



Nachtbesetzung

in stationären Pflegeeinrichtungen

Hinweise zur personellen Besetzung der Nachtdienste

nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG NRW)

in Einrichtungen der Altenpflege (SGB XI)

1. Ausgangslage

Pflegebedürftige Menschen müssen in der Einrichtung, in der sie wohnen, so gepflegt werden, wie es ihrem Pflege- Betreuungsbedarf entspricht – und zwar unabhängig von der Tageszeit. Auch in der Nacht ist eine angemessene Versorgung unerlässlich. Es müssen ausreichend Pflegefach- und Hilfskräfte anwesend sein, die sich um die Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner kümmern. Die Anforderungen an die Nachtbesetzung sind sehr unterschiedlich und abhängig von der Größe der Einrichtung, ihrer baulichen Struktur und Überschaubarkeit (z.B. bei getrennten Gebäudeteilen oder Wohnbereichen über mehrere Etagen) sowie insbesondere der Struktur der Bewohnerinnen und Bewohner. So besteht beispielsweise ein erhöhter Bedarf bei Menschen mit demenzieller Beeinträchtigung und Nachtaktivität.

Alle Bewohnerinnen und Bewohner können Unterstützungsbedarfe auch in der Nacht haben, auf die reagiert werden muss. Notfälle können gleichzeitig bei mehreren Personen auftreten. Um auf diese Situationen angemessen reagieren zu können, muss ausreichend Fachpersonal vorhanden sein. Der Nachtdienst in stationären Pflegeeinrichtungen birgt bei mangelnder Personalbesetzung die Gefahr von Versorgungslücken für die Bewohnerinnen und Bewohner.

Auch die im Nachtdienst tätigen Pflegekräfte sehen sich häufig mit der Situation allein gelassen und überfordert, wenn sie nicht alle Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner in angemessener Zeit berücksichtigen können.

Die Personalbesetzung in stationären Pflegeeinrichtungen ist insgesamt Bestandteil der Verhandlungen zwischen den Trägern der Einrichtungen und den Pflegekassen. Sie wird derzeit pauschal verhandelt. Das heißt, dass es für die Besetzung in der Nacht keinen gesonderten Schlüssel gibt.

Das Land ist an dem geschilderten Verhandlungsgeschehen nach dem SGB XI nicht beteiligt. Es hat keine direkten Kenntnisse aus den Verhandlungen und kann keine Vorgaben zu den vereinbarten Personalausstattungen machen. Auf Landesebene sollte es nach § 75 Abs. 3 SGB XI Rahmenverträge zwischen den Verbänden von Pflegekassen und Leistungserbringern geben, in denen Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs oder landesweite Personalrichtwerte verbindlich für alle Einrichtungen vereinbart werden. Solche Vereinbarungen existieren für NRW bisher jedoch nicht.

Das Land selbst hat eine Regelungskompetenz hinsichtlich der Personalrichtwerte nur über das Wohn- und Teilhabegesetz (WTG NRW). Dieses Gesetz verzichtet aber bewusst auf eigene Personalschlüssel, sondern verlangt von den Einrichtungen sicherzustellen, dass die Gesamtzahl der Beschäftigten und ihre Qualifikation ausreichen, um den Pflege- bzw. Betreuungsbedarf der Nutzerinnen und Nutzer zu erfüllen. Die Alternative eigener ordnungsrechtlicher Personalschlüssel birgt die Gefahr einer Standardabsenkung. Denn Grundlage des Ordnungsrechts kann rechtlich nur die Gefahrenabwehr sein. Das heißt, ein ordnungsrechtlicher Personalschlüssel wäre so zu bemessen, dass Gefahren für Leib und Leben der Pflegebedürftigen abgewendet werden. Ein solcher festgelegter Minimalstandard birgt unter dem überall herrschenden Kostendruck die Gefahr, dass man sich auch bei den o.g. Verhandlungen auf den Minimalstandard beschränkt. Darüber hinaus führen höhere WTG-Standards bei gleichbleibenden Leistungen fast automatisch zu einer stärkeren Belastung der Betroffenen. Zudem könnte der ungewünschte Effekt eintreten, dass mehr Personal in der Nacht zu weniger Personal am Tag führen könnte. Das will das Land vermeiden und sieht daher im Ordnungsrecht bewusst eine Bezugnahme auf die SGB XI-Vereinbarungen vor.

