

Stichworte: Heimrechtliche Anordnung, Heimnachschaу, fehlerhafte Pflegedokumentation, fehlender Nachweis von Dusch- und Badeintervallen, Pflegestandard, Nachweis tatsächlicher Pflegemängel,

Zur heimrechtlichen Anordnung nach § 17 HeimG

Betroffene Normen: HeimG § 11 Abs. 1 Nr. 3 und 7, § 13 Abs. 1 S. 2 Nr. 6, § 17; SGB XI § 14 Abs. 4 Nr. 1, § 15 Abs. 3

Amtlicher Leitsatz:

Mängel in der Pflegedokumentation rechtfertigen eine heimrechtliche Anordnung ohne Rücksicht darauf, ob die Pflege tatsächlich mangelhaft ist.

Gericht, Datum, Aktenzeichen, (Alternativ: Fundstelle): VG Göttingen, Urt. v. 08.01.2009 – 2 A 3/08

Kurzdarstellung:

Heimrechtliche Anordnungen und insbesondere Betriebsuntersagungen gegenüber Senioren- und Pflegeeinrichtungen sind von hoher praktischer Relevanz und zunehmend Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Insbesondere die unzureichende Pflegedokumentation ist immer wieder Gegenstand heimrechtlicher Überprüfungen, Mängelberatungen, bestandskräftiger heimrechtlicher Anordnungen sowie bestandskräftiger Bußgeldbescheide.

Mit ihrer Klage wehrt sich die Klägerin als Betreiberin eines Alten- und Pflegeheim, gegen eine heimrechtliche Anordnung des Beklagten dahin gehend, dass die Klägerin dafür Sorge zu tragen habe, dass ihre Bewohnerinnen und Bewohner grundsätzlich einmal wöchentlich gebadet bzw. geduscht werden. Sollten die Badeintervalle für einzelne Bewohnerinnen und Bewohner nicht eingehalten werden, seien die Hinderungsgründe jeweils entsprechend in der Pflegedokumentation darzulegen.

Das Verwaltungsgericht hatte somit die Rechtsfrage zu entscheiden, ob die Mängel in der Pflegedokumentation eine heimrechtliche Anordnung ohne Rücksicht darauf, ob die Pflege tatsächlich mangelhaft ist, rechtfertigen.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen.

Auszüge aus der redaktionell bearbeiteten Entscheidung:

Der Fall

Die Klägerin wendet sich gegen eine heimaufsichtsrechtliche Anordnung des Beklagten.

Die Klägerin betreibt in Q. ein Alten- und Pflegeheim mit 98 Plätzen. Sämtliche Bewohner sind pflegebedürftig. Am 10.10.2005 führte der Beklagte eine einen Tag zuvor angekündigte Heimnachschaу bei der Klägerin durch. Der Beklagte stellte bei dieser, gemeinsam mit dem Gesundheitsamt durchgeführten Nachschaу fest, dass die Pflegedokumentation gut geführt war; nur die Dusch- und Badeintervalle waren teilweise nicht durchgängig dokumentiert und eingehalten. Diese Feststellung fand auch in ein Schreiben des gemeinsamen Gesundheitsamtes der Stadt J. und des Beklagten vom 20.10.2005 an die Klägerin Eingang. Darin heißt es, es sei aufgefallen, dass die Dokumentation des Badens und Duschens sehr lückenhaft gewesen sei und laut Dokumentation nicht wöchentlich durchgeführt worden sei. Dies habe stichprobenhaft auch bei anderen als den zwei untersuchten Bewohnerinnen und Bewohnern gegolten. Gleichzeitig führte das Gesundheitsamt aus, die Einrichtung der Klägerin mache einen sehr freundlichen und auf die Bedürfnisse der von ihr betreuten Klientel ausgerichteten Eindruck.

