Franz Schütte

Auswirkungen der Pflegeversicherung

Strukturelle und sozialökonomische Folgen für die ambulanten sozialpflegerischen Dienste in Schleswig-Holstein

Handlungsstrategien für frei-gemeinnützige Träger

Verlag Hans Huber

Projektreihe der Robert Bosch Stiftung

Wissenschaftlicher Beirat:
Doris Graenert
Carol Krcmar
Dr. Claus Offermann
Dr. Willi Rückert
Prof. Dr. Ruth Schröck

Bücher aus verwandten Sachgebieten

Reihe Pflegewissenschaft

Bauer
Die Privatsphäre der Patienten
1996. ISBN 3-456-82686-9

Bischoff-Wanner
Empathie in der Pflege
2002. ISBN 3-456-83871-9

Elsbernd
Pflegesituationen
2000. ISBN 3-456-83505-1

Friedrich/Hantsche/Henze/Piechotta (Hrsg.)
Betreuung von Eltern mit belastenden Geburtserfahrungen
Band 1: Lehrbuch
1997. ISBN 3-456-82834-9
Band 2: Unterrichtseinheiten
1997. ISBN 3-456-82849-7

Görres
Qualitätssicherung in Pflege und Medizin
1999. ISBN 3-456-83077-7

Görres/Luckey/Stappenbeck
Qualitätszirkel in der Alten- und Krankenpflege
1997. ISBN 3-456-82827-6

Hasseler
Ganzheitliche Wochenpflege?
2002. ISBN 3-456-83872-7

Holoch
Situiertes Lernen und Pflegekompetenz
2002. ISBN 3-456-83673-2

Kersting
Berufsbildung zwischen Anspruch und Wirklichkeit
2002. ISBN 3-456-83824-7

Koch-Straube
Fremde Welt Pflegeheim
2. Aufl. 2003. ISBN 3-456-83888-3

Müller
Leitbilder in der Pflege
2001. ISBN 3-456-83598-1

Napiwotzky
Selbstbewußt verantwortlich pflegen
1998. ISBN 3-456-83052-1

Olbrich
Pflegekompetenz
1999. ISBN 3-456-83145-5

Osterbrink
Tiefe Atementspannung
1999. ISBN 3-456-83017-3

Panfil
Messung der Selbstpflege bei Ulcus cruris venosum
2003. ISBN 3-456-84048-9

Piechotta
Weiblich oder kompetent? Der Pflegeberuf im Spannungsfeld von Geschlecht, Bildung und gesellschaftlicher Anerkennung
2000. ISBN 3-456-83504-3

Rau
Die Situation der Krankenpflegeausbildung in der Bundesrepublik Deutschland
2001. ISBN 3-456-83625-2

Schoppmann
«Dann habe ich ihr einfach meine Arme hingehalten»
Selbstverletzendes Verhalten aus der Perspektive der Betroffenen
2003. ISBN 3-456-83972-3

Schnepp
Familiale Sorge in der Gruppe der russlanddeutschen Spätaussiedler
2002. ISBN 3-456-83823-9

Schwerdt
Eine Ethik für die Altenpflege
1998. ISBN 3-456-82841-1

Tewes
Pflegerische Verantwortung
2002. ISBN 3-456-83678-3

Walther
Abgefragt?! Pflegerische Erstgespräche im Krankenhaus
2001. ISBN 3-456-83657-0

Weber-Reich
«Wir sind die Pionierinnen der Pflege . . .» – Krankenschwestern und ihre Pflegestätten im 19. Jahrhundert am Beispiel Göttingen
2003. ISBN 3-456-83873-5

Weinhold
Kommunikation zwischen Patienten und Pflegepersonal
1997. ISBN 3-456-82842-X

Zielke-Nadkarni
Individualpflege als Herausforderung in multikulturellen Pflegesituationen
2003. ISBN 3-456-83975-8