Schließlich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Situation in jeder Pflegeeinrichtung unterschiedlich ist und sehr stark von der Zahl der pflegebedürftigen Menschen und deren Pflege- und Betreuungsbedarf abhängt. Ein landeseinheitlicher Schlüssel könnte diese Bedarfe nicht angemessen berücksichtigen.

Die WTG-Behörden haben mit den geltenden Regelungen ausreichende Befugnisse, um auf die verschiedensten Situationen individuell und angemessen reagieren zu können. Eine Vorgabe einheitlicher Prüfmaßstäbe birgt auch immer die Gefahr, dass diese als eine Art abschließender Prüfkatalog gehandhabt werden und der wichtige, individuelle Blick darüber hinaus vernachlässigt wird.

Gleichwohl sieht das Land seine Verantwortung, die WTG-Behörden in ihrer Aufgabe als Ordnungsbehörde zu unterstützen. Hiermit werden den WTG-Behörden daher ergänzende Erläuterungen und Auslegungshinweise gegeben, die es den WTG-Behörden noch mehr ermöglichen sollen, eine bessere und aus ordnungsrechtlicher Sicht erforderliche personelle Besetzung der Nachtdienste in stationären Pflegeeinrichtungen einzufordern. Die Erläuterungen und Hinweise beziehen sich dabei konkret vor allem auf Einrichtungen der Altenpflege (SGB XI). Sie können zur

Beurteilung der Nachtdienste in Einrichtungen der Eingliederungshilfe, die von ihrer Struktur her wegen der Bedarfe der betreuten Menschen bzw. der Angebotsform mit stationären Pflegeeinrichtungen vergleichbar sind, jedoch gleichfalls als Maßstab herangezogen werden.

2. Rechtliche Grundlagen

- **§ 21 Abs. 3 Satz 2 und 3 WTG:**

„Darüber hinaus muss jederzeit, auch nachts und an Wochenenden, mindestens eine zur Leistung des *konkreten Betreuungsbedarfes der Nutzerinnen und Nutzer* geeignete Fachkraft anwesend sein. Die zuständige Behörde kann bei entsprechendem Bedarf höhere Anforderungen festlegen.“

- **§ 4 Abs. 3 WTG:**

„Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter von Betreuungsleistungen müssen ein Qualitätsmanagement betreiben, das mindestens umfasst:

1. eine Beschreibung der Qualitätsziele,
2. eine *verbindliche und dokumentierte Festlegung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Maßnahmen* für die Entwicklung und Sicherung von Qualität,
3. ein verbindliches Konzept für die Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten,
4. ein Verfahren zur regelmäßigen Evaluation der Zufriedenheit der Beschäftigten,
5. eine Beschreibung der *Kernprozesse des Betriebes*,
6. eine geeignete Dokumentation der Maßnahmen.“

- **Rechtsprechung**

Die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes von Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) geht davon aus, dass mindestens eine Pflegefachkraft (nicht Pflegekraft) für jeweils 50 Bewohnerinnen und Bewohner im Nachtdienst erforderlich ist (Beschluss des OVG NRW vom 03.07.2009 – 12 A 2630/07). Das OVG NRW hat in seinem Beschluss eine Orientierungshilfe des Landes Baden-Württemberg, die für die Nachtwache einen Wert von 1:50 festsetzte, ohne weitere Auseinandersetzung mit dem Zustandekommen insgesamt als „sachverständige Erkenntnis“ anerkannt. Sie ist daraufhin – obwohl in dem Beschluss, nicht auf die Nachtwachenregelung abgestellt wird – grundsätzlicher Bewertungsmaßstab auch in der praktischen Anwendung durch die WTG-Behörden in NRW geworden.

Das OVG NRW stellt überdies fest, dass „§ 5 Abs. 1 Satz 1 HeimPersV weder den konkreten Einsatz des Pflegefachpersonals noch ein generelles, starres Verhältnis zwischen Pflegefachkräften und Hilfskräften festlegt; vielmehr beschränkt er sich auf die Festlegung einer allgemein gefassten

Mindestanforderung (vgl. § 3 Abs. 2 HeimG), die ihren aktuellen Verpflichtungsgehalt im Einzelnen erst durch die organisatorischen, personellen und sächlichen (insbesondere räumlichen) Gegebenheiten des jeweiligen Heimbetriebs und die durch die individuellen Ressourcen der jeweiligen Heimbewohner bedingten individualisierten Betreuungs- und Pflegeanforderungen erlangt.

