

Prof. Dr. Albert Brühl
Lehrstuhl für Statistik
Philosophisch-Theologische Hochschule Vallendar
Tel: 0261 6402 503
abruehl@pthv.de

Prof. Dr. Katarina Planer
Berner Fachhochschule
Tel: 0741 4407 9632
katarina.planer@bfh.ch

Vallendar/Bern, den 02.11.2016

Stellungnahme zu den Ausschreibungen zur Instrumentenentwicklung in den Bereichen Personalbemessung und Pflegequalität des Qualitätsausschuss Pflege e.V.

Pflegewissenschaft muss Position beziehen

Wissenschaft, die valide Erkenntnisse zu den grundlegenden Themen der Langzeitpflege generieren soll benötigt Freiheit in der Formulierung relevanter Fragestellungen, in der Methodenauswahl und der Interpretation ihrer Ergebnisse.

– Aufgrund der vielfältigen, zu berücksichtigenden Vorgaben der aktuellen Ausschreibungen wird die Wissenschaft keine Entwicklungsprozesse für valide Instrumente anstoßen können.

Die Ausschreibungsverfahren umfassen zum einen die Entwicklung der Instrumente und Verfahren für Qualitätsprüfungen nach §§ 114 ff. SGB XI und der Qualitätsdarstellung nach § 115 Abs. 1a SGB XI jeweils getrennt für die stationäre und ambulante Pflege (Abgabe von Bewerbungen bis 04.10.2016) und zum anderen die Entwicklung eines wissenschaftlich fundierten Instruments zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben gemäß § 113c SGB XI (Abgabe von Bewerbungen bis zum 25.10.2016) für die ambulante und stationäre Pflege. In beiden Ausschreibungen formulieren die Vertragsparteien nach § 113 SGB XI Bedingungen, die wissenschaftliches Arbeiten in nachhaltig handlungsleitenden Entwicklungsprozessen für zentrale Instrumente der Langzeitpflege behindern. Die Kritik lässt sich zwei Ebenen zuordnen, zum einen den fachlich-inhaltlichen Prämissen für die Instrumentenentwicklung in beiden Themenbereichen sowie darüber hinaus dem grundlegenden Umgang mit Wissenschaft.

Ebene 1: Kritik an fachlich-inhaltliche Prämissen

Die Themenbereiche Messung von Pflegebedürftigkeit¹, Messung von Pflege-Personalbedarf und die Messung von Pflege-Qualität werden unabhängig voneinander bearbeitet. Sie können wissenschaftlich aber nur dann weiterentwickelt werden, wenn sie auf einander

¹ Das Projekt zur Entwicklung eines Neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs endete bereits 2008 mit Vorlage des Abschlussberichts. Es schlossen sich zwischen 2008 und der gesetzlichen Verankerung im SGB XI im Jahre 2015 durch das Pflegestärkungsgesetz (PSG) II zahlreiche politische Diskussionsschleifen mit der Erteilung diverser (wissenschaftlicher) Gutachten an.

bezogen werden, weil nur ein zusammenhängendes Forschungsdesign den systemischen Wechselwirkungen dieser drei Themen miteinander gerecht werden kann.

Konkret: die Abhängigkeit der Pflegequalität von „[...] einheitlichen Maßstäben für fachlich angemessene Maßnahmen [...] nach Art, (Zeit-) Aufwand und Qualifikationsanforderungen an das Personal in der voll- und teilstationären sowie der ambulanten Pflege“ (Verein Geschäftsstelle Qualitätsausschuss Pflege e.V. (2016c, 2) kann in den beiden Qualitätsprojekten (ambulant/stationär) nicht berücksichtigt werden, weil diese zeitlich parallel in einem unabhängigen Projekt entwickelt werden. Umgekehrt können die Ergebnisse des Projekts zur Qualität in den Projekten zur Personalbemessung nicht berücksichtigt werden.