Weitere Informationen über unsere Neuerscheinungen finden Sie im Internet unter:
http://verlag.hanshuber.com
oder per e-mail an: verlag@hanshuber.com

Anschrift des Autors:
Dr. Franz Schütte
Großer Hof 7, D-24248 Mönkeberg

Lektorat: Dr. Klaus Reinhardt
Bearbeitung: Manfred Dahlmann
Herstellung: Daniel Berger
Druckvorstufe: MediaWork GmbH, CH-Bern
Druck und buchbinderische Verarbeitung: AZ Druck & Datentechnik GmbH, Kempten
Printed in Germany

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über http://dnd.ddb.de abrufbar.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen oder Warenbezeichnungen in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen-Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Anregungen und Zuschriften an:
Verlag Hans Huber
Lektorat Pflege, Länggass-Strasse 76, CH-3000 Bern 9
Tel: 0041 (0)31 300 4500
Fax: 0041 (0)31 300 4593
E-Mail: verlag@hanshuber.com, Internet: http://verlag.hanshuber.com

1. Auflage 2004
© 2004 by Verlag Hans Huber, Bern
ISBN 3-456-84024-1

Inhalt

Abkürzungen 13

Vorwort 15

Einleitung 19

1. Allgemeine Rahmenbedingungen der ambulanten Pflege 29

1.1 Krankheit – Behinderung – Pflegebedürftigkeit 29
1.2 Ambulante Pflegeeinrichtungen 32
1.3 Sozialleistungsträger – das soziale Sicherungssystem im Bereich der Pflege 38
1.4 Leistungen in der ambulanten Pflege bis zur Einführung der Pflegeversicherung 42
1.5 Finanzierung und Qualitätssicherung in der ambulanten Pflege vor dem Inkrafttreten der Pflegeversicherung 49
1.6 Sozialleistungsträger «Pflegeversicherung» 54
1.6.1 Pflegebedürftigkeit gemäß SGB XI 56
1.6.2 Anzahl der Pflegebedürftigen 64
1.6.3 Anzahl der Pflegekräfte und Pflegeeinrichtungen 69
1.6.4 Das Leistungsspektrum der Pflegeversicherung 72
1.7 Die Klientel der ambulanten Pflegeeinrichtungen 77
1.8 Exkurs: Zur Differenzierung von Grund- und Behandlungspflegeleistungen 81
1.9 Zusammenfassung 84

2. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege als Träger ambulanter Pflegeeinrichtungen 89

2.1. Die Wohlfahrtsverbände als Teil der «Freien Wohlfahrtspflege» 89
2.2 Struktur und Rolle der Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik Deutschland 92
2.2.1 Historische Entwicklung und rechtlicher Sonderstatus 92
2.2.2 Die «Spitzenverbände» der Freien Wohlfahrtspflege 101
2.2.3 Zur Lokalisation und zum Wesen der Verbände 103
2.2.4 Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (DW) 110
2.2.5 Der Deutsche Caritasverband e. V. (DCV) 114
2.2.6 Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) 117
2.2.7 Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) 124
2.2.8 Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV) 127
2.3 Funktionsebenen und Zusammenschlüsse 131
2.4 Rechtsformen in der Freien Wohlfahrtspflege 134
2.5 Finanzierung der Wohlfahrtsverbände 138
2.5.1 Entlohnung der Mitarbeiter 144
2.6 Die Wohlfahrtsverbände als Träger sozialer Dienstleistungen 146
2.6.1 Bürgerverein versus «Sozialkonzern» 151

