

Stellungnahme

**der Bundesinteressenvertretung für alte und
pflegebetroffene Menschen e.V. (BIVA-
Pflegeschutzbund)**

zum

**Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Wohn- und
Teilhabegesetzes sowie Entwurf der Verordnung zur
Änderung der Wohn- und Teilhabegesetz-
Durchführungsverordnung**

BIVA-Pflegeschutzbund e.V.

Siebenmorgenweg 6-8

53229 Bonn

Tel.: 0228-909048-0

E-Mail: info@biva.de

Ansprechpartner: Corinna Schroth

Bonn, den 27.07.2018

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

Vorbemerkungen

Die Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen (BIVA-Pflegeschtzbund) 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 dabei 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 Personengruppen unmittelbar auswirken. Allgemeine Anmerkungen werden dort gemacht, wo Konkretisierungen erforderlich erscheinen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird weitgehend nur die männliche Form verwendet, die weibliche Form ist dabei jeweils mit eingeschlossen.

Allgemeines

Der BIVA-Pflegeschtzbund begrüßt die im Gesetz- bzw. Verordnungsentwurf vorgenommenen Änderungen weitgehend. Allerdings halten wir sie nicht für ausreichend. So bedarf es insbesondere der Konkretisierung unbestimmte Rechtsbegriffe wie z.B. „regelmäßig“, „angemessen“, „geringfügig“ oder „übergangsweise“ zumindest dahingehend, welche Mindestzeiträume bzw. -standards eingehalten werden müssen. Zudem halten wir es für erforderlich, dass Einrichtungen, die - etwa bei Sollvorschriften – vom Regelfall abweichen, dies der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen und zu begründen haben.

Wir bedauern, dass die Förderung kleinerer Wohn- und Betreuungsangebote fortan nicht mehr im Fokus des Gesetzeszwecks stehen und allen Angebotsformen nach dem WTG die gleiche Gewichtung zukommen soll. Begründet wird dies u.a. – insoweit verbraucherfreundlich – damit, dass hierdurch die Wahlfreiheit der Nutzer gestärkt werde. Klagen von Nutzern, mangels entsprechender Angebote vollstationärer Einrichtungen in Wohngemeinschaften leben zu müssen, sind uns allerdings nicht bekannt. Im Gegenteil: In Nordrhein-Westfalen besteht bislang noch immer kein bedarfs- bzw. flächendeckendes Angebot an alternativen Wohnformen - insbesondere an Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen - das eine Wahlfreiheit gewährleistet. Entscheidend aus unserer Sicht ist, dass das WTG ein Verbraucherschutzgesetz bleibt und sich der Fokus des Gesetzeszwecks an den Bedarfen, Bedürfnissen und dem Schutz der Verbraucher und nicht an Investoreninteressen orientiert.

Schließlich befürchten wir, dass mit einigen der geplanten Änderungen die Qualität der Realität zu Lasten der Nutzer angepasst werden soll. Eine Absenkung der Qualitätsanforderungen ist bei einem Verbraucherschutzgesetz allerdings nicht hinnehmbar, schon gar nicht, wenn es um den sensiblen Bereich der Pflege geht. Die Lösung muss sein, Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass gute und richtige Standards (wieder) eingehalten werden können.

Im Einzelnen:

I. Zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Wohn- und Teilhabegesetzes – Artikel 1

Zu Nummer 1 - § 1 Zweck des Gesetzes (Beendigung der Benachteiligung stationärer Einrichtungen)

Wenn wir es richtig verstehen, soll eine „Beendigung der Benachteiligung stationärer Einrichtungen“ mit dem Wegfall der Anforderung an eine quartiersnahe Versorgung mit Betreuungsleistungen erreicht werden – aus unserer Sicht ein fatales Signal. Mit dem Verzicht auf die Quartiersnähe wird der bereits im Titel des Gesetzes enthaltene Teilhabegedanke konterkariert. Wir befürchten, dass mit diesem Verzicht große Einrichtungen auf der grünen Wiese entstehen werden. Das bedeutet für die Pflegebedürftigen noch weniger Besuch und noch weniger Einbindung in das gesellschaftliche Leben außerhalb der Einrichtung.

Eine aktuelle Benachteiligung stationärer Einrichtungen gegenüber kleineren Wohn- und Betreuungsangeboten sehen wir nicht. Immerhin leben weitaus mehr pflegebedürftige Menschen in vollstationären Einrichtungen als in Wohngemeinschaften, was der Tatsache geschuldet sein dürfte, dass es mit Einführung des Pflegeversicherungsgesetzes zusätzlich zu den bereits vorhandenen Pflegeheimen einen Gründungsboom vollstationärer Einrichtungen gab die sich seither für Finanzinvestoren zu einem immer interessanteren Markt entwickeln. Demgegenüber sind alternative Wohnformen noch relativ jung und werden noch nicht flächendeckend ausreichend angeboten. Dementsprechend können wir nicht erkennen, dass die Wahlfreiheit der Verbraucher mit der vorgesehenen Gesetzesänderung gestärkt werden könnte.