Trivial ist jedoch der heute schon bekannte Zusammenhang, dass die leistbare Pflegequalität von der quantitativen und qualitativen Personalausstattung abhängig ist. Damit ist ein Qualitätsmessverfahren, das Vergleiche zwischen Einrichtungen zulassen soll, nicht nur in Bezug auf Aspekte einer vergleichbaren Pflegebedürftigkeit zu adjustieren. Vielmehr müssen bei der Risikoadjustierung auch die sowohl über Bundesländer als auch einzelne Einrichtungen variierenden Personalausstattungen identifiziert und berücksichtigt werden. Dies sehen die Ausschreibungen jedoch nicht vor.

Die Strukturierung und Argumentation der Ausschreibung nach § 113c SGB XI lässt den Schluss zu, dass der Auftraggeber davon ausgeht, dass sich Personalbedarf empirisch und damit automatisch auch wissenschaftlich valide ermitteln ließe. Dies kann aus zweierlei Gründen nicht gelingen. Bereits aus der Formulierung „Erarbeitung von einheitlichen Maßstäben für fachlich *angemessene* Maßnahmen“ geht hervor, dass es sich um die Setzung von Normen handelt. Angemessenheit ist nur normativ begründbar und nicht empiristisch aus Daten entwickelbar. Empirisch untersuchen ließe sich, welche Pflegequalität bei welcher Personalausstattung unter welchen institutionellen Bedingungen erreicht werden kann. Statt einer pseudowissenschaftlichen „Ermittlung“ einer Angemessenheit von Maßnahmen müsste hier ein gesellschaftlicher Aushandlungsprozess seitens der Politik initiiert werden, welche Pflege von der Bevölkerung gewollt ist.

Empirische Ergebnisse zu Art und (Zeit-)Aufwand von Maßnahmen werden auf den zu erwartenden Zeiterhebungen basieren, die die aktuelle Pflegepraxis „vermessen“.

Damit sind empirische Daten von derzeit gültigen gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die personelle Ausstattung und organisationale Aspekte „kontaminiert“. Aus der aktuellen Pflegepraxis kann nicht empirisch entwickelt werden, was idealerweise sein sollte.

Die aktuelle Personalausstattung in der stationären Langzeitpflege kann deshalb stark variieren, weil die Pflegestufen den Zeitaufwand nur zu ca. 29% erklären (vgl. Brühl/Planer 2013). Die Personalausstattung basiert aber zu 100% auf den landesspezifischen Personal-Anhalts-Zahlen, die wiederum auf die Pflegestufen bezogen sind. Im Vorfeld wäre also ein Projekt notwendig, das die Unterschiede der aktuellen Personalausstattung untersucht und deren Folgen für den Umgang mit Pflegebedürftigkeit als auch die erreichbare Pflegequalität klärt. Erst wenn hierzu Erkenntnisse vorliegen, könnte an die Entwicklung eines einheitlichen Personalbemessungssystems auf der Basis empirischer Daten gedacht werden.

Alle Projektausschreibungen (§ 113c SGB XI, § 114 SGB XI, § 115 SGB XI) fordern die Berücksichtigung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und des standardisierten

Messverfahrens von Pflegebedürftigkeit durch das Neue Begutachtungsassessment (NBA). Vorausgesetzt wird damit die Validität des NBA in Bezug auf die Messung der Pflegebedürftigkeit. Die Annahme, dass Pflegebedürftigkeit allein ein objektivierbares Set von Merkmalen darstelle (NBA), die ein Individuum trüge, muss in einem wissenschaftlichen Projekt jedoch in Frage gestellt werden dürfen. Tatsächlich kann es bei einer gleichen Ausprägung von individuellen Kriterien der Pflegebedürftigkeit bei zwei Individuen je nach Pflegesetting zu ganz unterschiedlichen Zuschreibungen von Pflegestufen oder zukünftig von Pflegegraden kommen (vgl. Brühl/Planer 2013). In dem Ausmaß, in dem ein Klassifikationssystem aber bereits den Pflegeaufwand nicht erklären kann, ist es als Basis für ein Personalbemessungssystem ungeeignet. Das NBA wird diesen Wert kaum verbessern können, weil fünf Pflegegrade aus ca. 70 Kriterien mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht homogener sein werden als vier Pflegestufen aus ca. 40 Kriterien.

