



Fachbereich 03

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Landesbezirk
Hamburg

ver.di

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und
Verbraucherschutz
Amt für Soziales
Amtsleitung
Hamburger Str. 47
22083 Hamburg

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg

Telefon:

Durchwahl: 040/2858 4037

Telefax:

PC-Fax: 040/2858 9037

norbert.proske@verdi.de

www.gesundheit-soziales.hamburg.verdi.de

Vorab per E-Mail:

maria.maderyc@bsg.hamburg.de

nina.gust@bsg.hamburg.de

Datum

25. Juni 2009

Ihre Zeichen

Unsere Zeichen

pro

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes (HmbWBG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

aus Sicht der Gewerkschaft ver.di nehmen wir nachfolgend zum Referentenentwurf für ein Hamburgisches Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz Stellung. Unsere Stellungnahme beruht auf den „Eckpunkten der Gewerkschaft ver.di zu den Heimgesetzen der Länder“.

Unsere Eckpunkte zum Referentenentwurf orientieren sich einerseits an dem Punkt der Interessenvertretung der Arbeitnehmer in Einrichtungen/Diensten wie auch den Interessen der Arbeitnehmer als potentielle Nutzer der Einrichtungen und Dienste.

Dies sind insbesondere die Regelungen in § 14 (Personalmanagement) und § 15 (Qualitätsmanagement), sowie die Verpflichtung zur Dokumentation von Dienstplänen als Prüfkriterium der Heimaufsicht.

Diese Punkte sollten aus unserer Sicht keinesfalls aus dem Referentenentwurf herausgenommen werden um sie ggf. in Form einer Rechtsverordnung zu regeln. Das würde einen erheblichen Rückschritt bedeuten, da eine Regelung auf dem Verordnungswege den Charakter eines Prüfkriteriums aufweichen würde.

1.

Anwendungsbereich

Wirksamkeit für alle Erbringer von Leistungen für Behinderte und Pflegebedürftige.

Ein Problem besteht allerdings beim Betreuten Wohnen. Der Entwurf ordnet es dem Service-Wohnen zu, mit der Annahme, dass eine pflegerische oder hauswirtschaftliche Versorgung nicht stattfindet. Dennoch gibt es Betreutes Wohnen mit allen Leistungen.

Zur Klarstellung für alle Abgrenzungsfragen sollten die Erläuterungen in der Begründung zu § 9 in das Gesetz aufgenommen werden, dass es sich immer um eine stationäre Einrichtung handelt, wenn das Servicewohnen über haushaltsnahe Dienstleistungen hinausgeht und es sich nicht um eine selbstbestimmt organisierte Wohngemeinschaft handelt

2.

Ausübung der Grundrechte gewährleisten

Der Entwurf enthält keine Regelungen zur Unverletzlichkeit der Wohnung. Nur das Betreten von Privaträumen einer Servicewohnanlage ist zustimmungspflichtig. Ansonsten schränkt § 32 die Unverletzlichkeit der Wohnung und das Selbstbestimmungsrecht ein.

Freizügigkeit

Das in § 19 vorgesehene Hausverbot richtet sich zwar gegen Besucher, greift aber dennoch in die Freiheitsrechte des Bewohners ein. Dieser Eingriff – abgesehen von der Unbestimmtheit solcher Begriffe - ist durch „nachhaltige Störung der Ordnung, des Friedens oder der Arbeitsabläufe“ allein nicht gerechtfertigt, zumal dem Organisationsermessen des Betreibers für die Organisation der Arbeitsabläufe ein höherer Stellenwert eingeräumt wird, als den Grundrechten der Nutzer, Selbstbestimmung als Ausdruck der Menschenwürde, der Freiheit der Person usw. Es fehlt eine Regelung, die den Vorrang der Selbstbestimmung als Maßstab der ordnungsrechtlichen Regelungen und Eingriffe definiert. Ebenso fehlt die Verpflichtung, den Bewohnern möglichst „viel Raum zur eigenverantwortlichen Gestaltung ihrer Lebensumstände“ (§ 9 Abs. 3 SGB IX) zu belassen.

3.

Mitwirkungs- und Schutzrechte ausbauen

§ 13 Abs. 1 enthält zum individuellen Mitwirkungsrecht weder eine Konkretisierung, was darunter zu verstehen ist (die dazu in der Begründung enthaltenen Ausführungen sind nicht bindend und unzureichend). Die Mitwirkungsrechte müssen durch den Vorrang der Selbstbestimmung (z.B. bei den persönlichen Lebensgewohnheiten) definiert sein, der seine Grenzen in den Rechten der Mitbewohner und dem Schutz des Betroffenen findet.

Es fehlt sowohl zur individuellen, wie auch zu der in Abs. 2 verankerten kollektiven Mitwirkungspflicht eine Regelung bzgl. der Pflichten des Betreibers bezogen auf die Mitwirkungsrechte.

