

Fachpolitische Stellungnahme der BUKO-QS zur geplanten Föderalisierung des Heimgesetzes und Eckpunkte zur Zukunft des Heimrechtes

Gegen eine blinde Föderalisierung des Heimgesetzes - Weg von einer Politik hinter geschlossenen Türen - Für eine sinnvolle Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern und für eine Weiterentwicklung des Heimrechtes im Interesse der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner

Im Koalitionsvertrag wird die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für das Heimrecht auf die Länder gefordert. Dies hat schon vorher die weitgehend hinter geschlossenen Türen arbeitende Föderalismuskommission so bezweckt. Eine öffentliche und fachöffentliche Diskussion hierzu hat nicht stattgefunden. Jetzt ist es höchste Zeit, diese Öffentlichkeit herzustellen. Die vorliegende fachpolitische Stellungnahme soll hierzu einen Beitrag liefern. Die BUKO-QS widersetzt sich damit einer Politik der Intransparenz und fehlenden Fachlichkeit. Sie will die für die Betreuung und Pflege älterer, behinderter und pflegebedürftiger Menschen in Einrichtungen notwendige öffentliche Diskussion herstellen und fördern und dabei die Interessen dieses Personenkreises in den Vordergrund rücken und zum Maßstab des politischen Handelns machen.

Diese Stellungnahme wendet sich ausdrücklich nicht gegen die bestehenden politischen Gestaltungskompetenzen der Länder und der Kommunen auf dem Gebiet der Senioren- und Pflegepolitik. Die Konzentration auf deren wirkungsvolle Ausübung, die seitens der BUKO-QS immer wieder angemahnt worden ist, muss inhaltlichen und politischen Vorrang vor einer Änderung der Gesetzgebungskompetenzen haben.

Zur Ausgangslage:

Mit dem Heimgesetz von 1974 ist erstmals in Europa eine umfassende Regelung der Heimverhältnisse geschaffen worden. Es waren die Bundesländer, die für ein Heimgesetz auf Bundesebene die Initiative geliefert haben. Das Heimgesetz hat unbestritten und mittlerweile breit anerkannt die Grundlagen für eine verbraucherorientierte Politik im Heimbereich geschaffen:

- Mit dem Heimvertrag wurde erstmals ein gesetzliches Regelungsvorbild für die vertraglichen Beziehungen zwischen Heimträger und Heimbewohnerinnen und Heimbewohner hergestellt und damit die Rechtsdurchsetzung erleichtert.
- Mit den Regelungen zur Mitwirkung im Heim wurde eine aktive Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner durch den Heimbeirat gefördert.
- Mit der Sicherung von Darlehen an den Heimträger wurden die finanziellen Interessen der Darlehensgeber gewahrt.
- Mit verschiedenen Vorgaben in der Heimpersonalverordnung und der Heimmindestbauverordnung wurde die Strukturqualität gesichert.

Seit der ersten Fassung des Heimgesetzes ist dieses mittlerweile in drei Novellen verbessert und an neue Anforderungen angepasst worden. Die Reformgeschichte des Heimgesetzes ist im Wesentlichen durch vier Entwicklungen geprägt: eine Ausdifferenzierung des Heimvertragsrechtes, eine Spezifizierung und Ausweitung des Anwendungsbereiches, eine Harmonisierung mit sozialversicherungsrechtlichen Qualitätssicherungsvorgaben sowie eine explizitere Aufnahme fachlicher Qualitätsanforderungen.

Zur Kritik am Heimgesetz:

Das Heimgesetz hat trotz dieser Anpassungen an Bedeutung eingebüsst. Die Dominanz des Sozialleistungsrechtes hat sowohl die heimvertraglichen Vorgaben als auch die der fachlichen Standards in ihrer eigenständigen Bedeutung relativiert. Durch die Erweiterung des Anwendungsbereiches ist auf die vermehrte Vielfalt des Alten- und Behindertenhilfeangebotes reagiert worden. Damit ist ein Weg eingeschlagen worden, den Anwendungsbereich des Heimgesetzes vom engen Heimbegriff zu lösen und auch bei anderen Einrichtungstypen den Schutzbedarf zu erkennen. Andererseits wurde das Betreute Wohnen angesichts eines dort unterstellten geringeren Schutzbedarfes unter bestimmten Voraussetzungen aus der Anwendung des Heimgesetzes herausgenommen.

