

**Situation pflegender Angehöriger während der
Corona-Pandemie**

Antrag Nr. 20-26 / A 00092 von
der SPD / Volt - Fraktion
vom 29.05.2020

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00641

4 Anlagen

Beschluss des Sozialausschusses vom 09.07.2020 (SB)

Öffentliche Sitzung

Kurzübersicht

zur beiliegenden Beschlussvorlage

Anlass	<ul style="list-style-type: none">● Antrag Nr. 20-26 / A 00092 vom 29.05.2020● Auswirkungen der Corona-Pandemie auf pflegende Angehörige
Inhalt	<ul style="list-style-type: none">● Runder Tisch Pflegeeinrichtungen● Rechtliche Rahmenbedingungen● Auswirkungen auf voll- und teilstationäre Pflegeeinrichtungen
Gesamtkosten/ Gesamterlöse	-/-
Entscheidungsvorschlag	<ul style="list-style-type: none">● Der Oberbürgermeister setzt sich für dringend notwendige Verbesserungen in der Pflege ein.● Geschäftsordnungsgemäße Behandlung des Antrags
Gesucht werden kann im RIS auch unter:	<ul style="list-style-type: none">● COVID-19 Erkrankung● Runder Tisch Pflegeeinrichtungen● Schutz- und Hygienekonzepte● Allgemeinverfügung● Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung● Eingewöhnung von Menschen mit Demenz in vollstationären Pflegeeinrichtungen
Ortsangabe	-/-

**Situation pflegender Angehöriger während der
Corona-Pandemie**

Antrag Nr. 20-26 / A 00092 von
der SPD / Volt - Fraktion
vom 29.05.2020

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00641

4 Anlagen

Beschluss des Sozialausschusses vom 09.07.2020 (SB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Das Sozialreferat und das Referat für Gesundheit und Umwelt weisen darauf hin, dass die Vorschriftenlage im Kontext der Corona-Pandemie sehr dynamisch ist. Die in dieser Beschlussvorlage dargestellte Rechtslage bildet den Stand zum Zeitpunkt der Erstellung ab und ist zum Zeitpunkt der heutigen Beschlussfassung möglicherweise überholt.

Zusammenfassung

Mit dem Voranschreiten der Lockerungen der Ausgangsbeschränkungen und dem Sinken der Infektionszahlen an COVID-19 wurde der grundsätzliche Aufnahmestopp in vollstationären Pflegeeinrichtungen aufgehoben. Zum Schutz der pflegebedürftigen Menschen, die in der Regel unter vielen, auch chronischen Erkrankungen leiden, sind jedoch einrichtungsspezifische Schutz- und Hygienekonzepte erforderlich. Dies dient dem Schutz der Bewohner*innen, der Mitarbeitenden und Besucher*innen gleichermaßen.

Im weiteren Verlauf wird zu beobachten sein, wie sich die Infektionszahlen zu Covid-19 entwickeln und welchen Schutz durch die Umsetzung erforderlicher Hygienemaßnahmen die pflegebedürftigen Menschen sowie die Mitarbeitenden der Pflegeeinrichtungen benötigen. Von dieser Entwicklung hängt auch die Möglichkeit für pflegende Angehörige ab, einen Platz in einer Tagespflegeeinrichtung oder einer vollstationären Pflegeeinrichtung zu erhalten.

1 Ausgangslage

Die Corona-Pandemie trifft Pflegebedürftige und ihre Angehörigen besonders hart. Externe Unterstützungs- und Entlastungsangebote sind vielfach weggefallen, Aufnahmen und Einzüge in Pflegeeinrichtungen sind deutlich schwieriger geworden.

Das Sozialreferat wurde mit dem Antrag Nr. 20-26 / A 00092 vom 29.05.2020 (Anlage 1) gebeten, die Situation pflegender Angehöriger darzustellen, die für ihre pflegebedürftigen Familienmitglieder aktuell einen stationären Pflegeplatz benötigen.

Dabei sollte insbesondere auf die Frage eingegangen werden, ob und unter welchen Rahmenbedingungen Heimaufnahmen, insbesondere auch für demenzkranke Personen, derzeit möglich sind und wie und in welchem Umfang die Tagespflegeeinrichtungen aktuell in der Lage sind, pflegebedürftige Münchner*innen zu versorgen. Da sich der Stadtrat nach dem Ende der Ausgangsbeschränkungen schnell mit der Situation auseinandersetzen muss, soll er noch vor der Sommerpause befasst werden.

