



Verlagerung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Heimrecht auf die Länder

Beantwortung des mit Schreiben vom 07.04.2006 übersandten Fragebogens von Frau Angelika Graf, MdB und Herrn Markus Grübel, MdB

1. Das Heimrecht enthält Standards für die Qualität der Pflege und Betreuung in Heimen. Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund, das im Medizinbereich weiterhin bundesweite Qualitätsanforderungen gelten und die Pflegeversicherung ebenfalls in der Hand des Bundes verbleiben wird, die Pläne, das Heimrecht an die Länder zu geben?

Der Gesetzgeber leitet in der amtlichen Begründung zum derzeit geltenden Heimgesetz seine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1, Nr. 7 u. 11 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG ab. Nach Art. 72 Abs. 2 GG ist der Bund für die Gesetzgebung zuständig, wenn es um die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bzw. um die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse geht. Mindestanforderungen der Qualität in Heimen, grundlegende heimvertragliche Regelungen und Beteiligungsrechte der Heimbewohner/innen müssen aus Gründen des Verbraucherschutzes nach wie vor bundeseinheitlich geregelt sein; insoweit trägt die Begründung zum derzeit geltenden Heimgesetz weiterhin.

- 1a. Welche Auswirkungen könnte diese Kompetenzverlagerung aus Ihrer Sicht auf die Pflegeversicherung und den Medizinbereich haben?

Zwischen dem Heimgesetz und dem SGB XI gibt es zahlreiche Schnittstellen. Aus gutem Grund erfolgte die letzte Novellierung des HeimG zeitgleich mit einer Novellierung des Pflegeversicherungsgesetzes in Gestalt des PQsG. Während die Novellierung des HeimG zivilrechtlich auf die Verbesserung der Rechtsstellung aller Bewohner und eine stärkere Transparenz der Heimverträge abstellte, zielte das PQsG leistungsrechtlich auf eine Verbesserung der Qualität und eine Stärkung des Verbraucherschutzes. HeimG und SGB XI ergänzen sich in vielen Punkten. Daher müsste das HeimG bei einer Übertragung in die Länderzuständigkeit an vielen Stellen mit dem bundesrechtlich verankerten SGB XI harmonisiert werden. Dies betrifft vor allem die Bereiche Qualitätssicherung und Vergütungsregelungen. So sollen Heimaufsicht und der Medizinische Dienst der Krankenversicherung bei der Zulassung und Überprüfung der Heime (§ 114 SGB XI, § 15 HeimG) zusammenarbeiten, um sich gegenseitig zu informieren und zu beraten (§ 117 SGB XI, § 20 HeimG). Ausdrückliches Ziel dieser Zusammenarbeit ist es, Doppelprüfungen zu vermeiden. Enge Berührungspunkte zwischen SGB XI und HeimG gibt es auch im Bereich des Vergütungsrechts. So werden nach § 84ff. SGB XI nicht nur Vergütungen für den Entgeltbestandteil pflegerischer Leistungen, sondern auch Entgeltbestandteile für Unterkunft und Verpflegung zwischen Heimträgern und Verbänden der Pflegekassen verhandelt. Zu den einzureichenden Unterlagen bei Pflegesatzverhandlungen zählt auch die schriftliche Stellungnahme des Heimbeirats oder Heimfürsprechers nach § 7 Abs. 4 HeimG (§ 85 Abs. 3 SGB XI).

Gleichzeitig bedarf es noch der Harmonisierung von einander widersprechenden Vorschriften im HeimG und im SGB XI, wie etwa zu den Ankündigungsfristen bei Entgelterhöhungen und zum Ende der Zahlungsfrist der Entgelte für Unterkunft und Verpflegung sowie der gesondert berechenbaren Investitionskosten nach dem Tod des Heimbewohners/ der Heimbewohnerin.

Nicht nur das SGB XI, sondern auch Regelungen des medizinischen Sektors, die den Heimbereich betreffen, sind bundesrechtlich geregelt. Der allgemeine Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse gilt durch das SGB V bundesweit. Auch das Infektionsschutzgesetz und das Medizinproduktegesetz sind bundeseinheitlich geregelt. Die Hygienerichtlinien des RKI sind bundesweite Empfehlungen, die zwingend angewandt werden müssen. Dies beschränkt den Regelungsspielraum der Länder, erhöht aber zugleich deren Regelungsaufwand ohne einen qualitativen Gewinn.

2. Wie sehen Sie die Verlagerung des Heimrechts in die Kompetenz der Länder unter dem Gesichtspunkt der Bürokratiendebatte?

Bei einer Übertragung des Heimrechts in die Länderkompetenz entstünde den Bundesländern ein erheblicher Aufwand für die erforderliche Harmonisierung von Landesrecht und weiterhin geltenden bundesrechtlichen Regelungen im Pflegeversicherungsgesetz, im medizinischen Bereich und im Personalwesen. Der mit der Zusammenarbeit von Heimaufsicht und MDK angestrebte Abbau von Doppelprüfungen und die Möglichkeit zur wechselseitigen Datenübermittlung stellen zudem einen wichtigen Beitrag zur Entbürokratisierung dar, der bei einer Kompetenzübertragung entfallen kann.

- 2a. Was bedeutet dies aus Ihrer Sicht insbesondere für überregionale Träger?

Für überregional tätige Träger würde sich durch die Existenz von 16 potenziell unterschiedlichen Landesgesetzen der bürokratische Aufwand erhöhen. Viele Träger sind überregional tätig und wären dann mit mehreren Heimgesetzen und unterschiedlichen Regelungen konfrontiert.

- 2b. Welche Synergieeffekte können sich aus Ihrer Sicht dadurch ergeben?

