

Mitteilung des Senats vom 9. November 2004

Heimgesetz

Die Fraktionen der CDU und der SPD haben unter Drucksache 16/393 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung

Der Anteil älterer Menschen, die in Wohn- und Pflegeheimen leben, nahm in den letzten Jahren aufgrund demographischer und gesellschaftlicher Entwicklungen zu. Heimbewohner befinden sich in einer besonderen Lebenssituation. Sie vertrauen sich umfassend einer Organisation an, die Unterkunft, Pflege und Betreuung sicherstellt. Heimbewohner bedürfen daher des besonderen Schutzes. Das Heimgesetz benennt ordnungspolitische Vorgaben für den Betrieb von Heimen mit dem Ziel der Wahrung der Würde und der Interessen und Bedürfnisse von Menschen, die in Heimen leben. Pflegeheime, die einen Versorgungsvertrag mit den Pflegekassen schließen, müssen zusätzlich den Qualitätsanforderungen entsprechen, die sich aus dem Sozialgesetzbuch XI ergeben.

Die Praxis der externen Prüfungen, denen Heime durch diese Gesetze unterliegen, hat sich im Land Bremen bewährt. Mindestens seit Novellierung des Heimgesetzes und entsprechender Veränderungen im SGB XI kooperieren die Pflegekassen, der MDK (Medizinischer Dienst der Krankenkassen) und die Heimaufsicht mit dem Ziel, möglichst unnötige Belastungen für Heimbetreiber und Heimmitarbeiter zu vermeiden. Dies geschieht auch durch Informationen über Prüftermine und Koordinierung der Überwachungen. Seit der gesetzlich normierten Zusammenarbeit haben sich bei den großen Bremer Heimträgern Klagen über Doppelprüfungen, die sich auf diese beiden externen Prüfinstanzen beziehen, deutlich reduziert. Die Beratungen und Überwachungen durch die Heimaufsicht und den MDK werden auch als hilfreiche Außenperspektive und kritisches Korrektiv bestehender Praxis wahrgenommen.

1. Wie beurteilt der Senat die Schätzung des Instituts für Gerontologie an der Universität Dortmund (Expertise von Mai 2003), dass es mehr als 980 Rechtsvorschriften für Alten- und Pflegeheime gibt?

Die in der Kurzexpertise wiedergegebene Übersicht zur Anzahl der Rechtsvorschriften für Alten- und Pflegeheime basiert auf einer Veröffentlichung von Prof. Dr. Thomas Klie. Der Autor addiert nicht die Anzahl relevanter Gesetze, sondern einzelne Artikel, Paragraphen, Absätze und Unterpunkte. Die Rechtsvorschriften reichen vom Staatsrecht, dem allgemeinen Verwaltungsrecht, über das Haftungsrecht, Sozialrecht, Berufsrecht bis zum Europarecht. Daher erklärt sich die hohe Zahl der Rechtsvorschriften. Nur ein geringer Teil der relevanten Paragraphen ergibt sich aus dem Heimrecht.

2. Durch welche Dienste, Einrichtungen und Aufsichten werden in der Freien Hansestadt Bremen Qualitätsprüfungen und Kontrollen in Heimen durchgeführt?
 - a) In welchem zeitlichen Ablauf finden diese statt?

b) Welche Kriterien und Inhalte werden von welchem Dienst jeweils geprüft?

Qualitätsprüfungen für Heime obliegen der Heimaufsicht in Kooperation mit dem Gesundheitsamt. Der Medizinische Dienst der Krankenkassen prüft Pflegeheime. Andere Prüfinstanzen begrenzen die Kontrollen auf spezielle Aspekte der Ausstattung oder Arbeitsbedingungen in Heimen. In der folgenden Übersicht werden externe Prüfinstanzen für Heime dargestellt. Die Tabelle gibt Auskunft über den Prüfauftrag und macht Angaben zur Häufigkeit der Prüfungen.

