



**BUNDESINTERESSENVERTRETUNG UND SELBSTHILFEVERBAND DER BEWOHNERINNEN
UND BEWOHNER VON ALTENWOHN- UND PFLEGE-EINRICHTUNGEN (BIVA) E.V.**
VORGEBIRGSTRASSE 1, 53913 SWISTTAL-HEIMERZHEIM
TEL.: 02254.7045, 2812; FAX: 02254.7046; EMAIL: INFO@BIVA.DE; INTERNET: WWW.BIVA.DE

Antworten zu den Fragen zu einer Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht auf die Bundesländer

zu 1.: Die seit einigen Jahren forciert geführte Diskussion über die Qualität der stationären Betreuung, bei der erfreulicherweise die Interessen und Belange der Bewohnerinnen und Bewohner zunehmend in das Blickfeld gerückt sind, basiert auf den Mindeststandards, die das Heimgesetz und das Pflegeversicherungsgesetz vorgeben. Beides sind Bundesgesetze, die für eine einheitliche und gleichmäßige Qualität der stationären Betreuung im gesamten Bundesgebiet Sorge tragen. Eine Zersplitterung der Qualitätsstandards in 16 Länderregelungen würde zu einem nicht hinnehmbaren Rückschritt in der Qualitätsentwicklung führen.

Vor dem Hintergrund besonders angespannter Kassen in den Ländern ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass Strukturen und Standards in der stationären Betreuung nicht mehr an den Interessen und Bedürfnissen der Bewohnerschaft orientiert, sondern der jeweiligen Kassenlage der Länder angepasst werden. Bisher sind das Heimgesetz und das Pflegeversicherungsgesetz denselben pflegerischen Standards verpflichtet, nämlich „dem allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse“. Über deren Einhaltung wachen Heimaufsicht und Medizinischer Dienst der Krankenversicherung (MDK). Eine unterschiedliche Regelung der Beratungs- und Kontrollaufgaben der Heimaufsicht nach länderspezifischen Besonderheiten gefährdet die Homogenität der Qualitätsüberprüfungen.

Ältere Menschen, die auf stationäre Betreuung angewiesen sind, sind nicht die klassische Verbrauchergruppe, die am Markt selbstbestimmt Angebot, Qualität und Preis vergleichen kann. Sie brauchen die Sicherheit eines verlässlichen rechtlichen Rahmens als Schutz vor Übervorteilung und zur Sicherung ihrer Bedürfnisse, und zwar bundesweit. Daher wurde das Heimgesetz zu Recht als ein **Bewohnerschutzgesetz mit einheitlichen Vorgaben zur Sicherung einer Mindestqualität** ausgestaltet. Diese Mindestqualität konnte bisher unabhängig von fiskalischen Gesichtspunkten definiert werden, da der Bundesgesetzgeber - im Gegensatz zu den Ländern - nicht Kostenträger ist.

Die **enge Verzahnung mit dem Sozialleistungsrecht (SGB XI) und dem Sozialhilferecht (SGB XII)** verlangen nach einer gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes für stationär betreute ältere Menschen. Was dort nach jahrelanger Diskussion mühsam errungen wurde, kann nicht hier außer Acht gelassen werden. Heimbewohner müssen in allen Ländern dieselben Rahmenbedingungen zur Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse vorfinden. Einen Sozialleistungswettbewerb nach unten zu Lasten der stationär betreuten älteren Menschen gilt es mit allen Mitteln zu verhindern.

Zu 1a: Die Mehrzahl der in Heimen lebenden älteren Menschen sind pflegebedürftig. Altenheime haben sich durch die Förderung ambulanter Hilfen mehr und mehr zu

Pflegeheimen entwickelt. Dies wird sich aus den bekannten Gründen in Zukunft noch verstärken. Die medizinische Behandlungspflege nimmt hier einen breiten Raum ein. Sie erfordert einen kostenträchtigen Personalbedarf und einen zunehmenden Aufwand für Hilfsmittel. Beides berührt die Kranken- und Pflegeversicherung und wirkt sich auf deren Budget aus. Da liegt die Versuchung nahe, auf die Notwendigkeit bestimmter Ausgaben nach Art und Umfang Einfluss zu nehmen und die Definition von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Mittelverwendung zu beeinflussen.

