

## **Erhalt der bundeseinheitlichen Regelungen zum Heimrecht**

### **(Stellungnahme der Volkssolidarität Bundesverband e.V. zur beabsichtigten Kompetenzverlagerung des Heimrechts von der Bundes- und die Länderebene)**

Alte, kranke und pflegebedürftige Menschen benötigen unsere besondere Fürsorge und unseren besonderen Schutz. Dies trifft vor allem auf die Menschen zu, die in Altenwohn- und Pflegeheimen leben.

Das soziale und sozialpolitische Wirken der Volkssolidarität schließt seit vielen Jahren die Pflege als herausragende Aufgabe der Verbandsarbeit ein. Mit einem eigenem Pflegeleitbild, qualitätsorientierten Pflegekonzepten, Qualitätshandbüchern für die verschiedenen pflegerischen Bereiche u. a. stellt sich der Verband im Interesse der zu pflegenden Menschen den Anforderungen an eine zeitgemäße Pflege. Im Bereich der stationären Pflege verfügt die Volkssolidarität gegenwärtig über 46 eigene Einrichtungen mit mehr als 3.000 Bewohnern.

Im Rahmen der beabsichtigten Föderalismusreform erreichten uns aus unseren Landesverbänden Stellungnahmen zur geplanten Verlagerung des Heimrechtes von der Bundes- auf die Landesebenen.

Die übereinstimmenden Aussagen aus den VS-Landesverbänden bringen die Kritik bzw. ablehnende Haltung unseres Verbandes gegenüber dem Vorhaben zum Ausdruck.

#### Situation

Zum Heimrecht gehören derzeit u.a. das Heimgesetz, die Heimpersonalverordnung, die Heimmitwirkungsverordnung, die Heimmindestbauverordnung und die Heimsicherungsverordnung.

Das Heimrecht enthält Minimalstandards der Qualität der Pflege und Betreuung in Heimen, wie z.B. fachliche Eignung des Personals, die Fachkraftquote, Wohnstandards und Verbraucherrechte. Die Ausgestaltung der Minimalstandards ist bereits Ländersache oder wird zwischen den Kostenträgern und Heimträgern auf Länderebene verhandelt (z.B. Versorgungsverträge, Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen). Diese Verhandlungen erfolgen schon jetzt zum größten Teil nach der Kassenlage der überörtlichen und örtlichen Sozialhilfeträger.

Es steht zu befürchten, wenn die Länder selber über die Minimalstandards bestimmen, dass dies noch stärker nach "Kassenlage" erfolgt. Bundeseinheitliche Qualitätsstandards werden - vorwiegend aus Sicht der Sozialhilfeträger - in Frage gestellt, es wird sie irgendwann nicht mehr geben.

#### Abhängigkeit der Pflegequalität

In Zukunft wird gerade auch durch die Zunahme der Altersarmut, die Qualität der Pflege der pflegebedürftigen Menschen, im großen Maß von der Landes- aber auch Bundespolitik abhängig sein. Eine Gleichbehandlung der Bürger in den einzelnen Bundesländern wird es dann auch in der stationären Pflege auf Dauer nicht mehr geben, wie die Ungleichbehandlung von Hartz IV - Empfängern bei dem zumutbaren Wohnraum zeigt (die Entscheidung darüber obliegt den ARGEN in den Ländern und Kommunen).

Das Heimrecht ist auch Verbraucherrecht und Verbraucherschutz und diese sind in ihrer Gesamtheit in der Kompetenz des Bundes, des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Daher steht auch zu befürchten, dass die Bürokratie statt abgebaut noch zu nehmen wird und auch das Kompetenzgerangel der Länder untereinander, innerhalb der Länder sowie mit dem Bund zunehmen wird (vgl. Umweltschutz, Katastrophenschutz, Hochwasserschutz).

### Veränderungen der Zuständigkeiten und deren Auswirkungen

Die Kompetenzverlagerung des Heimrechtes auf die Länderebene bedeutet ein Auseinanderreißen von Zuständigkeiten der Pflegeversicherung, Krankenversicherung und des Heimrechtes sowie des Verbraucherschutzes. Wie sich das auf die Qualität der Heime auswirken wird, ist derzeit nur sehr schwer absehbar, denn dies hängt letztendlich davon ab, wie die Länder mit der neuen Verantwortung zum Schutze ihrer Bürger umgehen.

Die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse für Heimbewohner nach Artikel 72 GG im Bundesgebiet wird in Verzug geraten.

