



VERBAND DEUTSCHER ALTEN-
UND BEHINDERTENHILFE e.V.

VDAB Hauptstadtbüro · Mohrenstraße 33 · 10117 Berlin

An die Mitglieder des Deutschen Bundestages
Frau Angelika Graf, MdB
Herrn Markus Grübel, MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Hauptstadtbüro

Mohrenstraße 33
10117 Berlin
Tel. 030/20 61 65 80
Fax 030/20 61 65 82
E-Mail: berlin@vdab.de

Berlin, den 13. Mai 2006

**Anhörung Föderalismusreform
hier: Heimgesetz**

Sehr geehrte Frau Abgeordnete Graf,
sehr geehrter Herr Abgeordneter Grübel,

vielen Dank für Ihre Fragen zu einer Verlagerung der Kompetenz für das Heimgesetz auf die Bundesländer.

Die Stellungnahme des Verbandes Deutscher Alten- und Behindertenhilfe e.V. (VDAB) bitte ich der Anlage zu entnehmen.

Wir hoffen, dass wir Ihnen hiermit in der Analyse und Bewertung der vorgesehenen Verlagerung weiterhelfen konnten.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Mich persönlich können Sie unter Tel. 030 20 61 65-80, Handy 0163 84 55 630, E-Mail michael.schulz@vdab.de erreichen.

Mit freundlichem Gruß



Michael Schulz

Deutsche Bank AG Essen
BLZ 360 700 50
Konto 6 284 004 00
USt-Id-Nr.: DE 199569398

Gemeinnütziger Fachverband
mit Sitz in Essen, VR-Nr. 3446
Internet www.vdab.de

Essen/ Berlin, 13. Mai 2006

Anhörung Föderalismusreform hier: Heimgesetz

Fragen der Bundestagsabgeordneten

Angelika Graf und Markus Grübel

**zu einer Verlagerung der Kompetenz für das
Heimrecht auf die Bundesländer**

Vorabhinweis

Der Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe e.V. (VDAB) sieht einer Verlagerung des Heimrechts auf Länderebene gelassen entgegen. Er verweist jedoch darauf, dass der Koalitionsvertrag von CDU/ CSU und SPD auch eine Deregulierung des Heimrechts vorsieht.

Aus Sicht des VDAB ist für eine Verlagerung des Heimrechts auf Landesebene unabdingbare Voraussetzung, und dies muss mit aller Deutlichkeit betont werden, dass das Heimrecht und seine Verordnungen vorab weitaus durchgreifender von überflüssigen Vorschriften befreit werden, als dies derzeit vorgesehen ist. Ohne eine vorangehende umfangreiche Deregulierung würde es unweigerlich in vielen Punkten zu einer Kollision zwischen Landesrecht und Bundesrecht kommen.

Hierzu zählt unter anderem die Prüfung der Qualität. Es kann und darf nicht dazu kommen, dass einerseits die Qualität nach dem SGB XI geprüft wird, andererseits im schlimmsten Fall dann 16 Länder sowie deren einzelne Heimaufsichtsbehörden gleichfalls die Qualität der Pflegeeinrichtungen nach individuellen Vorgaben prüfen.

Dieses Problem tritt aber bereits heute auf. Es könnte sich mit der Verschiebung des Heimrechts auf Landesebene verschärfen. Hier muss der Gesetzgeber endlich ein klares Signal geben. Die Prüfung der Ergebnis- und Prozessqualität gehört in das SGB XI. Rein gewerberechtliche Elemente gehören in das Heimrecht. Prüfungen der gleichen Leistungen durch unterschiedliche Institutionen sind nicht nachvollziehbar. Dieser Mangel gehört sofort korrigiert. Die Trennung muss sofort vollzogen werden.

Dabei ist ergänzend darauf zu verweisen, dass die gesetzliche Verpflichtung zur Abstimmung zwischen Heimaufsichtsbehörden und Prüfern nach dem SGB XI, um Doppelprüfungen zu vermeiden, in der Praxis weitgehend ignoriert wird.

