



Hamburg, 14.06.2007

Stellungnahme der BGW:

Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages zum Antrag der Fraktion der FDP: „Entbürokratisierung der Pflege vorantreiben – Qualität und Transparenz der stationären Pflege erhöhen“ – Drucksache 16/672 – 15.2.2006

Zusammenfassung

Die Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW) ist die gesetzliche Unfallversicherung für Beschäftigte in privaten und frei gemeinnützigen Pflegeeinrichtungen. Wir wollen mit unseren Mitteln einen neuen Aufbruch in der Altenpflege unterstützen. Die Altenpflege wird angesichts der Bevölkerungsentwicklung zur Zukunftsbranche und bietet Perspektiven. Dafür braucht sie nicht nur kurzfristig, sondern vor allem auch auf lange Sicht qualifiziertes, leistungsfähiges Personal. Wir wollen den Pflegeeinrichtungen helfen, die Gesundheit ihrer Beschäftigten zu erhalten und zu fördern. Dies verschafft allen Vorteile: Die Altenpflegerinnen und Altenpfleger sind motivierter, identifizieren sich wieder stärker mit ihrem Beruf und suchen seltener nach Alternativen. Die Unternehmer können mit gesundem, zufriedenen Personal eine höhere Qualität der Pflege bieten – betriebliche Gesundheitsförderung wird somit zum Wettbewerbsfaktor.

Hierzu sollte aus unserer Sicht auch im Pflegeversicherungsgesetz SGB XI und seinen mitgeltenden Verordnungen, das geforderte Qualitätsmanagement durch ein Qualitätsmanagement mit integriertem Arbeits- und Gesundheitsschutz ergänzt werden. Hierdurch werden die Perspektiven des Verbraucherschutzes und des Mitarbeiterschutzes gleichsam berücksichtigt und die Bedeutung der Pflegenden für die Qualität der Dienstleistungserbringung zum Ausdruck gebracht. Nur dann lassen sich langfristig Zielkonflikte, wie sie heute bestehen, vermeiden.

Die Zusammenarbeit der Institutionen ist im Rahmen eines Entbürokratisierungsprozesses stärker zu fordern und fördern. Virtuelle regionale Servicestellen können hierzu einen Weg weisen.

Wir würden es begrüßen, wenn die gesetzlichen Rahmenbedingungen so geschaffen werden, dass die unternehmerische Verantwortung bei der Umsetzung der Anforderungen an die Pflegequalität im Rahmen der einrichtungseigenen Managementsysteme gestärkt wird, indem die Prozess- und die Ergebnisqualität stärker in den Vordergrund gestellt wird. Eine eindeutige Trennung der Zuständigkeiten der jeweiligen Aufsichtsinstitutionen ist ein Weg der Umsetzung, die Einrichtung von regionalen Servicestellen mit einem Ansprechpartner für die Betriebe ein anderer Ansatz.

Begründung

Als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung obliegt uns zunächst die Sorge um die Beschäftigten.

Der veränderte Pflegeaufwand führt dazu, dass die Altenpflegerinnen und Altenpfleger hohen beruflichen Belastungen ausgesetzt sind. Die gestiegenen Anforderungen sowohl an qualitative als auch quantitative Versorgung führt zu Arbeitsverdichtung. Zunehmend zeigen sich gesundheitliche Folgen, Fluktuationsambitionen und erhöhte Krankenstände. So werden nach einer Studie der AOK 62 % der Pflegekräfte häufiger wegen einer psychischen Erkrankung arbeitsunfähig geschrieben. Insbesondere in der öffentlichen Diskussi-



on ist die Altenpflege noch immer mit einem negativen Image belegt. Die geringe Attraktivität der Branche führt zu Nachwuchsproblemen und damit zu zusätzlichen Belastungen der verbleibenden Beschäftigten.

Es ist unsere vorrangige Aufgabe, die Bedeutung des langfristigen und kontinuierlichen Berufseinsatzes der Pflegekräfte für die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Versorgung der Pflegebedürftigen deutlich zu machen. Jeder Ausfall durch Krankheit führt dazu, dass anteilig weniger Zeit insbesondere für die soziale Betreuung der zu Pflegenden zur Verfügung steht.

