

Diakonisches Werk der EKD e.V. Postfach 33 02 20 D-14172 Berlin

An die Mitglieder des Rechtsausschusses
des Deutschen Bundestages

Vorstand Zentren

Bearbeiterin:
Saskia Jung
Telefon (Durchwahl):
(0 30) 8 30 01-353
Fax:
(0 30) 8 30 01-222
E-Mail:
grundsatzfragen@diakonie.de

Berlin, 14. März 2006

Sitzung des Rechtsausschusses am 15.3. TOP 1, Föderalismusreform

Sehr geehrte Frau Abgeordnete, sehr geehrter Herr Abgeordneter,

im Blick auf die morgige Ausschusssitzung wende ich mich mit der Bitte an Sie darauf hinzuwirken, dass negative Auswirkungen der Föderalismusreform – deren Zielsetzung wir dem Grunde nach begrüßen – abgewendet werden.

Das Diakonische Werk setzt sich als Verband der Freien Wohlfahrtspflege für die Belange pflegebedürftiger Menschen und von Menschen mit Behinderungen genauso wie für Strafgefangene und andere Menschen ein, die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind.

Unsere größte Sorge betrifft die anvisierte Übertragung des **Heimrechts** in die Zuständigkeit der Länder. Das Diakonische Werk der EKD unterstützt die in der Fachwelt einheitlich vertretene Position, die konkurrierende Bundeskompetenz für das Heimrecht zu erhalten, um die Standards in Heimen für die Bewohnerinnen und Bewohner zu sichern, Unstimmigkeiten zwischen Heimrecht und dem SGB XI abzubauen sowie eine Zersplitterung zwischen zivilrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Heimrecht zu vermeiden und schließlich eine Aufspaltung zwischen dem Recht für freigemeinnützige und für privatgewerbliche Träger abzuwenden. Ziel ist für uns, die qualitätvolle wertorientierte Arbeit in Heimen zu erhalten.

Weitere Bedenken hegen wir in Bezug auf den **Strafvollzug**. Wie bereits in der Plenumsdebatte von Vertreterinnen und Vertretern fast aller Fraktionen anklang, sind sachliche tragfähige Argumente für die Auflösung der Rechtseinheit zwischen Strafrecht, Strafverfahrens-, Strafvollstreckungs- und Strafvollzugsrecht nicht bekannt. Letztlich geht es darum, ob man bei so erheblichen Grundrechtsbeschränkungen, wie sie der Strafvollzug mit sich bringt, gleiche Haftbedingungen und gleiche Resozialisierungsmöglichkeiten für alle Gefangenen anstrebt, die aufgrund gleicher Strafgesetze verurteilt wurden. Die im Gesetzentwurf anvisierte Regelung überlässt die jeweiligen Standards, das Ausstattungsniveau und die Sicherheit den Ländern. Negative Auswirkungen auf die Verwirklichung des Vollzugsziels der Resozialisierung stehen zu befürchten. Die Auflösung der vorgenannten Rechtseinheit hätte auch gravierende Nachteile für die Rechtsprechung der Bundesgerichte, für systematische Bezugnahmen zum Sozialrecht und für länderübergreifende Verlegungen von Gefangenen. Ein besonderes Augenmerk muss auch auf ein bundeseinheitliches Jugendstrafvollzugsgesetz gelegt werden.

[Ergänzung vom 7. April 2006]

Schließlich sehen wir mit erheblicher Sorge die möglichen Auswirkungen der geplanten Neuregelung von **Art. 84 GG auf die Regelungen zur Integration behinderter Menschen im SGB IX**.

Der geänderte Artikel 84 Abs. 1 GG soll es den Bundesländern erlauben, zu Bundesgesetzen, die sie in eigener Angelegenheit ausführen, vom Bundesrecht abweichende Verfahrensregelungen zu treffen. Ausnahmen von dieser Regelungen soll es nur geben, wenn ein besonderes Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung besteht.

Das SGB IX enthält zahlreiche Vorschriften, die insbesondere im Interesse der Leistungsberechtigten die Zusammenarbeit der einzelnen Rehabilitationsträger effektiver gestalten und zu diesem Zweck auch Verfahrensregelungen treffen (§§ 10, 12, 14, 22 bis 25). Des weiteren enthält das SGB IX mit der Regelung über das Persönliche Budget (§ 17) eine Rechtsgrundlage für ein grundlegendes Gestaltungsmittel bei der Leistungserbringung, zu dessen Umsetzung es weiterer Verfahrensregelungen bedarf (§ 21a). Ähnlich verhält es sich mit der Frühförderung (§ 30). Allen diesen Verfahrensregelungen ist gemeinsam, dass sie aufs Engste mit der Zielsetzung des SGB IX, die Integration behinderter Menschen als trägerübergreifend und interdisziplinär in Angriff zu nehmen, verbunden sind und deren Verwirklichung in der Praxis gewährleisten.