Der Beklagte erstellte unter dem 16.11.2005 eine Mängelberatung nach § 16 Abs. 1 HeimG. Darin führte er aus, es hätten sich bei den durchgesehenen Pflegedokumentationen keine Nachweise darüber gefunden, dass die betreffenden Bewohnerinnen und Bewohner wöchentlich geduscht oder gebadet worden seien. Grundsätzlich seien sämtliche Bewohnerinnen und Bewohner mindestens einmal

pro Woche zu duschen bzw. zu baden. Wenn eine Bewohnerin oder ein Bewohner die Körperpflege ausdrücklich verweigere bzw. ablehne, sei dies entsprechend zu dokumentieren.

Am 19.01.2006 fand eine Qualitätsprüfung durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung Niedersachsen und im Lande Bremen bei der Klägerin statt. Dabei wurde auch der Pflegezustand einzelner Versicherter in Augenschein genommen. Durchgängig wurde dabei der Pflegezustand hinsichtlich der allgemeinen Körperhygiene, Mund-, Nagel- und Haarpflege als angemessen beurteilt. Bei einigen Versicherten beanstandete der Medizinische Dienst indes die Vollständigkeit der Pflegedokumentation. Nur bei einem Versicherten betraf dies den Umstand, dass im Bereich der individuellen Pflegemaßnahmen und der Pflegeprozessplanung ein Angebot des Duschens nicht habe entnommen werden können. Die Anwendung von Pflegestandards zeige sich bei diesem Versicherten nicht an die individuelle Situation angepasst; hier z. B. zur Körperpflege und zur Mundpflege.

Mit Schreiben vom 15.02.2006 teilte die Klägerin dem Beklagten mit, welche Maßnahmen sie nach der Heimschau am 10.10.2005 durchgeführt habe. Unter anderem führte sie aus, das Duschen und Baden der Bewohner sei entsprechend in der Dokumentation enthalten und werde nach aktuellen Pflegestandards durchgeführt; die Erledigung werde im „Dokukalender“ aufgezeichnet.

Am 11.10.2006 fand eine erneute - angemeldete - Heimnachscha des Beklagten und des gemeinsamen Gesundheitsamtes der Stadt J. und des Beklagten bei der Klägerin statt. Auch hierbei wurde festgestellt, dass die Dokumentation der Dusch- und Badeintervalle nicht durchgängig eingehalten war. In der Abschlussbesprechung wies eine Mitarbeiterin des Beklagten den Pflegedienstleiter der Klägerin darauf hin, dass eine Anordnung nach § 17 HeimG beabsichtigt sei. Am 18.10.2006 fand morgens um 6.00 Uhr eine Nachschau zur Nachtzeit statt. Die Mitarbeiter des Beklagten vermerkten, Waschungen um diese Zeit nicht festgestellt zu haben; nach Angaben des Geschäftsführers der Klägerin in der mündlichen Verhandlung findet morgens um 6.30 Uhr ein Wechsel zwischen Nacht- und Frühschicht statt.

Mit Bescheid vom 29.01.2007 erließ der Beklagte auf die am 11.10.2006 erfolgte Heimnachscha die Anordnung, die Klägerin habe dafür Sorge zu tragen, dass ihre Bewohnerinnen und Bewohner grundsätzlich einmal wöchentlich gebadet bzw. geduscht werden. Sollten die Badeintervalle für einzelne Bewohnerinnen und Bewohner nicht eingehalten werden, seien die Hinderungsgründe jeweils entsprechend in der Pflegedokumentation darzulegen.