Unsere Anregung

Wir regen an, auf die Streichung von § 1 Abs. 1 Satz 3 zu verzichten..

Zu Nummer 2 - § 4 Allgemeine Anforderungen

Zu Nummer 2a - Barrierefreiheit

Wir begrüßen die Konkretisierung der Vorschrift dahingehend, dass nunmehr explizit die individuellen Bedürfnisse der Verbraucher, gemessen auch an deren

Sinnesbeeinträchtigungen, benannt werden. Allerdings bleibt die Frage, was genau unter „barrierefrei“ zu verstehen ist. Der Hinweis in der Begründung auf § 4 Abs. 1 Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen (BGG NRW) hilft hier nicht viel weiter. So kann dieser Vorschrift z.B. nicht entnommen werden, dass auf die Belange Hörgeschädigter eingegangen werden muss. Barrierefreiheit umfasst jedoch auch die mögliche Kommunikation mit Hörgeschädigten, etwa in Gebärdensprache. Insbesondere in Wohnformen mit Betreuungsleistungen muss gewährleistet sein, dass Sinnesbeeinträchtigte sich anhand möglichst zweier verbliebener Sinne orientieren und sich verständlich machen können. Für Sehbeeinträchtigte bedeutet dies eine Orientierungsmöglichkeit z.B. anhand von Blindenschrift und akustischen Ansagen (z.B. Stockwerkansage im Fahrstuhl).

Mit dem Begriff „barrierefrei“ werden häufig die entsprechenden DIN-Normen assoziiert. Diese unterscheiden allerdings zwischen rollstuhlgerechtem und barrierefreiem Wohnen. Eine rollstuhlgerechte Wohnung entspricht hiernach den Standards einer barrierefreien Wohnung, stellt aber darüber hinaus weitere Anforderungen. Da ein nicht unerheblicher Teil der Verbraucher, die in eine Einrichtung mit Betreuungsleistungen ziehen, rollstuhlpflichtig ist oder es während des Aufenthalts dort wird, gilt es hier, im Gesetzestext Missverständnissen vorzubeugen.

Unsere Anregung

Wir regen an, den Begriff „barrierefrei“ im Gesetzestext weiter zu schärfen und dort insbesondere den Begriff „rollstuhlgerecht“ mit aufzuführen.

Zu Nummer 2d – räumliche (Nicht-)Anbindung

Mit der Streichung des (aktuellen) Absatzes 6 wird den pflegebedürftigen Menschen, die dann nicht mehr wohnortnah eine geeignete Wohnform finden können, ein erheblicher Teil an Lebensqualität genommen. Um dem Wunsch der im ländlichen Bereich lebenden Menschen gerecht zu werden, auch bei Pflegebedarf weiterhin in einem ländlichen Umfeld wohnen zu können, bedarf es dieser Streichung nicht. Vielmehr bietet es sich an, gerade für diesen Bereich Wohnformen wie Wohngemeinschaften zu fördern. Schon in der Begründung ist festgehalten, dass Menschen, die seit vielen Jahren im ländlichen Bereich leben, häufig den Wunsch haben, auch bei Pflegebedürftigkeit wohnortnah ein Betreuungsangebot zu finden. Wenn dann gerade diese Wohnortnähe in Frage gestellt wird, steht dies in krassem Widerspruch zu den Bedarfen, Wünschen und Interessen der Pflegebedürftigen.

Hinzu kommt: Einrichtungen auf dem „platten Lande“ sind in der Regel mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht in ausreichender Weise zu erreichen – am Wochenende oft gar nicht. Zudem sind sie vom dem bisherigen Wohnumfeld so weit entfernt, dass Besuche „mal eben auf einen Sprung“ nicht mehr erfolgen. Nachbarn und Freunde werden sich so gut wie garnichtmehr sehen lassen und Verwandte müssen ihren Besuch wegen des mit der Entfernung verbundenen Zeitaufwands regelrecht planen. Rollstuhlfahrern, die bei ortsnaher Versorgung einen Großteil ihrer

Einkäufe, Besuche, Kirchgänge oder Teilnahme an Veranstaltungen ohne Hilfe bewerkstelligen können, werden diese Möglichkeiten bei ortsferner Versorgung abgeschnitten – ein erheblicher Einschnitt auch in die Selbstbestimmung der pflegebedürftigen Menschen.

