

Stellungnahme zum Entwurf der neuen Ausführungsverordnung zum Hessischen Gesetz über Betreuungs- und Pflegeleistungen (HGBPAV)

§ 1

Der Ansatz persönliche Anforderungen an Leitungskräfte zu formulieren, die zumindest sicherstellen, dass keine Personen in der Pflege tätig werden (oder bleiben), die in der Form rechtskräftig verurteilt wurden, wie dies über das erweiterte Führungszeugnis abgebildet werden kann bzw. wird (z.B. Geldstrafe von 90 Tagessätzen), wird als sinnvoll betrachtet. § 1 Abs. 2 HGBPAV scheint dahingehend geeignet, die in § 1 Abs.1 HGBP formulierten Ziele zu unterstützen. Begrüßt wird, dass die Definition Zuverlässigkeit bzw. Unzuverlässigkeit nicht nur auf die Leitungskräfte beschränkt wird, sondern auch Beschäftigte und sonstige Mitarbeitende umfasst.

Ob die Ausweitung des Zuverlässigkeitsbegriff auf ehrenamtlich Tätige (§ 8 Abs. 2 S. 1) jedoch der Förderung des Nebenziels des HGBP „Förderung bürgerschaftlichen Engagements“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 HGBP) dienlich ist, ist fraglich.

§ 2

Die Definition der Einrichtungsleitung weicht die Qualifikationsanforderungen deutlich auf und wird seitens des DPV deutlich in Frage gestellt. Zum einen wird z.B. eine Ausbildung zur Medizinischen Fachangestellten (MTA), deren Ausbildung regelhaft auf drei Jahre ausgelegt ist, mit einem Studium gleichgestellt, zum anderen sind außer der in § 2 Nr. 1 und Nr. 2 HGBPAV genannten Anforderungen keine weiteren Qualifikationen erforderlich. Eine Verpflichtung zur Weiterbildung im Leitungsbereich bleibt aus. Es ist zu prüfen, inwiefern z. B. eine Altenpflegefachkraft, die direkt nach dem Examen hauptberuflich die Funktion der stellvertretenden Einrichtungsleitung übernimmt (ist weder nach § 2 HGBPAV noch gemäß der Gesetzesbegründung ausgeschlossen), tatsächlich in der Lage ist oder sein kann eine Einrichtung verantwortlich zu leiten. Es wird in den Qualifikationsanforderungen an die

.....

Einrichtungsleitung weder auf Berufserfahrung vor Übernahme einer hauptberuflich Tätigkeit, die zur Leitung einer stationären Pflegeeinrichtung befähigt, abgestellt, noch wird auf andere Regelungen, wie eine Qualifizierung nach § 2 Abs. 1 WPO Hessen (Anlage 2) verwiesen, wenn bspw. kein Studium absolviert wurde. Die in § 2 HGBPAV formulierten Anforderungen bleiben hinter den Anforderungen der Qualifikation einer Pflegedienstleitung (§ 3 HGBPAV) zurück. Begrüßt wird die nicht abschließende Benennung der Aufgaben einer Einrichtungsleitung.

§ 3

Begrüßt wird die Benennung der Aufgaben einer Pflegedienstleitung. Bedauert wird, dass bei den Qualifikationsanforderungen auf das Leistungserbringungsrecht abgestellt und nicht die Qualifikation nach § 2 Abs. 1 Anlage 2 WPO-Hessen zugrunde gelegt wurde. Da Leistungserbringungsrecht dem Ordnungsrecht folgt (vgl. VG Sigmaringen vom 31.01.2007 – 1 K 473/05) wäre es möglich als Mindestqualifikationsanforderungen auf die WPO-Hessen zu verweisen.

§ 4

Die Qualifikation entspricht der einer Einrichtungsleitung, außer dass nur ein Jahr hauptberufliche Tätigkeit mit leitender Funktion erforderlich ist. Die Kritik entspricht der zu § 2. Die geforderte Qualifikation wird nicht als angemessen hinsichtlich den Anforderungen an die anfallenden Aufgaben einer Wohnbereichsleitung betrachtet. Eine formale Qualifikation, z. B. nach WPO-Hessen, wird als erforderlich erachtet.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die Qualifikationsanforderungen insbesondere an Einrichtungsleitungen und Stationsleitungen als viel zu gering betrachtet werden, um die Ziele nach § 1 Abs. 1 und 2 HGBPAV zu unterstützen. Es ist ein Mindestzeitraum für Berufserfahrung zu benennen, um eine hauptberufliche Tätigkeit nach § 2 Nr. 2 HGBPAV aufnehmen zu können. Darüber hinaus ist ein formaler Nachweis über die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zu erbringen. Dies schließt nicht aus, dass beruflich erworbene Kompetenzen in entsprechenden Weiterbildungen anerkannt werden können.