Die Rahmenbedingungen für die Arbeitsbedingungen der Pflegenden werden wesentlich durch den Gesetzgeber bestimmt. Kranken- und Pflegekassen sowie die Träger der Betriebe haben die Vorgaben des Gesetzgebers umzusetzen. Bislang wird der Zusammenhang von Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit der Pflegenden und der Qualität der Pflege von diesen Akteuren bei den Reformvorhaben und deren Umsetzung noch zu wenig beachtet.

Aus einer aktuell von uns beauftragten Forsa-Umfrage wird die besondere Bedeutung der Mitarbeiter aus Verbrauchersicht deutlich:

- 76 Prozent der befragten 1.000 Personen im Alter über 50 Jahre halten das Engagement der Pflegekräfte für „sehr wichtig“. Die Pflege durch eine feste Bezugsperson ist für 61 Prozent der Befragten „sehr wichtig“, 25 Prozent werten die Betreuung durch ein und dieselbe Person über einen längeren Zeitraum als „wichtig“.

Thema: Mehr Zeit für die Pflege

Die Forderung, mehr Zeit für die Mitarbeitenden in der Pflege zu schaffen, damit für die Pflege und Betreuung der Pflegebedürftigen mehr Zeit und diese nicht unter hohem Zeitdruck stattfinden muss, trifft unsere uneingeschränkte Unterstützung. Entbürokratisierung muss zusätzliche Zeit für die Kernaufgaben der Mitarbeiter schaffen, um für die pflegebedürftigen Kunden unter gesundheitsfördernden und optimalen organisatorischen Rahmenbedingungen arbeiten zu können. Diese sind so zu gestalten, dass möglichst viel der eingesetzten Personalressourcen direkt dem Pflegebedürftigen zur Verfügung steht.

Betrachtet man die Faktoren, die Mitarbeitende in den Pflegeeinrichtungen belasten, so zeigt sich das folgende Bild:

Nach einer Projektarbeit der bayerischen Gewerbeaufsicht in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit von 2006 werden von den Mitarbeitenden (N=4447) folgende primären Belastungen aus einer Reihe von 18 Belastungsfaktoren in einer 4 stufigen Skalierung genannt:

- Zu wenig Zeit für den einzelnen Bewohner (3,1)
- Widersprüchliche Aufgabenziele (2,9)
- Belastung durch Dokumentations- und Schreibearbeiten (2,9)
- Zeitdruck – Hohe quantitative Arbeitsbelastung (2,9)

Die BGW hat in verschiedenen Modellprojekten zur Verbesserung der Arbeitslogistik – „**al.i.da**“ - gezeigt, dass durch Maßnahmen der Organisationsentwicklung in den Betrieben in Zusammenarbeit mit allen Mitarbeitenden Ressourcen so freigesetzt werden können, dass bis zu 10 % mehr Zeit für die Arbeit mit Bewohnern zur Verfügung steht.



Es braucht allerdings entsprechend abgestimmte Konzepte für die Umsetzung entsprechender Maßnahmen in Abstimmung mit der Heimaufsicht und dem MDK. Die Bruttoarbeitszeit der Pflegekräfte zu erhöhen bedarf es sowohl organisationsinterner Maßnahmen in den Betrieben als auch einer Korrektur und Abstimmung der gesetzlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen.

Auch in der Umsetzung der „Entbürokratisierten Pflegedokumentation“ sehen wir einen Weg, die Belastungen der Mitarbeiter in der Pflege zu reduzieren. Ziel dieser Bemühungen ist eine konsequente Umorientierung von dem Schwerpunkt der Strukturqualität hin zu mehr Ergebnisqualität.

Wir erleben in der täglichen Arbeit deutliche regionale Unterschiede in der Zusammenarbeit der Institutionen. Hier müssen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen die Kooperationsbeziehungen und Abstimmungen eingefordert werden.

Thema: Überfrachtung mit Vorschriften / Doppel- und Mehrfachbesichtigungen

Während Bürokratie erst einmal Rechtssicherheit fördern sollte, sehen wir in unseren Mitgliedsbetrieben oftmals Verunsicherungen, hinsichtlich der extern gestellten Anforderungen durch die verschiedenen Aufsichtsinstitutionen. Durch die Föderalisierung des Heimgesetzes ist hierbei aus unserer Sicht nicht Klarheit und Rechtssicherheit geschaffen worden. Dieses betrifft insbesondere Träger mit Betrieben in verschiedenen Bundesländern, deren interner Bürokratieaufwand durch unterschiedliche Anforderungen weiter steigen wird.

