

# **QUALITÄTSMÄNGEL UND REGE- LUNGSDEFIZITE DER QUALITÄTS- SICHERUNG IN DER AMBULANTEN PFLEGE**

*Zusammenfassende Erläuterungen zu einem Forschungsbericht der FFG Forschungsgesellschaft für Gerontologie e.V. an der Universität Dortmund (gefördert durch das BMFSFJ, Autor Dr. Günter Roth)*

## Inhalt

Vorwort	3
Der Forschungsbericht	4
1. Der Pflegeboom	5
2. Grundsätzliche Fragen	7
3. Qualitätssicherung: Geltende Regelungen Eine Zusammenstellung der gesetzlichen Grundlagen	10
4. Wer pflegt wen? – Informationsdefizite	14
5. Die Expertensicht: Vorschläge und Verbesserungsmöglichkeiten	17
6. Das Pflegepersonal: Ergebnisse einer Befragung	21
7. Verbesserungsvorschläge: Was kann, was soll , was muss sich ändern?	26

## Vorwort

Die professionelle ambulante Pflege vorwiegend älterer Menschen hat sich durch die Einführung der Pflegeversicherung kräftig ausgeweitet. Ein dynamischer Pflegemarkt ist entstanden, der Wunsch nach häuslicher Pflege in den eigenen vier Wänden wird von vielen Diensten aufgegriffen.

Das System der ambulanten Pflege ist in den vergangenen Jahren so vielfältig ausgebaut und verbessert worden, dass es künftig möglich sein wird, immer mehr alte Menschen zu Hause in ihrer gewohnten Umgebung leben zu lassen.

Im Zusammenspiel zwischen ambulanten Diensten und dem Netzwerk der Angehörigen, freiwilligen Helferinnen und Helfern entstehen so neue Pflegearrangements. Sie setzen sich aus einer Mischung von Professionalität und angeleiteter Hilfe zusammen. Im Idealfall arbeitet der spezialisierte Pflegedienst mit in Kursen geschulten Angehörigen und anderen Diensten in der Gemeinde zusammen.

Doch bis dahin ist es noch ein Stück Weg. Zunächst gilt es vor allem die Qualität der ambulanten Dienste zu verbessern und so zu standardisieren, dass jedem „Kunden“ zu seiner Zufriedenheit geholfen wird. Dazu gehört, dass die Dienste ihr Augenmerk auf die Angehörigen und das Netzwerk der Ehrenamtlichen richten: Ohne sie, ohne ihre kleinen Dienste – Einkaufen, Fenster putzen, miteinander spazieren gehen oder reden – läuft es nicht. Spezialisten und Laien müssen zusammen arbeiten.

## Der Forschungsbericht

Eine Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Gerontologie an der Universität Dortmund stellt sich Fragen der „Qualitätsmängel und Regelungsdefizite in der Qualitätssicherung der ambulanten Pflege“. Ziel der im Jahre 2000 abgeschlossen Studie ist es, Antworten auf folgende Fragen herauszuarbeiten: Welche Mängel und Missstände treten bei der professionellen ambulanten Betreuung älterer Menschen auf? Welche Mängel sind grundsätzlich auf die mangelnde Reichweite und Wirkung bestehender Regelungen zurückzuführen? Wo müssen Strukturen nachgebessert werden?

Die Methode der Untersuchung bestand darin, vorhandene Studien und Recherchen auszuwerten, Experten zu interviewen und das Pflegepersonal selbst zu befragen. 21 Experten aus Beratungsstellen, Angehörigen- und Selbsthilfegruppen, Seniorenvertretungen, Verbraucherzentralen, Kommunal- und Sozialverwaltungen sowie der Pflege- und der Krankenkassen haben sich den Fragen des Autors Günter Roth gestellt. Im Pflegebereich bilden die Datenbasis 107 Dienste mit 533 Mitarbeitern.

Obwohl von über 1000 angeschriebenen Diensten lediglich ca. 10% antworteten, gibt es einige Gründe, verallgemeinernde Schlüsse aus dieser Befragung anzustellen. Ein zentraler Grund dürfte der sein, dass die vorliegende Stichprobe eher eine Auswahl der engagierten und qualitativ anspruchsvollen Pflegedienste darstellt. Die festgestellten Qualitätsmängel – so der Umkehrschluss – stellen also eher eine „Unter- als eine Überschätzung im Vergleich zur allgemeinen Situation“ dar. Eine Annahme, die auch durch den Vergleich mit Befunden aus Qualitätsprüfungen des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen gestützt wird.

# 1. Der Pflegeboom

Jeder kennt die Kleinwagen mit der Aufschrift „Caritas“, „Diakonie“ oder „AWO“ auf der Fahrtür. Sie kreuzen täglich durch die Wohnviertel, meist zwischen acht und zehn Uhr morgens. Die Fahrerinnen und Fahrer sind Pflegekräfte auf Tour. Unterstützung beim Aufstehen, bei der Körperpflege, Beratungsgespräche, Frühstück machen – das steht meist auf ihrem Programm, manchmal alles zusammen, manchmal auch nur ein Teil davon. Pflegedienste – ihre Bedeutung ist in Deutschland in den vergangenen Jahren enorm gewachsen. Das hat zwar vor allem mit der Einführung der Pflegeversicherung (1995) zu tun, aber ein weiterer Grund liegt auch darin, dass die Betreuung älterer Menschen mehr und mehr zu einem Dienstleistungsgeschäft wird.

Und Pflege für ältere Menschen ist keine ans Heim oder an ein Krankenhaus gebundene, sondern eine individuelle Dienstleistung. 70 Prozent aller Leistungsempfänger der Sozialen Pflegeversicherung werden ambulant versorgt (und nur rund 550 000 im stationären Bereich).

