





Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Handbuch zur Praxis der Heimaufsicht.



Projektleitung:
Dr. Eckart Schnabel

Bearbeitung:
Martina Getta, Dipl. Soz.-Geront.
Klaus Schmitz, M.A.



Die Heimaufsicht ist in Deutschland – neben den Medizinischen Diensten der Krankenversicherung – der wichtigste Akteur der externen Qualitätssicherung in Heimen der Alten- und Behindertenhilfe. Ihren Ursprung hat sie in der Gewerbeaufsicht, ist aber heute weit mehr als das: sie ist die entscheidende Instanz zur Durchsetzung der Interessen und des Schutzes der Menschenwürde der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner.

Das nun vorliegende „Handbuch Heimaufsicht“ dient der Unterstützung der Heimaufsicht bei ihrer gesellschaftlich bedeutsamen Aufgabe. Es richtet sich in erster Linie an „Einsteiger“ in den Heimaufsichtsbehörden, die sich neu in die „Materie“ einarbeiten müssen und einen guten Überblick über ihr Arbeitsfeld wünschen. Das Handbuch versteht sich dabei nicht als fertiger Leitfaden oder Checkliste, in der alle Themen und praktische Vorgehensweisen abschließend abgehandelt werden.

Das Handbuch gliedert sich in drei Teile:

- Der erste Teil beschreibt den allgemeinen Strukturwandel der Heime sowie die rechtlichen und inhaltlichen Rahmenbedingungen für die Heimaufsicht. Dazu gehört vor allem auch die systematische Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und Strömungen der Debatte um die Qualität in der Pflege. Ferner werden fachliche Anforderungen an das Pflegepersonal diskutiert und Aspekte des Personalbedarfs erörtert.
- Der zweite Teil des Handbuchs widmet sich der Praxis der Heimaufsicht und stellt das Tätigkeitsspektrum in systematischer Weise dar. In sieben Unterkapiteln werden Themen wie Auftrag und Selbstverständnis der Heimaufsicht, Beratungsleistungen, Überwachungs- und Prüfpraxis, Umgang mit festgestellten Mängeln und Kooperation mit anderen Akteuren des Heimgeschehens abgehandelt.
- Der dritte Teil ist ein Materialanhang. Hier findet sich eine empirische Studie zu Organisation und Tätigkeit der Heimaufsichtsbehörden aus dem Jahr 2003, ferner eine Zusammenstellung der wichtigsten Gesetzestexte für die Heimaufsicht sowie eine Sammlung von Original-Dokumenten aus der Praxis einzelner Heimaufsichtsbehörden.

I.

Informationen zur Lebenssituation von Heimbewohnern

Im ersten Kapitel werden die wesentlichen Informationen zur Lebenssituation von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern aus sozialwissenschaftlicher Perspektive zusammengetragen. Dabei wird vor allem auf die verfügbaren amtlichen Daten sowie wissenschaftliche Studien zurückgegriffen. Seit längerer Zeit ist bei den Alten- und Pflegeheimen ein Strukturwandel festzustellen, der sich schlaglichtartig an folgenden Punkten festmachen lässt:

