

Stellungnahme

Diakonie 

Diakonisches Werk der
Evangelischen Kirche in
Deutschland e.V.

Stellungnahme des Diakonischen Werkes der EKD für die Anhörung des Ausschusses für Gesundheit am 20. Juni 2007 zum Antrag der FDP „Entbürokratisierung der Pflege vorantreiben – Qualität und Transparenz der stationären Pflege erhöhen“ (BT-Drs. 16/672).

Berlin, den 14. Juni 2007

Zentrum Gesundheit, Rehabilitation und Pflege

Reichensteiner Weg 24
14195 Berlin
Tel: 030/83 001 - 360
Fax 030/83 001 - 444

carrier@diakonie.de
www.diakonie.de

Der Mensch steht im Mittelpunkt! – Heime von überflüssiger Bürokratie entlasten!

Stationäre Pflegeeinrichtungen müssen einen hohen bürokratischen Aufwand betreiben, der umfangreiche Ressourcen beansprucht. Auslöser dafür ist zu einem wesentlichen Teil die kaum noch überschaubare Zahl unterschiedlichster Prüfinstitutionen mit weitreichenden Prüfaufträgen. Allen Prüfungen liegt die Vorstellung zugrunde, dass den Bewohnerinnen und Bewohnern stationärer Einrichtungen ständig *lebensbedrohliche* Gefahren unmittelbar bevorstehen würden. Der vermeintlichen Gefahr entsprechend hoch ist die Zahl der prüfenden Institutionen.

Übersicht: Prüfende Institutionen für Einrichtungen der stationären Altenpflege in NRW

- ◆ Beschwerdestellen von Städten & Gemeinden
- ◆ Banken
- ◆ Betreuer und Betreuungsvereine
- ◆ Dachverbände (DRK, Diakonie, Caritas etc.)
- ◆ Förderbehörden des Landes, Kreises, des Bundes
- ◆ Gewerbeaufsichtsamt
- ◆ Handwerkskammern
- ◆ Heimaufsicht
- ◆ Krankenkassen, Pflegekassen
- ◆ Med. Dienst der Krankenkassen (MDK)
- ◆ Regierungspräsidium
- ◆ Sozialministerium des Landes
- ◆ Versicherungen
- ◆ Wirtschaftskontrolldienst (WKD)
- ◆ Arbeitsschutzbehörde
- ◆ Bauamt
- ◆ Berufsgenossenschaft
- ◆ Finanzamt
- ◆ Gesundheitsamt
- ◆ Gewerkschaft
- ◆ Hauptfürsorgestelle i.R. der Schwerbehindertenabgaben
- ◆ Heimbeiräte
- ◆ Landeswohlfahrtsverband (LWV)
- ◆ Ordnungsamt
- ◆ Seniorenvertreter
- ◆ Wirtschaftsprüfer
- ◆ Unabhängige Zertifizierungsinstitute
- ◆ Verbraucherschutzverbände

Auch wenn der kürzlich veröffentlichte Bericht des BMFSFJ zu Entbürokratisierungspotentialen viele ordnungsrechtliche Prüfungen als "angemessen" bezeichnet und sich deshalb gegen eine Aufhebung oder Modifikation der Vorschriften ausspricht, stellen die zahlreichen Prüfungen und Anforderungen in der Summe eine erhebliche Belastung für die Einrichtungen dar und binden durch die erforderlichen Vorbereitungen sowie durch die Begleitung und Nachbereitung der Prüfungen umfangreiche Personalkapazitäten. Von der ausufernden Verbürokratisierung sind neben der Pflege auch der Verwaltungsbereich und der hauswirtschaftliche Bereich der Einrichtungen betroffen. Eine Verengung der Diskussion auf die Pflege greift daher zu kurz. Die zahlreichen externen Prüfungen in der stationären Altenhilfe, die - jede für sich genommen - mit einer eher hypothetischen Abwehr von Gefahren begründbar sind, beschädigen oft eher die fachlichen Konzepte der Einrichtungen und beeinträchtigen das persönliche Wohlbefinden der Bewohnerinnen und Bewohner, als dass sie einer realen Gefahr vorbeugen könnten. Die übertriebene Betonung der Sicherheit beeinträchtigt lebensorientierte Konzepte. Die Summe der Prüfungen scheint die stationären Einrichtungen unter den Generalverdacht zu stellen, rechtliche Schutzbestimmungen zum eigenen Vorteil und zum Nachteil der Bewohnerinnen und Bewohner zu umgehen.