Zur Begründung dieser Anordnung berief sich der Beklagte auf § 17 des Heimgesetzes. Trotz eines entsprechenden, auf die Heimnachscha am 10.10.2005 ergangenen Mängelhinweises hätten auch bei der Heimnachscha am 11.10.2006 in mehreren Pflegedokumentationen die wöchentlichen Eintragungen über die Dusch- bzw. Badeintervalle gefehlt, wobei keine Hinderungsgründe hinterlegt worden seien. Die Klägerin habe Pflegeleistungen auch in Form der aktivierenden Pflege unter Beachtung der Qualitätsvereinbarung nach § 80 SGB XI zu erbringen. Diese Pflegeleistungen umfassten auch den Bereich der Körperpflege und damit das Waschen, Duschen und Baden. Dies gehöre zu den guten und menschenwürdigen Lebensverhältnissen eines jeden Menschen. Er treffe die Anordnung, um eine drohende Beeinträchtigung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner zu beseitigen; die Maßnahme sei **geeignet** den Mangel - unregelmäßige Bade-/Duschintervalle - zu beseitigen. Sie sei auch **erforderlich**, da eine vorausgegangene Beratung nach § 16 Abs. 1 HeimG zu keiner Änderung der Situation geführt habe. Schließlich sei die Anordnung auch **angemessen**, da das Bedürfnis der Bewohnerinnen und Bewohner, durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Klägerin ausreichend gereinigt zu werden, höher zu bewerten sei, als das Bestreben der Klägerin, durch Unterlassen dieser Maßnahmen entsprechend Zeit zu sparen.

Bei Heimnachschaen in den Jahren 2007 und 2008 ergab sich die Beanstandung fehlender Dokumentation der Dusch- und/oder Badevorgänge nicht mehr. Nach Auskunft des Geschäftsführers der Klägerin in der mündlichen Verhandlung liegt dies daran, dass das computergestützte Dokumentationssystem benutzerfreundlicher ausgestaltet worden sei und einen Warnhinweis gebe, wenn der Dusch- und/oder Badevorgang nicht im Computer dokumentiert werde.

Gegen den Bescheid des Beklagten vom 29.01.2007 hat die Klägerin am 01.03.2007 Klage erhoben. Zu deren Begründung trägt sie vor, seit dem 11.10.2005 würden alle Bewohnerinnen und Bewohner einmal wöchentlich geduscht oder gebadet. Anlass für den Erlass der heimaufsichtsrechtlichen Anordnung vom 29.01.2007 bestehe daher nicht. Es seien auch nur vereinzelte Verstöße gegen die entspre-

chende Dokumentationspflicht festzustellen. Diese beruhen auf Unerfahrenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Umgang mit dem computergestützten Dokumentationssystem in der Vergangenheit. Zu keiner Zeit habe den Bewohnerinnen und Bewohnern des Heimes ein Schaden gedroht. Dies hätte der Beklagte leicht durch Befragung der Bewohnerinnen und Bewohner bzw. ihrer als Zeugen angebotenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die durch ihre Unterschrift eine ordnungsgemäße Pflege bestätigt hätten, herausfinden können.

Die Klägerin beantragt,
festzustellen, dass der Bescheid des Beklagten vom 29.01.2007 rechtswidrig war,
hilfsweise,
den Bescheid des Beklagten vom 29.01.2007 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Er führt aus, er habe bei der Heimnachschaue am 11.10.2006 entgegen der Mitteilung der Klägerin vom 15.02.2006 erneut Dokumentationslücken bei den Dusch- und Badeintervallen festgestellt. Sowohl die Unwissenheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch etwaige Softwareprobleme bei der Dokumentation habe sich die Klägerin zurechnen zu lassen. Aus der fehlenden Dokumentation sei der Rückschluss zulässig, dass die Klägerin ihre Bewohnerinnen und Bewohner tatsächlich nicht geduscht und gebadet habe. Da die bisherige bloße Beratung nicht ausgereicht habe, habe sie eine Anordnung nach § 17 HeimG treffen müssen. Die pflegebedürftigen Bewohnerinnen und Bewohner zu duschen sei Pflegestandard. Die Dokumentationspflicht hierüber folge aus § 13 Abs. 1 Nr. 6 HeimG. Er sei entgegen der Ansicht der Klägerin nicht gehalten gewesen, vor Erlass des Bescheides die Bewohner oder die Mitarbeiter der Klägerin zu befragen. Aussagen der überwiegend dementen Bewohner der Einrichtung der Klägerin seien ebenso unzuverlässig wie Aussagen der Pflegekräfte in Anbetracht der Vielzahl der Heimbewohner.

