

Stellungnahme der Rummelsberger Anstalten der Inneren Mission E.V.

Föderalismusreform: Übertragung der Regelungskompetenz für das Heimrecht an die Länder

Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages gemeinsam mit dem Bundesrat am 2. Juni 2006

Die Rummelsberger Anstalten, ein diakonischer Träger von Einrichtungen und Diensten für ältere, pflegebedürftige und behinderte Menschen, erwarten bei der Übertragung der Zuständigkeit für das Heimrecht auf die Länder positive Effekte für die Versorgungsstrukturen: Abbau von Überregulierung, Sicherung von notwendigen Standards in Pflege und Betreuung, Flexibilisierung von Regelungen zugunsten innovativer Leistungsangebote – ohne Qualitätseinbußen.

Begründung:

Die heimrechtlichen Vorgaben haben durch das gewandelte Verständnis vom Wohnen im Alter und durch die Entwicklung des Sozialrechts mit seinen Bestimmungen zur Qualitätssicherung in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung verloren. Es ist zu erwarten, dass bürokratische Verwerfungen auf Länderebene schneller und effektiver aufgelöst werden können.

1. Strukturelle Anforderungen an Heime: *Bürokratie abbauen*

Den Wegfall der Regelungskompetenz durch den Bund bewerten wir nicht als generelles Risiko, sondern sehen hierin Chancen zur Weiterentwicklung von Angeboten für pflege- und hilfebedürftige Menschen. Im Mittelpunkt aller Bestrebungen muss der Bürokratieabbau stehen. Die Überschneidungen des Heimrechts und des Sozialleistungsrechts könnten auf Länderebene zügig entflochten werden.

Strukturelle Anforderungen an Einrichtungen werden nicht allein vom Heimgesetz, sondern auch von den Leistungsverträgen mit den zuständigen Leistungsträgern aufgestellt. Dies sind im Altenhilfebereich die Rahmen- und Versorgungsverträge für stationäre Pflegeeinrichtungen nach §§ 72ff. SGB XI, im Behindertenbereich die Rahmenverträge und Einzelvereinbarungen nach §§ 75ff. SGB XII.

2. Notwendige Standards sichern – überflüssige Standards abbauen

Eine weitere immer wichtiger werdende Quelle für strukturelle Vorgaben sind die sogenannten *Expertenstandards*, die inzwischen schon für weite Bereiche der Pflege erschienen sind (Dekubitusprophylaxe, Flüssigkeitsversorgung usw.) Es ist damit zu rechnen, dass diese Standards, die als objektive, wissenschaftliche Vorgaben gelten, zukünftig nahezu alle Bereiche der Pflege erfassen.

Wir gehen davon aus, dass die Strukturvorgaben (vor allem die Standards von Struktur- und Prozessqualität), die einerseits zu teuer und andererseits nur wenig Einfluss auf die Ergebnisqualität haben, auf Länderebene schneller und effektiver geändert werden können als das derzeit der Fall ist. Hier liegen Potentiale zum dringend erforderlichen Bürokratieabbau: die tatsächliche Pflegequalität muss das wichtigste Kriterium für angemessene Strukturvorgaben des Heimrechts sein.

3. Heimrecht und SGB XI/XII

Die oben genannten gesetzlichen Rahmenverträge werden schon jetzt auf Landesebene verhandelt. Wenn das Heimgesetz in die Kompetenz der Länder fällt, wäre es naheliegend, sich überlagernde Vorschriften in die Rahmenverträge aufzunehmen und die Beteiligung der Landesbehörden auszudehnen.

Dies hätte gleich mehrere Vorteile:

- Die Inkompatibilitäten zwischen Heimgesetz einerseits und SGB XI/SGB XII andererseits werden beseitigt, da deren Bereinigung trotz mehrfacher Anläufe bis heute nicht gelungen ist.
- Die Diskrepanzen zwischen den heimgesetzlichen Strukturvorgaben und den sozialrechtlichen Leistungsvergütungen werden aufgehoben.
- Die immer weiter ausufernde Debatte zu Abgrenzungen über die Anwendbarkeit des Heimgesetzes auf neue Einrichtungs- und Dienstangebote (z.B. Betreutes Wohnen, Wohngruppen, Hospize etc.) könnte beendet werden: Künftig würde einfach gelten, dass der jeweilige Leistungsträger auch Strukturmindestvorgaben aufstellen und mit dem Leistungserbringer vereinbaren darf. Dies führt nicht zu einem Qualitätsverfall der Pflege, wenn die von Verhandlungen unabhängigen „Expertenstandards“ beachtet werden und die Länder als „Aufsichtsinstanz“ an den Rahmenvertragsverhandlungen fungieren.

Ob es zu einer „Pflege nach Kassenlage“ kommt oder nicht, liegt bereits schon jetzt in der Verantwortung der Leistungsträger vor Ort bzw. im Land (Landesverbände der Pflegekassen, Träger der Sozialhilfe). Denn jetzt schon werden die relevanten Festlegungen zu Umfang, Qualität und Preis der Pflege, Betreuung und Versorgung als Gegenstand in den Pflegesatzverhandlungen bzw. in den Landesrahmenverträgen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern vereinbart.