Eine generelle starre Verpflichtung, eine Pflegefachkraft in jeder organisatorischen Einheit einzusetzen, folgt aus § 5 Abs. 1 Satz 1 HeimPersV grundsätzlich nicht. Wenn jedoch – wie im vorliegenden Fall - bezogen auf ein bestimmtes Pflegeheim (...) aufgrund der konkreten Größe und Belegung der Wohnbereiche, der zu erbringenden eigenen Pflegeleistungen der Pflegefachkräfte und mit Blick auf die konkreten, individualisierten Betreuungs- und Pflegeanforderungen, eine i.S.d. § 5 Abs. 1 Satz 1 HeimPersV angemessene Beteiligung von Pflegefachkräften an der Wahrnehmung betreuender Tätigkeiten nur durch eine Besetzung der jeweils bestehenden Pflegebereiche mit jeweils einer Pflegefachkraft sichergestellt werden kann, der Heimträger jedoch den insoweit festgestellten Mangel einer personellen Unterbesetzung i.S.d. § 17 Abs. 1 Satz 1 HeimG nicht abstellt, dann kann zur Beseitigung des Verstoßes gegen § 5 Abs. 1 Satz 1 HeimPersV eine Anordnung zum konkreten Einsatz von Pflegefachkräften erfolgen. Ob die Voraussetzungen jeweils gegeben sind, ist jedoch eine Frage des Einzelfalles und einer Verallgemeinerung nicht zugänglich. Dass bei Verstößen gegen die nach dem Heimgesetz erlassenen Verordnungen, also auch bei Nichteinhaltung der Anforderungen des § 5 Abs. 1 HeimPersV, eine Anordnung gegen den Heimträger gerechtfertigt sein kann, ist schon nach der bisherigen Rechtsprechung nicht zweifelhaft gewesen.“

3. Erläuterung und Auslegungshinweise

3.1 Personelle Mindestbesetzung

Gem. § 21 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 WTG muss in Nordrhein-Westfalen jederzeit eine Mindestbesetzung von einer Fachkraft im Nachtdienst zwingend gewährleistet sein. Dabei handelt es sich um die absolute Mindestbesetzung. Die regelmäßige Anwesenheit nur einer Fachkraft im Nachtdienst kann nur in kleinen, überschaubaren Einrichtungen, in der die pflegebedürftigen Menschen einen geringen Pflege- und Betreuungsbedarf in der Nacht haben, als angemessen bewertet werden.

In besonderen Einzelfällen kann die WTG-Behörde laut der Gesetzesbegründung zum WTG in kleineren Einrichtungen unter Berücksichtigung des Pflegebedarfs eine Ausnahme vom Erfordernis einer ständig präsenten Fachkraft zulassen. Dies erscheint vor allem in kleineren Einrichtungen der Eingliederungshilfe denkbar, in denen auch nachts nach dem konkreten Unterstützungsbedarf der betreuten Menschen das Erfordernis einer Fachkraftintervention praktisch ausgeschlossen

werden kann. Hier kann die „Nachtwache“ dann ausnahmsweise auch durch andere Personen erfolgen.

Die tatsächliche individuelle Mindestbesetzung richtet sich nach den konkreten Gegebenheiten in der Einrichtung vor Ort. Die Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter haben sicherzustellen, dass die Gesamtzahl der Beschäftigten und ihre Qualifikation ausreichen, um den Pflege- bzw. Betreuungsbedarf der Nutzerinnen und Nutzer zu erfüllen. Die konkrete Besetzung richtet sich folglich nach der Zahl der pflegebedürftigen Menschen und deren Pflege- und Betreuungsbedarf in der jeweiligen Einrichtung unter Berücksichtigung der Größe der Einrichtung, ihrer baulichen Struktur und Überschaubarkeit. In jedem Einzelfall ist durch ein Betreuungskonzept unter Einbeziehung weiterer Kräfte sicherzustellen, dass Bereiche, die aus baulichen Gründen nicht gleichzeitig von einer Person betreut werden können, so überwacht werden, dass Notsituationen umgehend erkannt und eine Fachkraft schnell hinzugezogen werden kann. Dabei kann das Betreuungskonzept technische Möglichkeiten unter strikter Beachtung der Persönlichkeitsrechte der betreuten Menschen einschließen.

