

07/04

# Verbesserungen in der Altenpflege sind ohne Personalbemessung nicht möglich



Seit Einführung der Pflegeversicherung ist eine Verschärfung der Personalsituation in der Altenpflege zu beobachten.

Gewollt war mit den Regelwerken der Pflegeversicherung ein Wettbewerb um die Qualität der Leistungen. Übrig geblieben ist ein Wettbewerb um Kosten und Preise. Der gesetzlich forcierte Wettbewerb unter den Einrichtungen der Altenpflege findet seine Auswirkungen in erster Linie im Personalbereich.

Um den Preis der minderen Versorgungsqualität für Pflegebedürftige und um den Preis der Verschlechterung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen für die Beschäftigten, wird am Prinzip der Ausgabenbegrenzung als einzigem Ziel festgehalten.

Tarifflucht, Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen und zunehmende Beschäftigung von Hilfskräften sind offenkundige Anzeichen für die hauptsächliche Kostensenkung beim Personal. Unzureichende Vorgaben hinsichtlich der Personalbemessung in der Altenpflege bieten zudem den dafür nötigen Spielraum zum Nachteil der Beschäftigten und zum Nachteil der Pflegebedürftigen.

Die bisher ermittelten Ergebnisse der Qualitätsprüfungen durch den medizinischen Dienst bestätigen den Verdacht sinkender Qualität in vielen Einrichtungen der Altenpflege. Dies geht bis hin zur unzureichenden Versorgung Pflegebedürftiger schon im existenziellen Bereich der Nahrungs- und Flüssigkeitsaufnahme.

Immer differenziertere und umfangreichere Qualitätsvorgaben des Medizinischen Dienstes als Reaktion auf diese Mangelzustände laufen jedoch ins Leere, wenn es an den Pflegekräften fehlt, die dies in der Pflegepraxis umsetzen können.

Die Erfahrungen der letzten Jahre machen deutlich, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine Sicherung und Steigerung der qualitativen Versorgung in der Altenpflege nur mit eindeutigen verbindlichen Vorgaben zur Personalbemessung erreicht werden kann.

**Erst eine ausreichende Personalausstattung mit qualifizierten Pflegekräften und anderen Fachkräften ist die entscheidende Voraussetzung zur Gewährleistung einer angemessenen Pflege- und Betreuungsqualität.**

## Inhalt

- **Rechtliche Regelungen**
- **Bisherige gesetzliche Instrumente verfehlen das Ziel**
  - Heimgesetz
  - Heimpersonalverordnung
  - Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI)
- **Anforderungen an ein Personalbemessungsverfahren**
- **Fazit**

## ■ Rechtliche Regelungen

Dem Gesetzgeber muss schon lange klar sein, dass die fehlende Personalbemessung in der Altenpflege Auslöser vieler Mängel ist. Immer wieder wird die "gute" Absicht betont, diesen Mangel zu beseitigen, aber nur halbherzig in entsprechende gesetzliche Regelungen umgesetzt.

Auf Bundesebene sind im Heimgesetz, in der Heimpersonalverordnung und im Pflegeversicherungsgesetz Aussagen zur Personalbesetzung getroffen. Die Konkretisierung bzw. die Verantwortung zur Umsetzung ist jedoch an die Bundesländer bzw. die Kostenträger delegiert.

## ■ Bisherige gesetzliche Instrumente verfehlen das Ziel

Inzwischen ist mehr als deutlich, dass diese gesetzlichen Instrumente das Ziel nicht erreicht haben.

Die Situation in der Altenpflege ist geprägt durch zu „dünne Personaldecken“ – mit der Folge von unerträglichem Zeitdruck und Überforderung für die Beschäftigten. Dies bedeutet einen hohen Risikofaktor für die Pflegequalität. Pflegemängel entstehen sehr häufig durch die unbefriedigende Arbeitssituation. Die erforderliche Zuwendung oder gar die (gesetzlich) vorgeschriebene Prävention und Rehabilitation bleiben auf der Strecke.

Und bisher fehlt es in der Altenpflege bundesweit an der Umsetzung eines anerkannten Personalbemessungsverfahrens.