2 Wöchentlicher Austausch mit Pflegeanbieter*innen in München

Mit Beginn der Corona-Pandemie hat das Sozialreferat umgehend einen „Runden Tisch Pflegeeinrichtungen“ unter anderem mit Vertretungen der Münchner Heimträger und Behörden wie dem Referat für Gesundheit und Umwelt (RGU) sowie der FQA¹ (Heimaufsicht) im Kreisverwaltungsreferat einberufen. Dieses Gremium tagte zwischenzeitlich unter der Federführung der Örtlichen Einsatzleitung Pflegeeinrichtungen der Katastrophenschutzbehörde München, die gemäß Art. 6 des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes (BayKSG) für die Gefahrenabwehr eingesetzt wurde. Sie wird aktuell als Telefonkonferenz wieder unter der Federführung des Sozialreferats fortgeführt.

Themen, die in der wöchentlichen Telefonkonferenz besprochen werden, sind unter anderem die Besuchsrechte, die Einsatzmöglichkeiten Ehrenamtlicher, die Rückverlegung der Bewohner*innen nach einem Klinikaufenthalt sowie die Möglichkeit der Einzüge in die vollstationäre Pflege oder die Versorgung in teilstationären Pflegeeinrichtungen (Tagespflege) und weitere Themen der Hygiene in der Pflege.

Es werden Möglichkeiten und Probleme im Spannungsfeld zwischen Versorgung und Schutz der pflegebedürftigen Menschen besprochen und, wo es möglich ist, schnelle Lösungen entwickelt. Die Besprechungsprotokolle werden den Heimträgern, allen stationären Pflegeeinrichtungen sowie allen ambulanten Pflegediensten in München zugeleitet.

Die „Handlungsempfehlungen für die Erstellung eines Schutzkonzepts zur Aufnahme in Alten- und Pflegeheime und stationäre Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, die Leistungen der Eingliederungshilfe über Tag und Nacht erbringen“, die zum SARS-CoV-2-Infektionsschutz durch das Bayerische

1 FQA: Fachstelle für Pflege- und Behinderteneinrichtungen - Qualitätsentwicklung und Aufsicht

Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (StMGP) veröffentlicht wurden, wurden den Pflegeeinrichtungen ebenfalls per E-Mail übermittelt (siehe Anlage 2).

Ebenso bekannt sind den oben genannten Einrichtungen die aktuellen Empfehlungen des Robert Koch-Institutes „Prävention und Management von COVID-19 in Alten- und Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen für Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen“.²

3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Rahmenbedingungen wie Allgemeinverfügungen und Verordnungen sind eine Methode, um ältere Menschen, Menschen mit Vorerkrankungen oder einem geschwächten Immunsystem vor der Erkrankung an COVID-19 zu schützen, da hier ein hohes Risiko für einen schweren, auch tödlichen Verlauf der Erkrankung besteht.

Es zeigt sich, dass Pflegeeinrichtungen zwar den Umgang mit Infektionen wie Norovirus³ oder MRSA⁴ gut beherrschen, fundierte fachliche Kenntnisse zur Infektionsprävention und zur Durchführung des Ausbruchmanagements bei gehäuftem Auftreten von COVID-19 Infektionen bei Mitarbeitenden und Bewohner*innen in diesen Pflegeeinrichtungen jedoch weitestgehend fehlen. Dies ist dadurch verursacht, dass in Bayern derzeit die fachliche Beratung beziehungsweise Ausstattung der Einrichtungen mit Hygienefachpersonal nicht wie in anderen medizinischen Einrichtungen durch eine Hygieneverordnung gesetzlich vorgeschrieben ist. Die Corona-Pandemie stellt alle Beteiligten vor noch wesentlich größere und vor allem völlig neue Herausforderungen, die sie völlig überraschend getroffen haben und auf die sie nicht in der erforderlichen Weise vorbereitet waren. Der Öffentliche Gesundheitsdienst in München hat hier subsidiär die Rolle des extern beratenden Hygienefachpersonals übernommen, soweit es bei den zeitlichen Ressourcen und der vorliegenden personellen Ausstattung möglich ist.

