



**öffentlich**

## **Tätigkeitsbericht Heimaufsicht für die Jahre 2019, 2020 und 2021**

Vorlage zur Behandlung in folgenden Gremien:

Schul-, Kultur- und Sozial-  
ausschuss

**öffentlich**

am 24.06.2022

Kenntnisnahme

### A. Beschlussvorschlag:

Der Tätigkeitsbericht wird zur Kenntnis genommen.

Anlagen:

**öffentlich**

## **Tätigkeitsbericht Heimaufsicht für die Jahre 2019, 2020 und 2021**

### **1. Allgemeines zu den Aufgaben der Heimaufsicht:**

Die gesetzliche Grundlage für die Heimaufsicht ist das seit Mai 2014 geltende **Gesetz für unterstützende Wohnformen, Teilhabe und Pflege** (Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetz - WTPG) und die aufgrund dieses Gesetzes erlassenen oder weiter geltenden Rechtsverordnungen. Diese Verordnungen enthalten Regelungen zur

- baulichen Gestaltung und Verbesserung der Wohnqualität in den stationären Einrichtungen (**Landesheimbauverordnung**),
- Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner in Angelegenheiten des Betriebs stationärer Einrichtungen (**Landesheimmitwirkungsverordnung**), sowie zu den
- personellen Rahmenbedingungen in stationären Einrichtungen (**Landespersonalverordnung**).

Das Heimrecht gilt für unterstützende Wohnformen; hierzu zählen

- **stationäre Einrichtungen** für volljährige Menschen mit Pflege- und Unterstützungsbedarf oder mit Behinderungen,
- **ambulant betreute Wohngemeinschaften**, die von einem Anbieter verantwortet sind, für volljährige Menschen mit Unterstützungs- und Versorgungsbedarf oder mit Behinderungen.

Als **staatliche Verbraucherschutzinstanz** hat die Heimaufsicht die Aufgabe, die Würde, die Privatheit, die Interessen und Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner stationärer Einrichtungen und ambulant betreuter Wohngemeinschaften zu schützen. Hierbei ist die Selbständigkeit, die Selbstbestimmung, die Selbstverantwortung und die gleichberechtigte Teilhabe am Leben und an der Gesellschaft sowie die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner zu wahren und zu fördern.

#### **a) Aufgabenbereiche der Heimaufsicht**

Im Einzelnen gehören zum breitgefächerten Aufgabenbereich der Heimaufsicht u. a.

- als **Schwerpunkt der Tätigkeit** die **Begehungen** als wiederkehrende Prüfungen,
- **Beratung** der Träger bzw. Anbieter,
- **Beratung** der **Bewohnerinnen und Bewohner** sowie deren **Angehörige** über ihre Rechte und Pflichten,
- **Bearbeitung von Beschwerden**,
- Verfügung **ordnungsrechtlicher Maßnahmen** bei der Aufdeckung von Mängeln und Missständen wenn Beratungen erfolglos sind, sowie
- **Förderung und Unterstützung der Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner.**

Während der Pandemie hat die Heimaufsicht verschiedene zusätzliche Aufgaben wahrgenommen, wie beispielsweise:

- **Unterstützung des Gesundheitsamts** bei der Organisation flächendeckender Testungen in Pflegeheimen und Einrichtungen der Behindertenhilfe
- **Bedarfsermittlung von Persönlicher Schutzausrüstung** in stationären Einrichtungen und ambulanten Pflegediensten



**öffentlich**

- Beteiligung an der Sicherstellung von Schnelltests und der **Umsetzung der Test- und Besuchskonzepte** in stationären Einrichtungen
- Bedarfsermittlung bei Pflegeeinrichtungen für den **Einsatz von Bundeswehrsoldaten** zur Unterstützung bei der Durchführung von Schnelltests
- Bedarfsermittlung und Vermittlung von **zivilen Testhelfern**
- Einrichtung einer **Schnittstelle zwischen Gesundheitsamt und Heimaufsicht**; diese Funktion wurde durch die Pflegefachkraft der Heimaufsicht wahrgenommen