Vorgaben für Qualität im Bereich Betreuung und Pflege sind im Heimgesetz wie im Pflegeversicherungsgesetz enthalten. **Auseinandersetzungen über die Frage, welche Anforderungen künftig gelten sollen, die des Bundes (SGB XI) oder die der Länder (HeimG)** wären vorprogrammiert. Solche Auseinandersetzungen in tatsächlicher wie rechtlicher Hinsicht würden auf dem Rücken der betroffenen Heimbewohnerinnen und Heimbewohner ausgetragen. Ihnen bleibt aufgrund ihres Alters keine Zeit, das Ergebnis langwieriger Diskussionen abzuwarten.

Qualitätsstandards für Betreuung und Pflege müssen bundesweit einheitlich gelten. Auch der Medizinbereich kennt keine landesspezifischen Qualitätsmaßstäbe, sondern ausschließlich bundeseinheitliche Standards.

Zu 2.: Eine Übertragung der Zuständigkeiten für das Heimrecht auf die Länder würde zu einer **Ausweitung der Bürokratie** führen, die man derzeit allenthalben versucht einzudämmen. Mit ihr verbunden wäre auch eine Ausweitung des Personalbedarfs, um in 16 Ländern dasselbe Reglement durchzuführen und zu überwachen.

Die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Ländern werden außerdem zu einem Abstimmungsverhalten zwingen, das auf Kompromissen basiert, die erfahrungsgemäß auf kleinstem Nenner liegen werden. Die früheren Koordinationsbemühungen der Länder bei der Altenpflegeausbildung können als Negativbeispiel dienen.

Zu 2a: Überflüssige Bürokratie und Reibungsverluste würden aber nicht nur auf Seiten der öffentlichen Verwaltung entstehen. Auch auf Seiten der **Träger** und ihrer Verbände ist mit einem Mehr an Verwaltungsaufwand zu rechnen, wenn 16 länderspezifische Regelungen zum Heimrecht beachtet werden müssten. Ein Großteil der Heimträger – wohlfahrtsverbandliche wie private - bietet seine Leistungen über Ländergrenzen hinweg an. Der Trend der Konzernbildung auf Trägerseite wird sich künftig noch verstärken. Ein und derselbe Sachverhalt müsste dann auf 16 verschiedene Regelwerke abgestimmt werden. Planungssicherheit ginge verloren. Der Pflegemarkt, der bekanntlich ein Zukunftsmarkt ist, würde behindert, wenn sich Träger bei Investitionsvorhaben mit unterschiedlichen Heimrechten auseinandersetzen müssten.

Auch auf Seiten der **Kostenträger** wäre ein bürokratischer Mehraufwand unvermeidlich. Man wäre gezwungen, bei ein und demselben Thema 16 verschiedene Besonderheiten in der Umsetzung zu berücksichtigen. Die Bemühungen um Bürokratieabbau wären damit konterkariert.

Aber auch die Kommunikation der **Heimbewohnerinnen und Heimbewohner** sowie deren Heimbeiräte/ Heimfürsprecher und ihrer Interessenverbände würde erschwert, wenn nicht sogar behindert. Der gesetzliche Beratungs-, Informations- und Schulungsanspruch wird – wie die Praxis zeigt – bereits heute von Seiten der Länder kaum ernst genommen und umgesetzt. Ohne die Förderung des Bundes würden die Verbraucherrechte im Bereich der Mitwirkung und Anhörung ignoriert. Die Gefahr des Rückfalls in Entrechtung ist unübersehbar. Beratungs-, Informations- und Mitwirkungsrechte des Heimbeirats oder ersetzender Ersatzgremien müssen unbedingt bundeseinheitlich gestaltet bleiben.

Zu 2b: **Synergieeffekte** sind nicht erkennbar.