Tatsächlich fehlt aber ein Nachweis, dass die zahlreichen Prüfungen zu einer höheren Ergebnisqualität in der Pflege führen. Insbesondere fehlt der Nachweis, dass die vom MDK mit hohem Aufwand geprüfte Prozessqualität (z.B. Prozessstandards, Pflegedokumentation, zahlreiche Nachweislisten) zu einer nachhaltigen Verbesserung der von Bewohnerinnen und Bewohnern subjektiv wahrgenommenen Lebensqualität führt. Ebenso erscheint zweifelhaft, ob sich Defizite bei der Leistungserbringung tatsächlich mit den derzeit gängigen Methoden der externen Qualitätssicherung wirkungsvoll verhindern lässt. So ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, wie sich das massenweise Abzeichnen durchgeführter pflegerischer Leistungen durch Pflegekräfte positiv auf die pflegerische Qualität auswirken soll.

Das Prüfverfahren des MDK wird von den Einrichtungen, wegen der Sanktionsmacht des MDK, oft klaglos hingenommen, ohne dass das Verfahren Akzeptanz findet. Aber nur wenn Qualitätskonzepte von den Mitarbeitenden engagiert gelebt werden, entfalten sie eine qualitätsfördernde Wirkung. Wirkungsvolle Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Qualität müssen von innen heraus entwickelt werden und können nicht von außen übergestülpt werden. Eine nachhaltige Entbürokratisierung der stationären Altenhilfe ist nur mit einer Abkehr vom Misstrauensprinzip und einer Weiterentwicklung des Qualitätsbegriffs möglich. Das beeinträchtigt nicht die Notwendigkeit, anlassbezogene Prüfungen durchzuführen.

Der erhebliche zeitliche Aufwand, der zur Vorbereitung und Begleitung der diversen Prüfungen betrieben werden muss, bindet personelle Ressourcen und verursacht Kosten, die im Ergebnis von den Bewohnerinnen und Bewohnern zu tragen sind.

Eine kritische Abwägung von Prüfungsaufwand und Qualitätsgewinn für die Bewohnerinnen und Bewohner findet nicht statt. Ebenso unterbleibt eine Harmonisierung konkurrierender Zielsetzungen und Prüfungsaufträge, wie beispielsweise

- ρ zwischen Brandschutz und der von den Heimaufsichtsbehörden geforderten Wohnlichkeit,
- ρ zwischen Hygieneanforderungen des Gesundheitsamtes und einer Bewohnerbeteiligung beim Umgang mit Lebensmitteln,
- ρ zwischen einem guten pflegerischen Allgemeinzustand und dem Selbstbestimmungsrecht der Bewohnerin und des Bewohners.

Mit der Auflösung sich widersprechender Anforderungen und Auflagen bleibt das Heim oft allein.

Entbürokratisierung in der stationären Altenhilfe erfordert einen radikalen Paradigmenwechsel mit einer konsequenten Ausrichtung der Qualitätssicherung an der Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner. Die Forderungen nach einer Orientierung an Indikatoren einer guten Lebens- und Ergebnisqualität und die erforderliche kritische Prüfung der durch das PQsG ins SGB XI eingefügten Rechtsnormen sind zu unterstützen. Allerdings fehlen dafür bislang aussagefähige und erprobte Indikatoren, die als Grundlage einer externen Prüfung von Ergebnisqualität dienen können. Die Orientierung an einer bewohnerorientierten Ergebnisqualität könnte im Übrigen zu einer erheblichen Akzeptanzverbesserung des Qualitätsmanagements in den Einrichtungen führen, weil dieser Qualitätsbegriff die Bewohnerin und den Bewohner in den Mittelpunkt stellt und nicht die sorgfältig ausgefüllten Formblätter.

