

**Schriftlicher Bericht**

**des Ministers für Soziales und Integration**

**zu dem Berichts Antrag der Abg. Marjana Schott (DIE  
LINKE) und Fraktion**

**betreffend Pflegemissstände in stationären Einrichtungen**

**Drucksache 19/5107**

**Den Berichts Antrag beantworte ich im Einvernehmen mit der Hessischen Ministerin der Justiz wie folgt:**

**Frage 1. Welche Prüfungen wurden von der Heimaufsicht in der Seniorenresidenz Hattersheim mit welchem Ergebnis in den Jahren 2015 bis 2017 durchgeführt?**

In dem besagten Zeitraum wurden in der Seniorenresidenz Hattersheim folgende Prüfungen durchgeführt:

Am 13. Januar 2015 fand eine anlassbezogene Prüfung aufgrund einer Beschwerde statt. Die in der Beschwerde genannten Punkte bestätigten sich teilweise. Es wurden Mängel in den Bereichen Personal, Pflegeplanung, Konzeption Freiheitsentziehende Maßnahmen (FEM), Schulungen, Mitwirkung und Hygiene festgestellt. Es erfolgte eine Mängelberatung nach § 15 Abs. 1 Satz 1 HGBP (§ 17 HGBP a.F.).

Am 4. März 2015 und 18. März 2015 fanden jeweils anlassbezogene Prüfungen wegen einer erneuten Beschwerde und zur Prüfung der Mängelbeseitigung statt. Die in der Beschwerde genannten Punkte bestätigen sich teilweise. Die zuvor festgestellten Mängel wurden nicht fristgerecht beseitigt. Da nun teilweise schwerwiegende Mängel in den Bereichen Personal, Medikamente, Schulungen und Mitwirkung auftraten, hat der Betreiber auf Anraten der Betreuungs- und Pflegeaufsicht am 20. März 2015 den Stopp von Neuaufnahmen erklärt (freiwilliger Belegungsstopp).

Am 23. März 2015 fand eine erneute anlassbezogene Prüfung statt. Da die Einrichtung dabei war, die beschriebenen Mängel abzustellen, erfolgte eine erneute Mängelberatung zu den noch offenen Punkten. Ferner wurde mit Datum vom 7. April 2015 ein Anordnungsbescheid nach § 15 Abs. 1 Satz 2 HGBP (§ 18 Abs. 1 HGBP a.F.) mit Festlegung einer Mindestbesetzung der Schichten erlassen.

Am 7. April 2015 erfolgte eine Kontrollprüfung zur Feststellung der Mängelbeseitigung. Mängel zeigten sich nur noch in den Bereichen der Risikoerhebung sowie der Betreuungs- und Pflegeplanung.

Am 21. April 2015 erfolgte eine weitere Kontrollprüfung zur Feststellung der Mängelbeseitigung. Die Mängel waren weitgehend beseitigt. Die Personalanforderungen des Anordnungsbescheides wurden erfüllt, sodass mit der

Einrichtung eine Vereinbarung zur maximalen Belegung von 82 Bewohnerinnen und Bewohnern getroffen wurde.

Am 2. Juni 2015 erfolgte eine weitere Kontrollprüfung zur Feststellung der Mängelbeseitigung. Die verbesserte Situation wurde bestätigt. Zu den Bereichen Infektionsschutz (MRE), soziale Betreuung und freiheitsentziehende Maßnahmen erfolgte am 14. Juli 2015 eine Mängelberatung. Die Personalanforderungen des Anordnungsbescheides wurden weiterhin erfüllt. Am 15. Juli 2015 erfolgte die Anhebung der Belegungsobergrenze auf 95 Bewohnerinnen und Bewohner.

Am 24. September 2015 erfolgte eine anlassbezogene Prüfung aufgrund einer erneuten Beschwerde. Die Beschwerde bestätigte sich nicht. Die Personalanforderungen des Anordnungsbescheides wurden weiterhin erfüllt.

