



VOLKSANWALTSCHAFT

Die Vorsitzende

An das
Amt der Salzburger Landesregierung
Legislativ- und Verfassungsdienst
Postfach 527
5010 Salzburg

Sachbearbeiter/-in:
Dr. Adelheid Pacher

Geschäftszahl:
2024-0.911.564 (VA/8684/V-1)

Datum:
20. Dezember 2024

Betreff: Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Salzburger Pflegegesetz geändert wird
Stellungnahme der Volksanwaltschaft

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Volksanwaltschaft bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum gegenständlichen Entwurf, die einige in den letzten Jahren an die Landesregierung herangetragenen Anregungen berücksichtigt.

Alle Bundesländer haben sich im Rahmen der Art 15a-B-VG Pflegevereinbarung nicht nur zur Umsetzung bestimmter Qualitätsstandards in Pflegeheimen, sondern auch zu einer entsprechenden Regelung der Qualitätskontrolle und der Aufsicht über stationäre Pflegeeinrichtungen verpflichtet.

In diesem Sinne begrüßt die Volksanwaltschaft

- vor dem Hintergrund einiger Individualbeschwerden aus Salzburg die bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen des § 2a Z.5 b angestrebte Ausweitung des Anwendungsbereichs des Sbg PG - und damit auch der aufsichtsbehördlichen Kontrolle - auf Einrichtungen, die über zumindest drei Betreuungsplätze verfügen. Die damit bewirkte Angleichung der Rechtslage an jene andere Bundesländer ist wegen unzureichender und intransparenter Dienstleistungsangebote dringend geboten, weshalb die im Entwurf in § 39 vorgesehene Übergangsfrist von 18 Monaten für Einrichtungen, die zumindest drei aber weniger als sechs Betreuungsplätze verfügen, zu lange erscheint. Transparente Rechtsgrundlagen,

Bewohnerinnen und Bewohnerrechte und Rechtsschutz müssen die rechtliche Basis jeder qualitätsvollen Betreuung oder Pflege sein.

- die Verpflichtung der Träger hinsichtlich Art, Umfang und Zeitpunkt der Leistungserbringung auch auf die individuellen Bedürfnisse, Vorlieben und Gewohnheiten angemessen Bedacht nehmen zu müssen (§ 3 Abs 2 des Entwurfes).
- die ab 2026 verpflichtende Betrauung einer qualifizierten Heimleitung, welche wirtschaftliche, administrative und personelle Agenden verantwortet und als Ansprechperson für Bewohnerinnen und Bewohner zu fungieren hat (§ 18 Abs 3 des Entwurfes). Aus den Erläuterungen geht hervor, dass die dafür erforderliche fachliche Qualifikationen (E:D:E bzw. EAN-Zertifikat) durch Verordnung festgelegt werden soll.

Eine umfassende Novellierung des Salzburger Pflegegesetzes ist 2022 in Reaktion auf Prüfungsverfahren¹, die wegen unzureichender aufsichtsbehördlicher Veranlassungen jeweils mit einer kollegialen Missstandsfeststellung und Empfehlung abgeschlossen wurden, in Aussicht gestellt worden. Tatsächlich bleibt die Novelle aber insgesamt hinter der an die Landesregierung gerichteten Empfehlungen der Volksanwaltschaft zurück. Diese zielte darauf ab deutlich zu machen, dass aufsichtsbehördliche Kontrollen bei Unterlassung bzw. Vernachlässigung pflegewissenschaftlich begründeter Standards im Pflegeverhältnis zu Konsequenzen führen müssen, wenn gravierende Defizite im Risikomanagement absehbar zu schwerwiegenden gesundheitlichen Nachteilen für Heimbewohnerinnen und -bewohnern führen.

Im Rahmen der präventiven Menschenrechtskontrolle durch die Kommissionen der Volksanwaltschaft wurde wiederholt festgestellt, dass trotz erkennbarem individuellem Risiko aus pflegefachlicher Sicht erforderliche Pflegeinterventionen zum Schutz vor Mangelernährung, im Bereich der Schmerzprävention², der Dekubitusprophylaxe, etc nicht (vollständig) erbracht und nicht auf ihre Wirkung evaluiert werden. Die Effekte lassen sich zum einen auf eine zu geringe Personalausstattung am Tag und/oder in der Nacht zurückführen, können aber auch Folge der fehlenden kooperativen Zusammenarbeit mit Ärztinnen und Ärzten bzw. Aus- und Fortbildungsdefiziten sein, die fehlende oder unvollständige Pflegediagnosen und Pflegeplanungen und Mängel in der Dokumentation und Weitergabe von wichtigen Informationen begünstigen.

