

## 17. Wahlperiode

### Kleine Anfrage

#### der Abgeordneten Jasenka Villbrandt (GRÜNE)

vom 10. Dezember 2012 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 18. Dezember 2012) und **Antwort**

#### **Ambulante Hilfe zur Pflege (III): Unregelmäßigkeiten, Missbrauch, Betrug – wie unterstützt der Senat den Kampf gegen unseriöse Pflegedienste?**

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche Bezirke haben bis zum 15. Dezember 2012 wie viele Strafanzeigen wegen Abrechnungsbetruges oder möglichen anderen Delikten im Zusammenhang mit der ambulanten Hilfe zur Pflege gegen Pflegedienste oder Privatpersonen gestellt? Wie viele dieser Strafanzeigen wurden inzwischen durch die Ermittlungsbehörden der Staatsanwaltschaft übergeben? In wie vielen Fällen wurde Anklage erhoben?

Zu 1.: Zurzeit sind insgesamt 57 Ermittlungsverfahren bei dem Landeskriminalamt anhängig. Die Anzeigen wurden im Kern durch leistungsberechtigte Personen, Angehörige, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Pflegediensten sowie den Bezirksämtern gestellt. Die Verteilung der zum 15.12.2012 erstatteten Strafanzeigen durch die Bezirksämter gestaltet sich wie folgt:

Bezirksamt	Anzahl der Strafanzeigen
Neukölln	6
Mitte	12
Charlottenburg-Wilmersdorf	5
Pankow	1
Spandau	1
Tempelhof-Schöneberg	2
Reinickendorf	1
Friedrichshain-Kreuzberg	1
Summe	29

Von diesen 29 eingereichten Strafanzeigen wurden inzwischen 16 an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Die Anzahl der Anklageerhebungen steht noch nicht fest, da die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren für diese Anzeigen noch nicht abgeschlossen sind.

2. Wie bewertet der Senat die personellen Kapazitäten und die organisatorischen Verfahren zur Betrugsbekämpfung in den bezirklichen Sozialämtern, dem Landeskriminalamt und der Staatsanwaltschaft und wie versucht er ggf. attestiertem Personal- oder Organisationsmangel abzuwehren?

Zu 2.: Im Zuge des Anfang 2010 aufgelegten Projektes zur Steuerung der Leistungsqualität und der Transferausgaben in der ambulanten Hilfe zur Pflege wurde die systematische Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs und der Abrechnungsmanipulation als wichtige Zielstellung erkannt und forciert. Die zur Pflegebetrugsbekämpfung eingesetzten personellen Ressourcen und die organisatorischen Strukturen waren zu diesem Zeitpunkt in den Bezirksämtern unterschiedlich und bei den Ermittlungsbehörden nach den üblichen Sachgebietsorganisationsprinzipien gegliedert. Durch gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern der Sozialämter entwickelten Organisationsempfehlungen und Prozesssteuerungen konnten wirksame Grundstrukturen zur Vermeidung unseriösen Verhaltens in den Bezirksämtern implementiert werden. Nach mehreren konstruktiven Besprechungen zwischen den zuständigen Senatsverwaltungen und der Staatsanwaltschaft von Berlin wurden auch dort und im Landeskriminalamt organisatorische Anpassungen vorgenommen, die die effiziente Bearbeitung von Verdachtsfällen in der ambulanten Hilfe zur Pflege unterstützen. Zurzeit sind sowohl die Sozialämter als auch die Ermittlungsbehörden organisatorisch soweit aufgestellt, dass spürbare Effekte aus der Gesamtstrategie zur Vermeidung unseriösen Verhaltens erreicht worden sind. Hierbei werden gegenwärtig insbesondere die Verdachtsfälle intensiver überprüft und weiterverfolgt, bei denen die unzureichende Leistungsqualität die Gesundheit der pflegebedürftigen Personen bedrohen könnte. Ob nach und nach alle Verdachtsfälle systematisch untersucht werden können, hängt auch von der weiteren personellen Ausstattung dieser Bereiche in den Sozialämtern und bei den Ermittlungsbehörden ab.

3. Welches sind die wesentlichen Möglichkeiten, die den Bezirken zur Verfügung stehen, um gegen Unregelmäßigkeiten und Abrechnungsbetrug in der ambulanten Hilfe zur Pflege vorzugehen?