Schon heute haben die Länder den Handlungsspielraum, das Bundesrecht als eigenes Gesetz auf Länderebene auszuführen. Sie können dabei über Mindeststandards hinausgehen. Auch auf der Grundlage der bestehenden Rechtsordnung ist ein föderaler Wettbewerb um die besten Lösungen denkbar, etwa in Bezug auf die Ermöglichung moderner Wohn- und Lebensformen für Menschen mit Hilfe- und Pflegebedarf. Die Definition von Mindeststandards ist jedoch erforderlich, um die unverzichtbare Qualität zu schützen.

3. Das SGB XI ist ein Bundesgesetz mit bundeseinheitlichen Leistungen. Vor kurzem erst wurden die Ländergesetze über die Ausbildung in der Altenpflege durch ein Bundesgesetz, das „Gesetz über die Berufe in der Altenpflege“ abgelöst, welches bundeseinheitliche Qualitätsanforderungen an die Ausbildung der AltenpflegerInnen fest-

legt. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht an die Länder?

Durch das Altenpflegegesetz ist ein bundeseinheitlicher Qualitätsstandard auch in der Ausbildung von Fachkräften in der Altenhilfe gewährleistet und zwingend, an dem sich auch die Bundesländer orientieren müssen. Wir begrüßen diese Regelung ausdrücklich. Auch hier erweitert eine Übertragung der Kompetenzen für das Heimrecht auf die Länder nicht deren Handlungsspielraum.

4. Was erwarten Sie bei einer Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht auf die Länder, z.B. für die Fachkraftquote, die Heimmitwirkung oder die Heimberichterstattung (§ 22 HeimG)?

Angesichts chronisch leerer Haushaltskassen in Ländern und Gemeinden besteht bei einer Kompetenzverlagerung die Gefahr, dass die Standards aus rein fiskalischen Gründen abgesenkt werden, denn die Länder befänden sich in der unauflösbaren Spannung zwischen ihren Rollen als Normsetzer einerseits und Steuern zuweisende Instanz für die Sozialhilfeträger andererseits. Unsachgemäße Auswirkungen einer fiskalisch orientierten Regelung könnten sich beispielsweise im Bereich des Einsatzes von qualifiziertem Heimpersonal oder in den Standards der baulichen Ausstattung der Heime zeigen. Schon heute besteht in einzelnen Bundesländern die Tendenz, Sozialhilfeempfänger grundsätzlich nur noch in Doppelzimmern unterzubringen. Baden-Württemberg hat 2004 im Bundesrat einen Vorstoß zur Absenkung der Fachkraftquote unternommen, mit der Begründung, einen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten zu wollen. Stattdessen muss gewährleistet sein, dass die Betreuung und Pflege von hilfebedürftigen Menschen weiterhin nach den anerkannten medizinisch-pflegerischen Standards erfolgt. Auch die Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Heimbewohner müssen aus Gründen der Transparenz und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weiterhin bundeseinheitlich geregelt sein. So ist es z.B. nicht akzeptabel, dass die Schutzrechte von Heimbewohnern von Bundesland zu Bundesland variieren, z.B. in Bezug auf die Wirksamkeit von Entgelterhöhungen oder die Kündigung des Heimvertrags. Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz sollten auch weiterhin bundesweite Berichte über die Situation der Heime und die Betreuung der Bewohner/innen möglich sein. In § 22 Abs. 3 HeimG werden die Heimaufsichtsbehörden verpflichtet, alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht zu erstellen und zu veröffentlichen. Durch diese Daten bleibt die Landschaft der stationären Altenhilfe in Deutschland für den informierten Verbraucher überschaubar. Bei einer Übertragung in Ländergesetze wäre diese Berichtspflicht nicht mehr gewährleistet. Auch vor dem Hintergrund der Bestrebungen der Trägerverbände zu bundesweiten Benchmarks liefert ein bundesweiter Bericht wertvolle Anhaltspunkte.

5. Wie könnte aus Ihrer Sicht der Bundesgesetzgeber mit Rücksicht auf das SGB XI nach einer Verlagerung des Heimrechts auf die Länder künftig auf eventuelle Pflege-skandale reagieren?

Für die Reaktion auf Pflegeskandale wäre es bei paralleler Kompetenz von Bund und Ländern für die Qualitätssicherung im Falle einer Übertragung des Heimrechts an die Länder erforderlich, verbindliche Konsultationsprozesse einzuleiten, z.B. durch Etablierung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe.

6. Wie schätzen Sie vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrung die Chance ein, über Ländergesetze all das festzulegen, was jetzt im Heimgesetz geregelt ist, z.B. bezgl. Des Heimvertrags oder Zusammenarbeitsverpflichtung von MDK und Heimaufsicht?
- 6a. Welche Auswirkungen könnte die Verlegung auf den vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung notwendigen öffentlichen Diskurs der Heimsituation und des Benchmarking haben?

Zur Beantwortung dieser Frage verweisen wir auf die Ausführungen zu den Fragen 1 und 1a.

7. Halten Sie das von einigen Fachleuten befürchtete Qualitätsdumping für denkbar?

Durch eine Verlagerung des Heimrechts auf die Länderebene muss es nicht zwangsläufig zu Qualitätsdumping kommen. Die Bundesländer können durchaus, ebenso wie der Bund, verbindliche Mindeststandards für die Leistungen und die Qualität zum Schutz der Bewohner festlegen. Angesichts der Doppelrolle der Bundesländer als Normsetzer einerseits und Steuern zuweisende Instanzen andererseits besteht jedoch die Gefahr, dass die Standards aus rein fiskalischen Gründen durch gesetzliche Regelungen abgesenkt werden. Zur detaillierten Beantwortung dieser Frage verweisen wir auf die Ausführungen zu Frage 4.