

VG Karlsruhe: Besetzung des Nachtschichtpersonals für ein Altenpflegeheim

VG Karlsruhe, Urt. v. 21.06.05 (Az. 6 K 2815/04)

Leitsatz des Gerichts:

Der Kriterienkatalog des Sozialministeriums enthält keine abschließende Festlegung der Besetzung der Nachtschicht in Altenpflegeheimen mit Pflegefachkräften

Aus dem Sachverhalt:

Die Klägerin betreibt in ... ein Altenpflegeheim mit insgesamt 94 Bewohnern (Stand September 2004). Davon waren 25 in der Pflegestufe I, 55 in der Pflegestufe II und 13 in der Pflegestufe III; ein Bewohner war nicht pflegebedürftig. Das Altenpflegeheim besteht aus zwei selbständigen 3-geschossigen Gebäuden, die durch einen Verbindungstrakt im Erd- und Untergeschoss miteinander verbunden sind.

Das Landratsamt Rastatt führte am 06.11.2001 eine angemeldete Heimbegehung durch. Nach dem Protokoll der Heimbegehung war die jüngste Bewohnerin 72 Jahre, die älteste 99 Jahre alt. 55 % waren demenziell verändert, davon 12 schwer. Die Nachtwache wurde durch eine voll examinierte Kraft und zwei Pflegehelfer durchgeführt.

Mit Bescheid vom 10.09.2002 gab das Landratsamt Rastatt der Klägerin verschiedene Maßnahmen in Bezug auf die Führung des Pflegeheims auf, unter anderem in Ziffer 2 die Auflage, jede Nachtwache mit mindestens zwei Pflegefachkräften auszustatten. Die übrigen Anordnungen des Landratsamts sind zwischen den Beteiligten nicht mehr im Streit. Zur Begründung wurde hierzu ausgeführt, eine Mindestbesetzung von zwei Pflegefachkräften sei erforderlich, weil das Haus ... faktisch aus zwei Häusern bestehe, in denen die Be-

wohner auf insgesamt fünf Etagen verteilt seien. 91 pflegebedürftige Bewohner überforderten eine Pflegefachkraft in der Nachtwache. Der Kriterienkatalog des Sozialministeriums verlange, dass die Nachtwache mit einer voll ausgebildeten Pflegefachkraft für 50 Pflegefälle ausgestattet werde. Beim Haus ... seien keine Umstände vorhanden, die eine Ausnahme hiervon rechtfertigen könnten.

Gegen den Bescheid vom 10.09.2002 legte die Klägerin am 10.10.2002 Widerspruch ein.

Mit Bescheid vom 09.08.2004 wies das Regierungspräsidium Karlsruhe den Widerspruch der Klägerin zurück. Es stützte sich dabei auf den Kriterienkatalog des Sozialministeriums vom 19.03.2003, wonach bei der Nachtschicht je 50 Bewohner eine Fachkraft erforderlich ist.

Die Klägerin hat am 09.09.2004 Klage erhoben.

In der Klagebegründung vom 18.10.2004 hat sie klargestellt, dass sich ihre Klage ausschließlich auf Ziffer 2 des Bescheids des Landratsamts vom 10.09.2002 beziehe.

Zur Begründung trägt die Klägerin vor, während der Nachtschicht würde die Pflegefachkraft nur etwa 1,5 Stunden solche Arbeiten durchführen, die ausschließlich von einer Pflegefachkraft wahrgenommen werden dürften. Im Übrigen nehme sie Aufgaben wahr, die auch von einer Pflegehelferin erledigt werden könnten. Bei der üblichen Präsenz von einer Pflegefachkraft und zwei Pflegehelferinnen während der Nachtschicht sei eine Unterversorgung der Bewohner des Pflegeheims ausgeschlossen. Die räumliche Trennung in zwei Häuser verlange nicht den Einsatz von zwei