Die Entscheidung

Die Klage ist mit dem Hauptantrag als Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO zulässig.

Mindestens seit 2007 sind Mängel der Dokumentation der Dusch- und/oder Badevorgänge vom Beklagten nicht mehr festgestellt. Mit jedem Dusch- bzw. Badevorgang, den die Klägerin eigenen Angaben zufolge regelmäßig wie verfügt vornimmt, tritt eine Erledigung des Regelungsgegenstandes dieser Verfügung ein. Diese Art der Befolgung der Regelung lässt sich nicht rückgängig machen und die Klägerin ist auch nicht durch sonstige unmittelbare rechtliche Auswirkungen des angefochtenen Verwaltungsaktes beschwert (*vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl., § 113, Rn. 104*). Entgegen der Ansicht des Beklagten kommt seiner Verfügung vom 29.01.2007 nicht auch heute noch Regelungsgehalt zu. Dass dieser Bescheid möglicherweise mittelbare Wirkungen für etwaige weitergehende heimaufsichtsrechtliche Maßnahmen, etwa nach § 19 HeimG (BGBl I S. 2970), haben kann und so, wie der Vertreter des Beklagten in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, „als erhobener Zeigefinger“ anzusehen ist, betrifft nicht seinen Regelungsgehalt. Dieser erschöpft sich darin, die Klägerin dafür Sorge tragen zu lassen, dass ihre Bewohnerinnen und Bewohner grundsätzlich einmal wöchentlich gebadet oder geduscht werden und etwaige Hinderungsgründe in einer Pflegedokumentation darzulegen. Dies geschieht ohne die Möglichkeit der Rückgängigmachung und ohne dass die Klägerin durch den Bescheid beschwert ist. Folglich hat sich der angefochtene Verwaltungsakt sowohl vor wie auch fortwährend nach Klageerhebung erledigt.

Für die Klägerin streitet auch ein Feststellungsinteresse.

Mit dem Bescheid des Beklagten vom 29.01.2007 wird nach außen der Eindruck erweckt, die Klägerin habe ihre Bewohnerinnen und Bewohner in der Vergangenheit nicht regelmäßig geduscht oder gebadet. Damit wird ihr der fachgerechte Umgang mit ihren Bewohnerinnen und Bewohnern abgesprochen, woraus ein Rehabilitationsinteresse abgeleitet werden kann. Hieraus könnten der Klägerin wirtschaftliche Nachteile erwachsen was ihr Feststellungsinteresse ebenfalls zu begründen vermag.

Die daher mit dem Hauptantrag zulässige Klage ist indes unbegründet. Die heimaufsichtsrechtliche Verfügung des Beklagten vom 29.01.2007 ist rechtmäßig gewesen, sodass die Klägerin einen Anspruch auf Feststellung von deren Rechtswidrigkeit nicht hat.

Gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 HeimG können gegenüber den Trägern des Heimes Anordnungen erlassen werden, die zur Beseitigung einer eingetretenen oder Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner, zur Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten oder zur Vermeidung einer Unangemessenheit zwischen dem Entgelt und der Leistung des Heimes erforderlich sind, wenn festgestellte Mängel nicht abgestellt werden. Voraussetzung für eine heimaufsichtliche Anordnung ist danach zum einen die **Feststellung eines Mangels** in einem bestimmten Heim und zum anderen **eine daraus resultierende Gefährdungslage für die dortigen Bewohner**. Wegen der erhöhten Schutzbedürftigkeit der in Heimen betreuten Menschen hat die Heimaufsichtsbehörde immer dann Anlass zum Einschreiten, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass eine angemessene Qualitätsbetreuung der Bewohner nicht gewährleistet wird. Sind Anhaltspunkte dafür vorhanden, dass dies dem Betrieb nicht wesensfremd ist, braucht die Behörde mit Aufsichtsmaßnahmen nicht zuzuwarten, bis der Nachweis erbracht ist, dass den Heimbewohnern hieraus konkrete Gefahren erwachsen. So war hier die Situation Anfang 2007 nach der Heimnachschaу des Beklagten bei der Klägerin im Oktober 2006.

