



Stellungnahme der Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen e.V. (BIVA)

zum

Entwurf einer Ausführungsverordnung zum Hessischen Gesetz über Betreuungs- und Pflegeleistungen (HGBPAV)

BIVA e.V.

Siebenmorgenweg 6-8

53229 Bonn

Tel.: 0228-909048-0

E-Mail: info@biva.de

Ansprechpartnerin Corinna Schroth

schroth@biva.de

Bonn, den 26.09.2017

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme, die wir gern wahrnehmen.

Vorbemerkungen

Die Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen (BIVA) e.V. ist ein gemeinnütziger Verein, der sich seit über 40 Jahren bundesweit für die Rechte und Interessen von Menschen einsetzt, die aufgrund eines Hilfebedarfs in einer betreuten Wohnform leben. Unser Hauptaugenmerk liegt somit auf Menschen in stationären Pflegeeinrichtungen und ambulant betreuten Wohnformen. Unsere nachstehenden Anmerkungen erfolgen vornehmlich aus Sicht der von uns vertretenen Menschen und beschränken sich im Wesentlichen auf die Regelungen, die sich auf diese Personengruppe unmittelbar auswirken.

Allgemeine Anmerkungen werden dort gemacht, wo Konkretisierungen erforderlich erscheinen.

Allgemeines

Die BIVA begrüßt, dass die früheren Bundesverordnungen zum Heimgesetz mit einer Landesverordnung, die die neueren Erkenntnissen und Entwicklungen berücksichtigt, abgelöst werden soll. Im Hinblick auf die Regelungen zu den personellen Anforderungen sowie den Mitwirkungsrechten wird der Entwurf diesem Anspruch allerdings nicht gerecht.

Die Regelungen sind auf ein Minimum beschränkt und weitgehend zu allgemein gehalten. Dabei hilft es nicht viel weiter, dass die Begründung zu einzelnen Punkten konkreter wird. Von Betreibern und Personal von Einrichtungen, den Bewohnervertretungen, Heimaufsichten, Interessenvertretungen etc. kann nicht erwartet werden, dass sie bei der Arbeit mit der Verordnung die dazugehörige Begründung neben sich liegen haben. Unabhängig davon: Die Neugestaltung der Verordnung(en) bietet die Chance, dem Pflegenotstand entgegenzuwirken und die Mitwirkung so zu stärken, dass sie das sein kann, was sie sein soll: Ein Sprachrohr der Bewohnerschaft. Diese Chance sollte durch Erweiterungen und Konkretisierungen der vorgesehenen Regelungen auch ergriffen werden.

Zu §§ 1–11 (Personelle Anforderungen)

Ergänzungsempfehlungen zu fehlenden Regelungen

Beschäftigten- und familienfreundliche Arbeitsorganisation

Bekanntermaßen sind viele Pflegende in der Altenpflege nur wenige Jahre in der direkten Pflege tätig. Arbeitsbelastung, Schichtarbeit, übermäßige Anzahl von Überstunden und fehlende Pausen führen zur Flucht aus dem Beruf. Auch die hohe Anzahl an krankheitsbedingten Fehltagen, oft wegen psychischer Überlastung, sprechen für sich. Im Rahmen der Möglichkeiten sollte die Verordnung daher Regelungen ausweisen, die geeignet sind, die Mitarbeiterzufriedenheit – die dann auch auf die Pflegebedürftigen abstrahlt – herzustellen bzw. zu erhöhen. Ziel der Verordnung sollte es daher auch sein, Pflegende zu halten und zurückzugewinnen.

Hier sollten Ergänzungen – etwa in Anlehnung an die diesbezüglichen Regelungen in Hamburg (WBPersVO) – vorgenommen werden, wo es z.B. heißt:

„§ 2 Allgemeine Grundsätze

...

