wird – auch über die Anforderungen der bisherigen Heimpersonalverordnung hinaus.

Warum nur das im Verordnungsentwurf enthaltene Modell mit den vorgegebenen Beschäftigungsumfängen und Platzzahlen den Schutz der Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner gewährleisten soll, ist in keiner Weise ersichtlich. Auch gibt es keinen Grund, wodurch die Leitungstätigkeit eines Einrichtungsleiters in mehreren Häusern den Schutz der Bewohner tangiert würde. Die Ansicht, dass die Zentralisierung z.B. betriebswirtschaftlicher oder buchhalterischer Bereich oder deren Übertragung auf qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht dem Bewohnerschutz zuwiderläuft, teilen auch das OVG Brandenburg (Urteil vom 24.05.2005, Az: 4 B 100/04) und der VGH Bayern (Urteil vom 22.10.2008, Az: 12 B 07.383) in ihren Urteilen.

- (4) Aus dieser Darstellung ergibt sich auch, dass die vorgesehene ausschließliche Zulässigkeit einer Leitung für bis zu drei Einrichtungen eines Trägers, die insgesamt über nicht mehr als 80 Einrichtungsplätze verfügen dürfen, nicht sachgerecht und in dieser unflexiblen Form nicht aufrecht erhalten werden darf. Vielmehr muss die Entscheidung über die vertretbare Anzahl und Größe im Einzelfall von der konkreten Situation abhängig gemacht werden und ausschließlich an der Frage festgemacht werden, ob die Erfüllung der Leitungsaufgaben durch das vorgesehene Modell ermöglicht und die Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner nicht beeinträchtigt werden. Die regelmäßigen und möglichen anlassbezogene Prüfungen der zuständigen Behörde bieten hierzu ausreichend Gelegenheit.

Vor dem Hintergrund dieser Argumente schlagen wir vor, die Regelung des § 2 Abs. 3 des Verordnungsentwurfs so zu formulieren, dass die zu erreichenden Ziele definiert werden und die Erreichung dieser Ziele dem Träger überlassen bleibt. Eine derartige Regelung könnte z.B. wie folgt lauten:

§ 2 Leitung in stationären Einrichtungen

- (1) *Jede stationäre Einrichtung hat eine Leitung, die die Einrichtung betreffende übergreifende Betriebsabläufe koordiniert und kontrolliert sowie für die wirtschaftliche und gesetzmäßige Betriebsführung die Verantwortung trägt. Sie ist so zu bemessen und zu gestalten, dass diese Aufgaben erfüllt werden können. Dabei ist auch die Leitungsfunktion der Verantwortlichen Pflegefachkraft nach § 3 zu berücksichtigen.*
- (2) *Für die Leitung ist fachlich geeignet, wer*
1. *eine Ausbildung zu einer Fachkraft im Gesundheits- oder Sozialwesen oder in einem kaufmännischen Beruf oder in der öffentlichen Verwaltung mit staatlich anerkanntem Abschluss oder einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss in einem der genannten Fachbereiche nachweisen kann und*
 2. *durch eine mindestens zweijährige hauptberufliche Tätigkeit in einer Einrichtung nach dem Landesheimgesetz Saarland oder in einer vergleichbaren Einrichtungen die weiteren für die Leitung der Einrichtung erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten erworben hat. Auf die zweijährige hauptberufliche Tätigkeit ist die Wahrnehmung eines geeigneten Weiterbildungsangebotes mit einem Jahr anzurechnen, wenn in diesem entsprechende Kenntnisse in den Bereichen Leitung, Management, Betrieb und Organisation, Recht, Geriatrie, Ethik, Gerontologie sowie soziale und pflegerische Betreuung, Förderung und psychosoziale Unterstützung der Bewohner und Bewohnerinnen mit einem Stundenumfang von mindestens 460 Stunden vermittelt wurden.*

Die zuständige Behörde nach § 19 des Landesheimgesetzes Saarland kann auf Antrag des Leistungserbringers eine Ausnahme von den Anforderungen zulassen, wenn eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung gewährleistet und dies mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner vereinbar ist.