Dieser engen Verknüpfung von materiellrechtlichen Zielen und Verfahrensvorschriften zu deren Verwirklichung wird nur eine bundeseinheitliche Regelung des gesamten Rechtsgebietes gerecht. Von daher sieht das Diakonische Werk der EKD auf dem Gebiet des SGB IX ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlichen Verfahrensregelungen. Sollte sich die beabsichtigte Neuregelung und mit ihr die Ansicht durchsetzen, dass die genannten Regelungen des SGB IX als Verfahrensregelungen ohne jeden materiellrechtlichen Gehalt von den Ländern nach deren Ermessen abweichend geregelt und ausgestaltet werden dürfen, könnte dies in der Zukunft den Zugang zu den Teilhabeleistungen des SGB IX erheblich erschweren.

Deshalb spricht sich das Diakonische Werk der EKD dafür aus, im Zusammenhang mit dem Recht der Integration behinderter Menschen nach SGB IX von der geplanten Ausnahmeregelung in Art. 84 Abs. 1 Satz 3 Gebrauch zu machen und die Kompetenz des Bundes für Verfahrensregelungen beizubehalten. [Ende der Ergänzung vom 7. April 2006]

Im beiliegenden Papier haben wir unsere Position zum Heimrecht detaillierter dargelegt. Weitere Hinweise stellen wir Ihnen gerne zu Verfügung.

Es ist gut nachvollziehbar, dass es im Rahmen der politisch wünschenswerten Neuregelung der föderalen Ordnung erforderlich ist, Einschnitte zu Lasten der Länder an anderer Stelle zu kompensieren. Trotzdem bitte ich Sie eindringlich zu bedenken, dass die mit der hier geplanten Kompensationsregelung unvermeidlich einhergehenden Rechtsunsicherheiten in erster Linie Personen treffen, die ohnehin erhebliche soziale Belastungen zu tragen haben. Aus diesem Grund wäre ich Ihnen sehr verbunden, wenn Sie sich in den kommenden Beratungen für den Verbleib der Gesetzgebungskompetenz für das Heimrecht und den Strafvollzug beim Bund einsetzen und den Befürchtungen im Zusammenhang mit dem Art. 84 GG und dem SGB IX Rechnung tragen würden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Bernd Schlüter

Anlage: Positionspapier Heimrecht

Positionierung des Diakonischen Werkes der EKD zum Erhalt der Bundeskompetenz für das Heimrecht

Das Diakonische Werk der EKD unterstützt die in der Fachwelt einheitlich vertretene Position, die konkurrierende Bundeskompetenz für das Heimrecht zu erhalten. Es hat sich bereits während der Verhandlungen in der Föderalismuskommission 2004 entsprechend positioniert, um sachgerechte Regelungen zugunsten der Bewohner und Bewohnerinnen von Heimen zu erhalten.

Sicherung der Standards in Heimen für die Bewohnerinnen und Bewohner

Das bisherige Heimgesetz mit seinen Verordnungen bietet in manchen Punkten einen Basisstandard für die Ausstattung von Heimen. Bei einem Übergang des Heimrechts in Landeszuständigkeit stünde zu befürchten, dass ein unangemessener Sozialleistungswettbewerb um niedrige Mindeststandards zulasten älterer und behinderter und hilfebedürftiger Menschen entstünde. Dies könnte zu einer spürbaren Absenkung der Qualitätsstandards führen. Besonders kritisch wäre insoweit die Rolle der Länder zu sehen, da sie einerseits als Gesetzgeber über leistungsrechtliche Mindeststandards (zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner) befinden würden, andererseits aber als Sozialhilfeträger ein großes Interesse an möglichst niedrigen Standards und damit vermeintlich einhergehenden niedrigen Kosten hätten. Mindeststandards orientieren sich an einem sozialstaatlichen Modell und an einem Menschenbild, das in Deutschland nicht unterschieden werden kann, da es hinsichtlich der menschlichen Mindestbedürfnisse keine regionale Wertordnung geben darf.

Vermeidung weiterer Unstimmigkeiten zwischen Heimrecht und dem SGB sowie einer Zersplitterung zwischen zivilrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Heimrecht

Das Heimgesetz enthält unter anderem Ordnungsvorschriften, die die Einhaltung des in den Sozialgesetzen geregelten Leistungsrechts gewährleisten. Insofern sollte es weiterhin parallel zu diesen leistungsrechtlichen Regelungen auch auf der Bundesebene mindestens ordnungsrechtliche Rahmenvorschriften geben, die einheitliche Standards für die Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen sichern. Zudem würde die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz allein auf die Länder die bereits bestehenden Inkongruenzen zwischen dem Heimgesetz und den einzelnen Büchern des SGB verstärken, da dann insgesamt 17 (Bund und 16 Länder) Gesetzgeber ihre Normsetzung aufeinander abstimmen müssten. Dass auch die Regelungen zur Entgeltfindung der Heime bundeseinheitlich im SGB XI geregelt sind, verstärkt die Komplexität. Dies bedeutete nicht nur für länderübergreifende Träger insgesamt ein Mehr an Bürokratie, was letztlich die Kosten und die daraus abgeleiteten Entgelte erhöhen würde.