3.1 Vollzug des Infektionsschutzgesetzes (IfSG)

Die Erhebung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege (StMGP) für Bayern zeigt, dass die Zahlen SARS-CoV-2-positiver Bewohner*innen rückläufig sind und der am 03.04.2020 verhängte grundsätzliche Aufnahmestopp nunmehr aufgehoben werden kann. Ziel ist eine Anpassung an das weitere Voranschreiten der Öffnungen in den anderen Bereichen unter Berücksichtigung der besonderen Vulnerabilität der betroffenen Personengruppe. Auch die Erhebung des RGU zeigt, dass die Zahlen SARS-CoV-2-positiver Bewohner*innen in München rückläufig sind. Zum Stand 03.06.2020 waren noch 24 Bewohner*innen

² https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Alten_Pflegeeinrichtung_Empfehlung.html vom 20.05.2020 (letzter Aufruf am 03.06.2020)

³ führt zu Gastroenteritis, Magen-Darm-Entzündung

⁴ MRSA - Methicillin-resistenter Staphylococcus aureus, Bakterien mit Resistenz gegen das Antibiotikum Methicillin sowie die meisten anderen Antibiotika

in den 59 vollstationären Pflegeeinrichtungen in München positiv auf COVID-19 getestet.

Das StMGP hat mit der Bekanntmachung vom 22.05.2020 eine Allgemeinverfügung im Rahmen des Vollzugs des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) erlassen.⁵ Diese Allgemeinverfügung trat am 25.05.2020 in Kraft und tritt - nach entsprechender Verlängerung vom 10.06.2020 - mit Ablauf des 28.06.2020 außer Kraft. Mit ihr wurden zum Notfallplan Corona-Pandemie u. a. nachfolgende Regelungen für Pflegeeinrichtungen bekannt gegeben:

Für den Einzug neuer Bewohner*innen in Pflegeeinrichtungen sowie die Rückverlegung von Bewohner*innen nach einem stationären Aufenthalt im Krankenhaus, einer Einrichtung der Vorsorge oder Rehabilitation ist durch die Pflegeeinrichtung ein einrichtungsindividuelles Schutzkonzept zu erstellen, das den größtmöglichen Schutz der Bewohner*innen und des Personals vor Infektionen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 gewährleistet.

Das Schutzkonzept ist auf Verlangen dem zuständigen Gesundheitsamt vorzulegen, dieses kann im Einzelfall ergänzende Anordnungen erlassen, soweit es aus infektionsschutzrechtlicher Sicht erforderlich ist.

Ein Ausbruchsgeschehen, das heißt das gleichzeitige Auftreten von mehr als zwei nosokomialen (d. h. in der Einrichtung erworbenen) Infektionen muss die Leitung der Einrichtung innerhalb von 24 Stunden auf der gesetzlichen Grundlage des § 6 Abs. 3 Infektionsschutzgesetz (IfSG) an das örtlich zuständige Gesundheitsamt melden. Diese Meldungen dienen in erster Linie dazu, dass das Gesundheitsamt beratend hinzugezogen wird. Durch die vorgegebene Verpflichtung der Einrichtungen, eine*n Pandemiebeauftragte*n zu benennen, ist sichergestellt, dass in der Pflegeeinrichtung eine*ein Ansprechpartner*in zur Verfügung steht, die*der die Gegebenheiten kennt und die Einrichtungsleitung dabei unterstützt, die durch das Gesundheitsamt empfohlenen bzw. angeordneten Maßnahmen umzusetzen.

Das Referat für Gesundheit und Umwelt hat hierzu nach erteilter Zustimmung des StMGP und des StMI am 12.06.2020 eine ergänzende kommunale Allgemeinverfügung erlassen, die am 13.06.2020 in Kraft trat und ebenfalls mit Ablauf des 28.06.2020 außer Kraft tritt.

⁵ Vollzug des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) - Notfallplan Corona-Pandemie: Regelungen für Pflegeeinrichtungen, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 22. Mai 2020, Az. G7VZ-G8000-2020/122-327

Ziel dieser ergänzenden Allgemeinverfügung ist es, für alle Münchner Kliniken, alle vollstationären Pflegeeinrichtungen und die Einrichtungen der Behindertenhilfe die Rückverlegung von Bewohner*innen anhand einheitlicher Kriterien für COVID-19-negative und COVID-19-positive Fälle als auch für Verdachtsfälle zu regeln. Darüber hinaus sollen mit Hilfe eines strukturierten Hygiene- und Ausbruchsmanagements die Einrichtungen für eine mögliche zweite Corona-Welle vorbereitet sein.

3.2 Fünfte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung

Die Fünfte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (5. BayIfSMV) vom 29. Mai 2020 regelt (ebenfalls bis zum 14.06.2020) spezielle Besuchsverbote. Demnach ist der Besuch von vollstationären Pflegeeinrichtungen und ambulant betreuten Wohngemeinschaften grundsätzlich untersagt, es sind aber zugleich auch Ausnahmen von diesem Verbot geregelt.

