

Telefon: 233 - 92447
Telefax: 233 - 21032

Direktorium
D-I-ZV

Pflegeschwerpunkt bei der Stadtverwaltung

Antrag der BAYERNPARTei, Stadtratsfraktion
vom 12.07.2019, Antrags-Nr. 14-20 / A 05632

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V17587

8 Anlagen

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 11.03.2020 (VB)
Öffentliche Sitzung

Gliederung:	Seite
I. Vortrag des Referenten	2
1. Demographische Entwicklung	2
2. Derzeitige Organisationsstruktur und Aufgabenverteilung	2
3. Vernetzungsstruktur	4
4. Notwendigkeit einer Zusammenführung	5
5. Fazit des Direktoriums	7
II. Antrag des Referenten	9
Beschluss	9

I. Vortrag des Referenten

Der Stadtratsantrag der Bayernpartei „Pflegeschwerpunkt bei der Stadtverwaltung“ wurde dem Direktorium zur zuständigen Bearbeitung am 19.07.2019 mit folgendem Inhalt zugeleitet (siehe auch Anlage 1):

„Der Oberbürgermeister, Chef der Stadtverwaltung, wird gebeten, eine interfraktionelle Arbeitsgruppe zum Thema Pflege einzusetzen. Ziel dieser Arbeitsgruppe soll es sein, die Aufgaben der städtischen Fachreferate zu überdenken und Empfehlungen für eine zeitgemäße, zukunftsfähige Stadtverwaltung, orientiert an den heutigen neuen Herausforderungen, zu erarbeiten.

Desweiteren wird geprüft, ob und wenn ja, wie die zersplitterten Zuständigkeiten in der Stadtverwaltung zu einem Pflegereferat / einer Pflegehauptabteilung zusammengeführt werden können, um der Bedeutung und Sicherung der Aufgabe „pflegerische Versorgung“ im Rahmen der Daseinsvorsorge für die Landeshauptstadt München Rechnung zu tragen.“

Mit dem Stadtratsantrag wird das Ziel verfolgt, die bisherigen, über mehrere Fachreferate verteilten Zuständigkeiten, in der Stadtverwaltung als Pflegereferat bzw. in einer Pflegehauptabteilung zusammen zu führen.

Dazu ist es notwendig, kurz auf die demographische Entwicklung einzugehen und die derzeitige Organisations- und Vernetzungsstruktur zu analysieren.

Die Beschwerdestelle für Probleme in der Altenpflege, das Kreisverwaltungsreferat, das Referat für Arbeit und Wirtschaft, das Referat für Gesundheit und Umwelt, das Sozialreferat und die Stadtkämmerei wurden aufgrund ihrer jeweiligen fachlichen Zuständigkeit um Stellungnahme gebeten.

Demographische Entwicklung

Das Sozialreferat hat in seiner Stellungnahme dazu wie folgt ausgeführt:

„Die Zahl älterer Menschen inklusive der Menschen mit Migrationshintergrund sowie der Sozialhilfeberechtigten steigt in München weiter an. Die Bevölkerung wird von 1,557 Mio. Wohnberechtigten im Jahr 2017 auf ca. 1,850 Mio. im Jahr 2040 ansteigen. Die Zahl der älteren Einwohner/-innen im Jahr 2035 ("Wohnberechtigte") wird dabei wie folgt prognostiziert:

65 - 79 Jahre: 231.866 (davon 60.324 ohne deutsche Staatsbürgerschaft), 80 Jahre und älter: 95.290 (davon 18.294 ohne deutsche Staatsbürgerschaft)¹..“ (vgl. Stellungnahme des Sozialreferates, Anlage 6, Seite1/2).