§ 5

Wenngleich unklar ist, auf welcher Basis die Mindestvorgaben beruhen, werden diese begrüßt. Sie schützen aus unserer Sicht zum einen die Leitungskräfte (Einrichtungs- und Pflegedienstleitung) vor Überforderung aufgrund zu hoher Stellenanteile in der direkten Pflege, zum anderen ermöglichen sie (voraussichtlich) die wirtschaftliche Notwendigkeit zu unterstützen.

Vor dieser Regelung sollten die in § 2 formulierten Qualifikationsanforderungen dringendst nochmals überdacht werden.

Erfreulich wäre, wenn über die Gesetzesbegründung offen gelegt wird, worauf diese Vorgaben beruhen (Studien, Befragung, Rückmeldung der Prüforgane, Ermessen etc.).

§ 6

Die Regelung wird begrüßt. Zum einen können bei Teilung einer Funktion, Verantwortungen zugeordnet werden, zum anderen wird ein Schutz vor quantitativer Überforderung von Einrichtungsleitungen formuliert. Darüber hinaus ermöglicht die Begrenzung der Einrichtungen, die von einer Person geleitet werden können, ein qualitätsorientiertes Leiten. Dieses ist einem verwaltungsorientierten Leiten vorzuziehen.

.....

§ 7

In den nach § 7 Abs. 4 HGBPAV aufgeführten Anlagen fehlt die Qualifikation der Altenpflegehilfe, wenngleich diese explizit in Abs. 3 als qualifizierte Hilfskraft benannt wird.

§ 8

Die Formulierung in Abs. 3 „soll im Verhältnis zur Anzahl der Beschäftigten möglichst gering gehalten werden“, ist wenig konkret und trifft keine Aussage darüber, ab wann das Verhältnis als nicht mehr angemessen betrachtet wird (10%?, 25%?, 40%?)

§ 9

Die in Abs. 1 formulierten Vorbehaltsaufgaben für Fachkräfte werden begrüßt.

Wenig nachvollziehbar ist jedoch, warum Vorbehaltsaufgaben definiert werden, wenn diese nicht vorbehalten sind bzw. bleiben (vgl. Abs. 4: „Mit Zustimmung der Behörde kann von den Anforderungen der Abs. 1 bis 3 abgewichen werden“). Abs. 4 ist dahingehend zu korrigieren, dass wenn überhaupt von den Abs. 2 und 3 abgewichen werden kann, aber nicht von Vorbehaltsaufgaben. Insbesondere vor dem Hintergrund wie die Regelung rechtlich im Kontext des § 4 PflBRefG zu bewerten ist...

In der Gesetzesbegründung (S. 37) wird aufgeführt, dass auch ein Abweichen von der Fachkraftquote möglich ist, was in Hessen in der Praxis inzwischen bei 38,9% der hessischen stationären Altenpflegeeinrichtungen der Fall ist ohne das qualifizierte Hilfskräfte vorgehalten werden müssen. Die hessische Pflege- und Betreuungsaufsicht überprüfte im Jahr 2015 815 Pflegeeinrichtungen gemäß Hessischem Gesetz über Betreuungs- und Pflegeleistungen (HGBP). 30,3% (N=247) der überprüften Pflegeeinrichtungen weisen einen Fachkräfteanteil von 40% bis 50% auf, bei weiteren 8,6% (N= 70) lag der Fachkräfteanteil unter 40% (RP GI 2015). Diese Zahlen sprechen dafür, dass es bereits jetzt in stationären Altenpflegeeinrichtungen personell zu einer Verschiebung in Richtung Hilfskräfte kommt. Welchen Mehrwert qualifizierte Hilfskräfte haben, wenn nicht explizit in der Gesetzesbegründung steht, dass die zuständige Behörde ausschließlich dann einem Abweichen von der Fachkraftquote zustimmen darf, wenn ein besonders hoher Anteil an qualifizierten Hilfskräften vorgehalten wird, bleibt fraglich. Zumal die zuständige Behörde nur bei festgestellten oder drohenden Mängeln sanktionieren darf. Ohne die explizite Benennung hat die zuständige Behörde keine Möglichkeit die Einrichtung zu einer höheren Quote an qualifizierten Hilfskräften aufzufordern. Und bei festgestellten Mängeln auf eine Erhöhung der qualifizierten Hilfskräfte abzielen, ist nicht nur fraglich, sondern fachlich nicht haltbar. Dazu müsste nachgewiesen werden, dass der festgestellte Mangel im Zusammenhang mit einer zu geringen Fachkraftquote bei gleichzeitig unzureichend bereitgestellten qualifizierten Hilfskräften steht.