- (3) *Eine Leitung kann für mehrere stationäre Einrichtungen die Aufgaben nach Absatz 1 wahrnehmen, wenn in allen Einrichtungen durch den Träger der Einrichtung gewährleistet ist, dass*
1. *die Leitung in angemessenem Umfang vor Ort für die Bewohnerschaft, deren Angehörige und das Personal erreichbar ist,*
 2. *die Leitungsaufgaben nach den gesetzlichen Vorgaben erfüllt werden,*
 3. *notwendige Entscheidungen zeitnah getroffen werden können und*
 4. *die Interessen und Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner beachtet werden.*
- (4) *Wird eine stationäre Einrichtung von mehreren Leitungskräften geleitet, so muss jede Leitungskraft die Anforderungen nach Absatz 2 erfüllen.*

§ 3: Eignung und Beschäftigungsumfang der Verantwortlichen Pflegefachkraft

Hinsichtlich der Notwendigkeit einer Konkretisierung und Vereinheitlichung der Inhalte und Anforderungen an die Verantwortliche Pflegefachkraft verweisen wir auf unsere zu § 2 Abs. 2 gemachten Ausführungen.

§ 6 Abs. 2: Beschäftigte für betreuende Tätigkeiten

Die SPG hat in der Vergangenheit die in den „Gemeinsamen Grundsätzen und Maßstäben der Arbeitsgemeinschaft nach § 20 Heimgesetz zur Beurteilung einer fachlich und quantitativ ausreichenden Personalbesetzung in Pflegeheimen vom 01. Februar 2005“ formulierte Empfehlung, wonach je 30 Bewohner mindestens eine Fachkraft anwesend sein muss, unter inhaltlichen Gesichtspunkten stets mitgetragen; wir haben jedoch auch nachgewiesen, dass mit dem seit 01. Januar 2000 rahmenvertraglich vereinbarten Mindest-Personalschlüssel die Umsetzung dieser Regelung nicht in allen Fällen sichergestellt werden kann. Vor dem Hintergrund dieses Sachstandes hat die SPG im Jahr 2009 die Landesverbände der Pflegekassen sowie die Sozialhilfeträger zu Verhandlungen über eine Verbesserung des Mindest-Personalschlüssels mit dem Ziel der Möglichkeit einer Umsetzung der „1:30-Regelung“ aufgefordert.

Die nunmehr im Verordnungsentwurf vorgesehene Regelung bedeutet eine **Anpassung** der 1:30-Regelung, welche an die Realität des vereinbarten Mindest-Personalschlüssels näher herankommt. Dadurch wird es den Einrichtungsträgern im Regelfall möglich sein, die im Verordnungsentwurf formulierten Anforderungen zu erfüllen. Wir halten jedoch nach wie vor an unserer Forderung nach einer Personalschlüsselverbesserung im Umfang von 16,1 % fest, um auf diese Weise die Einrichtungen in die Lage zu versetzen, die in den „Gemeinsamen Grundsätzen und Maßstäben“ vom 01. Februar 2005 formulierte Empfehlung nach ständiger Anwesenheit einer Pflegefachkraft pro 30 Bewohner erfüllen zu können. Vor dem Hintergrund dieses Sachstandes wird die SPG im Laufe des Jahres 2013 mit den Kostenträgern in Verhandlungen über den nächsten Schritt zur Personalschlüsselverbesserung eintreten.

§ 7: Fachkräfte

Die SPG begrüßt die durch die in Abs. 2 vorgenommene Aufzählung erfolgte Klarstellung bezüglich der Anerkennung verschiedener Berufsgruppen als Fachkraft im Sinne der HeimpersonalVO. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass diese Aufzählung **keine abschließende Aufzählung** darstellt und den Trägern die notwendige Flexibilität beim Einsatz verschiedener Professionen, insbesondere im Bereich der sozialen Betreuung, bewahrt.

Saarbrücken, 29. Oktober 2010