Am 25. November 2015 erfolgte eine anlassbezogene Prüfung aufgrund einer erneuten Beschwerde. Die in der Beschwerde genannten Punkte bestätigten sich nur in einem Punkt (Mahlzeitenversorgung). Es wurden keine Mängel in den Bereichen grundpflegerische Versorgung, Umgang mit Medikamenten, medizinische Behandlungspflege und Personal mehr festgestellt. Die Personalanforderungen des Anordnungsbescheides wurden weiterhin erfüllt.

Am 28. Dezember 2015, 31. August 2016 und 9. November 2016 erfolgten anlassbezogene Prüfungen aufgrund erneuter Beschwerden. Die in den Beschwerden genannten Umstände bestätigten sich nicht. Die Personalanforderungen des Anordnungsbescheides wurden kontinuierlich erfüllt. Ab November 2016 konnte die Einrichtung in Absprache mit der Betreuungs- und Pflegeaufsicht den freiwilligen Belegungsstopp aufheben.

Zusätzlich zu den Prüfungen vor Ort wurden die Dienstpläne der Einrichtung im Jahr 2015 ab Erteilung der Anordnung regelhaft, später stichprobenweise auf die Erfüllung der Anforderungen des Anordnungsbescheides vom 7. April 2015 überprüft. Im Übrigen wurde die Prüftätigkeit generell und die Schwerpunktsetzung eng mit dem Medizinischen Dienst der Pflegekassen (MDK) abgestimmt, der in dem genannten Zeitraum ebenfalls mehrere Prüfungen in der Einrichtung (2. April 2015 / 8. Februar 2016 und 9. Januar 2017) durchgeführt hat.

**Frage 2. Welche Stellungnahmen zu Pflege- und Dokumentationsmängeln wurden von Seiten des Heimes/des Heimträgers MEDIKO abgegeben? Welche Vorwürfe wurden eingeräumt? Welche Vorhaltungen wurden zurückgewiesen?**

Bei den beanstandeten Mängeln - u.a. bei der Pflegeplanung/Pflegedokumentation, Wundversorgung, Umgang mit Arzneimitteln, Hygiene, Umgang mit freiheitsentziehenden Maßnahmen, Sturzprophylaxe, soziale Betreuung - handelt es sich nicht um Vorwürfe, sondern um Feststellungen über die bei der Prüfung beanstandeten Sachverhalte. Diese wurden im Rahmen der jeweiligen Prüfungen mit den beteiligten Vertretern der Einrichtung erörtert. Ursächlich war nach Einschätzung der Betreuungs- und Pflegeaufsicht eine schwierige Personalsituation im Bereich des Pflege- und Betreuungspersonals am Anfang des genannten Zeitraums, die durch eine geringe Anzahl von Fachkräften und eine hohe Personalfuktuation gekennzeichnet war. Der Betreiber zeigte sich von Beginn an kooperativ. Aufgrund der Feststellungen wurden von Seiten des Betreibers jeweils Maßnahmenpläne zur Beseitigung der festgestellten Mängel vorgelegt, die auch im Wesentlichen umgesetzt wurden. In wenigen Fällen wurden Fristverlängerungen eingeräumt.

**Frage 3. Wurden von Seiten des Pflegeheims bzw. des Trägers Maßnahmen ergriffen, um die von den Töchtern der Heimbewohnerinnen gemachten Vorwürfe zu entkräften und Abhilfe zu schaffen?**

Der Betreiber hat durch verbesserten Personaleinsatz, verstärkte Schulung der Mitarbeiter und sonstige organisatorische Veränderungen zielführende Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen. Diese führten während des in Rede stehenden Zeitraums zu einer wesentlichen Verbesserung der Betreuung und Versorgung der Bewohner.

Hierzu wird auch auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

**Frage 4. Inwiefern war die Untersagung des Heimbetriebes bei der Beaufsichtigung in Betracht gezogen worden?**

Die Untersagung des Heimbetriebes nach § 19 HGBP (§ 22 HGBP a. F.) stellt die „ultima ratio“ des Heimrechtes dar. Im Vorfeld einer solchen Maßnahme stehen der Betreuungs- und Pflegeaufsicht mit der Mängelberatung und der Erteilung von Anordnungen (§ 15 HGBP) wirksame Mittel zur Verfügung, um auf die Abstellung bestehender Mängel hinzuwirken. Im vorliegenden Fall kamen diese Mittel zur Anwendung und führten zu einer Verbesserung der Betreuung und Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner und zur Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen.

