

Beantwortung der Anfrage

der Abg. Thöny MBA und Dr.ⁱⁿ Klausner an Landeshauptmann-Stellvertreter Dr. Schellhorn
(Nr. 68-ANF der Beilagen) betreffend die Qualitäts- und Personalsicherung der Seniorenwohnhäuser im Bundesland Salzburg

Hohes Haus!

Zur Beantwortung der Anfrage der Abg. Thöny MBA und Dr.ⁱⁿ Klausner betreffend die Qualitäts- und Personalsicherung der Seniorenwohnhäuser im Bundesland Salzburg vom 20. November 2019 erlaube ich mir, Folgendes zu berichten:

Zu Frage 1: Wie bestimmt sich die „ausreichende Zahl“ an angestelltem, fachlich qualifiziertem Pflegepersonal und nicht pflegendem Hilfspersonal entsprechend der Anzahl der Bewohner sowie der Art und dem Ausmaß der diesen zu erbringenden Leistungen?

Gemäß § 18 Abs. 1 Salzburger Pflegegesetz haben die Träger von SeniorInnenwohnhäusern sicherzustellen, dass ihnen für die Leistungserbringung eine ausreichende Zahl an angestelltem, fachlich qualifiziertem Pflegepersonal und nicht pflegendem Hilfspersonal entsprechend der Anzahl der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Art und dem Ausmaß der diesen zu erbringenden Leistungen zur Verfügung steht und dass die Pflegeleistungen durch entsprechend qualifiziertes Personal im Sinn des GuKG erbracht werden.

Wie den Erläuterungen zum Salzburger Pflegegesetz zu entnehmen ist, wurde bei der Regelung der Standards für die Personalausstattung seitens des Gesetzgebers davon ausgegangen, dass die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ihre Qualifikation von der Anzahl der betreuten Personen und der ihnen zu erbringenden Leistungen abhängig ist.

§ 18 Salzburger Pflegegesetz legt vor diesem Hintergrund in quantitativer Hinsicht fest, dass der Träger eines Seniorenheims sicherzustellen hat, dass alle Pflegeleistungen, die von den Bewohnerinnen und Bewohnern in Anspruch genommen werden, auch zuverlässig erbracht werden können. In qualitativer Hinsicht wird der Träger eines SeniorInnenwohnhauses durch die Bestimmung des § 18 Salzburger Pflegegesetz dazu verpflichtet, die Zusammensetzung seines Personals so zu gestalten, dass alle von ihm zu erbringenden Pflegeleistungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erbracht werden (können), die für die jeweiligen Tätigkeiten auch die erforderliche Qualifikation im Sinne des GuKG aufweisen.

Die Zahl an Pflegepersonal ist demnach dann als ausreichend iSd § 18 Salzburger Pflegegesetz zu betrachten, wenn sämtliche Pflegeleistungen, welche von den Bewohnerinnen und Bewohnern in Anspruch genommen werden, auch zuverlässig erbracht werden können (quantitative

Hinsicht) bzw. die Leistungserbringung auch durch entsprechend qualifiziertes Personal iSd GuKG erfolgen kann.

Zu Frage 1.1.: Warum legt das Gesetz oder eine das Gesetz näher ausführende Verordnung keinen Mindestpflegepersonalschlüssel fest?

In den Erläuterungen zum Salzburger Pflegegesetz ist dazu festgehalten:

„Bei der Regelung der Standards für die Personalausstattung wurde generell davon ausgegangen, dass die Anzahl der Mitarbeiter und ihre Qualifikation von der Anzahl der betreuten Personen und der ihnen zu erbringenden Leistungen abhängig ist. Fixe Personalschlüssel sind daher zur Festlegung des Personalbedarfs ungeeignet, da sie auf die spezifische Kundenstruktur eines Leistungserbringers nicht eingehen.“

Zu Frage 1.2.: Wie kann sonst Rechtssicherheit für die der Aufsicht unterliegenden Rechtsträger hergestellt werden?