**b) Wahrnehmung der Aufgaben der Heimaufsicht**

Im Zollernalbkreis ist die untere Heimaufsichtsbehörde beim Ordnungsamt, im Sachgebiet „Betreuungen, Standesamtsaufsicht und Personenstandswesen, Heimaufsicht“ angesiedelt. Das Team Heimaufsicht besteht aus einem multiprofessionell strukturierten Team von einer Beamtin im gehobenen Verwaltungsdienst (0,80 Vollzeitäquivalente), einer Verwaltungsfachwirtin (1,00 Vollzeitäquivalent) sowie einer Pflegefachkraft (0,65 Vollzeitäquivalente). Bei den Begehungen wird die Heimaufsicht von 4 externen Pflegefachkräften sowie von Hygienekontrolleurinnen des Gesundheitsamts unterstützt.

**2. Tätigkeit der Heimaufsicht im Einzelnen:**

**a) Unterstützende Wohnangebote**

Im Berichtszeitraum veränderte sich die **Struktur der unterstützenden Wohnformen**.

Anzahl der Einrichtungen/ Wohngemeinschaften (Stichtag 31.12.)	vor Berichtszeitraum (2018)	2019	2020	2021
<b>Stationäre Einrichtungen</b>				
- für volljährige Menschen mit Pflege- und Unterstützungsbedarf	30	29	27	27
- für volljährige Menschen mit Behinderungen (mit entsprechenden Außenwohngruppen)	12	13	13	14
<b>Ambulant betreute Wohngemeinschaften</b>				
- für volljährige Menschen mit Unterstützungs- und Versorgungsbedarf	0	1	1	1
- für volljährige Menschen mit Behinderungen (bislang im Zollernalbkreis: für volljährige Menschen mit psychischer Erkrankung)	10	12	8	10
<b>Insgesamt:</b>	52	55	49	52

Eine neue **stationäre Einrichtung für Menschen mit Behinderungen** wurde im Mai 2019 in Balingen und im Juni 2021 in Bitz in Betrieb genommen.

Jeweils eine **stationäre Pflegeeinrichtung** in Winterlingen, in Balingen-Zillhausen und in Albstadt-Ebingen stellten –nicht zuletzt wegen den Auflagen der Landesheimbauverordnung– ihren Betrieb im Laufe der Jahre 2018/2019 ein.

**öffentlich**

## b) Begehungen

Die stationären Einrichtungen und ambulant betreuten Wohngemeinschaften werden von der Heimaufsicht durch wiederkehrende Prüfungen (Regelprüfungen) oder anlassbezogene Prüfungen (Anlassprüfungen) überwacht. Laut WTPG ist für jede Einrichtung und jede ambulant betreute Wohngemeinschaft **in einem Kalenderjahr grundsätzlich eine Regelprüfung** vorzunehmen. Nach Ablauf von drei Jahren seit Leistungsaufnahme durch den Anbieter erfolgen in ambulant betreuten Wohngemeinschaften keine Regelprüfungen mehr; danach findet eine Überprüfung nur noch durch Anlassbegehungen statt. Im Sinne eines aktiven Verbraucherschutzes erfolgen die Prüfungen gemäß WTPG grundsätzlich **unangekündigt**.

Es ist der gesetzliche Auftrag, in allen stationären Einrichtungen mindestens einmal im Jahr eine Regelprüfung durchzuführen.

