Institut für Berufs- und
Erwachsenenbildungsforschung
an der Universität Linz

24-STUNDEN-BETREUUNG
Qualitätssicherung bei VermittlerInnen

Policy Paper zu Track#1:
Sozialstaat zwischen Emanzipation und Fürsorge

Mag.ª Hiesmair Manuela

Kontakt:
hiesmair@ibe.co.at, 0732-609313-5531

INHALTSVERZEICHNIS

1 AUSGANGSSITUATION 3

1.1 24-Stunden-Betreuung in Österreich 3
1.2 VermittlerInnen von PersonenbetreuerInnen 4

2 QUALITÄTSSICHERUNG VERMITTLERINNEN 7

2.1 Der Weg zum Gütesiegel 7
2.2 Das ÖQZ-24 8
2.3 Reflexion 10

1 AUSGANGSSITUATION

Das IBE führt seit 2000 Audits für das Erwachenenbildungs-Qualitätssiegel (EBQ) des „Erwachsenen- und Weiterbildungsforum Oberösterreich (EB-Forum)“ durch. 2017 wurde das Intitut vom Land Oberösterreich/Abteilung Soziales beauftragt, ein grundlegendes Konzept für ein Qualitätssiegel für die 24-Stunden-Betreuung zu erarbeiten (Presting/ Hiesmair/ Reder 2018). Ausgehend von den Erfahrungen des IBE beim Konzeptionierungsprozess wird das Thema Qualitätssicherung bei VermittlerInnen von Personenbetreuung in Form von Qualitätssiegeln/ Qualitätszertifikaten im nachfolgenden Beitrag näher betrachtet und kritisch reflektiert.

1.1 24-STUNDEN-BETREUUNG IN ÖSTERREICH

Durch eine Reihe von Gesetzesänderungen bzw. durch die Verabschiedung neuer Gesetze wurde zwischen 2006 und 2008 die sogenannte „24-Stunden-Betreuung“ in Österreich legalisiert. Zwar bestand mit dem Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz unter Einhaltung des Berufsschutzes bereits eine rechtliche Grundlage für die legale Durchführung der 24-Stunden-Betreuung, dennoch wurde bei der Legalisierung nicht auf bestehende gesetzliche Möglichkeiten zurückgegriffen. Vielmehr wurde die bis dahin bestehende Praxis der irregulären Beschäftigung von ausländischen Betreuungskräften in österreichischen Privathaushalten legalisiert und damit weiter fortgeschrieben.

Seit der Legalisierung haben in Österreich tausende Betreuungskräfte, insbesondere aus den östlichen Nachbarländern, in Privathaushalten Betreuungs- und Pflegedienste geleistet. Die jährlichen Zuwachsraten bei der 24-Stunden-Betreuung als auch die Prognosen zeigen, dass die 24-Stunden-Betreuung sich als *„bedeutsames Instrumentarium im Rahmen der Pflege daheim etabliert“* (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2018a, S. 30) hat und auch bei zu Pflegenden und Angehörigen hohe Beliebtheit genießt, da den zu Pflegenden der Verbleib und die Pflege/ Betreuung zu Hause ermöglicht wird.

Die 24-Stunden-Betreuung ist über ein Fördermodell mit gesetzlich festgelegten Kriterien eine staatlich co-finanzierte Pflege-/ Betreuungsdienstleistung, bei der sich das jeweilige Bundesland und der Bund die Deckung der für die Förderung vorgesehenen Mittel – im Verhältnis von 40% (Land) zu 60% (Bund) – aufteilen. Beinahe alle Förderfälle (99,8%) werden von selbständigen PersonenbetreuerInnen betreut, die Mitglied der Wirtschaftskammer sind (Famira-Mühlberger et al. 2017, S. 27-29). Mit Stand 31.12.2018 waren rund 63.000 aktive Berufszweigmitglieder im freien Gewerbe der „selbständigen Personen-betreuung“ in den Wirtschaftskammern Österreich registriert, wobei nicht alle mit aktiver Mitgliedschaft tatsächlich das Gewerbe aktuell ausüben („Reservegewerbeschein-halterInnen“) (WKO 2019, S. 11).