Zu 3.: Die Frage, ab wann fehlerhaftes Verhalten den Straftatbestand des Abrechnungsbetrugs erfüllt, kann nur im Rahmen eines gerichtlichen Strafverfahrens entschieden werden. Für die Bezirke besteht im Rahmen der Nachbegutachtung die Möglichkeit, durch die Einsichtnahme in die Pflegedokumentation einen Abgleich der bewilligten mit der tatsächlich erbrachten Leistung des jeweiligen Pflegedienstes vorzunehmen. Die Pflegedokumentation ist vom beauftragten Pflegedienst nach vertraglich definierten Maßstäben zu führen. Darüber hinaus kann sich der Bezirk bei schwerwiegenden Verstößen durch Augenscheinnahme einen eigenen Eindruck über die Leistungsqualität verschaffen. Dazu sind ihm alle erforderlichen Unterlagen durch den Pflegedienst vorzulegen. Sofern Verstöße gegen im Rahmenvertrag festgelegte Pflichten festgestellt werden, kann dies zukünftig auf der Grundlage des neugefassten § 47 a SGB XI an die Stellen zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen bei den Pflegekassen gemeldet werden. Grundsätzlich besteht bei Verdacht auf nicht vertragskonforme Abrechnung für die Pflegekassen und den Sozialhilfeträger ein Überprüfungsrecht. Werden etwa nicht erbrachte Leistungen abgerechnet, stehen den Bezirksämtern die üblichen sozialrechtlichen Verfahrenswege (z. B. Rückforderungen oder Verrechnungen überbezahlter Vergütungen) zur Verfügung. Kann der Verdacht auf vorsätzliches Verhalten oder grobe Fahrlässigkeit durch den Pflegedienst nicht ausgeschlossen werden, ist grundsätzlich und ergänzend Strafanzeige zu erstatten.

4. Wie stellt der Senat sicher, dass die Bezirke, die einen hohen Aufwand bezüglich der Betrugsbekämpfung betreiben, nicht durch negative Budgetierungsergebnisse im entsprechenden Verwaltungsprodukt der Kosten- und Leistungsrechnung „bestraft“ werden?

Zu 4.: Steuerungsmaßnahmen bzw. Maßnahmen zur Bekämpfung unseriösen Verhaltens sind auch sinnvolle und geeignete Instrumente zur potenziellen Reduzierung von Transferausgaben. Soweit die Steuerungserfolge aus der Senkung von Fallkosten resultieren, verbleiben die ersparten Transferausgaben vollständig bei den Bezirken. Bei der ambulanten Hilfe zur Pflege – Pflegestufe 0 – werden die Bezirke an Steuerungserfolgen im Bereich der Fallzahlen ebenfalls finanziell beteiligt. Es ist davon auszugehen, dass eine erfolgreiche Steuerung bzw. Bekämpfung von Missbrauch erheblich mehr Transferkosten erspart als Verwaltungskosten (insbesondere Personalkosten) verursacht. Bei der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung tagt unter Beteiligung der Senatsverwaltung für Finanzen, einer Bürgermeisterin sowie drei Bezirksstadträtinnen und Bezirksstadträte der Sozialämter regelmäßig eine Arbeitsgruppe, um für ggf. verbleibende Fragestellungen auch aus diesem Themenfeld Lösungen zu entwickeln (s. auch Antwort zur Kleinen Anfrage 17/11362 „Ambulante Hilfe zur Pflege (II): Viele

Arbeitsgruppen, wenig Erkenntnisse und keine Umsetzung?“).

5. Welche Unterstützung haben die bezirklichen Sozialämter zur Betrugsbekämpfung beim Senat eingefordert, wie bewertet der Senat die einzelnen Forderungen, was hat er getan um sinnvolle Anregungen aus den Bezirken umzusetzen, welche weiteren organisatorischen Veränderungen hält der Senat für notwendig und wie will er diese umsetzen?

8. Welche weiteren Maßnahmen hält der Senat für notwendig, um die Qualitätssicherung in der ambulanten Hilfe zur Pflege zu befördern und Unregelmäßigkeiten und Abrechnungsbetrug zu verhindern und wie und bis wann will er diese realisieren?

Zu 5. und 8.: Die Erarbeitung und Umsetzung einer wirkungsvollen Strategie zur Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten in der ambulanten Hilfe zur Pflege ist ein Prozess, der sich sukzessiv weiterentwickeln muss und nur dann erfolgreich sein kann, wenn er Ergebnis eines gemeinsamen Abstimmungsprozesses zwischen den zuständigen Senatsverwaltungen, den Bezirksämtern, den Pflegekassen und den Leistungsanbietern ist. Wesentliche gemeinsam abgestimmte Verbesserungen zur Stärkung der Eingriffsmöglichkeiten der Kostenträger zielen auf eine Intensivierung und Absicherung der Kommunikation und Kooperationen zwischen den beteiligten Akteuren, der Präzisierung der vertraglichen Grundlagen sowie einer verbesserten Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bezirksämtern ab. Das aus diesen Zielstellungen resultierende Maßnahmenpaket charakterisiert sich durch folgende bereits verfolgte und abgeschlossene Bestandteile:

- die erfolgreiche Gesetzesinitiative der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales auf Bundesebene zur Erweiterung des § 47 a SGB XI mit dem Ziel, den Informationsaustausch zwischen Pflegekassen und Sozialhilfeträger deutlich zu verbessern
- Fertigstellung und bevorstehende Veröffentlichung einer sich sowohl an die pflegebedürftigen Menschen als auch an die Pflegekräfte richtende Broschüre, die für das Thema sensibilisieren will und typisches Fehlverhalten in diesem Sozialhilfebereich skizziert
- Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen Bezirksämtern und der AOK Nordost zur Absicherung der Kommunikations- und Kooperationsstruktur am 17.12.2012
- gemeinsame Erarbeitung und Implementierung eines seit 01.07.2012 berlinweit gültigen einheitlichen Standards zur Bedarfsfeststellung bei der Hilfe zur Pflege
- themenzentrierte Gremienarbeit und Austauschformen (s. Antwort zur Kleinen Anfrage 17/11362 Ambulante Hilfe zur Pflege (II): Viele Arbeitsgruppen, wenig Erkenntnisse und keine Umsetzung?)

