

Mitteilung des Senats vom 14. Januar 2020

Arbeitsfähigkeit der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht (WoBeA) – Gewährleistung der gesetzlichen Regelprüfungen

Die Fraktion der CDU hat unter Drucksache 20/152 eine Kleine Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

1. Wie viele Personen arbeiten aktuell in der WoBeA mit welchem Stundenumfang? Wie viele der Beschäftigten sind aktuell wegen Elternzeit, Langzeiterkrankung oder ähnliches dauerhaft nicht im Dienst?

In der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht sind mit Stand November 2019 elf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einem Stundenkontingent von 8,49 VZE zuzüglich einer Abschnittsleitung mit 1,0 VZE beschäftigt.

In den letzten Jahren waren zwei Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter der Wohn- und Betreuungsaufsicht mit insgesamt 2,0 VZE über längere Zeitphasen aus gesundheitlichen Gründen nicht im Dienst.

Eine weitere Stelle mit einem Stundenvolumen von 0,7 VZE ist vakant. Das Auswahlverfahren läuft derzeit. Die Stelle wird perspektivisch zum Frühjahr 2020 besetzt werden können.

2. Ist die Leitungsstelle wiederbesetzt? Wenn ja, seit wann und mit welchem Stundenumfang? Wenn nein, warum nicht?

Die Leitung der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht ist seit dem 14. Mai 2018 wiederbesetzt. Das Stundenkontingent für die Leitung wurde zeitgleich von 0,6 VZE auf 1,0 VZE erhöht.

3. Wie erfolgt in der WoBeA die Aufteilung und Übernahme der anfälligen Arbeit? (Bitte schlüsseln Sie die einzelnen Bereiche und die dazugehörige Mitarbeiterzahl und Stundenumfänge auf.)

Jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter betreut Einrichtungen in Alleinständigkeit entsprechend dem vorhandenen Stundenvolumen. Die Gewichtung bei der Verteilung von Zuständigkeiten für Einrichtungen erfolgt nach einem Faktorensystem, welches je nach Bearbeitungsaufwand mit einer Punktebewertung versehen wird.

Beispiele für eine Punktebewertung sind:

- erfahrungsgemäß überdurchschnittlicher Prüfaufwand zur Mängelbeseitigung,
- Bewohnerzahlen über 100,
- überdurchschnittliche Beschwerdebildung und überdurchschnittlicher Prüfaufwand zur Mängelbeseitigung (zum Beispiel durch Anordnungen),

- besonders massive, über längere Zeit zu bearbeitende Mängel (zum Beispiel bei drohenden Schließungen).

Zudem verantwortet jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter einen fachlichen individuellen Schwerpunkt, um den vielfältigen inhaltlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Fachliche Schwerpunkte sind:

- technische Prozessbegleitung und Anwendungen,
- Eingliederungshilfe, Betreuungsrecht,
- Zuordnung von Einrichtungen,
- Personal,
- Pflege,
- Gewalt in der Pflege,
- Heimmitwirkung,
- Freiheitsentziehende Maßnahmen,
- Wohnbetreuungs- und Vertragsgesetz,
- Bundesfachausschuss für Heimaufsichten,
- Bauverordnung.

Die Schwerpunktausrichtung dient der fachlichen Unterstützung des gesamten Abschnittes bei Fragestellungen, internen Schulungsbedarfen und der Weiterentwicklung von qualitativen Anforderungen in der Pflegelandschaft.

Zusätzlich beteiligt sich jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter an der Einarbeitung von neuen Kolleginnen und Kollegen.

4. Werden die sogenannten Regelprüfungen durch alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchgeführt? Wenn nicht, wie viele Personen mit welchem Stundenumfang sind mit den Regelprüfungen beauftragt?

Regelprüfungen werden im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Einrichtungen durch alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchgeführt.

5. In wie vielen Einrichtungen hätte die WoBeA in den Jahren 2017 und 2018 Regelprüfungen durchführen müssen, und wie viele wurden tatsächlich durchgeführt? Wie viele Regelprüfungen wurden für das laufende Jahr 2019 bis zum Stichtag 15. November 2019 durchgeführt? (Bitte schlüsseln Sie diese nach Altenpflege- und Behinderteneinrichtungen auf.)
8. Wie viele anlassbezogene Kontrollen und Beratungen wurden in den Jahren 2017 und 2018 sowie im laufenden Jahr 2019 durchgeführt? (Bitte schlüsseln Sie die Daten nach Jahren und Stadtteilen auf.) Wie hoch war der zeitliche Anteil der Beratungen am Gesamtaufwand der vorgenommenen Prüfungen?