So können Bewohner*innen beispielsweise einmal täglich von einer Person aus dem Kreis der Familienangehörigen während einer festen Besuchszeit besucht werden, alle Besucher*innen müssen jedoch namentlich mit ihren Kontaktdaten bei der Einrichtung registriert sein. Auch hier hat die Pflegeeinrichtung ein entsprechendes Schutz- und Hygienekonzept auszuarbeiten und auf Verlangen der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde vorzulegen. Diese kann im Einzelfall ergänzende Anordnungen erlassen, soweit es aus infektionsschutzrechtlicher Sicht erforderlich ist.

4 Auswirkungen auf vollstationäre Pflegeeinrichtungen

Zwar wurde der Aufnahmestopp nunmehr aufgehoben, doch können Aufnahmen und Rückverlegungen in stationäre Pflegeeinrichtungen nur unter Beachtung der engen Hygiene- und Schutzbestimmungen und der dazugehörigen Handlungsempfehlungen (u. a. klinisches Monitoring, Testung) und ggf. einer Einzelisolierung erfolgen.

Einzüge von demenzkranken Personen in vollstationäre Pflegeeinrichtungen stellen bereits ohne die Corona-Pandemie alle Beteiligten vor eine große Herausforderung. So verlieren die Menschen mit Demenz mit dem Einzug ihre vertraute Umgebung, die ihnen bislang Orientierung und Halt gab. Sie müssen sich an neue Räumlichkeiten, Abläufe, Mitbewohner*innen und Mitarbeitende gewöhnen. Dies ist für sie aufgrund der Erkrankung schwierig und führt oft zu einem abwehrenden Verhalten oder zum Rückzug.

Wenn mit dem Einzug eine Quarantäne in einem Einzelzimmer erforderlich ist, so ist dies menschlich und in Bezug auf die fachgerechte pflegerische Versorgung vor dem Hintergrund des Infektionsschutzes eine weitere enorme Belastung. Hier bewährt sich das freiwillige städtische Programm, die Hausinterne Tagesbetreuung mit der Demenzkranke (ohne Anrechnung auf den Personalschlüssel) begleitet und betreut werden.

Für den Einzug von demenzkranken Menschen in Pflegeeinrichtungen gelten ebenso die unter Ziffer 2 genannten Empfehlungen des Robert Koch-Institutes.

5 Auswirkungen auf die teilstationäre Pflege/Tagespflege

Mit Beginn der Corona-Pandemie wurden für teilstationäre Pflegeeinrichtungen wie Tagespflegen keine strikten oder expliziten Regelungen durch das StMGP erlassen. Die Handlungsanweisungen zum SARS-CoV-2-Infektionsschutz für Alten- und Pflegeheime und stationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe vom 27.05.2020 (siehe Anlage 3) verweisen nunmehr aber auch für die Einrichtungen der Tagespflege auf die Vorgaben der 5. BayIfSMV.

Die BayIfSMV untersagt grundsätzlich einen Besuch in Tagespflegeeinrichtungen durch Pflegebedürftige. Für diese gilt dann eine Ausnahme, wenn ihre häusliche Versorgung tagsüber anderweitig nicht sichergestellt werden kann.

Das Sozialreferat führte bereits zu Beginn der Corona-Pandemie eine Befragung der Tagespflegeeinrichtungen in München durch. Es zeigte sich, dass einzelne Tagespflegen für wenige Pflegebedürftige unter Beachtung der Hygiene- und Abstandsregeln geöffnet waren. Weitere Tagespflegeeinrichtungen haben entsprechende Vorüberlegungen und Vorbereitungen zur begrenzten Öffnung getroffen.

Diese Angebote können jedoch nur insofern aufrecht erhalten werden, als sie den Infektionsschutz in der Praxis verlässlich umsetzen können. Eine entsprechende Handlungsempfehlung des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit gibt Hinweise zur Umsetzung hygienischer Anforderungen in solitären Tagespflegeeinrichtungen, das heißt an die Einrichtungen, die nicht an eine stationäre Einrichtung angegliedert sind (siehe Anlage 4).

Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit, sich beim RGU oder dem Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit bei der Entwicklung eines entsprechenden individuellen Schutz- und Hygienekonzepts beraten zu lassen.

6 Ausblick

Das Sozialreferat geht davon aus, dass sich durch Aufhebung des Aufnahmestopps und die bestehenden Ausnahmeregelungen für den Besuch von voll- und teilstationären Pflegeeinrichtungen die Situation pflegender Angehöriger sukzessive verbessern wird, auch wenn dies zum Schutz sowohl der pflegebedürftigen Menschen als auch des systemkritischen Personals in kleinen und vorsichtigen Schritten erfolgen muss.