Das Heimrecht mit seinen verschiedenen Regelungsbereichen hat keinen direkten Einfluss auf die Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen. Fakt ist, dass dominierende Einsparungsbestrebungen der Leistungsträger in Pflegesatzverhandlungen auch ein bundesweit geltendes Heimrecht nicht verhindern konnten und können.

Anmerkung

Das auf einer Inputsteuerung beruhende System der Qualitätssicherung ist veraltet und hält den aktuellen Anforderungen nicht Stand. Während hier noch Struktur- und Prozessqualität bei Prüfungen im Vordergrund stehen, findet die Beurteilung der Ergebnisqualität keine angemessene Berücksichtigung. § 20 HeimG soll das Zusammenspiel von Heimaufsicht und

MDK bei der Durchführung von Qualitätsprüfungen koordinieren. Die Praxis zeigt aber über Jahre hinweg Kompetenzüberschneidungen und einen erheblichen Aufwand für die Betreiber von stationären Einrichtungen, sich auf die unterschiedlichsten Prüfverfahren einzustellen.

Auch die Koordinations- und Zuständigkeitsprobleme zwischen den verschiedenen Prüfinstanzen im Land bzw. vor Ort sind nachhaltig aufeinander abzustimmen. Ziel muss es sein, hemmende Standards abzuschaffen, um flexible und dynamische Strukturen zu entwickeln, die zukunftsweisende und den Bedürfnissen der pflegebedürftigen Menschen angemessene Versorgungskonzepte zu ermöglichen.

4. Zivilrechtliche Beziehungen zwischen Heimträger und Bewohner und Bewohnerinnen

Die Verortung des Heimvertrags und der damit im Zusammenhang stehenden Regelungen im Heimgesetz war von vorneherein systemfremd. Es handelt sich hierbei um Gegenstände des bürgerlichen Rechts mit besonderer Betonung des Verbraucherschutzes. Diese sollten dort geregelt werden, wo sich entsprechende Regelungen auch sonst befinden: Im Bürgerlichen Gesetzbuch und der dazu ergangenen Rechtsprechung.

Das ist nicht zuletzt im Hinblick auf die dort zuletzt erfolgte Zusammenfassung aller Verbraucherschutzvorschriften logisch. Auch durch diese Maßnahme würde eine wesentliche Klarstellung erreicht: Die Anwendbarkeit der Heimvertragsvorschriften würde sich damit nämlich nicht danach richten, ob der Einrichtungsträger als „Heim“ gilt, sondern danach, wie der Vertrag ausgestaltet ist – genauso, wie es auch bei anderen Verbraucherschutzvorschriften erfolgt.

5. Stärkung der Innovation und Öffnung für neue Angebote

Folgen eines Abbaus Innovationen hemmender Regelungen wären

- zusätzliche Ressourcen bei den Leistungserbringern zugunsten der Leistungsnehmer,
- Effizienzsteigerung der Hilfesysteme
- Belebung des Marktes.

Dem pflegebedürftigen Bürger steht dadurch eine erweiterte Auswahl an Dienstleistungen zur Verfügung. Gerade die Abkehr von der Objekt- zur Subjektförderung hat uns gezeigt, dass soziale Unternehmen durchaus in der Lage sind, Angebote individuell und zielgruppenorientiert zu entwickeln. Entscheidend sind die Bedürfnisse und die Bedarfe des pflegebedürftigen Menschen, die es zu befriedigen gilt. So sind neue Formen von Wohnpflegegruppen generell außerhalb des Heimrechts rechtlich anzusiedeln und durch landesspezifische Regelungen zu fördern.

Bundesgesetze können landesspezifische Besonderheiten nicht berücksichtigen. Doch gerade die Berücksichtigung regionaler Lebensbezüge und Lebensumstände ist wichtig, um ansprechende und spezifische Angebote aufzubauen. Fragen der Vernetzung von Hilfeangeboten müssen im Sinne einer verbesserten Versorgungsstruktur regional (kommunale Pflegeplanung) geklärt werden.

Dem hilfesuchenden, pflegebedürftigen Menschen werden mehr Möglichkeiten eröffnet, sich individuelle Hilfen (z.B. im Rahmen seines persönlichen Budgets) selbst zusammenstellen. Damit nimmt er seine Rolle als Souverän

in der Beziehung zwischen Leistungsnehmer und Leistungserbringer ein. Auch eine bedarfsgerechte Anpassung von bisher starren Personalschlüsseln und Fachkraftquoten führt nicht unweigerlich in eine Absenkung von Standards, sondern ermöglicht es, individuelle und am Versorgungsbedarf orientierte Angebote zu entwickeln. Wir sind sicher, dass der Verbraucherschutz auch auf Landesebene darauf achtet und die zu erwartenden Veränderungen kritisch und zum Nutzen für die pflege- und hilfebedürftigen Menschen begleitet.

Rummelsberg, 8. Mai 2006

gez.

Dr. Karl Heinz Bierlein
Vorstandsvorsitzender der Rummelsberger Anstalten
der Inneren Mission E.V.