Unsere Anregung

Die Streichung des aktuellen Absatzes 6 muss unterbleiben. Dabei kann er allenfalls dahingehend ergänzt werden, dass Wohnmodelle abseits von Wohnsiedlungen dann genehmigt werden können, wenn eine zufriedenstellende Verkehrsanbindung gewährleistet ist und ein entsprechendes Konzept vorgelegt wird, das die Teilhabe aller Pflegebedürftigen auch außerhalb des Einrichtungsgeländes sichert. Bei den Prüfungen ist ein besonderes Augenmerk auf die tatsächliche Umsetzung des Konzepts zu legen.

Zu Nummer 2f - Personal

Personaleinsatzplanung

Wir begrüßen die im Entwurf vorgegebene Gestaltung der Personaleinsatzplanung. Hierdurch wird die Mitarbeiter- und damit auch Verbraucherzufriedenheit gestärkt. Einen echten Nutzen hat diese Vorschrift allerdings nur, wenn sie auch umgesetzt und kontrolliert sowie bei Nichtbeachtung sanktioniert wird.

Unzureichende Prüfungen sind mit verantwortlich dafür, dass ein Pflegenotstand überhaupt entstehen konnte. Hier sind bislang offensichtlich nicht nur Behörden wie die der Arbeitsschutzverwaltung ihren Aufgaben nicht hinreichend nachgekommen, sondern auch die WTG-Behörden. Schon von je her sind die Einrichtungen gehalten, genügend Personal bereitzuhalten, sodass aufgrund von Personalmangel keine Missstände (Überlastung des Personals, Pflege-/Betreuungsmängel) entstehen können. Die in den letzten Jahren aus wirtschaftlichen Interessen zunehmende Unterbesetzung des Pflegepersonals mit der damit einhergehenden Überlastung war hauptursächlich dafür, dass sich die Pflegefachkräfte aus der direkten Pflege herausgezogen oder sich gänzlich anderen Berufsfeldern zugewandt haben, worunter auch die Versorgung der Verbraucher leidet.

Pflegedienstleitung

Die Qualifikation der Pflegedienstleitung soll nach der Begründung mit den Vorgaben in § 71 SGB XI übereinstimmen. Die Anforderungen an eine Pflegedienstleitung bzw. verantwortliche Pflegefachkraft gehen dort allerdings über die im Entwurf genannten Anforderungen hinaus. So muss sie u.a. über eine Zusatzausbildung mit einem Mindestumfang von 460 Stunden verfügen.

Einrichtungsleitung

Allgemeine Anforderungen an die Einrichtungsleitung enthält der Entwurf nicht mehr. Unter dem Gesichtspunkt, dass eine (Einrichtungs?)Leitung wohl lediglich in Einrichtungen mit umfassenden Leistungsangebot vorgesehen ist, reicht es aus unserer Sicht aus, die entsprechenden Regelungen in § 21 zu verorten.

Unsere Anregung

Wir regen an, die WTG-Behörden bei Verdacht auf Überlastung der Pflegenden zu verpflichten, die Arbeitsschutzverwaltung zu informieren und die Anforderungen an eine Pflegedienstleitung insgesamt den Vorgaben in § 71 SGB XI anzupassen.

Zu Nummer 3 - § 5 Teilhabe am Leben in der Gesellschaft

Wir begrüßen, dass künftig alle Individual- und Gemeinschaftsbereiche über die Möglichkeit der Nutzung eines Internetzugangs verfügen müssen.

Zu Nummer 4 - § 6 Informationspflichten (Kopien)

Die Regelung, wonach Kopien der Dokumentation unentgeltlich zu überlassen sind, wird begrüßt. Allerdings stehen wir der damit einhergehenden Einschränkung kritisch gegenüber: Was sind „im Einzelfall erforderliche Teile“? Wer entscheidet darüber? Im Zweifelsfall soll dies wohl die WTG-Behörde entscheiden. Das ist aber unbefriedigend, da nur der Betroffene, um dessen Daten es geht, wissen kann, welche Teile für seine Belange erforderlich sind und somit ein berechtigtes Interesse daran hat, den Umfang selbst festzulegen. Zudem muss der Gefahr entgegengewirkt werden, dass Diskussionen darüber entstehen, weswegen die Kopien gewünscht werden. Wir kennen aus der Praxis Fälle, in denen Angehörige keine Kopien erhalten haben, wenn sie nicht konkret den Grund hierfür benannt haben. Manchmal besteht aber nur ein Verdacht, dass etwas nicht richtig läuft oder Leistungen nicht erbracht werden und man möchte dies nicht von vornherein benennen.