Das sind 1,28 Millionen ältere Menschen, die täglich zu Hause besucht, mit Essen versorgt, gewaschen, behandelt, gepflegt werden. Diese Arbeit leisten viele Angehörige. Doch seit 1995 verzeichnen professionelle Anbieter auf dem Pflegemarkt sprunghafte Wachstumsraten von jährlich fünf bis 10 Prozent, eine Entwicklung, die sich durch den Trend zur Individualisierung und durch den Verfall traditioneller familiärer Strukturen noch verstärken wird. Allein auf der Basis aktueller Bevölkerungsprognosen lässt sich vorhersagen, dass sich die Zahl der Leistungsempfänger in der Pflegeversicherung bis 2040 mehr als verdoppeln wird. Das belegt die Not

wendigkeit, immer wieder nachzufragen, auf welchem Niveau gepflegt wird.

Garantierte Standards, Qualitätssicherung und Verbraucherschutz bekommen im Bereich der ambulanten Pflege deswegen eine herausragende Bedeutung. Das gilt gerade vor dem Hintergrund der privaten Situation der Hilfsbedürftigen: Sie werden in ihrer häuslichen Umgebung, also weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit, betreut. Die Entscheidung, welche Maßnahmen ergriffen werden, treffen in den meisten Fällen Stellvertreter des eigentlichen „Kunden“: Angehörige, Vertreter der Kassen, Pflegepersonal. Sie folgen dabei auch dem eigenen Interesse, nicht immer und nicht nur dem Interesse des Pflegebedürftigen. Hier wäre es im Sinne einer menschenwürdigen Pflege wichtig, zu wissen, welche Mindeststandards eingehalten werden müssen, welche Leistungen man auf jeden Fall einfordern kann. Zwar gibt es mittlerweile ein Pflegequalitätssicherungsgesetz, aber es ist noch bei weitem nicht überall umgesetzt.

## 2. Grundsätzliche Fragen

### **Der „Pflegemarkt“**

In der Theorie stimmt alles: Der Markt ist vorhanden. Es gibt die Anbieter von Leistungen. Sie suchen und finden – im Wettbewerb – ihre „Kunden“ (die Pflegebedürftigen mit ihren Angehörigen). Mit Inkrafttreten der Pflegeversicherung wurde auf dem sogenannten Pflegemarkt ein Wettbewerb unter den Anbietern von Pflegeleistungen eröffnet.

Unberücksichtigt bleibt dabei, wie es um die „Souveränität der Konsumenten“ auf diesem Markt steht. Wie weit können sie sich eine eigene Meinung bilden? Woher nehmen sie Kriterien, um Leistungen, die ihnen angeboten werden, zu beurteilen? Wer hilft ihnen, wenn es darum geht, Angebote kritische zu prüfen und zu vergleichen?

Ein zweiter Punkt kommt hinzu: Die Pflegeversicherung ist eine Einheitskasse. Sie erhebt einheitliche Beitragssätze und gewährt einheitliche Leistungen. Hinzu kommen aber noch eine Reihe anderer möglicher öffentlicher Kostenträger (z.B. die Unfall- und Rentenversicherung, die Länder oder die kommunalen Sozialleistungsträger). Für die ambulante Pflege bedeutet das: Es muss immer wieder neu geprüft und entschieden werden, wer z.B. für Umbauleistungen (Absenkung von Schwellen, Verbreiterung von Türen) aufkommt (Länder, Kommunen?) und welche Leistungen zusätzlich von den Krankenkassen gewährt oder nicht gewährt werden. Dieses Verfahren ist nicht förderlich, wenn es um schnelle Entscheidungen geht, im Gegenteil: Hier droht der Pflege die Bürokratisierung.

## **Pflegeversicherung und Krankenkassen**

Den Zugang zu den Pflegeleistungen regelt der medizinisch-technische Dienst der Krankenkassen (MDK). Er entscheidet, welche der drei gesetzlich verankerten, grob strukturierten Pflegestufen für den Einzelfall zutrifft.

Was die Pflegekasse zahlt, reicht in den meisten Fällen nicht aus, um die Versorgung abzudecken. Der Gesetzgeber hat – im Sinne der Kostendämpfung – standardisierte Leistungen und Höchstgrenzen bewusst eingeführt; die Pflegeversicherung soll nur eine Teilabsicherung leisten. So entsteht bei den Versicherten ein Interesse an der Auswahl möglichst günstiger Anbieter von Pflegediensten und –leistungen. Erhebungen zeigen eine durchschnittliche Deckungslücke von € 130 (254 DM) pro Monat bei Pflegebedürftigen in der häuslichen Pflege. Nur 35 Prozent bestreiten danach keine Pflegekosten aus der privaten Tasche.

Das hat zur Konsequenz, dass den Pflegekassen egal sein kann, was sie wofür zahlen: Sie haben weder Einfluss auf die Höhe des Beitragssatzes (die regelt der Gesetzgeber) noch auf die Leistungen an die Versicherten (wer was bekommt regelt das Wahlrecht der Versicherten sowie das Gesetz und ist durch das Gutachten der MDK weitgehend vorbestimmt). Sie zahlen den Satz, den die Pflegestufe erforderlich macht, und was darüber hinaus notwendig ist, zahlt der Versicherte selbst. So lange das so bleibt, gibt es zwar das „grundsätzliche Wirtschaftlichkeitsgebot“, wonach die Leistungen wirksam und wirtschaftlich sein müssen.

Aber bei der Pflegekasse selbst entsteht weder ein echter Anreiz zur Qualitätssicherung noch zur Kostendämpfung. Sie



zahlen nach dem im ambulanten Bereich üblichen Punktesystem, das Leistungen nach Zeitaufwand und Fachlichkeit zu Paketen zusammenfasst und bewertet: Kleine (Große) Morgen- und Abendtoilette, An- und Auskleiden, Mund- und Zahnpflege, Kämmen, Teil- oder Ganzwaschen. Dieses System wurde von den Pflegekassen 1995 entwickelt, im November 1996 noch einmal überarbeitet und gilt bis heute.

