

VG Saarlouis: Zur Verpflichtung des Trägers, Arbeitszeit und Dienstort des Pflegepersonals jeweils heimspezifisch festzulegen.

VG Saarlouis, Urt. v. 20.3.09 (Az. 11 K 2091/07)

Leitsatz des Gerichts

Aus den §§ 11, 12 und 13 HeimG folgt nach Sinn und Zweck auch die Verpflichtung des Trägers, Arbeitszeit und Dienstort des Pflegepersonals jeweils heimspezifisch festzulegen.

Was war passiert?

Die Klägerin ist Rechtsträgerin der Seniorenhilfe und betreibt als solche mehrere Einrichtungen im Saarland.

Der Sozialmedizinische Dienst der Bundesknappschaft führte eine Qualitätsprüfung des Seniorenzentrums durch (§ 114 SGB XI).

Hierbei wurde festgestellt, dass die Einrichtung nicht ausreichend Personal in der Pflege vorgehalten hat. Eine daraufhin von der Heimaufsicht des Beklagten durchgeführte unangemeldete Überprüfung dieser Einrichtung ergab, dass die Anforderungen an die personelle Ausstattung in der Pflege (Personalanzahl, Fachkraftquote) nach den Dienstplänen für August und September 2007 erfüllt waren; zugleich wurde festgestellt, dass nach den Dienstplänen für Juli und August 2007 Pflegepersonal zum Einsatz gekommen war, das nach Angaben des Heimleiters aus dem Personalbestand der Einrichtung in Sch. „ausgeliehen“ worden war (nämlich zwei Fachkräfte). Auch stimmte das der Pflegekasse mitgeteilte Pflegepersonal nicht mit dem zum 01.07.2007 der Heimaufsicht gemeldeten Personal überein. Außerdem war die Überprüfung der Arbeitsverträge des Pflegepersonals vor Ort nur teilweise möglich, da insoweit nicht alle Arbeitsverträge in der Einrichtung vorlagen. Nach

Vorlage der Arbeitsverträge durch den Träger wurde festgestellt, dass diese überwiegend so gestaltet sind, dass die Beschäftigten in allen Einrichtungen des Trägers im Saarland eingesetzt werden können.

Nach entsprechender Anhörung der Beteiligten wurde hieraufhin eine heimaufsichtsrechtliche Anordnung hinsichtlich der Einrichtung erlassen.

Die Klage war nicht von Erfolg gekrönt.

Aus dem (weiteren) Sachverhalt der Entscheidung:

(...)

Nach entsprechender Anhörung durch den Beklagten mit Schreiben vom 21.09.2007 und Gegenäußerung der Klägerin erließ der Beklagte am 15.11.2007 gegenüber der Klägerin folgende heimaufsichtsrechtliche Anordnung hinsichtlich der Einrichtung ...:

„1. In der Einrichtung sind gemäß § 13, 15 HeimG in Kopie die Dienst-/Arbeitsverträge und die Nachweise der beruflichen Qualifikation aller Beschäftigten vorzuhalten.

2. In den Dienst-/Arbeitsverträgen sind die Arbeitszeit und der Dienstort eindeutig festzulegen.

Ich bitte mir in Kopie die entsprechenden Änderungen der Dienst-/Arbeitsverträgen bis 31.12.2007 vorzulegen.“

Zur Begründung ist im Wesentlichen ausgeführt, der Träger habe sicherzustellen (§

11 Abs. 2 Nr. 2 HeimG), dass Zahl und Eignung der Beschäftigten für ihre Tätigkeit ausreichen; hierzu gehöre auch, dass der Dienstort eindeutig festgelegt sei. Betreibe ein Träger mehrere Einrichtungen, sei es nicht zulässig, dass der Beschäftigte „an allen Standorten“ eingesetzt werden könne. Im Hinblick auf das mit den Kostenträgern verhandelte Heimentgelt (Pflegesatz) hätten die Bewohner einen Anspruch darauf, dass ihnen das Personal entsprechend der im Arbeitsvertrag festgelegten Arbeitszeit uneingeschränkt für Dienstleistungen zur Verfügung stehe.

