

Förderalismusreform und Heimgesetz

Antworten zum Fragenkatalog gemäß Schreiben vom 07.04.06

1.) Es besteht eine enge Verknüpfung zwischen dem Heimgesetz und dem Pflegeversicherungsgesetz, da verschiedene Schnittstellen zwischen dem ordnungsrechtlichen Rahmen und dem Sozialleistungsrecht bestehen. Das zentrale Thema stellt dabei die **Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung** in der stationären Pflege dar.

Vorgaben zur Qualitätssicherung finden sich sowohl im Heimgesetz wie auch im SGB XI. Die Verlagerung der Zuständigkeit für das Heimgesetz auf die Länder würde in der Konsequenz dazu führen, dass Zuständigkeiten auf Bundes- und Landesebene getrennt werden. Damit wird die praktische Umsetzung erheblich erschwert, ohne dass die Befürworter einer Verlagerung dafür pflegepolitische Argumente anführen.

Die **Mitwirkungsrechte** der Heimbewohner bei Entgeltverhandlungen, Leistungsangeboten, Qualitätssicherung sowie der Vertretung nach außen wurden im Zuge der Reform des Heimgesetzes zum Januar 2002 deutlich verbessert. Im Zuge der Neuregelung des Heimrechts auf Länderebene müssten die Debatten um die Rechte der Bewohnerinnen und Bewohner erneut geführt werden. Es ist zu befürchten, dass dabei auf Landesebene die erreichten Fortschritte wieder zunichte gemacht werden, denn nicht in jedem Bundesland können die Heimbewohner auf eine starke Lobby hoffen.

Angesichts der knappen kommunalen Kassen ist zudem eine **Verringerung der Wohnqualität** in vielen Heimen zu befürchten. So scheiterte die Anpassung der seit 1978 unverändert geltenden Bundesregelung der Heim-Mindestbauverordnung an die heutigen Verhältnisse im Zuge der Novelle des Heimgesetzes 2001, da sich Kostenträger und Betreiberverbände vehement gegen die Empfehlung von Einzzimmern als Regelstandard aussprachen. Zweibettzimmer galten in der damaligen Diskussion gerade noch als akzeptabel. Inzwischen formulieren einige Sozialhilfeträger schon den Wunsch nach 3 und 4-Bett-Zimmern als Maßstab für die Regelversorgung. Sollte sich diese Tendenz im Rahmen künftiger Länderregelungen manifestieren, besteht die Gefahr der Rückkehr zu Verwahranstalten für alle diejenigen, die auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind.

Auch am Beispiel der **Qualitätsprüfungs-Richtlinie**, die zum 01.01.2006 in Kraft getreten und bundesweit sowohl für die Medizinischen Dienste wie auch die Pflegekassen und deren Verbände verbindlich sind, kann dies verdeutlicht werden. Mit der Qualitätsprüfungs-Richtlinie ist eine bundesweit einheitliche Grundlage für die Qualitätsprüfungen in ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen geschaffen worden, die einerseits gleiche Grundsätze und Maßstäbe als Prüfgrundlage für alle Medizinischen Dienste vorgibt und andererseits auch die Ergebnisse der Prüfungen vergleichbar macht. Damit werden Aussagen zum Qualitätsniveau in der Pflege flächendeckend für die Bundesrepublik möglich, die Transparenz gestärkt.

1a.) Nach Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes müsste die Verlagerung zwangsläufig zu einer Revision des Pflegeversicherungsrechts führen, um die bereits erwähnten Schnittstellen im Hinblick auf Qualitätsmaßstäbe und –sicherungsverfahren zu bereinigen. Damit würde der sozialversicherungsrechtliche Einfluss auf die Qualitätsentwicklung in erheblichem Maße eingeschränkt werden. Qualitätsstandards in der Pflege müssen bundesweit gelten, schließlich kennt auch der Medizinbereich keine Qualitätsstandards und keine Regeln der ärztlichen Kunst, die ausschließlich landesweit gelten.