Der gesetzlich vorgegebene grundsätzlich einjährige Prüfungsturnus konnte bei den stationären Einrichtungen nicht in vollem Umfang umgesetzt werden. Im Jahr **2019** lag die „Erfüllungsquote“ jedoch bei **90 %**. Von März 2020 bis September 2020 wurden die Begehungen der Heimaufsicht durch das Sozialministerium wegen Corona ausgesetzt. Für das Jahr **2020** konnte so nur eine „Erfüllungsquote“ von **20 %** und im Jahr **2021** von **37 %** erreicht werden. Aufgrund der hohen Inzidenzzahlen konnten erstmals Ende April 2021 wieder mit Regelprüfungen begonnen werden. Bis Ende Oktober 2021 wurden insgesamt 16 Regelprüfungen durchgeführt. Von November 2021 bis Anfang Januar 2022 wurden die Prüfungen durch die Heimaufsicht aufgrund der hohen Inzidenz im Kreis nach interner Absprache nochmals ausgesetzt.

Anzahl der Begehungen	vor Berichtszeitraum (2018)	2019	2020	2021
Regelprüfungen	36	38	8	15
Anlassprüfungen	3	4	3	1
<b>Insgesamt:</b>	39	<b>42</b>	<b>11</b>	<b>16</b>

## c) Beschwerden

Die Zahl der Beschwerden war **im Berichtszeitraum nahezu gleichbleibend**.

Der Bearbeitung von Beschwerden wird eine **hohe Priorität** eingeräumt. Jedem Hinweis auf mögliche Mängel wird nachgegangen, wobei nicht jede Beschwerde im vollen Umfang für die Heimaufsicht überprüfbar ist. In Abhängigkeit vom Inhalt des jeweiligen Vorwurfs oder Hinweises führte die Heimaufsicht oftmals eine **anlassbezogene Prüfung** in der betreffenden Einrichtung durch. Je nach Beanstandung wurden auch Unterlagen angefordert und ausgewertet oder der Träger bzw. die Einrichtungsleitung zu den Vorwürfen gehört (sofern Beschwerdeinhalte nicht vertraulich zu behandeln waren).

Anzahl der Beschwerden	vor Berichtszeitraum (2018)	2019	2020	2021
<b>Insgesamt:</b>	17	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>15</b>

**öffentlich**

#### d) Anordnungen

Von der Heimaufsicht wurden im Berichtszeitraum in einzelnen Einrichtungen wieder Defizite in der pflegerischen Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner festgestellt, die im Rahmen der Beratung nicht abgewendet werden konnten. Es mussten zum Teil **ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Beseitigung einer eingetretenen oder zur Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner getroffen** werden. Beispielsweise wurde die Aufnahme neuer Bewohnerinnen und Bewohner vorläufig untersagt. Ein Aufnahmestopp schützt zukünftige Bewohner vor dem Risiko unzureichender gesundheitlicher Betreuung und ermöglicht es zugleich dem Personal, auf bereits anwesende Bewohner mehr Zeit zu verwenden.

Anzahl der Anordnungen	vor Berichtszeitraum (2018)	2019	2020	2021
<b>Insgesamt:</b>	2	1	1	2

#### e) Beratungen

Die Beratung stellt die **wesentliche gesetzliche Aufgabe** der Heimaufsicht dar. Die Heimaufsicht berät die Träger und Anbieter ab der Planung einer Betriebsaufnahme in allen Fragen des Heimrechts. Neben den Beratungen im Rahmen der Begehungen werden auch Bewohner und deren Angehörige sowie die Mitwirkungsgruppen beraten.

Die mit dem WTPG geförderte **Entstehung neuer Wohnformen** (vollständig selbstverantwortete Wohngemeinschaften oder anbieterverantwortete ambulant betreute Wohngemeinschaften mit bis zu acht bzw. zwölf Personen) wird künftig zu einer höheren Anzahl an Beratungen von Anbietern und Initiatoren führen.

