



**Stellungnahme**

**des**

**Bundesverbandes privater Anbieter sozialer Dienste e.V. –  
bpa**

**anlässlich der gemeinsamen Anhörung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten  
des Bundesrates und des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags  
am 2. Juni 2006**

**zur**

**Föderalismusreform – Soziales (Heimrecht)**

**Berlin, Mai 2005**

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Bundestags-Drucksache 16/813) soll das Heimrecht aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen werden. Durch die beabsichtigte Neufassung des Artikels 74 Grundgesetz würde das Heimgesetz in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Dazu nimmt der bpa, dem bundesweit mehr als jede fünfte Pflegeeinrichtung in Deutschland angehört, Stellung:

## **Übersicht**

- 1. Auswirkungen auf die Qualitätsstandards**
  - a. Auswirkungen auf die Pflegeversicherung**
- 2. Auswirkungen auf die Entbürokratisierung im Heimrecht**
  - a. Auswirkungen auf überregionale Träger**
  - b. Mögliche Synergieeffekte**
- 3. Auswirkungen auf die bundeseinheitliche Altenpflegeausbildung**
- 4. Auswirkungen auf die Fachkraftquote, die Heimmitwirkung und die Heimberichterstattung**
- 5. Auswirkungen auf die Möglichkeiten des Bundesgesetzgebers**
- 6. Auswirkungen durch die Regelungen des derzeitigen Heimgesetzes durch zukünftige Ländergesetze**
  - a. Auswirkungen auf das Benchmarking**
- 7. Gefahr eines Qualitätsdumpings**

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

Das Heimgesetz, aber auch die Verordnungen des Bundes (Heimversicherungsverordnung, Heimmindestbauverordnung, Heimmitwirkungsverordnung sowie Heimpersonalverordnung) sind ein umfassendes Schutzgesetz zu Gunsten der Bewohnerinnen und Bewohner der Heime. Eine Verlagerung in die Kompetenz der 16 Bundesländer würde unweigerlich zu länderspezifischen Anpassungen führen. Das Heimrecht würde ein Flickenteppich und der Wohnort des Heimbewohners über seine Rechte und die Qualität der Versorgung entscheiden. Denn bei einer Verlagerung des Heimgesetzes in die Länder werden sich diese angesichts leerer Haushaltskassen dazu gezwungen sehen, die Anforderungen an die Einrichtungen mehr und mehr unter den Vorbehalt der Finanzierung zu stellen. Fehlen bundesweite Mindeststandards, ist ein Wettbewerb nach unten zu Lasten der finanzschwächeren Länder, aber vor allem zu Lasten der pflegebedürftigen Menschen zu befürchten. Gleichzeitig werden aber - und das ist bereits jetzt eine Erfahrung in vielen Bundesländern - leistungsgerechte Vergütungen zunehmend verweigert, ein Standardabbau in der Pflege wäre nicht zu verhindern. Um „heimgesetzliche Anforderungen nach Kassenlage der Länder“ zu vermeiden, hält der bpa deshalb eine Beibehaltung der Zuständigkeit des Gesetzes beim Bund für unumgänglich. Nur so können bundesweit die gleichen Leistungs- und Schutzniveaus garantiert werden.

Es ist aus unserer Sicht unverständlich, Steuerungsmöglichkeiten des Bundes aufzugeben, wenn es um die Mindestanforderungen geht. Vor dem Hintergrund der Pflegeversicherung und bundesweit einheitlicher Qualitätsanforderungen ist es sinnvoll, die Verantwortung für verbindliche Grundlagen in Bundeszuständigkeit zu halten.

**1a) Welche Auswirkungen könnte diese Kompetenzverlagerung auf die Pflegeversicherung haben?**

Im Bereich der Pflegeversicherung sind durchaus schwere Verwerfungen zu befürchten. Würden z.B. auf Landesebene die personellen Anforderungen wie die Fachkraftquote gesenkt, dürfte dies direkte Auswirkungen auf die Finanzierungsbereitschaft der Kostenträger, und hier insbesondere der zuständigen Sozialhilfeträger, haben. Die Auseinandersetzung hierüber ist spätestens seit dem Scheitern neuer Qualitätsmaßstäbe nach § 80 SGB XI auf der Tagesordnung. Das Scheitern ist ursächlich bedingt durch die – politisch verantwortete – nicht ausreichende Finanzausstattung der Länder.