Die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht befindet sich mittlerweile seit mehreren Jahren in einer schwierigen Arbeitssituation vor allem bedingt durch steigendes Arbeitsaufkommen, auf das entsprechend mit Personalaufstockungen reagiert wurde. Die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht arbeitet deshalb seit 2017 auf der Grundlage einer Prioritätenliste.

Es besteht ein erhöhtes Arbeitsaufkommen durch:

- eine wachsende Zahl von sogenannten Wohn- und Unterstützungsangeboten, insbesondere Tagespflegen, über die die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht die staatliche Aufsicht ist;

- Veränderungen in der Trägerlandschaft und eine abnehmende Kooperationsbereitschaft der Einrichtungen – dies bedingt eine intensivere und ausdauerndere Kontrolle der Einrichtungen und zunehmend zeitintensive juristische Auseinandersetzungen;
- Personal- und Fachkraftmangel in Pflegeeinrichtungen, der einen höheren Arbeitsaufwand (Anordnungen) für die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht mit sich bringt;
- eine steigende Anzahl an Beschwerden und Hinweisen auf in zunehmenden Maße gravierende Pflege- und Betreuungsmängel, die eine entsprechende Beratung und zunehmend auch Sanktionierung nach sich ziehen;
- die Notwendigkeit, aufgrund verstärkt auftretender gravierender Pflegemängel eine gemeinsame Beschwerdeprüfung mit zwei Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht durchzuführen, von der mindestens eine Person eine Pflegefachkraft ist;
- die Umsetzung des Ende 2017 novellierten Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes (BremWoBeG), welches weitere Aufgaben und Befugnisse für die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht vorsieht.

Ziel des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes ist, die Nutzerinnen und Nutzer von unterstützenden Wohnformen bei der Wahrnehmung ihrer Interessen und Bedürfnisse zu unterstützen und sie vor Benachteiligungen zu schützen (§ 1 Absatz 1 BremWoBeG). Hierfür führt die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht jährlich wiederkehrende Prüfungen (Regelprüfungen) und anlassbezogene Prüfungen durch (§ 28 Absatz 1 BremWoBeG). Vor dem Hintergrund der geschilderten Situation liegt der Schwerpunkt der Prüftätigkeit der WBA deutlich bei den anlassbezogenen Beschwerden. Diese sind häufig sehr aufwendig und zeitintensiv. Aufgrund der komplexen Beschwerdelagen ist es zudem zwingend erforderlich, Einrichtungen zu zweit aufzusuchen.

Anzahl der Regelprüfungen:

In 2017 hätten folgende Regelprüfungen erfolgen müssen:

- 101 in stationären Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen,
- 66 in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung,
- 24 in Einrichtungen für psychisch Erkrankte und Suchtkranke.

In 2017 wurden insgesamt acht Regelprüfungen durchgeführt; es handelte sich hierbei um erweiterte Anlassprüfungen.

In 2018 hätten folgende Regelprüfungen erfolgen müssen:

- 99 in stationären Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen,
- 66 in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung,
- 24 in Einrichtungen für psychisch Erkrankte und Suchtkranke.

In 2018 wurden insgesamt vier Regelprüfungen durchgeführt; es handelte sich um erweiterte Anlassprüfungen.

2019 hätten folgende Regelprüfungen erfolgen müssen:

- 100 in stationären Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen,
- 66 in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung,
- 24 in Einrichtungen für psychisch Erkrankte und Suchtkranke.

In 2019 wurden insgesamt zwei Regelprüfungen durchgeführt. Weitere reguläre Regelprüfungen sind in 2019 nicht erfolgt.

Hinzu kommen gut 200 weitere Wohnformen wie Tagespflegeeinrichtungen, anbieterverantwortete Wohngemeinschaften und mobile Unterstützungsdienste, die in Wohnformen ambulante Leistungen erbringen, die alle anlassbezogen überprüft werden. Dies erfolgt immer dann, wenn Beschwerden vorliegen.

Anzahl der anlassbezogenen Prüfungen:

Die Anzahl der anlassbezogenen Prüfungen lässt sich mit den zentral erfassten Daten der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht nur landesweit und nicht aufgegliedert nach Stadtteilen feststellen.

In 2017 erfolgten 210 anlassbezogene Prüfungen (Anlassprüfungen) und ebenso viele Beratungen zur Abstellung festgestellter oder drohender Mängel.