Unsere Stellungnahme bezieht sich auf die Schnittstellen zwischen dem SGB XI und dem Heimrecht.

Zu den Fragen im Einzelnen:

- 1. Das Heimrecht enthält Standards für die Qualität der Pflege und Betreuung in Heimen. Wie beurteilen sie vor dem Hintergrund, dass 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?**

Eine Verlagerung des Heimrechts auf Länderebene im Bereich der Qualitätsprüfung der Pflege und Betreuung von Pflegeeinrichtungen darf nicht vorgenommen werden. Daher bedarf es – wie in der Einleitung bereits betont – vorab einer Deregulierung all der Regelungen aus dem Heimrecht, die deutlich dem Prüfungsbereich nach dem SGB XI obliegen.

Eine der hierbei aus dem Heimrecht zu streichende Formulierung wäre die Befugnis der zuständigen Behörden bei pflegebedürftigen Bewohnerinnen und Bewohnern den Pflegezustand in Augenschein zu nehmen (§ 15, Abs. 2 Ziffer 5 Heimgesetz). Gleiches dürfen die Prüfer nach dem SGB XI – und tun es tatsächlich auch. Es muss ausschließlich dem Bereich des SGB XI überlassen bleiben, die derzeit in § 11 Heimgesetz genannten Qualitätsanforderungen an den Betrieb eines Heimes sachgerecht zu prüfen. Demnach verbliebe aus § 11 Abs. 1 lediglich die Ziffer 1 sowie mit Einschränkungen die Ziffern 2 und 3.

Insgesamt wären die Aufgaben der Heimaufsicht wegen der Doppelungen zum SGB XI massiv zu reduzieren und auf die eigentliche Kernkompetenz – das Gewerberecht – zu konzentrieren.

Ohne Anpassung des Heimrechts in diesem Sinne würden die derzeit bestehenden Befugnisse für die Prüfung der Qualität in Heimen für die Heimaufsichtsbehörden fortbestehen. An dieser Stelle könnte man jetzt zur Annahme gelangen, dass sich – sofern dann in den Ländern keine Änderungen vorgenommen würden – nichts am bestehenden Status Quo ändert. Allerdings ist diese Annahme wohl eher unrealistisch. Es gäbe somit Qualitätsprüfungen nach 16 verschiedenen Lesarten. Kollisionen mit dem Bundesrecht – Pflegeversicherung und Medizinbereich – wären folglich vorprogrammiert.

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

Es besteht die Gefahr, dass die einheitlichen bundesgesetzlichen Qualitätsvorgaben zwischen den einzelnen Länderrechten zerrieben werden.

Um dies nochmals deutlich hervorzuheben, das Heimrecht sollte sich ausschließlich auf das Gewerberecht und qualitative Strukturvorgaben berufen und dieses auch prüfen. Die Prüfun-

gen aus Sicht des SGB XI sollten sich ausschließlich auf die abgesicherte Ergebnisqualität (Ergebnis- und Prozessqualität) beschränken. Dadurch können Doppelprüfungen vermieden werden. Bei einer Prüfung im Rahmen des SGB XI könnten die Daten aus der Strukturprüfung herangezogen werden.

Konkret wären die Qualitätsprüfungsrichtlinien nebst Anlagen nach dem SGB XI erneut anzupassen. In diesem Zusammenhang sind diese unter Beteiligung der Leistungserbringer auf die Prüfungsbefugnisse und -inhalte zurückzuführen, die tatsächlich nach dem SGB XI bestehen. Besser noch wäre eine Überarbeitung der so genannten 80er Papiere, um die Vorgaben zur Qualität der Leistungserbringung zu vereinheitlichen und insbesondere zu stärken.