## ■ Heimgesetz

Zwar sagt das Heimgesetz, dass die Zahl der Beschäftigten und ihre persönliche und fachliche Eignung für die von ihnen ausgeübte Tätigkeit ausreichend sein muss. Die Hürde, hierfür eine entsprechende Finanzierung zu erhalten, ist aber sehr hoch. Zunächst müssen von der zuständigen Behörde Mängel festgestellt und Anordnungen getroffen werden. Soweit sich diese auf Entgelte und Vergütungen beziehen, ist Einvernehmen mit den betroffenen Pflegesatzparteien anzustreben.

### Heimgesetz

§ 11 HeimG „Anforderungen an den Betrieb eines Heimes“

Abs. 2 „Ein Heim darf nur betrieben werden, wenn der Träger (...) 2. sicherstellt, dass die Zahl der Beschäftigten und ihre persönliche und fachliche Eignung für die von ihnen zu leistende Tätigkeit ausreicht, (...)“

Eine Beratung mit Sozialhilfeträgern und Kostenträgern ist angesichts möglicher Kostenfolgen durchaus angemessen. Aber genau diese Konstruktion hat zur Verschärfung der Personalsituation in der Altenpflege geführt, weil die Kostenträger primär an einer Ausgaben-/Kostensenkung interessiert sind.

### ■ Heimpersonalverordnung

Die Heimpersonalverordnung nach dem Heimgesetz – als weiterem Regulativ – sagt nur etwas aus über das Verhältnis von Fachkräften und Nichtfachkräften, nicht jedoch über die erforderliche Anzahl des Pflegepersonals. Und selbst diese Fachkraftquote ist im Bundesdurchschnitt nicht erreicht.

wird, warum ein Pflegebedürftiger z.B. in Baden-Württemberg mehr Pflege benötigt als ein Pflegebedürftiger in Nordrhein-Westfalen.

Es wurden z.B. das System PLAISIR und auf dem System RAI basierende Instrumente in einigen Ländern modellhaft getestet. Die Ergebnisse aus diesen Modellläufen zeigen auf, dass der daraus abzuleitende Personalbedarf erheblich über der bisherigen Personalausstattung liegt.

ver.di unterstellt Kostenträgern, dass sie die flächendeckende Umsetzung dieser Instrumente hintertreiben, da damit in Vergütungsverhandlungen der Personalkostenaufwand orientiert am Pflegebedarf belegt werden kann.

Was regelt die Heimpersonalverordnung ?		
<u>Mindestanforderungen !</u>	<u>Ermittlung der Fachkraftquote</u>	<u>Keine Fachkraft nach der Heimpersonalverordnung sind</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Anforderungen an die Heimleitung</li> <li>➤ Eignung der Beschäftigten</li> <li>➤ Definition der Fachkraft</li> <li>➤ Benennung, wer keine Fachkraft ist</li> <li>➤ "Fachkraftquote"</li> <li>Mindestverhältnis zwischen Fachkräften und Hilfskräften</li> <li>➤ in Pflegeheimen muss nachts mindestens eine Fachkraft anwesend sein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ die erste, neben der PDL, beschäftigte Pflegeperson muss eine Fachkraft sein;</li> <li>➤ bei mehr als 20 <u>nicht pflegebedürftigen</u> Bewohnern oder bei mehr als 4 <u>pflegebedürftigen</u> Bewohnern muss jede zweite für betreuende Tätigkeiten beschäftigte Person eine Fachkraft sein;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Altenpflegehelfer/innen</li> <li>➤ Krankenpflegehelfer/innen</li> <li>➤ Facharbeiter/innen für Krankenpflege</li> <li>➤ andere Hilfskräfte</li> </ul>

Um den Gesetzeszweck zu erfüllen, bedarf es aber der professionellen Unterstützung der HeimbewohnerInnen.

Motivierte, engagierte und ausreichende Pflegefachkräfte, Therapeuten und hauswirtschaftliche Dienste sind Voraussetzung, um die Qualität der Versorgung und Betreuung in Heimen zu sichern und zu steigern.

Neben der Qualifikation hängt auch von der Anzahl der zur Verfügung stehenden Fachkräfte eine dem allgemein anerkannten Stand entsprechende Qualität der Pflege und Betreuung in Heimen ab.

### ■ Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI)

§ 75 Abs. 3 Satz 1 SGB XI verpflichtet die Länder, in Rahmenverträgen über die pflegerische Versorgung entweder landesweite Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs oder zur Bemessung der Pflegezeiten oder landesweite Richtwerte zu vereinbaren.

