

Das zähe Ringen um die Personalbesetzung in Heimen

Wie viel Pflegepersonal brauchen die Heime? Um diese Frage wird schon lange gerungen. Vor Einführung der Pflegeversicherung waren für die Personalbesetzung in stationären Pflegeeinrichtungen (in Westdeutschland) länderspezifische Personalanhaltszahlen (Personalschlüssel) ausschlaggebend. Sie legten verbindlich fest, wie viele Heimbewohner statistisch auf eine angestellte Pflegekraft entfallen müssen (siehe dazu auch Seite 10). Diese Anhaltszahlen, die auch gleichzeitig die Höchstwerte für die Personalbesetzung festlegten, waren in den Bundesländern höchst unterschiedlich und schon allein wegen verschieden definierter Pflegebedarfsgruppen und Kategorien in den einzelnen Ländern kaum miteinander vergleichbar.

In Nordrhein-Westfalen galten etwa unterschiedliche Personalschlüssel für vier Größenkategorien von Heimen und drei (Pflege-)Stufen. Einrichtungen mit gerontopsychiatrischer Betreuung konnten im Gebiet des Landschaftsverbandes Rheinland unter bestimmten Voraussetzungen noch einen Personal-Zuschlag erhalten (siehe Tabelle).

Anhaltszahlen ohne Fundament

Pflege- oder arbeitswissenschaftliche Grundlagen für die Festlegung dieser Personalanhaltszahlen gab es nicht. Die Zahlen wurden von Pflegesatzkommissionen ausgehandelt. Die Kommissionen, die auch über die Höhe der Pflegesätze in Heimen entscheiden, handelten die Anhaltszahlen aus. Da das „Selbstkostendeckungsprinzip“ galt, waren die Kosten für die ausgehandelte Personalmenge über die Pflegesätze abgedeckt.

Die Orientierungswerte für die Anhaltszahlen stammten bereits aus dem Jahr 1962. Damals hatte die „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung“ 15 Stadtverwaltungen zu einem Erfahrungsaustausch über die Personalbesetzung in Heimen der Altenhilfe eingeladen. Nach diesem Austausch informierte die Gemeinschaftsstelle die Städte in einem Rundschreiben über die Ergebnisse. Als „Material für örtliche Überlegungen“ wurden in diesem Rundschreiben auch Personalanhaltszahlen für Heime mitgeteilt. Ausdrücklich wurde dabei aber darauf hingewiesen, dass eine methodische Personalbedarfsrechnung nicht stattgefunden habe, und angemerkt: „Insbesondere sind Zeitmessungen nicht durchgeführt worden.“ Damit lägen „überörtlich und methodisch erarbeitete Richtwerte ... nicht vor“.

Trotzdem flossen diese Richtwerte 1967 – unter Berücksichtigung von zwischenzeitlich eingetretenen Arbeitszeitverkürzungen – in die vom Städtetag herausgegebenen „Hinweise zur Altenhilfe“ ein. Die ohne irgendeine Zeit- oder Bedarfs-ermittlung festgelegten Personalschlüssel



Personalanhaltszahlen in NRW 1991

| Tagdienst | bis 50 Plätze | 51-100 Plätze | 101-170 Plätze | über 170 Plätze |
|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------|----------------|-----------------|
| Altenheimbewohner... | | | | |
| nicht pflegebedürftig | 1:18,0 | 1:19,0 | 1:19,0 | 1:19,0 |
| erhöht pflegebedürftig | 1:4,5 | 1:4,7 | 1:4,8 | 1:4,9 |
| schwer pflegebedürftig | 1:2,6 | 1:2,7 | 1:2,8 | 1:2,9 |
| gerontopsychiatrische Betreuung* | max. pro Bewohner 1:2,2 | * nur im Gebiet des Landschaftsverbandes Rheinland | | |

Quelle: KDA-Reihe „Forum“, Bd. 22



*Vernünftige und rationale Maßstäbe für die Anzahl des Pflegepersonals in Heimen fehlen in Deutschland.
Foto: Theodor Oberheimann*

etablierten sich und wurden in den Folgejahren immer wieder fortgeschrieben.

Es gab zwar mehrere Studien und Ansätze, um gesicherte Grundlagen für die Personalbesetzung in Heimen zu schaffen. So hatte etwa das KDA schon 1980 in seiner Untersuchung „Zur Organisation pflegerischer Dienste“ vorgeschlagen, bei schwerem Pflegebedarf Personalschlüssel zwischen 1:1,9 und 1:1,6 anzustreben. Und auch Anfang der neunziger Jahre hat das KDA in einer erneuten Untersuchung nachgewiesen, dass bei Anrechnung der tatsächlichen Arbeits- und Fehlzeiten der Mitarbeiter die Personalschlüssel erheblich nach oben korrigiert werden müssten. Doch weder diese noch andere Untersuchungen hatten praktische Auswirkungen auf die Festlegung der Pflegeschlüssel.

Verhandlungen im luftleeren Raum

Mit Einführung der Pflegeversicherung im stationären Bereich im Juli 1996 wurden die Personalanhaltszahlen aufgehoben. Jetzt sollten allein die Gesetze des Marktes entscheiden. Es sollten nur noch Zahlen für den Preis der Pflege, aber nicht mehr für das Personal festgelegt werden.