Die Klägerin hat am 14.12.2007 Klage erhoben, mit der sie sich gegen Ziffer 2 dieser Anordnung wendet.

Sie trägt im Wesentlichen vor, die heimrechtlichen Anforderungen (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 HeimG) seien in ihrer Einrichtung erfüllt.

Eine Notwendigkeit der Festlegung des Dienstortes ergebe sich daraus nicht. Ebenso wenig werde die Effektivität der Heimaufsicht durch die fehlende Festlegung beeinträchtigt, wie sie näher ausführt. Die aufgegebene Festschreibung sei ihr nicht zumutbar und verletze sie in ihren Rechten aus Art. 2 Abs. 1, 12 und 14 GG. Sie habe die mit den Kostenträgern vereinbarten Personalanhaltszahlen und die Fachkraftquote einrichtungsspezifisch umgesetzt. Ein bedarfsorientierter Personaleinsatz entsprechend der konkreten Auslastung werde in einer direkten Planstellenberechnung und Einsatzplanung in der jeweiligen Einrichtung geführt. Sie weise für jede ihrer Einrichtungen gesondert mit der Vorlage des einrichtungsspezifischen Stellenplans die tatsächliche und ausreichende Personalbesetzung im Sinne des § 11 Abs. 2 Nr. 2 HeimG nach.

Ebenso würden durch die Aufzeichnungen der Personalabteilung die geforderten Daten der Beschäftigten nach § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 HeimG für jede Einrichtung gesondert vorgehalten. Die Planstellenbe-

rechnung jeder Einrichtung erfolge nach den saarländischen Personalanhaltszahlen und der verhandelten Fachkraftquote auf der Basis der Auslastung der Einrichtung. Die tatsächliche Tages- und Nachtbesetzung jeder Einrichtung sei in den geführten Dienstplänen ersichtlich. Die Änderungsmeldungen betreffend die Personaldaten würden von ihr in einem mit dem Beklagten abgestimmten Verfahren halbjährlich vorgelegt. Damit erfülle sie die gesetzlichen Vorgaben; eine Notwendigkeit der Festlegung des Dienstortes ergebe sich aus dem Gesetz nicht. Die Einsatzmöglichkeit an mehreren Standorten diene der Arbeitsplatzsicherheit bei größeren Auslastungsschwankungen und sei Ausfluss ihres Direktionsrechts. Auch aus dem mit den Kostenträgern verhandelten Planstellenvolumen ergebe sich keine mitarbeiterbezogene Zuordnung. Die konkrete Zuordnung ergebe sich aus den Dienstplänen, die der Heimaufsicht bei jedem Besuch vorgelegt würden. Die Überprüfung einer quantitativ und qualitativ angemessenen Betreuung sowie der Altersstruktur der Betreuungskräfte sei damit gewährleistet. Die beanstandete Formulierung in ihren Arbeitsverträgen sei langjährige und unbeanstandet gebliebene Praxis und werde auch in Heimen anderer Träger ohne Beanstandung praktiziert. Sie setze ihre Mitarbeiter auch keineswegs an ständig wechselnden Arbeitsorten ein, sondern habe eine Umsetzung bisher einmal im Jahr 2007 ausgesprochen. Die Auslastung in saarländischen Alteneinrichtungen liege wegen eines deutlichen Stellenüberhangs im stationären Bereich zum Teil weit unter 95 %; eine Kompensation von Auslastungsschwankungen könne deshalb nicht über die durchschnittliche Auslastung im Rahmen der Pflegesätze erfolgen.