§ 10

Zumindest in der Gesetzesbegründung sollte mit aufgeführt werden, dass dies auch für sonstige Mitarbeitende (insbesondere § 8 Abs. Nr.3 HGBPAV) gilt.

.....

Deutscher Pflegeverband e.V.

Mittelstraße 1, 56564 Neuwied

Tel. 02631 -83880

Fax 02631 -838820

E-Mail: info@dpv-online.de

www.dpv-online.de

Seite 3 von 6

HGBPAV als konkrete Anwendung des HGBP

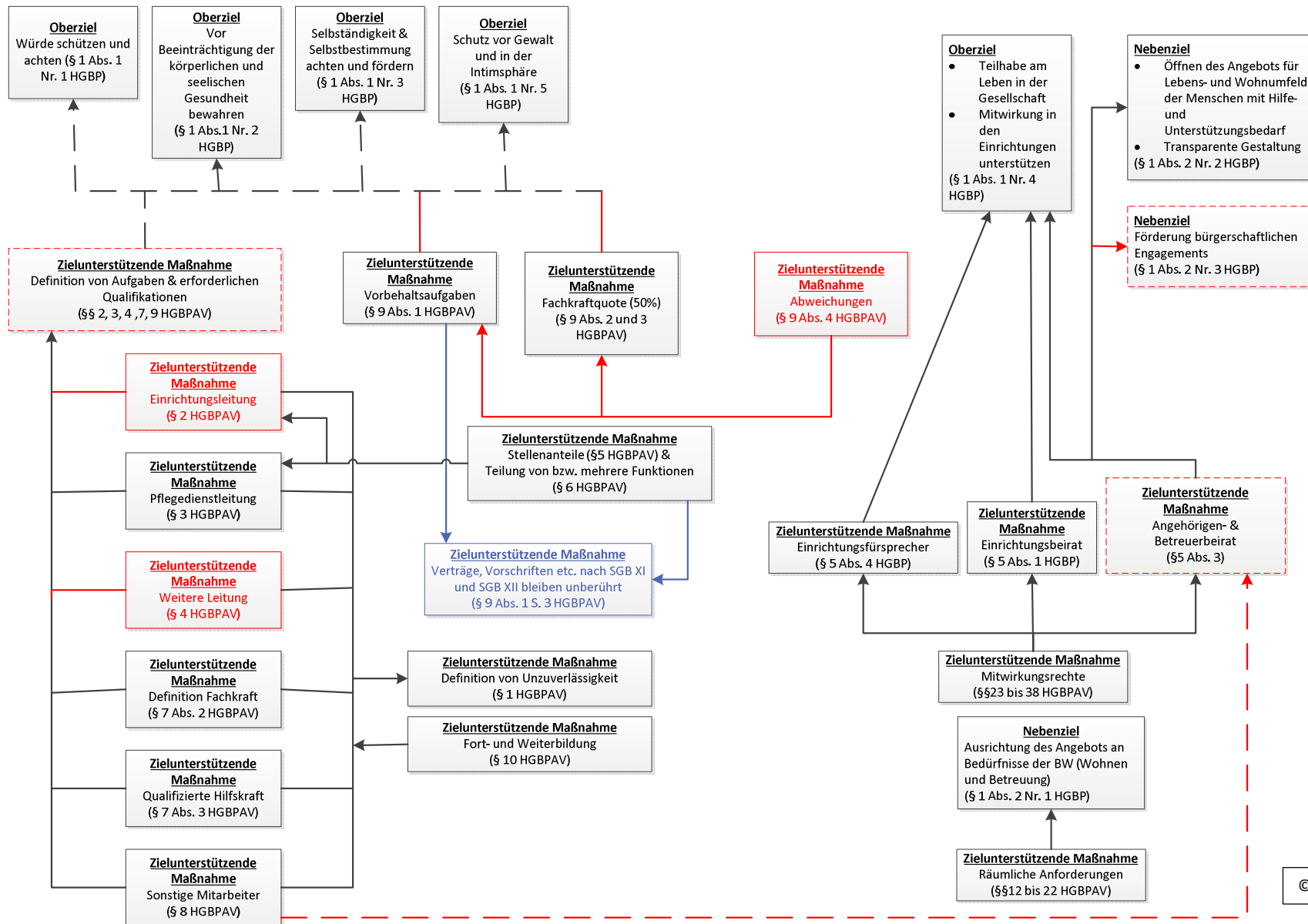
Im nächsten Schritt wird die HGBPAV daraufhin überprüft, ob sie in ihrer Anwendung die Ziele des HGBPs unterstützt. Die Oberziele des HGBP sind in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 beschrieben, die Nebenziele in § 1 Abs. 2 Nr. 2 und 3. Als zielunterstützende Maßnahmen werden die Regelungen nach § 1 bis 10 HGBPAV definiert. Die nachfolgende Grafik beschreibt den angenommenen Wirkzusammenhang zwischen der Erreichung der Oberziele bzw. Nebenziele und den zielunterstützenden Maßnahmen. Es wird angenommen, dass die höhere Zielerreichung eines Unterziels zur besseren Erreichung des Hauptziels beiträgt und umgekehrt, d. h. wirkt die zielunterstützende Maßnahme nicht so, wie sie geplant war oder ist, wirkt sich dies negativ auf die Zielerreichung der Oberziele, hier des HGBP aus (vgl. Böhret / Konzendorf 2001).