Heimspezifische Prüfungen

Prüfinstanz	Rechtsgrundlage	Prüfkriterien	Zeitliche Prüffolge
Heimaufsicht	Heimgesetz und die Verordnungen (Heimmitwirkungs-VO, HeimmindestbauVO, HeimpersonalVO)	Gepüft werden alle Anforderungen an den Betrieb von Heimen für Erwachsene, die sich aus dem HeimG und den entsprechenden Verordnungen ergeben.	Anlassbezogene Prüfungen sind jederzeit auch unangemeldet möglich. Die Heimaufsicht ist gehalten, alle Einrichtungen jährlich zu überwachen.
Medizinischer Dienst der Krankenkassen	SGB XI und Qualitätsvereinbarung nach § 80	Der MDK überprüft die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität von Pflegeheimen.	Anlassbezogene Prüfungen sind jederzeit auch unangemeldet möglich. Der MDK prüft darüber hinaus nach Stichproben und durch Wiederholungen nach Fristablauf.
Gesundheitsamt	<ul style="list-style-type: none"> • HeimG und VO zur Aufbewahrung und Verabreichung von Arzneimitteln in Heimen • BremÖGDG • HeimG und Infektionsschutzgesetz 	Grundsätze für den Umgang mit Arzneimitteln und deren Dokumentation. Grundsätzliche, pflegerelevante Aspekte (Ernährung, Tagesstruktur etc.) Anforderungen an Hygiene	Überprüfungen finden in Kooperation mit der Heimaufsicht statt. Anlassbezogene Prüfungen (auch unangemeldet) sind jederzeit möglich. Dabei enge Kooperation mit dem MDK.

Ergänzende Prüfungen

Lebensmittelüberwachung	Lebensmittelüberwachungsgesetz	Hygienische Anforderungen an die Aufbewahrung und Zubereitung von Speisen	Die Überwachungen finden jährlich statt
Bauordnungsamt	Baugesetzbuch und VO	Bauliche Anforderungen an Gebäude und Einrichtungen von Heimen	Überprüfung bei Neubauten und wesentlichen baulichen Veränderungen
Feuerwehr	BrandschutzVO	Vorbeugender Brandschutz	Neu- und Umbauten
Gewerbeaufsichtsamt	Arbeits- und Verbraucherschutzvorschriften	Arbeits-, Gesundheitsschutz, Emissionsschutz, Verbraucherschutzbestimmungen	Anlassbezogen, Sonderaktionen
Berufsgenossenschaft	SGB VII	Gepüft werden Arbeitsmittel, -abläufe und Schutzausrüstungen zur Abwendung von Gefahren	Nicht vorgegeben

3. Wie beurteilt der Senat die überschneidenden Prüfungskompetenzen mit unterschiedlichen Prüfungsschemata, und inwieweit hält der Senat einen einheitlichen Prüfkatalog für alle Prüfer zur Entlastung der Heimmitarbeiter für notwendig?

Die Heimaufsicht überwacht alle Heime für Erwachsene. Hierzu gehören neben den Pflegeheimen Altenheime, Wohnheime und Heime für behinderte Menschen unabhängig davon, ob in ihnen pflegebedürftige Menschen aufgenommen werden. Der Medizinische Dienst der Krankenkassen überprüft ausschließlich Pflegeheime.

Die Prüffrequenz der Heimaufsicht ist deutlich höher als die des MDK. Bei anlassbezogenen Prüfungen finden bei erheblichen Mängeln wechselseitige Informationen und Absprachen über das Vorgehen statt.

Beide Prüfinstanzen sind für vollstationäre Pflegeeinrichtungen zuständig. Sie sind nach § 20 Heimgesetz (HeimG) zu einer engen Zusammenarbeit und der

Bildung von Arbeitsgemeinschaften verpflichtet. Dies schließt die gegenseitige Information sowie Terminabsprachen über gemeinsame oder arbeitsteilige Überprüfungen der Heime ein. Eine entsprechende Verpflichtung ergibt sich für den MDK aus § 117 Elftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI).

