

KURZBERICHT

„Evaluierung versus Pflegeschlüssel“ – Personal-
bedarfsermittlung aus Sicht des Arbeitnehmerschutzes

*Roland
Spreitzer*

*Referent Stabstelle
Arbeitsbedingungen
der AK OÖ*

Auszug aus WISO 4/2014

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@isw-linz.at

Internet: www.isw-linz.at

1. Feststellung des Personalbedarfs

Im Gesundheits- und Sozialbereich, insbesondere im Bereich der Pflege, finden verschiedene Instrumente zur Feststellung des Personalbedarfs Anwendung. Begriffe wie „Normkostenmodell“, „Pflegebedarfsberechnung“, „Personal- bzw. Pflegeschlüssel“ usw. werden, je nach Pflegesetting (z.B. als mobile Dienstleistung zuhause, im Krankenhaus, im Alten- und Pflegeheim), verwendet. Die Tatsache, dass es unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern gibt, macht die Sache nicht leichter. Gemein ist allen diesen Instrumenten, dass sie der Bedarfsermittlung idealtypische Annahmen über den zeitlichen Aufwand von Pflegearbeit zu grundelegen. Dahinter verbirgt sich ein Bedürfnis der Träger-einrichtungen und von deren Geldgebern, Pflege quasi industriell zu takten und so Effizienzsteigerungen und folglich Einsparungen zu erzielen. Dies kann zu negativen gesundheitlichen Folgen für die Beschäftigten führen und steht somit den Zielen des gesetzlichen Arbeitnehmerschutzes entgegen. Im vorliegenden Beitrag wird beispielhaft ein Fokus auf den Personalschlüssel, wie er in stationären Alten- und Pflegeheimen in Oberösterreich zur Anwendung gelangt, gelegt.

Die Oberösterreichische Alten- und Pflegeheimverordnung sieht in § 16 einen „Mindestpflegepersonalbedarf“ vor. Abhängig von der Pflegestufe und Anzahl der Bewohner/-innen ist eine Mindestbesetzung vorzusehen. Die oberösterreichische Verordnung geht beispielsweise davon aus, dass mindestens ein Vollzeitäquivalent für 4 Personen der Pflegestufe 3 vorzusehen ist. In den Pflegestufen 6 und 7 ist ein/-e Beschäftigte/-r für 1,5 Bewohner/-innen einzuplanen.

Nun muss zunächst in Betracht gezogen werden, dass die Arbeit mit Menschen nicht derart zu Takten ist wie jene an Maschinen. Hier liegt schon eines der Grundprobleme der Personalbemessungsinstrumente. Es kommt noch hinzu, dass sich die Pflegearbeit in den letzten Jahren massiv verändert hat. So werden beispielsweise Zeitaufwände für gesetzliche Fort- und Weiterbildungen, Pflegefreistellungen, Praxisanleitungen, qualitätssichernde Maßnahmen, Dokumentation und Verwaltung usw. nicht oder nur unzureichend in den Personalplanungsinstrumenten berücksichtigt.

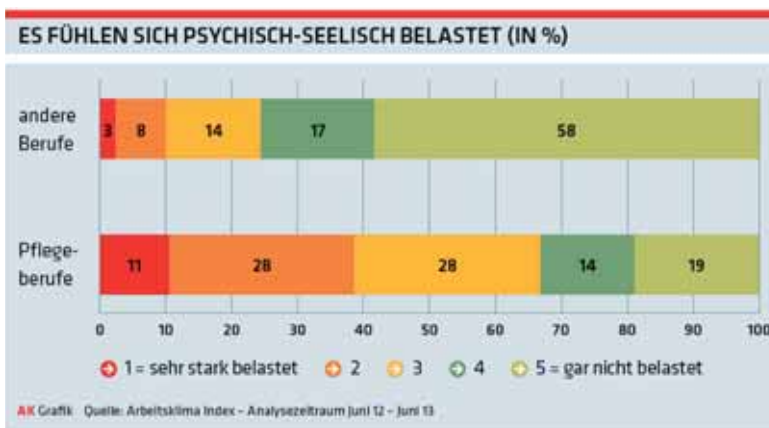
Die Bedürfnisse der Bewohner/-innen haben sich ebenso geändert. Durch kürzere Verweildauern in Krankenhäusern sind kranke Bewohner/-innen rascher wieder im Pflegeheim und müssen dort, in stärkerem Maße als früher, medizinisch betreut werden. Die steigende Anzahl demenzerkrankter Personen bringt ebenfalls einen Mehraufwand mit sich.