Allerdings sehen wir auch, dass die Anzahl der gewünschten Kopien einen Umfang annehmen kann, der bei Unentgeltlichkeit das zumutbare Maß sprengt. So wird man z.B. nicht verlangen können, dass Kopien der gesamten Dokumentation eines Verbrauchers über Jahre hinweg unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Das Problem wird sich möglicherweise über kurz oder lang erledigen. Schon heute ermöglichen etliche Einrichtungen den Nutzern und deren Vertretern, jederzeit über ein verschlüsseltes Onlinesystem Einblick in ihre Bewohnerakte zu erhalten

Unsere Anregung

Wir regen an, im Gesetz zu benennen, welche konkrete Anzahl der Kopien innerhalb eines bestimmten Zeitraums unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden muss. Zusätzlich halten wir es für empfehlenswert, die Regelung dahingehend zu erweitern, dass die Einrichtung sämtliche gewünschten Informationen aus der Dokumentation unentgeltlich herausgeben muss, soweit der Verbraucher hierzu ein geeignetes Speichermedium zur Verfügung stellt.

Zu Nummer 5b - § 8 Freiheitsbeschränkende und freiheitsentziehende Maßnahmen

Wir begrüßen die Ausweitung der Anforderungen an den Einsatz freiheitsbeschränkender und freiheitsentziehender Maßnahmen. Sie kann bereits dazu beitragen, die Beschäftigten zu sensibilisieren, nicht ohne kritische

Hinterfragung der Notwendigkeit einer solchen Maßnahme beim Betreuungsgericht die entsprechende Genehmigung anzuregen. Allerdings stellen sich etliche Fragen:

- Wie wird ermittelt, dass eine weniger eingreifende Maßnahme aussichtslos ist?
- Wer bestimmt und kontrolliert, ob aus Sicht des Nutzers der zu erwartende Nutzen die zu erwartenden Beeinträchtigungen deutlich überwiegt?
- Wer kontrolliert, ob der Versuch eine Zustimmung des Nutzers zu erreichen, tatsächlich mit dem nötigen Zeitaufwand unternommen wurde?
- Welche Anforderungen werden diesbezüglich an die Dokumentation gestellt?

In Bundesländern und Regionen, in denen sich der „Werdenfelser Weg“ etabliert hat, stellen sich diese Fragen nicht.

Unsere Anregung

Unsere Anregung geht daher dahingehend, die Einrichtung zu verpflichten, eine Fachkraft zu benennen, die eine Weiterbildung in der Thematik hat und für die diesbezügliche Prüfung und Dokumentation zuständig ist.

Zu Nummer 8 - § 13 Möglichkeit begründeter Abweichung von Anforderungen

Die Regelung, in begründeten Einzelfällen Ausnahmen von den Gesetzesanforderungen aus wichtigem Grund zuzulassen, birgt die Gefahr, Einfallstor für Ausnahmefälle aller Art zu werden. Dieser allgemeine Auffang- oder Berechtigungstatbestand weicht alle bisher im Gesetz benannten Einzelfälle vollständig auf. Vor dem Hintergrund der gedeckelten Platzzahlen sowie des Fachkräftemangels besteht die Gefahr, dass doch wieder große Häuser entstehen und die Fachkraftquote unterschritten wird. Bereits jetzt behaupten manche Unternehmer, dass Häuser mit lediglich 80 Plätzen unwirtschaftlich seien und weisen darauf hin, dass auf dem Markt keine Fachkräfte zur Verfügung stehen. Mit der Allgemeinregelung werden die Behörden erpressbar, wenn ihnen bzw. den Kommunen vermittelt wird, ohne Anwendung der Ausnahmeregelung ihren Versorgungsauftrag zu gefährden.

Unsere Anregung

In das Gesetz sollte zumindest eine Überprüfung und Evaluation der Genehmigungen in festgelegten Intervallen aufgenommen werden, um zu sehen, wie oft und in welchen Fällen von den Ausnahmen Gebrauch gemacht wird.

Zu Nummer 12 - § 19 Grundsätzliche Anforderungen

Zu Nummer 12a - Beratungspflicht

Die Erweiterung der Regelung dahingehend, dass nunmehr alle in der Pflege und Betreuung tätigen Beschäftigten mindestens alle zwei Jahre über den sachgerechten Umgang mit Arzneimitteln beraten werden müssen, wird ausdrücklich begrüßt.

Zu Nummer 12b – Zwangsmaßnahmen

Auch die Klarstellung, dass über Maßnahmen zur Gewaltprävention hinaus auch Maßnahmen zur Zwangsvermeidung durchzuführen und entsprechende Schulungen vorzunehmen sind, wird begrüßt.