2018 fanden 218 Anlassprüfungen und in jeder dieser Prüfungen eine Beratung bei Mängeln statt. In 60 Fällen wurden zudem Anordnungen erteilt.

Bis zum 31. Oktober 2019 wurden 220 Anlassprüfungen durchgeführt.

Der zeitliche Anteil der Beratungen am Gesamtaufwand der vorgenommenen Prüfungen wird statistisch nicht erfasst. Der Beratungsaufwand orientiert sich an der Schwere des Mangels, an der vorgefundenen Situation vor Ort und der Kooperationsbereitschaft der Träger. Prüfungs- und Beratungsprozess gehen ineinander über.

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht in den letzten Jahren bedingt durch anlassbezogene Beschwerden in 75 Prozent der stationären Pflege- und Behinderteneinrichtungen prüfend vor Ort gewesen ist.

6. Wurden bei allen vorgenommenen Regelprüfungen in den Jahren 2017 und 2018 sowie im laufenden Jahr 2019 regelhaft alle für eine solche Prüfung gesetzlich vorgeschriebenen Einzelpunkte abgearbeitet?

Bei den durchgeführten Regelprüfungen in 2017, 2018 und 2019 sind die gesetzlichen Prüfanforderungen des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes gemäß §§ 12 bis 24 BremWoBeG erfüllt worden.

Im Übrigen wird aus der Antwort des Senats zu Frage 1.3 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU vom 13. September 2016 zur Arbeit der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht/Drucksache 19/775 zitiert und auf diese verwiesen:

„In den jährlich wiederkehrenden Prüfungen (Regelprüfungen) werden Struktur-, Prozess- und die Ergebnisqualität der Einrichtung überprüft. Die Überprüfung der Struktur- und Prozessqualität enthält unter anderem folgende Prüfbereiche: Bewohnerstruktur, Belegung, Personal, Pflege- und Betreuungsplanung, Dokumentation, Durchführung der Pflege und Betreuung, Qualitätssicherung, freiheitsentziehende Maßnahmen, Betreuung dementer Bewohner und Mitwirkung der Bewohner.

Bei Hinweisen auf schlechte Pflege- oder Versorgungszustände bestimmter Bewohnerinnen und Bewohner ist auch eine Begutachtung des Pflege- und Versorgungszustandes einzelner Bewohnerinnen oder Bewohner möglich. Unnötige Eingriffe in die Intimsphäre der Betroffenen sind dabei zu vermeiden. Die WoBeA befragt auch Beschäftigte der Einrichtung und setzt sich mit der Interessenvertretung der Bewohnerinnen und Bewohner in Verbindung.

Leitfragen zur Prüfung sind:

- Wie geht es dem Bewohner beziehungsweise der Bewohnerin?
- Wird die Einrichtung seinen/ihren Unterstützungsbedarfen gerecht?

- Kann der Bewohner beziehungsweise die Bewohnerin seinen/ihren Bedürfnissen und Kompetenzen entsprechend am Leben innerhalb und außerhalb der Einrichtung teilnehmen?
 - Wie ist die Pflegequalität/Versorgungsqualität und die Kundenzufriedenheit?"
7. Wurden Regelprüfungen in verkürzter Form vorgenommen? Wenn ja, zu welchem Anteil an allen Regelprüfungen? Welche gesetzlichen Vorgaben wurden nicht geprüft? (Bitte benennen Sie diese konkreten Einzelpunkte.)
- Die der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht vorliegenden Berichten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MdK) über seine Prüfungen liefern Erkenntnisse über wesentliche Aspekte der Qualität in Pflegeeinrichtungen. Die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht kann und hat in den Jahren 2017 bis 2019 bei ihren Regelprüfungen diese Berichte bei ihrer Entscheidung über Umfang und Tiefe einzelner Prüfungen berücksichtigt. Da die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht die Einhaltung von Mindeststandards in allen Bereichen – nicht nur der Pflege – überprüft, reduzieren sich die Einzelprüfungspunkte nicht.
9. Wie viele Einrichtungen wurden länger als zwei Jahre überhaupt nicht geprüft? (Bitte geben Sie die entsprechenden Zeiträume der nicht geprüften Einrichtungen an.)
- Insgesamt wurden 47 Einrichtungen länger als zwei Jahre weder im Rahmen einer Regelprüfung, noch anlassbezogen geprüft. Bei 33 Einrichtungen handelt es sich um Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen oder um Einrichtungen für Suchtkranke oder psychisch Erkrankte, die seit Jahren beschwerdefrei und im Verhältnis zu Pflegeeinrichtungen personell besser ausgestattet sind.
- Bei den nicht überprüften Pflegeeinrichtungen zeigten die Überprüfungen des MDK keine Mängel. Ebenso waren diese Einrichtungen beschwerdefrei, sodass keine anlassbezogene Prüfung erforderlich war.
10. In wie vielen Altenpflegeeinrichtungen wurden durch die WoBeA bis zum Stichtag 15. November 2019 Belegungsstopps wegen fehlenden Fachpersonals angeordnet? Welche anderen Gründe gibt es für ein solches Vorgehen?
- Gründe für Belegungsstopps oder Belegungsobergrenzen in Einrichtungen sind neben nicht ausreichend vorgehaltenem Personal insbesondere:
- Mängel in der Pflege,
 - strukturelle Mängel oder
 - fehlende Leitungskräfte.
- Bis zum Stichtag 15. November 2019 wurden in 2019 durch die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht insgesamt 18 Belegungsstopps verhängt.
- sieben aufgrund nicht ausreichend vorhandenem Personal,
 - sieben aufgrund nicht ausreichend vorhandenem Personal und vorliegender Pflegemängel,
 - drei aufgrund vorliegender Pflegemängel,
 - eine aufgrund fehlender Leitung (Pflegedienstleitung).
11. Wie hat sich die Anzahl der angeordneten Belegungsstopps in den Jahren 2017 und 2018 entwickelt?
- 2017 ordnete die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht zwölf Belegungsstopps an, darüber hinaus wurden zehn weitere Anordnungen zur Beseitigung festgestellter Mängel erlassen.