Der Betreiber verhielt sich kooperativ, ergriff zielführende Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel und hielt gegebene Zusagen zur Mängelbeseitigung ein. Insoweit war es nicht erforderlich, eine Untersagung des Heimbetriebes in Betracht zu ziehen.

**Frage 5. Wie viele Prüfungen erfolgten in den Jahren 2010 bis 2017 in stationären Pflegeeinrichtungen in Hessen mit welchen Ergebnissen? In welchem Zeitraum erfolgten wiederkehrende Prüfungen? Wie viele Prüfungen waren anlassbezogen und aus welchen Gründen? Welche Prüfungen wurden angemeldet, welche unangemeldet durchgeführt?**

Für das Jahr 2017 liegen noch keine statistischen Daten der Betreuungs- und Pflegeaufsicht vor. Im Jahr 2010 erfolgte noch keine differenzierte Erfassung unterschiedlicher Prüfungsarten, so dass eine Differenzierung rückwirkend für das Jahr 2010 nicht möglich ist. Darüber hinaus erfolgt seit 2015 eine differenzierte Erhebung der Prüfungen in stationären Einrichtungen der Altenhilfe (Pflegeeinrichtungen). Die Frage wird daher auf der Grundlage der statistischen Erhebungen aus den Jahren 2011 – 2016 beantwortet. Die Anzahl der Prüfungen ist nachfolgender Aufstellung zu entnehmen.

	Anzahl aller Prüfungen*	Pflegeeinrichtungen	anlassbezogen	davon angemeldet	Regelprüfungen	davon angemeldet
2011	1395		522	53	873	42
2012	1341		667	113	674	75
2013	1381		816	119	565	70
2014	1415		698	167	717	96
2015	1313	991	687	90	304	19
2016	1307	989	646	94	343	54

\*Bis 2014 erfolgte die Erfassung aller durchgeführten Prüfungen in der Alten- und Eingliederungshilfe. Ab 2015 wurden die Prüfungen in Einrichtungen der Eingliederungshilfe gesondert erfasst.

Im Durchschnitt entfielen in den Jahren 2011 – 2016 die festgestellten Mängel auf die Prüfbereiche:

Betreuung und Pflege	33%
Unterkunft/Wohnen	15%
Personal	13%
Persönliche Lebenssituation	12%
Infektionsschutz und Arzneimittel	8%
Essen und Trinken	5%
Recht auf besonderen Schutz	4%
Mitwirkungsrechte und Qualitätsmanagement	10%

Kontrollprüfungen der Mängelbeseitigung richten sich nach den für eine Mängelbeseitigung gesetzten Fristen. Diese reichen von dem auf die Prüfung folgenden Tag (z.B. bei gravierenden Hygienemängeln) bis hin zu einem halben Jahr (z.B. bei baulichen Veränderungen). Die überwiegende Anzahl der anlassbezogenen Prüfungen gründet auf zuvor eingegangenen Beschwerden. Beschwerden im Bereich der Betreuungs- und Pflegequalität werden grundsätzlich unangemeldet überprüft.

Weitere Gründe für anlassbezogene Prüfungen sind z. B. bauliche Prüfungen, bei denen die Anwesenheit von Gesprächspartnern (z.B. Architekten) sichergestellt werden muss. Vereinzelt werden Prüfungen auch dann angemeldet, wenn eine unangemeldete Prüfung eine unzumutbare Belastung der Bewohnerinnen und Bewohner vermuten lässt (z.B. einer Wohneinrichtung für Menschen mit Autismus-Spektrum-Störung und besonders herausforderndem Verhalten).

**Frage 6. Wurden Bußgelder – und wenn ja, in welcher Höhe- durch die Heimaufsicht verhängt?**

Ja, in den Jahren 2010 bis 2017 wurden 22 Bußgelder in einer Gesamthöhe von 64.650,-€ verhängt.