(2) Zur Erhaltung und Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Beschäftigten gemäß § 14 HmbWBG hat der Betreiber seine Leitungskräfte zu befähigen, geeignete Maßnahmen zur Gesundheitsförderung auszuwählen und umzusetzen, eine beschäftigten- und familienfreundliche Arbeitsorganisation sicherzustellen sowie eine zielgerichtete Personalentwicklung im Rahmen des Personalmanagements zu betreiben.“

Springerpool

Die Betreiber sollten angehalten werden, Springerpools zu etablieren. Gegenüber Leiharbeitern haben diese den Vorteil, dass mit einem festen Stamm bekannter Mitarbeiter gearbeitet werden kann, wodurch nicht zuletzt jeweils intensive Einarbeitungszeiten eingespart werden können. Wir hören zwar immer wieder, dass Pflegekräfte bei dem leergefegten Arbeitsmarkt nicht zu finden sind. Das stimmt jedoch so nicht ganz. Es gibt genügend Pflegekräfte, die nach der „Flucht“ aus der direkten Pflege in anderen Berufen teilszeitbeschäftigt sind oder zeitweise – etwa wegen der Kinder – nicht arbeiten. Gleichwohl wollen viele den Kontakt zum Pflegeberuf halten und können es ermöglichen, hin und wieder für einige Zeit in der Pflege eingesetzt zu werden. Soweit die Arbeitsbedingungen in der Pflege mittelfristig verbessert sein werden, ist nicht auszuschließen, dass ein Teil der Pool-Mitarbeiter auf Dauer in den Pflegeberuf zurückkehrt. Zu einer diesbezüglichen Regelung verweisen wir wiederum auf die Hamburgische Personalverordnung (WBPersVO), wo es in § 9 heißt:

*„§ 9 Einsatz von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern
Einrichtungsfremdes Personal wie Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter darf nur zeitlich begrenzt in Ausnahmesituationen eingesetzt werden. Zur Vermeidung von Ausnahmesituationen wie die gleichzeitige Erkrankung mehrerer Beschäftigter soll der Betreiber eine feste Gruppe von geeigneten Vertretungskräften aufbauen und vorhalten. Die Nichtverfügbarkeit von Fachkräften auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist nur als Ausnahmesituation anzuerkennen, wenn nachhaltige Bemühungen um Gewinnung geeigneter eigener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nachgewiesen werden.“*

Spezifische Einrichtungen bzw. Einrichtungsbereiche

Die in den letzten Jahren stark geänderte Bewohnerstruktur verlangt angepasste Regelungen. Im Verordnungsentwurf vermissen wir insbesondere Regelungen zu demenziell Erkrankten, die einen Großteil der Bewohnerschaft ausmachen. Dabei geht es vor allem um Quantität und Qualität des Personals – auch für die Nacht. Soweit hierzu aktuelle Vorgaben in den Rahmenverträgen (Anlagen) zu finden sind, sollte in der Verordnung auf diese verwiesen werden.

Weitere Ergänzungsempfehlungen

Zu § 1 Abs. 2 letzter Satz – Führungszeugnis

Wir halten ein erweitertes Führungszeugnis für unverzichtbar. Nur damit wird gewährleistet, dass auch Vergehen wie

- Verletzung der Fürsorgepflicht oder
 - Misshandlung von Schutzbefohlenen
- ausgeschlossen werden können.

Zu § 9 – Betreuende und pflegerische Tätigkeiten, Nachtdienst

Auch hier vermissen wir die – in der Begründung beschriebene – zahlenmäßige Regelmindestbesetzung.