Die Klägerin beantragt,
die Ziffer 2 der Anordnung des Ministeriums ... vom 15. November 2007, eingegangen am 19. November 2007, in den Dienst-/Arbeitsverträgen die Arbeitszeit

und den Dienstort eindeutig festzulegen, aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Er trägt im Wesentlichen vor, die Klägerin müsse sicherstellen (§ 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 HeimG), dass die Zahl der Beschäftigten und ihre persönliche und fachliche Eignung für die von ihnen zu leistenden Tätigkeiten ausreichen. Zudem habe der Träger u.a. die Namen und die berufliche Ausbildung der Betreuungskräfte mitzuteilen (§ 12 Abs. 1 Nr. 5 HeimG) und Änderungen anzuzeigen (§ 12 Abs. 3 HeimG). Zudem unterliege der Träger einer für jede seiner Einrichtungen gesonderten Aufzeichnungspflicht (§ 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Satz 3 HeimG). Nur so sei es der Heimaufsicht möglich, detailliert entsprechend der Belegung der Einrichtung die tatsächliche und ausreichende Personalbesetzung zu prüfen. Die regelmäßige Arbeitszeit in der Einrichtung – dem Arbeitsort – ergebe sich dabei aus dem abgeschlossenen Arbeitsvertrag, der deshalb neben der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit zwangsläufig auch den Arbeitsort – d.h. den Namen und den Standort der Einrichtung – beinhalten müsse. Die Verpflichtung der Klägerin aus § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 HeimG mache es notwendig, den Dienstort der Beschäftigten eindeutig und sicher nachprüfbar im Vertragstext festzulegen. Arbeitszeit und Dienstort müssten in einem untrennbaren Zusammenhang gesehen werden, um zu unterbinden, dass ein Mitarbeiter zwar vollzeitbeschäftigt sei, tatsächlich aber – wie es bisher geschehen sei – kaum noch nachprüfbar nur zu einem Bruchteil der Arbeitszeit an einem einzelnen Dienstort tätig sei. Insoweit seien Mängel hinsichtlich der Einhaltung der aufgezeigten Betriebsanforderungen nach § 11 HeimG und der Beachtung der Aufzeichnungspflicht nach § 13 HeimG bei der Klägerin festzustellen gewesen, die mangels freiwilliger Beseitigung der streit-

befangenen Anordnung bedurft hätten. Eine quantitativ wie qualitativ angemessene Betreuung der Heimbewohner im Sinne des § 11 Abs. 2 Nr. 2 HeimG könne durch die Heimaufsicht nur überprüft werden, wenn die einzelnen Beschäftigten klar den verschiedenen Standorten zugeordnet werden könnten. Eine bloße Globalrechnung genüge insoweit nicht. Vielmehr sei für jede Einrichtung Zahl und Eignung der Beschäftigten sicherzustellen. Hierfür seien z.B. auch Kenntnisse über die Altersstruktur der konkret eingesetzten Betreuungskräfte erforderlich. Eine ausgewogene Personalstruktur könne aber nur dann sichergestellt werden, wenn sie nicht kurzfristig durch eine Ausübung des klägerseitigen Direktionsrechts verändert werden könne. Vielmehr müsse die Zusammensetzung des Personals eine stabilisierte Struktur aufweisen. Ein entsprechender Nachweis über die Dienstpläne alleine reiche dafür nicht aus. Diese gäben lediglich Aufschluss über die Personalbesetzung während der jeweiligen Tages- und Nachtdienste in der Einrichtung und dienten als Nachweis, ob Betreuung und Pflege auf den einzelnen Pflegestationen im Sinne des § 11 HeimG als gesichert anzusehen sei, und ob das entsprechend der Arbeitsverträge in der Einrichtung beschäftigte Personal auch tatsächlich in der Pflege eingesetzt werde. Auslastungsschwankungen seien in den ausgehandelten Pflegesätzen einkalkuliert, wie näher ausgeführt wird. Die angefochtene Anordnung sei auch ermessensfehlerfrei, verhältnismäßig und grundrechtskonform.