- I** Die Zahl der stationären Pflegeeinrichtungen steigt kontinuierlich an. Mit der Einführung der Pflegeversicherung hat ein grundlegender Prozess seinen Ausgang genommen, der zu einer allgemeinen Ausweitung der Heimkapazitäten geführt hat. Dieser „Boom“ wurde vor allem dadurch ausgelöst, dass bestehende Altenheime und Altenwohnheime sukzessive in Pflegeheime umgewandelt wurden. Doch auch heute noch steigt die Zahl der Heimplätze kontinuierlich an - trotz des im SGB XI festgeschriebenen Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Andererseits gewinnen alternative Heimkonzepte, die sich am Leitbild des „Normalen Wohnens“ ausrichten, zunehmend an Bedeutung. Dennoch ist nicht damit zu rechnen, dass mittelfristig die traditionellen Heime flächendeckend durch diese neuen Formen ersetzt werden.
- I** Ein Blick auf das Alter der Heimbewohnerschaft zeigt, dass ihr Durchschnittsalter deutlich höher liegt als das der Altenbevölkerung insgesamt. Heute sind Pflegebedürftige im Schnitt über 80 Jahre, wenn sie ins Heim kommen. Ferner steigt mit zunehmendem Lebensalter die Institutionalisierungsquote immer weiter an, so dass von den über 90-Jährigen bereits 36% im Heim leben. Diese Entwicklung wird aller Voraussicht nach weiter anhalten.
- I** Die vorliegenden Informationen zum gesundheitlichen Zustand und zum Pflegebedarf der Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern zeigen, dass diese deutlich häufiger als ältere Menschen in Privathaushalten von chronischen Krankheiten und Multimorbidität betroffen sind. Die Verteilung der Pflegestufen (als Indikator für Pflegebedürftigkeit) gestaltet sich zur Zeit so, dass etwa ein Drittel der Pflegestufe 1 zugeordnet sind, knapp 40% der Pflegestufe 2 und etwa ein Fünftel der Pflegestufe 3. Allerdings ist diese Verteilung nicht nur von der (individuellen) Pflegebedürftigkeit abhängig, sondern auch von institutionellen Faktoren.

- Das tatsächliche Leistungsgeschehen in Heimen ist noch vergleichsweise wenig erforscht. Vorhandene Studien zeigen, dass der Löwenanteil der tatsächlich erbrachten pflegerischen Leistungen in den Heimen auf die Grundpflege entfällt. Dagegen spielen Leistungen, die nicht zur Grund- oder Behandlungspflege gehören, also kommunikative und soziale Betreuungsleistungen, nur eine untergeordnete Rolle. Dies ist auch ein Grund für die oftmals defizitäre Lebensqualität der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner.

- Ein Thema von hoher Öffentlichkeitswirksamkeit sind Pflegemissstände in Heimen. Immer wieder werden krasse Einzelfälle, z. B. Gewaltanwendungen und Vernachlässigung von Bewohnerinnen und Bewohnern, durch die Presse bekannt. Von wissenschaftlicher Seite existiert jedoch ein deutliches Defizit an belastbaren Daten. Das Handbuch liefert hierzu einen Überblick über vorhandene Quellen und die wichtigsten Fakten.

- Schließlich stellt der Strukturwandel der Heime auch erhöhte Anforderungen an das Pflegepersonal. Zwar zeigen die Daten der Pflegestatistik, dass im Laufe der Zeit mehr Personal beschäftigt wird, jedoch steigen auch deren Arbeitsbelastungen, was im Effekt zu einer hohen Personalfuktuation beitragen kann. Deutlich wird, dass das Pflegepersonal insgesamt besser qualifiziert werden muss, um individuell mit den zweifelsohne steigenden Belastungen fertig zu werden und andererseits die Ergebnisqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner zu erhöhen.

II.

Entwicklungen im Heimbereich

Kapitel 2 beschreibt neuere Entwicklungen im Heimbereich. In den Unterkapiteln 2.1 und 2.2 werden vor allem die jüngsten Gesetzesvorhaben mit unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf den Heimbereich beschrieben, wobei der Schwerpunkt auf dem Ordnungsrecht (Heimgesetz und dazu erlassene Verordnungen) und dem Leistungsrecht (SGB XI) liegt. Im Detail werden die Änderungen des novellierten Heimgesetzes beschrieben und die wichtigsten Änderungsgesetze zum SGB XI kurz dargestellt. Das Handbuch kann jeweils nur den bei der Berichtslegung aktuellen Stand wiedergeben und muss daher ständig aktualisiert werden.