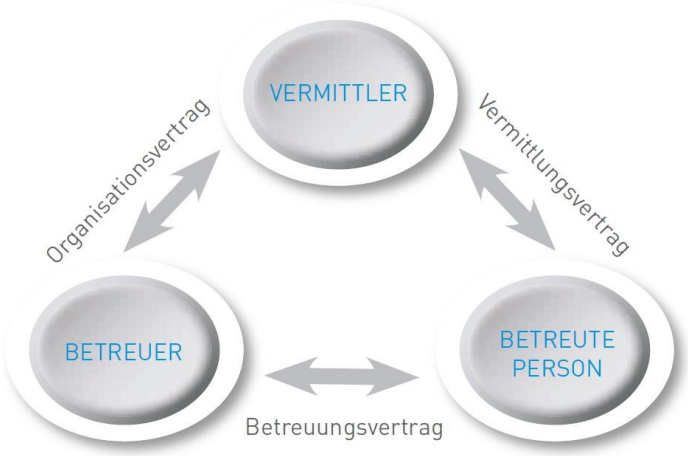
1.2 VERMITTLERINNEN VON PERSONENBETREUERINNEN

Damit die fast gänzlich aus dem Ausland kommenden PersonenbetreuerInnen und die (Angehörigen von) zu Betreuenden zueinanderfinden, hat sich ein Vermittlungsmarkt entwickelt, der diese Aufgabe übernimmt. Seit Juli 2015 mit der Novelle zur Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994) sind die Tätigkeiten von VermittlerInnen im eigenen freien Gewerbe[1] der „Organisation von Personenbetreuung" (§ 161 und 162 GewO 1994) geregelt. Vorher waren diese Tätigkeiten Bestandteil des bestehenden Personenbetreuungsgewerbes.

Auf diese Weise fand die gewerberechtliche Trennung von PersonenbetreuerInnen und VermittlerInnen in der 24-Stunden-Betreuung statt. Neben der bereits bestehenden Verordnung über Standes- und Ausübungsregeln für Leistungen der Personenbetreuung, wurden zur weiteren Verbesserung der Rechtsstellung von KonsumentInnen sowie der Personenbetreuungskräfte selbst, auch für die Organisation von Personenbetreuung Ausübungs- und Standesregeln neu formuliert und festgelegt, welche ab Anfang 2016 gelten (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2018a, S. 34).

Die ab 2016 geltenden Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung regeln die Mindestinhalte von Vermittlungs- und Organisationsverträgen, die die VermittlerInnen mit der zu betreuenden Person bzw. der Personenbetreuerin/ dem Personenbetreuer abschließt. Denn rechtlich entsteht bei der Personenbetreuung folgendes Vertragsdreieck:

Abbildung 1-1: Vertragsdreieck Personenbetreuung



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich o.J., S. 2

[1] Gewerbliche Tätigkeiten, für die die Unternehmerin/ der Unternehmer keinen Befähigungsnachweis erbringen muss, werden „freie Gewerbe" genannt – darunter fallen sowohl Personenbetreuung als auch die Organisation von Personenbetreuung (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort 2018, S. 2 u. 22-23). Allgemeine Voraussetzungen der Gewerbeanmeldung sind zu berücksichtigen.

In den vom Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft verordneten Standes- und Ausübungsregelungen für Leistungen der Organisation von Personenbetreuung wird zur Transparenz hinsichtlich Kosten und festgehalten: Die VermittlerInnen haben in ihrem Geschäftsverkehr auf ihre VermittlerInneneigenschaft hinzuweisen, den Preis der Vermittlungstätigkeit, die Leistungsinhalte der Vermittlung und die pro Leistungsinhalt anführenden Kosten anzugeben. Sowie – sollten Sie bei Preisbeispielen mit der Förderbarkeit der 24-Stunden-Betreuung Werbung machen – die Fördervoraussetzungen angeben. (§3 Abs. 4 der Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung)

Zum zur Vertragsbeziehung zwischen VermittlerInnen und PersonenbetreuerInnen („Organisationsvertrag“) wurde festgelegt:

- Vor Abschluss des Organisationsvertrags mit dem/ der PersonenbetreuerIn haben die VermittlerInnen diese über folgendes aufzuklären: die Notwendigkeit des Vorliegens einer aufrechten Gewerbeberechtigung für das Gewerbe der Personenbetreuung, die gesetzlich zulässigen Tätigkeiten und einzuhaltenden Maßnahmen zur Qualitätssicherung und die sich aus den Standes- und Ausübungsregeln für die Personenbetreuung ergebenen Anforderungen (§4 der Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung).
- Für den schriftlich anzufertigenden und dem/ der PersonenbetreuerIn auszuhändigenden Organisationsvertrag werden Mindestbestandteile festgelegt, z.B. zwischen den beiden Vertragsparteien vereinbarte Leistungen (z.B. Unterstützung bei An- und Abreise), Fälligkeit und Höhe des Preises inkl. der Angabe von Inkassovollmachten der VermittlerInnen für die PersonenbetreuerInnen, Bestimmungen über die Beendigung des Vertragsverhältnisses (§5 der Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung).