Die Kompetenzen zwischen den Prüfungsgremien wären zum Vorteil aller deutlicher geregelt. Bemerkenswert muss aber, dass dies auch bereits heute – bei Anpassung der bestehenden Gesetzgebung – möglich wäre. Hierzu bedürfte es keiner Verlagerung des Heimrechts auf Landesebene.

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

Mehr Bürokratie kann durch eine Verlagerung des Heimrechts – unter der Prämisse, dass das Heimrecht vor der Verlagerung gemäß dem Koalitionsvertrag dereguliert wird – nicht entstehen. Dies gilt allerdings nur, wenn die sich anbietende Chance zur Deregulierung auch tatsächlich genutzt wird.

Derzeit gilt, dass das Heimrecht eine Prüfung der Einrichtungen vorsieht, die genauen Prüftatbestände jedoch nur recht vage vorgibt. Aus dem vor Ort herrschenden Definitionsdurcheinander entsteht Bürokratie und teilweise gegenseitiges mangelndes Vertrauen zwischen Einrichtung und Heimaufsichtsbehörde.

Auch an dieser Stelle führt die Verlagerung des Heimrechts zunächst zu nichts Neuem. Denn bereits heute liegt die Verantwortung für die Durchführung der Heimprüfungen vor Ort und somit bei den einzelnen Behörden. Siehe hierzu jedoch auch unsere Anmerkungen unter Ziffer 1 letzter Absatz.

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

Die weit überwiegende Anzahl an Pflegeeinrichtungen liegt in den Händen regionaler Träger, die sich zuverlässig auf die Gegebenheiten im Land (konkreter im Landkreis) einstellen können müssen. Überregionale Träger mit Einrichtungen über Landesgrenzen hinweg mussten bereits heute zahlreiche unterschiedliche Regelungen kennen und anwenden. Hier würde sich eine Verbesserung ergeben, wenn das Heimrecht anders als bisher präziser geregelt wäre und der Bereich Qualität und Qualitätsprüfung bundeseinheitlich – geeigneterweise nach § 80 SGB XI – geregelt würde.

Allein durch den Verbleib des Heimrechts auf Bundesebene hat ein überregionaler Träger somit derzeit keinen klaren Vorteil. Der durch eine Verlagerung auf Landesebene befürchtete bürokratische Aufwand ist tatsächlich nicht zu beziffern. Ob er überhaupt eintreten wird, ist nicht vorhersehbar. Denn hinzu kommt, dass neben dem Land Nordrhein-Westfalen zahlreiche weitere Bundesländer Initiativen zum Bürokratieabbau gestartet haben. Durch die bessere Umsetzungsmöglichkeit solcher Initiativen auf Landesebene ist eher eine Deregulierung als weitere Überreglementierung zu erwarten. Dieser Punkt wird in der derzeitigen Diskussion allzu leicht übersehen.

Dies alles steht und fällt jedoch mit einer massiven Deregulierung des Heimrechts und einer einheitlichen Regelung qualitativer Gesichtspunkte auf Bundesebene. Der Wettbewerb um die besten Rahmenbedingungen, unter denen eine hohe Qualität in Pflegeeinrichtungen auf Dauer sichergestellt werden kann, ist erst am Anfang. Allerdings sind hierfür gleiche Voraussetzungen für die Einrichtungsträger zu schaffen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

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

Synergieeffekte sind undenkbar bei einer Vervielfachung der Normenmenge durch Verlagerung auf Landesebene.