Der Betreiber ist bei dieser Fassung nur zur Entgegennahme der individuellen oder kollektiven Auffassung der Betroffenen verpflichtet. Weitere Pflichten hat er nicht. Abgesehen davon, dass er nicht zur Berücksichtigung der Forderungen verpflichtet ist, muss er den Betroffenen gegenüber nicht einmal erklären, warum er ihren Forderungen und Wünschen nicht nachkommt.

Im Rahmen des Informationsgesprächs nach § 28 müsste insbesondere das Wollen der Betroffenen geklärt und dokumentiert (Selbstbestimmung!) sowie die Eignung der Einrichtung/des Dienstes für den Betroffenen geprüft und festgestellt werden.

4. Sicherung einer am Normalitätsprinzip orientierten Lebensführung und Teilhabe am Leben in der Gesellschaft

Der Entwurf befasst sich mit diesen Zielen in § 1 als Postulat, in § 11 Nr. 4 als Betriebsvoraussetzung und in § 12 mit einer Darstellung, was unter Teilhabe zu verstehen ist.

Nach § 1 SGB IX besteht für alle behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen, zu denen nach § 2 SGB IX auch pflegebedürftige Menschen zählen, ein Anspruch auf Förderung der Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft sowie darauf, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken.

Diesen Anspruch gilt es in das Heimrecht zu übertragen.

Selbstbestimmung und Teilhabe umfasst wesentlich mehr, als die eher operativen Pflichten in den Ziffern 1-5 des § 12.

Es müssten zumindest die Verpflichtung zur Beachtung des Vorranges der Selbstbestimmung sowie zur Gewährung von Raum zur selbstbestimmten Lebensgestaltung vorangestellt werden.

Es fehlt die Teilhabe am kulturellen und gemeinschaftlichen Leben (Nr. 2 – 4 decken das nicht hinreichend ab) ebenso wie die Unterstützung bei der Erschließung von gesetzlich vorgesehenen Hilfen und Leistungen zur Teilhabe (§§ 55 ff SGB IX, aber auch Leistungen zur medizinischen Rehabilitation).

Wenn § 12 wirklich Wirkung entfalten soll, erfordert die Umsetzung in den Einrichtungen ein Teilhabemanagement, das – wie die vorhandenen Managementpflichten zu §§ 14, 15 - als Betriebsvoraussetzung in § 11 aufgenommen werden sollte.

In § 11 Buchst 3f muss klargestellt werden, dass die Lebenshintergründe nicht nur für die Pflege erhoben und dokumentiert werden müssen, sondern es müssen auch die für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben bedeutsamen Kriterien, erhoben und dokumentiert werden (ICF-Orientierung, künftig: Inklusion im Sinne

des UN-Behindertenrechtskonvention) Die Ausführungen in der Begründung beziehen sich nur auf die Pflege.

5.

Unterstützung der Ausführung von Sozialleistungen Ordnungsrechtliche Sicherstellung der Ressourcen

Hier geht es um die ordnungsrechtliche Prüfung, ob die in der Einrichtung vorgehaltenen Ressourcen geeignet und ausreichend sind, Sozialleistungen in der nach dem Sozialrecht gebotenen Weise auszuführen

Damit sind berührt

- Konzept der Einrichtung (§ 17 Abs. 1 Nr. 3)
- bauliche Anforderungen (a. a. O Nr. 4, § 7^{1,2} u.a.)
- Rahmenbedingungen für das Personal (§ 14)

6.

Zielgruppenbezogenes Einrichtungskonzept

Es sollte zumindest in der Begründung klargestellt werden, dass das Konzept nicht nur Inhalte zu den Zielgruppen, sondern auch zu den verschiedenen Aufgaben im Bereich der allgemeinen Betreuung, pflegerischen Betreuung und zur Sicherstellung der Teilhabe sowie eine zweifelsfrei Zuweisung von Aufgaben und Verantwortung enthalten soll.

7.

Bauliche Anforderungen

Neben spezifischen baurechtlichen Anforderungen für die Einrichtungen für behinderte Menschen sind auch die Regelungen zur Barrierefreiheit in den Behindertengleichstellungsgesetzen zu beachten, die auch eine spezifische Ausstattung für seh- und hörbehinderte Menschen erfordern.

8.

Personalausstattung

Die für die Qualitätssicherung der Leistungen für die Betroffenen und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten bedeutendste und vorrangige Frage der Fachkraftquote soll nur in einer ReVO (§ 43 Nr. 3) und auch nur für stationäre Einrichtungen geregelt werden. Die Begründung enthält eine unverbindliche Absichtserklärung (zu § 11 Nr. 3 b), an der bisherigen Mindestquote von 50 % festzuhalten.