Zur Vertragsbeziehung zwischen VermittlerInnen und zu betreuenden Personen („Vermittlungsvertrag“) wird in den Standes- und Ausübungsregeln festgehalten:

- InteressentInnen müssen von den VermittlerInnen über die gesetzlich zulässigen Tätigkeiten und die Pflichten der PersonenbetreuerInnen sowie die von den VermittlerInnen angebotenen Leistungen unter Angabe der Kosten informiert werden (§ 8 der Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung).
- Für den schriftlich anzufertigenden und der betreuungsbedürftigen Person oder einer in ihrem Sinne handelnden Person auszuhändigenden Vermittlungsvertrag werden Mindestbestandteile festgelegt. Diese umfassen z.B. die zwischen den beiden Vertragsparteien vereinbarten Leistungen (z.B. Unterstützung bei An- und Abreise), Fälligkeit und Höhe des Preises inkl. der Angabe von Inkassovollmachten der VermittlerInnen für die PersonenbetreuerInnen, Bestimmungen über die Beendigung des Vertragsverhältnisses (§9 der Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung).

Zuletzt regelt der §7 der Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung, dass vor Abschluss des Vermittlungsvertrags der Betreuungsbedarf und die Betreuungssituation der zu betreuenden Person vor Ort erhoben und dokumentiert werden muss. Dies soll der Prüfung dienen, ob der/ die für den konkreten Fall vorgesehene PersonenbetreuerIn den Betreuungsbedarf decken kann.

Zu Anfang August 2019 verzeichnete das vollständige und aktuelle Online-Firmenverzeichnis für das Gewerbe der „Organisation von Personenbetreuung“ in Österreich des Fachverbands Personenberatung und Personenbetreuung der Wirtschaftskammer Österreich[2] über 860 eingetragene VermittlerInnen innerhalb von Österreich. Der Großteil der Agenturen organisiert sich abseits der großen SozialträgerInnen (z.B. Caritas, Volkshilfe) und besteht aus privaten gewinnorientierten AnbieterInnen, oftmals Einzelunternehmen.

[2] http://www.daheimbetreut.at/de/firmen-a-z

2 QUALITÄTSSICHERUNG VERMITTLERINNEN

2.1 DER WEG ZUM GÜTESIEGEL

Ainberger (2016, S. 6) führt rechtliche Regelungen aus acht Quellen (Gewerbeordnung, Gesetze, Verordnungen) an, die die Qualitätssicherung für so genannte 24-Stunden-Betreuung regeln. Während für das Gewerbe der Personenbetreuung bei einer Reihe von rechtlichen Grundlagen dezidiert von „Qualitätssicherung" die Rede ist, fehlt eine Explikation zu diesem Thema im Sinne von rechtlichen Regelungen – abseits einer allgemeinen Formulierung von Standes- und Ausübungsregeln – beim Gewerbe der Organisation von Personenbetreuung.

In den letzten Jahren wurde immer wieder ein Qualitäts- bzw. Gütesiegel/ Qualitätszertifikat für 24-Stunden-Betreuungskräfte als Maßnahme der Qualitätssicherung diskutiert. So haben die Fachgruppe „Personenberatung und Personenbetreuung" der Wirtschaftskammer Wien Ende 2017 die Einführung eines Gütesiegels für VermittlerInnen angekündigt, um „(…) *den Wildwuchs bei Agenturen einzudämmen, unseriöse Unternehmen aus dem Markt zu verdrängen und Kunden mehr Sicherheit und Transparenz zu bieten.*" (Pozdena 2017, S. 2) Das von den Wirtschaftskammern Wien, Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg ausgearbeitete Konzept sah die Zertifizierung entlang eines für ein Audit entwickelten Fragenkatalogs von einer neutralen Stelle und das Vorliegen eines Qualitätssiegels, um öffentliche Förderungen für die 24-Stunden-Betreuung zu erhalten, vor (Pozdena 2017, S. 2-3).

In Oberösterreich strebte das Land als einer der Kostenträger der 24-Stunden-Betreuung neue Ansätze für die Qualitätssicherung im Bereich 24-Stunden-Betreuung zu entwickeln, um diese in die österreichweite Diskussion zu qualitätsvoller/ -gesicherter Pflegeversorgung einbringen zu können. Aus diesem Grund wurde 2017 das Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung (IBE) vom Land Oberösterreich/ Abteilung Soziales damit beauftragt, einen Entwurf zur Qualitätssicherung bei Leistungen der im Bereich der 24-Stunden-Betreuung tätigen Vermittlungsagenturen in Form eines Qualitätssiegels zu entwickeln und damit die Überprüfung und kontinuierliche Überwachung der Einhaltung definierter Qualitätskriterien beim Handeln von VermittlerInnen zu ermöglichen (Presting/ Hiesmair/ Reder 2018). Es wurde also in den letzten Jahren an mehreren Stellen an der Ausarbeitung einem Qualitätssiegel für Vermittlungsagenturen gearbeitet.

