

A N T R A G

der Abgeordneten Harald Feineis, Dr. Alexander Wolf, Dirk Nockemann, Detlef Ehlebracht, Andrea Oelschläger und Peter Lorkowski (AfD)

Einzelplan 5.0

Betr.: Die Kontrollqualität der Wohn-Pflege-Aufsicht durch realistische Personalbedarfsplanung sichern und den Kontrollumfang im Interesse pflegebedürftiger Menschen erweitern

In § 1 des Hamburgischen Wohnbetreuungsqualitätsgesetzes HmbWBG wird das Ziel formuliert, die Rechte älterer, behinderter oder auf Betreuung angewiesener Menschen in unterschiedlichen Wohn- und Betreuungsformen der Stadt Hamburg zu stärken und eine Pflegequalität sicherzustellen, die die Erhaltung und Förderung der Gesundheit, der Mobilität und der Selbstbestimmung sowie den Schutz vor jedweder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch gewährleistet.

Zur Erreichung dieses Gesetzeszieles wird eine Wohn-Pflege-Aufsicht WPA eingesetzt, um Pflegeeinrichtungen auf die Einhaltung von Qualitätsstandards hin zu kontrollieren. Durch eine Reihe von Parlamentarischen Anfragen¹ wurde indes deutlich, dass die WPA ihrem gesetzlichen Prüfauftrag in der Vergangenheit nicht vollumfänglich nachgekommen ist.

Werden Mißstände im Pflegebereich nicht entdeckt bzw. nicht schnellstmöglich beseitigt, können aus kurativen Fehlern wie der sog. Gefährlichen Pflege² aber auch aus vielen anderen Vernachlässigungs- bzw. Missbrauchstatbeständen gravierende Konsequenzen resultieren – etwa unzumutbare Einschränkungen der Lebensqualität von Betroffenen sowie Beeinträchtigungen ihrer Gesundheit und körperlichen Unversehrtheit bis hin zur Gefährdung des Lebens der in Pflege befindlichen Menschen.

Die AfD-Fraktion begrüßt insofern die Absicht des Senats, die Wohn-Pflege-Aufsicht im Sinne einer effektiveren und gleichzeitig bürgernahen Aufgabenwahrnehmung neu aufzustellen und zu stärken³ und bestehende Defizite in der Auftrags Erfüllung abzubauen.

In einem von der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz in Auftrag gegebenen Gutachten zur Evaluation⁴ sollten fachlich fundierte Grundlagen für nötige Restrukturierungsmaßnahmen erarbeitet werden, um späterhin folgende Vorgaben realisieren zu können:

- Organisations- und Prozessoptimierungen inklusive einer aufgabenbezogenen Personalbedarfsermittlung,
- Ausnutzung von Synergien,

¹ Drs. 21/12826, Drs. 21/12782, Drs. 21/13242

² Gefährliche Pflege ist die Bezeichnung für die unterste Stufe eines Klassifikationsmodells zur Bewertung der Pflegequalität. Als weitere Stufen sind die sichere Pflege, die angemessene Pflege und die optimale Pflege definiert. Gefährliche Pflege ist dadurch gekennzeichnet, dass die pflegebedürftige Person Schaden erleidet.

³ Evaluation und Änderung des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes, Drs. 21/13125.

⁴ Evaluation des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes - Abschlussbericht <https://www.hamburg.de/contentblob/9584028/71a33e69c86f86003678083ca96f1859/data/2017-09-27-bgv-evaluation-wohn-betreuung-gesetz-gutachten.pdf>

21. Wahlperiode

- Eine verbesserte Koordination der WPA-Arbeit mit den Kontrollen des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung Nord (MDK Nord)

Auftragnehmer waren die AGP Sozialforschung im Forschungs- und Innovationsverbund FIVE e.V. sowie die Kienbaum Consultants International GmbH.

Im Gutachten wurden erwartungsgemäß signifikante Organisations- und Prozessmängel offengelegt sowie unzureichende Kommunikationsabläufe der bezirklichen Dienststellen untereinander aber auch im Informationsaustausch zwischen den Bezirksämtern und der Fachbehörde BGV dokumentiert.

Zudem quantifizierten die Gutachter den Personalbedarf für die neu zu schaffenden Organisations- und Prozessformen, relativierten allerdings ihre Einschätzungen mit dem Verweis auf mangelnde Erfahrungswerte bei der Umsetzung der Durchführungsverordnung zum HmbWBG (WBDurchfVO).⁵

Im Hinblick auf die vom Senat aus dem Gutachten abgeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Organisations-, Prozess- und Kommunikationsstrukturen finden einige Optimierungsansätze durchaus die Zustimmung der AfD-Fraktion.