### 3. Qualitätssicherung: Geltende Regelungen

#### **Eine Zusammenstellung der gesetzlichen Grundlagen**

Das Pflegeversicherungsgesetz (Pflege-VG) enthält eine Reihe von Regelungen zur Qualitätssicherung, die auf die Garantie eines Mindestmaßes an Regelungen zielen, die bei Pflegebedürftigkeit einzuhalten sind. Eine ganz andere Frage ist, ob diese Regeln auch entsprechend umgesetzt werden.

- Bei der Begutachtung eines Falles soll der Medizinische Dienst der Krankenkassen (MDK) feststellen, ob die Pflegebedürftigkeit durch entsprechende Maßnahmen beseitigt oder vermindert werden kann und welche Rehabilitation geeignet, notwendig und zumutbar ist.
- Gleichzeitig prüft der MDK, ob die häusliche Pflege sichergestellt und wie es mit dem sozialen Umfeld des Patienten bestellt ist (Familie, Angehörige, Nachbarn). Eine Begutachtung der häuslichen Situation durch Pflege- oder medizinische Fachkräfte vorgeschrieben.
- Der Pflegeplan, der vom MDK aufzustellen ist, muss Aussagen über die im Einzelfall erforderlichen persönlichen Hilfen, über notwendige technische Hilfsmittel und die über die weitere Entwicklung der Pflegebedürftigkeit enthalten. Der Pflegebedarf ist wiederholt zu überprüfen.
- Die Pflegekassen müssen (nach §7 Sozialgesetzbuch Band XI) ihre Versicherten umfassend aufklären und beraten. Dazu gehört, dass die Pflegekas

se spätestens mit dem Leistungsbescheid eine Preisvergleichsliste der zugelassenen Pflegeeinrichtungen des häuslichen Einzugsbereichs zu übermitteln hat.

- Ebenso hat die Pflegekasse eine Beratung anzubieten, welche Pflegeleistungen für den Pflegebedürftigen in seiner persönlichen Situation in Frage kommen. Hinzu kommen möglicherweise Länderregelungen: In NRW sind z. B. die Gemeinden verpflichtet, eine solche Beratung zu organisieren.
- Beratungs- und Kontrolleinsätze in regelmäßigen Abständen sollen die Qualität der häuslichen Pflege absichern. Neben den Kontrollbesuchen sind auch Kurse für pflegende Angehörige vorgesehen.
- Das Pflege-VG sieht vor, dass alle Leistungen dem allgemeinen Stand medizinisch-technisch-pflegerischer Erkenntnis entsprechen müssen. Ziel aller Maßnahmen ist die „Aktivierung des Pflegebedürftigen, um vorhandenen Fähigkeiten zu erhalten, und, soweit dies möglich ist, verlorene Fähigkeiten zurückzugewinnen“. Auch der Gefahr einer Vereinsamung sollen die Maßnahmen entgegenwirken.
- Pflegedienste müssen selbständig wirtschaftende Einrichtungen sein, die unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegefachkraft stehen (dazu ist eine Weiterbildung für leitende Funktionen von 460 Stunden erfolgreich zu absolvieren).
- Alle Pflegedienste haben den Pflegekassen Abrechnungsunterlagen vorzulegen, die Art, Menge und Preis, Tagesdatum und Dauer der jeweiligen Leistung dokumentieren. Diese Angaben sind von den Pflegebedürftigen zu unterschreiben.

- Pflegedienste haben einen Pflegeplan zu erarbeiten, der sich nach persönlichen Bedarf richtet. Ferner müssen sie eine Pflegedokumentation vorhalten, klientenorientierte Dienstpläne entwickeln (Sonn- und Feiertag, Nachtdienst), die Angehörigen in die Arbeit einbeziehen.
- Sachverständige sind berechtigt, an Ort und Stelle zu überprüfen, ob die ambulanten oder die stationären zugelassenen Pflegeeinrichtungen die festgelegten Leistungs- und Qualitätsanforderungen erfüllen. Sie können (seit dem 1.1. 2002) auch unangemeldet Prüfungen vornehmen. Auch Prüfungen in der eigenen Wohnung sind – mit Zustimmung des Pflegebedürftigen – möglich.

Nur wenige ambulante Dienste sind bis Jahresanfang 2002 nach diesen Kriterien geprüft worden – und wenn geprüft wurde, wurden die Kontrollen, nach alter Rechtslage, vorher angekündigt. Die Daten über Prüfungen der MDK legen den Schluss nahe, dass seit Bestehen der Pflegeversicherung von den 23 000 ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen nur knapp 15 Prozent von einer Qualitätsprüfung erfasst wurden. Unter den ambulanten Diensten (ca. 13 000) waren bis Ende 1999 nur 13 Prozent geprüft (davon alle in Baden-Württemberg ansässigen). Fast überall wurden Mängel bei der Pflegedokumentation, bei der fachlichen Planung und Durchführung sowie bei der Aufklärung der Pflegebedürftigen über Preise und Leistungen festgestellt.

Die Pflegedienste haben sich selbst noch nicht in umfassender Weise als Einrichtungen begriffen, die einen eigenen Anspruch auf Qualitätsstandards und Qualitätssicherung erheben müssen, um sich am Markt zu behaupten.

Länderspezifische Ansätze einer Beratung, die von den Trägern unabhängig ist, gibt es in Nordrhein-Westfalen: Dort übernehmen die Kommunen wichtige Aufgaben. Aus dem Zusammenhang stammt auch die Idee der „Pflegekonferenzen“. Das sind bei der Kommune angesiedelte Gremien, die örtlich die Angebote der verschiedenen Einrichtungen und Dienste besser koordinieren und aufeinander abstimmen sollen.