Einen vergleichsweise breiten Raum nimmt die Darstellung der Debatte um die Qualitätssicherung in den Heimen ein (Kapitel 2.3). Dies ist dadurch gerechtfertigt, dass gerade den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Heimaufsicht der Überblick über die fachlichen Problematiken der Qualitätssicherung häufig fehlt. Aus diesem Grunde wurde aus den vorhandenen Quellen ein Kompendium zusammen getragen, das es der Heimaufsicht ermöglicht, häufig benutzte Begrifflichkeiten nachzuschlagen und sich in knapper Form über ihren Inhalt zu informieren. Zunächst werden theoretische Hintergründe zu den Begriffen „Qualität“ und „Qualitätssicherung“ geliefert, im Anschluss daran die wichtigsten Instrumente der Qualitätssicherung und des Qualitätsmanagements vorgestellt. Besonders Instrumente, die ihren Ursprung in der Betriebswirtschaft haben, finden neuerdings auch im Bereich der Pflege verstärkt Anwendung, doch oftmals ist dieses Dickicht wohlklingender bis exotisch anmutender Namen wenig transparent. Vorgestellt werden daher insbesondere Verfahren wie DIN EN ISO, TQM, das EFQM-Modell, SIESTA, SEA und einige mehr, wozu auch Instrumente mit Einbeziehung der Bewohnerperspektive gehören. Auch die Pflegedokumentation, die in der aktuellen Debatte häufig als unnötiger bürokratischer Ballast herabgewürdigt wird, ist im Grunde als ein Instrument der Qualitätssicherung zu begreifen. Bei alledem wird sichtbar, dass die Verwendung bestimmter Qualitätsmanagement-Systeme allein noch nichts über die faktische (Ergebnis-) Qualität in den Heimen aussagt.

Im Anschluss daran werden fachliche und qualifikatorische Anforderungen an das Pflegepersonal dargestellt (Kapitel 2.3.3) sowie einige wichtige Hintergrundaspekte und Grundbegriffe der Pflegewissenschaft erläutert. Dabei wird hervorgehoben, dass die „verspätete“ Entwicklung der Pflegewissenschaften in Deutschland mit dazu beigetragen hat, dass der Stand der Qualitätssicherung hierzulande einen deutlichen Rückstand gegenüber anderen Nationen aufweist.

In diesem Zusammenhang ist auch die Ausbildung in den Pflegeberufen von großer Bedeutung. Deutschland ist eines der wenigen Länder, das eine eigenständige Altenpflegeausbildung kennt. Obwohl von fachlicher Seite schon seit längerem eine Integration der Altenpflege-, Krankenpflege- und Kinderkrankenpflege gefordert wird, kommt dies hierzulande erst langsam auf den Weg. Ein erster Schritt der Vereinheitlichung ist das Altenpflegegesetz aus dem Jahr 2003, da es erstmals bundeseinheitliche Vorgaben zu den bis zu diesem Zeitpunkt rein länderspezifischen Ausbildungsgängen macht. Die wichtigsten Regelungen hierzu werden knapp vorgestellt. Zur Zeit sind einige Modellprojekte im Gange, in denen von Erprobungsregelungen des Altenpflegegesetzes und des Krankenpflegegesetzes Gebrauch gemacht wird und die Erkenntnisse darüber liefern sollen, wie eine innovative und bedarfsgerechte Pflegeausbildung der Zukunft aussehen könnte.

Ein weiterer Aspekt von grundsätzlicher Bedeutung für das Gefüge des Pflegewesens ist die Frage des Personalbedarfs und der Personalbemessung (Kapitel 2.3.4). Die Vergütung in der stationären Pflege wird in bilateralen Verhandlungen zwischen Kostenträgern und Leistungsanbietern festgelegt. Dabei ist die Bestimmung des notwendigen Personalbedarfs ein grundlegender Bestandteil der Landesrahmenverträge nach § 75 SGB XI. Bisläng existiert jedoch noch kein quasi „objektives“ Verfahren zur Ermittlung des notwendigen Pflegebedarfs als Basis für einzusetzendes Personal. Der Trend geht allerdings – erfreulicherweise – in diese Richtung. Vor allem auf das Verfahren „PLAISIR“ werden große Hoffnungen gesetzt. Dieses aus Kanada stammende Verfahren wurde mit Unterstützung des Bundes in einigen Modellregionen erprobt. Das Kapitel erläutert, was sich dahinter verbirgt und liefert die notwendigen Hintergrundinformationen, um sich rasch einen Zugang zur komplexen Problematik zu verschaffen. Schließlich werden auch die derzeit gültigen Personalanzahlzahlen nach Landesrahmenverträgen bzw. Vergütungsvereinbarungen präsentiert.