Das Corona-Virus bestimmt nach wie vor unseren Alltag. Eine weitere Lockerung oder eine erneute Verschärfung der bestehenden Maßnahmen hängt fast ausschließlich von der Entwicklung der Infektionszahlen ab und stellt eine Gratwanderung dar. Davon abhängig steigen oder sinken die Möglichkeiten der Angehörigen, Pflegeangebote in Anspruch zu nehmen. Eine direkte Beeinflussung dieser Möglichkeiten durch die Landeshauptstadt München ist hierbei jedoch nicht möglich.

Generell lässt sich sagen, dass es im Bereich der Pflege Entwicklungen gab und gibt, die umfassende Reformen völlig unabhängig von COVID-19 dringend erforderlich machen. Die demographische Entwicklung führt nicht nur in München dazu, dass zunehmend mehr Personen pflegebedürftig werden. Damit steigt der Bedarf an professioneller pflegerischer Versorgung, gleichzeitig herrscht ein gravierender Mangel an Fachkräften, vor allem in der Langzeitpflege. Die Corona-Pandemie zeigt dabei die Systemrelevanz gut qualifizierter Pfleger sehr eindrücklich auf. Hier besteht vor allem auch von Bundesseite dringender Unterstützungsbedarf, um diesem Fachkräftemangel angemessen zu begegnen.

Daneben ist die Pflegeversicherung als Teilkasko ausgelegt. Für die Kosten der Pflege gibt es daher derzeit einen Eigenanteil, der von den Betroffenen selbst oder von der Sozialhilfe zu tragen ist und in seiner Höhe nicht begrenzt ist. Das führt dazu, dass insbesondere Menschen, die in der vollstationären Pflege leben und versorgt werden, oftmals fast ihr ganzes Angespertes aufbrauchen müssen, um diese Kosten zu decken. Damit wird Pflege zum Armutsrisiko. Auch hier ist die Bundesebene aufgefordert, entsprechende Reformen anzustoßen. Insgesamt hat sich im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie gezeigt, dass staatliche Planung oder Steuerung von Aufgaben des Pflegesektors durchaus sinnvoll sein kann. Insofern ist der Betrieb von Pflegeeinrichtungen im ambulanten sowie im stationären Bereich durch eine Vielzahl von Akteur*innen, die miteinander konkurrieren, durchaus auch problematisch und der Einfluss der Kommunen auf die Ausgestaltung des Pflegeangebots vor Ort stark eingeschränkt.

Das Sozialreferat hält es daher für dringend nötig,

- die Finanzierung und Steuerung der Pflege neu aufzustellen,
- den Pflegebedürftigkeitsbegriff zu überprüfen,
- den Eigenanteil in der Pflege zu senken,
- die medizinische Behandlungspflege auch in Pflegeheimen durch die Krankenkassen finanzieren zu lassen - und zwar ohne zusätzliche Belastung der Bewohner*innen oder der Sozialhilfeträger,
- eine bessere Bezahlung aller beruflich Pflegenden und die finanzielle/ tarifliche Gleichstellung von Langzeitpflege und Akutpflege zu erwirken,
- die Entbürokratisierung der Pflege zu ermöglichen.

Anhörung des Bezirksausschusses

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

Abstimmung mit anderen Referaten und Stellen

Die Beschlussvorlage ist mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt abgestimmt.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Schreyer, der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Hübner, dem Referat für Gesundheit und Umwelt, der Stadtkämmerei, dem Behindertenbeirat, dem Seniorenbeirat, der Gleichstellungsstelle für Frauen und dem Sozialreferat/ Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

1. Der Oberbürgermeister wird gebeten, sich mit den in Nr. 6 im Vortrag der Referentin dargestellten Forderungen nach einer Reform der Pflegeversicherung an den Bundesgesundheitsminister zu wenden. Dadurch soll eine finanzielle Entlastung der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen sowie eine deutliche Verbesserung der Rahmenbedingungen der beruflich Pflegenden erreicht werden.
2. Der Antrag Nr. 20-26 / A 00092 von der SPD / Volt - Fraktion vom 29.05.2020 ist geschäftsordnungsgemäß behandelt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Verena Dietl
Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy
Berufsm. Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über D-II-V/SP

an das Direktorium – Dokumentationsstelle

an die Stadtkämmerei

an das Revisionsamt

z.K.

V. Wv. Sozialreferat

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

2. **An das Sozialreferat, Stelle für interkulturelle Arbeit**

An die Gleichstellungsstelle für Frauen

An das Referat für Gesundheit und Umwelt

An den Behindertenbeirat

An den Seniorenbeirat

z.K.

Am

I.A.