Rechtssicherheit für die Rechtsträger von SeniorInnenwohnhäusern besteht dann, wenn diese sichergestellt haben, dass sämtliche Pflegeleistungen, welche von den Bewohnerinnen und Bewohnern in Anspruch genommen werden, auch zuverlässig erbracht werden können und die Leistungserbringung durch entsprechend qualifiziertes Personal iSd GuKG erfolgen kann. In diesem Zusammenhang ist ergänzend anzumerken, dass die Festlegung der zu erbringenden Leistungen durch das SeniorInnenwohnhaus selbst im Rahmen der Pflegeplanung erfolgt.

Zu Frage 1.3.: Wurde bereits geprüft, ob § 18 Pflegegesetz dem bundesverfassungsgesetzlich verankerten Bestimmtheitsgebot entspricht?

Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die verfassungsrechtlich gebotene Bestimmtheit bei der Erstellung und Verabschiedung dieses Gesetzes im Jahr 1999 geprüft und ausreichend berücksichtigt wurde. Falls eine Gesetzesprüfung durch den Verfassungsgerichtshof gemeint sein sollte, so wurde bisher kein derartiger Prüfantrag eingebracht.

Zu Frage 2: Aus welchem Jahr stammt der Kriterienkatalog, wonach die Kontrolle vorgeht?

Die rechtliche Grundlage für die seitens der Salzburger Landesregierung (Seniorenheimaufsicht der Abteilung 3) geübten Aufsicht über Pflegeeinrichtungen im Bundesland Salzburg (Senioren- und Seniorenpflegeheime, Einrichtungen der Hauskrankenpflege/Haushaltshilfe, Tageszentren) stellt das Salzburger Pflegegesetz dar. Ziel der Aufsicht ist die Gewährleistung der im Salzburger Pflegegesetz normierten Mindeststandards für Pflegeeinrichtungen. In den SeniorInnenwohnhäusern werden diese im Rahmen unangekündigter Aufsichtsbesuche überprüft.

Um bei den Aufsichtsbesuchen in allen Senioren- und Seniorenpflegeheimen eine einheitliche und strukturierte Vorgangsweise nach gleichen Kriterien zu gewährleisten, wird seitens der Sozialabteilung - als ein Instrument - zur Erhebung der Einhaltung der Mindeststandards nach dem Salzburger Pflegegesetz der standardisierte „Erhebungsbogen Seniorenpflegeheim“ verwendet.

Der Erhebungsbogen stellt quasi eine „Checklist“ zur Überprüfung der Erfüllung der Mindeststandards nach dem Salzburger Pflegegesetz im Rahmen des Aufsichtsbesuchs dar und weist daher auch keinen rechtsverbindlichen Charakter auf.

Der Erhebungsbogen wurde im Jahr 2002 auf Grundlage des Salzburger Pflegegesetzes von den Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern der Seniorenheimaufsicht der Abteilung 3 entwickelt und seither mehrfach adaptiert (2004, 2006, 2011, 2012, 2016 und 2017). Hierbei wurden Fragenkomplexe erweitert bzw. Fragen gekürzt oder präzisiert. Für 2020 ist eine neuerliche Evaluierung angedacht.

In die Entwicklung des Erhebungsbogens, seine Weiterentwicklungen und Adaptierungen fließt der aktuelle Stand der Forschung aus den Bereichen Pflegewissenschaft, Pflegemanagement, Gerontologie, Sozialarbeit etc. selbstverständlich ein.

Im Anschluss an den jeweiligen Aufsichtsbesuch wird der Erhebungsbogen mit den seitens der sachverständigen Aufsichtsorgane der Seniorenheimaufsicht getätigten (positiven und negativen) Wahrnehmungen und Feststellungen „befüllt“ sowie mit entsprechenden Erläuterungen hierzu ergänzt und dem Seniorenheimträger übermittelt (so genannter „Bericht über den Aufsichtsbesuch“ oder Aufsichtsbericht). Überdies werden im Bericht über den Aufsichtsbesuch auch entsprechende Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung formuliert (siehe dazu auch die Beantwortung zu Frage 12).