Teil II ist der eigentliche „Kern“ des Handbuchs und gibt Hinweise und Empfehlungen für die tägliche Praxis der Heimaufsicht. Zunächst werden in Kapitel 3.1 Auftrag und Selbstverständnis der Heimaufsicht dargestellt, wie es sich aus der Gesetzeslage ergibt. Hier kehrt insbesondere auch die Frage wieder, welche Qualität die Heimaufsicht sichern soll.

Im Anschluss daran wird in Kapitel 3.2 der Zuständigkeitsbereich der Heimaufsicht nach dem Heimgesetz erläutert. Insbesondere die Abgrenzung zu anderen Wohn- und Betreuungsformen ist in der Praxis oft schwierig, so dass die Entscheidung, ob eine Wohnanlage unter das Heimgesetz fällt, nicht immer auf der Hand liegt. Speziell das so genannte Betreute Wohnen ist hier zu nennen, aber auch andere Formen haben sich in neuerer Zeit entwickelt, bei denen Wohnen und Pflegen keine klar abgrenzbaren Bereiche mehr bilden. Hier ist für die Zukunft ein Bedarf an weiteren gesetzlichen Klärstellungen erkennbar. Ferner wird detailliert auf Anforderungen an Heime nach der Heimmindestbauverordnung und der Heimpersonalverordnung eingegangen.

Ein besonders wichtiges Tätigkeitsfeld der Heimaufsicht ist das der Information zu Fragen des Heimgeschehens für Menschen, die unmittelbar oder mittelbar davon betroffen sind (Kapitel 3.3). Dies sind in erster Linie die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner selbst, aber auch Angehörige, dritte Personen, „mit berechtigtem Interesse“ und natürlich die Heimträger und Leistungsanbieter. In diesem Beratungsauftrag manifestiert sich nicht zuletzt auch der Verbraucherschutzgedanke des Heimgesetzes. Das Handbuch liefert allgemeine Tipps, wie die Heimaufsichtsbehörden dabei vorgehen können.

In Kapitel 3.4 werden die wichtigsten Regelungen zum Anzeigeverfahren genannt, mit denen nach § 12 HeimG die Einrichtungen ihren Betrieb bei der Heimaufsicht anmelden müssen. Dazu gibt es einige Hinweise, welche Verfahren sich in der Praxis bewährt haben.

Kapitel 3.5 beschäftigt sich näher mit dem Verfahren der Überwachung der Heime. Die Heimaufsichtsbehörden sind grundsätzlich verpflichtet, regelmäßige Prüfungen durchzuführen und darüber hinaus Hinweisen über mögliche Mängel und Missstände nachzugehen und sich im Rahmen von anlassbezogenen Prüfungen Klarheit darüber zu verschaffen. Da solche Prüfungen in der Regel sehr aufwendig sind - sie dauern bei entsprechend großen Heimen häufig zwei Tage - kann kein detaillierter Verfahrensablauf vorgegeben werden. Zumeist sind auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anderer Behörden bzw. Ressorts (v.a. Gesundheitsämtern) beteiligt, die von der Heimaufsicht koordiniert eingesetzt werden. Daher wird ein idealtypischer Verfahrensablauf vorgestellt, der die wesentlichen Arbeitsschritte kennzeichnet, die die Heimaufsicht auf jeden Fall bearbeiten muss.

In Kapitel 3.6 geht es um den Umgang mit den im Rahmen der Heimüberwachung festgestellten Mängeln. Angesichts der Vielzahl der zu überprüfenden Sachverhalte ist fast sicher damit zu rechnen, dass bei einer Heimbegehung Mängel festgestellt werden. In solchen Fällen steht der Heimaufsicht ein wirksames Instrumentarium zur Verfügung. So können Anordnungen erlassen werden, mit denen die Einrichtungen aufgefordert werden, die Mängel unverzüglich abzustellen. Wenn solche Anordnungen nichts fruchten, kann (oder muss) die Heimaufsicht drastischere Maßnahmen ergreifen. So können Beschäftigungsverbote für einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Heime erlassen, in Extremfällen kann sogar der Betrieb des Heimes untersagt werden. Dies sollte allerdings nur in absoluten Ausnahmefällen geschehen, da der anschließend notwendige Umzug der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner für diese eine sehr große Belastung darstellt. Das Handbuch erläutert, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, damit Beschäftigungsverbote und Untersagungen ausgesprochen werden können. Darüber hinaus hat die Heimaufsicht die Möglichkeit, Ordnungswidrigkeiten zu verhängen, was in der Praxis meist ein sehr wirksames Mittel ist.