Die Ausgestaltung des für die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner bedeutsamen Rechtsverhältnisses mit dem Heimträger kann sinnvoll nur in aufeinander abgestimmten Regelungen auf Bundes- und Landesebene erfolgen. Sicherlich ist nicht für alle Fragen ein Bundesgesetz das sinnvollste Regelungsinstrument. In jedem Fall aber bedürfen die Ziele des Heimgesetzes und die Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner als gleichrangige Vertragspartner der Heimleitung (s. insbesondere §§ 5 und 10 HeimG) einer bundeseinheitlichen Regelung. Dasselbe gilt auch für die Bestimmungen über die essentiellen Bestandteile und die Durchführung des Heimvertrages. Diese Fragen berühren die Lebensverhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner in grundlegender Weise. Es kann daher keinen Unterschied machen, in welchem Bundesland die oder der Betroffene im Heim lebt. Eine bundeseinheitliche Regelung ist hier auch besser dazu geeignet, die Vorgaben der Sozialgesetzbücher über die Rechtsstellung und die Achtung für die Menschenwürde der Leistungsberechtigten umzusetzen und auszudifferenzieren.

Der neue Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG soll laut Koalitionsarbeitsgruppe „die öffentliche Fürsorge *ohne das Heimrecht*“ lauten. Dies gibt Anlass zur Befürchtung, dass das ordnungsrechtliche Heimrecht

damit vom zivilrechtlichen abgetrennt werden soll. Denn das Heimrecht ist ein Rechtsgebiet, das aus gutem Grund nicht nur den ordnungsrechtlichen Rahmen für Heime vorgibt, sondern auch zivilrechtliche Vorschriften für die besondere Vertragsform des Heimvertrages kennt. Das bisher bekannte Heimgesetz und die dazu erlassenen Verordnungen stützen sich deshalb nicht nur auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Vielmehr stützt sich der Bund hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz für den Heimvertrag (§§ 5-9 Heimgesetz) auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, mit dem ihm die Zuständigkeit für das bürgerliche Recht übertragen worden ist. Das bedeutet, dass die Rechtsgrundlagen für die dem bürgerlichen Recht zuzurechnenden Heimverträge weiterhin vom Bund geregelt werden könnten. Erhebliche Probleme wären dann an der Schnittstelle zwischen Heimvertrag und Heimaufsicht zu befürchten. Bisher ist es nämlich unter anderem Aufgabe der Heimaufsicht, sich mit den Heimverträgen inhaltlich auseinander zu setzen (z.B. § 12 Abs. 1 Satz 3 Nr. 11 HeimG). Diese gesetzgeberische Schnittstelle würde dann nicht mehr in einem Gesetz behandelt werden, sondern 16 Landesgesetze müssten sich auf die Regelungen zum Heimvertrag in einem entsprechenden Bundesgesetz beziehen.

Aufspaltung zwischen dem Recht für freigemeinnützige und für privatgewerbliche Träger

Außerdem besteht die Gefahr des Auseinanderfallens zwischen dem für freigemeinnützige und für privatgewerbliche Träger geltenden Recht.

Ein Teil des bisherigen Heimrechts lässt sich auch als „besonderes Gewerbeordnungsrecht“ bezeichnen. Bereits daran lässt sich ablesen, dass der Bund sich für diesen ordnungsrechtlichen Teil des Gesetzes nicht nur auf die Nummer 7 des Artikel 74 Abs. 1 GG gestützt hat. Vielmehr bietet der sehr weit verstandene Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG eine weitere Kompetenzvorschrift für das Heimrecht. Hier soll das Heimrecht jedoch nicht ausgenommen werden, sondern nur Bereiche wie das Ladenschutzrecht o.ä.. Juristische Auslegung könnte dazu führen, dass der Bund weiterhin für den Bereich der gewerblichen Heime zuständig wäre, während nur die Gesetzgebungszuständigkeit für die Heime in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände (sowie in öffentlicher Trägerschaft) zu den Länder wechseln sollte. Diese Auslegung könnte auf dem Gedanken beruhen, dass dem Heimrecht eine Trennung nach Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege und solchen der gewerblichen Träger in seiner Geschichte nicht unbekannt ist. So fand sich von Anfang an für Heime der freien Wohlfahrtspflege nur die Anzeigepflicht bei der Aufnahme des Heimbetriebs, für gewerbliche Heimträger gab es hingegen eine Genehmigungspflicht. Eine Unterscheidung ist damit denkbar. Festzuhalten ist somit, dass die derzeitige Formulierung für einen neuen Artikel 74 GG große Ungereimtheiten aufweist. Sie bietet die – hypothetische – Gefahr einer Auslegung, die zur Rechtszersplitterung nicht nur zwischen zivilrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Heimrecht, sondern auch zwischen dem Heimordnungsrecht für die freie Wohlfahrtspflege und dem für gewerbliche Betriebe führen würde.

Abschließend möchten wir unterstreichen, dass wir den Novellierungsbedarf des Heimgesetzes, der an anderer Stelle beraten werden sollte, sehen, die Bundeskompetenz jedoch aus den o.g. Gründen unverzichtbar ist.

Dr. Bernd Schlüter
12. Dezember 2005