In den Fachwissenschaften und der Fachpraxis bildet sich die Überzeugung heraus, dass eine Trennung zwischen stationär und ambulant, zwischen Heim und selbst verantworteten Formen von individuellen und kollektiven Häuslichkeiten nicht sinnvoll aufrecht zu erhalten ist. Vom Heimgesetz wird die Etablierung von neuen Wohn-, Pflege- und Betreuungsformen nicht reflektiert. Damit wird das Heimgesetz in seiner bisherigen Konzeption grundsätzlich in Frage gestellt. Das Heimgesetz steht insbesondere neuen Wohn- und Pflegeformen mit seinen typisierenden Reglementierungen im Wege. Dies gilt zum einen für das ordnungsrechtliche Regulierungskonzept und zum anderen hinsichtlich des Heimvertrages, der auf eine Gesamtversorgung und –verantwortung des Heimträgers abstellt.

Hinzu tritt der Vorwurf der Bürokratisierung und der Wirkungslosigkeit. Der Kritik am Heimgesetz unter allgemeinen Entbürokratisierungsgesichtspunkten wurde vom zuständigen Ministerium (BMFSFJ) im Juli 2005 mit den 10 Eckpunkten zur Entbürokratisierung im Heimrecht in einem ersten Schritt Rechnung getragen. Diese Eckpunkte haben auch in den Koalitionsvertrag Eingang gefunden.

Was soll mit der Föderalisierung des Heimgesetzes bewirkt werden?

Die Föderalisierung des Heimgesetzes wird bislang nur unter dem allgemeinen Gesichtspunkt der Verlagerung von verschiedenen Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder diskutiert. Einer der Ausgangspunkte dieser Diskussion war es, zukünftig eine meist nicht an Sachinteressen orientierte Blockadepolitik der Länder im Bundesrat zu vermeiden. Außer Acht gelassen wird dabei die Frage, wie sich die Verlagerung von Kompetenzen auf die schutzwürdigen Interessen der von der jeweiligen Gesetzgebung betroffenen Personen auswirkt.

Welche Probleme können sich bei einer Verlagerung der Gesetzgebungszuständigkeit auf die Länder ergeben?

Abstimmung zwischen Pflegeversicherung und Heimgesetz:

- *Auf dem Gebiet der Qualitätssicherung:* Das Heimgesetz wie das SGB XI (Pflegeversicherung) enthalten Vorgaben für die Qualität der Betreuung und Pflege in Einrichtungen. Es ist schwer vorstellbar, wie sich ein Auseinanderreißen der Zuständigkeiten und eine Verteilung auf Bund und Länder auf die Qualität auswirken sollen. Welche Standards sollen dann gelten? Die des Bundes oder die der Länder?
- *Auf dem Gebiet der Heimmitwirkung:* Der Heimbeirat hat nach dem Heimgesetz Anhörungs- und Informationsrechte im Zusammenhang der Verhandlungen von Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen sowie Vergütungsvereinbarungen nach dem SGB XI und ähnlich nach dem SGB XII. Diese Verbraucherrechte sollten bundeseinheitlich gestaltet bleiben.

Sicherung bundeseinheitlicher Qualitätsstandards und eines bundesweiten Qualitätsdiskurses:

Auch im Medizinsektor gibt es keine Qualität und keine Regeln der ärztlichen Kunst, die nur landesweit Geltung haben. Nichts anderes muss im Pflege- und Betreuungssektor gelten. Eine Differenzierung und Flexibilisierung ist nur in einigen Bereichen der Strukturqualität denkbar, so vor allem bei den baulichen Vorschriften. Allerdings haben die Erfahrungen auf dem Gebiet des sonstigen Bauordnungsrechts in Länderkompetenz gezeigt, dass auch hier eine bundeseinheitliche Gestaltung auf der Grundlage einer Musterbauordnung erforderlich ist.