Deshalb müsste eine zukünftige Personalbemessung mit einer Öffnung in der Frage der Klassifikation von Pflegebedürftigkeit verbunden werden. Wird jedoch ein Personalbemessungssystem bereits vor seiner Entwicklung auf die Nutzung der standardisierten Pflegegrade des NBA verpflichtet, dann scheidet die Validität des Personalbemessungssystems dann, wenn sich das NBA als nicht valides Instrument zur Unterscheidung von Pflegebedürftigkeit herausstellen sollte.

Diese inhaltliche Kritik, die zeigen soll, dass eine Entwicklung bereits bei der Fragestellung nicht mehr wissenschaftlich frei möglich ist, führt konsequenterweise zur Frage, welche Bedeutung der (Pflege)Wissenschaft in diesem Prozess zukommt und welche Rolle ihr von der Politik zugewiesen wird. Eine valide Entwicklungsarbeit ist wissenschaftlich auf der Basis der Ausschreibungen nicht möglich, weil empirisch gehaltvolle Fragestellungen nicht entwickelt werden dürfen.

Ebene 2: Umgang mit Wissenschaft

§ 113c (1) SGB XI sieht vor, dass: „[...] [d]ie Vertragsparteien [...] zur Sicherstellung der Wissenschaftlichkeit des Verfahrens fachlich unabhängige wissenschaftliche Einrichtungen oder Sachverständige [beauftragen]. Hierbei sollen die Vertragsparteien von der unabhängigen qualifizierten Geschäftsstelle nach § 113b (6) SGB XI unterstützt werden.“

Wissenschaft kann dann als frei bezeichnet werden, wenn sie methodisch so vorgehen kann, wie es das Erkenntnisinteresse in einer empirischen Fragestellung erforderlich macht.

In den Ausschreibungen zu den Projekten zur Entwicklung von Qualitätsmessinstrumenten und Verfahren der Personalbemessung werden jedoch zahlreiche Rahmenbedingungen definiert und Erwartungen in einer Art und Weise formuliert (Verein Geschäftsstelle Qualitätsausschuss Pflege e.V., 2016c 2), die der Wissenschaft weder ein selbständiges, handlungsleitendes Erkenntnisinteresse zugestehen, noch eine Offenheit in Bezug auf die Ergebnisse erkennen lässt.

In jeder der drei Leistungsbeschreibungen werden bis zu 22 Erwartungen und zahlreiche Prämissen in Form von zu berücksichtigenden Bedingungen formuliert. Diese gehen teilweise auf weitere rechtliche Vorgaben des SGB XI zurück. Die Formulierung von Prämissen, die in den Entwicklungsprozessen zu berücksichtigen sind, lassen relevante Forschungsfragen, die bislang noch nicht beantwortet werden konnten, weder im Rahmen

des Projekts zur Entwicklung eines Verfahrens zur Ermittlung des Personalbedarfs noch im Projekt zur Entwicklung eines Qualitätsmessverfahrens zu.

Darüber hinaus behält sich der Auftraggeber zwischen Arbeitsschritten „Abstimmungsverfahren zwischen den Vertragsparteien“ (Verein Geschäftsstelle Qualitätsausschuss Pflege e.V. 2016c, 4) vor und es wird die „Berücksichtigung von Beratungsergebnissen“ (Verein Geschäftsstelle Qualitätsausschuss Pflege e.V. 2016c, 2) für weitere Schritte im wissenschaftlichen Entwicklungsprozess gefordert. Die „einheitlichen Maßstäbe für fachlich angemessene Maßnahmen“ basieren auf „einem fachlichen Erkenntnis- und Konsentierungsprozess“ (Verein Geschäftsstelle Qualitätsausschuss Pflege e.V. (2016c, 3) und bilden damit die Grundlage für den zweiten Schritt der Instrumentenentwicklung zur Personalbemessung.

Durch diese inhaltliche Engführung und Festlegung auf einen Konsentierungsprozess ist eine ergebnisoffene, unabhängige und damit innovative, erkenntnisgenerierende Bearbeitung dieser Projekte nicht möglich. Vielmehr wird die in Artikel 5 (3) GG garantierte Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre durch diese Vorgehensweise gefährdet. In der Selbstverantwortung der Wissenschaft sind Positionierungen und Konkretisierungen entwickelt worden, die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verpflichten, verantwortlich mit dieser Freiheit umzugehen (DFG, 2013; European Science Foundation (ESF), ALLEA (All European Academies), 2011).