Es ist zu erwarten, dass mit der Verlagerung des Heimrechtes auf die Länder auch das Regelungsfeld der Heimpersonalverordnung auf diese übergeht. Das hätte zur Folge, dass möglicherweise auch die Personalanforderungen in Heimen länderspezifisch geregelt werden und zum Abbau der Mindest-Fachkraftquote führt. Das wiederum hat zur Folge, dass die Heimentgelte nach unten korrigiert werden.

Fraglich ist auch, wie es bei einer Übertragung des Heimrechtes auf die Länder mit der Qualitätssicherung weitergehen soll. Sowohl das Heimgesetz als auch das SGB XI enthalten Vorgaben zur Sicherung der Qualität in Pflege und Betreuung.

Es ist schwer vorstellbar, dass ein Auseinanderreißen der Zuständigkeiten langfristig Qualität sicherstellt, zumal es keine Qualitätsstandards geben kann, die nur auf Länderebene gelten.

Vor dem Hintergrund, dass der MDS in Zusammenarbeit mit den Spitzenverbänden der Pflegekassen bundeseinheitliche Richtlinien für MDK-Qualitätsprüfungen entwickelt hat und diese vom Bundesministerium für Gesundheit genehmigt wurden, ist unerklärlich, warum ausgerechnet das Heimgesetz, Grundlage für die Prüfung der Heimaufsicht nicht bundeseinheitlich geregelt werden soll.

Die Auswirkungen auf die Pflegeversicherung sind noch nicht absehbar. Dennoch kann man wohl damit rechnen, dass der Prüfalltag für die Heime nicht entspannter wird als bisher, da Bundes- und Landesinteressen beim Prüfziel differieren werden.

### Bürokratieentwicklung und deren Folgen

Wenn es in Zukunft 16 verschiedene Heimgesetze und zugehörige Verordnungen geben wird, kann von Bürokratieabbau nicht gesprochen werden.

Die Bürokratie wird durch die Kompetenzverlagerung insgesamt zunehmen. Eventuell werden sogar Staatsverträge zwischen einzelnen Bundesländern notwendig, wenn es z.B. um Heimaufenthalte von Bundesbürgern eines Bundeslandes in einem anderen Bundesland geht.

Natürlich besteht die Möglichkeit auf regionale Besonderheiten bei der Entwicklung des Pflegemarktes (z.B. neue Formen des Wohnens im Alter) schneller und länderspezifisch zu reagieren. Nur ist dies auch nach der bisherigen Gesetzeslage möglich und wird auch getan.

Vor allem überregionale Träger von Hilfeleistungen nach Heimrecht werden sich demnächst dann einer Vielzahl von länderspezifischen Regelungen gegenübersehen, die zu einem deutlichen Mehr an Verwaltungsarbeit bei ihnen führen werden. Überregional tätige Träger haben heute schon das Problem, dass die ausführenden Heimaufsichtsbehörden in den Ländern nach unterschiedlichen Prämissen vorgehen. Was in einem Land problemlos möglich ist, ist in einem anderen Land undenkbar! Das zeigt sich besonders deutlich bei der Genehmigung von Heimverträgen.

Synergieeffekte, außer die die es bereits sowie so schon gibt, werden nicht weiter entstehen. Synergieeffekte gibt es z.B. bereits bei den Verhandlungen zu Rahmenverträgen nach SGB

XI §75 Abs.1 in den Ländern, die dann auf Verhandlungen nach Heimrecht ausgedehnt werden müssten und die Konferenz der Sozialminister. Hier wird aller Wahrscheinlichkeit nichts Neues entstehen.

### Relativierung der neuen Gesetzgebung

Gerade auf Grund der erst neuen Gesetzgebung bei der Ausbildung in der Altenpflege ist es nur sehr schwer nachvollziehbar, warum der Bund die Kompetenz für das Heimrecht auf die einzelnen Bundesländer verlagern möchte. Eine bundeseinheitliche Reform bzw. Weiterentwicklung des Heimrechtes ist aus unserer Sicht sinnvoller und schafft klare Strukturen für eine selbstbestimmte und mündige Entscheidung der Bundesbürger. Eine sinnvolle Abstimmung der einzelnen Gesetze, Verordnungen u.a.m. des Bundes, der Länder und andere Institutionen (z.B. Gewerbeaufsicht, Berufsgenossenschaften) ist der eigentliche Weg zu weniger Bürokratie und mehr Transparenz (siehe Runder Tisch "Pflege").