- Prozessuale und strukturelle Organisationsoptimierungen in den Bezirksamtern, die reibungslosere Informationswege innerhalb und zwischen den Bezirksamtern absichern
- organisatorische Anpassungen bei den Ermittlungsbehörden von Berlin
- Fortführung und Ausbau der themenzentrierten Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bezirksamter, die die Balance zwischen bedarfs- und ausgabe-orientierten Maßstäben unterstützt
- ein in der Erarbeitung befindliches Verhandlungspaket zur Anpassung des Berliner Rahmenvertrages (BRV), und ggf. auch des Rahmenvertrages nach § 75 SGB XI (RV SGB XI), um die Rechte des Sozialhilfeträgers deutlich zu stärken.

Die erarbeiteten Änderungsvorschläge zur Stärkung der Rechte des Sozialhilfeträgers im BRV und ggf. RV SGB XI wird der Senat 2013 mit den beteiligten Vertragspartnern verhandeln. Als weitere im Jahr 2013 wesentliche und kooperativ abzustimmende Schritte sind zu nennen:

- Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit
- Bereitstellung von Beratungskontingenten durch Fachanwälte, um den Bezirksamtern spezialisierte und juristisch notwendige Unterstützung bereitzustellen
- Umsetzung der im Dezember 2012 abgeschlossenen Kooperationsvereinbarung und damit Intensivierung der gemeinsamen Vorgehensstrategie zwischen den Pflegekassen, der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung und den Bezirksamtern.

Die genannten Teilstrategien wurden bereits konzeptionell begonnen und sollen im Laufe des Jahres weiterentwickelt und umgesetzt werden. Darüber hinaus hatte die für Soziales zuständige Senatsverwaltung bereits im Jahr 2012 einen konzeptionellen Rahmen zur Fortführung der Steuerung der Hilfe zur Pflege entwickelt und wird diesen mit den Bezirksamtern in den entsprechenden Gremien diskutieren.

6. Durch welche Maßnahmen sichert der Senat eine bestmögliche Information von Betroffenen und Angehörigen, um ihnen die Auswahl von seriösen Pflegediensten zu erleichtern?

7. Welche Maßnahmen mit welchem Ergebnis hat der Senat ergriffen, um die seriösen Pflegedienste für die Unterstützung der Aktivitäten gegen Abrechnungsbetrug zu gewinnen?

Zu 6. und 7.: Ursprüngliche Idee war es, auffällig gewordene Pflegedienste zentral zu dokumentieren und die Informationen allen Bezirksamtern und den Pflegekassen zur Verfügung zu stellen. Dieses Vorgehen konnte aufgrund datenschutzrechtlicher Einwände nicht weiter verfolgt werden. Hier stößt behördliches Handeln an rechtliche Grenzen, da es wettbewerbsrechtlich und vom Grund-

satz der Berufsfreiheit kaum zulässig ist, einige Pflegedienste administrativ von der Versorgung auszuschließen oder andere zu bevorzugen, solange eine Verurteilung einzelner Dienste aufgrund fehlerhafter Leistungserbringung nicht rechtskräftig ist. Insofern sieht der Senat die Aufgabe, seriös arbeitende Pflegedienste zu unterstützen und eine entsprechende Öffentlichkeit herzustellen, im hohen Maß in der Verantwortung der Pflegeverbände. Deshalb hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung – unter Beteiligung der Bezirksamter – frühzeitig die Verbandsvertretungen der ambulanten Pflegedienste („Arbeitsgemeinschaft Ambulante Pflege“) in den Diskussionsprozess über die strategische Ausrichtung der Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs einbezogen (s. auch Antwort zur Kleinen Anfrage 17/11362 „Ambulante Hilfe zur Pflege (II): Viele Arbeitsgruppen, wenig Erkenntnisse und keine Umsetzung?“). Ziel dieses Dialoges ist es, Maßnahmen zu entwickeln, die die Arbeit der seriösen Pflegedienste fördert und von den unseriösen Pflegediensten deutlich abgrenzt. Hierfür sind verschiedene Vorschläge entwickelt worden (z. B. Erarbeitung einer sogenannten „Weiße Liste“, einer selbstverpflichtenden Erklärung der Verbände u. ä. m.) die im Laufe des Jahres 2013 vertieft und umgesetzt werden sollen.

Berlin, den 25. Januar 2013

In Vertretung

Michael B ü g e

---

Senatsverwaltung für  
Gesundheit und Soziales

(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 31. Jan. 2013)