

Herrn Markus Grübel, MdB
Frau Angelika Graf, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

- vorab per E-Mail -

Eifelstr. 9, 53119 Bonn
Tel.: 0228 / 24 99 93 13
Fax: 0228 / 24 99 93 20
eMail:
klumpp@bagso.de

Bonn, 08.05.2006

Anhörung Föderalismuskommission; Ihr Schreiben vom 7. April 2006

Sehr geehrte Frau Graf,
sehr geehrter Herr Grübel,

wir freuen uns, dass Sie uns mit Schreiben vom 7. April d. J. aufgefordert haben, eine Stellungnahme zur Frage einer Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht auf die Bundesländer abzugeben!

In die Antworten auf die uns zugesandten Fragen (s. Anlage) sind auch die Positionen der Bundesinteressenvertretung der Bewohnerinnen und Bewohner von Altenwohn- und Pflegeeinrichtungen (BIVA) sowie weiterer BAGSO-Mitgliedsverbände eingeflossen.

Mit freundlichen Grüßen

RA Dr. Guido Klumpp
Rechtsreferent

Anlage

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen zur Frage einer Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht auf die Bundesländer

1. *Das Heimrecht enthält Standards für die Qualität der Pflege und Betreuung in Heimen. Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund, dass im Medizinbereich weiterhin bundesweite Qualitätsanforderungen gelten und die Pflegeversicherung ebenfalls in der Hand des Bundes verbleiben wird, die Pläne, das Heimrecht an die Länder zu geben? – 1a. Welche Auswirkungen könnte diese Kompetenzverlagerung aus Ihrer Sicht auf die Pflegeversicherung und den Medizinbereich haben?*

Es leuchtet nicht ein, dass im Bereich der Medizin weiterhin bundeseinheitliche Qualitätsstandards gelten sollen, im Bereich der Pflege hingegen nicht. Die enge Verzahnung des Heimgesetzes mit anderen (Bundes-) Qualitätssicherungsgesetzen erfordert ein bundeseinheitliches Heimgesetz.

Schnittstellenprobleme, die es heute schon zwischen Kranken- und Pflegeversicherung gibt, sind noch schwieriger zu lösen, wenn für den Bereich der stationären Pflege die Länder zuständig sind. Eine spätere gesetzliche Reform zur grundsätzlichen Vermeidung solcher Schnittstellenprobleme müsste außerdem mit allen Ländern koordiniert werden. – Eine bessere Vernetzung von medizinischer und pflegerischer Versorgung ist deshalb so wichtig, weil Pflegebedürftigkeit häufig aus akuten Situationen heraus entsteht.

2. *Wie sehen Sie die Verlagerung des Heimrechts in die Kompetenz der Länder unter dem Gesichtspunkt der Bürokratiendebatte? – 2a. Was bedeutet dies aus Ihrer Sicht insbesondere für überregionale Träger? – 2b. Welche Synergieeffekte können sich aus Ihrer Sicht dadurch ergeben?*

16 unterschiedliche Heimgesetze bedeuten weniger Transparenz, weniger Rechtssicherheit und ein Vielfaches an Bürokratie. Das gilt sowohl für die öffentliche Verwaltung (einschließlich der mit der Qualitätskontrolle betrauten Organe) als auch für überregional agierende Träger, und schließlich auch für die Selbstvertretungen von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern.

Zu Recht hat der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge darauf hingewiesen, dass Unklarheiten bei der Anwendung des Heimgesetzes in der Vergangenheit häufig die Weiterentwicklung neuer Wohnkonzepte gebremst haben.

Eine Verlagerung der Kompetenz auf die Länder würde zudem die Umsetzung der vom BMFSFJ entwickelten „10 Eckpunkte zur Entbürokratisierung im Heimrecht“, die auch Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden haben, enorm erschweren.

In der Folge müssten landesspezifische Aus- und Weiterbildungen für alle am System Beteiligten durchgeführt werden.

Der Bundesgesetzgeber ist aus unserer Sicht am besten in der Lage, die Entbürokratisierung mit einer grundsätzlichen Neugestaltung der Pflege zu verbinden (siehe unten zu 3.).