Zu den anerkannten Pflegestandards gehört, darin sind sich die Beteiligten einig, **pflegebedürftige Bewohnerinnen und Bewohner** - und nur solche beherbergt die Klägerin - **einmal wöchentlich zu duschen oder zu baden**. Diese Verpflichtung ergibt sich schon aus § 14 Abs. 4 Nr. 1 SGB XI, wonach das regelmäßige Waschen, Duschen und Baden auf Dauer zu den gewöhnlich und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen des täglichen Lebens gehören. **Ihre Durchführung dient dazu, aus Hygienemängeln herrührenden Krankheiten vorzubeugen und damit unmittelbar dem Schutz der Gesundheit der Bewohnerinnen und Bewohner** (vgl. BSG, Urt. v. 17.05.2000 - B 3 P 20/99 R, FEVS 52, 61). Folglich sind diese Tätigkeiten auch Gegenstand von Qualitätsvereinbarungen zwischen den Trägern der Pflege- und Krankenversicherungen und den Heimträgern. Der wöchentliche Rhythmus ergibt sich dabei aus § 15 Abs. 3 SGB XI. **Gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 3 HeimG ist die Klägerin verpflichtet, diese Standards einzuhalten**, was sie auch nicht in Abrede nimmt. **Zusätzlich hat der Heimträger gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 7 HeimG sicher zu stellen, das für pflegebedürftige Bewohnerinnen und Bewohner Pflegeplanungen aufgestellt und deren Umsetzung aufgezeichnet werden, und gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 HeimG eine Dokumentation zu führen, aus der u.a. die Pflegeplanungen und die Pflegeverläufe für pflegebedürftige Bewohnerinnen und Bewohner ersichtlich werden**. Diese Dokumentation hatte die Klägerin unstreitig sowohl im Oktober 2005 als auch im Oktober 2006 nur unvollständig geführt. Angesichts der Bedeutung der Pflichten des Heimträgers und der Heimleitung sowohl aus § 11 Abs. 1 Nr. 3 und 7 wie auch aus § 13 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 HeimG für eine qualifizierte Betreuung und damit für den elementaren Schutz des hohen Gutes der Gesundheit der Heimbewohner **genügt bei einer unzureichenden Pflegeplanung und -dokumentation allein dieser Dokumentationsmangel, um die von § 17 Abs. 1 HeimG verlangte Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner annehmen zu können** (ebenso: VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 08.06.2004 - 6 S 22/04 -, GewArch 2004, 423; Beschl. v. 24.05.2006 - 6 S 2074/05 -, PflR 2006, 494; VG Köln, Urt. v. 22.02.2006 - 21 K 4306/04 -, zitiert nach juris). **Der Nachweis tatsächlicher Pflegegemängel, etwa durch Befragung der Bewohner oder der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Klägerin ist wegen des Schutzzweckes des Heimgesetzes nicht erforderlich**. Müsste die Heimaufsicht mit einem Einschreiten bis zum Nachweis einer Kausalkette zwischen Pflegedokumentationsmängeln und aufgetretenen Gesundheitsbeeinträchtigungen zuwarten, liefe der vom Gesetz mit der Dokumentationspflicht vorgesehene vorbeugende Gesundheitsschutz für die Heimbewohner weitgehend leer. Schon die - unstreitigen - Dokumentationsmängel lassen den Schluss zu, dass das Wohl der Bewohnerinnen und Bewohner gefährdet war. Darauf, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Klägerin unterschriftlich eine ordnungsgemäße Pflege bestätigt haben, kommt es mithin rechtlich nicht an. Im Übrigen wäre, wenn tatsächlich Pflegemaßnahmen erfolgt wären, kein Grund dafür ersichtlich, warum diese nicht - notfalls handschriftlich - dokumentiert wurden. Damit rechtfertigen die anlässlich der Heimnachschaуen 2005 und 2006 festgestellten Dokumentationsmängel ein Einschreiten nach § 17 HeimG im Januar 2007.

