

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesheimgesetzes Saarland („Saarländisches Wohn- und Betreuungs- qualitätsgesetz – SWBG“)

I. Vorbemerkung und grundsätzliche Feststellungen

Bei den Vorbereitungen zur Reform des Landesheimgesetzes Saarland (LHeimGS) wählte das Land einen partizipativen Ansatz mit der Einbeziehung des Sachverständigen unterschiedlicher Akteure aus dem Bereich der Pflege und Betreuung, welcher konkret durch die Gründung einer „**Expertengruppe LHeimGS**“ umgesetzt werden sollte. Die Saarländische Pflegegesellschaft (SPG) als Vertretung aller Stationären, Teilstationären sowie Ambulanten Pflegeeinrichtungen im Saarland hat nach der konstituierenden Sitzung am 12. März 2014 ihre Erfahrungen und ihren Sachverstand in die „Expertengruppe LHeimGS“ eingebracht und sich nach der letzten Sitzung der Expertengruppe vom 17. Dezember 2015 mit Datum vom 1. Februar 2016 zum Entwurf des „Saarländischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes (SWBG)“ in der damals vorliegenden Fassung positioniert. In diesem Zusammenhang haben wir unsere Verwunderung darüber zum Ausdruck gebracht, dass der Gesetzentwurf wesentliche Inhalte umfasste, welche niemals Gegenstand der Diskussion in den Sitzungen der „Expertengruppe LHeimGS“ waren und welche zum Teil auch im Widerspruch zu den von Prof. KLIE in der Fachtagung vom 18. September 2014 vorgeschlagenen Ansätzen standen.

Bereits in unserer Stellungnahme vom 23. Mai 2014 haben wir die grundsätzliche Einschätzung der SPG dargelegt, wonach sich das am 19. Juni 2009 in Kraft getretene LHeimGS aus Sicht der Vollstationären Einrichtungen weitgehend bewährt hat; seitens der von den Mitgliedsverbänden der SPG vertretenen Einrichtungen und Träger wurden keine signifikanten Probleme bei der Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen rückgemeldet. Mit gleichem Schreiben haben wir die aus unserer Sicht bestehende Notwendigkeit verdeutlicht, bei der angekündigten Reform des Landesheimgesetzes eine **klare Zieldefinition** zugrunde zu legen: So muss nach unserer Einschätzung die Beurteilung möglicher Neuregelungen vor dem Hintergrund erfolgen, dass das Ziel des **Bewohnerschutzes** sowie der **Gefahrenabwehr** im Vordergrund eines zukunftsorientierten

Landesheimgesetzes stehen muss; dies erfordert auch eine klare Strukturierung sowie **Transparenz** darüber, welche Regelungen für welche Einrichtungsformen Gültigkeit haben.

Der aktuell vorliegende Entwurf eines SWBG **erweitert den Anwendungsbereich** auf Einrichtungsformen, welche nicht unter das bisherige LHeimGS fallen. Die Frage, ob bzw. inwiefern bei diesen neu einbezogenen Einrichtungsformen ein besonderes Schutzbedürfnis der Nutzer zu erkennen ist, welches eine Ausweitung des Ordnungsrechts begründet, ist nach unserer Einschätzung in der bisherigen Diskussion nicht eindeutig beantwortet.

Positiv aus unserer Sicht ist zu würdigen, dass einige unserer mit Schreiben vom 1. Februar 2016 mitgeteilten Anregungen und Vorschläge im aktuellen Gesetzentwurf aufgegriffen wurden.

II. Anmerkung zu einzelnen Paragraphen

1. § 1a: „Stationäre Einrichtungen“

Die in § 1a Abs. 3 vorgesehene Einbeziehung der Teilstationären Einrichtungen in das SWBG ist unter dem Aspekt des Schutzbedürfnisses der Betroffenen **nicht nachvollziehbar**: Wir können bei Gästen von Tagespflegeeinrichtungen, welche in der Regel nur wenige Tage in der Woche – oftmals auch nur wenige Stunden – in einer Tagespflegeeinrichtung verbringen, kein besonderes Schutzbedürfnis erkennen, welches über die vom MDK/SMD durchgeführten Prüfungen hinaus eine zusätzliche Prüfung durch die Heimaufsicht erforderlich macht. Eben sowenig sehen wir bei Gästen von Kurzzeitpflegeeinrichtungen und Patienten von Hospizen im Sinne des § 1a Abs. 2 SWBG-E ein besonderes Schutzbedürfnis.

Dies gilt um so mehr, als in den benannten Einrichtungsformen auch die von Prof. KLIE betonte zivilgesellschaftliche Kontrolle durch Angehörige und Ehrenamtliche besonders ausgeprägt ist. Hier sollte die häusliche und nicht die institutionelle Komponente der Versorgung im Vordergrund stehen. Eine Regelungskompetenz für die zuständige Behörde sollte daher in diesen Fällen im Sinne der Verhältnismäßigkeit **nur bei konkreten Beschwerden oder Anlässen** gegeben sein.