3. *Das SGB XI ist ein Bundesgesetz mit bundeseinheitlichen Leistungen. Vor kurzem erst wurden die Ländergesetze über die Ausbildung in der Altenpflege durch ein Bundesgesetz, das „Gesetz über die Berufe in der Altenpflege“ abgelöst, welches bundeseinheitliche Qualitätsanforderungen an die Ausbildung der AltenpflegerInnen festlegt. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht an die Länder?*

Die Erfahrungen mit einer bundeseinheitlichen Regelung der Altenpflegeausbildung sind sehr gut. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Notwendigkeit eines bundeseinheitlichen Qualitätsniveaus unterstrichen.

Durch eine Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht wären die Länder vor die praktisch nicht lösbare Aufgabe gestellt, ihre jeweiligen heimgesetzlichen Regelungen widerspruchsfrei mit bundesgesetzlichen Regelungen im Altenpflegegesetz und im SGB XI zu verzahnen.

Vor allem aber sollten die zur Verfügung stehenden Kräfte in die notwendige Reform des Pflegesystems gesteckt werden. Die Neugestaltung des Heim- und Pflegerechts muss den gewandelten Wohn- und Versorgungsbedürfnissen hilfe- und pflegebedürftiger Menschen gerecht werden. Damit verbunden ist eine Aufhebung der strikten Trennung zwischen stationärer und ambulanter Versorgung sowie die Anerkennung und Förderung neuer Wohn-, Pflege- und Betreuungsformen. Qualitätskontrolle und Verbraucherschutz sind dieser neuen Angebotsvielfalt so anzupassen, dass die Rechte der Hilfe- und Pflegebedürftigen gesichert werden. Die vom Runden Tisch Pflege entwickelte Charta bildet dafür eine ausgezeichnete Grundlage. Im Zusammenhang mit den neuen Wohn- und Betreuungsformen steht auch die Notwendigkeit einer Anpassung der Anforderungen in beruflich-fachlicher Hinsicht; dies betrifft neben den Pflegeberufen insbesondere die hauswirtschaftliche, soziale und medizinische Versorgung. Schließlich muss die Reform der Pflegeversicherung auch zur Entbürokratisierung und damit zu einer effektiveren Nutzung der vorhandenen Ressourcen in der Pflege beitragen.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom November 2005 werden unter dem Stichwort „Novellierung des Heimgesetzes“ (Kapitel B. VI. 7.2) entsprechende Reformen in Aussicht gestellt. Durch eine Zuständigkeitsverlagerung läge die Umsetzung dieses wichtigen Reformvorhabens jedoch nicht mehr in der Hand der Koalition.

4. *Was erwarten Sie bei einer Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht auf die Länder z. B. für die Fachkraftquote, die Heimmitwirkung oder die Heimberichterstattung (§ 22 HeimG)?*

Ältere Menschen, die auf stationäre Betreuung angewiesen sind und deshalb in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zu Heimträgern und Heimleitung stehen, sind nicht die Verbrauchergruppe, die selbst bestimmt am Markt Angebote (Qualität und Preis) vergleichen kann. Daher müssen bundeseinheitliche Qualitätsstandards sichergestellt werden.

Notwendige Abstimmungen zwischen den Ländern würden hingegen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu Kompromissen auf kleinstem gemeinsamem Nenner führen. Da die Länder zugleich Kostenträger sind, besteht zudem die Gefahr, dass Qualität künftig unter fiskalischen Gesichtspunkten definiert wird.

Unterschiedliche Regelungen bedeuten weniger Transparenz und damit weniger Verbraucherschutz.

Auch die Partizipationsmöglichkeiten der Heimbewohner/innen (Heimmitwirkungsverordnung) würden durch 16 unterschiedliche Regelungen zumindest deutlich erschwert. Die Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, die vor Ort die Einrichtung und die Arbeit von Heimbeiräten erklären und unterstützen, müssten in Zukunft eine auf das jeweilige Bundesland ausgerichtete Schulung bekommen; der Erfahrungsaustausch über die Ländergrenzen hinweg wäre nur eingeschränkt möglich.

Die Bewohnerinnen und Bewohner von Altenwohn- und Pflegeeinrichtungen sollten (über die BIVA) maßgeblich an der Diskussion über eine Verlagerung der Kompetenz des Heimrechts auf die Länder sollten beteiligt werden, damit auch die Verbraucherseite angemessen zu Wort kommt.