Als zuständige Berufsgenossenschaft für den Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege haben wir mit unserem **Aufbruch Pflege** diese Situation aufgegriffen und mit dem Symposium „**Entbürokratisierung – ein Märchen wird wahr**“ den Dialog über Möglichkeiten zur Verbesserung der Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsinstitutionen begonnen. Mit rund 140 Vertretern aus Betrieben, Aufsichtsinstanzen und Politik wurden die Wege zu einer verbesserten Zusammenarbeit in der Pflege diskutiert. Hieraus sind konkrete Projekte entstanden, in denen verschiedene Institutionen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien abgestimmte Kriterienkataloge erarbeiten und gegenseitig anerkennen, so dass Doppel- und Mehrfachbesichtigungen vermieden werden.

Wirksame Entbürokratisierung, so die einhellige Meinung, bedeutet Transparenz und Klarheit der Anforderungen bei gleichzeitiger Wahrung der Qualitätsstandards. Aufsichtsinstanzen aus verschiedenen Ländern haben konkrete Kooperationen verabredet. Sie wollen ihr Vorgehen enger miteinander abstimmen und ihr Handeln praxisgerechter gestalten.

Eine Fortsetzung dieses Dialoges der Aufsichtsinstitutionen ist für das Jahr 2008 geplant. Eine entsprechende Unterstützung durch die politisch verantwortlich Handelnden begrüßen wir sehr.

Thema: Stärkung der Unternehmerverantwortung:

Aus der Erfahrung der langjährigen Begleitung von Betrieben der Pflege können wir heute sagen, dass dem Management und damit der Führung des Unternehmens hierbei die wesentliche Steuerungsaufgabe zukommt. Die Ergebnisqualität allein als Maßstab für die erfolgreiche Arbeit im Unternehmen zu sehen, greift unseres Erachtens zu kurz. Hierbei ist die Problematik valider Messgrößen zu lösen.

Um eine Unabhängigkeit von den jeweiligen Führungspersonen und ihrer Wirkung im Unternehmen zu erreichen braucht es ein System, welches die Ergebnisse auf der Basis einer zielorientierten Arbeit in wirksamen Strukturen und Prozessen ermöglicht und sichert. Hierfür haben wir als Berufsgenossenschaft ein System entwickelt, welches den Arbeitsschutz in das vom Unternehmen jeweils gewählte Qualitätsmanagement-



system integriert. Wir gehen von der Wirksamkeit des jeweiligen Systems aus und stellen nicht das System an sich in den Vordergrund.

Die unternehmerische Freiheit kann dann weiter gestärkt werden, wenn im Rahmen von regelmäßigen Qualitätsberichten eine Transparenz über die Ergebnisqualitäten im Sinne des Verbrauchers- aber auch der Mitarbeiter für die Öffentlichkeit geschaffen wird. Bei Betrachtung der derzeitigen Anforderungen hat sich die Konzentration im Sinne der Qualitätsentwicklung zu stark auf die Strukturqualität und deren Dokumentation konzentriert und den Aufbau von lernenden Organisationen vernachlässigt.

Eine gedankliche Bewertung der Ergebnisqualität im Sinne der Selbstbewertungsmodelle erscheint aus unserer Sicht hier der langfristig erfolgversprechende Weg zu sein, der die Bewertungsparameter des Managementhandelns und die Ergebnisse in den Vordergrund stellt und nicht die Strukturqualität als Maßstab des Unternehmenserfolges sieht. Betrachtet man Unternehmen, die sich diesem Weg öffnen, so können wir aus der Wirtschaft hier genügend erfolgreiche Beispiele von Unternehmen finden.

In diesem Zusammenhang können Projekte wie die in NRW erarbeiteten Referenzmodelle einen ersten Ansatz liefern, um mit der Implementierung von besten Lösungen die Qualität in der Pflege zu sichern. Wir sehen aus unserem Blickwinkel die Notwendigkeit, die durch die Integration des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in einem einheitlichen systemischen Modell, die Wechselwirkung in der Erbringung einer qualifizierten Dienstleistung und der langfristigen Sicherung der Arbeits- und Dienstleistungsfähigkeit der Mitarbeitenden zu verzahnen.