So ist begrüßenswert, dass der Senat der Empfehlung der Evaluatoren, die Dienst- und Fachaufsicht zusammenzulegen und die WPA in der BGV zu zentralisieren, nicht folgt, sondern stattdessen am Prinzip der Trennung von ministeriellen und Durchführungsaufgaben festhält, um den lokalen Bezug weitestgehend aufrecht zu erhalten.

Ebenfalls gut ist u.E. die Einrichtung einer Gemeinsamen Koordinierungsstelle (GKS) zur bezirksübergreifenden Vereinheitlichung der WPA-Prüfungsaktivitäten und zwecks einer gemeinsamen WPA-Steuerung durch die BGV und die Bezirksämter.

Angesichts des weitgefächerten Aufgabenspektrums der WPA und der besonderen Verantwortung für das Wohlergehen und die Gesundheit der in Pflege befindlichen Menschen, die dem Senat durch das HmbWBG obliegt, hält die AfD Fraktion allerdings die Festlegung des Personalbedarfs auf 28,44 VZÄ – gerade auch vor dem Hintergrund der neuen Prüfmethodik - für deutlich zu knapp bemessen.

In der Darstellung des aufgabenbezogenen Personalbedarfs⁶ fällt zweierlei auf: erstens ist ein Teil der ohnehin zu gering veranschlagten 28,44 Vollzeitäquivalente gar nicht für Prüfungen vor Ort vorgesehen, sondern internen Aufgaben zugeordnet. Zweitens beruhen sechs von elf Personalbedarfspositionen nicht auf der validen Methodik des Gutachtens⁷, sondern auf Schätzungen im Hinblick auf „neue Aufgaben“⁸, wodurch die Bedarfsunsicherheit als beachtlich zu bewerten ist.

⁵ „Aufgrund der sehr geringen Erfahrungswerte mit der Durchführungsverordnung (WBDurchfVO) konnte eine valide Bemessung des Soll-Personalbedarfs nur ohne Berücksichtigung der Durchführungsverordnung (...) erfolgen. Diese Berechnung war nötig, da die Durchführungsverordnung zwar zum jetzigen Zeitpunkt bereits in Kraft ist, aber keine vollständige und valide Datenbasis zur Auswirkung der Durchführungsverordnung vorliegt, welche für eine valide externe Bemessung des Stellenbedarfs herangezogen werden kann“. Evaluation des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes - Abschlussbericht S. 130 f.

⁶ Drs. 21/13125, S. 17.

⁷ Evaluation des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes - Abschlussbericht S. 123, Methodisches Vorgehen nach den Richtlinien des Organisationshandbuches des Bundesministeriums des Innern (HOP-BMI), Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, BMI/ Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) April 2016.

⁸ Drs. 21/13125, S. 17 (...) Aufgaben mit geschätzten Bedarfen, die zum Zeitpunkt des Gutachtens nicht wahrgenommen wurden oder zur Umsetzung der Neuorganisation erforderlich sind.

Es ist zu bezweifeln, dass auf der Grundlage der o.g. Personalbemessung alle anlassbezogenen Prüfungen von Pflegeeinrichtungen und zusätzlich alle Kontrolltätigkeiten, die sich aus den bei Regelprüfungen festgestellten Mängeln ergeben, adäquat durch die WPA zu bewältigen sind. Dies umso mehr als dem WPA-Aufgabenkreis zusätzlich noch ebenfalls sehr umfangreiche Beratungstätigkeiten für Kunden, Angehörige und Betreiber von Einrichtungen zuzurechnen sind.

Es ist zu vermuten, dass bei der vom Senat vorgenommenen Personalbedarfsplanung folgende Überlegungen entweder nicht angestellt wurden oder zumindest keine ausreichende Berücksichtigung fanden:

- Es gibt in Hamburg 395 Ambulante Pflegedienste und 152 Vollstationäre Pflegeeinrichtungen,⁹ die u.a. aufgrund des Fachkräftemangels in vielen Fällen schon heute Mühe haben, Pflegestandards im Umgang mit hilfebedürftigen Menschen so umzusetzen, dass die psychische Lebensqualität und das körperliche Wohlergehen der zu Pflegenden stets gewahrt bleiben. Es geht im Rahmen von Prüfungen deshalb nicht mehr darum, einzelne sog. „Schwarze Schafe“ unter den Pflegedienstleistern zu identifizieren, sondern darum, möglichst flächendeckend und mit hoher Kontroll- und auch Beratungsdichte systemisch bedingte Mißstände zu mindern.
- Aufgrund der demographischen Entwicklung¹⁰ ist einerseits mit einer signifikanten Zunahme von anlassbezogenen Prüfungen zu rechnen, weil die Zahl der pflegebedürftigen Menschen rasant zunimmt. Zum anderen wird die Intensität von Regelprüfungen erhöht werden müssen, weil mit der Anzahl der sehr hoch betagten alten Menschen auch die Anzahl der Multi-Morbiditätsfälle kontinuierlich zunimmt. In der mit diesen hohen Pflegegraden verbundenen, sehr fehlerkritischen Behandlungspflege ist die Einhaltung von kurativen Qualitätsstandards noch wichtiger als bei den sog. grund- und sozialpflegerischen Tätigkeiten. Angesichts des bereits erwähnten Fachkräftemangels bestehen in diesem Zusammenhang besonders große Risiken, denen mit einer Erhöhung der Kontrolldichte begegnet werden muss.

Im Hinblick auf die Prüfung ambulanter Pflegedienste ist der vom Senat vertretenen Auffassung, die sog. Zufallsstichproben wären mittlerweile entbehrlich, entschieden zu widersprechen. Die Begründungen des Senats, die WPA sei auch zuständig für Kundenbeschwerden aus dem Bereich ambulanter Pflege und die Prüfungen ambulanter Pflegedienste durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen MDK böten ausreichend Gewähr für die Einhaltung von Qualitätsstandards, vermögen nicht zu überzeugen, denn erstens sind Einzelbeschwerden zumeist umgeben von einem Dunkelfeld nicht offenbar werdender Mißstände, so dass die WPA anhand von Beschwerden gewissermaßen nur „die Eisbergspitze“ wahrnimmt. Und zweitens können MDK-Prüfungen im ambulanten Bereich – anders als in stationären Einrichtungen – nicht ausreichend auf die Aufdeckung struktureller Pflegedefizite oder auf die Begutachtung räumlich eng beieinander liegender Einzelfälle fokussiert werden, denn ambulante Pflegedienste weisen aufgrund ihres Geschäftsmodells vergleichsweise rudimentäre Strukturen auf und ihre Kunden sind nicht selten über weite Teile des Stadtgebietes verstreut, so dass sich MDK-Prüfungen in vielen Fällen erfahrungsgemäß auf die Kontrolle der Pflegedokumentation im Pflegebetrieb und die Übereinstimmung von Einsatzplanungen und Leistungsnachweisen beschränken.

⁹ Drs. 21/ 13346

¹⁰ Pflegestatistik Hamburg 2015: <https://www.statistik-nord.de>

Der Wegfall von Zufallsstichproben vermindert den einzelfallbezogenen Kontrolldruck im ambulanten Bereich, beeinträchtigt somit die Interessen von Pflegedienstkunden und ist deshalb abzulehnen. Stattdessen sollten die Zufallsstichproben mit entsprechender Personalunterlegung ausgeweitet werden.

Verfehlt ist auch das Vorhaben des Senats, die Regelprüfungen für vollstationäre Pflegeeinrichtungen i.S. des SGB XI dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK Nord) zu übertragen. Dieser soll zukünftig neben seinen vorrangig qualitätsbezogenen Prüfungen gemäß SGB XI auch die Prüfschwerpunkte der WPA gem. HmbWBG übernehmen, so dass Regelprüfungen von der WPA gar nicht mehr durchgeführt werden.

Der Senat geht davon aus, auf diese Weise ein vollständigeres Bild über die Leistungsfähigkeit der Pflegeeinrichtungen zu erhalten, welches sich aus den Ergebnissen der Pflegequalitätsprüfungen (SGB XI) und den Ergebnissen der Prüfungen des Personalmanagements (HmbWBG) zusammensetzt.

Das Vorhaben ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

Erstens arbeitet der MDK Nord bereits heute am Rande der Kapazitätsgrenze¹¹, woran sich aufgrund der demographischen Entwicklung auch zukünftig nichts ändern wird. Eine Übertragung zusätzlicher Prüfaufgaben an den MDK Nord – zumal in einem inhaltlich für seine Mitarbeiter neuen Prüfbereich – hätte aller Wahrscheinlichkeit nach eine quantitative und qualitative Reduzierung der Prüf- und Kontrollaktivitäten zur Folge.