Pflegefachkräften, weil eine Pflegefachkraft innerhalb von zwei Minuten von einem Ende des Komplexes zum anderen Ende gelangen könne. Die Forderung des Landratsamts nach dem Einsatz von zwei Pflegefachkräften könne sich nicht auf den Kriterienkatalog des Sozialministeriums stützen, denn die Regelung in Ziffer 4.5 sei anders auszulegen. Es treffe im Übrigen nicht zu, dass die Sozialhilfeträger dem Kriterienkatalog zugestimmt hätten; sie hätten lediglich bei der Diskussion mitgewirkt. Das Haus ... liege in Bezug auf die Pflegebedürftigkeitsstruktur sogar noch etwas unter dem Durchschnitt vergleichbarer Einrichtungen in Baden-Württemberg. Das Landratsamt habe nicht geprüft, ob die Ausstattung des Nachtdienstes mit im Regelfall drei Personen, davon einer Fachkraft und zwei Helferinnen strukturell schlechter sei als eine Nachtschicht mit lediglich zwei Pflegefachkräften. § 17 Abs.1 HeimG verlange für ein Einschreiten der Heimaufsichtsbehörde, dass Mängel festgestellt würden. Eine derartige Feststellung sei jedoch bezüglich der Betreuung der Bewohner zur Nachtzeit nicht festgestellt worden. Bevor eine heimaufsichtliche Maßnahme nach § 17 Abs.1 HeimG wegen unzureichender Personalausstattung erfolgen könne, müsse zunächst eine konkrete Personalbedarfsberechnung durchgeführt werden. Dies sei bisher jedoch noch nicht geschehen.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Landratsamts Rastatt vom 10.09.2002 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 09.08.2004 in Bezug auf Punkt 2 aufzuheben, soweit das Landratsamt als Mindestschichtbesetzung in der Nacht zwei Fachkräfte statt einer Fachkraft und einer Pflegehelferin fordere.

Das beklagte Land beantragt,

die Klage abzuweisen.

Es trägt zur Begründung vor, die Erforderlichkeit der Besetzung der Nachtschicht mit zwei voll examinierten Kräften sei ausreichend dargelegt worden. Dabei habe man auch auf die Besonderheiten des Hauses ... abgestellt. Der Kriterienkatalog sei im Jahr 2003 den veränderten Gegebenheiten angepasst worden, dabei sei jedoch keine Änderung hinsichtlich der Besetzung der Nachtschicht vorgenommen worden.

Das Gericht hat Beweis erhoben durch Einholung einer Auskunft des Sozialministeriums über die Gründe für die Bestimmung des Kriterienkatalogs, dass pro 50 Bewohner eine Pflegefachkraft während der Nachtzeit vorhanden sein müsse; auf die Auskunft vom 08.03.2005 (AS.169) wird verwiesen. Ferner hat das Gericht das Haus ... in Augenschein genommen, insoweit wird auf die Sitzungsniederschrift vom 21.06.2005 verwiesen.

Dem Gericht liegen 6 Hefte Akten des Landratsamts Rastatt, 1 Heft Akten des Regierungspräsidiums Karlsruhe sowie die Akten des Verfahrens auf vorläufigen Rechtsschutz (6 K 704/03) vor.

Aus den Entscheidungsgründen:

Die zulässige Klage ist begründet. Die angefochtenen Bescheide des Landratsamts Rastatt vom 10.09.2002 und des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 09.08.2004 leiden an einem Ermessensfehler, weil der Klägerin die Besetzung der Nachtschicht mit zwei Pflegefachkräften aufgegeben worden ist, ohne zu erwägen, ob eine Besetzung der Nachtschicht mit einer Pflegefachkraft und zwei Pflegehelferinnen den Anforderungen des Heimgesetzes nicht ebenso gerecht wird wie die von der Heimaufsichtsbehörde geforderte Besetzung.

Nach **§ 17 Abs.1 HeimG** können, wenn festgestellte Mängel nicht abgestellt wer-

den, Anordnungen gegenüber den Trägern erlassen werden, die zur Beseitigung einer eingetretenen oder Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohner und Bewohnerinnen, zur Sicherung der Einhaltung der den Trägern gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten oder zur Vermeidung einer Unangemessenheit zwischen dem Entgelt und der Leistung des Heims erforderlich sind. Voraussetzung für eine drohende Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner ist es nicht, dass bereits konkrete Missstände, etwa gesundheitliche Beeinträchtigungen der Bewohner eingetreten sind.¹

Es liegt auf der Hand, dass die Heimaufsichtsbehörde bei unzureichender Personalausstattung nicht solange untätig bleiben müssen, bis ein Bewohner zu Schaden gekommen ist.