Allerdings sollte auch nicht unerwähnt bleiben, dass es im Rahmen des gesetzlichen Auftrages immer Unternehmen geben wird, die nur über die Möglichkeit einer entsprechenden Prüfung die notwendigen Schritte zur Einhaltung der Qualitätsanforderungen im Sinne des Verbraucher- und Arbeitnehmerschutzes einhalten werden.

Thema: Kooperation zwischen Aufsichtsinstanzen

Wir sehen zur Ausschöpfung von Entbürokratisierungspotentialen das Erfordernis der engen Kooperation und Zusammenarbeit der einzelnen Aufsichtsinstanzen. Viele Betriebe sind durch die unterschiedlichen Blickwinkel und Interessenslagen und den damit verbundenen Anforderungen der einzelnen Institutionen verunsichert – die gemeinsame Erarbeitung von Beispielen „guter Praxis“ durch die unterschiedlichen Aufsichtsinstanzen kann eine wesentliche Hilfestellung der Betriebe darstellen.

Aus diesem Grunde sollte der Gesetzgeber prüfen, wie die Zusammenarbeit der Überwachungsinstanzen gefordert und gefördert werden kann. Auch wenn hier in einzelnen Ländern stärkere Bemühungen im Hinblick auf die Abstimmungsprozesse angestrebt werden, müssen zur Sicherung der Qualität in der Pflege bundesweite einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Rechtssicherheit insbesondere für bundesweit tätige Betriebe zu schaffen.

Der beschriebene Interpretationsspielraum der jeweiligen Prüfer führt nach der Studie „Administrative Aufwendungen in der Altenhilfe“ im Auftrag des BMFSFJ (2005) und unserer Erkenntnis zu einem erhöhten Aufwand an Vor- und Nachbereitung in den Betrieben. Dieser Zeitaufwand geht zu Lasten der Betreuungszeit der Bewohner. Hier sollten aus unserer Sicht die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Überwachungsinstanzen im Sinne einer kundenorientierten Zusammenarbeit stärker politisch eingefordert werden und die entsprechenden Grundlagen für eine Zusammenarbeit geschaffen werden. Die bisher im Heimgesetz verankerten Strukturen im Rahmen des §20 HeimG greifen auf Grund der Föderalisierung des Heimgesetzes langfristig nicht mehr. Deshalb sind aus unserer Sicht entsprechende Regelungen in den Heimgesetzen vorzusehen und auch im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes eine entsprechende Zusammenarbeit z.B. mit den medizinischen Diensten einzufordern. Denkbar sind aus unserer Sicht sogenannte regionale Servicestel-



len, die die Beratung und Überwachung koordinieren und eine entsprechende Kommunikationsplattform der Aufsichtsinstanzen schaffen. Diese sollten dann beratend den Betrieben und bei Schwerpunktprüfungen zur Verfügung stehen. Mögliche Widersprüche in den Anforderungen sind im Vorfeld zu klären um ein abgestimmtes Handeln der Überwachungsinstanzen zu gewährleisten. Hierzu sind die unterschiedlichen, häufig bilateralen Ansätze z.B. zwischen Heimaufsichten und MDK um die weiteren Aufsichtsinstanzen zu ergänzen und eine entsprechende Abstimmung bezüglich der Prüfinhalte vorzunehmen. Für die Betriebe sollte im Sinne der allgemeinen Überwachung ein einheitlicher Ansprechpartner langfristig zur Verfügung stehen, der auf eine beratende Expertenstruktur zu Fachthemen (Brandschutz, Hygiene etc.) zurückgreifen kann.

Beispiele der Entbürokratisierung in der Zusammenarbeit der Aufsichtsinstanzen

- *Gemeinsame Prüfkataloge – „Testat Arbeitsschutz“*

Die BGW will mit der Entwicklung des „Testat Arbeitsschutz“ Rechtssicherheit für die Institutionen schaffen. Das Testat zeichnet Träger und Betriebe aus, wenn sie nachweislich die Grundlagen für eine wirksame Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Erkrankungen unter Berücksichtigung aktueller gesetzlicher Grundlagen geschaffen haben.

In Zusammenarbeit mit den regionalen Heimaufsichtsbehörden und weiteren Aufsichtsinstanzen in Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg, wird mit dem Testat modellhaft eine Grundlage für weitere Aufsichtsinstanzen geschaffen, mit dem Ziel einer gegenseitigen Akzeptanz als gemeinsame Prüfungsgrundlage und dem damit verbundenen Beitrag zur Entbürokratisierung in der Pflege.