Soweit im Nachtdienst die ständige Anwesenheit (lediglich) einer Pflegefachkraft für bis zu 40 Bewohnerinnen und Bewohner gefordert wird, halten wir die angesetzte Regelbewohnerzahl für jedenfalls dann zu hoch, wenn hierbei auch demenziell veränderte Menschen betreut und gepflegt werden müssen. Der Nachtdienst in Pflegeeinrichtungen beschränkt sich heutzutage nicht mehr auf Nachtwachen, die allenfalls gelegentlich pflegerische Tätigkeiten durchführen. Vielmehr erstreckt sich der Pflege- und Betreuungsbedarf in umfangreicher Weise auch auf die Nacht. Nur eine einzige Pflege(fach)kraft kann diesen Anforderungen bei mehr als 30 Bewohnerinnen und Bewohnern nicht gerecht werden ohne die eigene Gesundheit zu gefährden.

Im Übrigen lässt sich das Anwesenheitserfordernis nur einer Pflegenden nicht mit den arbeitsschutzrechtlichen Vorgaben – Pausenvorschriften – harmonisieren.

Zu § 10 – Fortbildung

Insbesondere dann, wenn die Fortbildungsmaßnahmen nicht als Arbeitszeit bezahlt werden oder der Einrichtungsbetreiber die Fortbildungskosten nicht voll übernimmt, sind die Beschäftigten oft nicht motiviert, an Schulungsmaßnahmen teilzunehmen. Wir empfehlen daher, § 10 zu ergänzen, etwa dahingehend:

- *Der Betreiber hat auf die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen hinzuwirken.*

Zu §§ 12–22 (Räumliche Anforderungen)

Zu § 20 – Elektrische Geräte

Wir bezweifeln, dass die Überprüfung ortveränderlicher Elektrogeräte der Bewohnerinnen und Bewohner von der Ermächtigung in § 9 Abs. 4 HGBP gedeckt ist. Unabhängig davon kommt im Verordnungstext – anders als in der Begründung hierzu – nicht zum Ausdruck, dass die Betreiber verpflichtet sind, sich die Prüfnachweise regelmäßig (wie oft?) vorlegen zu lassen. Eine weitere Frage ist, wer die Überprüfung vornehmen muss oder darf.

Gleichwohl: Grundsätzlich begrüßen wir es, wenn dafür Sorge getragen wird, dass keine Brandgefahr von den Bewohnergeräten ausgeht. Allerdings dürfen die diesbezüglichen Anforderungen an die Bewohner – die wohl vertragsrechtlich zu regeln sind – nicht überspannt werden. So wird häufig nicht differenziert, welche Geräte bereits nach einem Jahr und welche nur jedes zweite Jahr geprüft werden müssen. Die Geräte, die in Heimen überprüft werden müssen, sind in der Publikation von der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (<http://publikationen.dguv.de/dguv/pdf/10002/i-8524.pdf>), dort S. 15, aufgeführt. Die Überprüfungsfrist lautet dort: alle 24 Monate.

Wir zitieren ergänzend aus der von der Verbraucherzentrale herausgegebenen Broschüre „LEBEN IN EINRICHTUNGEN DER BEHINDERTENHILFE - Rechte und Pflichten nach dem Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz“ (<https://www.verbraucherzentrale-rlp.de/media246497A.pdf>), dort S. 18:

*„Sicherheitsprüfung privater Elektrogeräte
Aus Sicherheitsgründen müssen Wohneinrichtungen jährlich die Sicherheit aller Elektrogeräte innerhalb des Hauses überprüfen lassen, unabhängig davon, wem die Geräte gehören. Es spricht viel dafür, dass die Betreiber diese Kosten nicht einfach*

einzelnen mit dem Bewohner abrechnen dürfen oder diesen zur Beauftragung eines Elektrofachbetriebs auf eigene Kosten verpflichten dürfen“.