Wegen des Sachverhalts im Einzelnen wird Bezug genommen auf die Gerichtsakten des vorliegenden Verfahrens sowie die beigezogenen Verwaltungsunterlagen des Beklagten. Ihr Inhalt war Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Aus den Entscheidungsgründen:

Die Klage ist als Anfechtungsklage zulässig; eines Vorverfahrens bedarf es nicht (§ 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO i.V.m. § 23 HeimG, § 1 HeimGZustVSL).

Die Klage ist aber unbegründet.

Die (allein) angefochtene Regelung in Ziffer III.2 der heimaufsichtlichen Anordnung des Beklagten vom 15.11.2007 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage der angefochtenen Anordnung ist § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG. Danach können, wenn festgestellte Mängel nicht abgestellt worden sind, gegenüber den Trägern u.a. Anordnungen erlassen werden, die zur Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten erforderlich sind.

1. Ein Mangel im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG liegt vor, wenn das Heim nicht den Anforderungen entspricht, die das HeimG oder eine dazu ergangene Rechtsverordnung vorschreibt.¹

Bei der von dem Beklagten festgestellten Gestaltung der Arbeitsverträge des Pflegepersonals handelt es sich um einen solchen – wenn auch formellen und bislang offenbar ohne Auswirkungen auf die Pflegequalität gebliebenen - „Mangel“.

Bereits der Wortlaut des § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Satz 3 HeimG macht deutlich, dass die Erfüllung der das Pflegepersonal betreffenden Anforderungen heimspezifisch, d.h. für jedes Heim gesondert, zu dokumentieren ist. Auch § 11 Abs. 2 HeimG („Ein“ Heim darf nur betrieben werden ...) lässt erkennen, dass die entsprechenden Anforderungen jeweils für ein

konkretes Heim sicherzustellen sind. Nur dies entspricht auch Sinn und Zweck der gesetzlichen Neuregelung, wonach die Aufsicht über die Heime intensiviert, das Eingriffsinstrumentarium der Heimaufsicht verbessert und die Anforderungen an die Zahl der Beschäftigten als wichtigem Qualitätsmerkmal besonders hervorgehoben werden sollten. **Vor allem aber sollen die Aufzeichnungen nach den Motiven des Gesetzgebers „nicht nur Aufschluss geben über den geplanten, sondern über den tatsächlichen Einsatz der Mitarbeiter, d.h. z.B. über die Ist-Besetzung der jeweiligen Schichten.** Nur so ist der Heimaufsichtsbehörde eine Kontrolle darüber möglich, ob das zur Betreuung der Heimbewohnerinnen und -bewohner erforderliche Personal vom Träger tatsächlich bereitgehalten und eingesetzt wird.²

Diesen gesetzlichen Zielen und insbesondere der Sicherung der Einhaltung derselben steht die von der Klägerin in Anspruch genommene Praxis entgegen, durch eine entsprechende arbeitsrechtliche Gestaltung einen „flexiblen Personaleinsatz“ in ihren verschiedenen Heimen zu ermöglichen. Für den Beklagten lässt sich so nämlich nicht mehr ohne weiteres und insbesondere nicht zeitnah überprüfen, ob der dokumentierte mit dem tatsächlichen Personaleinsatz übereinstimmt. Auch der Umfang der im jeweiligen Heim zur Verfügung gestellten Arbeitszeit des Pflegepersonals lässt sich nur bei einer verbindlichen Zuordnung einer Pflegekraft zu einem Heim wirksam nachvollziehen. Eine für eine qualitätvolle Betreuung wichtige Stabilität des betreuenden Personalkörpers und die dementsprechend gebotene Vermeidung einer unangemessenen Personalfluktuations lassen sich jedenfalls mit einem uneingeschränkt flexiblen Personaleinsatz zumindest nicht ohne weiteres in Übereinstimmung bringen. Aus den sich