Vermeidung einer Qualitätsminderung:

Bisher gesicherte Qualitätsstandards werden auf Länderebene zunehmend seitens der Sozialhilfeträger in Frage gestellt. Dies könnte zu einer Standarddefinition unter dem alleinigen Gesichtspunkt der jeweiligen Finanzlage und damit zu einem Qualitätsdumping führen. Die Zuständigkeit für die baulichen Standards könnte – gegebenenfalls unter Beibehaltung einer bundeseinheitlichen Rahmenordnung – auf die Länder verlagert werden. Diese haben bereits jetzt die Zuständigkeit für das Bauordnungsrecht.

Weiterbestehende Bundeskompetenz für die Vorschriften zum Heimvertrag:

Die Vorschriften zum Heimvertrag sind inhaltlich dem Bürgerlichen Recht zuzurechnen. Da der Bundesgesetzgeber hier von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, bleibt die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers auch für den Heimvertrag erhalten.

Vermeidung überflüssiger Bürokratie:

Für die Einrichtungsträger führt eine Zersplitterung des Heimrechts bei unterschiedlicher Heimgesetzgebung von 16 Bundesländern zu erheblich mehr Bürokratie.

Warum Zuständigkeiten verlagern, wenn die Nachteile überwiegen und wenn wichtige Akteure dagegen sind?

Wichtige Akteure im Bereich Pflege und Betreuung haben sich bereits gegen eine Verlagerung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Heimgesetz auf die Länder ausgesprochen. Warum also entgegen besserer Einsicht handeln? Vorrangig müssen die Interessen der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner bleiben, die bisher überhaupt nicht angesprochen und gefragt worden sind. Deren Interessen entspricht es auch, jetzt alle Kraft auf die notwendige Weiterentwicklung des Heimrechtes auf der Ebene des Bundes und der Länder zu verwenden. Die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner haben aller Voraussicht nach überhaupt nichts von einer Kompetenzverlagerung. Viel spricht dafür, dass sich ihre Position verschlechtern wird. Von keiner Seite ist bisher vorgetragen worden, wo und wie sich durch eine Kompetenzverlagerung ihre Position verbessern könnte.

Warum nicht besser die Kraft für die Fortentwicklung des Heimrechtes verwenden?

Die demografische Entwicklung und die Herausbildung neuer Versorgungs- und Wohnformen für ältere, behinderte oder pflegebedürftige Menschen gebietet es, das Heimrecht in Richtung auf ein Recht der Einrichtungen und Dienste weiter zu entwickeln. Die aktuelle Diskussion um die Föderalisierung des Heimrechtes und die anstehende Reform der Pflegeversicherung bieten einen guten Anlass hierfür. Im Folgenden sollen hierzu Ziele und Eckpunkte formuliert werden.

Welche Ziele muss die zukünftige Heimgesetzgebung haben?

Verantwortung der Berufsgruppen:

Die Garantie fachlicher Standards und ihrer Umsetzung liegt im Wesentlichen bei den professionell Verantwortung tragenden Berufsgruppen. Besonders zu nennen sind hier neben der Pflege die Hauswirtschaft, die Soziale Arbeit, die therapeutischen Berufe und die Medizin.

Stärkung des Verbraucherschutzes:

Ein wirksamer Verbraucherschutz muss in besonderer Weise die Abhängigkeit pflegebedürftiger und behinderter Menschen reflektieren. Dabei ist der Schutz der wirtschaftlichen Verhältnisse ein wesentlicher Aspekt.

Flexibilisierung in Hinblick auf neue Betreuungsformen zwischen ambulant und stationär:

Die Entwicklung neuer Betreuungs- und Wohnformen jenseits des klassischen Betreuten Wohnens wurde bisher häufig wegen der strikten Maßgaben des Heimgesetzes erschwert oder verhindert. Hier sind Öffnungen erforderlich, die nicht nur Modellcharakter haben dürfen. Dies ist auch im Koalitionsvertrag und in den 10 Eckpunkten zur Entbürokratisierung im Heimrecht des BMFSFJ als erstrebenswerte Zielsetzung niedergelegt.