Zu §§ 23–38 (Mitwirkungsrechte)

Ergänzungsempfehlungen zu fehlenden Regelungen

Zugehörigenbeirat in spezifischen Einrichtungen/Einrichtungsbereichen

In Einrichtungen oder Einrichtungsbereichen für kognitiv beeinträchtigte Menschen fehlt den Bewohnerinnen und Bewohnern häufig die zur Wahl notwendige Einsichtsfähigkeit. Wir halten es für wünschenswert, dass hier an erster Stelle der möglichen Bewohnervertretungen ein „Zugehörigenbeirat“, bestehend aus den Angehörigen, Vertrauenspersonen, Bevollmächtigten oder auch Betreuern zu bilden ist. Diese sind wahlberechtigt. Gegebenenfalls sollten einzelne Bewohnerinnen und Bewohner als beratende Mitglieder an den Sitzungen teilnehmen.

Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen

Der Einrichtungsträger sollte verpflichtet sein, der Bewohnervertretung einrichtungsintern mindestens einmal jährlich durch einrichtungs-/konzernunabhängige Anbieter Schulungen bzw. Fortbildungen auf seine Kosten zu ermöglichen. In hausinternen Schulungsveranstaltungen können die von der jeweiligen Bewohnervertretung aufgegriffenen Fragen zu Sprache kommen und beantwortet werden.

Zu diesem Punkt verweisen wir beispielhaft auf die Regelungen in Nordrhein-Westfalen (§ 22 Abs. 9 WTG), die folgendermaßen lauten:

„(9) Die Leistungsanbieterin oder der Leistungsanbieter stellt dem Beirat unentgeltlich Räume zur Verfügung und trägt die angemessenen Kosten für den Beirat. Hierzu gehören auch die Kosten für die Teilnahme an Schulungsveranstaltungen für den Beirat“.

Pflichten der Behörde

Wir regen an, die zuständigen Aufsichtsbehörden in die Pflicht zu nehmen. Nur so kann erreicht werden, dass die Bewohnervertretung effektiv arbeiten kann und ihre Aufgaben auch tatsächlich wahrnimmt.

Schulungen

In Ergänzung der seitens des Betreibers vorzunehmende Schulungen sollten die Aufsichtsbehörden verpflichtet sein, den in ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich fallenden Vertretungsorganen in einer gemeinsamen Veranstaltung mindestens einmal jährlich Schulungen anzubieten, wobei sie sich externer Anbieter bedienen können.

Regelmäßige Schulungen gewährleisten einen aktuellen Wissensstand und bieten die Möglichkeit, bereits erworbenes Wissen zu erweitern und zu vertiefen. Zudem kann ein reger Austausch der Schulungsteilnehmer mit „Best-Practice“-Beispielen zur Verbesserung der Situationen in den einzelnen Einrichtungen führen.

Befragung

Die zuständige Behörde sollte die Bewohnervertretung anhand eines Fragenkatalogs mindestens zweimal im Jahr zur Wahrnehmung der Aufgaben befragen.

Mit der Befragung wird dem Vertretungsorgan zum einen die Vielfältigkeit der Aufgaben verdeutlicht, zum anderen zeigt sie, dass das Vertretungsorgan in seiner Funktion bedeutend ist und ernst genommen wird.

Externe/Fürsprecher

Für externe Beiratsmitglieder und Fürsprecher muss die Verordnung spezielle Regelungen enthalten, insbesondere zur Anwesenheit und zur Teilnahme an den Mahlzeiten. So sollte z.B. festgehalten sein, dass eine regelmäßige Anwesenheit in der entsprechenden Einrichtung von mindestens vier Stunden in der Woche erwartet wird (Sollvorschrift). Dabei sollten sie zumindest eine Mahlzeit zusammen mit den Bewohnerinnen und Bewohnern einnehmen. Die Praxis zeigt, dass Externe ohne persönlichen Bezug zur Einrichtung zwar vertrauensvoll mit der Einrichtungsleitung zusammenarbeiten, die Wünsche und Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner jedoch häufig nicht durch eigene Anschauung oder Befragung erkennen. Im Rahmen gemeinsam eingenommener Mahlzeiten – idealerweise zu unterschiedlichen Tageszeiten – kommt es zum Gespräch mit den Bewohnerinnen und Bewohnern; zudem kann zugleich ein Bild über die Qualität der Mahlzeiten und über den Umgang mit den Bewohnerinnen und Bewohnern gewonnen werden.