## 4. Wer pflegt wen? - Informationsdefizite

Wie erwähnt, wird der weit überwiegende Teil der Pflegebedürftigen (70 Prozent) zu Hause versorgt. 44 Prozent sind Hochbetagte (80 Jahre und älter). Wie zu erwarten, sinkt der Anteil häuslicher Pflege mit der zunehmenden Schwere der Pflegebedürftigkeit (Pflegestufe II und III). Doch immerhin leben selbst in der höchsten Pflegestufe noch mehr als die Hälfte (56 Prozent) in Privathaushalten. Das lässt vermuten, dass die Tendenz dahin geht, erst dann Pflegeheime in Anspruch zu nehmen, wenn es gar nicht mehr anders geht.

Unter den Pflegeleistungen sind - unter den körperlichen Aktivitäten - am meisten nachgefragt „Duschen“ und „Waschen“, gefolgt von „Nahrung schneiden“, „Bett verlassen“, „Toilette nutzen“. Unter den instrumentellen Hilfen werden am meisten „Putzen“, „Kochen“, „Finanzen regeln“ und „sich draußen zurechtfinden“ in Anspruch genommen.

Wer erbringt diese Leistungen? Die häusliche Pflege ist zuerst Sache der Familienangehörigen, meist der Ehepartner. 24 Prozent der privaten Pflegekräfte sind Ehepartnerinnen. Auf den männlichen Teil – die Ehepartner – entfallen immerhin noch 13 Prozent. Weitere 26 Prozent stellen die Töchter der Pflegebedürftigen und mit 14 Prozent sind auch noch die Mütter beteiligt. Pflege ist immer noch überwiegend Sache der Frauen: 80 Prozent der privaten Pflegekräfte sind weiblich. Darunter ist jede dritte 65 Jahre alt oder älter, nur 15 Prozent sind jünger als 40. Noch leben die meisten Pflegebedürftigen in oder mit der Familie; nur 22 Prozent wohnen für sich allein.

Wer ein Arrangement mit den Angehörigen gefunden hat, möchte das auch beibehalten. Nur jeder siebte kann sich einen Wechsel in der Art der einmal gewählten Leistungen vorstellen. Professionelle Pflege gerät nur als „letzte Zuflucht“ in den Blick. 78 Prozent der Pflegebedürftigen haben den Wunsch, in der gewohnten privaten Umgebung und nicht von Fremden gepflegt zu werden.

Die Nutzung von Pflegediensten scheint insgesamt nicht besonders populär zu sein. Eine Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass nur 40 Prozent der Pflegehaushalte in diesen Diensten eine Entlastung sehen oder sich eine fachliche Anleitung erhoffen. Häufig sind Angehörige nicht über die Möglichkeiten ambulanter Pflege informiert. Insgesamt fehlt es an Aufklärung und Information. So wären nach einer statistischen Erhebung mindestens in einem Drittel der Pflegehaushalte Wohnumfeldverbesserungen (Türschwellen absenken, Treppenlift oder verbreiterte Eingänge) angebracht. Aber nur eine Minderheit (17 Prozent) hat einen entsprechenden Antrag gestellt. Auch die Pflegekurse, die für Angehörige angeboten werden, nutzt nur eine Minderheit (10 Prozent nahmen an einem Kurs der Pflegekasse teil).

Nach Umfragen unter den Laienpflegern fühlen sich die meisten (über 80 Prozent) stark bis sehr stark belastet. Das ist vor allem eine Folge des ungeheuren Zeitaufwands. Im Schnitt sind die Pflegepersonen im privaten Bereich über 45 Stunden pro Woche tätig. Entsprechend gab mehr als die Hälfte der Pflegepersonen, die erwerbstätig waren, ihre Arbeit auf oder schränkten sie stark ein.

Die meisten fühlen sich emotional verpflichtet, den Pflegedienst zu übernehmen, wissen zu wenig über Wahl- oder Kombinationsmöglichkeiten und fühlen sich früher oder spä

ter psychisch und physisch überlastet. Professionelle Unterstützung für pflegende Angehörige ist deswegen eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben der ambulanten Dienste.



## 5. Die Expertensicht: Vorschläge und Verbesserungsmöglichkeiten

Grundlage der folgenden Einschätzungen ist eine Expertenbefragung. 21 Fachleute aus Beratungsstellen, Angehörigen- und Selbsthilfegruppen, Seniorenvertretungen, Verbraucherzentralen, Kommunal- und Sozialverwaltungen sowie der Pflege- und der Krankenkassen haben sich den Fragen der Autoren der Studie gestellt. Die Ergebnisse sollen nicht in Form eines Mängelkatalogs, sondern als Verbesserungsvorschläge referiert werden.

### **Beratung**

Die Beratung der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen muss besser werden. Gefordert wird ein Recht auf Beratung, zumindest aber eine formelle Verpflichtung zu größerer Offenheit in den Gesprächen mit den Angehörigen und Pflegebedürftigen. Kommunikation, Zusammenarbeit und Beratung lauten die Stichworte. Ob Betroffene Informationen erhalten, darf nicht von Zufällen abhängig sein. Das komplizierte Abrechnungssystem begünstigt die schnelle Ableistung programmierter Leistungen und verhindert die individuelle, bedürfnisorientierte Zuwendung.

### **Auswahl und Koordination**

Regional differenzierte, ausführliche und detaillierte Verzeichnisse sollen über Preise und Leistungen der Pflege

dienste informieren. Werden Patienten vom Krankenhaus entlassen und an den ambulanten Pflegedienst übergeben, werden Überleitungsformulare gebraucht, die alle wesentlichen Informationen über den Pflegebedürftigen enthalten müssen. Die Aufgabe der Beratung und Kontrolle sollen im Sinne des Verbraucherschutzes neutrale Stellen übernehmen.