Schließlich würde eine unterschiedliche Regelung der Kontrollaufgaben der Heimaufsicht nach länderspezifischen Besonderheiten die Homogenität der Qualitätsüberprüfungen gefährden. Dies gilt insbesondere für die Heimerichterstattung. Selbst wenn die Länder grundsätzlich an der Berichterstattung festhalten würden, wäre eine Vergleichbarkeit – und damit eine Aussagekraft – nur bei einheitlichen Berichtskriterien gegeben. Es erscheint fraglich, ob sich alle Länder einem solchem Vergleich stellen und die dafür notwendigen Daten zur Verfügung stellen würden.

5. Wie könnte aus Ihrer Sicht der Bundesgesetzgeber mit Rücksicht auf das SGB XI nach einer Verlagerung des Heimrechts auf die Länder künftig auf evtl. Pflegeskandale reagieren?

Pflegeskandale werden durch eine Verlagerung der Zuständigkeit auf die Länder nicht verhindert, wohl aber wird die Möglichkeit genommen, schnell und einheitlich hierauf gesetzgeberisch zu reagieren. Zudem steht zu befürchten, dass sich Bund und Länder den „schwarzen Peter“ hin- und herschieben und auf ihre jeweils fehlende Kompetenz im Bereich des Leistungsrechts (Pflegeversicherungsgesetz = SGB XI) bzw. des Ordnungsrechts (Heimgesetz) verweisen. So wäre der Bund weiterhin zuständig für die Frage, wie viele Beschäftigte erforderlich sind, um eine angemessene Pflege sicherzustellen, die Länder hingegen für die Fachkraftquote. Ein (weiterer) Imageschaden wäre zu befürchten.

Schwerwiegender ist aus unserer Sicht allerdings, dass die Zersplitterung des Heimrechts den Verbraucherschutz erschweren würde (siehe oben zu 4.).

6. Wie schätzen Sie vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen die Chance ein, über Ländergesetze all das festzulegen, was jetzt im Heimgesetz geregelt ist, z. B. bzgl. des Heimvertrags oder der Zusammenarbeitsverpflichtung von MDK und Heimaufsicht?

In jedem Fall dürfte es zu unterschiedlichen gesetzlichen Ausgestaltungen kommen.

Speziell die Regelungen zum Heimvertrag sind, da sie nicht dem Ordnungsrecht zuzuordnen sind, typisches Bundesrecht; eine Verlagerung der Kompetenz auf die Länder

wäre systemwidrig. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Verbraucherzentralen 90 % der von ihnen geprüften Heimverträge als rechtswidrig einstufen, etwa weil die Pflegeleistungen oder die Heimentgelte nicht genau beschrieben werden.

6a. Welche Auswirkungen könnte die Verlegung auf den vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung notwendigen öffentlichen Diskurs der Heimsituation und des Benchmarking haben?

Um Beispiele guter Praxis zu kreieren, braucht es keine Verlagerung von Zuständigkeiten. Modellprojekte sind dafür besser geeignet, weil damit das erreichte Qualitätsniveau nicht gefährdet wird. Bundeseinheitliche Qualitätsstandards schließen ein Benchmarking grundsätzlich nicht aus; denn es kann doch nur um ein Mehr an Qualität gehen – und da stehen bundeseinheitliche Mindeststandards nicht im Weg.

7. Halten Sie das von einigen Fachleuten befürchtete Qualitätsdumping für denkbar?

Der Vorstoß Baden-Württembergs, die bestehende Fachkraftquote von 50 auf 33 % abzusenken, gibt Anlass zur Sorge, dass eine Regelung auf Landesebene auf Kosten des Erreichten geht. Schließlich hat der Medizinische Dienst der Spitzenverbände der Krankenkassen (MDS) bereits 2004 darauf hingewiesen, dass z. B. eine wirksame Dekubitusprophylaxe vom Einsatz qualifizierten Personals abhängt; ähnliches gilt für die Ernährungs- und Flüssigkeitsversorgung von Pflegebedürftigen.

Neben der Fachkraftquote könnte es auch um die Frage der Unterbringung in Einzel- oder Mehrbettzimmern oder um den Baumindeststandard gehen.

Bonn, 8. Mai 2006
gez. RA Dr. Guido Klumpp