Ein zusätzlicher Kriterien- oder Fragenkatalog ist im Bundesland Salzburg in der Seniorenheimaufsicht nicht in Verwendung.

Zu Frage 2.1.: Wurde dieser jemals adaptiert?

Zu Frage 2.1.1.: Wenn ja, wann und wie?

Zu Frage 3: Wie ist der Kriterienkatalog rechtlich zu qualifizieren (ist er eine Verordnung, ein Erlass, ein interner Arbeitsbehelf, ...)?

Zu Frage 3.1.: Ist dieser Katalog rechtsverbindlich?

Zu Frage 3.1.1.: Wenn ja, auf welcher Grundlage?

Zu Frage 3.1.2.: Wenn ja, ist er für die kontrollierende Behörde gleichermaßen rechtsverbindlich, wie für den Rechtsträger, der der Aufsicht unterliegt?

Zu Frage 3.1.3.: Wenn nein, warum nicht?

Zu Frage 4: Wer hat den Fragenkatalog bzw. die den Fragen zugrundeliegenden Standardvorgaben erarbeitet?

Zu Frage 5: Wie werden die Standardvorgaben veröffentlicht?

Zu Frage 6: Auf welcher Grundlage wurden die Fragestellungen und die diesen zugrundeliegenden Kriterien (Standardvorgaben) erarbeitet?

Zu Frage 7: Sind wissenschaftliche Erkenntnisse in die Erarbeitung des Katalogs eingeflossen, wenn ja, welche?

Zu Frage 7.1.: Wie wurden diese Erkenntnisse gewichtet?

Zur Beantwortung der **Fragen 2.1 bis 7.1.** siehe die ausführliche Beantwortung zu Frage 2.

Zu Frage 8: Berücksichtigt der Katalog den Pflegeprozess bzw. bestimmte Pflegekonzepte?

Zu Frage 8.1.: Wenn ja, inwiefern?

Der im Rahmen der Seniorenheimaufsicht verwendete Erhebungsbogen berücksichtigt auch den Pflegeprozess, zumal dieser auch in den Mindeststandards des Salzburger Pflegegesetzes (insb. §§ 1, 3, 4) verankert ist. Der Pflegeprozess stellt gewissermaßen das Kernthema des Erhebungsbogens dar, welches sich durch die Fragestellungen durchzieht.

Die Wahl eines Pflegekonzeptes wird der freien Entscheidung der Träger/Betreiber der SeniorInnenwohnhäuser überlassen. Diesbezüglich gibt es keine Vorgaben durch das Salzburger Pflegegesetz bzw. wird daher auch im Erhebungsbogen kein bestimmtes Pflegekonzept berücksichtigt.

Zu Frage 9: Berücksichtigt der Katalog die rechtlichen Rahmenbedingungen?

Zu Frage 9.1.: Wenn ja, inwiefern?

Siehe Beantwortung der Frage 2.

Zu Frage 10: Sind in seinen Kriterien die steigenden gerontopsychologischen und dementiellen Erkrankungen älterer Menschen berücksichtigt?

Zu Frage 10.1.: Wenn ja, inwiefern?

Gemäß den Bestimmungen des Salzburger Pflegegesetzes ist u. a. auch die Wahrung der Individualität und einer möglichst weitgehenden Selbständigkeit der Person zu schützen bzw. ist eine angemessene, zielorientierte und planmäßige Pflege sicherzustellen, die an einer möglichst weitgehenden Erhaltung und Wiedererlangung von Fähigkeiten und der Selbständigkeit des Kunden orientiert ist.

Im Erhebungsbogen gibt es vor diesem Hintergrund auch eigene Fragenblöcke zur genannten Thematik der steigenden gerontopsychologischen und dementiellen Erkrankungen älterer Menschen bzw. sind darüber hinaus auch in den allgemeinen Fragenblöcken einzelne Fragestellungen enthalten welche auf diese Thematik Bezug nehmen.