Hohe Synergieeffekte liegen in klaren, nachvollziehbaren Regelungen, die jedem Träger Vertrauen statt Misstrauen entgegenbringen. Die derzeitigen Regelungen auf Bundesebene werden diesen Maßstäben nicht gerecht und verhindern somit wichtige Synergieeffekte.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass bereits jetzt Träger im selben Land bei unterschiedlichen Heimaufsichtsbehörden mit stark abweichenden Anforderungen konfrontiert werden. Die Auslegung bereits des bestehenden Heimrechts ist dabei im Land selbst höchst unterschiedlich. Die Ursache liegt u.a. in einer unpräzisen Formulierung des Heimrechts und dadurch bedingten fehlenden Vorgaben für die Heimaufsichten vor Ort. Somit liegen in einer Präzisierung dieser Vorgaben wesentliche Synergieeffekte. Bedingt in einem Rückzug auf die eigentlichen Aufgaben der Heimaufsichten (Gewerberecht und Strukturprüfungen) liegen weitere Verbesserungspotenziale.

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

Es handelt sich hierbei um vollkommen unterschiedliche Regelungsmaterien mit abweichender Zielrichtung. Beides kann somit nicht miteinander verglichen werden. Eine Einrichtung ist an einen festen Platz gebunden. Sie kann sich somit an die Gegebenheiten vor Ort anpassen. Dies gilt nicht für das Personal. Dieses sollte darauf vertrauen können, dass seine Aus-

bildung in einem Land bei Umzug in ein anderes Bundesland gleichfalls gilt. Allein vor diesem Hintergrund machen bundesweit einheitliche Vorgaben an dieser Stelle einen Sinn.

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)?

In welchem Maße die Heimberichterstattung überhaupt Informationsgehalt aufweisen wird, ist derzeit offen, da Veröffentlichungen noch nicht vorliegen. Im Zweifel ist diese aus dem Heimrecht zu streichen.

Im Bezug zur Fachkraftquote kann es sich kein Bundesland leisten, die pflegerische Qualität erkennbar zu mindern.

Auch der Heimmitwirkungsverordnung tut ein Wettbewerb um die bestmögliche Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner gut. Die derzeitige Verordnung kann die an sie gestellten Anforderungen bei Weitem nicht gerecht werden. Gegen eine Verlagerung ist nichts einzuwenden, jedoch bedarf auch sie vorab der Deregulierung, da sie bereits heute – ähnlich dem Betriebsverfassungsgesetz – zu einer unangemessenen, bürokratischen Verrechtlichung des Heimbetriebes führt.

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

Es waren in der Vergangenheit in aller Regel keine Normsetzungs-, sondern Vollzugsdefizite auch der Heimaufsichten, die die Skandale begünstigt haben. Jedenfalls würde eine Stärkung der Qualitätssicherung nach § 80 SGB XI den notwendigen Spielraum für die Bundesebene schaffen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht die Aufgabe des Gesetzgebers auf Pflegeskandale zu reagieren. An dieser Stelle ist insbesondere das Pflege-Qualitätssicherungsgesetz gescheitert.

Der noch zu schaffende Markt wie auch der Wettbewerb reagiert auf so genannte Pflegeskandale in dem insbesondere die betroffenen Einrichtungen Belegungsprobleme haben. Deren Leistung wird vom mündigen Kunden nicht mehr nachgefragt. Eine bessere Reaktion auf Skandale kann es nicht geben.

Der Gesetzgeber hat jedoch eine viel bedeutendere Aufgabe. Durch eine Deregulierung der bestehenden Gesetze hat er die qualitätsorientierten sachgerechten Rahmenbedingungen zu schaffen, die nicht nur fordern, sondern auch die erforderlichen Mittel bereitstellen und die notwendige unternehmerische Freiheit gewährleisten.

6. Wie schätzen Sie vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen die Chance ein, über Ländergesetze all das festzulegen, was jetzt im Heimgesetz geregelt ist, z. B. bzgl. des Heimvertrages oder der Zusammenarbeitsverpflichtung von MDK und Heimaufsicht?