Ähnliche Tendenzen lassen sich aus der – mittlerweile wohl beendeten – Diskussion um die Heimmindestbauverordnung herleiten. Diese ist

gescheitert an der Finanzierungshürde. Keinesfalls kann akzeptiert werden, dass die Mindestanforderungen an die finanzstrategischen Überlegungen der Bundesländer geknüpft werden und anschließend als Indikator für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bemüht werden.

## 2. **Wie ist die Verlagerung des Heimrechts in die Kompetenz der Länder unter dem Gesichtspunkt der Bürokratiendebatte zu beurteilen?**

Die Koalitionsfraktionen selbst setzen sich in ihrem Koalitionsvertrag dafür ein, die Entbürokratisierungspotentiale im Heimrecht zu nutzen. Dies wird vom bpa ausdrücklich begrüßt. Der bpa setzt sich bereits seit langem verstärkt dafür ein, dass Bürokratie in der Pflege abgebaut wird. Die muss jedoch zentral und an den richtigen Stellen geschehen, wie beispielsweise:

- Vermeidung von Doppel- und Mehrfachprüfungen durch den MDK und die Heimaufsicht
- Harmonisierung unterschiedlicher Regelungen in SGB XI und Heimgesetz
- Herausnahme der Tages- und Nachtpflege aus dem Heimgesetz
- Reduzierung der Anzeigepflichten gegenüber der Heimaufsichtsbehörde
- Ersatz der Prüftätigkeit der Heimaufsicht durch effektive Beratung im Vorfeld
- Nutzung der Entbürokratisierungspotentiale in den Bereichen Brandschutz, Durchführung der Lebensmittelhygiene und Gesundheitsvorsorge

Eine Zersplitterung des Heimgesetzes in 16 verschiedene Länderregelungen stellt sicherlich keinen Beitrag zum Bürokratieabbau dar. Bezeichnenderweise wird dies wohl auch von vielen Bundesländern so gesehen. Beobachtet man die Äußerungen alleine der letzten Wochen, so wird immer wieder hervorgehoben, dass Arbeitsgruppen und eine enge Abstimmung der Bundesländer dafür sorgen sollen, dass die Regelungen des Heimgesetzes möglichst nicht von Land zu Land abfallen. Solche Regularien sind Bürokratie pur. Bei einem einheitlichen Bundesgesetz könnten wir auf solche Aktivitäten getrost verzichten.

### 2a) **Was bedeutet dies insbesondere für überregionale Träger?**

Träger, die Einrichtungen in verschiedenen Bundesländern betreiben, sehen sich mit unterschiedlichen Anforderungen von Ort zu Ort konfrontiert. Um auf diese Unterschiede eingehen zu können, bedarf es eines erheblichen und vermeidbaren Mehraufwandes. Dies betrifft nicht nur die Planung und Abstimmung im Vorfeld des Betriebs eines Heimes, sondern in noch stärkerem Maße den kontinuierlichen Umgang mit unterschiedlichen heimgesetzlichen Anforderungen je nach Bundesland.

**2b) Welche Synergieeffekte könnten sich dadurch ergeben?**

Synergieeffekte sind unserer Ansicht nach nicht ersichtlich.

**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 Altenpfleger/innen festlegt. Wie ist vor diesem Hintergrund die Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht an die Länder zu beurteilen?**

Die bundeseinheitliche Regelung zur Ausbildung in der Altenpflege wird mittlerweile aus unserer Sicht einhellig als sehr positiv begrüßt, auch in Bayern. Bedauert wird lediglich die Verzögerung bis zum Inkrafttreten des Gesetzes. Betrachtet man, dass der Ausbildungsberuf Altenpflege auf europäischer Ebene um Anerkennung ringt, wird deutlich, um wie viel schwerer eine Aufwertung zu erreichen wäre, ginge es um 16 unterschiedliche Länderregelungen.