Zu 3: Die Gefahren, die mit einer Zersplitterung der Verantwortlichkeiten im Bereich der Ordnungspolitik verbunden sind, haben sich in der Vergangenheit sehr deutlich bei der **Altenpflegeausbildung** gezeigt. Diese Zersplitterung wurde durch eine bundeseinheitliche Regelung der Altenpflegeausbildung durch das Altenpflegegesetz überwunden. Die **Notwendigkeit eines bundeseinheitlichen Qualitätsniveaus wurde vom Bundesverfassungsgericht unterstrichen**. Die Aussagen der obersten Verfassungshüterin gelten auch für das Heimrecht.

Zu 4.: Als das Heimgesetz auf Initiative der Länder 1974 entstand, war es für alle Beteiligten selbstverständlich, dass im Interesse des Verbraucherschutzes bundeseinheitliche Regelungen erforderlich waren. Dies war auch noch unangefochtenes Bekenntnis der Länder, als 2002 die umfassenden Novellierungen von Heimgesetz und Heimmitwirkungsverordnung anstanden. Auch derzeit haben sich die Ländervertreter nach hier vorliegenden Informationen dafür ausgesprochen, die Gesetzkompetenz für das Heimrecht beim Bund zu belassen. Dies spricht für die Praktikabilität der seit mehr als 30 Jahren eingespielten Regelung.

Die Diskussion um das Thema „**Fachkraftquote**“ wurde bisher fast ausschließlich unter finanziellen Gesichtspunkten und kaum unter fachlichen Erwägungen geführt. Hinter der Diskussion um die Verlagerung des Heimrechts vom Bund auf die Länder stehen erkennbar finanzielle Erwägungen. Es wird daher die logische Folge sein, dass man hier Einsparpotenziale sieht mit der Folge, dass der Qualitätsstandard „Fachkraftquote“ zur Disposition der Länder gestellt wird.

Unter Fachleuten ist man sich allerdings einig, dass die bisher ausschließlich strukturbezogene Fachkraft von einer bedarfsadäquaten Fachkraft mit begleitender zusätzlicher Unterstützung abgelöst ist. Dies ist im Interesse einheitlicher Vorgaben bundeseinheitlich zu regeln und ist nicht von einer Zuständigkeitsverlagerung abhängig.

Mit der jüngsten Novellierung des Heimgesetzes und der **Heimmitwirkungsverordnung** im Jahre 2002 wurden die Rechte der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner gestärkt, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten verbessert und ihre Mitwirkungsrechte erweitert. Hierfür wurden verschiedene Instrumente festgelegt, u.a. die Unterstützung durch einen Angehörigen- oder Betreuerbeirat oder gemischten Beirat, die Ausdehnung des passiven Wahlrechts auf Externe, den Anspruch auf Beratung durch Heimaufsicht und Heimträger, den Anspruch auf Unterstützung durch sach- und fachkundige Berater und auf regelmäßige Schulung, der Anspruch auf Erstattung der Kosten externer Hilfen, die Bewohnerversammlung als Diskussions- und Informationsforum, die Erweiterung der Mitwirkungsrechte auf Maßnahmen zur Qualitätsförderung und die Erweiterung der Mitwirkungsrechte auf die Leistungs-, Qualitäts- und Vergütungsvereinbarungen sowie Prüfvereinbarungen.

Die Durchsetzung dieser Rechte war seinerzeit nur gegen zum Teil erheblichen Widerstand von Seiten der Träger möglich. Die Förderung und Überwachung der Einhaltung dieser Rechte obliegt der Heimaufsicht. Dieser Pflicht ist sie bisher kaum nennenswert nachgekommen, allenfalls punktuell, jedenfalls nicht regelmäßig und systematisch. Gründe hierfür liegen vor allem in der fehlenden Sensibilität für die Belange der Bewohnerschaft und in den nicht bereit gestellten personellen und finanziellen Ressourcen. Soweit einige wenige Länder hier Initiativen ergriffen haben, waren diese Folgen einer modellhaften Förderung durch den Bund.