Anzahl der Beratungen bei Neuplanungen, Bauvorbesprechungen und Anzeigeverfahren	vor Berichtszeitraum (2018)	2019	2020	2021
<b>Insgesamt:</b>	5	2	1	2

#### f) Landesheimbauverordnung (LHeimBauVO)

Die am 01.09.2009 in Kraft getretene LHeimBauVO gilt für Neubauten unmittelbar. Für bestehende Einrichtungen sieht die Verordnung eine **zehnjährige Übergangsfrist** vor, die **am 31.08.2019 abgelaufen** ist. D.h. Einrichtungen, die bei Inkrafttreten der Verordnung bereits in Betrieb waren, müssen die baulichen Standards der LHeimBauVO ab dem 01.09.2019 erfüllen, es sei denn, eine individuelle Verlängerung der Übergangsfrist oder eine Befreiung von Vorgaben wird bewilligt.

In den Jahren 2013 bis 2019 gingen bei der Heimaufsicht **für insgesamt 30 stationäre Pflege- und Behinderteneinrichtungen Anträge nach der LHeimBauVO** ein. Die restlichen 12 Einrichtungen erfüllen die Vorschriften der Verordnung. Es wurden hauptsächlich Anträge auf **Verlängerung der Übergangsfrist oder befristete Befreiung von einzelnen Anforderungen** gestellt. Insgesamt erhielten 8 Einrichtungen eine Entscheidung, mit der die Übergangsfrist (max. 25 Jahre ab Inbetriebnahme) verlängert wurde. Drei Einrichtungen er-



**öffentlich**

hielten eine dauerhafte Befreiung hinsichtlich Wohngruppengröße oder Größe der Einzelzimmer. Für 17 Einrichtungen wurden befristete Befreiungen erteilt, davon erfüllen 6 Einrichtungen zwischenzeitlich alle Anforderungen an die LHeimBauVO.

**g) Einzelne Prüfungsergebnisse**

Bei den Begehungen im Berichtszeitraum wurden neben wiederum durchaus positiven Entwicklungen in verschiedenen Einrichtungen überwiegend Mängel in folgenden Bereichen festgestellt:

Personalausstattung:

- zu wenig Personal und/oder zu wenig Pflegefachkräfte
- mangelnde Einarbeitung neuer Mitarbeiter
- fehlende fachliche Anleitung der Mitarbeiter

Pflegequalität:

- fehlende zeitnahe, gezielte Reaktionen auf Pflegesituationen/Veränderungen
- keine gezielte Umsetzung der im Einzelnen erforderlichen prophylaktischen Pflegemaßnahmen (z.B. Dekubitusprophylaxe)
- unfachlicher Umgang mit Wunden

Pflegedokumentation:

- Pflege-/Maßnahmenplanungen lückenhaft, nicht auf dem aktuellen Stand oder nicht aussagekräftig bzw. handlungsleitend
- mangelhafte Wunddokumentation (z.B. fehlende Dokumentation, keine Beschreibung der Wunde und des Wundverlaufs, keine Angabe von Maßnahmen und deren Wirkung)

soziale Betreuung:

- Übertragung tätigkeitsfremder Aufgaben auf die zusätzlich von den Kostenträgern vergüteten Betreuungskräfte (z.B. hauswirtschaftliche Tätigkeiten)

Hygiene:

- mangelnde Umsetzung des Hygienekonzepts

**3. Fazit und Ausblick:**

Die Jahre 2020 und 2021 bis heute haben viele Einrichtungen an den Rand ihrer Belastungsgrenze gebracht. Auch für die Bewohner war es eine schwierige Zeit, da sie viele Wochen bzw. Monate in der Isolierung verbringen mussten. Weder Besuche durch Angehörige noch durch Therapeuten, Fußpflege und Friseure waren erlaubt. In dieser Zeit war eine Qualitätskontrolle in den Einrichtungen nicht möglich. Viele Einrichtungen haben diese Zeit aber auch gut genutzt und es haben sich andere Möglichkeiten gefunden, um eine Aufrechterhaltung der Kontakte zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern und Angehörigen zu halten. Es wurden wieder Briefe geschrieben oder auch neue Medien wie Skype genutzt. Bis heute werden in einigen Einrichtungen die Besuche noch durch Besuchszeiten beschränkt. Die Heimaufsicht legt hierauf in ihren Begehungen ein besonderes Augenmerk und prüft die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahmen.