### **Pflegeverträge**

Pflegeverträge müssen auf die spezifischen Bedürfnissen der Betroffenen zugeschnitten sein und sollen im Sinne der Transparenz auf das „Kleingedruckte“ verzichten. Sie lassen sich zwar heute bereits nach den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) überprüfen. Aber es fehlt an Musterverträgen, ähnlich wie sie für die Heimverträge entwickelt wurden. Es muss leichter möglich sein, einen vorhandenen Pflegevertrag zu kündigen und zu einem anderen Anbieter zu wechseln.

### **Pflegebedarf**

Die Begutachtung des Pflegebedarfs sollte nicht allein der MDK vornehmen. Dabei müssen Hausärzte, Pflegefachkräfte und Sozialarbeiter einbezogen werden. Vorgeschlagen wird z.B. eine gemeinsame Beratung (Assessment) unter den direkt Beteiligten (Hausarzt, Pflegedienst, Sozialarbeiter, sonstige Beteiligte), die dann der MDK überprüfen könnte.

### **Pflegedokumentation**

Es fehlt an verbindlichen Standards für Pflegeziele und Pflegeplanung. Statt Leistungspunkte abzuhaken, sollten Pflegedienste sorgfältig den Gesundheitszustand, die Flüssigkeitsbilanz, die Lagerung des Patienten und andere gesundheitlich relevante Daten im Auge behalten. Dazu braucht es eine bessere Ausbildung und Qualifikation der Pflegekräfte.

### **Qualitätssicherung**

Qualitätssicherung setzt Kontrolle voraus. Auf der Homepage des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) sind im Gesetz zur Qualitätssicherung und zur Stärkung des Verbraucherschutzes in der Pflege (Pflege-Qualitätssicherungsgesetz - PQsG) vom 9. September 2001 nachzulesen, welche Prüfeempfehlungen für die Kontrolle der ambulanten Dienste gelten (§ 115 Abs. 3 und Abs. 5). Die Dienste können bei nicht qualifizierter Leistung zu Rückzahlungen verpflichtet werden, die den finanziellen Ruin bedeuten könnten. Der Bericht schlägt vor, ambulante Dienste regelmäßigen unangemeldeten Kontrollen zu unterziehen, die in kurzen Abständen vorgenommen werden. Nur durch regelmäßige Prüfungen ergibt sich auch der Anreiz zur professionellen Weiterbildung.

### **Kundenorientierung**

Generell sollten alle Pflegedienste „Kundenbefragungen“ einführen, die von verantwortlichen Pflegefachkräften durchgeführt und ausgewertet werden müssen. Kein Klient sollte sich aus Angst, von seiner Pflegekraft schlechter behandelt zu werden, von einer Beschwerde abhalten lassen. Om

budsleute (wie es sie in manchen Pflegediensten bereits gibt) könnten hier als neutrale Stellen eintreten.

### **Versorgungslage/Organisation**

Zeitmangel, Unpünktlichkeit, Personalwechsel – der gemeinsame Grund für die häufigsten Beschwerden der Angehörigen und Pflegebedürftigen scheint im Abrechnungssystem zu liegen. Das Punktesystem zwingt die Pflegekräfte, sich auf bestimmte, vorgeschriebene Handlungen zu beschränken, die abgearbeitet werden müssen. Es fehlen „Abrechnungspunkte“ für menschliche Zuwendung, Zuhören können und Miteinander reden.

### **Abrechnungen**

Abrechnungen über Pflegeleistungen müssen ähnlich wie die Pflegedokumentation zu den allgemein zugänglichen Unterlagen gehören. Die Abrechnungen müssen nachvollziehbar und überprüfbar sein. Das System von Preis und Leistung muss für die Angehörigen durchschaubar bleiben.

### **Bezahlung der Pflegekräfte**

Pflegekräfte müssen von der Bezahlung und ihren Vertragsverhältnissen her besser gestellt werden. Es geht z.B. nicht an, dass sie unbezahlt Wegstrecken zurücklegen müssen oder in einer vorgegebenen Zeit quasi im Akkord „Fälle“ abarbeiten müssen, weil ihr Vertrag nur 20 Stunden Arbeitszeit vorsieht.

## 6. Das Pflegepersonal

### **Ergebnisse einer Befragung**

Zwar ist diese Befragung nicht unbedingt repräsentativ. Und die Antworten können nicht unbeeinflusst von sozialen Erwartungen gelesen werden – niemand möchte den eigenen Dienst schlecht machen. Dennoch ergibt sich aus den Rückmeldungen von über 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein vielschichtiges Bild.

### **Die Datenbasis**

Ein Drittel der 96 Pflegedienste, die auf die Befragung reagiert haben, wurde erst 1995 oder später gegründet, dem Jahr des Leistungsbeginns der Pflegeversicherung. Bei den Neugründungen handelt es sich um private gewerbliche Dienste, die Dienste gemeinnütziger Träger sind meist älter. Je zur Hälfte gehörten die Pflegedienste, die bei der Befragung kontaktiert wurden, Wohlfahrtsverbänden an oder arbeiteten auf privater Basis. Das entspricht der Gesamtverteilung (laut Infratest): 51 Prozent aller Dienste gehören zu Wohlfahrtsverbänden, 43 Prozent haben gewerbliche, 4 Prozent öffentliche Träger.

Unter den 533 Pflegekräften sind 84 Prozent weiblich. Ein Drittel des Personals wurde in den vergangenen 24 Monaten neu eingestellt. Die Berufserfahrung liegt im Schnitt bei 10 Jahren. Das Durchschnittsalter liegt bei 39 Jahren, am häufigsten ist die Altersgruppe zwischen Anfang 30 und Ende 40 vertreten. Die Hälfte bis zwei Drittel der Dienste bestehen

aus Fachkräften, das sind Krankenschwestern und Altenpflegerinnen (die Infratest-Erhebung ergab eine bundesweite Fachkräftequote von 69 Prozent). Der Anteil des unqualifizierten Personal (Zivildienstleistenden, Praktikanten) lag bei rund 15 Prozent. Der Rest sind Helferinnen, Sozialpädagogen und Auszubildende.