Flexibilisierung der Fachkraftquote in Richtung auf bedarfsentsprechenden Personaleinsatz:

Moderne Betreuungskonzepte erfordern den Übergang von der strukturbezogenen Fachkraftquote zu einer bedarfsentsprechenden und assessmentgestützten Ausstattung mit Fachkräften mit je unterschiedlichen Qualifikationen, so neben der Pflege auch Hauswirtschafter/Hauswirtschafterinnen, Heilpädagogen, Soziale Arbeit.

Eckpunkte für eine grundlegende Reform des Heimrechtes:

- 1. Der besondere Schutzbedarf und die Notwendigkeit von Transparenz und Verbraucherschutz in Verträgen über Humandienstleistungen sind generell auf zivilrechtlicher Ebene zu sichern**

Für die Regelung der Dienstleistungsvertragstypen ist der Bundesgesetzgeber zuständig. Der bisher im SGB XI geregelte Pflegevertrag sollte ebenso aufgenommen werden wie Dienstverträge, die auf Dauer angelegt sind und sich auf in ihrer Autonomie eingeschränkte Personen beziehen. Dabei können Kombinationsmöglichkeiten von unterschiedlichen Vertragstypen zugelassen werden, die aber dann jeweils mit spezifischen verbraucherschutzrechtlichen Regelungen zu versehen sind. Auf diese Weise kann der Formenvielfalt von Dienstleistungs- und Einrichtungsangeboten besser Rechnung getragen werden als nach geltendem Recht. Dies gilt sowohl für das Betreute Wohnen als auch für Seniorenresidenzen und Wohngemeinschaften.

- 2. Ältere, pflegebedürftige und behinderte Menschen mit komplexem Hilfebedarf bedürfen einer von Unabhängigkeit geprägten Beratungs- und Unterstützungsinfrastruktur**

Diese ist dann besonders gefragt, wenn ältere, pflegebedürftige und behinderte Menschen einer unübersichtlichen Angebotsstruktur oder auch Anbietern von Dienstleistungen und Einrichtungen mit faktischer Definitionsmacht gegenüberstehen. Eine solche Beratungs- und Unterstützungsinfrastruktur (Case Management) kann nicht Gegenstand ordnungsrechtlicher Regelungen sein. Eine Bundeskompetenz besteht außerhalb des Sozialleistungsrechtes hierfür nicht. In Verknüpfung sozialleistungsrechtlicher und landesrechtlicher Vorschriften wäre eine solche Infrastruktur, die zuletzt in der Diskussion um ein Altenhilfestrukturegesetz gefordert wurde, rechtlich verbindlich zu initiieren.

3. Ein wirksamer Schutz der Interessen und Bedürfnisse pflegebedürftiger und behinderter Menschen setzt einen funktionierenden Markt und eine entwickelte Infrastruktur voraus

Den bisherigen Steuerungskonzepten insbesondere in der vollstationären Pflege, durch Zuschüsse der Länder und Kommunen für eine ausreichende und qualitätsgesicherte pflegerische Infrastruktur Sorge zu tragen, ist sowohl fiskalisch als auch wettbewerbs- und europarechtlich der Boden entzogen. Mittelfristig ist kein einziges Bundesland mehr an einer Objektförderung interessiert. Dies verlangt von den Ländern und Kommunen eine neue Art der Wahrnehmung ihrer Infrastrukturverantwortung. Eine moderierende Steuerung der pflegerischen Infrastruktur durch die Länder und Kommunen kann wie bisher nur auf der landesrechtlichen Ebene geregelt werden.