1 Berechnungen S-I-LP: Grundlage einer Sonderauswertung des PLAN aus den Grunddaten des Demografieberichts I/22(2019)

2. Derzeitige Organisationsstruktur und Aufgabenverteilung

Gegenwärtig sind die verschiedenen Aufgaben rund um das Thema „Pflege“ verteilt auf das Direktorium (Beschwerdestelle für Probleme in der Altenpflege), das Kreisverwaltungsreferat, das Referat für Arbeit und Wirtschaft, das Referat für Gesundheit und Umwelt, das Sozialreferat und die Stadtkämmerei. Die verschiedenen Aufgabenschwerpunkte sind zusammengefasst der Anlage 8 zu entnehmen.

Aus dieser Zusammenstellung geht hervor, dass der größte Anteil der Aufgaben darin besteht, Menschen mit einem Pflegebedarf dabei zu unterstützen, dass sie ihr Leben in München lebenswert möglichst eigenständig gestalten können und ihnen gesellschaftlich Teilhabe ermöglicht wird, was vor allem Aufgabenschwerpunkt im Sozialreferat ist. Gerade die Präventivarbeit sowie der ambulante Unterstützungsbereich können hier konkret genannt werden. Auch das Leben in besonderen Wohnformen soll den dort wohnenden Menschen ein würdevolles Leben ermöglichen, zu dem unter anderem pflegerische Maßnahmen zählen.

Für die Gewährleistung von Unterstützung im stationären und medizinischen Bereich sind darüber hinaus Aufgabenstellungen im Referat für Gesundheit und Umwelt, Referat für Arbeit und Wirtschaft und dem Kreisverwaltungsreferat angesiedelt. Die Beschwerdestelle für Probleme in der Altenpflege ist ebenfalls unterstützend tätig. Sie ist jedoch eine freiwillige Einrichtung und niedrighschwellige Anlaufstelle für Beschwerden zu allen pflegerischen Versorgungsformen (ambulant, teilstationär, stationär) und verschiedensten Themenbereichen, wie Pflege, Abrechnung, Kommunikation, etc. (vgl. Anlage 2 und 8).

Die Wahrnehmung der verschiedenen Aufgabenstellungen zum Thema Pflege beruht auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen und inhaltlichen Schwerpunkten:

„Die soziale pflegerische Versorgung in München basiert auf unterschiedlichen gesetzlichen Aufträgen, insbesondere der Sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) und den daraus folgenden Landesgesetzen (AGSG) und Verordnungen; der Sozialhilfe (SGB XII), des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG); dem Betreuungsrecht (BGB), der Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung (SGB IX). Diese unterschiedlichen Grundlagen hätten auch bei einer neuen Organisationsstruktur Bestand und machen die Verknüpfungen in das Sozialreferat als zuständiges Referat auch bei einer neuen Organisationsstruktur notwendig.“ (vgl. Stellungnahme des Sozialreferats, Anlage 6, Seite 2).

„Das Pflege- und Wohnqualitätsgesetz (PfleWoqG) mit den darin enthaltenen ordnungsrechtlichen Maßstäben und Befugnissen sowie die hierzu ergangene Ausführungsverordnung (AVPfleWoqG) ist Grundlage für die Überwachung der 63 stationären Einrichtungen der Altenhilfe, der 26 stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe sowie der 47 ambulant betreuten Wohngemeinschaften für Pflegebedürftige

mit insgesamt ca. 10.500 pflege- und betreuungsbedürftigen Bewohnerinnen und Bewohnern im Stadtgebiet München. Zuständige Behörde für die Durchführung dieses Gesetzes und der darauf beruhenden Rechtsverordnung ist die Kreisverwaltungsbehörde (Art. 24 Abs. PflWoqG).“ (vgl. Stellungnahme des Kreisverwaltungsreferats, Anlage 3, Seite 1)

„...die Beschwerdestelle ist ein freiwilliges, zusätzliches Angebot und eine neutrale, unabhängige Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger. Grundlage für die Tätigkeit ist ein Stadtratsbeschluss.“ (vgl. Stellungnahme der Beschwerdestelle, Anlage 2, Seite 2).