Eine Altenpflegeausbildung muss natürlich bundeseinheitlich geregelt werden, weil sich niemand vorstellen kann, dass das etwa länderspezifisch Sinn machen würde. Wollen wir 16 verschiedene Herangehensweisen an Altenpflegeausbildung und deren Qualitätsanforderungen?

Es wird doch deutlich, dass man mit der Verlagerung des Heimrechtes an die Länder die bundesweit geltenden Regelungen relativieren (aufweichen) will. Es wird im Zweifelsfall juristisch geklärt werden müssen, welche Regelung Vorrang hat.

### Absenkung der Heimstandards

Bei der Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht auf Länderebene ist eine Ausgestaltung des Heimrechtes nach Kassenlage des jeweiligen Bundeslandes zu erwarten. Das bedeutet u.a. eine Absenkung der fachlichen, baulichen, personellen und sächlichen Heimstandards, wie vereinzelt Vorstöße von Bundesländern gegen die Fachkraftquote bereits jetzt deutlich machen.

Mit Sicherheit wird die Fachkraftquote infolge des bereits jetzt Fehlens einer bundeseinheitlichen Regelung auf den Prüfstand gestellt und noch mehr unterlaufen. Gerade auch im Zusammenhang mit der angeschobenen Diskussion über Entwicklungen im stationären Bereich, beispielsweise über die künftige Finanzierung von Leistungen der Behandlungspflege oder der Anpassung der Pflegestufenentgelte im Heim an die ambulante Pflege ist diese Entwicklung absehbar. Das wird umso schneller verlaufen, je eher eigene Länderverantwortung entsteht und Bundesrecht ablöst.

Gleiches gilt auch für die Heimmitwirkung, weil sicher eine neue Diskussion auf Länderebene zu Mitwirkungsrechten der Heimbewohner entfacht wird. Die jetzt mit § 22 HeimG das Bundesministerium verpflichtende Berichterstattung zur Situation in den Heimen wird damit gänzlich entfallen, da keine einheitlichen Parameter mehr vorliegen.

Da die Länder sich nur zu ihrer landestypischen Heimsituation äußern werden, wird ein Gesamtüberblick bundeseinheitlich nicht mehr vorliegen.

Die Heimaufsicht untersteht in den Ländern dem jeweiligen Sozialministerium. Dieses ist gleichzeitig für das Sozialhilfebudget zuständig, das dann durch die überörtlichen und örtlichen Träger der Sozialhilfe ausgereicht wird. Hier wird es wahrscheinlich zu einem Interessenkonflikt kommen. Eine niedrigere Fachkraftquote führt zu niedrigeren Preisen in der stationären Pflege und somit auch zu Einsparungen bei der Sozialhilfe.

Auch die ständige Diskussion von Zuständigkeiten für die Pflegehilfsmittelausstattung (Pflegeversicherung oder Heimträger), die bereits jetzt oftmals gerichtlich geklärt wird, wird noch stärker in die Diskussion kommen. Die Landespolitik wird noch stärker als die Bundespolitik versuchen, Kosten nur auf die Heimträger abzuwälzen.

### Fazit

Mit der bundeseinheitlichen Regelung zum Heimrecht wurden für alle Bundesländer die gleichen, einheitlichen Anforderungen zur Führung und Betreibung von stationären

Einrichtungen geschaffen. Diese Regelungen bilden die Grundlage für ein bestimmtes, zu erwartendes Qualitätsniveau - einen Mindeststandard - der in allen stationären Einrichtungen der Bundesrepublik umzusetzen ist. Den betroffenen Menschen und ihren Angehörigen geben sie Sicherheit und die Gewähr vergleichbare Voraussetzungen und Bedingungen zu finden. Den Beschäftigten der Einrichtungen geben sie die Möglichkeit, die Pflege und Betreuung in den Einrichtungen auf die stetige Verbesserung der Pflegequalität auszurichten.

Alles was durch den Bundesgesetzgeber im Heimrecht an Rahmenbedingungen und Minimalstandards geregelt worden ist, wird nur sehr langsam durch Länderregelungen ersetzt werden können.

Im Interesse unserer Heimbewohner und ihrer Angehöriger sollte die bestehende bundeseinheitliche Regelung des Heimrechts, die sich insgesamt bewährt hat, erhalten bleiben. Bewährtes sollte nicht ohne Not über Bord geworfen werden.

Berlin, 19. Mai 2006

Dr. Bernd Niederland