2. § 1b: „Einrichtungen des ambulant betreuten Wohnens“

Die Beurteilung der geplanten Einbeziehung **ambulant betreuter Wohnformen** erfordert eine differenzierte Betrachtung: Die SPG unterstützt grundsätzlich die Absicht, Umgehungstatbestände durch das Heimgesetz in Form von „grauen Heimen“ zu verhindern; gleichzeitig sehen wir jedoch auch die Notwendigkeit, **flexible Regelungen** für selbst bestimmte ambulante Wohnformen zu ermöglichen.

Die vom Land gewählte Abgrenzung des „selbst organisierten ambulant betreuten Wohnens“ von anderen betreuten Wohnformen durch das Kriterium der **freien Wählbarkeit** der Betreuungs- und Pflegeleistungen ist nach unserer Einschätzung zur Definition eines möglichen Abhängigkeitsverhältnisses der Bewohner vom Träger durchaus **geeignet**. Es bleibt abzuwarten, ob bzw. inwieweit die in der Gesetzesbegründung vorgeschlagene Festbeschreibung konkreter Regelungen darüber, wann die Wahlfreiheit der Bewohner gegeben ist und wann nicht, sich als praxistauglich erweist.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass unsere Anregung, wonach eine fehlende strukturelle Abhängigkeit dann angenommen wird, wenn sich alle Bewohner/innen einer ambulant betreuten Wohngruppe **einvernehmlich** für den selben Ambulanten Dienst entscheiden, aufgegriffen wurde. Weiterhin begrüßen wir es, dass sich unser Vorschlag hinsichtlich der Regelung des § 1b Abs. 3 Nr. 3, wonach die Möglichkeit geschaffen werden sollte, dass Ambulante Dienste auch **Anstellungsträger für die Präsenzkraft** im Sinne des § 38a Abs. 1 Nr. 3 SGB XI sein können, im vorliegenden Gesetzentwurf wieder findet. Zum besseren Verständnis empfehlen wir jedoch eine eindeutigere Formulierung wie folgt: *„Alternativ kann der Ambulante Dienst Anstellungsträger der Präsenzkraft sein.“*

Darüber hinaus ist die Forderung, wonach die Büroräume eines in Anspruch genommenen Ambulanten Pflegedienstes nicht *„in enger räumlicher Verbindung“* mit der Wohnform stehen dürfen, nicht eindeutig. Wenn beispielsweise auf demselben Grundstück mehrere Einrichtungen wie Tagespflege und Ambulanter Dienst betrieben werden, die Bewohner jedoch in der Wählbarkeit des Pflegedienstes nicht eingeschränkt sind, ist eine dahingehende Einschränkung aufgrund einer räumlichen Nähe zum Pflegedienst aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar.

3. § 1c: „Ambulante Pflegedienste“

Bereits mit unserer Positionierung vom 1. Februar 2016 haben wir die grundsätzlichen Bedenken der SPG hinsichtlich der Sinnhaftigkeit bzw. Notwendigkeit einer Einbeziehung Ambulanter Dienste in den Anwendungsbereich des SWBG geäußert. Nicht zuletzt mit Verweis auf den Bericht des Saarländischen Pflegebeauftragten, welcher für diesen Bereich so gut wie keine Beschwerden oder Probleme aufweist sowie vor dem Hintergrund der Prüfkompetenzen von MDK/SMD sehen wir **keine Notwendigkeit für Regelprüfungen** durch eine weitere Prüfbehörde.

Eine Regelungskompetenz für die zuständige Behörde bei **konkreten Beschwerden oder Anlässen** wird von der SPG mitgetragen; zur Vermeidung überflüssiger Bürokratie und dabei insbesondere zur Vermeidung von Doppelprüfungen sehen wir jedoch die dringende Notwendigkeit **einer trennscharfen Abgrenzung der Prüffelder** von MDK/SMD einerseits und zuständiger Landesbehörde andererseits. Es bleibt abzuwarten, ob bzw. inwieweit die Regelung des § 11 Abs. 13, wonach die Überwachung der Büroräume Ambulanter Pflegedienste „im Einvernehmen mit den Landesverbänden der Pflegekassen, dem Verband der Privaten Krankenversicherungen, den Prüfdiensten oder dem Prüfdienst des Verbandes der Privaten Krankenversicherung e.V. durch Überprüfung der Strukturqualität anlassbezogen“ durchgeführt werden soll, sich in der Praxis als tauglich erweisen wird.

4. § 4: „Anzeigepflichten“

Die SPG begrüßt grundsätzlich die Intention des Ministeriums, durch die in § 4 geregelten Pflichten zum **Nachweis der Qualifikation der Leitungskräfte** zu verhindern, dass objektiv ungeeignete Pflegekräfte die Leitung einer Pflegeeinrichtung übernehmen. Die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen zeigen jedoch, dass es darüber hinausgehender Regelungen bedarf, durch welche verhindert werden kann, dass objektiv ungeeignete Pflegekräfte – sowohl im operativen Bereich als auch in Leitungsfunktionen – beschäftigt werden.