Jede zweite nimmt an **Weiterbildungen** teil (allerdings durften das nur 70 Prozent im Rahmen ihrer Arbeitszeit tun). 94 Prozent geben an, dass ihr Dienst ein Leitbild hat. Aber nur 40 Prozent kennen es genau und bejahen, dass es auch angewandt wird. 11 Prozent wissen von der Existenz eines **Qualitätssiegels** oder Zertifikats. Das entspricht der tatsächlichen Zahl der zertifizierten Dienste.

Rund um die Uhr sind die wenigsten der Pflegedienste im Einsatz (trotz anderer Angaben zur Einsatzbereitschaft). Je größer der Dienst, desto länger sind die **Präsenzzeiten**. Außerhalb der Sprechzeiten setzen fast alle Mobiltelefone, Funk, Anrufweiterleitung und – am häufigsten (zwei Drittel) – Anrufbeantworter ein. Die Haupteinsatzzeit liegt zwischen sieben Uhr morgens und 21 Uhr abends. 90 Prozent arbeiten auch Samstags und Sonntags, zwei Drittel leisten Überstunden.

Befragt nach der Aufteilung der Arbeiten, fällt auf, dass immerhin fast ein Fünftel der Arbeitszeit für „Leitung und Verwaltung“ aufgewandt werden müssen (18 Prozent) und weitere 17 Prozent für „Fahrten“ und „Dokumentation“. 38 Prozent der Arbeitszeit entfallen auf Grund- und Behandlungspflege, acht Prozent auf hauswirtschaftliche Hilfen und weitere Prozentsätze auf unterschiedliche pflegerische Tätigkeiten.

## Die Sicht des Personals

**Arbeitszufriedenheit:** 25 Prozent sind mit ihrer Arbeit uneingeschränkt zufrieden, 8 Prozent eher unzufrieden, der Rest ist „überwiegend zufrieden“. Zwei Drittel fühlen sich „genau richtig“ belastet, ein gutes Viertel fühlt sich überlastet.

**Qualitätsmängel:** 45 Prozent bejahen die Existenz von Mängeln; deren Ursachen liegen aus der Sicht der Betroffenen in erster Linie im Personalmangel, dann folgen Zeitmangel, mangelnde Kommunikation, Planung und Organisation. Beschäftigte von gemeinnützigen Diensten stellen häufiger Pflegemängel fest als ihre Kolleginnen in privaten gewerblichen Diensten.

**Wahl des Pflegedienstes:** Aus Sicht des Personals geben Hausärzte, Krankenhäuser und Bekannte den Ausschlag bei der Wahl des Pflegedienstes. Als weniger wichtig gelten die Religion, die Trägerschaft, Empfehlungen durch Selbsthilfegruppen, Beratungsstellen oder Behörden und die Preise. Das erstaunt deswegen, weil im ambulanten Bereich längst nicht alle Kosten durch Sozialleistungen abgedeckt werden.

**Leistungsverträge** mit den Pflegebedürftigen sind bei 71 Prozent der Befragten bekannt. Die meisten berichten auch über ständige Aktualisierung der Verträge. Die Kündigungsfristen für die Pflegeverträge liegen durchschnittlich bei 16 Tagen.

Ein **Leitbild** oder Gesamtkonzept ist in über 90 Prozent aller Dienste bekannt. Aber nur 39 Prozent der Befragten geben an, dass es auch in der Praxis angewandt wird.

Die **Erstberatung** der Pflegebedürftigen durch die Pflegedienste dauert laut Angaben der Beschäftigten im Mittel knapp eine Stunde. 13 Prozent geben sehr kurze Beratungen von maximal 30 Minuten an.

Nur ein Viertel der Beschäftigten erklärt, umfassend über die Möglichkeiten der **Rehabilitation und Aktivierung** der betreuten Pflegebedürftigen informiert zu sein. Der Grund: mangelndes Wissen und Zeitknappheit. Nur ein Viertel der Befragten geben auch ohne Einschränkung an, dass die notwendigen ärztlichen Unterlagen vollständig vorliegen. Die meisten beklagen sich über die fehlende Weitergabe von Informationen durch Ärzte und Krankenhäuser.

Die Angaben zur **Pflegeplanung und Pflegedokumentation** zeigen überwiegend hohe Quoten: Zwei Drittel der Befragten sprechen von einer ständig aktualisierten Dokumentation, 82 der Beschäftigten in den neuen Bundesländern (aber nur 61 Prozent in den alten) sind überzeugt davon, dass die Pflegedokumentation von hoher Qualität ist. Doch nur 42 Prozent bestätigen, dass auch regelmäßig **Pflegevisiten** zur Qualitätssicherung vorgenommen werden.

Ein wichtiger Indikator für die Qualität der Pflege ist der Umgang mit **Kritik und Beschwerden** vonseiten der „Kunden“. 57 Prozent der Beschäftigten in ambulanten Pflegediensten geben an, dass Kritik und Beschwerden vonseiten der Angehörigen oder Pflegebedürftigen geäußert werde. An erster Stelle stand die Beschwerde über „Unpünktlichkeit“, gefolgt von „häufig wechselnde Pflegekräfte“, „Zeitmangel“, „Unfreundlichkeit“. Dabei gilt: Je größer der Pflegedienst, desto häufiger kommen Kritik und Beschwerden vor. Auf die Frage nach dem Umgang mit dieser Kritik gaben die meisten Pfl



gekräfte an, „Gespräche und Aufklärung“, „Änderungen im Personaleinsatz, „Ausweitung der Pflege“ und „Veränderung bei der Pflegeplanung“, doch bestätigen auch zehn bis 15 Prozent Reaktionen wie „persönlicher Druck“, „Nichtbeachtung“ oder die „Vertragsauflösung“.