Zu Nummer 14 - § 21 Personelle Anforderungen

Zu Nummer 14a – Leitung der Einrichtung

Unklar ist, ob Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot parallel zur Pflegedienstleitung überhaupt noch über eine Einrichtungsleitung verfügen müssen. Mit der Streichung der Angabe „(Einrichtungsleitung)“ ist diese Funktion nicht mehr definiert. Der Begriff „Einrichtungsleitung“ wird jedoch an diversen Stellen verwendet, so z.B. bereits in Absatz 3 (Entwurf) oder auch in § 19 Absatz 2. Allerdings deutet auch die vorgesehene Streichung des § 23 Absatz 3 darauf hin, dass eine Einrichtungsleitung nicht erforderlich ist. Es bleibt dann die Frage, was darunter zu verstehen ist, wenn es in § 21 Abs. 1 Satz 1 heißt: „Die Einrichtung muss unter der Leitung einer persönlich und fachlich ausreichend qualifizierten Person stehen“. Unter dem Begriff „Einrichtungsleitung“ wird herkömmlich verstanden, dass diese Leitungskraft in der jeweiligen Einrichtung auch tatsächlich arbeitet und dort ansprechbar ist. Die neue Formulierung wirkt distanzierter und erweckt den Eindruck, dass die Leitungskraft ihren Aufgaben auch fernab der Einrichtung sowie auch für mehrere Einrichtungen ausüben kann.

Unabhängig davon stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen jemand persönlich und fachlich ausreichend qualifiziert ist. Reicht hierfür eine zweijährige Leitungserfahrung aus? Reicht es aus, wenn die Leitungserfahrung Jahrzehnte zurückliegt und in einem völlig anderen Berufsfeld erworben wurde? Zum Verzicht auf weitere Qualifikationsanforderungen wird in der Begründung zu Nummer 2f ausgeführt, dass die aktuell bestehenden zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe („der in besonderer Weise die für eine Leitungskraft erforderlichen Kompetenzen vermittelt“) einen sehr umfänglichen Auslegungserlass erforderlich machten, in dem die Anforderungen konkretisiert wurden. Mit den jetzt vorgesehenen noch sparsameren Vorgaben, werden Auslegungen nach wie vor erforderlich sein. Zudem fehlt es an einer Darstellung zum Aufgabenbereich, insbesondere in Abgrenzung zum Aufgabenbereich der Pflegedienstleitung.

Unsere Anregung

Wir regen an, auf die Streichung des Klammerzusatzes „Einrichtungsleitung“ zu verzichten, den Gesetzestext dahingehend zu ergänzen, dass die mindestens zweijährige Leitungserfahrung innerhalb der letzten acht Jahre im Gesundheits- oder Pflegebereich erworben sein muss sowie im Hinblick auf die Etablierung einer Doppelspitze einen Aufgabenkatalog für die Einrichtungsleitung zu formulieren.

Zu Nummer 14b - Pflegedienstleitung

Wir begrüßen, dass die Position der Pflegedienstleistung gestärkt werden soll, sehen allerdings eine wesentliche Aufwertung nicht, solange ihr Aufgabenbereich nicht

erweitert wird. Da Maßstab ihres Handelns die individuellen Bedürfnisse der Nutzer sind und sie für deren Pflege und Betreuung verantwortlich ist, muss es ihr auch möglich sein, personelle Entscheidungen zu treffen. Dabei geht es nicht nur um die Auswahl der Pflege- und Betreuungskräfte - eventuell auch der Mitarbeiter in der Hauswirtschaft - sondern z.B. auch um arbeitsrechtliche Sanktionen bis hin zur Kündigung. Aus unserer Sicht ist Voraussetzung für eine pflege- und betreuungsfachliche Ungebundenheit auch, dass die Umsetzung mit geeignetem und zuverlässigem Personal erfolgen kann. Da die Weisungskompetenz im Aufgabenkatalog jedoch lediglich unter Ziffer 6 genannt wird, müssen wir davon ausgehen, dass weitergehende arbeitsrechtliche Befugnisse nicht vorgesehen sind. Von einer „echten“ Doppelspitze auf Leitungsebene kann dann nicht mehr die Rede sein.

Dies gilt umso mehr, als auch im engeren pflege- und betreuungsfachlichen Bereich eine Ungebundenheit in den wenigsten Fällen vorliegen dürfte, z.B. dann, wenn es um das Pflegekonzept geht. Fraglich ist auch, inwieweit die Pflegedienstleitung an das Qualitätsmanagement des Trägers gebunden ist, soweit hierzu nicht ohnehin zu beachtende Regelungen bestehen.

Unsere Anregung

Wir regen an, den Aufgabenbereich zumindest dahingehend zu ergänzen, dass die Pflegedienstleitung bei den einschlägigen Mitarbeiterentscheidungen mit eingebunden wird, soweit ihr seitens des Trägers die diesbezügliche Entscheidung nicht zugestanden wird. Im Übrigen empfehlen wir, die Vertretungsregelung nicht auf Urlaubs- und Krankheitsfälle zu begrenzen. Auch bei anderweitiger Abwesenheit, z.B. Pflege- oder Elternzeit, muss die Vertretung gewährleistet sein.