Datenschutz

Unter Berufung auf den Datenschutz werden der Bewohnervertretung häufig Informationen wie z.B. Neueinzüge bzw. die Nennung der entsprechenden Bewohnernamen vorenthalten. Damit wird es insbesondere externen Beiratsmitgliedern und Fürsprechern erschwert, ihren Aufgaben – wie z.B., „neue Bewohnerinnen und Bewohner¹ dabei zu unterstützen, sich in der Einrichtung einzuleben“ – nachzukommen.

In die Verordnung sollte daher aufgenommen werden, welche Daten, die die Bewohnerinnen und Bewohner – ggf. auch die (künftigen) Mitarbeiter – betreffen, an den Beirat herausgegeben werden dürfen und müssen. Die Betroffenen sind hierüber in geeigneter Form zu unterrichten – bei Neueinzügen z.B. im Rahmen der Aufnahme (Heimvertrag). In Berlin lauten die Regeln zum Informationsrecht/Datenschutz folgendermaßen:

„§ 9 Abs. 5 WTG-Berlin

(5) Der Bewohnerbeirat darf personenbezogene Daten der Bewohnerinnen und Bewohner im Sinne von § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5, 9 und 10 nur verarbeiten, soweit dies zur rechtmäßigen Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist. Der Einrichtungsträger hat auf Verlangen dem Bewohnerbeirat die personenbezogenen Daten nach Satz 1 zur Verfügung zu stellen. Andere personenbezogene Daten dürfen nur mit Zustimmung der betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner vom Einrichtungsträger an den Bewohnerbeirat weitergegeben und von diesem verarbeitet werden“.

Teilnahme an Entgeltverhandlungen

Die Bewohnervertretung sollte berechtigt sein, an den Entgeltverhandlungen teilzunehmen. Diese Möglichkeit unterstreicht das vorgeschaltete Stellungnahmerecht.

Eine engagierte Bewohnervertretung kann wesentlich zur Bewohnerzufriedenheit beitragen, z.B. schon dadurch, dass sie auf eine bessere Verpflegung hinwirkt. Vielerorts wird beklagt, dass die Qualität der Verpflegung in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat. Hierzu kann die Bewohnervertretung insbesondere dem Sozialhilfeträger veranschaulichen, welche Bedeutung gutes Essen – das dann oft als Highlight des Tages empfunden wird – für die

¹ „n“ streichen?

Bewohner hat. Doch nur mit einem entsprechend guten Budget kann eine gute Verpflegung auch erreicht werden kann.

Weitere Ergänzungsempfehlungen

Zu § 24 – Aufgaben der Einrichtungsbetreiberin oder des Einrichtungsbetreibers und der Einrichtungsleitung

Zu Absatz 1

Wir halten es nicht für ausreichend, wenn lediglich die Bewohnerinnen und Bewohner über ihre Mitwirkungsrechte aufgeklärt werde. In die Aufklärung müssen alle wählbaren Personenkreise und auch eine angemessene Anzahl der Beschäftigten einbezogen werden. Näheres hierzu unter den Ausführungen zu § 28.

Zu Absatz 6

§ 24 Abs. 6 muss konkreter gefasst werden, und zwar hinsichtlich der Form der Antwort sowie der Befolgung des Anliegens. Wir erleben es immer wieder, dass der Bewohnervertretung Versprechungen gemacht werden, die dann nicht eingehalten werden. Daher sollte die Antwort in jedem Fall (Satz 1 und 2) schriftlich erfolgen, Satz 2 z.B. dahingehend:

Wenn dem Anliegen des Einrichtungsbeirats nicht gefolgt wird *oder das Anliegen nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums umgesetzt werden kann*, ist dies mit der Antwort *schriftlich* zu begründen.