Nach § 11 Abs.2 Nr.2 HeimG darf ein Heim nur betrieben werden, wenn der Träger sicherstellt, dass die Zahl der Beschäftigten und ihre persönliche und fachliche Eignung für die von ihnen zu leistende Tätigkeit ausreicht.

Die Anforderungen an eine personelle Ausstattung von Altenheimen sind in der Heimpersonalverordnung geregelt. Diese bestimmt allerdings für die Besetzung der Nachtschicht lediglich, dass eine Fachkraft ständig anwesend sein müsse (§ 5 Abs.1 Satz 3 HeimPVO). **Zur Ausfüllung der genannten Vorschriften hat das Sozialministerium in Ziffer 4.5 des Kriterienkatalogs vom 19.03.2003 festgelegt, dass für den Nachtdienst grundsätzlich eine Pflegefachkraft für bis zu 50 pflegebedürftige Bewohner notwendig ist und bei besonderen Bewohnerstrukturen oder bei ungünstigen baulichen Gegebenheiten zusätzlich Fach- oder Hilfskräfte notwendig sein können.**

¹ VGH München, Beschl. v. 20.06.2001 - 22 Cs 01.966

Diese Regelung ist entgegen der Ansicht der Vertreter der Klägerin in der mündlichen Verhandlung inhaltlich eindeutig; sie ist dahingehend auszulegen, dass pro angefangene 50 Bewohner jeweils eine Pflegefachkraft in der Nachtschicht vorhanden sein muss. Der Klägerin ist allerdings zuzugeben, dass die Berechtigung dieser Forderung bei größeren Pflegeheimen zweifelhaft erscheint. Es macht in der Tat wenig Sinn, wenn bei Heimen mit 150 bis 200 Bewohnern in der Nachtschicht zwar vier Pflegefachkräfte, aber keine einzige Helferin anwesend sein muss. Eine weitere Vertiefung der Frage, wie der Kriterienkatalog auszulegen ist, erübrigt sich jedoch.

Zum einen stellt Ziffer 4.5 des Kriterienkatalogs nur grundsätzlich die Forderung nach einer Pflegefachkraft in der Nachtschicht pro 50 Bewohner auf, sieht also selbst die Möglichkeit einer anderen personellen Besetzung vor.

Außerdem ist der Kriterienkatalog keine Rechtsnorm und damit gegenüber den Heimträgern nicht verbindlich. Der VGH Baden-Württemberg² hat den Kriterienkatalog als Anhaltspunkt zur Konkretisierung der Anforderungen des § 11 Abs.1 Nr.3, Abs.2 Nr.2 und Abs.3 HeimG bzw. als Orientierung bei der Sicherstellung einer qualitativ ausreichenden Personalausstattung bezeichnet.

Daraus folgt, dass die Heimträger nicht uneingeschränkt an die Anforderungen des Kriterienkatalogs gebunden sind, sondern auch andere Wege zur Sicherstellung der geforderten personellen Ausstattung des Heims begehen können, sofern diese den Anforderungen des Kriterienkatalogs gleichwertig sind.

Das Sozialministerium hat in der vom Gericht eingeholten Auskunft vom

² Beschl. v. 11.05.2004 - 6 S 9/04 -, m.w.N.