¹ vgl. Bayr. VGH, Urteil vom 22.10.2008 -12 B 07.383-

² vgl. dazu die Gesetzesbegründung, Bundestags-Drs. 14/5399, A I (S. 15) sowie B I zu § 11 Abs. 2 (S. 27) und § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 (S. 28)

aus §§ 11, 12 und 13 HeimG ergebenden Qualitäts- und Aufzeichnungspflichten folgt daher nach Sinn und Zweck der Regelungen auch die Verpflichtung des Trägers, Arbeitszeit und Dienstort des Pflegepersonals jeweils heimspezifisch festzulegen.³

2. Bei der heimaufsichtlichen Überprüfung vom 05.09.2007 bzw. der nachfolgenden Kontrolle der Arbeitsverträge ist dieser Mangel auch „festgestellt“ worden, wie als solches im Übrigen unstreitig ist.

3. Diesen festgestellten Mangel hat die Klägerin des Weiteren „nicht abgestellt“; sie vertritt vielmehr die - nach den obigen Ausführungen unzutreffende - Auffassung, dass es sich insoweit nicht um einen Mangel handele. Weiterhin wird aus der Formulierung, dass „festgestellte Mängel nicht abgestellt“ worden sind, gefolgert, dass vor der Anordnung eine behördliche Bekanntgabe der festgestellten Mängel an den Heimträger nebst Fristsetzung zur Mängelbeseitigung erfolgen muss. Das ist hier mit dem Schreiben des Beklagten vom 21.09.2007 geschehen. Auch wenn dieses Schreiben als Anhörungsschreiben formuliert ist, so führt es doch die festgestellten Mängel auf und gibt mit der gesetzten Äußerungsfrist

³ vgl. dazu auch Hamburgisches OVG, Beschluss vom 14.08.2003 -4 Bs 422/02-, wonach eine effektive Heimaufsicht auch die Kenntnis über das Ausmaß der Personalfuktuation erfordert; VG Würzburg, Urteil vom 15.01.2008 -W 1 K 07.884-, wonach das Gesetz den Heimaufsichtsbehörden alle notwendigen Mittel an die Hand geben will, die sie brauchen, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu überprüfen; VG Sigmaringen, Urteil vom 31.01.2007 -1 K 473/05-, wonach es Sinn und Zweck des Heimrechts ist, zu gewährleisten, dass zur Betreuung der Bewohner in einem Heim stets eine bestimmte Zahl fachlich geschulter und dementsprechend kompetenter Betreuer anwesend ist; VG Karlsruhe, Urteil vom 21.06.2005 -6 K 2815/04-, wonach die Heimaufsicht bei unzureichender Personalausstattung nicht so lange untätig bleiben muss, bis ein Bewohner zu Schaden gekommen ist

hinreichend Gelegenheit zur Mängelbeseitigung.⁴

4. Die Anordnung, in den Dienst-/Arbeitsverträgen die Arbeitszeit und den Dienstort eindeutig festzulegen, dient außerdem der „Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten“.

Gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 2 HeimG darf ein Heim nämlich 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. Der Sicherung der Einhaltung dieser dem Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflicht dienen u.a. die sich aus § 13 Abs. 1 HeimG ergebenden Aufzeichnungspflichten. Insbesondere muss aus den Aufzeichnungen gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 HeimG neben anderen Daten der Beschäftigten „deren regelmäßige Arbeitszeit“ und „die von ihnen in dem Heim ausgeübte Tätigkeit“ ersichtlich werden, wobei nach Satz 3 der Vorschrift bei mehreren Heimen eines Trägers für jedes Heim gesonderte Aufzeichnungen zu machen sind. Weiterhin unterstreichen § 12 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 4 und 5 die Bedeutung, die der Gesetzgeber der Zahl und der Ausbildung der Betreuungskräfte beimisst.