In Kapitel 3.7 geht es um die Kooperation der Heimaufsicht mit anderen Akteuren im Rahmen der Qualitätssicherung. Im Interesse der Harmonisierung der Prüfpraxis und des vertrauensvollen Erfahrungsaustausches der beteiligten Akteure ist die Heimaufsicht aufgefordert, Arbeitsgemeinschaften zu initiieren. Das Handbuch legt dar, welche Hemmnisse in der Praxis auftauchen können und wie die Kooperation verbessert werden kann.

Anhang

Der Anhang des Handbuchs gliedert sich wiederum in drei Teile. Im ersten Teil werden die wichtigsten Ergebnisse einer empirischen Studie der Forschungsgesellschaft für Gerontologie zur Organisation und Praxis der Heimaufsicht in Deutschland vorgestellt. Zwar ist diese Studie aus methodischen Gründen nicht repräsentativ, dennoch liefert sie - angesichts der bisher fehlenden Daten - wichtige Hinweise für den derzeitigen „Zustand“ der Heimaufsicht in Deutschland.

Den zweiten Teil des Anhangs bilden die einschlägigen heimrechtlichen Bestimmungen. Insbesondere sind dies das Heimgesetz, die Heimmindestbauverordnung, die Heimitwirkungsverordnung, die Heimpersonalverordnung und die Heimsicherungsverordnung, jeweils in ihren derzeit gültigen Fassungen. Auf eine Wiedergabe weiterer Gesetzestexte bzw. -auszüge, die in der Praxis ebenfalls relevant sind (z. B. Brandschutzbestimmungen, Infektionsschutz, Hygiene etc.), wurde verzichtet.

Im dritten Teil des Anhangs schließlich werden Original-Dokumente der Heimaufsichtsbehörden präsentiert. Da - wie einleitend erwähnt - zum jetzigen Zeitpunkt kein „Muster-Handbuch“ vorgelegt werden kann, wird auf vorhandenes Material zurückgegriffen, allerdings ohne den Anspruch auf eine Standardvorgabe. Es sollte als Anschauungsmaterial begriffen werden, das den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Heimaufsicht Vorschläge und Anregungen an die Hand gibt, ihre eigene Praxis zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

Dabei wird Informationsmaterial einzelner Heimaufsichten präsentiert, das sich speziell an Heimbetreiber richtet, etwa zu Themen wie Pflegedokumentation oder freiheitsentziehenden Maßnahmen. Ferner werden Stammbblätter, mit denen die Behörden die einzelnen Einrichtungen als Ganze erfassen, sowie Checklisten zur Vorbereitung der Heimbegehung und schließlich zwei Beispiele für Begehungs-/Nachschaubögen wiedergegeben.

Nicht zuletzt durch die präsentierten Materialien wird deutlich, dass es grundsätzlich einen inhaltlich begründeten Bedarf für eine Vereinheitlichung der Prüfpraxis der Heimaufsicht gibt. Für die Zukunft wäre es daher wünschenswert, dass sich die Beteiligten aufeinander zu bewegen und einen einheitlichen Kriterien-Katalog in Angriff nehmen, der den Heimaufsichten mehr Sicherheit für ihre gesellschaftlich hochbedeutsame Tätigkeit gibt.

Impressum:

Herausgeber:
Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
11018 Berlin
Internet: www.bmfsfj.de

Stand:
Dortmund, Herbst 2004

Gestaltung:
KIWI GmbH, Osnabrück

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der
Bundesregierung; es wird kostenlos abgegeben und
ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 0 18 01/90 70 50*
Fax: 0 18 88/5 55 44 00
Montag–Donnerstag 7–19 Uhr

* nur Anrufe aus dem Festnetz, 9–18 Uhr 4,6 Cent,
sonst 2,5 Cent pro angefangene Minute