Es ist kein Anzeichen ersichtlich, dass diese Defizite nach einer Verlagerung des Heimrechts

auf die Länder aufgehoben werden. Im Gegenteil: Es ist zu befürchten, dass die Errungenschaften auf dem Gebiet der Mitwirkung verloren gehen, indem – wie bereits diskutiert wird – der Schulungsanspruch des Heimbeirats entfallen soll, um Kosten zu sparen. Dabei wird übersehen, welche Ressourcen in einer aktiven Heimbeiratsarbeit sowohl in Bezug auf Qualitätsverbesserung als auch in Bezug auf selbständige und selbstbestimmte Lebensführung stecken. Ein Abbau von Mitwirkungsrechten würde einen Rückfall in überwunden geglaubte Über- und Unterordnung bedeuten und würde den Forderungen und Empfehlungen des „Runden Tisches Pflege“ sowie der „Charta der Rechte der hilfe- und pflegebedürftigen Menschen“ diametral entgegen stehen.

Auch in Bezug auf die **Heimberichterstattung** würden mangels bundeseinheitlicher Qualitätsvorgaben die Erkenntnisse aus diesen Berichten für die Verbraucherinnen und Verbraucher wenig erhellend sein. Vergleiche und Standortbestimmungen wären erschwert.

Zu 5.: Unbestritten ist, dass das Heimrecht programmatisch weiter zu entwickeln ist, um den Menschen in den Heimen und ihren Angehörigen qualitätsorientierte Rechtssicherheit von Nord nach Süd und von Ost nach West zu geben. **Pflegeskandale** werden durch eine Verlagerung der Zuständigkeit auf die Länder nicht verhindert, denn das hat die Vergangenheit gezeigt: Jeder Pflegeskandal bedeutet ein Versagen der in Länderhoheit liegenden Heimaufsicht.

Mit der Beibehaltung der Zuständigkeit beim Bund bleibt aber die Möglichkeit bestehen, schnell und bundeseinheitlich gesetzgeberisch auf Regelungslücken zu reagieren.

Zu 6.: Es ist aus rechtsdogmatischer Sicht nicht vorstellbar, den **Heimvertrag** als Vertrag sui generis aus der Bundeszuständigkeit in die Länderzuständigkeit zu verlagern. Rechtssystematisch wäre er in das Bürgerliche Gesetzbuch aufzunehmen.

Eine Verlagerung auch der privat-rechtlichen Komponenten des Heimgesetzes auf die Länder würde zu einer Zersplitterung der derzeitigen Einheit bei den vertraglichen Mindeststandards führen. Der Einfluss der Heimträger auf politische Entscheidungsträger in Parlamenten und Verwaltung ist unübersehbar. Sie beklagen die aus ihrer Sicht „unpraktikablen“ Vorgaben zur Transparenz der Vertragsabreden, vor allem in Bezug auf das Verfahren bei Vertragsabschluss als auch in Bezug auf das Verfahren bei Leistungs- und Entgeltveränderungen nach Vertragsabschluss. Es ist somit vorprogrammiert, dass – je nach politischer Couleur des jeweiligen Landes – durch den Einfluss der verschiedenen Interessenrichtungen auf Seiten der Träger und ihrer Verbände unterschiedliche Mindestvorgaben für den Heimvertrag entstehen. Es wird dann das Schicksal einer jeden Bewohnerin und eines jeden Bewohners sein, je nachdem in welchem Land sein Heim steht, ob sie/er enge oder weite Rechte als Verbraucher genießt.

Dies wird auch Auswirkungen auf Art und Umfang der Mitwirkung haben, denn die Mitwirkung des Heimbeirats oder sonstiger Vertretungsorgane erstreckt sich im Wesentlichen auf die Mitsprache bei der Regelung der privat-rechtlichen Beziehungen.

Negative Auswirkungen auf die **Zusammenarbeitsverpflichtung von MDK und Heimaufsicht** können dadurch entstehen, dass die Länder diese Zusammenarbeit nicht oder nicht in dem gewünschten Maß gesetzlich und personell fördern. Der MDK als bundeszentral gesteuerte Institution sähe sich dann mit 16 unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit konfrontiert, was mit Sicherheit zu Reibungsverlusten und Rechtsunsicherheit führen würde.