Die Initiative einzelner Wirtschaftskammern wurde – wie auch im Pflegevorsorgebericht 2017 deutlich gemacht wurde – im Kontext einer nachhaltigen Qualitätssteigerung bei Pflege und Betreuung dann auch vom zuständigen Bundesminsterium aufgegriffen: *„Daher wurde von der Frau Bundesministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz der Auftrag zur Schaffung eines österreichweit einheitlichen Qualitätsgütesiegels für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung erteilt. Dieses wird derzeit in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskammer Österreich, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und weiteren Stakeholdern erarbeitet. Das Qualitätsgütesiegel soll ein außenwirksames Zeichen dafür sein, dass die den Vermittlungsagenturen vorgegebenen Qualitätskriterien von den Vermittlungsagenturen selbst und sowohl im Verhältnis zu den Personenbetreuungskräften als auch im Verhältnis zu den betreuten Personen zu erfüllen sind, um so zu einer qualitätsgesicherten, gelingenden und stabilen Betreuungssituation beizutragen.“* (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2018a, S. 34)

2.2 DAS ÖQZ-24

Im März 2019 wurde seitens des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz ein österreichweit einheitliches Qualitätszertifikat („ÖQZ-24“) für Vermittlungsagenturen angekündigt*: „Vermittlungsagenturen können im Rahmen des von einer externen Stelle durchgeführten Zertifizierungsverfahrens unter Beweis stellen, dass sie – über die gesetzlichen Anforderungen hinaus – höhere Qualitätsstandards erfüllen. Ziel des Zertifikates ist es die Situation der betreuungsbedürftigen Menschen und ihrer Familien zu stärken.“* (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz o.J.). Die Kriterien des Qualitätszertifikats werden vom „Verein zur Förderung der Qualität in der Betreuung älterer Menschen“ überprüft, der seit 2013 im Rahmen des „Nationale Qualitätszertifikat für Alten- und Pflegeheime in Österreich (NQZ)“ im Bereich der Qualitätsentwicklung in der Pflege und Betreuung tätig ist. Dass ein fachlich erfahrener und eigenständiger Verein mit dieser Aufgabe betraut wurde, ist zu begrüßen.

Näheres zum Zertifizierungsverfahren für die VermittlerInnen von Personenbetreuung findet sich auf der Webseite des ÖQZ-24: Grundsätzlich sind die Teilnahme an einem Info-Workshop und die Übermittlung von Einreichunterlagen, die vor einem Audit geprüft werden, vorgesehen. Genauso ist ein Besuchstermin bei der Vermittlungsagentur und KlientInnen vorgesehen. Der Bericht wird vor Fertigstellung an die Vermittlungsagentur übermittelt und diese kann ggf. eine beeinspruchende Stellungnahme abgeben. Nach Übermittlung des finalen Berichts wird das Zertifikat durch das Bundesministerium verliehen. (ÖQZ-24 2019a, S. 1-2)

Zentrale inhaltliche Grundlage für das ÖQZ-24 sind die vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz herausgegebenen „Richtlinien für die Vorbereitung und Durchführung der Zertifizierung nach dem Österreichischen Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung (ÖQZ-24)“. Diese halten unter Qualitätsstandards in der Beziehung zwischen VermittlerIn und PersonenbetreuerIn u.a. folgende Punkte fest:

- Aufklärungspflicht über Rechte und Pflichten der PersonenbetreuerIn
- Abklärung bei der Delegierung von Pflegetätigkeiten und medizinischen Tätigkeiten: bei Bedarf die PersonenbetreuerInnen und KundInnen darauf hinzuweisen und bei der Umsetzung geeigneter Maßnahmen zu unterstützen
- Einsetzen für adäquate Rahmenbedingungen der Betreuung (z.B. Unterbringungen), VermittlerIn steht den Beteiligten dahingehend beratend zur Seite
- Erreichbarkeit während der Bürozeiten (mind. 6 Stunden Montag bis Freitag) und bei Bedarf muttersprachliche Ansprechpersonen zur Verfügung
- Dokumentation und Transparenz gegenüber KundInnen und PersonenbetreuerInnen sofern VermittlerInnen sich auch mit der Abwicklung der Abrechnung von PersonenbetreuerInnen betrauen lassen
- Bereitstellung von standardisierten Dokumentationsvorlagen und eines Notfallplanes
- Objektive Unterstützung der PersonenbetreuerInnen bei Unstimmigkeiten (Konfliktmanagement)
- Verpflichtung zur Erstellung eines Organisationsvertrags (bei Bedarf in der Muttersprache) (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz 2019, S. 4-6)