Trotz ordnungsrechtlicher Grundlage der heimrechtlichen Tätigkeit legt die Heimaufsicht Wert auf eine **beratend-kooperative Wahrnehmung ihrer Aufgaben**. Mit dem überwiegen-

### öffentlich

den Teil der Einrichtungen ist eine konstruktive, zielorientierte und gute Zusammenarbeit gegeben. Die Heimaufsicht wird vielfach als **externer Beitrag zur Qualitätssicherung** verstanden. Die Heimaufsicht ist mit der Qualität der unterstützenden Wohnangebote im Zollernalbkreis weitgehend zufrieden. Es steht jedoch zu befürchten, dass sich in einzelnen Einrichtungen die Qualität der Pflege und Betreuung pandemiebedingt verschlechtert hat. Aufgrund des Personalmangels fehlt oftmals die Zeit für Schulungen und die fachliche Anleitung der Pflege-mitarbeiter; auch kommt die Einarbeitung vielerorts zu kurz.

Der hinreichend bekannte **Fachkräftemangel in der Pflege** ist inzwischen vermehrt zu spüren. Die einrichtungsbezogene Impfpflicht hat sich hierauf noch zusätzlich negativ ausge-wirkt. Es wird zunehmend schwieriger, vakante Stellen im pflegfachlichen Bereich sowie auf Leitungsebene wieder zu besetzen. Bei Einrichtungen, die bislang nur knapp die personellen An-forderungen des WTPGs einhielten, kommt es inzwischen bei Ausfall von Fachkräften zu beträch-tlichen Problemen in der Fachlichkeit und Personalbesetzung der Pflege. Auch Personalausfälle durch Quarantäne der Mitarbeiter zeigten hier extreme Auswirkungen. Personaldefizite haben teils Anlass zu Beschwerden gegeben und angesichts der festgestellten Qualitätsmängel ein ordnungs-rechtliches Einschreiten der Heimaufsicht bedingt. Erfahrungsgemäß ist insbesondere eine stabile und fachlich gut aufgestellte Leitungsstruktur maßgeblich für die Qualität der Einrichtungen.

Der **steigende Bedarf an unterstützenden Wohnangeboten**, sowohl an stationären Ein-richtungen als auch an selbst- und anbieterverantworteten ambulant betreuten Wohnge-meinschaften, wirkt sich auf die Tätigkeit der Heimaufsichtsbehörde aus. Bezüglich der Gründung von Wohngemeinschaften ist ein hoher Beratungsaufwand zu verzeichnen. Weite-re Einrichtungen für Menschen mit Unterstützungs- und Versorgungsbedarf sind derzeit in Planung. Zwei anbieterverantwortete Wohngemeinschaften für Intensivpflege werden bis zum Sommer 2022 in Betrieb gehen.

Die **Beratungstätigkeit** wird weiterhin einen hohen Stellenwert einnehmen und wird vom Team der Heimaufsicht auch als **wichtiges Instrument** gesehen, die Interessen und Be-dürfnisse der Bewohninnen und Bewohner der unterstützenden Wohnformen zu schützen und deren Selbständigkeit und Selbstbestimmung zu wahren und zu fördern. Leider ist die Funktion der Heimaufsicht als Anlaufstelle für **Beschwerden** nur einem geringen Teil der Bewohner und Angehörigen bekannt und wird deshalb nicht immer, wo es geboten wäre, in Anspruch genommen.

Die Pflegequalität zu halten oder gegebenenfalls zu verbessern, stellt angesichts des Fach-kräftemangels einerseits und des demographischen Wandels andererseits eine große, ge-samtgesellschaftliche Herausforderung dar. Qualitätsdefiziten und Pflegefehlern in stationä-ren Einrichtungen hat die Heimaufsicht auch künftig durch konsequentes Handeln zu bege-gnen. Der **Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner vor Beeinträchtigung** hat für die Behörde **höchste Priorität**.