**Frage 7. Wurden Auflagen – und wenn ja, welcher Art – verhängt? In wie vielen Fällen drohte eine Schließung der Einrichtung? In wie vielen Fällen wurde sie durchgeführt?**

In den Jahren 2010 bis 2016 wurden nachfolgende Auflagen erteilt.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anordnungen zur Mängelbeseitigung nach § 15 Abs. 1 Satz 2 HGBP (§ 18 Abs. 1 HGBP a. F.)	13	5	4	8	14	16	20
mit Belegungsstopp	Nicht erfasst	10	6				
Beschäftigungsverbot nach § 18 HGBP (§ 21 HGBP a. F.)	0	0	0	1	3	2	0
Betriebsuntersagung nach § 19 HGBP (§ 22 HGBP a. F.)	0	1	1	1	2	0	2

Statistisch erfasst werden lediglich die tatsächlich verhängten Untersagungen, nicht drohende Betriebsuntersagungen. An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass es sich bei einer Betriebsuntersagung um die „ultima ratio“ des Heimrechtes handelt, da diese erhebliche Auswirkung auf die Lebensqualität der betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner hat. Im Vorfeld einer Untersagung wird, wenn andere ordnungsrechtliche Maßnahmen nicht zur Beseitigung der Mängel geführt haben, in der Regel versucht, auf einen Betreiberwechsel hinzuwirken, wenn die Ursache für die drohende Untersagung in einer mangelnden Kooperationsbereitschaft des Betreibers liegt. Diese Fälle werden nicht statistisch erfasst.

**Frage 8. Welche mitteilungspflichtigen Tatsachen im Sinne des § 10 Abs. 7 Nr. 2 i.V.m. § 11 Nr. 3 HGBP wurden in den Jahren 2015 bis 2017 der Heimaufsicht mitgeteilt?**

In den Jahren 2015 und 2016 wurden nachfolgende Tatsachen i.S. des § 10 Abs. 7 Nr. 2 i.V. mit § 11 Nr. 3 HGBP a. F. den Betreuungs- und Pflegeaufsichten mitgeteilt:

- Unnatürliche Todesfälle,
- Selbsttötungen,
- Misshandlung Betreuungs- und Pflegebedürftiger,

- ungewöhnliche Unfälle,
- vermisste Personen (> 24 h),
- epidemische Infektionskrankheiten,
- freiheitsentziehende Maßnahmen,
- Pflege- und Betreuungsqualität,
- eigenmächtige Anwendung freiheitsentziehender Maßnahmen durch Mitarbeitende,
- Verdacht einer Straftat durch Mitarbeitende, Bewohner, Besucher,
- Feuer in der Einrichtung,
- Wasserschaden,
- defekte Telefon- oder Notrufanlage,
- defekter Aufzug,
- Einleitung eines Insolvenzverfahrens,
- Kündigung des Mietvertrags über die Einrichtung.

**Frage 9. In welchen und wie vielen Fällen wurden erhebliche Personalengpässe in welchem Umfang mitgeteilt? Welche Maßnahmen wurden vom Träger vorgenommen, welche von der Heimaufsicht auferlegt?**

Personalengpässe fallen entweder im Rahmen von anlassbezogenen oder Regelprüfungen auf oder werden im Zuge der verbindlichen Personalmeldungen erkannt. Ein probates Mittel zum Umgang mit Personalengpässen ist ein Belegungsstopp. Oftmals berät die Betreuungs- und Pflegeaufsicht dahingehend, dass der Betreiber im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung bis zur Behebung des Personalengpasses keine weiteren Bewohnerinnen und Bewohner mehr aufnimmt (freiwilliger Belegungsstopp). Sollte hierüber kein Einvernehmen mit dem Betreiber im Zuge der Beratung erzielt werden, kann der Belegungsstopp, ggf. unter Androhung von Zwangsgeldern bei Zuwiderhandlung, angeordnet werden.