Wir schlagen deshalb ausdrücklich vor, dass die Einhaltung der Personalmindestquote in den § 11 mit aufgenommen wird. Nach der Rechtsprechung des BVerfG dürfen sich Regelungen in Rechtsverordnungen nur im Rahmen gesetzlicher Ermächtigungen bewegen. Ohne eine entsprechende Ermächtigung im Gesetz selbst ist die Festsetzung einer Quote erst in der Verordnung rechtlich angreifbar.

Es fehlt die Verpflichtung zur Personalbedarfsfeststellung, orientiert an dem sich aus dem Versorgungsauftrag und der Zusammensetzung der Bewohner abgeleiteten Betreuungsaufwand.

Im Übrigen sollte in den Gesetzestext noch einmal ausdrücklich die Einhaltung des Hamburgischen Gleichstellungsgesetzes als Rahmenvorschrift (Querverweis) für die Personalausstattung mit aufgenommen werden.

9. Personelle Rahmenbedingungen

Der Entwurf enthält eine Vielzahl von zutreffend beschriebenen Pflichten der Betreiber und Anforderungen an die personellen Rahmenbedingungen:

- Anzahl der Beschäftigten muss die Gefährdung der Gesundheit der Beschäftigten berücksichtigen (11/3a)
- Einsatz qualifizierter Betreuungskräfte (11/3c)
- Begrenzung des Einsatzes von Personal von Zeitarbeitsfirmen auf Notsituationen (11/3d)
- Förderung der Gesundheit, der Leistungsfähigkeit und Arbeitszufriedenheit (11/3d)
- Berücksichtigung der persönlichen und familiären Voraussetzungen der Beschäftigten (14/2).

Dies ist leider alles unverbindlich, weil es nicht Bestandteil des Gesetzestextes ist.

Hochproblematisch ist die in der Begründung zu § 11 Abs. 3 e enthaltene – apodiktisch formulierte – Feststellung, „die anfallenden Arbeiten werden fallbezogen erledigt, eine *Arbeitszuweisung nach Tätigkeiten*,...entfällt.“

Die Verfasser wollen damit den Tatbestand der Bezugspflege umschreiben.

Die Definition „Arbeitszuweisung nach Tätigkeiten“ greift allerdings tief in das Vergütungsrecht der Beschäftigten ein, das in der Regel auf die übertragenen Tätigkeiten abstellt.

Abzulehnen ist die ordnungsrechtliche Verpflichtung in § 14 Nr. 3, die Personalführung darauf auszurichten, die Identifikation der Beschäftigten mit den *Zielen der Wohn-Pflege-Einrichtung* zu fördern.

Der Gesetzgeber würde damit Unternehmensinteressen und –handeln ordnungsrechtlich verpflichtend vorgeben.

Aufgabe des Ordnungsrechts ist die Verpflichtung aller Akteure (d.h., auch der Betreiber) auf die *Ziele und Pflichten nach dem im Entwurf vorliegenden Gesetz, aber auch auf andere für den Betrieb der Einrichtung und die Ausführung von Leistungen in der Einrichtung geltenden gesetzlichen und untergesetzlichen Bestimmungen* (das erfasst z. B. auch das Unfallverhütungs-, Brandschutz- und Hygienerecht).

10. Prüfung durch die Heimaufsicht stärken

Koordination und Kooperation mit anderen Prüfinstanzen; Doppelprüfungen vermeiden.

Nach § 32 hat die Aufsichtsbehörde zunächst umfassend einschl. der Aufgabenstellungen des MDK zu prüfen.

Dies wird allerdings in Abs. 3 S 4 eingeschränkt, weil die Prüfung der Pflegequalität nur *anlassbezogen, d.h., in der Regel nur durch den MDK* stattfindet.

Es stellt sich die Frage, warum im Rahmen der nach § 40 Abs. 3 vorgesehenen Vereinbarung nicht auch diese Prüfungen bezogen auf die Pflegequalität dem MDK überlassen bleiben.

Für die Prüfung der Teilhabeaspekte enthalten die Prüfrichtlinien der Pflegekassen keine Inhalte (§ 32 Abs. 3 letzter Satz).

Das Gesetz muss deshalb die Entwicklung von Prüfrichtlinien für die Teilhabeaspekte nach § 12 beinhalten.

11. Spezifische Aspekte der Interessenvertretung

Die Verpflichtung zur Vorhaltung von Stellen- und Arbeitsplatzbeschreibungen, wenn die Konzeptbeschreibungen die hier vorgeschlagenen Konkretisierungen berücksichtigen, stellt eine wesentliche Verbesserung für die Wahrnehmung der Rechte der Interessenvertreter dar.