Dem Bescheid vom 29.01.2007 kann schließlich auch nicht entgegengehalten werden, er wiederhole nur, was sich, wie dargelegt, bereits aus dem Gesetz ergebe, und sei daher überflüssig. In der Recht-

sprechung ist anerkannt, dass so genannte Gesetzeswiederholende und – konkretisierende Verwaltungsakte erlassen werden können, um gesetzliche Pflichten im Einzelfall zu konkretisieren und mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchsetzen zu können. Voraussetzung ist lediglich, dass sie eine auf den konkreten Einzelfall abgestellte Regelung enthalten, die dem Bestimmtheitsgebot entspricht (*OVG Lüneburg, Beschl. v. 17.08.1995 -8 M 2926/95-, GewArch 1996, 75; VGH München, Urt. v. 27.10.1981 - 22 B 2206/79-, DÖV 1982, 251*). Im Zeitpunkt des Bescheiderlasses konnte und durfte der Beklagte davon ausgehen, dass eine Vollstreckung des Dusch- und Waschgebots nötig werden könnte, und durfte die entsprechende gesetzliche Verpflichtung der Klägerin daher durch den angefochtenen Verwaltungsakt dergestalt konkretisieren, dass die Bewohnerinnen und Bewohner des von der Klägerin betriebenen Heimes grundsätzlich einmal wöchentlich gebadet oder geduscht werden.

Über den Hilfsantrag ist nicht zu befinden, da das Gericht bereits die mit dem Hauptantrag erhobene Fortsetzungsfeststellungsklage für zulässig erachtet hat und der Hilfsantrag nur für den Fall gestellt worden ist, dass diese Klage unzulässig sein sollte.

Praxistipp:

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts verdient volle Zustimmung.

Das Verwaltungsgericht hat in sehr instruktiver und nachvollziehbarer Art und Weise seine Entscheidung begründet, sodass es keiner längeren Erläuterungen bedarf.

Zutreffend hat das Verwaltungsgericht die Klage der Betreiber des hier in Rede stehenden Alten- und Pflegeheims gegen die heimrechtliche Anordnung des Beklagten abgewiesen. Die Anforderungen, die die § 11 Abs. 1 Nr. 3 und 7 und § 13 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 HeimG an den Betrieb eines Heimes stellen, wurden von der Klägerin in unzweifelhafter Weise nicht erfüllt.

Insbesondere hat die Klägerin die Vorschriften nicht beachtet, die an eine ordnungsgemäß zu führende Pflegedokumentation zu stellen sind. Hierzu stellt das Verwaltungsgericht zutreffend fest, dass eine ordentliche Dokumentation zum Schutz der Gesundheit der Heimbewohner von großer Bedeutung ist. Darüber hinaus waren die Mängel in der Pflegedokumentation mehrfach Gegenstand von Beratungen und diverser Heimnachschaun durch die Beklagte, ohne dass es zu einer dauerhaften Verbesserung der Situation gekommen ist.

Der Klägerin ist offensichtlich nicht bewusst, dass die Verpflichtung zur Aufstellung individueller Pflegeplanungen und zur Dokumentation der Pflege zum einen die Kontrolle einer ordnungsgemäßen Pflege erleichtern und zum anderen die gesundheitliche Betreuung der Heimbewohner sichern und die erforderlichen Nachweise ermöglichen soll.

Da die Klägerin bereits den von § 11 Abs.1 Nr. 7 HeimG geforderten Dokumentationspflichten nicht genügt und damit die Gesundheit der Heimbewohner gefährdet hat, kann es an der Rechtmäßigkeit der heimrechtlichen Anordnung keinen Zweifel geben.

(Bearbeitet von Rechtsanwalt Prof. Robert Roßbruch)