5. § 5: „Qualitätsanforderungen an die Betriebe“

- (1) § 5 Abs. 1 Ziffer 8 SWBG-E in der Fassung vom 17. Dezember 2015 enthielt auch für Teilstationäre Pflegeeinrichtungen die Forderung, dass der Nachweis erbracht werden muss, dass der **Medikamentengabe** eine ärztliche Anordnung zugrunde liegt und diese nach Aufforderung vorzuzeigen ist. In unserer Positionierung vom 1. Februar 2016 haben wir dargelegt, dass die Gäste der Tagespflegeeinrichtungen ihre Medikamente in der Regel von zu Hause mitbringen und insofern eine Überprüfung auf die Korrektheit der bereits gerichteten Medikamente durch die Pflegefachkraft in den Einrichtungen der Tagespflege nicht möglich ist. Der vorliegende Gesetzentwurf nimmt die Einrichtungen der Tagespflege von dieser Verpflichtung aus; wir begrüßen es, dass unsere fachliche Anregung aufgegriffen wurde.
- (2) In unserer Positionierung vom 1. Februar 2016 haben wir angeregt, die Pflicht zur Vorlage des **erweiterten Führungszeugnisses** anstelle der in Abs. 2 Ziffer 3 vorgesehenen „regelmäßigen Abständen“ auf die Fälle von „nach der Einstellung auftretenden **berechtigten Zweifeln** an der persönlichen Eignung“ zu begrenzen. Sollte dies nicht konsensfähig sein, haben wir angeregt, zumindest den unbestimmten Rechtsbegriff „in regelmäßigen Abständen“ zu konkretisieren. Der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf konkretisiert die Vorlagepflicht in Anlehnung an die einschlägige Kommentierung auf ein Intervall von **vier Jahren** kann insofern von uns mitgetragen werden.

Die in § 5 Abs. 4 SWBG-E genannten Zulassungsvoraussetzungen stimmen nicht in allen Punkten mit den Regelungen des saarländischen Rahmenvertrages gemäß § 75 SGB XI für die Leistungen der Häuslichen Pflege gemäß § 36 SGB XI bzw. gemäß § 132a SGB V über die Leistungen der Häuslichen Krankenpflege gemäß § 37 SGB V überein. Wenngleich es zu begrüßen ist, dass die ursprünglich im Gesetzentwurf enthaltene Pflicht zum Nachweis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im aktuellen Gesetzentwurf nicht mehr enthalten ist, so halten wir insbesondere die in Ziffer 8 formulierte Forderung nach „**angemessenen Entgelten**“ als Zulassungsvoraussetzung für Ambulante Dienste für nicht systemkonform: Die Vergütungen gemäß § 36 i.V.m. § 39 SGB XI sowie gemäß § 37 SGB V werden mit den Pflege- bzw. Krankenkassen verhandelt und vereinbart und gelten insofern als wirtschaftlich und angemessen.

6. § 6: „Informationspflichten der Träger“

Bereits in den vorangegangenen Sitzungen der Expertengruppe haben die Vertreter der SPG auf die Möglichkeit hingewiesen, zur Erfüllung der in § 6 vorgesehenen Informationspflichten durch die Träger **Qualitätsberichte** auf der seit dem Jahr 2008 betriebenen **Internetplattform „FQB“** zu veröffentlichen.

7. § 9a: „Beschwerdeverfahren“

Gemäß § 112 SGB XI sind Pflegeeinrichtungen gemäß § 71 SGB XI dazu verpflichtet, „Maßnahmen der Qualitätssicherung sowie ein Qualitätsmanagement nach Maßgabe der Vereinbarungen nach § 113 durchzuführen“; hierzu gehört auch ein **Beschwerdemanagement**. Es ist zu hinterfragen, ob detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung des Beschwerdemanagements zwingend erforderlich sind oder ob hier in die Gestaltungsrechte der Einrichtungen und Dienste unverhältnismäßig eingegriffen wird.

8. § 11: „Überwachung“

Hinsichtlich der in Abs. 13 vorgesehenen Berechtigung der Heimaufsicht, künftig die **Büroräume der Ambulanten Dienste** zu überprüfen, ist zu hinterfragen, inwieweit dies einen Beitrag zum Schutz der Pflegebedürftigen leisten kann. Dies gilt umso mehr, als die in der Sitzung der Expertengruppe vom 17. Dezember 2015 seitens des Ministeriums genannten Fälle unerlaubter Medikamentenaufbewahrung in den Büroräumen Ambulanter Dienste als Straftatbestände bereits strafrechtlich sanktioniert sind.

Saarbrücken, den 4. August 2016