Zu Nummer 14c - Personalbesetzung

Die Vermutungsregelung, dass die Zahl der Beschäftigten und ihre Qualifikation ausreichen, wenn mindestens das Personal eingesetzt wird, das nach Zahl und Qualifikation der Beschäftigten in Verträgen nach dem Fünften, Elften oder Zwölften Buch des Sozialgesetzbuches vereinbart ist, gilt nur, sofern keine Mängel vorliegen. Hierzu fragen wir uns, wie Mängel, die auf einer unterschrittenen Fachkraftquote beruhen, festgestellt werden, wenn die Pflegequalität nicht mehr geprüft wird?

Zu Nummer 14c - Quotenunterschreitung

Die Regelung, übergangsweise geringfügige Unterschreitungen der Fachkraftquote nach zu dulden, steht einem ernsthaften Willen, den Pflegenotstand zu beseitigen, entgegen. Darüber hinaus werden die Verbraucher, deren Eigenanteile auf Basis des vereinbarten Personalschlüssels zu zahlen haben, übervorteilt.

Aus dem Gesetzestext ergibt sich nicht, unter welchen Voraussetzungen eine Unterschreitung als „geringfügig“ angesehen werden kann, wie lange „übergangsweise“ andauern darf und welche diesbezüglichen Kontrollmechanismen

bestehen. In der Begründung wird ausgeführt, „dass lediglich Zeiträume einer Vakanz, die durch Ausscheiden einer Fachkraft entstanden ist, bis zur Wiederbelegung ... überbrückt werden können. Allerdings fehlt uns jegliche Fantasie, einen Zeitraum von nahezu sechs Monaten noch als vertretbaren Übergangszeitraum anzusehen. Immerhin sind gemeldete Stellenangebote für examinierte Altenpflegefachkräfte im Bundesdurchschnitt 171 Tage vakant (<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Berufe/generische-Publikationen/Altenpflege.pdf>).

Zu bedenken ist auch in diesem Zusammenhang, dass die Vakanz von den verbleibenden Pflegenden aufgefangen werden muss – Überstunden, Mehrarbeit und weitere Arbeitsverdichtung sind hierdurch vorprogrammiert.

Ebenfalls erschließt es sich uns nicht, wie die zuständige Behörde von der Unterbesetzung überhaupt erfährt. Wenn wir es richtig sehen, besteht eine Anzeigepflicht erst dann, wenn sich die Zahl der Beschäftigten um mehr als 10 Prozent gegenüber der letzten Anzeige ändert. In den stationären Einrichtungen sind jedoch – hochgerechnet auf eine Vollzeitbeschäftigung – durchschnittlich weitaus mehr als 25 Personen beschäftigt (https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschlndergebnisse5224001159004.pdf?__blob=publicationFile). Selbst wenn man diese gering angesetzte Zahl zugrunde legt, läge hiernach eine Anzeigepflicht erst bei einer Änderung im Umfang von 2,5 Beschäftigten vor.

Weiter zu berücksichtigen ist, dass die Pflegebedürftigen für vereinbarte Leistungen zahlen, mithin auch für die Kosten des in Pflegesatzverhandlungen vereinbarten Personals aufkommen müssen. Wird dieses Personal nicht beschäftigt, haben die Nutzer ein Minderungsrecht. Kann die WTG-Behörde aber eine Unterschreitung „genehmigen“, legitimiert sie damit quasi gleichzeitig Verbraucherschutzrechte aus dem WBVG und SGB XI. Wir verweisen in diesem Zusammenhang insbesondere auf § 115 Abs. 3a SGB XI.

Unsere Anregung

Die Regelung muss zum Schutz der Nutzer (unmittelbar) sowie zum Schutz der Beschäftigten (mittelbar) konkreter gefasst werden, so kann z.B. nach „übergangsweise“ „, längstens für die Dauer von ... Wochen“ eingefügt werden. Zusammengefasst bedarf es

- einer entsprechenden Anzeigepflicht,
- verbindlicher Regelungen dahingehend, was noch geringfügig und noch vorübergehend ist,
- verbindlicher Regelungen zu den Anforderungen einer rechtmäßigen Unterschreitung (insbesondere Nachweise zu Stellenangeboten, wobei allein die Meldung bei der Agentur für Arbeit als nicht ausreichend angesehen werden kann)

- einer verbindlichen regelmäßigen Überprüfung, ob die Einrichtungen auch alles tun, was in ihrer Macht steht, um den Zustand zu ändern, sowie
- der Anordnung eines Aufnahmestopps, sobald erkennbar wird, dass die Vorgaben nicht eingehalten wurden oder werden.

Zu Nummer 14d – Anwesenheit einer Fachkraft

Nach wie vor fehlt es – insbesondere für die Nachtzeit - an einer verbindlichen (Mindest-)Quote zur Anwesenheitspflicht von Fachkräften. Die Festlegung wird im Zweifelsfall in das Ermessen der Behörde gelegt, die keine entsprechenden Instrumentarien zur Verfügung hat, den Bedarf zu messen.