In Bremen wurde frühzeitig eine Arbeitsgemeinschaft eingerichtet, in der die Heimaufsicht, das Gesundheitsamt, die Pflegekassen und der MDK die Prüfverfahren sowie die Überwachungen abstimmen. Hier werden prüfrelevante Themen und Grundsatzpositionen bearbeitet, die in die jeweiligen Prüfverfahren einfließen. Die vereinbarten Regelungen haben deutlich zu einem arbeitsteiligen Vorgehen und zu einer Harmonisierung der Prüfpraktiken und damit auch zu einer Entlastung der Heimmitarbeiterinnen und -mitarbeiter beigetragen. Die Einbindung weiterer Prüfinstanzen in eine Kooperation hat wegen der spezifischen und anlassbezogenen Überprüfungen wenig Aussicht auf Erfolg und würde den Abstimmungsbedarf unter den Prüfinstanzen erheblich erhöhen.

4. Wie bewertet der Senat die Schlussfolgerung der genannten Dortmunder Expertise, dass das Heimgesetz und das Pflegequalitätssicherungsgesetz in den Heimen zu unnötiger Bürokratie führen?

Die Expertise kommt nicht zu der Schlussfolgerung, dass das Heimgesetz und das Pflege-Qualitätssicherungsgesetz zu unnötiger Bürokratie führen. In der Expertise werden Meinungen aus Literatur- und Internetrecherchen wiedergegeben. Dazu wird vermerkt (S. 13), dass die Kritik der genannten Gesetze eher pauschal bleibt. Festgestellt wird: „Allen genannten Entbürokratisierungspotentialen ist gemeinsam, dass sie auf subjektiven Einschätzungen beruhen. Je nach Standpunkt und Interessenlage kann der gleiche Sachverhalt unterschiedlich bewertet und mit unterschiedlichen Konsequenzen bedacht werden“ (S. 26). „Die angespannte Versorgungssituation sowie die stärkere Verrechtlichung dürften Gründe dafür sein, dass Entbürokratisierungspotentiale emotional und als ‚heißes Eisen‘ in der Praxis diskutiert werden“ (S. 24).

Ein Ansatzpunkt wird sein, die Kritik an den Gesetzen und die Kritik an deren Umsetzung zu differenzieren. So wird z. B. wiederkehrend die zeitintensive Dokumentation der Pflegeleistungen kritisiert. Andererseits ist die Pflegedokumentation ein unverzichtbares Instrument für die zielgerichtete und fachlich angemessene Planung und Durchführung von Pflege. Der dafür notwendige Zeitaufwand kann durch die Nutzung geeigneter Pflegedokumentationstechniken und die Einweisung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erheblich reduziert werden.

Die Expertise kommt im Ergebnis zu allgemeinen und speziellen Empfehlungen, die die Gesetze und deren Auswirkungen auf die Heime betreffen. Inwieweit Empfehlungen auf Bremen bezogen relevant sind, soll im Rahmen von Arbeitsgruppen mit Trägern, Pflegekassen und Gesundheitsamt geprüft werden, wohin Vorschläge zum Abbau unnötiger Bürokratie ausdrücklich unterstützt werden.

5. Wie hat sich nach Auffassung des Senats die Einrichtung des Heimbeirates bewährt, und wie sind die Erfahrungen in Bremen mit der Mitwirkung der Heimbewohner, z. B. durch Akteneinsicht, um die Interessen der Bewohner zu vertreten?

Die Einrichtung des Heimbeirates als Interessenvertretungsorgan der Bewohnerinnen und Bewohner sowie als vermittelnde Instanz zwischen Heimleitung/Heimträger und Bewohnern hat sich grundsätzlich bewährt.

In Informationsveranstaltungen, die die Heimaufsicht zurzeit für alle Bremer Heimbeiräte veranstaltet, wurden zahlreiche Beispiele dafür dargestellt, wie Heimbeiräte Wünsche und Interessen der Bewohner an den Heimträger transportieren, sich über strittige Aspekte des Heimbetriebs auseinandersetzen und dabei in vielen Fällen zu Lösungen kommen. Bei Bedarf werden sie von der Heimaufsicht beratend unterstützt.