Zu § 28 – Vorbereitung und Durchführung der Wahl

Wir regen an, eine Regelung aufzunehmen, wonach im Rahmen der Vorbereitung der Wahl eine Informationsveranstaltung durchzuführen ist. Ein engagierter Beirat kann erheblich zur Verbesserung der Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner beitragen. Doch nur dann, wenn bekannt ist, welche Möglichkeiten die Mitarbeit beinhaltet, wird das Interesse an der Beiratsarbeit geweckt. Unter den wählbaren Personenkreisen ist häufig nicht bekannt, wer in den Beirat gewählt werden kann und welche Aufgaben und Rechte die Beiratsarbeit mit sich bringt. An der Informationsveranstaltung sollten auch Mitarbeiter teilnehmen, damit sich auch diese die Aufgaben und Rechte der Bewohnervertretung in Erinnerung rufen können und nicht irritiert sind, wenn die Bewohnervertretung ihre Rechte einfordert. Die Regelung könnte etwa lauten:

Die Einrichtungsleitung lädt mit einer Frist von zwei Wochen spätestens 12 Wochen vor Ablauf der Amtszeit die Bewohnerinnen und Bewohner sowie die in § 27 Abs. 2 genannten Personenkreise zu einer Informationsveranstaltung ein. Gegenüber den Bevollmächtigten und gesetzlichen Vertretern der Bewohnerinnen und Bewohner erfolgt die Einladung schriftlich. Im Übrigen ist die Veranstaltung in geeigneter Weise bekannt zu machen.

In der Veranstaltung werden die Rechte und Aufgaben der Bewohnervertretung dargestellt und erläutert. An der Veranstaltung sollen in angemessenem Umfang auch Pflege- und Betreuungskräfte teilnehmen.

Zu § 33

In § 33 sollte klargestellt werden, dass die Mitgliedschaft von Zugehörigen in der Bewohnervertretung auch dann bis zum Ende der Amtszeit bestehen bleibt, wenn die zugehörigen Bewohner sterben oder ausziehen.

Zu § 35 - Kostentragung

Die Regelungen zur Kostentragungspflicht des Betreibers halten wir für unzureichend. So müsste es selbstverständlich sein, dass Externe und Fürsprecher einen Aufwendungsersatz (z.B. für Fahrtkosten) erhalten. In Hamburg besteht eine weitgehende Kostenregelung:

„§ 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 WBMitwVo

Die Mitwirkung soll im gegenseitigen Vertrauen und Verständnis zwischen dem Wohnbeirat und dem Betreiber erfolgen. Hierbei hat der Betreiber insbesondere

...

dem Wohnbeirat zur Hinzuziehung fach- und sachkundiger Personen sowie für Mitgliedsbeiträge für überregionale Interessenverbände einen angemessenen Betrag zur Verfügung zu stellen, der zumindest die Kosten für eine Rechtsberatung im Jahr sowie für die Mitgliedschaft in einem Interessenverband deckt; im Falle mehrerer Wohnbeiräte in einer Wohneinrichtung ist dieser Betrag anteilig zu leisten“.

In diesem Zusammenhang erlauben wir uns die Anmerkung, dass die BIVA ihre Mitglieder kostenlos berät.

Zu § 54 (Ordnungswidrigkeiten)

Soweit die Bewohnervertretung in der Verordnung nicht lediglich eine Feigenblattfunktion übernehmen soll, muss sich das im Katalog der Ordnungswidrigkeiten widerspiegeln. Wir halten es für unverzichtbar, dass zumindest

- die Behinderung der Wahrnehmung der Mitwirkung,
- die Begünstigung oder Benachteiligung der Mitglieder der Bewohnervertretung sowie deren Zugehörige und
- der Verstoß gegen §§ 24 und 35

unter dem Abschnitt „Ordnungswidrigkeiten“ mit aufgenommen wird.