Die Entwicklung solcher Verfahren ist sehr unterschiedlich fortgeschritten in den Bundesländern. Die Maßgabe des § 75 SGB XI ist bisher nur teilweise in Form von Personalrichtwerten umgesetzt, wobei nicht beantwortet

Mangelhafte landesrechtliche Vorgaben zur Personalbemessung gewähren aber auch einigen Einrichtungsträgern den erforderlichen Spielraum, bei der Personalbesetzung in unverantwortlicher Weise zum Nachteil von Pflegebedürftigen und Pflegenden zu sparen.

#### Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI)

##### § 75 Absatz 3

Als Teil der Verträge nach Absatz 2 Nr. 3 sind entweder

1. Landesweite Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfes oder zur Bemessung der Pflegezeiten oder
2. Landesweite Personalrichtwerte

zu vereinbaren. Dabei ist jeweils der besondere Pflege- und Betreuungsbedarf Pflegebedürftiger mit geistigen Behinderungen, psychischen Erkrankungen, demenzbedingten Fähigkeitsstörungen und anderen Leiden des Nervensystems zu beachten. Bei der Vereinbarung der Verfahren nach Satz 1 Nr. 1 sind auch in Deutschland erprobte und bewährte internationale Erfahrungen zu berücksichtigen. Die Personalrichtwerte nach Satz 1 Nr. 2 können als Bandbreiten vereinbart werden und umfassen bei teil- oder vollstationärer Pflege wenigstens

1. Das Verhältnis zwischen der Zahl der Heimbewohner und der Zahl der Pflege- und Betreuungskräfte (in Vollzeit umgerechnet), unterteilt nach Pflegestufen (Personalanhaltzahlen) sowie
2. Im Bereich der Pflege, der sozialen Betreuung und der medizinischen Behandlungspflege zusätzlich den Anteil der ausgebildeten Fachkräfte am Pflege- und Betreuungspersonal

Die Heimpersonalverordnung bleibt in allen Fällen unberührt

### ■ Anforderungen an ein Personalbemessungsverfahren

Aus Sicht von ver.di muss Ziel eines verbindlichen Personalbemessungsverfahrens sein,

dass eine ausreichende Personalausstattung mit qualifizierten Pflegekräften und anderen Fachkräften zur Sicherung einer bedarfsgerechten und qualitativen Versorgung gewährleistet ist. Unabhängig davon, wie die Kassenlage der Kostenträger ist oder wie einseitig gewinnorientiert zu Lasten der Beschäftigten der Einrichtungsträger arbeitet.

#### **Pflegebedarfsermittlungsverfahren - orientiert an der notwendigen und bedarfsgerechten Hilfe bzw. Pflege**

- Die notwendige und bedarfsgerechte Hilfe bzw. Pflege muss bei einer Personalbemessung zugrunde gelegt werden.
- Ein Pflegebedarfsermittlungsverfahren muss ausgehen vom individuellen Hilfebedarf und dem daran orientierten standardisierten Methodenspektrum pflegerischer Leistungen und Leitlinien (Qualitätsstandards).
- Welche pflegerischen Maßnahmen erforderlich sind, muss in Abhängigkeit von der Indikation zur Pflege beurteilt werden. Der Umfang des Hilfebedarfs ist aus der Situation der Person, dem Grad ihrer Pflegebedürftigkeit und dem Lebensumfeld abzuleiten. Es ist also ein Regelwerk erforderlich, das den Stand des pflegerischen Handlungswissens in Abhängigkeit zum pflegerischen Bedarf festhält, aber dennoch den erforderlichen Raum für individuelle Anpassungen an den Hilfebedarf offen lässt.
- In die Bedarfsermittlung sind die Leistungen aller am pflegerischen und therapeutischen Prozess beteiligten Berufe einzubeziehen.

#### **Einbeziehung der Besonderheiten der Pflegeeinrichtung**

Die Besonderheiten der Pflegeeinrichtung müssen in die Bemessung der erforderlichen Personalausstattung Eingang finden.

Dazu gehören Grundsatzfragen

- der Aufbau- und Ablauforganisation,
- der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung,
- der einrichtungsspezifischen Angebotsstruktur,
- der Betreuungskonzepte und
- der Qualifikationserfordernisse.