Legende zur Abbildung

- Rot: Paragraf weist kontraproduktive Regelungen auf
- Gestrichelte Linie (rot): weist eine Tendenz auf, sich negativ auszuwirken
- Gestrichelte Linie (schwarz): Auswirkungen sollten beobachtet werden; neutrale oder negative Auswirkung möglich
- Blau: gestalterischer Handlungsspielraum wird nicht genutzt, d. h. Ordnungsrecht ordnet sich Leistungserbringungsrecht unter, wenngleich Ordnungsrecht dem Leistungserbringungsrecht vor geht (VG Sigmaringen vom 31.01.2007 – 1 K 473/05)

.....

Zielbaum zum Entwurf der HGBPAV



© K. Freund 2017

§ 13

In der Gesetzesbegründung bleibt unklar, welche Konsequenzen die Anforderung, dass eine Einrichtung aus nicht mehr als 100 Wohnplätzen bestehen soll, für Einrichtungen hat, die derzeit mehr als 100 Wohnplätze aufweist. Sind in diesen Einrichtungen Wohnplätze abzubauen, gilt eine Übergangsfrist oder sind Einrichtungen, die vor dem 01.01.2018 genehmigt wurden von dieser Regelung ausgeschlossen? Aus der Gesetzesbegründung könnte abgeleitet werden, dass eine Ausnahmeregelung für bereits genehmigte Einrichtungen besteht („dass die Einrichtung möglichst nicht mehr als 100 Plätze vorhalten soll“; S. 38). Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, sollte eine entsprechende Ausnahmeregelung über einen weiteren Satz explizit in Abs. 1 aufgenommen werden. Begrüßt werden die Aktualisierung der allgemeinen baulichen Anforderungen und die Berücksichtigung der entsprechenden DIN-Regelungen.

§ 14

Die Aktualisierung von Mehrbettzimmern auf Ein-Bett-Zimmern wird ausdrücklich begrüßt.

§§ 15 bis 22

Die Aktualisierung wird begrüßt, ebenso die Einarbeitung der entsprechenden DIN-Regelungen.

Die weiteren Regelungen werden vom Deutschen Pflegeverband e.V. als nicht kritisch bewertet.

Neuwied, den 19.09.17

Für den Deutschen Pflegeverband DPV e.V.

Kerstin Freund-Gutmann
MSc PH
Vorstandsmitglied DPV e.V.

Literatur

Böhret, Carl; Konzendorf, Götz (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.

RP GI (2015): Jahresbericht 2015; QUALITÄTSSICHERUNG für Seniorinnen, Senioren und Menschen mit Behinderung durch die Hessische Betreuungs- und Pflegeaufsicht;
<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:COBqSfRU6t0J:https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/content-downloads/Jahresbericht%2520HGBP%25202015%2520.pdf+&cd=3&hl=de&ct=clnk&gl=de&client=firefox-b>

.....