Das Referat für Gesundheit und Umwelt weist in seiner Stellungnahme in diesem Zusammenhang auf Folgendes hin: „Insbesondere für die Bearbeitung von Grundsatzfragen in der Pflege sind die bestehenden Schnittstellen als eher hinderlich anzusehen.“ (vgl. Anlage 5, Seite 1)

Das Referat für Arbeit und Wirtschaft sieht seine Aufgaben im beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Bereich zum Thema Pflege „vor allem aus den zwei Kernperspektiven der Fachkräftesicherung und der Digitalisierung in der Pflege.“ (vgl. Anlage 4, Seite 1)

Der Stadtkämmerei ist als Betreuungsreferat der Klinik München gGmbH von diesem Thema tangiert, wobei die Organisation der Pflege, die Teilnahme am Runden Tisch Pflege und die Ausbildung von Pflegekräften direkt vom Unternehmen erfolgt (vgl. Anlage 7).

3. Vernetzungsstruktur

Aufgrund der Verteilung der Aufgabenstellungen in verschiedenen Referaten ist zur Sicherung des fachlichen Austausches und der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachlichkeiten in den unterschiedlichen Aufgabenbereichen Vernetzung notwendig.

Mit Beschluss „Pflege aus einem Guss“ (Sitzungsvorlage-Nr. 02-08 /V 04836) wurde der Auftrag erteilt, die damals bestehende Vernetzungsstruktur zu überprüfen. Laut Stellungnahme der Beschwerdestelle für Probleme in der Altenpflege erfolgt die Vernetzung aktuell wie folgt:

- „Regelmäßig findet ein referatsübergreifender Facharbeitskreis statt, dem die Beschwerdestelle des Direktoriums, die FQA/Heimaufsicht des KVR sowie Fachstellen des Sozialreferates und des RGU angehören.
- Zusätzlich gibt es anlassbezogene Kooperationen (Beispiele sind gemeinsame Vorträge von FQA/Heimaufsicht und Beschwerdestelle oder die Münchner Informationstage für Pflegeberufe, bei denen Sozialreferat, RGU, RAW, München Klinik gGmbH und andere erfolgreich kooperiert haben).“ (vgl. Anlage 2, Seite 2).

- Auf Arbeitsebene erfolgt eine regionale und überregionale Vernetzung und Gremienarbeit.

Das Kreisverwaltungsreferat teilt mit, dass der fachliche Austausch und die Zusammenarbeit mit der Beschwerdestelle, dem Sozialreferat und dem Referat für Gesundheit und Umwelt in den letzten Jahren gebündelt wurde und „erfolgt nun regelmäßig im Rahmen des festen Jour Fixe „Alter und Pflege“, der viermal jährlich im Wechsel in den beteiligten Referaten und der Beschwerdestelle stattfindet.“ (vgl. Anlage 3, Seite 2). Außerdem verweist das Kreisverwaltungsreferat auf die Münchner Pflegekonferenz und diverse Arbeitskreise (z.B. Gewaltprävention) sowie den fachlichen Austausch in Einzelfällen auf Arbeitsebene (z. B. mit der Beschwerdestelle).

Das Referat für Gesundheit und Umwelt weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es dem hohen Engagement der Fachkräfte auf Arbeitsebene zu verdanken sei, dass die Abstimmung von Maßnahmen und Programmen trotz bestehender organisatorischer Hinderniss immer wieder gelingt (vgl. Anlage 5, Seite 2).

Auch das Sozialreferat verweist auf die Verbesserung der Vernetzungsstruktur aufgrund des Beschlusses „Pflege aus einem Guss“ durch Einführung des Jour-fixes „Alter und Pflege“ und teilt dazu mit: „Das Gremium hat sich bewährt und erfüllt seine Ziele. Es bestehen aus Sicht des Sozialreferats bewährte, gut funktionierende innerstädtische Schnittstellen zum Thema Pflege. Eine gelingende Kooperation zwischen Sozialreferat und RGU hat sich unter anderem in folgenden Themen ergeben: "Runder Tisch Pflege an Münchner Kliniken" gemeinsam mit Vertretungen der Langzeitpflege, die Moderation der Umsetzung der generalistischen Pflegeausbildung in der Evaluationsphase sowie die Verbesserung des Entlassmanagements der Kliniken und Krankenhäuser gemeinsam mit Abfragen in SBH, ASZ und Beratungsstellen für ältere Menschen und Angehörige. (Anlage 6, Seite 4).