Die unter Qualitätsstandards in der Beziehung zwischen VermittlerIn und betreuungsbedürftiger Person festgehaltenen Punkte umfassen u.a.:

- Verpflichtung zur Pflegeanamnese durch eine in Österreich zur Berufsausübung berechtigte diplomierte Gesundheits-und Krankenpflegekraft
- Überprüfung der Kompetenz und fachlichen Qualifikation der ausgewählten Personenbetreuungskraft (Ausbildung, Praxis, Sprachkenntnisse, soziale Kompetenz)
- Aufklärung über Tätigkeitsbereich der Personenbetreuung sowie Fördermöglichkeiten und Unterstützung beim Ansuchen
- Aufklärung über die Notwendigkeit der Vertragserstellung zwischen der Personenbetreuungskraft und der betreuungsbedürftigen Person (Betreuungsvertrag) und administrative Unterstützung
- Vermittlung ausschließlich von PersonenbetreuerInnen, die die gesetzlich vorgeschriebenen Qualifikationserfordernisse erfüllen
- Organisation der Qualitätssicherung mittels regelmäßigen Hausbesuchen (mind. 1x/ Quartal) durch eine in Österreich zur Berufsausübung berechtigte diplomierte Gesundheits-und Krankenpflegekraft
- Erstellung eines Notfallplanes
- Garantie, innerhalb von drei Tagen eine Ersatzbetreuungsperson beim Ausfall Personenbetreuerin/ des Personenbetreuers zu finden
- Objektive Unterstützung der betreuten Person bzw. deren Angehörigen bei Unstimmigkeiten (Konfliktmanagement)
- Sicherstellung, dass die vereinbarten Anforderungen der betreuten Person an die PersonenbetreuerIn nachweislich abgeklärt und akzeptiert wurden (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz 2019, S. 7-9)

Zwar wurde im Zuge der Diskussion um die Einführung eines Qualitätssiegels auch gefordert, dass ein solches vorliegen muss, damit eine 24-Stunden-Betreuung überhaupt von der öffentlichen Hand gefördert wird (Pozdena 2017, S. 2). Tatsächlich eingeführt wurde das ÖQZ-24 allerdings, um Gewerbetreibenden freiwillig die Möglichkeit zu geben, ihre Fähigkeiten, die Anforderungen dieser Richtlinie zu erfüllen, gegenüber unabhängigen Dritten (Zertifizierungsstelle) nachzuweisen und dafür eine Auszeichnung in Form eines Qualitätszertifikates zu erlangen (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz 2019, S.10).

Auf der Webseite https://oeqz.at/ findet sich (aktuell) kein Kriterienkatalog für das Audit. Eine Reflexion des neuen Qualitätssicherungsansatzes in Form des aktuell vorliegenden Qualitätssiegels für Vermittlungsagenturen kann also primär einmal auf Basis der im Internet zugänglichen „Richtlinien für die Vorbereitung und Durchführung der Zertifizierung nach dem Österreichischen Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung (ÖQZ-24)“ (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz 2019) passieren.

2.3 REFLEXION

Das IBE hat 2017 ein grundlegendes Konzept für ein Qualitätssiegel für die 24-Stunden-Betreuung im Auftrag des Landes Oberösterreich/ Abteilung Soziales erarbeitet (Presting/ Hiesmair/ Reder 2018), im Zuge dessen auch die Möglichkeiten einer Bewertungsplattform für die Tätigkeit von Vermittlungsagenturen durch den IBE-Projektpartner „LIVINGROOM digital solutions GmbH“ reflektiert wurde. Ausgehend von diesen Erfahrungen soll abschließend anhand von drei Punkten reflektiert werden, was das im Frühjahr 2019 vorgestellte ÖQZ-24 zum Diskurs über eine qualitätsvolle/ -gesicherte Pflegeversorgung leisten kann und was nicht:

Transparenz

Der grundsätzliche Anspruch besteht darin, mit einem Qualitätszertifikat „(…) *Kunden mehr Sicherheit und Transparenz zu bieten*“, so Robert Pozdena (2017, S. 2) als Obmann der Fachgruppe Personenberatung und Personenbetreuung in der Wirtschaftskammer Niederösterreich. Grundsätzlich kann dieser Anspruch zum gegenwärtigen Zeitpunkt als nur bedingt umgesetzt erachtet werden.