3. Erklärungsansätze zur Rolle und Struktur der Wohlfahrtsverbände 163

3.1 Die soziokulturelle Perspektive: Das Subsidiaritätsprinzip – die Begründung der Freien Wohlfahrtspflege aus der katholischen Soziallehre . 163
3.2 Die ökonomische Perspektive: Die Theorie des «Dritten Sektors» – die Freie Wohlfahrtspflege als Ergebnis von Markt- und Staatsversagen . 172
3.3 Die politikwissenschaftliche Perspektive: Interdependenztheorien – Freie Wohlfahrtspflege als neokorporatistisches Bedingungsgefüge . 180
3.4 Die organisationssoziologische Perspektive: Der funktionale Dilettantismus – Freie Wohlfahrtspflege als erfolgreich scheiternde Institution 191
3.5 Abschließende Anmerkungen zu den Erklärungsansätzen 194
3.6 Reformkonzepte in der Freien Wohlfahrtspflege: Der Spagat zwischen Idealverein und Dienstleistungsunternehmen . 195

4. Strukturen der ambulanten sozialpflegerischen Dienste in Schleswig-Holstein vor dem Inkrafttreten der Pflegeversicherung 205

4.1 Entwicklung der ambulanten Pflege in Schleswig-Holstein – Rahmenplan für den Ausbau ambulanter sozialer Dienste (1974) 206
4.1.1 Gemeindekrankenpflege 206
4.1.2 Hauspflege 208
4.1.3 Sozialstationen 211
4.2 Sozialplanung für Schleswig-Holstein (1975, 1978 und 1987) 215
4.3 Fortschreibung des Rahmenplanes für den Ausbau ambulanter sozialer Dienste (1981) 218
4.3.1 Gemeindekrankenpflege 219
4.3.2 Hauspflege 220
4.3.3 Sozialstationen 221
4.4 Sozialplanung für Schleswig-Holstein (1987 und 1990/91) 223
4.5 Pflegeberichterstattung für Schleswig-Holstein (1993) 224
4.5.1 Arbeitsgemeinschaften zum gemeinsamen Betrieb eines Pflegedienstes 226
4.5.2 Einzugsbereiche, Versorgungsdichte und Gebietsabsprachen . . 228
4.5.3 Personalstruktur 230
4.5.4 Organisationsstruktur 232
4.6 Zusammenfassung 233

5. Forschungsdesign und -verlauf 237

5.1. Methodologische Aspekte - Projektphasen 237
5.2 Vorbereitung der Untersuchung 238
5.3 Entwicklung der Forschungsinstrumente 240
5.4 Problematik der Stichproben-Auswahl 244
5.5 Validität und Reliabilität der Daten 249

6. Ergebnisse der Untersuchung zu den strukturellen und sozialökonomischen Auswirkungen des Pflege-VG 257

6.1 Marktöffnung und Wettbewerb 257
6.1.1 Untersuchungshypothesen 257
6.1.2 Darstellung der Untersuchungsergebnisse zu «Markt und Wettbewerb» 269

6.2 Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit 318
6.2.1 Untersuchungshypothesen 318
6.2.2 Darstellung der Untersuchungsergebnisse zur «Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit» 338
6.3 Qualität und Qualitätssicherung 363
6.3.1 Untersuchungshypothesen 363
6.3.2 Darstellung der Untersuchungsergebnisse zur «Qualität und Qualitätssicherung» 384
6.4 Exkurs: Paradigmenwechsel vom Hilfeempfänger zum Kunden – von der Hilfeleistung zur Dienstleistung 399

7. Möglichkeiten der Weiterentwicklung und Profilierung der ambulanten Pflegedienste der Wohlfahrtsverbände 419

7.1 Status Quo und Entwicklungsoptionen 419
7.2 Die Ökonomie für das Soziale oder das Soziale für die Ökonomie? . 427
7.3 Marktpositionierung durch Marketing 433
7.3.1 Einleitung: Versuch einer Begriffsbestimmung 433
7.3.2 Marketingmix: Zu den fünf klassischen Marketinginstrumenten im einzelnen 437
7.4 Die Markt- und Betriebsanalyse als Grundlage des Marketings 448
7.5 Profilierungspotentiale frei-gemeinnütziger Pflegeeinrichtungen . . . 453
7.5.1 Positionierung durch Leistungsdifferenzierung und -diversifikation 456
7.5.2 Wertebezogene Identität in der Pflege 469
7.5.3 Wohlfahrtsverbände als Interessenvertreter der Pflegebedürftigen 473
7.5.4 Reaktivierung des Ehrenamtes 478
7.5.5 Care- und Case-Management 487
7.6 Wirtschaftlichkeit durch Controlling 492
7.6.1 Einleitung: Definition «Controlling» 492
7.6.2 Vergütungsorientierte Einsatzplanung und ihre Grenzen 498
7.6.3 Pflege-Buchführungsverordnung und Selbstanalyse 502
7.6.4 Organisations- und Ablaufstrukturen 505
7.6.5 Kosteneinsparung durch «3-Schritt-Strategie» 508
7.6.6 Personalplanung und Punktwertermittlung 511
7.6.7 Rechtsform und Vergütungssystem 514