2018 ergingen zehn Belegungsstopps durch die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht, in weiteren 60 Anordnungen forderte die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht Maßnahmen zur Beseitigung von Mängeln.

Die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht beobachtet über die Jahre eine kontinuierliche Steigerung von Anordnungen zur Beseitigung von Mängeln. Sie sieht sich dabei im beratenden, insbesondere jedoch im ordnungsrechtlichen Bereich immer stärker ausgeprägten Widrigkeiten mit den Trägern – und hier insbesondere mit europa- beziehungsweise weltweit agierenden Konzernen – ausgesetzt.

Es ist zu beobachten, dass Einrichtungen verstärkt dazu übergehen, trotz ausgesprochener Belegungsstopps durch die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht Anordnungen zuwider zu handeln und weiterhin Bewohnerinnen beziehungsweise Bewohner in den betroffenen Einrichtungen aufzunehmen. Rechtliche Auseinandersetzungen zwischen Behörde und Träger werden dabei offenbar billigend in Kauf genommen.

12. Wie viele Pflegeplätze gibt es aktuell im Land Bremen und wie viele davon unterliegen zurzeit einem Belegungsstopp a) durch die WoBeA und b) eigeninitiativ durch die Einrichtungen?

Mit Stichtag 28. November 2019 liegen zwölf Belegungsstopps für Einrichtungen durch die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht vor.

Die Pflegeplatzanzahl ist dadurch um 391 Bewohnerplätze von insgesamt rund 7 900 reduziert. Diese Zahlen verändern sich durch tagesaktuelle Schwankungen in der Belegung.

Leistungserbringer, die verantwortlich mit ihren Plätzen wirtschaften, bieten flexibel und freiwillig jeweils nur so viele Bewohnerinnenplätze/Bewohnerplätze an, wie durch Pflege und Betreuung mit dem vorhandenen Personal durch die Einrichtung sichergestellt werden können. Eine statistische Erfassung für dieses flexible Verfahren liegt nicht vor. Diese statistisch nicht erfassten Plätze sind dem reduzierten Platzangebot hinzuzurechnen.

Ein Belegungsstopp ist eine Form der Belegungssteuerung. Je nach Kooperationsbereitschaft des Trägers und der Anzahl und Schwere der festgestellten Mängel hat die WBA verschiedene Möglichkeiten, die Belegung in einer Einrichtung zu steuern.

Zu den mildereren Mitteln der Belegungssteuerung gehört die Aufnahmebegrenzung. Hierbei wird festgelegt, wie viele Bewohnerinnen/Bewohner in die Einrichtungen maximal pro Woche einziehen. Bei einer Belegungsobergrenze wird angeordnet, wie viele Plätze maximal belegt werden dürfen.

Der freiwillige Belegungsstopp wird von den Einrichtungen als Möglichkeit gewählt, um einer Anordnung zu entgehen. Auch wenn eine Aufhebung der trägerinitiierten Maßnahmen nur mit Zustimmung der WBA möglich ist, kommen diese Maßnahmen als mildeste Mittel zum Einsatz. Dies geschieht auf der Grundlage des § 32 BremWoBeG „Beratung bei Mängeln“.