Im Koalitionsvertrag sprechen sich CDU, CSU und SPD für eine Novellierung des Heimgesetzes aus. Wesentliche Eckpunkte für eine Novellierung seien dabei:

- Bund und Länder setzen sich gemeinsam dafür ein, die Entbürokratisierungspotentiale im Heimrecht zu nutzen und den Abbau verzichtbarer Vorschriften und Vorgaben voran zu bringen,
- die Zusammenarbeit zwischen dem Medizinischen Dienst, der Krankenversicherung (MDK) und der Heimaufsicht wird inhaltlich und terminlich so gestaltet, dass Doppel- und Mehrfachprüfungen vermieden werden,
- die Anzeigepflichten der Heimträger werden auf sinnvoll notwendige und Praxis taugliche Maßnahmen begrenzt,
- dafür Sorge zu tragen, dass bei der Durchführung von Kontrollen die Überprüfung der Ergebnisqualität gegenüber der Prozess- und Strukturqualität im Vordergrund steht,
- die an Heime der Tages- und Nachtpflege zu stellenden rechtlichen Anforderungen sind in personeller und baulicher Hinsicht sinnvoll zu konkretisieren,
- die zahlreichen widersprüchlichen Regelungen zwischen Heimgesetz und Elftem Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) zu harmonisieren.

Unabhängig von der Frage nach Intention und Zweck einer Verschiebung des Heimrechts auf Landesebene müssen die genannten Eckpunkte zur Deregulierung in ihrer Umsetzung sehr weit gehen.

Festzumachen ist dies zum Beispiel an den in § 5 Heimgesetz beschriebenen gesetzlichen Vorgaben zum Heimvertrag. Diese müssen in der Befugnis des Bundesgesetzgebers verbleiben. Geeignet wäre etwa eine Aufnahme in das Bürgerliche Gesetzbuch als Teil des Mietrechts. Eine Regelungshoheit auf Länderebene ist weitgehend auszuschließen. Zivilrecht – hierzu gehört das Heimvertragsrecht – ist bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen bundeseinheitlich zu fassen. Andernfalls entsteht eine Vielzahl abweichender Regelungen und eine nicht handhabbare Regulierungsmasse. Ebenso bundeseinheitlich könnten das Verfahren zur Entgeltfindung bei stationärer Pflege – was nach § 86 SGB XI ursprünglich auch so beabsichtigt war – wie auch die Vertragsbestimmungen geregelt werden.

Noch vor der Föderalismusreform muss daher eine nachhaltige Heimrechtsanpassung erfolgen.

6a Welche Auswirkungen könnte die Verlegung auf den vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung notwendigen öffentlichen Diskurs der Heimsituation und des Benchmarking haben?

Keine.

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

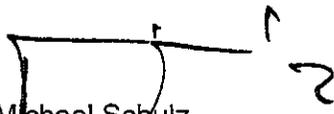
Nein.

Denn ob es zu dem prognostizierten Qualitätsabbau kommt oder nicht, ist nicht abhängig vom Heimrecht und dessen Verlagerung auf Landesebene. Für die vielerorts befürchtete „Pflege nach Kassenlage“ sind vielmehr die Sozialhilfeträger und Pflegekassen in die Verantwortung zu nehmen. Sind deren finanzielle Mittel erschöpft, kommt es in den Pflegesatzverhandlungen zu entsprechenden Kürzungen.

Diese Einsparungsbestrebungen der Kostenträger gehen zu Lasten der Pflegequalität und können schon heute auch durch ein bundeseinheitlich geregeltes Heimrecht nicht verhindert werden. Das wird im Rahmen der Diskussion häufig vergessen.

Mit den prognostizierten Qualitätseinbußen durch eine Verlagerung des Heimrechts auf Landesebene wird natürlich auch den Ländern unterstellt, dass sie ihrer Verantwortung gegenüber der Pflege nicht gerecht werden könnten. Manche Länderregelungen gehen – wie bereits betont – jedoch bereits heute über das hinaus, was auf Bundesebene nicht mehr zeitgemäß geregelt ist. Insbesondere gilt dies für die Bauanforderungen.

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe e.V.
Essen/ Berlin, den 13. Mai 2006


Michael Schulz