Deshalb ist – im Sinne von Bürokratieabbau – eine zwingende Abstimmung mit anderen Aufsichtsinstanzen erforderlich. In erster Linie geht es dabei um die Anforderungen der Heimaufsichtsbehörden. Wir wollen weiter Hinweise auf die Frage erhalten, ob und inwiefern eine landesweite Beratungsstelle nachhaltige Strukturen im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz verankern kann.

- *Die BGV A 2 – Umsetzung bei großen Trägerstrukturen*

Im Rahmen von „Entbürokratisierung Pflege“ können sich Betriebe nach BGV A2 von der Regelbetreuung freistellen lassen, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen (Schulung, etc.) erfüllen.

Die Umsetzung eines alternativen betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Modells wird in Zusammenarbeit mit einem großen Wohlfahrtsverband getestet. Ziel ist es, für die 85 Altenpflegeheime und 100 ambulante Pflegedienste die Eigenverantwortung der Unternehmen zu stärken und Selbstbewertungsinstrumente zur Verfügung zu stellen, die die Gefährdungspotentiale ermitteln um mittelfristig die Integration des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in die Managementsysteme der Betriebe – z.B. im Qualitätsmanagement - zu erreichen. Anhand der entsprechenden Ergebnisqualität werden dann anlassbezogen entsprechende Beratungen / Besichtigungen erfolgen.

- *Kooperationsprojekt „Arbeitsschutz in der ambulanten Pflege“*

Aus unserer Sicht müssen die Maßnahmen zur Umsetzung von gesetzlichen Anforderungen, die im Unternehmen wirken sollen, auf die Zielerreichung des Unternehmens und seiner Weiterentwicklung hin ausgerichtet sein.

Im Kooperationsprojekt „Arbeitsschutz in der ambulanten Pflege“ wurden praxisnahe und umsetzbare Konzepte entwickelt, um einen wirkungsvollen und modernen Arbeits- und Gesundheitsschutz in KMU (Klein- und Mittelbetrieben) aufzubauen.



Arbeits- und Gesundheitsschutz wurde als Organisationsentwicklungsprozess gestaltet und konnte so zum kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP) in KMU weiter entwickelt werden. Dieses Modell trug erheblich zur Kompetenzentwicklung von Führungskräften und Mitarbeitern bei. Damit wurde nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen, sondern auch die betriebliche Weiterentwicklung durch konsequente Mitarbeiterbeteiligung gefördert und für die Führungskräfte wurden Freiräume geschaffen.

Das Projekt hat gezeigt, dass KMU für den Arbeits- und Gesundheitsschutz ansprechbar sind, wenn geeignete Instrumente und Konzepte eingesetzt werden: schlank und einfach in der Handhabung, Hilfe zur Selbsthilfe, Arbeits- und Gesundheitsschutz als Führungsaufgabe und unter Mitarbeiter-Beteiligung, Verknüpfung mit betrieblichem Management, wie Qualitätsmanagement und Organisations- und Personalentwicklung.

Derzeit wird im Land Hamburg eine gemeinsame Beratungsstelle gebildet, mit der auch die Kooperation mit der Heimaufsicht gestärkt werden soll.

- *Abstimmung von Besichtigungsterminen*

Im Land Berlin / Brandenburg wurde eine Internetplattform aufgebaut, anhand derer die Besichtigungstermine zwischen dem staatlichen Arbeitsschutz und den Unfallversicherungsträgern koordiniert und die entsprechenden Ergebnisse dokumentiert werden. Im Land Mecklenburg-Vorpommern wurde eine entsprechende Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der Unfallversicherungsträger in Mecklenburg-Vorpommern, LVBG 027/2006 geschlossen. Hierin wird das Zusammenwirken als gemeinsame landesbezogene Stellen nach §20 SGB VII geregelt. Sowohl die Kommunikation und der Austausch untereinander als auch die Zusammenarbeit wurde geregelt.

Ausblick

Gerne sind wir bereit, bei der Umsetzung der Entbürokratisierung in der Pflege gestaltend mitzuwirken.

Hamburg, 14. Juni 2007

Prof. Dr. Stephan Brandenburg
Mitglied der Geschäftsführung