2.) Auf zahlreichen politischen Ebenen werden zurzeit Debatten über die **Reduzierung von Bürokratie** geführt. Auch im Bereich Pflege haben Experten in der vergangenen Legislaturperiode am Runden Tisch Pflege von BMGS und BMFSFJ umfängliche Vorschläge zum Abbau bürokratischer Strukturen in der Pflege erarbeitet und vorgelegt. Die Kompetenzverlagerung würde diese Arbeit konterkarieren. Fachkreise gehen davon aus, dass ein entstehender „Flickenteppich“ unterschiedlicher heimrechtlicher Regelungen Bürokratie verstärkt und nicht geeignet ist, dem Ziel einer „schlankeren Verwaltung“ zu dienen.

2a.) Länderübergreifend tätige Einrichtungsträger erwarten ein deutliches **Mehr an bürokratischen Aufgaben**, wenn 16 länderspezifische Regelungen existieren, die unterschiedliche ordnungs- und leistungsrechtliche Erfordernisse aufstellen. Dieser Befürchtung – die auch aus Kostengründen für Bewohner Relevanz erhält – ist beizutreten.

2b.) Landesweite Regelungen zum Heimrecht könnten **landestypische Eigenheiten**, wie z.B. die Siedlungs- und die Bevölkerungsstruktur genauer abbilden. Gesetzliche Lücken könnten ergänzt und die geltenden Regelungen bei Änderungsbedarf ohne langwierige, bundesweite Abstimmungsprozesse kurzfristig angepasst werden. Diese könnten zum Beispiel die Umsetzung neuerer Konzepte, wie z.B. der Pflege-Wohngemeinschaften erleichtern.

3.) Der Verbraucherzentrale Bundesverband ist der Auffassung, dass die allseits begrüßte Verabschiedung eines **bundeseinheitlichen Gesetzes zur Ausbildung** von AltenpflegerInnen die Notwendigkeit der Schaffung von einheitlichen Standards im Altenpflegebereich gezeigt hat. Für pflege- und hilfebedürftige Menschen erscheint es unzumutbar, sich insoweit den Gesetzen des Wettbewerbs zwischen den Bundesländern stellen zu müssen. Auch dieser lange geforderte Schritt des Bundesgesetzgebers würde durch eine Föderalisierung konterkariert werden.

4.) Ausreichend vorhandenes und qualifiziertes Personal in der Pflege ist ein entscheidender Faktor für die Qualität der Pflege.

Bereits gegenwärtig fehlt es jedoch an bundeseinheitlichen Vorgaben zur Personalbemessung. Lediglich zur **Qualität der Pflegekräfte** trifft die (Bundes-)Heimpersonalverordnung Aussagen. Sollte die Heimpersonalverordnung im Rahmen der Verlagerung des Heimgesetzes in die Verantwortung der Länder übergehen, werden vermutlich in weiten Teilen Deutschlands die Personalanforderungen in Heimen unter dem Diktat der Kostensenkung angesichts leerer Kassen der Kommunen und Länder weiter abgesenkt.

Einen ersten Vorgeschmack auf mögliche zukünftige Entwicklungen bot dabei ein Vorstoß aus Baden-Württemberg. Mit dem Argument eines vermeintlichen Bürokratieabbaus wollte das Land Baden-Württemberg eine Reduzierung der Fachkraftquote der Heimpersonalverordnung von derzeit 50 Prozent auf 33 Prozent erreichen, da damit eine ausreichende Qualität sichergestellt sei.

Hinsichtlich der **Heimberichterstattung** würden die Aufgaben des BMFSFJ nach § 22 HeimG entfallen. Eine nach bundeseinheitlichen Kriterien entwickelte Berichterstattung wäre obsolet. Ebenso würde eine Verpflichtung der Heimaufsichtsbehörden der Länder, dem Ministerium insoweit zuzuarbeiten entfallen. Ein wesentliches Instrument zur Schaffung von Transparenz über die Situation der stationären Einrichtungen würde voraussichtlich ersatzlos entfallen.