Doch dass es auch problematische und wenig angenehme Kunden geben kann, zeigt eine andere Zahl: Jede siebte Pflegekraft (15 Prozent) gab an, in den letzten zwölf Monaten Opfer von physischen und psychischen Gewalthandlungen vonseiten der Pflegebedürftigen oder ihrer Angehörigen geworden zu sein – die Skala reicht hier vom „Anschreien“ bis zu „Beißen, Kratzen und Würgen“.

**Pro Patient** sind laut Angaben der Beschäftigten im Schnitt **vier Pflegekräfte** abwechselnd im Einsatz. Über einen Monat verteilt, bekommt der „Kunde“ in der Regel Besuch von drei bis sechs Beschäftigten. In nahezu allen Diensten gibt es regelmäßige, wöchentliche Dienstbesprechungen (bei den privaten etwas seltener als bei den gemeinnützigen). Nahe 90 Prozent verfügen über eine zentrale Einsatzplanung. Ob diese Dienstpläne auch die individuellen Kundenwünsche berücksichtigen, wird von den Beschäftigten aber eher bezweifelt.

## 7. Verbesserungsvorschläge: Was kann, was soll, was muss sich ändern?

### **Forschung**

Es fehlt an vergleichenden empirischen Forschungen zur Wirkung ambulanter Pflege – und das sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Basis. Gebraucht werden aus Sicht der Experten aussagekräftige Indikatoren und Kriterien zur Pflegequalität.

### **Qualitätssicherung**

Bei den ambulanten Pflegediensten müssen laufend qualitätsrelevante Daten abgefragt werden. Die Entwicklung, mehr jedoch die Anwendung international gültiger Qualitätsstandards ist noch nicht abgeschlossen. Dazu müssen regelmäßig differenzierte Qualitätsberichte erstellt und ausgewertet werden. Die Auswertung sollten unabhängige, staatlich zugelassene Qualitätsagenturen bzw. Sachverständige vornehmen (in Anlehnung an die Regelungen, die das Pflegequalitätssicherungsgesetz für die stationäre Pflege vorsieht). Der Medizinische Dienst der Krankenkassen sollte diesen Qualitätsagenturen seine Daten und Erfahrungen zur Verfügung stellen und mit diesen zusammenarbeiten.

Prüfverfahren und Zertifikate haben unter anderem die Technischen Überwachungsvereine (TÜV) auf der Basis der DIN ISO 9000 entwickelt. Ein Qualitätssiegel wurde von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen

(BAGSO) aufgestellt, außerdem gibt es bei der Arbeiterwohlfahrt (AWO) und beim Paritätischen Wohlfahrtsverband (DPWV) interne Prüfverfahren und Zertifikate. Ein entsprechendes Handbuch hat auch das Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA) herausgebracht.

## **Qualitätskontrolle**

Ohne Kontrolle keine Qualität – diesen Zusammenhang bestätigen bisher alle nationalen und internationalen Forschungen. Dem ambulanten Pflegesystem fehlt eine umfassende staatlich verantwortete Qualitätskontrolle. Eine solche „Qualitätsagentur“ braucht positive und negative Sanktionsmöglichkeiten. Sie könnten einerseits vom Verordnen von Auflagen bis zum Entzug des Versorgungsvertrags (bei schweren Mängeln) reichen. Andererseits wären auffällig gute Dienste zu belohnen, eine ständige Qualitätsberichtserstattung könnte Bonuspunkte einbringen Reha-Erfolge prämiert werden.

## **Verbraucherschutz**

Dringend erforderlich ist eine Stärkung der Konsumentenstellung und damit des Verbraucherschutzes. Solange Angehörige und Pflegekräfte kein Recht auf eine unabhängige Beratung haben, droht die Gefahr, dass sie in die Abhängigkeit der Pflegebürokratie geraten. Insgesamt müssen die Wünsche der Klienten bei der Pflegeplanung und in der Qualitätssicherung stärker eingebunden werden.

Einzelne Verbraucherzentralen (Hamburg, Mainz) haben wichtige Bestandteile des Pflegeprozesses und vor allem die

Pflegeverträge einer Prüfung unterzogen und Vorgaben im Sinne des Verbraucherschutzes formuliert.

Die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. etwa hat im Rahmen des Modellprogramms „Altenhilfestrukturen der Zukunft“ ihr Projekt "Ein Beitrag zu mehr Markttransparenz und Patienten- und Verbraucherschutz im Bereich ambulante Pflegedienste in der Stadt Mainz" gestartet. Auf der Grundlage systematischer Untersuchungen vor Ort wurden Checklisten erarbeitet, anhand derer Verbraucher die für sie in Frage kommenden Pflegedienst-Anbieter eigenständig Punkt für Punkt abchecken können.

Ferner wurden In Mainz die Verträge aller 24 ortsansässigen Anbieter einer juristischen Prüfung unterzogen. Das Ergebnis: In jedem dieser Verträge wurden Verstöße gegen das AGB-Gesetz, also das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäfts-Bedingungen, gefunden.

Nicht nur bei Vertragsunklarheiten treten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mainzer Modellprojekts als Vermittler auf. Es wurde außerdem ein **Beschwerdetelefon** eingerichtet, durch das sie auf viele Probleme aufmerksam werden. Jeder einzelne Fall wird genau dokumentiert, bewertet und hinsichtlich der Erstellung der Checkliste ausgewertet.