Zu 6a: Ein öffentlicher Diskurs der Heimsituation und Leistungsvergleiche in Form von Benchmarking sind nur dann sinnvoll und effizient, wenn sie von einer vergleichbaren Basis aus geführt werden und wenn die dafür eingesetzten Instrumente identisch sind. Die

Verlagerung der Zuständigkeit des Bundes für die Mindestrahmenbedingungen auf die Länder würde aber gerade solche notwendigen einheitlichen Messlatten beseitigen.

Die Auswirkungen von länderspezifischen Qualitätsunterschieden in den verschiedenen Bereichen wie z.B. Erziehung/Ausbildung, Umwelt, Kultur haben überdeutlich gezeigt, wo die Schwächen des Föderalismus liegen, wenn es darum geht, diesen **öffentlichen Diskurs** und dieses **Benchmarking** mit dem Ziel einer Qualitätsverbesserung zu betreiben.

Das Heimgesetz muss – selbstverständlich – immer wieder auf den Prüfstand gestellt werden, um z.B. die Entwicklung neuer Wohnformen nicht zu behindern und um mit der Dynamik, der gesellschaftliche Veränderungen – auch in Bezug auf das Verständnis von stationärer Betreuung und Pflege - unterliegen, Schritt zu halten. Dies gilt vor allem für die Definition fachlicher Standards in allen Bereichen, die den Heimaltag berühren, und deren Umsetzung durch die verschiedenen Akteure.

Diese Diskussion ist bundesweit zu führen und muss zu bundeseinheitlichen Mindestrahmenbedingungen führen. Anders ist Verbraucherschutz nicht denkbar. Und anders ist ein Sozialtourismus nicht zu vermeiden.

Zu 7.: Ja: Es bedarf gerade im Rahmen einer Gesetzgebung, die den Rahmen für staatliches Handeln in einem eng umgrenzten Gebiet wie dem Heimrecht setzt, keiner Vielfalt, um regionalen Besonderheiten angemessen Rechnung zu tragen. Es reicht vielmehr, wenn – wie bisher – die Länder auf der Basis bundeseinheitlicher Standards mit Hilfe ihrer Verwaltung unter Berücksichtigung der länderspezifischen Gegebenheiten diese Standards umsetzen. Nur so kann **Qualitätsdumping** zulasten der Bewohnerinnen und Bewohner verhindert werden.

Wie groß die Versuchung war, aus Kostengründen Qualitätsdumping zu betreiben, zeigt ein Negativbeispiel aus der jüngsten Vergangenheit: Forderung nach Schaffung von Zweibettzimmern zur Betreuung von sozialhilfeabhängigen Bewohnerinnen und Bewohnern in Bayern.

Qualitätsdumping dagegen kann nur vermieden werden, wenn Qualität unabhängig von fiskalischen Erwägungen definiert wird. Diese notwendige Trennschärfe wird verwischt, wenn die Länder, die gleichzeitig Kostenträger sind, Qualität, die Sie finanzieren müssen, selbst definieren sollen.

Wenn es um die Finanzierung der Kosten der stationären Betreuung geht, wäre es angesagt, über die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern zu diskutieren, anstatt die Gesetzeskompetenz des Bundes in Frage zu stellen.

Fazit:

Mit der Föderalismusreform sollen Entscheidungsblockaden zwischen Bundestag und Bundesrat abgebaut sowie politische Prozesse vereinfacht und beschleunigt werden. Die Folge darf aber nicht sein, dass im Wettbewerb der Länder Standards abgesenkt werden und „Sozialdumping“ betrieben wird. Es darf auch nicht sein, dass der einheitliche Wirtschaftsraum in Deutschland im Bereich der Altenhilfe durch unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen beschädigt wird. Und es darf vor allem nicht sein, dass die in einem mühevollen 30-jährigen Kampf errungenen Verbraucherrechte auf's Spiel gesetzt werden. Länder und Kommunen haben in der Vergangenheit bereits ihre Gestaltungskompetenzen auf dem Gebiet des Heim- und Pflegewesens nicht wirkungsvoll und flächendeckend wahrgenommen. Eine bloße Verlagerung von

Gesetzgebungskompetenzen wird daran nichts ändern. Man sollte nicht um eines schnellen politischen Erfolges willen die Augen vor den Folgen einer „Reform“ verschließen, die diesen Namen nicht verdient.