Die in der Heimmitwirkungsverordnung eingeräumte Möglichkeit der Einsicht in Geschäftsunterlagen des Trägers wird in unterschiedlichem Ausmaß genutzt. Dies hängt vom jeweiligen Konfliktpotenzial, aber auch von den Kompetenzen des Heimbeirates ab. Der Heimbeirat kann sich dabei auf unterschied-

liche Weise unterstützen lassen: durch die Heimaufsicht, andere Fachleute, die er beratend hinzuziehen kann, sowie durch externe Mitglieder im Heimbeirat.

6. Inwieweit hat der Senat Vorsorge dafür getroffen, dass in Fällen in denen Heimbewohner aufgrund ihrer eigenen Pflegebedürftigkeit und mangelnder Hilfe durch Verwandte ihre Interessen nicht wirksam vertreten können, diese durch den Heimbeirat vertreten werden können?

In vielen Heimen können die Bewohner aufgrund eigener Pflegebedürftigkeit oder Behinderung keinen Heimbeirat bilden. Die neue Heimmitwirkungsverordnung bietet die Möglichkeit, dass auch nicht im Heim lebende Vertrauenspersonen, die nicht Angehörige sein müssen, in den Heimbeirat gewählt werden können.

Die Heimaufsicht Bremen hat in Zusammenarbeit mit der Seniorenvertretung der Stadtgemeinde Bremen eine Gruppe von Ehrenamtlichen aufgebaut, die u. a. dafür zur Verfügung stehen, als externe Vertrauenspersonen für Heimbeiräte zu kandidieren. Die Mitglieder dieser Gruppe wurden in einer Schulungsveranstaltung auf diese Aufgabe vorbereitet und werden durch regelmäßige Veranstaltungen beratend unterstützt.

Neben der Möglichkeit, als externe Mitglieder in den Heimbeirat gewählt zu werden, sind Mitglieder dieser Gruppe auch als beratende Unterstützer in Heimen eingesetzt, in denen der Heimbeirat die Aufgaben allein nicht wahrnehmen kann.

Nach dem Motto „so viel Hilfe wie nötig und so wenig Einflussnahme wie möglich“ kann so eine sehr differenzierte und abgestufte Hilfe angeboten werden, die die jeweils erforderliche Unterstützung bietet, ohne die Heimbewohner in ihrer Souveränität unnötig einzuschränken.

Die Zahl der eigenständigen Heimbeiräte konnte durch diese Maßnahme deutlich erhöht werden.

In Heimen, in denen auch mit dieser Unterstützung kein Heimbeirat gebildet werden kann, wird, wie es die Heimmitwirkungsverordnung vorsieht, von der Heimaufsicht ein Heimförsprecher eingesetzt. Aus der Gruppe der Ehrenamtlichen konnten qualifizierte Personen für den Einsatz als Heimförsprecher gewonnen werden.

7. Inwieweit werden nach Auffassung des Senats in der Freien Hansestadt Bremen durch das Heimgesetz die besonderen Belange behinderter Menschen in ausreichender Weise berücksichtigt?

Die besonderen Belange behinderter Menschen finden in dem Heimgesetz, der HeimMindestbauVerordnung sowie der HeimPersonalVerordnung durch Klauseln Berücksichtigung. Jeweils sind die besonderen Bedürfnisse, die sich aus einer Behinderung ergeben, zu berücksichtigen. Bei der Anwendung des Heimgesetzes kooperiert die Bremer Heimaufsicht mit dem zuständigen Fachreferat.

8. Welche Kenntnisse hat der Senat über die Ergebnisse des „Runden Tisches Pflege“ und dessen Arbeitsgruppe Entbürokratisierung des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend in Berlin?

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Entbürokratisierung des „Runden Tisches Pflege“ sollen im Sommer/Herbst des nächsten Jahres vorliegen. Mit ersten Zwischenergebnissen wird nicht vor Ende diesen Jahres gerechnet. Geplant ist, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im März nächsten Jahres zu einem Plenum zur Diskussion der Zwischenergebnisse einlädt.