08.03.2005 ausgeführt, bei einer höheren Bewohnerzahl steige das Risiko, dass eine einzelne Fachkraft bei akut auftretenden Situationen nur verzögert eingreifen könne, weil sie bereits durch einen anderweitigen Einsatz gebunden ist. Bei der pflegesatzrechtlichen Vereinbarung von 1989 hätte Einigkeit bestanden, dass eine Pflegefachkraft auf 50 Bewohner in der Nachtschicht erforderlich sei, seitdem hätten sich die pflegerischen Anforderungen durch die Zunahme von Demenzkranken und Kranken mit multiresistenten Erregern noch erhöht. Die Klägerin hat aber in der mündlichen Verhandlung überzeugend dargelegt, dass es zu einer Versorgungslücke während der Nachtschicht kommen kann, wenn sich die beiden vom Kriterienkatalog geforderten Pflegefachkräfte um eine einzige hilfebedürftige Person kümmern müssen, weil die erforderlichen Maßnahmen von einer Pflegefachkraft allein nicht bewältigt werden können und während dieser Zeit, die unter Umständen etliche Minuten andauern kann, für Notfälle bei anderen Bewohnern niemand mehr zur Verfügung steht. Es leuchtet ein, dass es bei dieser Konstellation für die Bewohner des Heims deutlich besser ist, wenn die Nachtschicht mit drei Personen besetzt ist, auch wenn von diesen nur eine Person eine Pflegefachkraft ist. Dies ist jedenfalls dann anzunehmen, wenn die eingesetzten Helferinnen über eine gewisse Erfahrung verfügen, so dass sie im Rahmen der ihnen nicht untersagten Maßnahmen eigenständig tätig werden können.

Es hätte außerdem nahe gelegen, dass sich das Sozialministerium bei der Festlegung der in der Nachtschicht erforderlichen Pflegefachkräfte auch an der Praxis in anderen Bundesländern orientiert. Das Gericht hat keine Veranlassung, an den Angaben des Beraters der Klägerin, Herrn ..., der erkennbar über eine große eigene Erfahrung in Bezug auf Altenheime verfügt, zu zweifeln; Herr ... hat angegeben, dass in den übrigen Bundesländern eine Pflege-

fachkraft pro 100 Bewohner als erforderliche Besetzung der Nachtschicht angesehen wird.

Das Gericht hält auch die Argumentation der Klägerin, dass die Besetzung der Nachtschicht mit zwei Pflegefachkräften eine Vergeudung qualifizierter Arbeitskapazität darstellt, die besser während der Tagesschichten eingesetzt werden sollte, für schlüssig. Dabei kann dahinstehen, ob die Dauer der Betreuungsmaßnahmen, die lediglich von einer Pflegefachkraft wahrgenommen werden können, nur 1,5 Stunden pro Schicht beträgt oder ob hierfür mehr Zeit benötigt wird. Es spricht jedenfalls nichts dafür, dass die einer Pflegefachkraft vorbehaltenen Maßnahmen so viel Zeit in Anspruch nehmen, dass die Pflegefachkraft während der gesamten oder beinahe der gesamten Nachtschicht hiermit beschäftigt ist.

Es kann dahinstehen, ob die Heimaufsichtsbehörden von sich aus erkennen mussten, dass zur Erfüllung der Anforderungen des § 11 HeimG bei der Besetzung der Nachtschicht auch der Einsatz von einer Pflegefachkraft und zwei Pflegehelferinnen anstelle des Einsatzes von zwei Pflegefachkräften, wie dies der Kriterienkatalog als Regelfall vorsieht, in Betracht kommt. Sie mussten dieser Frage jedenfalls deswegen nachgehen, weil die Klägerin dies in ihrem Schreiben vom 04.11.2002 selbst vorgeschlagen hat. In ihrem Antragschriftsatz vom 24.02.2003 im Verfahren auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die Verfügung vom 10.09.2002 (6 K 704/03) hat die Klägerin nochmals darauf hingewiesen, dass sie die Nachtschicht mit einer Pflegefachkraft und zwei Pflegehelferinnen besetzt. Dieses Vorbringen der Klägerin musste jedenfalls im Widerspruchsverfahren berücksichtigt werden, da der Widerspruchsbescheid erst am 09.08.2004 ergangen ist.