Reichen die oben beschriebenen Mittel nicht aus, wird ein Belegungsstopp gemäß § 34 BremWoBeG angeordnet.

13. Gibt es aktuell Engpässe für Pflegebedürftige, die einen Platz in einer Pflegeeinrichtung suchen? Wenn ja, in welcher Größenordnung und in welchen Bereichen?

Zur Beantwortung dieser Frage wurden die Pflegestützpunkte des Landes Bremen um Stellungnahme gebeten.

Gemäß einer Einschätzung des Pflegestützpunktes Bremerhaven kommt es wöchentlich vor, dass Klienten beziehungsweise deren Angehörige gerade im Bereich der Langzeitpflege von Wartelisten auf einen Pflegeplatz berichten.

Nach Einschätzung des Pflegestützpunktes Bremen-Nord ist es im Bereich der Kurzzeitpflege phasenweise schwierig, einen Platz zu bekommen. Meistens liegt es an speziellen Anforderungen an die Plätze wie erhöhtem Betreuungsbedarf aufgrund von Demenz, der Notwendigkeit eines Einzelzimmers aufgrund einer Infektion mit MRSA oder einem Schwergewichtbett.

Nach Einschätzung des Pflegestützpunktes Bremen-Vahr ist das Thema fehlende Plätze durchschnittlich 3 x wöchentlich Gegenstand einer Pflegeberatung. Die Liste der stationären Angebote ist deshalb um Träger aus dem Umland erweitert worden. Bei einem akuten Bedarf muss der Platz genommen werden, der frei ist. Ganz schwierig sei es für Menschen mit ergänzendem Sozialhilfebezug, einen Platz zu finden. Sie werden von den Trägern oft abgewiesen. Ebenso fehlen Plätze im Bereich „Junge Pflege“.

14. Wie viele Auszubildende für die dreijährige Ausbildung in der Altenpflege gibt es aktuell im ersten, zweiten und dritten Ausbildungsjahr?

Mit Stand 1. November 2019 gibt es in der Altenpflegeausbildung

- im ersten Ausbildungsjahr 248 Auszubildende,
- im zweiten Ausbildungsjahr 193 Auszubildende und
- im dritten Ausbildungsjahr 144 Auszubildende.

15. Wie sieht der aktuelle und künftige Bedarf an Pflegepersonal in den Einrichtungen Bremens aus? (Bitte legen Sie entsprechende Zahlen für das laufende Jahr 2019 und für die Jahre 2020 und 2021 vor.)

Ausgehend vom Basisjahr 2015 hat das SOCIUM der Universität Bremen in einem im Auftrag der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erstellten Gesundheitsberufemonitoring für das Land Bremen für die Jahre 2015 bis 2035 mit Stand 15. November 2017 eine steigende Fachkräftelücke in der Altenpflege von 209 in 2019 bis 629 in 2035 prognostiziert.

Eine statistische Erhebung der Bundesagentur für Arbeit – „Fachkräfteengpassanalyse“ wird zweimal jährlich veröffentlicht; die letzten aktuellen Zahlen sind aus Mai 2019. Auf 100 offen gemeldete Stellen in diesen Bereichen kommen danach 19 arbeitslos gemeldete Pflegekräfte, dies entspricht einer Vollbeschäftigung. Die Nachbesetzungszeiten betragen inzwischen 180 Tage.

Gemäß der Personalverordnung zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz ist Personal gemäß den gesetzlichen Mindestanforderungen vorzuhalten. Bei den Personalprüfungen durch die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht wird deutlich, dass fast alle Einrichtungen im stationären Altenpflegebereich Schwierigkeiten bei der Erfüllung dieser Anforderung haben.

16. Wie verlief die Einführung der TopQW? Inwieweit wurden mit Hilfe dieser Fachanwendungssoftware organisatorische Arbeitsabläufe erleichtert und effizienter gestaltet?

In einem ersten Schritt wurde im Sommer 2019 vorrangig eine Anwendung für die elektronische Fallakte, einem Geschäftsgang- und elektronischen Ablagesystem auf Basis des in der Bremischen Verwaltung eingesetzten Dokumentenmanagementsystems (VIS) eingeführt.

Voraussichtlich soll die Fachanwendung TopQW in 2020 für die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht zum Einsatz kommen. Hierzu sind von der

Softwarefirma noch Anforderungen der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht umzusetzen.