Auch die Verpflichtung zum Personalmanagement, zur zielgerichteten Personalentwicklung und zur Aus-, Fort- und Weiterentwicklung (§ 14) sind positiv zu bewerten.

12. Zur Qualitätssicherung

§ 22 Nr. 4 fordert eine „angemessene Qualität“. Das ist unbestimmt und bleibt hinter den Anforderungen des SGB XI zurück. Es muss sich um die *nach den für die Leistungsausführung geltenden Gesetzen gebotene* Qualität handeln.

13. Zusammenarbeit mit Ärzten

Notwendig wäre in § 23 Abs.1 die Verpflichtung der Ärzte auf die Zusammenarbeit mit den Betreibern und vor allem die Dokumentation ihrer Verordnungen in den patientenbezogenen Unterlagen der Einrichtungen.

14.

Kollision mit Leistungs-/Vergütungsrecht

§ 11 Nr. 3 verpflichtet in jedem Einzelfall dazu, eine feste Bezugsperson mit sich aus der Begründung ergebenden feststehenden Aufgaben und Verantwortungen zuzuordnen.

Daraus können haftungsrechtliche Folgen (sowohl zivilrechtlicher wie strafrechtlicher Art) für die zugeordnete Beschäftigte entstehen. Deshalb ist es wichtig, dass dies in den Stellenbeschreibungen ausgewiesen, nach der Binnenorganisation tatsächlich möglich und ausreichend Personal für diese Art der Pflege vorhanden ist.

Es bestehen Zweifel, dass die derzeitige Praxis der Vergütungsfindung den Einrichtungen genügend Mittel für eine derart konsequente Bezugspflege gewährt.

15.

Überschneidungen mit §§ 7a, 92c SGB XI

Der Entwurf enthält an verschiedenen Stellen (§§ 22 Nr. 7, 23 Abs. 2, 24 Abs. 2 (insbes. letzter Satz der Begründung) Anforderungen, die entweder zu den gesetzlichen Aufgaben und Pflichten der Pflegeberatung nach § 7a SGB XI (Versorgungsmanagement), denen der Pflegestützpunkte nach § 92c SGB XI oder gar der Leistungserbringer nach dem SGB V (Anleitung zum Gebrauch eines Hilfsmittels) gehören. Hier entstehen Parallelregelungen und -pflichten.

16.

Veröffentlichung von Prüfergebnissen

Nach der Föderalismusreform umfasst die Gesetzgebungsverantwortung der Länder auch das mit dem Ordnungs-, aber auch dem bundesrechtlichen Leistungsrecht zusammenhängende Verfahrensrecht.

Die Länder können z.B. durch Gesetz regeln, wie sie die Veröffentlichungspflichten nach dem SGB XI (allerdings ohne inhaltliche Veränderung der MDK-Prüfergebnisse) mit den heimrechtlichen Veröffentlichungspflichten zu einer einheitlichen Gesamtdarstellung verknüpfen.

In dieser Frage erscheint der Entwurf wenig mutig.

In diesem Sinne gehört auch der zweite Absatz der Begründung zu § 40 Abs. 4 als verbindliche Landesregelung in das Gesetz.

Der vorliegende Referentenentwurf enthält gegenüber anderen Ländergesetzen positive Ansätze, da er nicht nur die Interessen der Bewohner in den Vordergrund stellt, sondern auch positive Regelungen für die Verbesserung und Absicherung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in den Einrichtungen enthält.

Diese bedürfen allerdings der weiteren Konkretisierung im Gesetzestext.

Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Einrichtungen entstehen damit einklagbare Rechtsansprüche zur Qualitätssicherung in den Einrichtungen.

Aus unserer Sicht wird dadurch verhindert, dass Pflege und Betreuung sich ökonomischen Marktinteressen unterordnen, die zu Lasten der Bewohnerinnen/Bewohner, Nutzerinnen/Nutzer, wie auch zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehen.

Für das Gesetzgebungsverfahren würde es sich negativ auswirken, wenn die Rechtsverordnungen mit einer Zeitverzögerung erlassen werden.

Wir empfehlen deshalb, das Gesetz und die dazugehörigen Rechtsverordnungen zeitgleich zu verabschieden bzw. zu erlassen.

Wir würden uns sehr freuen, wenn der Referentenentwurf mit den von uns vorgeschlagenen Änderungen Senat und Bürgerschaft zugeleitet wird.

Die Gewerkschaft ver.di und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Einrichtungen im Geltungsbereich des Gesetzes, werden das weitere Gesetzgebungsverfahren kritisch begleiten und die notwendigen politischen Initiativen auf den verschiedenen Ebenen einleiten.

Mit freundlichen Grüßen



Norbert Proske
Gewerkschaftssekretär

Pflegeeinrichtungen

Fachbereich
Gesundheit, Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Landesbezirk Hamburg