Das derzeitige Konzept der externen Qualitätssicherung in der stationären Altenhilfe muss dringend wissenschaftlich fundiert auf Wirksamkeit und Effizienz überprüft werden.

Entbürokratisierung darf nicht und braucht nicht zu einer Absenkung sinnvoller Qualitätsstandards in der stationären Altenhilfe führen. So ist beispielsweise die bislang im Heimrecht verankerte Fachkraftquote notwendig, um einen Mindeststandard an fachlicher Qualifikation verpflichtend zu gewährleisten. Sie sollte deshalb sachgerecht und kompetenzgemäß im SGB XI verankert werden. Allgemeine und verbindliche Qualitätsstandards führen nicht zwangsläufig zu einer Verbürokratisierung. Nur die überzogenen Forderungen nach detaillierten Nachweisen, ohne dass dafür ein begründeter Anlass vorliegt, generieren einen unangemessenen bürokratischen Aufwand.

Fazit: Entbürokratisierung bedeutet, dass die ausufernden externen Prüfungen auf ein notwendiges und sinnvolles Maß reduziert werden und statt dessen das interne Qualitätsmanagement mit dem Ziel gestärkt wird, die Pflege- und Lebensqualität zum Wohle der Bewohnerinnen und Bewohnern nachhaltig zu verbessern.

Thesen:

1. Die zahlreichen externen Prüfungen müssen auf einen angemessenen Umfang reduziert werden. Sie sind weitgehend auf anlassbezogene Prüfungen zu beschränken. Für Routineprüfungen ist insgesamt eine Maximalzahl pro Jahr und Heim festzulegen. Damit werden die verschiedenen Prüfinstitutionen zu einer wirksamen Zusammenarbeit verpflichtet.
2. Prüfinhalte sollen sich auf Parameter beschränken, die zur Gefahrenabwehr zwingend erforderlich sind und die Indikatoren für eine bewohnerbezogene Ergebnisqualität darstellen. Prüfaufwand und -nutzen müssen kritisch gegeneinander abgewogen werden.
3. Die Prüfparameter des MDK müssen sich stärker an einer Ergebnis- und Lebensqualität orientieren. Sie dürfen nicht länger einseitig durch den MDK festgelegt werden. Sie sind in einem konsentierten Verfahren unter den Beteiligten zu vereinbaren. Aussagefähige Indikatoren zur Prüfung von Ergebnis- und Lebensqualität sind zu entwickeln.
4. Das Konzept der externen Qualitätssicherung in der stationären Altenhilfe muss auf seine Wirksamkeit und Effizienz wissenschaftlich untersucht werden.
5. Qualität kann nur von innen entstehen. Sie muss in der Einrichtung gelebt werden. Dies kann im Regelfall nicht durch Prüfungen von außen erreicht werden.
6. Auf die Absenkung von Qualitätsstandards, die sich unmittelbar auf die bewohnerbezogene Pflegequalität auswirken, ist zu verzichten.
7. Von der fortschreitenden Verbürokratisierung sind neben der Pflege auch die Verwaltung und der hauswirtschaftliche Bereich der Einrichtungen betroffen. Eine Verengung der Diskussion auf die Pflege greift zu kurz.
8. Eine wirkungsvolle Entbürokratisierung der stationären Altenhilfe ist nur mit einer Abkehr vom Misstrauensprinzip und einer Weiterentwicklung des Qualitätsbegriffs möglich.