4. Die ordnungsrechtlichen Vorgaben für Einrichtungen und Dienste auf Bundes- und Landesebene bedürfen der Harmonisierung

Alle Anbieter von Humandienstleistungen und Einrichtungen sind mit zahlreichen ordnungsrechtlichen Regelungen konfrontiert, die in ihrer Ausgestaltung und in ihrer Anwendung nicht immer kompatibel sind. Hier bedarf es sowohl auf der bundes- als auch in besonderer Weise auf der landesrechtlichen Ebene einer Reduzierung der Kontrolldichte, einer Harmonisierung der notwendigen Regelungen und einer an den übergeordneten Zielsetzungen des Schutzes der Heimbewohner orientierten Auslegungs- und Anwendungspraxis. Dafür hat auch der Runde Tisch Pflege plädiert.

5. Zur Sicherung der allgemeinen fachlichen Qualität und der Entwicklung von Qualitätsstandards im multidisziplinären Zusammenwirken bedarf es der Institutionalisierung verbindlicher Qualitätsfestlegungen

Qualitätsfestlegungen müssen Unabhängigkeit, Wissenschaftsbasierung sowie Akzeptanz in der Praxis auszeichnen. Die Festlegung von verbindlichen Qualitätsniveaus geschieht derzeit in Deutschland in einer nicht befriedigenden Art und Weise. Bei den von Professionen formulierten Standards fehlt es an einer gegenseitigen Abstimmung. Die von Aufsichtsbehörden zugrunde gelegten Qualitätsanforderungen entbehren zum Teil eines eindeutigen Professions- und Wissenschaftsbezuges und sind regional in hohem Maße different. Angesichts dieser Situation bedarf es der Institutionalisierung einer systematischen, unabhängigen und wissenschaftsbasierten Entwicklung von praxisorientierten Qualitätsanforderungen in Pflege und Betreuung. Diese würden als verbindliche Referenz Geltung beanspruchen und könnte die sich widersprechenden Qualitätsanforderungen ablösen.

6. Die Verantwortungsbereitschaft von Familien und Bürgerschaftlich Engagierten im Kontext der Pflege ist unverzichtbar

Die Einforderung des Engagements von Familien und Freiwilligen sollte auch rechtlich reflektiert werden. Wird ein tragfähiger Schutz der Interessen und Bedürfnisse von älteren, behinderten oder pflegebedürftigen Menschen in einer Weise garantiert, der den Interessen dieser Personen, ihrer Angehörigen und der für sie freiwillig oder beruflich Tätigen gerecht wird, können ordnungsrechtliche Schutzvorschriften entsprechend zurück genommen werden. Neue Wohn- und Pflegegemeinschaften bemühen sich unter dem Leitbild der geteilten Verantwortung um tragfähige Versorgungskonzepte. Diese neuen Formen bedürfen der Unterstützung, der Würdigung sowie der Förderung, sofern sie einen wirksamen Schutz der Interessen und Bedürfnisse der Bewohner sicherstellen. Allerdings muss verhindert werden, dass unter dem Etikett neuer Wohn- und Pflegeformen sich wenig kontrollierte Angebote und Angebotsstrukturen entwickeln, die Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderungen faktisch schutzlos stellen.

Die vorgestellten Überlegungen sollten im Rahmen einer gesetzgeberischen Gesamtstrategie in ein Einrichtungs- und Dienstegesetz münden. In diesem Gesetz sind die entsprechenden Regelungen auch in Hinblick auf die einschlägigen Sozialleistungsgesetze aufeinander abzustimmen. Gleichzeitig sind die Länder in ihrer Verantwortung für diesen Bereich zu stärken.

Hamburg, den 20. Februar 2006
Bundeskongress zur Qualitätssicherung im Gesundheits- und Pflegewesen e.V.

Dr. Helmut Braun, München
Ute Braun, München
Klaus Ingo Giercke, Köln
Prof. Dr. Gerhard Igl, Kiel/Hamburg
Prof. Dr. Thomas Klie, Freiburg
Prof. Dr. Sabine Kühnert, Bochum/Essen
Prof. Dr. Gerd Naegele, Dortmund/Köln
Prof. Dr. Roland Schmidt, Erfurt/Berlin
Franz J. Stoffer, Köln
Helmut Wallrafen-Dreisow, Mönchengladbach

Informationen zur BUKO-QS unter www.buko-qs.de