Seitens der Beschwerdestelle für Probleme in der Altenpflege könnte eine Verbesserung der Vernetzungsstruktur wie folgt überlegt werden: „Einen Ansatzpunkt für eine weitere Optimierung der bestehenden Vernetzung sieht die Beschwerdestelle in einer stärkeren Einbindung der speziellen Expertise von Referaten/Dienststellen, die nicht direkt dem Thema Pflege zugeordnet werden, zu denen es jedoch Schnittstellen gibt. Gedacht ist hier an die Kämmerei und das RAW, die die meist fachlich (Pflege, Medizin, Sozialarbeit) ausgerichteten Gremien mit ihrer Expertise weiter ergänzen könnten. Wie bereits im Rahmen der Münchner Informationstage für Pflegeberufe geschehen, ist die Zusammenarbeit zwischen pflegefachlich ausgerichteten Dienststellen der Fachreferate, der München Klinik gGmbH und den für das Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm zuständigen Dienststellen des RAW sinnvoll – gerade hinsichtlich des Fachkräftemangels.“ (siehe Anlage 2, Seite 3)

Festzuhalten ist, dass Vernetzung und Zusammenarbeit über Referate hinweg eine immer größere Rolle bei der Bewältigung von komplexen Themenstellungen spielt,

die ausreichend Zeit benötigt, um bürgerorientierte Dienstleistungen zufriedenstellend anbieten zu können (vgl. Anlage 6, Stellungnahme des Sozialreferats, Seite 7).

4. Notwendigkeit einer Zusammenführung

Einer Zusammenführung der verschiedenen Aufgaben in einem Referat bzw. einer Hauptabteilung, wie dies der Stadtratsantrag vorsieht, stehen verschiedene rechtliche und fachliche Aspekte entgegen:

- „Neue Schnittstellen würden entstehen (z.B. in den Sozialbürgerhäusern – Fachstellen häusliche Versorgung, im Bereich der Abgrenzung zum Behindertenbereich und zur Sozialplanung u. v. m.).
- Unterschiedliche Pflichten und gesetzliche Aufgaben in einem Referat zusammengefasst, würden bei Bürgerinnen und Bürgern bzw. freien Trägern die Frage nach der Objektivität des Verwaltungshandelns hervorrufen. Sichtbar wird dies im Rahmen der Heimaufsicht. Das Sozialreferat ist Betreuungsreferat für die Beteiligungsgesellschaft „MÜNCHENSTIFT GmbH“. Wäre die Heimaufsicht nun gemeinsam mit der Betreuung dieser Beteiligungsgesellschaft in einem Referat angesiedelt, könnte der Eindruck bei den Bürgerinnen und Bürgern aber auch bei den freien Trägern entstehen, dass – rein theoretisch – etwaige Beschwerden über ein Altenheim der „MÜNCHENSTIFT GmbH“ anders behandelt werden als bei Altenheimen in privater Trägerschaft.
- Bürgerinnen und Bürger würden aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken nicht mehr in der bisher offenen Art über Pflegeprobleme sprechen. Die Erwägungen sind natürlich subjektiver Natur. Deshalb werden beschwerdeführende Bürgerinnen und Bürger bei einer Stelle, die nicht in der gleichen Organisationseinheit verortet ist wie die fachlich zuständige Stelle, offener über ihre Probleme sprechen können.
- Die Unabhängigkeit und Objektivität in der im Direktorium angesiedelten Beschwerdestelle würde in Frage gestellt. Dieser Punkt hängt mit den vorangegangenen zusammen. Die Beschwerdestelle, angesiedelt innerhalb eines fachlich zuständigen Referates könnte bei den Bürgerinnen und Bürgern den Eindruck erwecken, dass sie die Probleme eher herunter spielt.
- Eine Zusammenführung einzelner Aufgabenstellungen, wie zum Beispiel der Heimaufsicht im Kreisverwaltungsreferat und dem Referat für Gesundheit und Umwelt scheidet ebenfalls aus.
Beim Referat für Gesundheit und Umwelt sind die infektionshygienischen Überwachungsaufgaben fachlich und personell gebündelt. Teilaufgaben, wie die infektionshygienische Überwachung von Einrichtungen aus dem Zuständigkeitsbereich des RGU herauszulösen und in einem Referat zusammenzuführen, sind rechtlich nicht möglich.