Beispielsweise können getrennte Gebäudeteile oder Wohnbereiche über mehrere Etagen erfordern, dass in jedem Gebäude bzw. in jedem Wohnbereich mindestens eine Person anwesend sein muss. Je nach Intensität des nächtlichen Pflege- und Betreuungsbedarfs kann es sich dabei auch um eine Fachkraft handeln müssen. Somit kann die Mindestbesetzung in der Nacht durchaus höher sein als die gesetzliche Mindestanforderung und die Behörde kann im Bedarfsfall eine entsprechende Anordnung treffen (vgl. Ausführungen des OVG NRW im Beschluss vom 03.07.2009 – 12 A 2630/07).

Eine entsprechende Anordnung der WTG-Behörde bedarf einer sicheren Entscheidungsgrundlage. Voraussetzung ist, dass die für die Beurteilung nach § 21 Abs. 3 WTG erforderlichen Sachverhalte (konkreter individueller Betreuungsbedarf) so erhoben wurden, dass die Entscheidung nach § 21 Abs. 3 WTG (eine oder mehrere Fachkräfte erforderlich) auf einer sicheren Sachverhaltsgrundlage erfolgen kann.

Grundlage für die Entscheidung der WTG-Behörde ist dabei vor allem das Qualitätsmanagement der Einrichtung. Dieses muss u.a. eine verbindliche und dokumentierte Festlegung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Maßnahmen für die Entwicklung und Sicherung von Qualität enthalten und die Kernprozesse des Betriebes beschreiben.

Die Sicherung einer bedarfsgerechten Nacht-Betreuung ist ein Kernprozess im Sinne des § 4 Abs. 3 WTG und als solcher im Rahmen des Qualitätsmanagements ausführlich zu beschreiben. Aus der Aufgabenbeschreibung muss klar hervorgehen, dass die Bedarfe erhoben wurden, wie sie bewertet werden und wie und weshalb der Träger zu der konkret vorgesehenen Nachtwachenbesetzung kommt.

In dem Konzept nach § 4 Abs. 3 WTG muss dabei zudem zum Ausdruck kommen, dass bei der Umsetzung des § 21 Abs. 3 WTG „zur Leistung ...anwesend“ die räumliche Situation der Einrichtung zu berücksichtigen ist (eine Person kann bspw. nicht Bewohnerinnen und Bewohner sowie auftretende Gefahrensituationen wie z.B. ein ausbrechendes Feuer auf unterschiedlichen Etagen oder in verschiedenen Gebäuden gleichzeitig im Auge haben).

Hergeleitet werden kann auch, dass die Personalzuweisung in der Nacht nicht starr sein kann, sondern im Einzelnen auch besondere Gegebenheiten zu berücksichtigen sind, wie z.B. die Begleitung Sterbender.

3.2 Aufgabenwahrnehmung während des Nachtdienstes

§ 21 Abs. 3 WTG schreibt vor, dass in der Nacht mindestens eine zur Leistung des konkreten Betreuungsbedarfes der Nutzerinnen und Nutzer geeignete Fachkraft anwesend sein muss. Vorrangige Aufgabe der Fachkräfte im Nachtdienst ist es, die Pflege und Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner sicherzustellen. Die Übertragung anderweitiger Aufgaben während der Nachtzeit ist im Einzelfall nur zulässig, wenn keine Pflege- oder Betreuungsaufgaben anfallen (wenn tatsächlich alle Bewohnerinnen und Bewohner ruhig schlafen). Dies gilt in gleichem Maße auch für eingesetzte Pflegehilfskräfte. Aus der Aufgabenbeschreibung nach § 4 Abs. 3 WTG muss daher klar hervorgehen,

- dass den Pflegekräften im Nachtdienst prioritär die Pflege und Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner obliegt und folglich grundsätzlich keine Aufgaben des Tagdienstes übertragen werden dürfen (bzw. dass dies automatisch zu einem höheren Personalbedarf in der Nacht führt),
- dass in keinem Fall bewohnerbezogene Aufgaben in die Nacht verlegt werden dürfen, die im Tagesrhythmus der Bewohnerinnen und Bewohner zu dieser Uhrzeit regelmäßig nicht anfallen (z.B. „Wecken um 4.00 Uhr zum Waschen“).