Der Eingriff der Vertragsparteien in den wissenschaftlichen Entwicklungsprozess verhindert jedoch nicht nur eine selbständige Arbeitsweise der beauftragten WissenschaftlerInnen, die sich wissenschaftlichen Gütekriterien verpflichtet fühlen, sondern auch die gesetzliche Forderung des § 113c SGB XI nach fachlich unabhängiger wissenschaftlicher Erarbeitung der Instrumente. Aufgrund der formulierten Erwartungen und zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen werden die durchführenden Wissenschaftler sowohl in der selbständigen Formulierung relevanter Forschungsfragen als auch in der Wahl ihrer Methoden eingeschränkt.

Leider bewahrheitet haben sich mittlerweile die in einem Memorandum formulierten Bedenken gegen die Ausschreibung der Entwicklung des Neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs (Becker et al, 2007). Offensichtlich wird die bereits wiederum in den Ausschreibungen angelegte intransparente Verquickung von politischen und wissenschaftlichen Akteuren und Interessen eine Sicherstellung der CUDOS-Kriterien (nach Merten in Sandberg 2013, S. 16-17) als Gütemerkmale selbständiger Wissenschaft verhindern.

Fazit

Aller Voraussicht nach werden sich Personen und Institutionen finden, die die Aufträge zur Entwicklung der geforderten Instrumente übernehmen und im Zuge der Auftragsübernahme die vorgegebenen Bedingungen akzeptieren. Mit Blick auf die in den Ausschreibungen formulierten Erwartungen und der vorgesehenen „fachlichen Erkenntnis- und Konsentierungsprozesse“ als Eingriff in die wissenschaftlichen Entwicklungsprozesse der jeweiligen Instrumente sehen wir die Güte wissenschaftlichen Arbeitens in einer Weise gefährdet, die uns eine Bewerbung um diesen Entwicklungsauftrag unmöglich macht.

Neben der Eigenverantwortung der (Pflege)Wissenschaft(lerInnen) geht es auch um die Glaubwürdigkeit der Pflegewissenschaft für die Pflegepraxis und das Vertrauen der Bevölkerung in die Wissenschaft. WissenschaftlerInnen, die sich um die Bearbeitung dieser Themen bewerben, werden indirekt aufgefordert, elementare wissenschaftliche Grundregeln zu verletzen und ihre wissenschaftliche Redlichkeit in den geforderten Abstimmungs- und Konsensprozessen mit den politischen Akteuren zur Disposition zu stellen. Wir sehen die Gefahr, dass die (Pflege)Wissenschaft in einem politisch dominierten Prozess instrumentalisiert wird. Dies geschieht abseits der öffentlichen Wahrnehmung, obwohl durch die Ergebnisse dieser Forschungsprojekte in den kommenden Jahren dreistellige Milliardenbeträge über Sozialversicherungsleistungen bewegt werden. Eine derartige Begrenzung der grundgesetzlich verbürgten Freiheit der Wissenschaft birgt unseres Erachtens das Risiko, dass unzulängliche Instrumente die prekäre (Personal) Situation der Langzeitpflege weiter verschärfen werden.

Aufgrund der hohen Relevanz ist es unseres Erachtens angezeigt, zu den Themen Pflegebedürftigkeit und Pflegeorganisation (Pflegequalität, Personalbedarf, Institutionelle Strukturen) eine langfristige, umfassende Forschungsagenda zu entwickeln. Im Rahmen eines interdisziplinären Sonderforschungsbereiches wäre es erstrebenswert, neben fachlichen Erkenntnissen die Entwicklung von angemessenen Forschungsmethoden voran bringen zu können. Die Erkenntnisse des Projekts „Pflege in Baden Württemberg“ (PiBaWü) werden dazu dienen, weitere inhaltliche und methodische Fragestellungen auf den Weg bringen zu können, um ein Sonderforschungsprojekt skizzieren zu können.

