



Stationäre Langzeitpflege
Richtlinien für den Betrieb von stationären Pflegeinstitutionen (Bewilligungsvoraussetzungen)

Die Gesundheitsdirektion,

gestützt auf § 10 Abs. 2 der Verordnung über die ambulante und stationäre Langzeitpflege vom 1. Juni 2004 (BGS 826.113),

erlässt folgende Richtlinien:

1. Richtlinien für stationäre Pflegeinstitutionen mit Angaben über den Betrieb (Deckblatt);
2. Richtlinien für stationäre Pflegeinstitutionen mit allgemeinen Infrastruktur- und Dienstleistungsvoraussetzungen sowie Mindestanforderungen an die Sicherheit (Allgemeine Richtlinien; Formular A);
3. Richtlinien für stationäre Pflegeinstitutionen mit besonderen Infrastruktur- und Dienstleistungsvoraussetzungen für die Demenzbetreuung (Richtlinien für die Betreuung von schwer dementen Menschen; Formular B).
4. Die Richtlinien treten am Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft. Sie ergänzen und spezifizieren die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 10 Langzeitpflegeverordnung für den Betrieb von stationären Pflegeinstitutionen.
5. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt zu veröffentlichen.
6. Mitteilung (mit Beilagen) an:
 - Staatskanzlei
 - Medizinalamt
 - Einwohnergemeinden
 - Institutionen der stationären Langzeitpflege
 - SozialvorsteherInnenkonferenz, Frau Trudy Fux, Präsidentin
 - CURAVIVA, Sekretariat, Postfach 178, 6315 Oberägeri
 - Mitglieder Gesundheitsrat
 - Gesundheitsdirektion (4 Expl.)

GESUNDHEITSDIREKTION
DES KANTONS ZUG

Zug, 29. Juni 2005

Joachim Eder, Regierungsrat

A. Ausgangslage

Am 1. Juni 2004 hat der Regierungsrat die Verordnung über die stationäre und ambulante Langzeitpflege erlassen (Langzeitpflegeverordnung; BGS 826.113). Die §§ 9 - 11 der Langzeitpflegeverordnung regeln folgendes: Unterstellung, Voraussetzungen und Provisorium für Betriebsbewilligungen von stationären Institutionen der Langzeitpflege. Gemäss § 10 Abs. 2 der Verordnung hat die Gesundheitsdirektion zu den Voraussetzungen gemäss Absatz 1 Richtlinien zu erlassen.

Die Gesundheitsdirektion hat die Richtlinien im Laufe des Sommers 2004 entworfen und diese anschliessend mit einer qualifizierten Expertin dieses Fachgebietes beraten. Das Ergebnis bildeten verschiedene Module: Ein Formular (Deckblatt) mit allgemeinen Angaben zum Betrieb sowie zwei weitere Formulare: eines regelt die allgemeinen Infrastruktur- und Dienstleistungsvoraussetzungen für stationäre Pflegeinstitutionen (allgemeine Richtlinien), das zweite enthält die Voraussetzungen für die Betreuung von schwer dementen Menschen.

B. Vernehmlassungsverfahren

B.1 Kreis der Adressaten

Am 25. August 2004 hat die Gesundheitsdirektion die Kantonale Gruppe für Langzeitpflege (KGL), den Vorstand CURAVIVA Sektion Zug (ZIGA) und den Gesundheitsrat des Kantons Zug zu einer Vernehmlassung eingeladen. Nachdem sich per Ende September verschiedene Gemeinderäte gemeldet hatten, welche eine Beteiligung ihrer Gemeinden an der Vernehmlassung wünschten, dehnte die Gesundheitsdirektion den Adressatenkreis des Vernehmlassungsverfahrens am 4. Oktober 2004 auf sämtliche Einwohnergemeinden aus und erstreckte die Vernehmlassungsfrist auf Ende November 2004.