Bei Problemfällen mit ambulanten Pflegediensten können sich Ratsuchende an die Verbraucherzentrale ihrer Region wenden, diese leisten in jedem Fall zumindest juristische Hilfe. Individuelle Beratungen, z.B. zur Auswahl geeigneter Pflegedienste, werden seitens der Verbraucherzentralen zur Zeit nur in wenigen Städten wie Aachen und Unna angeboten. Die Verbraucherzentrale NRW erarbeitet zur Zeit

eine Pflegedienst-Checkliste für Verbraucher. In Schleswig Holstein und Hamburg sind die Projekte "Beschwerde-Telefon" inzwischen ausgelaufen und nicht verlängert worden. Neue Projekte zur unabhängigen Pflegedienst-Beratung werden demnächst in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern eingerichtet, die Finanzierung erfolgt durch die Spitzenverbände der Krankenkassen.

All das belegt die Notwendigkeit, neutrale Beratungsangebote zum Thema Altenpflege in Deutschland flächendeckend einzurichten. Optimal wäre eine bundesweit geltende Informationsnummer ähnlich dem „110-Notruf“. Der Ratsuchende würde dann automatisch mit der Beratungsstelle seiner Region verbunden und falls erforderlich, könnte tatkräftige Unterstützung sofort in die Wege geleitet werden.

## Ausbildung

In den 1990er Jahren hat sich die Zahlen der Pflegekräfte bei den professionellen Diensten nahezu verdoppelt (und das trotz der ständigen Klagen wegen Unterfinanzierung). Wie ist dieses Personal geschult? Altenpflegerinnen – so eine Umfrage unter Berufsanfängerinnen – klagen, sie fühlten sich nicht richtig ausgebildet, vermissten die gesellschaftliche Anerkennung und verdienten zu wenig.

Der Deutscher Pflegerat, die Interessenvertretung von elf Pflegeverbänden (mit 1,2 Millionen Pflegenden) fordert eine Bildungsoffensive für die Pflege und setzt sich für ein staatlich finanziertes Bildungssystem für Pflegekräfte ein. Nach Angaben des Verbandes haben lediglich 35 Prozent der

Pflegenden eine fachgerechte Ausbildung. Ein Quote von 80 Prozent hält der Deutsche Pflegerat für unverzichtbar.

Gebraucht wird ein staatliches Bildungssystem für die Pflege, keine über Kranken- und Pflegekassen abgewickelte Ausbildung. Das neue Altenpflegegesetz, das die Bundesregierung auf den Weg gebracht hat, sorgt dafür, dass Altenpflegerinnen und Altenpfleger nach dem 1.8.2003 in allen Bundesländern einheitlich ausgebildet werden. Es erhöht die Attraktivität der Ausbildung und hat Signalwirkung für die gesellschaftliche Anerkennung des Berufsstandes. Die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Renate Schmidt, betont: "Die Altenpflege hat sich zu einem anspruchsvollen Dienstleistungsberuf entwickelt, der eine qualitativ hochwertige Ausbildung erfordert."

## Netzwerke

Ambulante Pflege als Kombination von professioneller, ehrenamtlicher und Angehörigenhilfe funktioniert am besten, wenn sie als Netzwerk organisiert ist. Die Bildung von Netzwerken muss unterstützt und verstärkt werden. Gleichzeitig müssen sich die ambulanten Pflegedienste hin zu einer größeren Leistungspalette entwickeln: Gefragt sind mehr Behandlungspflege und andere pflegerische Leistungen, die der medizinischen Pflege im Krankenhaus nachfolgen. Examierte Krankenpflegekräfte, aber auch Kräfte, die hauswirtschaftliche oder psychosoziale Dienste (Spaziergänge) leisten können, werden gebraucht.

Im Sinne des Netzwerkgedankens wäre auch eine Vereinigung von Kranken- und Pflegeversicherung, damit die Koordinationsprobleme in der Versorgung besser gelöst werden.

## **Case Management**

Welcher Pflegedienst für wen der richtige ist, bleibt in vielen Fällen dem Zufall überlassen. Viele Hausärzte können Pflegedienste nicht einschätzen. Pflegedienste wehren sich gegen eine unabhängige Bewertung durch Verbraucherzentralen. Ein „Pflege-TÜV“ existiert (noch) nicht. Im 4. Altenbericht an die Bundesregierung wird eine integrierte Beratung im Sinne des Case Managements gefordert, um Angehörigen und Pflegebedürftigen einen besseren Überblick über die vorhandenen Hilfsangebote zu verschaffen. Die Beratung und Unterstützung der Angehörigen muss sich verbessern, die professionellen Versorgungsangebote und die verstärkte Förderung der ehrenamtlichen Initiativen sollten vernetzt werden.

Die Netzwerke können Methoden zur Erfassung von Klientenwünschen entwickeln, in Pflegekonferenzen muss die Mitsprache und Selbstbestimmung der Betroffenen gestärkt werden. Auch Aufgaben der Angehörigenqualifikation könnten Netzwerke übernehmen.

## Und in Zukunft?

Experten schätzen die Zahl der Pflegebedürftigen für das Jahr 2050 auf 4,72 Millionen. Das geht aus dem Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Demografischer Wandel“ hervor, die Mitte 2002 dem Deutschen Bundestag vorgelegt wurde.

Die Themen der Zukunft sind Vernetzung, Prävention, Beschwerdemanagement und Freiwilligenarbeit. Einige Fragen:

- Wie lassen sich Zwischenformen zwischen ambulanter und stationärer Versorgung besser bewerkstelligen?
- Wer kümmert sich um die Nahtstelle professionelle Pflege und Angehörigenpflege?

Wie lässt sich der Kosten- und Zeitdruck aus dem Pflegemanagement herausnehmen, bei gleichzeitiger Sicherung einer effizienten, effektiven und hochwertigen Pflege?

Wo gibt es bereits Präventionsprojekte, die mit Hausbesuchen, gezielter Beratung von Risikogruppen, Gesundheitsförderung und Ernährungsberatung arbeiten?