3.3 Pausenzeiten

Es ist die Pflicht der Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter, die Vorschriften für die Gewährung von Pausenzeiten nach dem Arbeitszeitrecht einzuhalten und dies durch angemessene und ausreichende Personalbesetzung sicherzustellen. Auch während der Pausenzeiten ist die Anwesenheit einer Fachkraft grundsätzlich erforderlich. Eine Vertretung durch eine Hilfskraft reicht nach der Gesetzesformulierung nicht aus, was sich aus der Verwendung des Wortes „jederzeit“ in der Gesetzesformulierung ergibt. Ist die Anwesenheit nur einer Fachkraft aufgrund des Pflegebedarfes der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der baulichen Gegebenheiten ausreichend, kann die Einhaltung der Pausenzeiten nach dem Arbeitszeitrecht einen Schichtplan erforderlich machen, der die ständige Anwesenheit einer Fachkraft ermöglicht. Ausnahmen können in Einzelfällen gerechtfertigt sein, wenn das Risiko des Erfordernisses nächtlicher

Fachkraftinterventionen gering ist und sichergestellt ist, dass eine Fachkraft in Notsituationen jederzeit hinzugezogen werden kann. Hierbei kann eine bisherige Praxis ohne festgestellte Betreuungsdefizite in die Entscheidung einbezogen werden.

Die Vertretungsregelungen und Pausenzeiten müssen ausdrücklich festgelegt sein und aus der Aufgabenbeschreibung nach § 4 Abs. 3 WTG klar hervorgehen. Die WTG-Behörden können dies im Rahmen ihrer Anordnungsbefugnisse durchsetzen. Zur Einhaltung der arbeitsschutzrechtlichen Vorgaben kann die WTG-Behörde den Betrieblichen Arbeitsschutz der zuständigen Bezirksregierung hinzuziehen.

3.4 Prüfung zu Nachtzeiten

Gem. § 14 Abs. 2 WTG können die Prüfungen der WTG-Behörden unangemeldet und zu jeder Zeit erfolgen. Prüfungen zur Nachtzeit sind nur zulässig, wenn und soweit das Überwachungsziel zu anderen Zeiten nicht erreicht werden kann. Sie können notwendig sein, wenn der WTG-Behörde die Vorgaben für die Nachtbesetzung aus den Unterlagen zum Qualitätsmanagement unzureichend erscheinen oder der Verdacht besteht, dass die Vorgaben zur Nachtbesetzung nicht umgesetzt werden und daher eine Gefahr für die Bewohnerinnen und Bewohner bestehen könnte.

Der Prüfaufwand sollte bei Prüfungen zur Nachtzeit insbesondere mit Rücksicht auf die Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner sowie die im Nachtdienst in der Einrichtung beschäftigten Pflegekräfte auf das notwendige Maß beschränkt werden. Eine Prüfung zur Nachtzeit dürfte sich vor allem darauf beschränken, den Status quo der Nachtbesetzung sowie die anfallenden Aufgaben beobachtend zu dokumentieren, um auf dieser Grundlage den tatsächlichen Bedarf besser bewerten zu können.

3.5 Anordnungsbefugnis der WTG-Behörde

Die WTG-Behörden sind nach §§ 11 Abs. 1, 15 Abs. 1 WTG verpflichtet, die Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter zu beraten. Sie sind darüber hinaus gem. § 15 WTG befugt, entsprechende Anordnungen in eigenem Ermessen zu erlassen, die zur Beseitigung einer eingetretenen oder Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner und zur Durchsetzung der den Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbietern obliegenden Pflichten erforderlich sind. Die Anordnungsbefugnis erstreckt sich sowohl auf die Betreibung des Qualitätsmanagements mit all ihren Bestandteilen als auch auf Sicherstellung und Herbeiführung einer angemessenen Besetzung des Nachtdienstes, sofern sie dies aus ordnungsrechtlicher Sicht für erforderlich halten.