- Auch die Aufgabenzuordnungen bei der Beschwerdestelle und dem Kreisverwaltungsreferat – Heimaufsicht lassen sich nicht in einer Dienststelle zusammenfassen. Die Aufgaben der im Vollzug des seit 01.08.2008 geltenden Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes und seiner Ausführungsverordnung tätigen Heimaufsicht sind überwiegend ordnungsrechtlich geprägt. Im Hauptfokus der Heimaufsicht steht hierbei die gesetzliche Pflichtaufgabe d.h. die Überprüfung und Beratung der stationären Einrichtungen und ambulant betreuten Wohnformen sowie die damit zusammenhängende Durchsetzung der gesetzlichen Qualitätsanforderungen mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen (Erlass von Feststellungs- und Anordnungsbescheiden, Verhängung von Aufnahmestopps, Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren) gegenüber den Einrichtungsträgern.

Die Beschwerdestelle unterscheidet sich durch ihre Zuständigkeit für alle Versorgungsformen (stationär, teilstationär, ambulant) und alle Themenbereiche. Bei Bedarf bezieht sie ganz unterschiedliche, fachlich zuständige, Dienststellen adäquat ein. Sie ist darüber hinaus vorrangig einzelfallbezogen tätig.

In diesem Zusammenhang wird auch auf das Beispiel in der Stellungnahme des Sozialreferats hingewiesen (vgl. Anlage 6, Seite 5), aus der deutlich wird, dass durch eine Zusammenführung verschiedener Aufgaben neue Schnittstellen entstehen würden.

Das Referat für Arbeit und Wirtschaft weist in seiner Stellungnahme darüber hinaus darauf hin, dass durch die jetzige Organisationsstruktur „die unterschiedlichen spezifischen Kompetenzen der beteiligten Referate die Komplexität des Themas Pflege nachvollziehbar und in der nötigen fachlichen Tiefe abdecken. Je nach inhaltlicher Ausrichtung und Dynamik ... können komplementäre Kooperationen referatsübergreifend und problemadäquat gebildet werden. Bei einer ... Zentralisierung der Zuständigkeit, z.B. im Rahmen eines neu zu gründenden Pflegereferats, droht das weitgefächerte Spektrum pflegerelevanter Themen dagegen zu einseitig angegangen zu werden.“ (vgl. Anlage 4, Seite 2)

5. Fazit des Direktoriums

Die derzeitige Verteilung der Aufgabenstellungen (siehe auch Anlage 8) zum Thema Pflege auf die unterschiedlichen Referate erscheint trotz des Einwandes des Referates für Gesundheit und Umwelt (vgl. Anlage 5 und Anlage 9) aus rechtlichen Gründen wie auch aufgrund der Komplexität des Themas Pflege und seiner unterschiedlichen Aspekte weiterhin notwendig und sinnvoll. Auch eine Zusammenführung von (einzelnen) Aufgaben würde weiterhin zu Schnittstellen zwischen den Referaten, ggf. in anderen Arbeitszusammenhängen führen.