5.) Das Leistungsrecht des Pflegeversicherungsrechts bliebe im Rahmen der Selbstverwaltung durch die Pflegekassen bestehen. Nur über diese Einflusschiene könnte zukünftig auf Skandale reagiert werden, soweit verbrieft Rechte der Selbstverwaltungskörperschaften nicht tangiert werden.

6.) In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die Bundesländer den jetzigen §§ 5 - 9 HeimG, die den zivilrechtlichen Heimvertrag betreffen, vergleichbare Regelungen treffen können. Grundsätzlich haben die Bundesländer die Gesetzgebungskompetenz, soweit das Grundgesetz nichts anderes vorsieht. Dies gilt auch für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Nimmt der Bund eine darin vorgesehene Gesetzgebungskompetenz nicht oder nicht vollständig wahr, so können die Länder in diesen Bereich eigene Regelungen treffen. Hierbei ist aber zu beachten, dass den Bundesländer eigene Detailregelungen dann verwehrt sind, wenn der Bundesgesetzgeber einen Bereich bereits umfassend normiert hat, wie dies für alle großen Gesetzeswerke (StGB, BGB usw.) der Fall ist. Auch wenn in einer solchen umfassenden Regelung nach Ansicht eines Bundeslandes nicht alle Teilaspekte erfasst sind, sind keine eigenen Landesgesetze zulässig.

Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) kodifiziert jedoch das zivile Recht auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in diesem Sinne umfassend. Dessen Regelungen sind für den vertragsrechtlichen Bereich abschließend, da insoweit das Einführungsgesetz zum bürgerlichen Gesetzbuch keine Vorbehalte zugunsten der Bundesländer enthält. Die Bundesländer sind deshalb nicht berechtigt, z.B. besondere Vertragstypen in Ergänzung zum bürgerlichen Gesetzbuch auf Landesebene durch ein eigenes Gesetz zu begründen.

Sollte die geplante Änderung des Grundgesetzes daher so umgesetzt werden, wie sie gegenwärtig geplant ist, behält der Bund, wie dargestellt, nicht nur die Rechtssetzungsbefugnis für den Bereich des Heimvertragsrechts, sondern die Bundesländer wären auch explizit gehindert, auf Landesebene heimvertragsrechtliche Sonderregelungen zu schaffen. Dieses Ergebnis entspricht auch den praktischen Bedürfnissen nach einer **bundesweit einheitlichen Regelung des Heimvertrages**.

6a.) Wegen des demographischen Faktors wird eine Zunahme des Bedarfs an stationären Wohnformen erwartet. **Benchmarking-Instrumente** müssen auf der Grundlage der Vorgaben des SGB XI weiter entwickelt werden. Es fehlen bislang hinreichende gesetzliche Ausführungsbestimmungen, deren Implementierung bislang Aufgabe des Bundesgesetzgebers ist und u.E. auch nach der Verlagerung des Heimrechts auf die Länder bleiben wird.

7. Das unterschiedliche Engagement der Länder für die Weiterentwicklung der Altenpflege und die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel werden bei einer Zuständigkeitsverlagerung auf die Länder den Ausschlag für die Lebensqualität der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner geben. Angesichts der vorhandenen Haushaltsdefizite ist absehbar, in welchen Bundesländern die Standards in der Heimversorgung zuerst auf ein Minimum reduziert werden. Dies könnte dann zum Startschuss für einen „Wettbewerb nach unten“ werden. Das **Prinzip der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse** muss auch für pflege- und hilfebedürftige Menschen gewahrt bleiben, um zu verhindern, dass die besondere Situation der Betroffenen zur Reduzierung von Schutz- und Qualitätsniveaus ausgenutzt wird.