Zu Frage 11: Orientiert sich der Katalog an der Praxis und den neuen Wohnformen (Hausgemeinschaften) in den Seniorenwohnhäusern?

Zu Frage 11.1.: Wenn ja, inwiefern?

Zunächst darf erneut darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen der Seniorenheimaufsicht im Bundesland Salzburg ausschließlich der „Erhebungsbogen Seniorenpflegeheim“ in Verwendung ist. Dieser dient - wie bereits ausgeführt - der Erhebung der Einhaltung der Mindeststandards nach dem Salzburger Pflegegesetz. Die Mindeststandards des Salzburger Pflegegesetzes gelten für alle Formen eines SeniorInnenwohnhauses, sohin auch für die in Form eines Hausgemeinschaftsmodells geführten.

Zu Frage 12: Wie kommen die Empfehlungen zustande?

Wird im Rahmen eines Aufsichtsbesuchs ein potentielles Risiko einer Mindeststandardverletzung erkannt, wird der Träger eines SeniorInnenwohnhauses durch die Abgabe einer entsprechenden Empfehlung im Bericht über den Aufsichtsbesuch auf dieses Risiko hingewiesen. Empfehlungen dienen der präventiven Qualitätssicherung und Risikovermeidung. Ob einer Empfehlung entsprochen wird obliegt dem Träger. Im Gegensatz zu den bei Feststellung einer Mindeststandardverletzung erteilten Verpflichtungen, haben Empfehlungen keinen rechtsverbindlichen Charakter.

Zu Frage 13: Wie ist es zu erklären, dass sich in Aufsichtsberichten über verschiedene Seniorenwohnhäuser, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten verfasst wurden, wortgleiche (inklusive Schreibfehlern) Empfehlungen finden?

Es ist davon auszugehen, dass hierbei jeweils vergleichbare Problemlagen vorlagen, insbesondere wenn diese Berichte Einrichtungen eines Trägers betreffen.

Zu Frage 14: Wie fließt der Bericht als Ergebnis des jeweiligen Aufsichtsbesuchs in die weitere Aufsichtstätigkeit der Behörde ein?

Gemäß § 33 Abs. 1 Salzburger Pflegegesetz hat die Landesregierung den Träger einer Pflegeeinrichtung über die wesentlichen Ergebnisse einer Aufsichtsmaßnahme zu informieren. Dies erfolgt u. a. durch Übermittlung des entsprechenden Berichts über den Aufsichtsbesuch.

Zu Frage 15: Wie werden die Berichte veröffentlicht?

Die Berichte über den Aufsichtsbesuch werden nicht veröffentlicht, sondern ausschließlich dem jeweiligen Träger eines SeniorInnenwohnhauses übermittelt.

Zu Frage 16: Wie funktioniert die Qualitätssicherung in den Seniorenwohnhäusern in den anderen Bundesländern?

Falls mit Qualitätssicherung die Aufsicht und Kontrolle durch die zuständigen Stellen des jeweiligen Bundeslandes gemeint ist, so erfolgt diese entsprechend der jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen. Eine zusammenfassende Übersicht über diese Regelungen und die sich daraus ergebende Organisation von Aufsicht und Kontrolle ist der Sozialabteilung nicht bekannt.

Falls mit Qualitätssicherung die qualitätssichernden Maßnahmen der jeweiligen Träger von SeniorInnenwohnhäusern (z. B. Qualitätsmanagementprogramme), sind diese in den jeweiligen Konzepten der Träger enthalten. Auch hier ist keine zusammenfassende Übersicht über die Einrichtungen in anderen Bundesländern bekannt.

Zu Frage 17: Wie wird die Qualität der Aufsichtsbesuche sichergestellt?