Zweitens wird im Evaluationsgutachten festgestellt, dass die bisherige Zusammenarbeit zwischen MDK und WPA als defizitär bezeichnet werden muss¹². Der Senat konnte bisher nicht überzeugend darstellen, warum sich dies in Zukunft nur aufgrund neuer gesetzlicher Regelungen ändern sollte.

Drittens ist insofern der im Gutachten niedergelegten Auffassung zuzustimmen¹³, dass sowohl die Ordnungsfunktion der WPA als auch die ihr obliegende Qualitätssicherung durch den Zweck des HmbWBG determiniert sind. Da die Aufgabe der Qualitätssicherung – und zwar ggf. unter Einsatz ordnungsrechtlicher Maßnahmen – also ohnehin in den Zuständigkeitsbereich der WPA fällt, wäre das angestrebte Gesamtbild der Prüfergebnisse (s.o.) auch ohne Aufgabenübertragung an den MDK Nord im Bereich der Regelprüfungen herstellbar und dies sogar, ohne Personalressourcen für eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen zu binden¹⁴.

Bemerkenswert ist insgesamt, dass der Senat bei der Personalplanung für die Aufgabenerfüllung der WPA von einem VZÄ-Bedarf ausgeht, der bereits im Jahre 2015 bestanden hätte¹⁵. Die Annahme, dass sich trotz der demographischen Entwicklung und des rasanten Anstiegs der Pflegezahlen, die Arbeit der WPA mit der veranschlagten Personalstärke bis zum Ende der Haushaltsperiode 2020 auf einem quantitativ und qualitativ akzeptablen Prüfniveau durchführen lässt, ist unrealistisch. Sie wird auch durch die Hebung von

¹¹ Hamburger Abendblatt 04.12.2017, <https://www.abendblatt.de/region/article212729879/Norddeutschlands-Pflegegutachter-klagen-ueber-Belastung.html>

¹² Evaluation des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes - Abschlussbericht S. 109.

¹³ Ebd. S. 108.

¹⁴ Die WPA müsste ohnehin Prüfungen bei all jenen Einrichtungen und Diensten vornehmen, bei denen im Rahmen der Regelprüfungen durch den MDK Nord komplexe Mängel zu Tage getreten sind. Allein für die Auswertung der MDK-Prüfergebnisse sowie für die Entscheidung über die Durchführung ordnungsrechtlicher Maßnahmen wird vom Senat ein Stellenbedarf von 5,0 VZÄ veranschlagt. Drs. 21/13125, S.16 f.

¹⁵ Ebd. S.9.

21. Wahlperiode

Effizienzreserven in Form von organisatorischen Restrukturierungen im WPA-Bereich nicht wesentlich realistischer.

Auch die Auslagerung der Regelprüfungen zum MDK Nord brächte nur geringe personalpolitische Entlastung, denn der Anteil dieser Prüfungsart am Gesamtprüfungspensum der WPA beträgt lediglich 15%.¹⁶

Abschließend ist festzustellen, dass sich die AfD-Fraktion dafür einsetzt, eine schlanke und kosteneffizient arbeitende Hamburger Verwaltung zu schaffen. Einsparungen an den falschen Stellen - vor allem wenn es darum geht, die Rechte der Schwachen und Hilfebedürftigen in unserer Gesellschaft zu schützen und zu wahren – sind jedoch abzulehnen.

Vor diesem Hintergrund möge die Bürgerschaft beschließen:

Der Senat wird aufgefordert,

- die gegenwärtige Personalplanung für die Wohn-Pflege-Aufsicht WPA von 28,44 VZÄ mit entsprechender Finanzierung aus dem Einzelplan 5.0 BGV um 15% aufzustocken (Finanzierung aus: aus EP 7.0, Produktgruppe 269.04 „Zentrale Produktgruppe Verkehr und Straßenwesen – ehem. Busbeschleunigungsprogramm“) und so die Möglichkeit zu eröffnen,
 - o die Kontrollfrequenz im Bereich der Regelprüfungen zu erhöhen,
 - o die Regelprüfungen in vollstationären Pflegeeinrichtungen nicht zum MDK Nord auszulagern, sondern in der Prüfverantwortung der WPA zu belassen
 - o und die sog. Zufallsstichproben im Bereich der ambulanten Pflege beizubehalten und zahlenmäßig noch zu erhöhen.

¹⁶ Drs. 21/13346, S.1.