„Die Kassen wollten zunächst von Pflegeschlüsseln überhaupt nichts wissen“, berichtet Ursula Wetzel vom Deutschen Caritasverband. Zwischen Heim- und Kostenträgern wurde ausschließlich über „leis-

tungsgerechte“ Preise – also Pflegesätze – verhandelt. „Aber leistungsgerechte Entgelte können nicht umgesetzt werden, wenn dafür vernünftige und rationale Maßstäbe fehlen“, so Wetzel. Es fehlen vor allem Maßstäbe für den mit Abstand größten Kostenposten in Heimen: das notwendige Pflegepersonal. „Über das Personal wird im luftleeren Raum verhandelt, weil keine Seite genau weiß, wie viel eigentlich gebraucht wird“, klagt Karsten Matzat, Fachbereichsleiter Stationäre Altenhilfe beim Bezirksverband Rheinland/Hessen-Nassau der Arbeiterwohlfahrt (AWO). Folglich stützt man sich bei den Verhandlungen auf frühere Erfahrungswerte, alte Personalschlüssel und oft zweifelhafte Vergleiche mit anderen Pflegeeinrichtungen. Dabei wird nicht selten mit dem Hinweis auf Konkurrenz-Einrichtungen, die angeblich mit weniger und billigerem Personal auskommen, der Preis heruntergehandelt.

„Es kann aber nicht sinnvoll sein, über den Preis zu verhandeln, ohne definiert zu haben, welche Leistung damit verbunden sein soll“, meint Dr. Willi Rückert, Leiter der Abteilung Sozialwirtschaft im KDA. Und Staatssekretär Peter Haupt vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sieht es so: „Ein Heim ist keine Fabrik, und sein Personalbedarf hängt nicht von Maschinenlaufzeiten ab.“ Die Preise für Leistungen für pflegebedürftige Menschen müssten sich folglich an Qualitätsstandards und nicht an Angebot und Nachfrage orientieren.

Bedarfsmessungsverfahren untersucht

Mittlerweile hätten auch die Kassen ihre Haltung verändert, berichtet Ursula Wetzel. Inzwischen unterhalte man sich bei Pflegesatzverhandlungen „auch wieder über Personalschlüssel“. In einigen Länder-Rahmenvereinbarungen zu den Pflegesätzen finden sich jetzt auch wieder Personalanhaltszahlen als unverbindliche Orientierungswerte. Und nach etlichen bekannt gewordenen Missständen in Pflegeeinrich-

tungen, die mit einer unzureichenden Personalbesetzung zusammenhängen, sieht das Bundesgesundheitsministerium im Entwurf zum Pflege-Qualitätssicherungsgesetz jetzt auch wieder Personalrichtwerte vor.

Aus der Sicht des KDA wäre die Wiedereinführung solcher pauschalen und unabhängigen vom Pflegebedarf der Bewohner festgelegten Personalanhaltszahlen ein Rückschritt. Denn längst gibt es – vor allem im Ausland – rationale Verfahren, mit denen der Pflegezeit- und Personalbedarf für jeden Bewohner und jedes Pflegeheim individuell festgestellt werden kann. In Deutschland sind solche Verfahren allerdings noch kaum erprobt worden. Das sollte sich ändern. Das Bundesseniorenministerium beauftragte daher das KDA im Mai 1999 mit einem Untersuchungsprojekt zur „Pflegezeit- und Personalbedarfs-ermittlung in vollstationären Einrichtungen“. Im Zuge dieses Projektes wurden mehrere Bedarfsermittlungsverfahren, die bereits im Ausland und (zeitweise) in Deutschland eingesetzt werden oder wurden, näher untersucht und auf ihre Verwendbarkeit bewertet. In enger Zusam-

LITERATUR

- ✦ Kuratorium Deutsche Altershilfe (Hrsg.): **Pflegezeitbedarf, Personalbemessung und Fachkraftanteil in vollstationären Einrichtungen.** thema 154, Köln 2000
- ✦ Gennrich, Rolf: **Dimensionen und Modelle angemessener Personalschlüssel in der stationären Altenhilfe.** „Forum“ 22, Kuratorium Deutsche Altershilfe, Köln 1993
- ✦ Kuratorium Deutsche Altershilfe (Hrsg.): **Zeitbedarf in der Pflege.** Gerocare-Newsletter 6, Köln 1997
- ✦ Mybes/Ofau/Rückert: **Zur Organisation pflegerischer Dienste in Altenpflege-/Altenkrankenheimen.** Ergebnisse Arbeitswissenschaftlicher Untersuchungen. Schriftenreihe des Bundesministeriums Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Bd. 82, Stuttgart, Kohlhammer, 1980



*Der Pflegezeit- und Personalbedarf wurde jetzt in elf AWO-Heimen untersucht.
Foto: Werner Krüper*

menarbeit mit einem 33-köpfigen Beirat mit Vertretern von Pflegekassen, Sozialhilfe- und Heimträgern, Bundes- und Länder-Ministerien, Verwaltungen, Berufsverbänden und Medizinischem Dienst sowie einer Expertengruppe mit Vertretern aus Pflegepraxis und Pflegewissenschaft kam man zu dem Ergebnis: Das in Kanada und in der Schweiz angewandte Pflegezeit- und Personalbedarfsermittlungs-Verfahren PLAISIR[®] scheint trotz einiger Bedenken, die vor allem von Vertreterinnen der Pflegewissenschaft vorgebracht wurden (siehe auch Seite 82), am besten geeignet für die Anforderungen in Deutschland (siehe dazu auch *pro ALTER* 3/99). Daraufhin startete Ende 1999 ein breit angelegter Test des PLAISIR[®]-Verfahrens bei 1.354 Bewohnern in elf Heimen der Arbeiterwohlfahrt, dessen bedeutende Ergebnisse jetzt vorliegen (siehe Seite 30). ■ Hans Nakielski