Zu Nummer 16 - § 23 Behördliche Qualitätssicherung

Nach der aktuellen Fassung des Absatzes 3 kann die zuständige Behörde, um die Betreuung in dem Wohn- und Betreuungsangebot aufrechtzuerhalten, auf Kosten der Leistungsanbieterin oder des Leistungsanbieters eine kommissarische Einrichtungsleitung für eine begrenzte Zeit einsetzen. Mit dem Wegfall dieser Regelung stellt sich dann allerdings auch die Frage, ob eine Einrichtungsleitung überhaupt erforderlich ist.

Auch wenn die Überlegung, dass die WTG-Behörden keinen Zugriff auf geeignetes Personal haben, auf den ersten Blick nachvollziehbar erscheint, rechtfertigt dies nicht, sich aus organisatorischen Gründen aus der Verantwortung zu ziehen. Es ist originäre Aufgabe der WTG-Behörden, die Nutzer vor Gefahren zu schützen und den Gesetzeszweck zu wahren. Das zugrunde liegende Systemproblem darf nicht auf dem Rücken der Nutzer ausgetragen werden.

Bleibt eine Einrichtung über einen längeren Zeitraum hinweg ohne Einrichtungsleitung, kann dies einschneidende Folgen für die Nutzer haben. Denkbar ist z.B. eine drohende oder tatsächlich eintretende Insolvenz oder auch „nur“, dass erforderliches Personal nicht eingestellt werden kann.

Im Übrigen können wir nicht erkennen, dass entsprechende Leitungskräfte nicht zu finden sind. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass es bei den geringen Anforderungen an die Leitungskraft bleibt. Pensionäre und Rentner sind als „junge Alte“ oft froh, wenn sie ihre beruflichen Fähigkeiten hin und wieder für einen begrenzten Zeitraum ausleben können.

Unsere Anregung

Wir schlagen vor, die aktuelle Regelung beizubehalten.

Zu Nummer 17 - § 24 Begriffsbestimmung (Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen)

Zu Nummer 17c - Abhängigkeit von Wohnraumüberlassung und Betreuungsleistungen

Die klarstellende Ergänzung im Gesetzestext wird ausdrücklich begrüßt. Sie trägt dazu bei, Umgehungsmöglichkeiten zu erschweren.

Zu Nummer 17c - Abgrenzungskriterien

Ebenfalls begrüßt werden die in einem neuen Absatz 4 aufgeführten weiteren Abgrenzungskriterien hinsichtlich selbst- und anbieterverantworteter Wohngemeinschaften.

Zu Nummer 23 - § 38 Wohnqualität (Kurzzeitpflege)

Eine Abkehr von der Einzelzimmerquote für Bestandseinrichtungen der Kurzzeitpflege sehen wir als einen Verstoß gegen den Schutz der Privat- und Intimsphäre an. Für den Aufenthalt in einer Kurzzeitpflegeeinrichtung sieht das SGB XI Leistungen bis zur Dauer von acht Wochen im Jahr vor – ein langer Zeitraum. Anders als in der Dauerpflege, werden Kurzzeitpflegegäste mit häufig wechselnden „Bettnachbarn“ konfrontiert, auf die sie sich jeweils einstellen müssen. Letztlich kann eine Doppelzimmerlösung dazu führen, dass Pflegebedürftige sich weigern, die Angebote der Kurzzeitpflege in Anspruch zu nehmen. Dies würde sich jedoch wiederum auf die pflegenden Angehörigen, die dringend eine Auszeit von der Pflege benötigen, negativ auswirken.

Wir sehen allerdings auch, dass bei dem erheblichen Mangel an Kurzzeitpflegeplätzen eine pragmatische Lösung gefunden werden muss. Diese kann jedoch nicht in einer auf Dauer angelegte Möglichkeit der Doppelbelegung liegen.

Unsere Anregung

Wir regen daher an, auch und insbesondere bei solitären Kurzzeitpflegeeinrichtung mittels einer angemessenen Übergangsfrist für eine Einzelzimmerquote von 100 Prozent zu sorgen.

Zu Nummer 25 - § 41 Qualitätssicherung

Wir begrüßen, dass nunmehr auch in Gasteinrichtungen jährliche Regelprüfungen stattfinden sollen. Der Möglichkeit, die den Zeitraum der Regelprüfungen auf bis zu drei Jahre zu verlängern, stehen wir allerdings kritisch gegenüber. Auch nach festgestellter Mängelfreiheit können kurzfristig wieder Mängel - z.B. wie in der Begründung beschrieben – entstehen.

Unsere Anregung

Von einer Verlängerungsmöglichkeit der Jahresfrist sollte abgesehen werden.