Auch die Angehörigen spielen heute eine wichtigere Rolle als früher. Sie wollen eingebunden, umfassend informiert und zu geplanten Vorgehensweisen befragt werden. Es gibt noch zahlreiche weitere Gründe, weshalb sich die Arbeit des Pflegepersonals in den letzten Jahren gewandelt und intensiviert hat; auf eine erschöpfende Aufzählung soll hier verzichtet werden. Zentral ist an dieser Stelle vielmehr der Hinweis, dass der Pflegeschlüssel sämtliche Veränderungen der letzten Jahre nicht berücksichtigt und somit beispielsweise in OÖ seit 1997 unverändert ist.

2. Überlastung des Pflegepersonals

Beschäftigte in der Pflege sind vielfältigen Belastungen ausgesetzt, welche zu Fehlbeanspruchungen führen können. Neben massiven körperlichen Belastungen durch ständiges Heben und Tragen spielen psychische Belastungen eine wesentliche Rolle. Wie der Arbeitsklima Index der Arbeiterkammer Oberösterreich zeigt, fühlen sich Beschäftigte in Pflegeberufen deutlich stärker psychisch belastet als in anderen Berufen.

Abbildung 1: Befragte fühlen sich psychisch belastet (in %)



Die massive Belastung der Beschäftigten in der Pflege schlägt sich auch bei den Krankenständen nieder. Laut Statistik der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse (OÖGKK) waren Beschäftigte des Gesundheits- und Sozialwesens im Jahr 2013 15,6 Tage krank gemeldet. Der Durchschnitt aller Beschäftigten belief sich hingegen nur auf 13,9 Krankenstandstage.

Aus der Perspektive des Arbeitnehmerschutzes sind die ungünstige Selbsteinschätzung zu den psychischen Belastungen und die überdurchschnittlichen Krankenstände ein Hinweis darauf, dass vermutlich ein Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit in der Pflege und dem Gesundheitszustand der Beschäftigten besteht. Wie eine qualitative Erhebung unter Betriebsräten/-innen zeigte, identifizieren diese durchaus einen Zusammenhang zwischen der angespannten Personalsituation, der damit einhergehenden strengen Taktung und ihren gesundheitlichen Problemen. Die Instrumente der Personalbedarfsplanung führen also offensichtlich zu Ergebnissen, welche den tatsächlichen Personalbedarf nicht widerspiegeln.

3. Arbeitnehmerschutz in der Pflege

Zum Schutz von Beschäftigten vor Sicherheits- und Gesundheitsgefahren ist das ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (ASchG) zu beachten. Gemäß § 3 Abs. 1 hat die/der Arbeitgeber/-in einen umfangreichen Schutz zu gewährleisten. Eine zentrale Aufgabe bei der Erfüllung dieser Verpflichtung ist jene zur Ermittlung und Beurteilung von Gefahren und Festlegung von Maßnahmen (§ 4 ASchG). Bei diesem Prozess, der auch als „Evaluierung“ bezeichnet wird, ist u.a. vorgesehen, dass ...

- „... die Gestaltung der Arbeitsverfahren und Arbeitsvorgänge und deren Zusammenwirken“ (§ 4 Abs 1 Z. 5) sowie
- „die Gestaltung der Arbeitsaufgaben und die Art der Tätigkeiten, der Arbeitsumgebung, der Arbeitsabläufe sowie der Arbeitsorganisation“ (§ 4 Abs.1 Z. 6) ...

... zu berücksichtigen sind. Missverhältnisse von zu bewältigenden Aufgaben und verfügbaren Zeit- und Personalressourcen sind demnach von Arbeitgeber/-innen im Zuge der Evaluierung zu beachten und gegebenenfalls Maßnahmen zur Abhilfe zu setzen. In der Praxis geschieht dies jedoch selten.

4. Personalschlüssel als „K.O.-Argument“

Evaluierungen, welche auch Zeit- und Personalressourcen umfassend berücksichtigen, finden derzeit praktisch nicht statt. Obwohl die Personalbemessung einer der wesentlichsten Punkte für die Gesundheit der Beschäftigten in den Pflegeheimen ist, wird die Thematik weitgehend ignoriert. Seitens der Arbeitgeber/-innen wird dabei regelmäßig die Einhaltung des Pflegeschlüssels als Argumentation für ausreichende Personalbemessung angeführt. Dieser Argumentation kann jedoch aus rechtlicher Sicht nicht gefolgt werden. Personalschlüssel ergeben sich aus Vorschriften, welche die Aufrechterhaltung qualitativer Mindeststandards in der Pflege zum Ziel haben. Von der Einhaltung dieser Vorschriften kann jedoch nicht automatisch eine Erfüllung der Pflichten aus dem gesetzlichen Arbeitnehmerschutz abgeleitet werden. Dennoch dient der Pflegeschlüssel regelmäßig als „K.O.-Argument“, wenn Belegschaftsvertreter/-innen oder Gewerkschaften die Personalbemessung in Pflegeheimen thematisieren wollen.