B.2 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Sämtliche Adressaten äusserten sich zu den Richtlinien, die meisten ausführlich. Die Richtlinien wurden von den Vernehmlassungsteilnehmenden dem Grundsatz nach begrüsst, wobei die Meinungen zum Umfang und den einzelnen Kriterien zum Teil kontrovers ausgefallen sind. Augenfällig war dabei die positive Grundhaltung, welche der Gesundheitsrat als Fachgremium und die CURAVIVA als Dachverband der betroffenen Leistungserbringer den Richtlinien entgegen brachten. Teilweise kritisch fielen die Stellungnahmen der Gemeinden aus, wobei hier namentlich das Kriterium "Personalschlüssel" hinterfragt wurde. Diese Haltung wurde vorab mit Ängsten vor finanziellen Mehrbelastungen begründet. Manche Vernehmlassungsteilnehmende wollten die Richtlinien grundsätzlich nicht als eigentliche Zulassungskriterien, sondern bloss im Sinne von Anhaltspunkten, Hinweisen und Richtwerten verstanden haben. Generell deutlich gutgeheissen wurde dagegen die Konzeption der Richtlinien, d.h. deren Unterteilung nach Themengebieten und deren modularer Aufbau.

C. Auswertung und Bereinigung

C.1 Vorgehensweise

Aufgrund der teilweise kontrovers ausgefallenen Stellungnahmen entschied sich die Gesundheitsdirektion am 14. Dezember 2004 zu folgendem Vorgehen:

- In einem ersten Schritt wurden die Auswirkungen der entworfenen (unbereinigten) Richtlinien anhand einer Umfrage bei den Institutionen (durch Selbstdeklaration) evaluiert.
- Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der Gesundheitsdirektion - bestehend aus je einer Vertretung der SozialvorsteherInnenkonferenz (SOVOKO), der gemeindlichen Finanzchefs und der CURAVIVA - überprüfte in einem zweiten Schritt anhand der erzielten Umfrageresultate die vorliegenden Vernehmlassungsergebnisse auf deren substanziellen Gehalt hin und passte die Richtlinien einvernehmlich an (formell und materiell).
- Allfällig nicht ausräumbare Differenzen wurden in einem dritten Schritt anschliessend durch die Gesundheitsdirektion entschieden.
- Die derart bereinigten Richtlinien können anschliessend von der Gesundheitsdirektion in Kraft gesetzt werden.

Am 22. Dezember 2004 eröffnete die Gesundheitsdirektion das Verfahren zur Selbstdeklaration durch die Pflegeinstitutionen. Die Frist lief bis Ende Januar 2005.

C.2 Arbeitsgruppe

Am 1. März 2005 nahm die Arbeitsgruppe, bestehend aus Maya Huber-Schöpfer (Vertreterin CURAVIVA), Marianne Weber (Vertreterin SOVOKO), Roland Berger (Vertreter CURAVIVA), Max Gisler (Vertreter Konferenz der gemeindlichen Finanzchefs), Roman Balli (Gesundheitsdirektion), Karl Widmer (Gesundheitsdirektion) und Jasmine Zehnder (Gesundheitsdirektion, Protokoll) ihre Tätigkeit auf. Nach einer weiteren Sitzung (12. April 2005) schloss die Arbeitsgruppe ihre Überarbeitung mit der Genehmigung des Protokolls und den revidierten Richtlinien am 25. Juni 2005 ab. Fast sämtliche Probleme konnten einvernehmlich bereinigt werden.

D. Erlass der Richtlinien

Der Betrieb eines Pflegeheimes bedarf der Bewilligung der Gesundheitsdirektion (§ 35 Abs. 1 Gesundheitsgesetz [GG]; BGS 821.1). Unter Pflegeheime fallen auch Pflegeabteilungen in Altersheimen, Altersheime mit dezentraler Pflege und Pflegewohnungen. Die Institution muss hinsichtlich Infrastruktur und Dienstleistung so dotiert sein, dass sie die angebotenen Leistungen in einwandfreier Qualität erbringen kann. Dabei ist laut Art. 39 Krankenversicherungsgesetz (KVG; SR 832.10) und § 35 GG namentlich vorausgesetzt, dass:

- die Institution den angebotenen Leistungen entsprechend eingerichtet ist (Infrastruktur-Voraussetzungen),

- über das für eine fachgerechte Versorgung der Patientinnen und Patienten notwendige Personal verfügt,
- die gemäss Gesundheitsgesetz bewilligten gesamtverantwortlichen Fachpersonen für die ärztliche und pflegerische Leitung bezeichnet sind und
- die zu erfüllenden Aufgaben mit den dazugehörigen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klar und umfassend strukturiert sowie patientensicher organisiert sind (Dienstleistungsvoraussetzungen).