**Frage 10. In welchen und wie vielen Fällen wurde der Ausfall der Einrichtungsleitung oder der ständig verantwortlichen Pflegefachkraft mitgeteilt? Welche Maßnahmen wurden vom Träger vorgenommen, welche von der Heimaufsicht auferlegt?**

Nach § 11 Abs. 2 Nr. 1 HGBP (§ 10 Abs. 7 HGBP a.F.) sind stationäre Einrichtungen verpflichtet, den Wechsel von Einrichtungs- oder Pflegedienstleitung der zuständigen Behörde anzuzeigen, damit die Eignung der neuen Leitungsperson nach § 2 Abs. 2 bzw. § 4 Abs. 2 HeimPersV geprüft werden kann. Die Häufigkeit dieser Anzeigen wird statistisch nicht erfasst.

**Frage 11. Welche Hinweise hat die Landesregierung bzw. die Heimaufsicht erhalten, dass Leistungen von stationären Pflegeeinrichtungen bei der Pflege- oder auch Krankenversicherung abgerechnet, aber nicht erbracht wurden?**

Den Pflegekassen ist kein Fall bekannt, in dem die in Frage 11 beschriebene Abrechnungsmanipulation aufgetreten ist.

Die Vergütung der stationären Pflegeleistungen erfolgt aufgrund der gesetzlichen Vorgaben (§ 84 ff. SGB XI) stets in Form von pauschalierten Pflegesätzen.

Gleiches gilt für die Vergütungszuschläge (z.B. für Leistungen gem. § 43b SGB XI) die gemäß § 84 Abs. 8 SGB XI ermittelt und ausschließlich von der Pflegekasse getragen werden. Die vom Gesetzgeber vorgegebene Vergütungsform basiert im Wesentlichen auf der pauschalierten Abgeltung des Versorgungsaufwands, des Unternehmerrisikos sowie der Finanzierung von Löhnen bzw. Gehältern der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Pflegevergütung wird in Form von Tagespflegesätzen vereinbart und bei Aufenthalt des Pflegebedürftigen in der Pflegeeinrichtung fällig.

Ein Abrechnungsbetrug kann dann vorliegen, wenn sich der Pflegebedürftige nicht in der Pflegeeinrichtung aufhält und trotzdem der Pflegesatz berechnet wird. Dies ist jedoch bislang in keinem Fall erfolgt. Zudem sind derartige Vorgänge sehr leicht überprüfbar. Mit den Pflegestärkungsgesetzen PSG II und III wurde der Medizinische Dienst der Krankenversicherung (MDK) ab 1. Januar 2017 beauftragt, neben den Qualitätsprüfungen auch die Abrechnung der Leistungen zu prüfen (§ 114 Abs. 2 Satz 7 SGB XI). Insoweit werden die Abrechnungen nun zusätzlich im Zuge jeder Qualitätsprüfung einer Prüfung unterzogen.

**Frage 12. Welche Hinweise hat die Landesregierung bzw. die Heimaufsicht, dass von hessischen stationären Einrichtungen Leistungen nach §**

**87b SGB XI (Vergütungszuschläge für zusätzliche Betreuung und Aktivierung in stationären Pflegeeinrichtungen) abgerechnet, aber nicht erbracht wurden? Welche Prüfungen gibt es hierzu?**

Den Pflegekassen ist kein Fall bekannt, in dem die in der Frage 12 beschriebene Abrechnungsmanipulation aufgetreten ist. Hierzu wird auch auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

**Frage 13. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung entwickelt, um zu überprüfen, dass eine gewaltfreie und menschenwürdige Pflege in stationären Pflegeeinrichtungen erfolgt? Inwiefern wird die Pflicht zur Schulung überprüft? Was passiert bei nicht stattgefundenen oder nicht ausreichenden Schulungen? Welche Programme hat die Landesregierung entwickelt, um freiheitsentziehende Maßnahmen zu verhindern?**