Auf der Webseite https://oeqz.at/ finden sich (aktuell) kein Kriterienkatalog und keine Informationen, z.B. welche Mindestpunktanzahl dazu führen, dass ein Zertifikat verliehen werden kann. Wie die „Richtlinien für die Vorbereitung und Durchführung der Zertifizierung nach dem Österreichischen Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung (ÖQZ-24)“ im Zertifizierungsprozess konkret heruntergebrochen werden, bleibt somit zunächst unbeantwortet. In diesem Sinne erscheint es aus „KundInnensicht“ – sowohl als Agentur, als auch PflegebedürftigeR bzw. AngehörigeR oder als Betreuungskraft – aber auch für die interessierte Öffentlichkeit generell wichtig, mehr Informationen über Kriterien zu erhalten, um das Qualitätsverständnis der Zertifizierungsstelle tiefergehend nachvollziehen zu können.

Der mit der Einführung des Qualitätssiegels verbundene Anspruch, die Sicherheit und Transparenz für KundInnen zu erhöhen, sollte für die PersonenbetreuerInnen als VertragspartnerInnen der zertifizierten Vermittlungsagenturen bedeuten, dass Informationen zum Qualitätssiegel zumindest in den gängigsten Muttersprachen der Betreuungskräfte auf der ÖQZ-24 Homepage zugänglich sind.

Qualitätsanspruch

Mit der Einführung des ÖQZ-24 sollten die VermittlerInnen beweisen können, „(…) *dass sie – über die gesetzlichen Anforderungen hinaus – höhere Qualitätsstandards erfüllen.“* (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz o.J.) Diese Qualitätsstandards lassen sich aufgrund des z.B. nicht veröffentlichten Kriterienkatalogs nur hinsichtlich der „Richtlinien für die Vorbereitung und Durchführung der Zertifizierung nach dem Österreichischen Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung (ÖQZ-24)“ des Bundesministeriums reflektieren.

Betrachtet man die in den Richtlinien formulierten Kriterien, so zeigt sich zunächst, dass in weiten Teilen die in den jeweiligen rechtlichen Grundlagen geregelten Vorgaben aufgegriffen und präzisiert werden, indem z.B.

- bei der gesetzlich vorgeschriebenen Erreichbarkeit von Vermittlungsagenturen ein Mindeststandard definiert wurde (6 Stunden täglich von Montag bis Freitag)
- oder bei der Erhebung des Pflegebedarfs vor Ort als Qualitätskriterium die Pflege-anamnese durch diplomiertes Gesundheits- und Krankenpflegepersonal festgelegt wurde.

Darüber hinaus werden mögliche Leistungsinhalte des Organisationsvertrags, die in § 5 Abs. 3 und § 9 Abs. 3 der Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung beispielhaft angeführt wurden, durch die Richtlinie als Qualitätskriterien im Rahmen des ÖQZ-24 definiert:

- Rolle als KonfliktmanagerIn und BeraterIn
- Garantie des Ersatzes beim Ausfalls der Personenbetreuerin/ des Personenbetreuers

Positiv zu werten ist, dass im ÖQZ-24-Prozess Qualitätsentwicklung ein Thema ist: Grundsätzlich wird in den, von den VermittlerInnen für das Verfahren bereitzustellenden, Unterlagen auch von einer Darstellung zentraler Organisationsprozesse unter Verwendung eines von ÖQZ-24 entwickelten Formulars „PDCA-Prozessfelder“[3] gesprochen (ÖQZ-24 2019b, S2) Ebenso wird in der Präambel der Richtlinie festgehalten: *„Die hier festgesetzten Qualitätsstandards sind eine Grundvoraussetzung zur Erlangung des Qualitäts-zertifikates. Darüber hinaus ist zur Sicherstellung der Qualität in den Zeiträumen zwischen den Zertifizierungen bzw. Rezertifizierungen die Erfüllung auch weiterer qualitätssichernder und qualitätsentwickelnder Kriterien erforderlich.“* (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz 2019, S. 3)

[3] PDCA (Plan, Do, Check, Act) als Phasen eines „kontinuierlichen Verbesserungsprozesses“.

Nicht zuletzt angesichts dessen, dass das ÖQZ-24 beim Verfassen dieses Beitrags nicht einmal ein halbes Jahr „alt“ ist, gibt es eine Reihe von Entwicklungsmöglichkeiten des Qualitätssiegels. Folgende drei Punkte können hier beispielhaft angeführt werden:

- Eine essentielle Dimension der Qualitätsentwicklung einer (personenbezogenen) Dienstleistung, nämlich der Kompetenz der VermittlerInnen und PersonenbetreuerInnen, wird – soweit ersichtlich – vom ÖQZ-24 nicht adressiert. Hierunter fallen Weiterbildungs-/ Schulungsaktivitäten oder Angebote der Vernetzung oder Psychohygiene für PersonenbetreuerInnen.
- Aus Sicht des IBE sind auch eine systematische Einholung und Reflexion der Zufriedenheit von BetreuerInnen und KundInnen bzw. deren Angehörigen als Indikator der Ergebnisqualität wichtig. Beim ÖQZ werden Befragungsergebnisse dieser Personengruppen allerdings bislang als „optional“ einzureichende Unterlagen gehandhabt, also nicht als zwingend notwendig gesehen (ÖQZ-24 2019b, S. 13).
- Der § 5 Abs. 4 der Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung sieht die Möglichkeit einer „Inkassovollmacht“ vor. Dies wurde bei einem 2018 veröffentlichten VKI-Test von VermittlerInnen hinsichtlich Transparenz, Fairness und Qualität negativ gewertet: *„Fast die Hälfte der 21 getesteten Agenturen verwendet Inkassovollmachten – der Lohn für die Betreuung wird dabei nicht direkt an die Betreuungskraft, sondern an die Agentur gezahlt. Somit sind die Personenbetreuer-innen von ihr abhängig und die Kunden geben dadurch auch die Kontrolle aus der Hand. Agenturen mit Inkassovollmachten in den Verträgen wurden daher abgewertet.“* (Verein für Konsumenteninformation 2018) Dass das Vorliegen einer Inkassovollmacht ähnlich kritisch beim Qualitätszertifikat gesehen wird, ist nicht erkennbar: Als Reaktion auf den VKI-Test wurde vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (2018b) die Zulässigkeit dieser Vereinbarung bei Einhaltung umfassender Aufzeichnungs- und Offenlegungspflichten betont. Das Thema „Inkassovollmachten“ wurde demnach in den Richtlinien, die dem ÖQZ-24 zugrunde liegen, nicht aufgegriffen (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz 2019).

Reflexion auf der Meta-Ebene

Bis die Qualität von Vermittlungsleistungen der 24-Stunden-Betreuung in die politische Agenda aufgenommen wurde, hat es seit der Legalisierung quasi ein Jahrzehnt gebraucht. Was trägt das ÖQZ-24 nun zum Diskurs über eine qualitätsvolle/ -gesicherte Pflegeversorgung bei? Durch die Richtlinie und in Folge durch das ÖQZ-24 werden bestehende rechtliche Vorschriften in Form von Qualitätsstandards konkretisiert bzw. gesetzlich nicht vorgeschriebene Leistungsinhalte des Organisationsvertrags zu Qualitätskriterien erhoben.

Kritisch zur Ausgestaltung des ÖQZ-24 muss angemerkt werden, dass dieses seitens des Bundesministeriums als freiwillige Zertifizierung angeboten wird. Eine Stärkung der staatlichen Verantwortung für eine stärkere Qualitätsorientierung in der 24-Stunden-Betreuung, indem z.B. eine finanzielle Förderung der 24-Stunden-Betreuung auch an das Vorliegen eines Qualitätszertifikats gebunden ist, ist mit der Einführung des ÖQZ-24 unterblieben. In diesem Sinne ermöglicht ein solches Qualitätszertifikat die „Auszeichnung der Guten". Ob dies ausreicht, eine „Marktbereinigung" von unseriösen Unternehmen zu gewährleisten, wie auch als Anspruch an ein Qualitätszertifikat formuliert (z.B. Pozdena 2017, S. 2), wird sich zeigen. Dies hängt u.a. damit zusammen, in wieweit der Qualitätsunterschied zwischen zertifizierten und nichtzertifizierten Vermittlungsagenturen von den KundInnen (Betreute/ Betreuungskräfte) wahrgenommen wird und als Entscheidungskriterium, diese Agentur (nicht) auszusuchen, dient.

Grundsätzlich bleibt auch mit der vom Bundesministerium herausgegebenen Richtlinie sowie mit dem co-finanzierten ÖQZ-24 als freiwilliges Qualitätszertifikat der Kern der vor über zehn Jahre legalisierten „(…) *neuartige*[n] *Verschränkung familialer Pflegelogik und staatlicher Finanzierung* (…)" (Dallinger/ Theobald 2008 in Lindner 2012, 129) unberührt. Weitergedacht stärken Instrumente wie ein Qualitätssiegel die Legitimitätsnarrative der Agenturen, da *„Legalität den Agenturen als zentraler Bezugspunkt für die Herstellung von Legitimität*" (Steiner et al. 2019, S. 12) dient.

In wieweit ein freiwilliges Qualitätszertifikat eine Möglichkeit ist, nicht legitime Praktiken und Problematiken der aktuellen Umsetzung der 24-Stunden-Betreuung zu erkennen bzw. zu benennen und in den Diskurs – auch mit dem für Regulierungen zuständigen Gesetzgeber – zu bringen, bleibt abzuwarten. Ebenso ob es dann in Konsequenz auch von den politischen EntscheidungsträgerInnen den Willen zu höheren Anforderungen oder stärkeren Regulierungen der Vermittlung der 24-Stunden-Betreuung gibt.