§ 10 der Verordnung über die ambulante und stationäre Langzeitpflege (Langzeitpflege VO; BGS 826.113) konkretisiert diese Voraussetzungen weiter. Die Bewilligung wird erteilt, wenn insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllt sind: ein Leitbild und ein Betriebskonzept, eine Leitung mit qualifizierter Ausbildung, ein zahlenmässig auf die Betreuungs- und Pflegebedürfnisse abgestimmtes Personal mit entsprechender beruflicher Qualifikation, die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung, die bauliche Eignung der Liegenschaft inkl. zweckdienlicher Umgebung, eine transparente Taxgestaltung sowie ein Datenschutz- / Datensicherheitskonzept.

Die Richtlinien der Gesundheitsdirektion, wie sie heute nach längerem und aufwändigem Bereinigungsverfahren mit den Betroffenen vorliegen, führen die bestehenden gesetzlichen Regelungen (KVG, GG, Langzeitpflege VO) weiter aus. Sie ergänzen und spezifizieren diese gesetzlichen Vorgaben. Sie stellen eine verbindliche Rahmenvorgabe dar, welche von den Verantwortlichen grundsätzlich zu befolgen ist. Allerdings kommt ihnen kein unmittelbarer Rechtsnormcharakter zu.

Die Richtlinien für stationäre Pflegeinstitutionen sind nicht darauf ausgerichtet, eine Grundlage dafür zu bieten, dass die Gesundheitsdirektion als staatliche Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde direkt an Infrastruktur- und Organisationsentscheiden der Trägerschaften und Führungsverantwortlichen mitwirkt. Sie eröffnen in diesem Sinne diesen Behörden und Dritten auch keine Möglichkeit, die Haftung für ein allfälliges (infrastrukturelles oder betriebliches) Organisationsverschulden an den Staat zu delegieren. Mit anderen Worten ist punkto Infrastruktur und Organisation ein Freiraum gegeben, der mit den Richtlinien gewahrt werden soll.

Die Entscheidung, in gewissen Punkten von den Richtlinien abzuweichen, müssen die Verantwortlichen der zuständigen Institutionen in diesem Sinne unter Berücksichtigung der konkreten Gegebenheiten, d.h. des Angebotes, der individuellen Patienteninteressen und der individuellen Ausbildung und Eignung des verantwortlichen Pflege- und Arztpersonals treffen.

Dabei gilt der Grundsatz: Wer die Richtlinien befolgt, hat im Zweifelsfall seine Massnahmen nicht noch explizit zu rechtfertigen. Wer von den Richtlinien abweicht, muss in jedem Fall eine sachliche Begründung dafür bekannt geben. Fehlt es an dieser sachlichen Be-

gründung, so kann keine gesundheitspolizeiliche Bewilligung erteilt werden bzw. so ist eine Frist zur Nachbesserung anzusetzen bzw. die gesundheitspolizeiliche Bewilligung zu entziehen.

Die Gesundheitsdirektion erlässt gestützt auf § 10 Abs. 2 Langzeitpflegeverordnung folgende Richtlinien, welche je nach Angebot der Institution in qualitativer Hinsicht erfüllt sein müssen.

1. Richtlinien für stationäre Pflegeinstitutionen mit Angaben über den Betrieb (Deckblatt; **Beilage 1**);
2. Richtlinien für stationäre Pflegeinstitutionen mit allgemeinen Infrastruktur- und Dienstleistungsvoraussetzungen sowie Mindestanforderungen an die Sicherheit (Allgemeine Richtlinien; Formular A, **Beilage 2**);
3. Richtlinien für stationäre Pflegeinstitutionen mit besonderen Infrastruktur- und Dienstleistungsvoraussetzungen für die Demenzbetreuung (Richtlinien für die Betreuung von schwer dementen Menschen; Formular B, **Beilage 3**).

Dieser Beschluss ist im Amtsblatt zu veröffentlichen. Die Richtlinien treten am Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.

Die qualitative Steuerung über die Richtlinien erscheint Erfolg versprechend, zumal die involvierten Kreise angemessen einbezogen wurden. Bereits heute besteht zudem eine beachtliche Nachfrage über die Kantonsgrenzen hinaus.

E. Dieser Beschluss hat keine finanzielle Auswirkung auf die Staatsrechnung.

Beilagen 1 - 3