Mit Verabschiedung des Hessischen Gesetzes über Betreuungs- und Pflegeleistungen im Jahr 2012 und dessen Novellierung zum 1. Januar 2017 hat das Thema „Gewaltprävention“ für Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe einen herausgehobenen Stellenwert erhalten. Die konkrete Ausgestaltung der gesetzlichen Anforderungen erfolgt im Leitfaden für Prüfungen nach § 14 HGBP (§ 16 HGBP a.F.). In Kapitel 2 „Recht auf besonderen Schutz“ wird nach Maßnahmen, auch gegenüber den Beschäftigten, gefragt, die für eine gewaltfreie und menschenwürdige Pflege sorgen. Die zur Überprüfung dieser Frage genannten Kriterien zielen insbesondere auf die Prävention und arbeits- und strafrechtliche Konsequenzen. Im Rahmen der Regelüberprüfungen von Einrichtungen wird überprüft, ob die im HGBP vorgeschriebenen Schulungen zu Hygiene, Umgang mit Medikamenten und zur Vermeidung von freiheitsentziehenden Maßnahmen in der Einrichtung erfolgen. Mit der Novellierung des HGBP wurde die Anforderung an Schulungen zur Gewaltprävention erweitert. Werden die Schulungsanforderungen nicht erfüllt, erfolgt der ordnungsrechtliche Weg: Feststellen eines Mangels, Beratung zur Abstellung des Mangels mit Fristsetzung, bei Nichtabstellen: Anhörung zur Anordnung, Anordnung ggf. mit Zwangsgeldandrohung. Eine mögliche Betriebsuntersagung nach § 19 HGBP wegen nicht durchgeführter Schulungen wird im Sinne einer

Folgenabwägung für die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner ohne vorheriges Ausschöpfen aller ordnungsrechtlichen Interventionen nicht vorgenommen. Seit 2013 bietet das Hessische Ministerium für Soziales und Integration mit der Hessischen Betreuungs- und Pflegeaufsicht und dem Bonifatiushaus Fulda Fortbildungsveranstaltungen zum Thema „Reduzierung der Anwendung freiheitsentziehender Maßnahmen“ an. Um Einrichtungsbetreiber darin zu unterstützen, Gewaltprävention in das eigene Qualitätsmanagement zu implementieren, wurde das „Hessische Curriculum zur Vermeidung freiheitsentziehender Maßnahmen nach dem HGBP“ entwickelt. Für das Jahr 2018 ist geplant, die Veranstaltungsreihe um ein fünftes Modul „Gewaltprävention“ zu erweitern.

**Frage 14. Wie viele Anträge wurden in Hessen in den Jahren 2015 bis 2017 zur Genehmigung von welchen freiheitsentziehenden Maßnahmen in stationären Pflegeeinrichtungen gestellt? Wie viele wurden für welche Zeiträume genehmigt? Wie viele wurden für welche Zeiträume abgelehnt?**

In den Jahren 2015 und 2016 gab es nach Auskunft des Hessischen Ministeriums der Justiz nach dem bundeseinheitlichen Zählblatt für Betreuungsverfahren in Hessen folgende Anordnungen/Genehmigungen oder Ablehnungen unterbringungsähnlicher Maßnahmen nach § 1906 Abs. 4 BGB:

	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Anordnung bzw. Genehmigung einer unterbringungsähnlichen Maßnahme nach § 1906 Abs. 4 BGB	3.330	3.071
Ablehnung einer unterbringungsähnlichen Maßnahme nach § 1906 Abs. 4 BGB	693	648

Die vorstehende Statistik erfasst alle unterbringungsähnlichen Maßnahmen nach § 1906 Abs. 4 BGB und bezieht sich daher nicht allein auf stationäre Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 71 Absatz 2 SGB XI. In welchem Umfang unterbringungsähnliche Maßnahmen allein in solchen stationären

Pflegeeinrichtungen angeordnet wurden, wird statistisch nicht gesondert erfasst. Ebenfalls nicht gesondert erhoben wird der konkrete Inhalt einer unterbringungsähnlichen Maßnahme. Daher können keine Aussagen dazu getroffen werden, um welche Maßnahmen es sich jeweils handelte. Daten über Zeiträume einer unterbringungsähnlichen Maßnahme oder über konkrete Einrichtungen, in denen die Maßnahme vorgenommen wurde, liegen ebenfalls nicht vor.

Für das Geschäftsjahr 2017 liegen die Daten noch nicht vor.

Wiesbaden, 29.08.2017

gez.

Stefan Grüttner

Staatsminister