Literatur

Ainberger, Wolfgang (2016). Die freien Gewerbe Personenbetreuung und Organisation von Personenbetreuung. Neuregelung durch die Gewerbeordnungsnovelle 2015 BGBl I 2015/81. Online verfügbar unter: https://www.wko.at/branchen/stmk/gewerbe-handwerk/personenberatung-betreuung/Personenbetreuung-und-Org-v-Personenbetreuung-Jaenner-2016.pdf (dl: 08.08.2019)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2018a). Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2017. Wien: Sozialministerium. Online verfügbar unter https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=673 (dl: 07.08.2019)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2018b). VKI-Test 24-Stunden-Betreuung. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/site/Service_Medien/Presse/Presseaussendungen/VKI_Test_24_Stunden_Betreuung (dl: 21.08.2019)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (2019). Richtlinien für die Vorbereitung und Durchführung der Zertifizierung nach dem Österreichischen Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung (ÖQZ-24). Online verfügbar unter: https://oeqz.at/wp-content/uploads/2019/03/BMASGK-Richtlinien_%c3%96QZ_V1_20190305-1.pdf (dl: 12.08.2019)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (o.J.). Das Österreichische Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung (ÖQZ 24). Online verfügbar unter: https://www.sozialministerium.at/site/Ministerium/Guetesiegel/OeQZ_24/ (dl: 12.08.2019)

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (2018): Bundeseinheitliche Liste der freien Gewerbe. Online verfügbar unter: https://www.bmdw.gv.at/Nationale%20Marktstrategien/Gewerbe/Documents/Freie_Gewerbe_BMDW.pdf (dl: 07.08.2019)

Famira-Mühlberger, Ulrike/ Albert, Anna/ Fuchs, Stefan/ Lorenz Christoph (2017). Die Bedeutung der 24-Stunden-Betreuung für die Altenbetreuung in Österreich. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online verfügbar unter: http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=60718&mime_type=application/pdf (dl: 16.01.2018)

GewO (1994). Gewerbeordnung vom 18.03.1994 (BGBl. Nr. 194/1994) mit allen späteren Änderungen einschließlich der Änderungen der Gewerbeordnung vom 28.12.2018, in: BGBl. I Nr. 112/2018

Lindner, Brigitte (2012). Soziale Ungleichheiten in der häuslichen Pflege und Betreuung von älteren Menschen. Diplomarbeit: Wien. Online verfügbar unter: http://othes.univie.ac.at/19788/1/2012-03-29_0140435.pdf (dl: 10.9.2013)

ÖQZ-24 (Österreichisches Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung) (2019a). Ablauf des Zertifizierungsverfahrens. Online verfügbar unter: https://oeqz.at/wp-content/uploads/2019/03/Ablauf_des_Zert_verfahrens_%c3%96QZ_V1_20190307.pdf (dl: 05.09.2019)

ÖQZ-24 (Österreichisches Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung) (2019b). Einzureichende Unterlagen. Online verfügbar unter: https://oeqz.at/wp-content/uploads/2019/03/Einreichunterlagen_%c3%96QZ_V1_20190307.pdf (dl: 10.09.2019)

Pozdena, Robert (2017). Gütesiegel für Vermittlungsagenturen. Qualitätsoffensive der Wirtschaftskammern Wien und Niederösterreich für die selbstständige 24-Stunden-Betreuung. Online verfügbar unter: https://www.patientenanwalt.com/download/Expertenletter/Pflege/Guetesiegel_fuer_Vermittlungsagenturen_Robert_Pozdena_Expertenletter_Pflege.pdf (dl: 06.08.2019)

Presting, Maria/ Hiesmair, Manuela/ Reder, Martina (2018). Qualität in der 24-Stunden-Betreuung. Grundlagenkonzept Qualitätssicherung bei Vermittlungsagenturen. (Nicht veröffentlichter Projektbericht). Linz: IBE.

Steiner, Jennifer/ Prieler, Veronika/ Leiblfinger, Michael/ Benazha, Aranka (2019). Völlig legal!? Rechtliche Rahmung und Legalitätsnarrative in der 24h-Betreuung in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 44 (1), S. 1-19. Online verfügbar unter: https://link.springer.com/article/10.1007/s11614-019-00337-4 (dl: 10.4.2019)

Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation der Personenbetreuung (2015). Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung vom 01.12.2015 (BGBl. II Nr. 397/2015)

WKO (Wirtschaftskammer Österreich) (2019). Personenberatung und Personenbetreuung: Branchendaten. Online verfügbar unter: http://wko.at/statistik/BranchenFV/B_127.pdf (dl: 06.08.2019)