#### **Einbeziehung zeitlicher Schwankungen bei den erforderlichen Pflegezeiten**

Zeitliche Schwankungen müssen bei der Umrechnung von "erforderlichen Pflegezeiten" in Personalressourcen berücksichtigt werden. Dabei ist auch in einem bestimmten Umfang qualifiziertes Personal zusätzlich für Notsituationen vorzuhalten.

#### **Qualifikationsprofil**

- Anhand nachvollziehbarer Kriterien muss ein Qualifikationsprofil sichergestellt werden, welches den Problemlagen der Bewohner ebenso wie den angestrebten Qualitätszielen und den aus dem jeweiligen Pflegeorganisationssystem erwachsenden Anforderungen gerecht wird.
- Eine statische Zuordnung von Qualifikationen zu definierten Leistungen ist jedoch keine geeignete Grundlage, da bei spezifischen Problemen der Pflegebedürftigen auch scheinbar einfache Hilfen aus der Perspektive einer professionellen Pflege besondere Qualifikationen voraussetzen.
- **Eine Fachkraftquote unter fünfzig Prozent ist angesichts der komplexen Anforderungen unzureichend.** Eine differenziertere Betrachtung der Qualitätsanforderungen und der heute vorherrschenden Bedarfslagen von Heimbewohnern erfordert eher eine Mindestquote, die oberhalb dieser Schwelle liegt.

#### **Realistische Definition der Nettoarbeitszeit**

Bei der Personalbedarfsermittlung muss die Nettoarbeitszeit realistisch definiert werden.

Zu berücksichtigen sind

- geltende arbeits- und tarifrechtliche Normen,
- relevante landesgesetzliche Bestimmungen (z.B. Bildungsurlaub) und
- verlässliche und anerkannte Daten zu Ausfallzeiten.

#### **Das Bemessungsverfahren muss aus der Sicht von ver.di folgende Aspekte umfassen:**

1. Es muss zunächst ermittelt werden, welche Leistungen nach Art und Schwere der Pflegebedürftigkeit im Regelfall erbracht werden sollen und welche pflegerischen Methoden bzw. Verfahren diese Leistungen umfassen sollen – und zwar nach Art, Umfang und Qualität. Dabei müssen die Situation der pflegebedürftigen Person, der Grad ihrer Pflegebedürftigkeit und das Lebensumfeld berücksichtigt werden.
2. Die Besonderheiten der Pflegeeinrichtung müssen bei der Bemessung der erforderlichen Personalausstattung berücksichtigt werden (gibt es z.B. besondere Angebote für spezielle Zielgruppen wie Demenztote oder gibt es besondere Betreuungskonzepte, die eine höhere Personaldichte erfordern).
3. Zeitliche Schwankungen müssen in die durchschnittliche Zeitbemessung einfließen (darunter fallen z.B. Mehraufwand durch Heimaufnahme, Bewohner im Sterbestadium, Krisenphasen etc.).
4. Anhand nachvollziehbarer Kriterien muss das Qualifikationsprofil der Pflegenden sichergestellt werden. Eine Fachkraftquote unter 50 Prozent ist angesichts der komplexen Anforderungen in Pflegeheimen unzureichend. Auch scheinbar einfache Hilfen, wie z.B. Waschen oder Nahrungsaufnahme setzen bei spezifischen Problemen der Pflegebedürftigen besondere Qualifikationen voraus.
5. Die Nettoarbeitszeit muss realistisch definiert werden (arbeits- und tarifrechtliche Normen, Fehlzeiten z.B. Krankheit, Bildungsurlaub, etc. müssen berücksichtigt werden).

#### **■ Fazit**

***Um eine Verbesserung der Situation Pflegebedürftiger und der Beschäftigten in der Pflege zu erreichen, müssen Personalfragen am tatsächlichen Bedarf diskutiert werden und nicht alleine unter Kostengesichtspunkten.***

***Wer die Rechte und den Bedarf älterer und pflegebedürftiger Menschen in der Altenpflege schützen bzw. sicherstellen will, muss die aus der anerkannten Personalbemessung resultierenden Beschäftigten unter Wahrung humaner Arbeitsbedingungen und gesicherter Arbeitsplätze auch finanzieren.***