Die genannten heimrechtlichen Vorschriften tragen mithin die Anordnung des Beklagten, in den Dienst-/Arbeitsverträgen die Arbeitszeit und den Dienstort eindeutig festzulegen .

5. Die in Rede stehende Anordnung ist ferner ermessensfehlerfrei (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG „kann“) ergangen. Insbesondere muss gesehen werden, dass bei vorangegangenen Überprüfungen konkrete Mängel hinsichtlich des Personalein-

⁴ vgl. dazu allgemein VG Berlin, Beschluss vom 07.02.2007 -14 A 102.06- m.w.N.

satzes bzw. dessen Dokumentation festgestellt worden waren, so dass vor dem Hintergrund des öffentlichen Interesses an der Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten mit Blick auf den durch § 114 VwGO vorgegebenen gerichtlichen Prüfungsumfang die Anordnung nicht zu beanstanden ist.

Die streitgegenständliche Anordnung entspricht auch dem aus Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Wegen der konkret festgestellten Mängel bestand ein begründeter Anlass für ein heimaufsichtsrechtliches Einschreiten. Die angefochtene Verfügung ist auch geeignet ein „Verschieben“ des Personals zwischen den verschiedenen Heimen der Klägerin und damit ein Unterlaufen der ihr obliegenden Qualitäts- und Aufzeichnungspflichten zu unterbinden. Ein milderes geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich, nachdem die Klägerin eine freiwillige Umstellung der Arbeitsverträge abgelehnt hat und sich im Übrigen in der mündlichen Verhandlung auch einer gütlichen Einigung auf der Basis einer nur noch halbjährlichen Ausübung ihres Direktionsrechts verschlossen hat.

Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz ist von der Klägerin bereits nicht hinreichend substantiiert vorgetragen worden. Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie das Recht der Klägerin am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG) werden durch die diese ausgestaltenden Regelungen des Heimgesetzes ersichtlich nicht verletzt.

Soweit durch die angefochtene Anordnung möglicherweise auch Rechte der Betroffenen berührt werden – sie müssten einer Änderung ihres jeweiligen Arbeitsvertrags immerhin zustimmen und könnten etwa ihre individuelle Arbeitsplatzsicherheit beeinträchtigt sehen – ist dies nicht Gegenstand des vorliegenden

Verfahrens. Weder sind Beschäftigte vorliegend beteiligt, noch ist die angefochtene Anordnung (auch) diesen gegenüber ergangen. Dies mag Konsequenzen für die Durchsetzbarkeit der Anordnung haben (allerdings dürfte der Klägerin ggf. das Instrument der Änderungskündigung zur Verfügung stehen, so dass hier eine Umsetzung der Anordnung nicht von vornherein unmöglich erscheint). Rechte der Klägerin werden dadurch indes nicht verletzt.

Nach allem war die Klage mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

Ein Fall des § 188 Satz 2 VwGO liegt mangels eines fürsorgebezogenen Charakters der vorliegenden Streitigkeit nicht vor.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

(...)

Rechtsprechungsverweise:

VG Karlsruhe: Besetzung des Nachtschichtpersonals für ein Altenpflegeheim

[VG Karlsruhe, Urt. v. 21.06.05 \(Az. 6 K 2815/04\)](#)



>>> [Pdf. Dokument aufrufen und drucken](#) <<<

VG Sigmaringen: Anforderungen an die quantitative Personalausstattung eines Pflegeheims mit Fachkräften können nicht mit Kostenargumenten ausgehöhlt werden.

[VG Sigmaringen, Urt. v. 31.01.07 \(Az. 1 K 473/05\)](#)



>>> [Pdf. Dokument aufrufen und drucken](#) <<<

© IQB 2009

>>> [Impressum/Haftungsausschluss](#) <<<

Für Anregungen und Kritik ist der Verfasser verbunden.

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

E-mail: webmaster@iqb-info.de