Vor dem Hintergrund, dass Menschen, die in unterschiedlicher Intensität pflegerische

bzw. / und medizinische Unterstützung zum Erhalt von Selbstständigkeit in ihrem Leben benötigen, sich zwar beeinträchtigt, aber nicht per se krank fühlen, erscheint die jetzige Aufteilung der Zuständigkeiten in den vier Referaten sinnvoll und bürgerorientiert.

Die Stadt München kann so nach außen vermitteln, dass sie die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger an deren Bedürfnissen orientiert bearbeitet sowie ernsthaft und seriös Probleme und Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger aufnimmt und zur Abhilfe beiträgt.

Die oben dargestellte Vernetzungsstruktur (siehe Seite 4) kann ggf. noch optimiert werden. So sollte überprüft werden, ob es nicht möglich ist, die spezielle Expertise von Referaten/Dienststellen, die nicht direkt dem Thema Pflege zugeordnet werden, zu denen es jedoch Schnittstellen gibt, in die städtische Vernetzungsstruktur noch mehr zu integrieren (z.B. Referat für Arbeit und Wirtschaft, Referat für Bildung und Sport sowie die Stadtkämmerei, siehe hierzu auch Anlage 2, Seite 3). Wichtig bleibt, dass die notwendige Kommunikation, der Erfahrungsaustausch wie auch der Wissenstransfer weiterhin optimal gewährleistet bleiben muss und Vernetzungsarbeit als notwendiger Bestandteil der Arbeit in diesem komplexen Themenfeld anerkannt wird.

Außerdem sollte geprüft werden, ob es konkrete Anhaltspunkte in der Zusammenarbeit gibt, die, wie im Stadtratsantrag und in der Stellungnahme des Referats für Gesundheit und Umwelt (Anlage 5) beschrieben, dazu führen, dass die Entwicklung und Umsetzung integrierter Programme erschwert werden. Abhängig von dem Ergebnis sollten dann gemeinsam Ideen entwickelt werden, wie hier eine Verbesserung erfolgen kann, die dem Stadtrat vorgelegt werden.

Das Direktorium wird Schritte einleiten, die identifizierten Verbesserungspotentiale umzusetzen und – soweit stadtratspflichtige Sachverhalte berührt sind – den Stadtrat entsprechend einbinden, soweit sinnvoll und notwendig auch in Form eines interfraktionellen Arbeitskreises. Derzeit wird die Einberufung eines interfraktionellen Arbeitskreises als nicht notwendig erachtet.

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Dem Verwaltungsbeirat, Herrn Johann Altmann ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden. Die Beschlussvorlage wurde mit den betroffenen Fachdienststellen abgestimmt. Das Referat für Gesundheit und Umwelt bat darum, seine Stellungnahme der Beschlussvorlage beizufügen (vgl. Anlage 9).

II. Antrag des Referenten

1. Die organisatorischen Strukturen bei der Landeshauptstadt München im Bereich „Pflege“ werden in der bisherigen Form beibehalten.
2. Das Direktorium wird beauftragt, gemeinsam mit den betroffenen Dienststellen die Vernetzungsstruktur sowie die in der Stellungnahme des Referats für Gesundheit und Umwelt angesprochene Schnittstellenproblematik zu überprüfen und ggf. Schritte zur Optimierung einzuleiten.
3. Der Stadtratsantrag der Bayernpartei-Stadtratsfraktion Antrag Nr. 14-20/A 05632 vom 12.07.2019 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Der Referent

Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

- ## IV. Abdruck von I. mit III.
- über Stadtratsprotokolle
an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
an das Personal- und Organisationsreferat
z. K.

V. Wv. Direktorium

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An das Direktorium, Beschwerdestelle für Probleme in der Altenpflege**

An das Kreisverwaltungsreferat

An das Referat für Arbeit und Wirtschaft

An das Referat für Gesundheit und Umwelt

An das Sozialreferat

An die Stadtkämmerei

z. K.

Am

I.A.