7.6.8 Existenzsicherung durch Kooperation 519
7.6.9 Outsourcing 522
7.7 Qualitätssicherung durch Qualitätsmanagement 524
7.7.1 Einleitung: Qualitätssicherung im Spannungsfeld zur Ökonomie 524
7.7.2 Qualitätsmanagement zwischen Pflicht und Kür 530
7.7.3 Methoden der systematischen Qualitätssicherung 533
7.7.4 Qualitätsmanagement-Systeme und Gütesiegel 535
7.7.5 Exkurs: Systematische Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems 556
7.7.6 Qualitätssicherung über die Nutzer 558
7.7.7 Personalpflege und Personalentwicklung 569
7.7.8 Unternehmenskultur - Corporate Culture 574
8. **Diskussion und zusammenfassende Bewertung der Untersuchungsergebnisse** 581

Literatur 599

Meiner Frau Heike und den Kindern Lars, Lukas und Leon

Abkürzungen

Abs.	Absatz
ADL	Activities of daily living
AEDL	Aktivitäten und Erfahrungen des Lebens
AO	Abgabenordnung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
Art.	Artikel
ATL	Aktivitäten des täglichen Lebens
AVR	Arbeitsvertragrichtlinien
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BAT	Bundes-Angestellten-Tarifvertrag
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BfS	Bank für Sozialwirtschaft
BFS	Betriebs- und Finanzwirtschaftlicher Service GmbH (Tochterunternehmen der BfS)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BKK	Betriebskrankenkasse
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMFuS	Bundesministerium für Familien und Senioren
BPflV	Bundespflegesatzverordnung – Verordnung zur Regelung der Krankenhauspflegesätze
BRi	Begutachtungs-Richtlinien – Richtlinien der Spitzenverbände der Pflegekassen zur Begutachtung von Pflegebedürftigkeit nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
DCV	Deutscher Caritasverband
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Der Paritätische)
DW	Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland
DZA	Deutsches Zentrum für Altersfragen e. V.
EFQM	European Foundation for Quality Management
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EN	Europäische Norm
G-ambPfl	Gemeinsame Grundsätze und Maßstäbe zur Qualität und Qualitätssicherung einschließlich des Verfahrens zur Durchführung von Qualitätsprüfungen nach § 80 SGB XI in der ambulanten Pflege
GewStG	GewerbeSteuergesetz
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GPV	Gesetzliche Pflegeversicherung
GRG	Gesundheitsreformgesetz – Gesetz zur Strukturreform des Gesundheitswesens
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
GUV	Gesetzliche Unfallversicherung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt

HGB	Handelsgesetzbuch
Hri	Härtefall-Richtlinien – Richtlinien der Spitzenverbände der Pflegekassen zur Anwendung der Härtefallregelungen
i. d. F.	in der Fassung
i. V.	in Verbindung
i. V. m.	in Verbindung mit
IFES	Institut für empirische Soziologie Nürnberg
IKK	Innungskrankenkasse
ISO	International Organization for Standardization
JWG	Jugendwohlfahrtsgesetz
KAT	Kirchliche Angestelltentarif
KDA	Kuratorium Deutsche Altershilfe e. V.
KG	Kooperationsgemeinschaft
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz – Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze
KHNG	Krankenhausfinanzierungsneuordnungsgesetz
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KR	Krankenhaustarif
KVLG	Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte
LAG	Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
MA	Mitarbeiter/in
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales in S-H (ab 1996)
MASJG	Ministerium für Arbeit, Soziales, Jugend u. Gesundheit in S-H (bis 1996)
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenkassen
MSGE	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Energie in S-H
MSHD	Mobiler sozialer Hilfsdienst
NPO	Nonprofit-Organisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Arbeiterpartei Deutschlands
o. J.	ohne Jahresangabe
o. V.	ohne Verfasser
ÖTV	Gewerkschaft für Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
PBVO	Pflege-Buchführungsverordnung – Verordnung über die Rechnungs- und Buchführungspflichten der Pflegeeinrichtungen
PD	Pflegedienst
PE	Pflegeeinrichtung
PflegeV	Pflegeversicherung
PflegeVG	Pflege-Versicherungsgesetz – Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit
PflRi	Pflegebedürftigkeits-Richtlinien – Richtlinien der Spitzenverbände der Pflegekassen über die Abgrenzung der Merkmale der Pflegebedürftigkeit und der Pflegestufen sowie zum Verfahren der Feststellung der Pflegebedürftigkeit
PPV	Private Pflegeversicherung
QM	Qualitätsmanagement
TQM	Total Quality Management
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RVO	Reichsversicherungsordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
S-H	Schleswig-Holstein
Sp.	Spalte
SPV	Soziale Pflegeversicherung
SWO	Sozialwirtschaftliche Organisation/en
VDAK	Vereinigung der Angestellten-Krankenkassen
VO	Verordnung
VStG	Vermögenssteuergesetz
WHO	World Health Organization
WidO	Wissenschaftliches Institut der AOK
ZWStJ	Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Vorwort

Nach über 20-jähríger Diskussion wurde am 26.05.1994 das *Gesetz zur Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit* (Pflege-Versicherungsgesetz – PflegeVG) vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet und zwei Tage später im Bundesgesetzblatt veröffentlicht (Bundesgesetzblatt Z 5702 A 1994). Damit wurde ein Gesetz erlassen, welches auf massive Weise direkt und indirekt auf die Pflege und Pflegeeinrichtungen und damit auch auf die Träger der ambulanten Pflegedienste einwirkt.

Kein sozialgesetzgeberisches Vorhaben hat in den letzten Jahren derartige Anforderungen an alle Beteiligten gestellt. Über mehrere Jahre war die Entwicklung und Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes das alles beherrschende Thema in vielen sozialpolitischen Gremien. Verbands- und Organisationsstrukturen wurden den neuen Aufgaben angepasst, Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe neu geregelt, die Zusammenarbeit unter den Beteiligten neu gestaltet.

Die Motivation, die Auswirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes auf die frei-gemeinnützigen Träger ambulanter Pflegedienste zu untersuchen, resultierte u. a. aus der damaligen Funktion des Autors als «Referent für Altenhilfe und Ambulante Soziale Dienste» beim DRK-Landesverband Schleswig-Holstein e. V. Das Interesse an diesem Thema wurde insbesondere durch die Ahnung geweckt, wie sehr das neue Gesetz die Position der Wohlfahrtsverbände als primäre Anbieter sozialer Dienstleistungen verändern würde, sowie durch die unterschiedlichen Reaktionen bei den einzelnen Verbandsgliederungen. Das Spektrum reichte von stoischer Ruhe – getreu der schleswig-holsteinischen Devise «erstmol blifft dat allens as dat is»[1] – bis hin zu hektischer Betriebsamkeit, wo sofortige Umstrukturierungen, rechtliche Ausgliederungen der Pflegedienste aus dem Trägerverband bis hin zum

1 In der Organisationssoziologie wird oft das Phänomen bemerkenswerter Beharrungstendenzen beschrieben (vgl. Eisenbart 1998, S. 44).