Aus diesen Gründen ist es uns als um wissenschaftliche Freiheit und Verantwortung bemühte Wissenschaftlerin und Wissenschaftler unmöglich, uns für diese aktuell ausgeschriebenen Projekte zu bewerben und wir distanzieren uns sowohl von dieser Art des Prozesses, in dem die Trennung von Wissenschaft und Politik nicht klar erfolgt als auch bereits heute von den zu erwartenden Ergebnissen.

Literatur

Becker, Clemens; Blinkert, Baldo; Dietz, Berthold; Döhner, Hanneli; Frommelt, Mona; Klie, Thomas; Kruse, Andreas; Rothgang, Heinz (2007?): Memorandum. Die Quadratur des Kreises in der Begutachtung der Pflegebedürftigkeit – Forschung statt Politik – Instrument vor Verfahren. Online verfügbar: <http://www.bapp.info/texte/Memorandum-Pflegebeduerftigkeit.pdf> eingesehen am 10.10.2016

Brühl, Albert; Planer, Katarina (2013): Abschlussbericht PiSaar (Pflegebedarf im Saarland). Wissenschaftlicher Bericht. Philosophisch-Theologische Hochschule: Vallendar: Online-Veröffentlichung http://opus.bsz-bw.de/kidoks/volltexte/2013/117/pdf/PiSaar_Abschlussbericht_2013.pdf

European Science Foundation (ESF); ALLEA (All European Academies) (2011): The European Code of Conduct for Research Integrity. Online http://www.esf.org/fileadmin/Public_documents/Publications/Code_Conduct_ResearchIntegrity.pdf eingesehen am 07.10.2016

Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) (2013): Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis Denkschrift. Online http://www.dfg.de/download/pdf/dfg_im_profil/reden_stellungnahmen/download/empfehlung_wiss_praxis_1310.pdf eingesehen am 07.10.2016

Sandberg, Berit (2013): Wissenschaftlich Arbeiten von Abbildung bis Zitat. Lehr- und Übungsbuch für Bachelor, Master und Promotion. 2. Auflage. München: Oldenbourg

Verein Geschäftsstelle Qualitätsausschuss Pflege e.V. (2016a): Leistungsbeschreibung Entwicklung der Instrumente und Verfahren für Qualitätsprüfungen nach §§ 114 ff. SGB XI und die Qualitätsdarstellung nach § 115 Abs. 1a SGB XI in der stationären Pflege. Online-Veröffentlichung <http://www.gs-qa-pflege.de/>

eingesehen am 07.10.2016. Auch verfügbar unter: [http://www.katarinaplaner.de/resources/2016_07_21+Leistungsbeschreibung+%C2%A7+113b+SGB+XI+stationa%CC\\$8r+FINAL.PDF](http://www.katarinaplaner.de/resources/2016_07_21+Leistungsbeschreibung+%C2%A7+113b+SGB+XI+stationa%CC$8r+FINAL.PDF)

Verein Geschäftsstelle Qualitätsausschuss Pflege e.V. (2016b): Leistungsbeschreibung Entwicklung der Instrumente und Verfahren für Qualitätsprüfungen nach §§ 114 ff. SGB XI und die Qualitätsdarstellung nach § 115 Abs. 1a SGB XI in der ambulanten Pflege. Online-Veröffentlichung <http://www.gs-qa-pflege.de/> eingesehen am 07.10.2016. Auch verfügbar unter: <http://www.katarinaplaner.de/resources/Leistungsbeschreibung+%C2%A7+113b+SGB+XI+ambulant+FINAL.PDF>

Verein Geschäftsstelle Qualitätsausschuss Pflege e.V. (2016c): Leistungsbeschreibung für einen Auftrag zur Entwicklung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben gemäß § 113c SGB XI. Online-Veröffentlichung <http://www.gs-qa-pflege.de/> eingesehen am 07.10.2016. Auch verfügbar unter: <http://www.katarinaplaner.de/resources/Leistungsbeschreibung+%C4%B1+113c+SGB+XI+Personalbemessung+AKTUALISIERT.pdf>