Zum einen wird die Seniorenheimaufsicht ausschließlich durch entsprechend fachlich qualifizierte Aufsichtsorgane (DGKP mit mehrjähriger Erfahrung in der Langzeitpflege) durchgeführt. Weiters werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines SeniorInnenwohnhauses im Rahmen eines jeden Aufsichtsbesuchs ausdrücklich auf die Möglichkeit hingewiesen, diverse Anregungen oder Kritikpunkte betreffend den Aufsichtsbesuch an die Aufsichtsorgane, die Referats- oder Abteilungsleitung heranzutragen. Zur Wahrung einer in allen SeniorInnenwohnhäusern einheitlichen Vorgangsweise zur Erhebung der Einhaltung der Mindeststandards nach dem Salzburger Pflegegesetz wird überdies ein standardisierter Erhebungsbogen verwendet.

Zu Frage 18: Welche Rechtsnatur hat die in § 33 Abs. 3 Pflegegesetz vorgesehene Vereinbarung, ist sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich?

Eine derartige Vereinbarung ist privatrechtlicher Natur.

Zu Frage 18.1.: Kann die Vereinbarung rechtlich durchgesetzt werden?

Gemäß § 33 Abs. 3 Salzburger Pflegegesetz hat die Landesregierung dann, wenn eine Vereinbarung binnen angemessener Frist nicht zustande kommt, oder wenn eine solche Vereinbarung nicht ordnungsgemäß erfüllt wird, behördliche Aufträge zu erteilen.

Zu Frage 18.2.: Wenn nein, warum ist sie vom Gesetz vorgesehen?

Das Salzburger Pflegegesetz ist vom Grundgedanken der partnerschaftlichen Kooperation zwischen Aufsichtsbehörde und Seniorenheimträgern geprägt. Vor diesem Hintergrund sieht die Bestimmung des § 33 Abs. 3 Salzburger Pflegegesetz vor, dass bei erstmaliger Verletzung eines Mindeststandards mit dem Träger eines SeniorInnenwohnhauses der (einvernehmliche) Abschluss einer Vereinbarung anzustreben ist, mit welcher sich dieser selbst zur Beseitigung des festgestellten Mangels verpflichtet.

Zu Frage 18.3.: Wie viele Vereinbarungen gemäß § 33 Abs. 3 Pflegegesetz wurden in den letzten fünf Jahren abgeschlossen?

Eine statistische Auswertung hinsichtlich der Anzahl der gemäß § 33 Abs. 3 Salzburger Pflegegesetz abgeschlossenen Vereinbarungen ist nur für das Jahr 2019 möglich. 2019 wurden bis dato zehn Vereinbarungen (bei bis dato 56 durchgeführten Aufsichtsbesuchen) abgeschlossen.

Zu Frage 18.4.: Wie viele behördliche Aufträge gemäß § 33 Abs. 3 Pflegegesetz wurden in den letzten fünf Jahren erteilt?

Eine statistische Auswertung hinsichtlich der Anzahl der gemäß § 33 Abs. 3 Salzburger Pflegegesetz erteilten behördlichen Aufträge ist nur für das Jahr 2019 möglich. 2019 wurden bis dato fünf behördliche Aufträge erteilt.

Zu Frage 19: Wie viele Strafen gemäß § 36 Z. 6 Pflegegesetz wurden in den letzten fünf Jahren verhängt?

Seitens der Abteilung 3 ist nur eine statistische Auswertung der in den Jahren 2018 und 2019 an die jeweils zuständige Verwaltungsstrafbehörde (Bezirksverwaltungsbehörde) übermittelten Sachverhaltsdarstellungen möglich (in beiden Jahren gesamt vier).

Ob in diesen Fällen jeweils auch eine Verwaltungsstrafe verhängt wurde, wird seitens der Verwaltungsstrafbehörden nicht an die Sozialabteilung mitgeteilt.

Ich ersuche das Hohe Haus um Kenntnisnahme dieser Anfragebeantwortung.

Salzburg, am 20. Dezember 2019

Dr. Schellhorn eh.