Diese Argumentationslinie geht nicht nur am Gesetz vorbei, sie ist auch realitätsfern. Wenn man sich bei der Personalbemessung ausschließlich auf den Personalschlüssel bezieht, bedeutet dies, dass ein gegebenes Heim die gleiche Anzahl von Arbeitnehmern/-innen beschäftigt, unabhängig davon, ob das Durchschnittsalter der Belegschaft beispielsweise 28 oder 48 Jahre beträgt. Der vielzitierte „Hausverstand“ würde an dieser Stelle meinen, dass die Belegschaft mit deutlich höherem Durchschnittsalter zur Bewältigung der gleichen Aufgabe möglicherweise entweder mehr Zeit- oder mehr Personalressourcen braucht. Die Einhaltung des Personalschlüssels genügt in der Regel jedoch als Argument, um eine entsprechende Debatte gar nicht erst zu führen. Und das wohl gemerkt in einer Branche, welche sich professionell mit den Herausforderungen des Alterns beschäftigt.

Schließlich soll noch darauf hingewiesen werden, dass Personalschlüssel regelmäßig als Mindestanforderungen definiert sind (die Oö. Alten- und Pflegeheimverordnung spricht beispielsweise von „Mindestpflegepersonalschlüssel“). Eine Überfüllung würde somit lediglich bedeuten, dass die Mindeststandards überschritten sind. In der Praxis werden die Personalschlüssel jedoch vielmehr als Obergrenze fehlinterpretiert. Die Tatsache, dass in verschie-

denen Bundesländern unterschiedliche Personalschlüssel existieren, lässt außerdem auf eine relativ willkürliche Einschätzung schließen. Ein regelmäßiges Scheitern im „Reality-Check“ ist so quasi vorprogrammiert. Die Orientierung an Pflegestufen für die Personalbemessung ist ohnehin zu hinterfragen. Pflegestufen ergeben sich zu einem erheblichen Anteil aus dem zu erwartenden medizinischen Pflegeaufwand, während der sonstige Betreuungsaufwand kaum berücksichtigt wird. Die Ressourcen für eine/-n rüstige/-n Bewohner/-in werden in dieser Logik also weniger berücksichtigt als für eine bettlägrige Person.

5. Fazit

Die Einhaltung von Personalschlüsseln ist für die Gewährleistung eines umfassenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz entsprechend dem ASchG irrelevant. Es ist nicht davon auszugehen, dass verantwortliche Führungskräfte und Trägerorganisation über kein entsprechendes Wissen im Arbeitnehmerschutzrecht verfügen. Daher muss davon ausgegangen werden, dass der Pflegeschlüssel bewusst als unrichtiges Argument eingesetzt wird, um Debatten zur Personalbemessung zu unterbinden und sich so der Verantwortung aus dem ASchG ein Stück weit zu entziehen. Da durch diese Vorgehensweise finanzielle Mittel eingespart werden, wird die Einhaltung des Pflegeschlüssels als „K.O.-Argument“ von den Gebietskörperschaften und verantwortlichen Politikern/-innen weitergetragen, welche das „Spardiktat“ letztlich vorgegeben haben.

Auf der Strecke bleiben die Beschäftigten in der Pflege. Viele sind massiven physischen und psychischen Belastungen ausgesetzt. Beim Auftauchen gesundheitlicher Probleme dürfen sie auf keine Unterstützung durch zusätzliches Personal hoffen. In Anbetracht des steigenden Alters der Erwerbsbevölkerung könnten sich die Probleme für die Beschäftigten noch intensivieren. Dies kann in weiterer Folge natürlich auch negative Auswirkungen auf die zu Pflegenden haben. Spätestens dann wird der Pflegeschlüssel auch als geeignetes Instrument zur Einhaltung von Qualitätsstandards zu hinterfragen sein.

WISO

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinandergesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
 Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
 Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO

1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
 Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz
 Tel. ++43/732/66 92 73
 Fax ++43/732/66 92 73-28 89
 E-Mail: wiso@isw-linz.at
 Internet: www.isw-linz.at