¹ <https://volksanwaltschaft.gv.at/artikel/kollegiale-missstandsfeststellung-grundlegende-pflegestandards-missachtet>

² siehe dazu die Ergebnisse der letzten bundesweiten Schwerpunktprüfung <https://volksanwalt-schaft.gv.at/artikel/pruefschwerpunkt-schmerzmanagement-und-palliativversorgung-in-alten-und-pflegeheimen>

Auch wenn die Erläuterungen den Entwurf der Novelle des Sbg PG als Qualitätssicherungsgesetz bezeichnen, bleibt es im Kern unterdeterminiert. Dies obwohl in § 3a Pflegefondsgesetz erstmals bereits 2018 festgelegt wurde, dass der Zweckzuschuss aus Bundesmitteln an die Voraussetzung gebunden ist, dass die Länder die Gestaltung der Personalausstattung in stationären Pflegeeinrichtungen für Klientinnen und Klienten transparent und nachvollziehbar vornehmen müssten. Dem wird die Regelung des § 18 Abs 1 und 2 des Entwurfes – ebenso wenig wie geltende Bestimmung des § 15 Abs. 1 Sbg PG gerecht - weil nach wie vor sowohl quantitative als auch qualitative Elemente der Personalbedarfsbemessung gleichermaßen gänzlichen fehlen (*„die Träger haben für eine ausreichende Zahl an fachlich qualifiziertem Pflegepersonal und nicht pflegerischen Hilfspersonal zu sorgen“*). Es bleibt - wie die *Erläuterungen* ausdrücklich betonen- dabei, dass der bisherige Leistungsumfang unverändert bleibt und die Träger selber entscheiden, durch welche sonstigen Beschäftigten ihre Pflegekräfte bei der Leistungserbringung unterstützt werden.

Pflege im Sinne des § 2a Z 1-3 des Entwurfes soll pflegebedürftige Menschen vor Verwahrlosung schützen bzw. deren Existenz sichern. Die zur Umschreibung der Begriffe „Betreuung“ und „Hilfe“ verwendeten Umschreibungen im Entwurf wurden an jene des Bundespflegegeldgesetzes angelehnt, welches aber nur die Grundpflege sichert und einen Beitrag zu pflegebezogenen Mehraufwendungen bewirken soll. Weil sich die Definition von Pflege weitestgehend auf die Befriedigung körperlicher Bedürfnisse („warm“, „satt“ und „sauber“) beschränkt, verkennt der Entwurf die Komplexität gerontopsychiatrischer Zustandsbilder bzw. elementare psychosozialen Bedarfslagen von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen oder dementiellen Erkrankungen. Beziehungsgestaltende und -fördernde nichtmedikamentöse Betreuungsansätze bilden für diese eine notwendige Voraussetzung, um auf Verwirrtheit, Desorientierung, agitiertes Handeln etc nicht durch Zwang, Gewalt oder Freiheitsentzug zu reagieren und Einfluss auf als herausfordernd erlebtes Verhalten nehmen zu können³.

Da eine allgemein anerkannte, gebräuchliche und auf Österreich übertragbare Definition für Qualität professioneller Betreuung und Pflege fehlt, hat das BMSGPK die Entwicklung einer Arbeitsdefinition, welche aufbauend auf den Ergebnissen der Literaturrecherche, im Rahmen eines Prozesses mit breiter Beteiligung zu entwickeln ist, in Auftrag gegeben. Die Gesundheit Österreich

³ Auszugehen ist von der UN-Behindertenkonvention, [BGBI III 2008/155](#) idgF (kurz: UN-BRK), deren Vertragsstaat Österreich ist. Die UN-BRK ist insbesondere von der Erkenntnis geprägt, wie wichtig es ist, dass Menschen mit Behinderungen vollen Zugang zur physischen, und sozialen Umwelt, zu Gesundheit sowie zu Information und Kommunikation haben, damit sie alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll genießen können (Präambel lit v).

GmbH hat dazu im März 2023 eine Arbeitsdefinition veröffentlicht⁴, auf die man bei der Erstellung des Entwurf des Sbg PG zurückgreifen hätte können. Diese benennt „*Person(en)zentriertheit, Bedarfsorientierung, Sicherheit, Effektivität und Effizienz*“ als Qualitätsmerkmale professioneller Betreuung und Pflege. Als wesentliche Handlungsfelder werden im Ergebnisbericht die Erhaltung, Förderung, Verbesserung oder bestmögliche Wiederherstellung von Wohlbefinden, Lebensqualität, Gesundheit und/oder Handlungsfähigkeit, die Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit, Selbstbestimmung sowie die Inklusion benannt.

Der vorliegende Entwurf bleibt bei allen diesen Qualitätsparametern vage; daran ändert die auch das Ersetzen der Bezeichnung „Mindeststandards“ durch „Standards“ nichts.

Mit freundlichen Grüßen

Die Vorsitzende:

Volksanwältin MMag. Elisabeth SCHWETZ e.h.

⁴ https://jasmin.goeg.at/id/eprint/2817/1/Bericht%20Arbeitsdefinition%20Pflege_und%20Betreuungsqualit%C3%A4t_bf.pdf