Die von der Klägerin angebotene Belegung der Nachtwache mit einer Pflegefachkraft und zwei Pflegehelferinnen verstößt nicht gegen § 5 HeimPersV, wonach 50 % des Pflegepersonals die Qualifikation einer Pflegefachkraft besitzen müssen. Diese Vorschrift bezieht sich auf den gesamten Personalbestand des Pflegeheims, nicht auf die Besetzung der verschiedenen Schichten.³

Im Übrigen kann die Heimaufsichtsbehörde nach § 5 Abs.2 HeimPersV einer Abweichung von den Anforderungen des § 5 Abs.1 HeimPersV zulassen, wenn eine ordnungsgemäße Betreuung der Heimbewohner gewährleistet ist.⁴

Das Landratsamt hat die bisher unterbliebene Ermessensentscheidung auch nicht in der mündlichen Verhandlung vom 21.06.2005 nachgeholt. Die Vertreterin des Landratsamts hat die von der Klägerin praktizierte Besetzung der Nachtschicht mit der Begründung abgelehnt, dies sei mit dem Kriterienkatalog des Sozialministeriums nicht zu vereinbaren. Dies stellt aus den angeführten Gründen keine fehlerfreie Ermessensbetätigung dar.

Das Gericht kann in diesem Verfahren keine abschließende Entscheidung darüber treffen, ob die von der Klägerin praktizierende Besetzung der Nachtschicht mit einer Pflegefachkraft und zwei Pflegehelferinnen den Anforderungen des § 11 HeimG an die Personalausstattung ebenso oder - so der Vortrag der Klägerin - sogar besser entspricht als die im Kriterienkatalog vorgesehene grundsätzliche Besetzung mit zwei Pflegefachkräften für ein Heim mit knapp 100 Bewohnern.

Denn es handelt sich insoweit um eine Entscheidung, bei der den Heimaufsichtsbehörden eine Entscheidungsprärogative eingeräumt werden muss. Es geht nämlich darum, mit einem für die Heimträger finanziell vertretbaren Aufwand potentielle Gefährdungen der Heimbewohner bei unerwarteten Ereignissen möglichst optimal auszuschließen. Insoweit ist auch durch Einschaltung von Sachverständigen keine exakte Festlegung auf eine bestimmte Relation von Pflegefachkräften und Pflegehelferinnen einerseits, Heimbewohnern andererseits möglich. Eine optimale Personalausstattung in dem Sinn, dass für jede denkbare Situation während der Nachtschicht einen allen Anforderungen entsprechende Personalausstattung gewährleistet ist, würde zu einem beträchtlichen finanziellen Mehraufwand des Heimträgers und damit einer finanziellen Mehrbelastung der Kostenträger bzw. der Heimbewohner führen. Umgekehrt würde eine Reduzierung der Personalausstattung auf das im Regelfall Erforderliche eine Gefährdung der Heimbewohner bei außergewöhnlichem Pflegebedarf während der Nachtschicht zur Folge haben. Die exakte Festlegung der Personalausstattung eines Altenpflegeheims während der Nachtzeit, die eine Abwägung zwischen den angesprochenen öffentlichen und privaten Belangen voraussetzt, ist eine Aufgabe, die ausschließlich der Legislative oder, soweit keine gesetzlichen Regelungen ergehen, der Exekutive zukommt, nicht aber der Rechtsprechung; es ist letztlich eine politische Entscheidung, wie viel an Vorsorge gegen eine mögliche Gefährdung der Heimbewohner während der Nacht sich die Gesellschaft leisten will.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs.1 VwGO. Die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren war für notwendig zu erklären, weil es sich um einen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nicht einfach gelagerten Sachverhalt handelt (§ 162 Abs.2 Satz 2 VwGO).

³ OVG Münster, Urt. v. 21.07.2004, GewArch 2004, 424

⁴ VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 16.03.2001 - 8 S 301/01 -

Die Berufung war gemäß § 124 a Abs.1 VwGO zuzulassen, weil die Frage, ob die Nachtschicht in Altenpflegeheimen gemäß dem Kriterienkatalog mit je einer Pflegefachkraft pro 50 Heimbewohner besetzt sein muss, grundsätzliche Bedeutung hat. Die Vertreterin der Klägerin hat glaubwürdig dargelegt, dass diese Frage bei zahlreichen Altenpflegeheimen in Baden-Württemberg zwischen dem Heimträger

und den Heimaufsichtsbehörden unterschritten ist.

(...)

© IQB 2009

>>> [Impressum/Haftungsausschluss](#) <<<
Für Anregungen und Kritik ist der Verfasser verbunden.

Web: <http://www.iqb-info.de>

E-mail: webmaster@iqb-info.de