Zu Nummer 26c - § 42 Ordnungswidrigkeiten

Die unter Nummer 26c aufgeführten Ergänzungen werden begrüßt. Wir versprechen uns hierzu eine verbesserte Durchsetzung von Transparenz sowie Pflege- und Betreuungsqualität.

Zu Nummer 30 - § 47 Übergangsregelungen

Zur Umsetzung der baulichen Qualitätsanforderungen wurde den Bestandseinrichtungen zur Einhaltung der Einzelzimmerquote eine Übergangsfrist von 15 Jahren gewährt. Und doch wurde diese Frist von einem bedeutenden Teil nicht eingehalten. Bei allen jetzt aktuellen pragmatischen Lösungen: Wir befürchten, dass durch weitere Verlängerungsmaßnahmen auch ab 2021 Kurzzeitpflegeplätze in Einzelzimmern kaum noch angeboten werden – wie zu § 38 (zur Nummer 23) ausgeführt, eine krasse Missachtung des Schutzes der Privat- und Intimsphäre.

Unsere Anregung

Wir erkennen, dass bei dem derzeitigen Mangel an Kurzzeitpflegeplätzen ein Platz in einem Doppelzimmer immer noch besser ist als keiner. Daher muss aus unserer Sicht gewährleistet sein, dass Kurzzeitpflegegäste auch dann einen Pflegeplatz erhalten, wenn sie diesen nur wenige Tage benötigen. Immer wieder hören wir Klagen, dass Kurzzeitpflegeplatzsuchenden abgesagt wird, wenn der Platz nicht mindestens vier Wochen beansprucht werden soll - eine kürzere Verweildauer lohne sich für die Einrichtung nicht. Ob allein die Neuregelung von § 23 Abs. 4 WTG DVO an diesem Verhalten etwas ändert, wagen wir zu bezweifeln. Mit der Erteilung der Ausnahmegenehmigung ist daher zu untersagen, die Vergabe der Kurzzeitpflegeplätze von einer Mindestdauer des beabsichtigten Aufenthalts abhängig zu machen.

II. Zum Entwurf der Verordnung zur Änderung der Wohn- und Teilhabegesetz-Durchführungsverordnung

Zu Nummer 2 - § 1 (gleichwertige Berufsqualifikation)

Wir begrüßen, dass nunmehr - abgestellt auf die Konzeption der Einrichtung – Menschen mit unterschiedlichstem beruflichem Hintergrund als Fachkraft in der sozialen Betreuung eingesetzt werden können. Dies kann dazu beitragen, das Leben der Nutzer in der Einrichtung interessengerechter oder abwechslungsreicher zu gestalten. Allerdings fragen wir uns, wer und auf welche Weise überprüft, ob es sich im Einzelfall um eine „gleichwertige“ Berufsqualifikation handelt?

Unsere Anregung

Wir regen an, dass die Qualifikation und nebst Angaben zur Erfüllung des Konzepts der WTG-Behörde vor Einstellung der Fachkraft darzulegen ist.

Zu Nummer 9 - § 8 (Raucherraum)

Die Verpflichtung der Einrichtungen, den Nutzern das Rauchen im innerhäuslichen Bereich zu ermöglichen, wird ausdrücklich begrüßt. Wir sehen es zwar schon als problematisch an, dass es den Einrichtung möglich sein soll, das Rauchen in den Individualbereichen, auch in Einzelzimmern, zu untersagen, doch das soll an dieser Stelle dahinstehen. Jedenfalls ist es erfreulich, dass die Raucher nun nicht mehr bei Wind und Wetter auf das Rauchen im Freien verwiesen werden können. Heutzutage gibt es so gute und kostengünstige Luftreiniger gegen Tabakrauch - die im Übrigen auch für Pollenallergiker geeignet sind – dass geeignete Vorkehrungen zum Schutz der Nichtraucher unschwer vorgenommen werden können.

Mit einem Raucherraum wird neben der Selbstbestimmung oft auch die Selbständigkeit der Pflegebedürftigen gestärkt. So können sich Rollstuhlfahrer häufig nicht selbst anziehen und sind auf Hilfe angewiesen, wenn sie einen Mantel oder eine Jacke gegen Schutz vor Kälte benötigen. Sie müssen sich nun nicht mehr gedulden, bis sich jemand findet, der sie entsprechend unterstützt.

Zu Nummer 13 - § 23 (Anzeige freier Plätze)

Die Verpflichtung der Leistungsanbieter, der zuständigen Behörde die Zahl freier und belegbarer Plätze tagesaktuell zu übermitteln, wird begrüßt. Allerdings fragen wir uns, wie kontrolliert werden kann, dass die Leistungsanbieter dieser Verpflichtung auch tatsächlich nachkommen. Auf die Ausführungen zu § 47 (zu Nummer 30) wird ergänzend verwiesen.