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

Der bpa teilt nicht die Auffassung, dass eine Verlagerung das Innovationspotential der Länder aufrufen würde. Stattdessen nehmen wir die stetigen Signale sehr ernst, die Anforderungen nicht nur unter einen Finanzierungsvorbehalt zu stellen, sondern der politisch verantworteten finanziellen Ausstattung insbesondere der Sozialhilfeträger anzupassen. Es ist sicherlich nicht gewünscht, die notwendige gesellschaftliche Debatte darüber, was uns die Pflege wert ist, auf diesem Wege zu führen. Der hieraus resultierende Standardverlust wird in den Ländern aus unserer Sicht nicht zu verhindern sein. Hieraus würden heimgesetzliche Anforderungen nach Kassenlage der Bundesländer folgen. Ein Beispiel hierfür ist die im Jahr 2004 gescheiterte Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg. Unter dem Schlagwort „Bürokratieabbau“ sollte die in der Heimpersonalverordnung festgelegte Fachkraftquote von 50% auf ein Drittel reduziert werden. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass eine generelle Absenkung der Fachkraftquote unmittelbare Auswirkungen auf die Qualität der Pflege und Betreuung hätte und letztlich zu Lasten der in den Heimen lebenden Bewohner gehen würde. Daher ist es unabdingbar, dass die Steuerungsfunktion für das Heimgesetz und damit einhergehend auch für die Rechtsverordnungen, wie insbesondere die Heimpersonal- und Heimindestbauverordnung, beim Bund verbleiben. Nur so können Mindeststandards gesetzt und die Finanzierungsverpflichtung gesichert werden. Unserer Ansicht nach sind weder unter ordnungs- noch leis-

tungsrechtlichen Gesichtspunkten Vorteile erkennbar, die für die beabsichtigte Verlagerung des Heimgesetzes auf die Bundesländer sprechen.

Eine Heimberichterstattung gemäß § 22 HeimG auf Bundesebene wäre müßig, wenn die zu Grunde liegenden Berichte der Bundesländer auf bis zu 16 unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen erstellt wurden. Einer bundesweiten Berichterstattung würde damit die Aussagekraft genommen, auch eine vergleichende Betrachtung der Länderberichte würde wohl kaum belastbare Aussagen erlauben.

**5. Wie könnte der Bundesgesetzgeber mit Rücksicht auf das SGB XI nach einer Verlagerung des Heimrechts auf die Länder künftig auf evtl. Pflegeskandale reagieren?**

Eine Beibehaltung der Bundeszuständigkeit würde die Bundesländer nicht einschränken bei der Überwachung der Heime oder der Sanktion von Fehlverhalten. Der Bund würde jedoch bei einer Verlagerung der Zuständigkeit in die Bundesländer die eigenen Möglichkeiten aufgeben, notwendige Mindestanforderungen durchzusetzen. Die ihm dann verbleibende Möglichkeit des Appells an die Länder wird wohl wegen ihrer Erfolglosigkeit nicht genutzt werden. Hier sei nur an die Regelung des SGB XI erinnert, wonach die Bundesländer die eingesparten Sozialhilfemittel für die Förderung der Investitionskosten einsetzen sollten. Aus der wettbewerbsverzerrenden Objektförderung haben die Länder sich mittlerweile nahezu vollständig zurückgezogen; selbst aus der den Bewohnern direkt zugute kommenden Subjektförderung ziehen die Länder sich mittlerweile nahezu flächendeckend zurück.

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

Das Heimgesetz hat unter anderem zum Ziel:

- die Würde sowie die Interessen und Bedürfnisse der Heimbewohner vor Beeinträchtigungen zu schützen,
- die Mitwirkung der Bewohner zu sichern,
- die Qualität des Wohnens und der Betreuung zu sichern,
- die Einrichtungen zu kontrollieren, ob diese ihre Pflichten gegenüber den Bewohnern einhalten und gegebenenfalls ein Fehlverhalten zu sanktionieren.

Auf der Grundlage des Heimgesetzes sind mit der Heimmindestbauverordnung, der Heimmitwirkungsverordnung, der Heimsicherungsverordnung sowie der Heimpersonalverordnung wichtige Verordnungen erlassen worden, die die Vorgaben des Heimgesetzes näher ausgestalten.

Die letzte Reform des Heimgesetzes im Jahr 2002 führte bundesweit zu einer

- Verbesserung der Transparenz von Heimverträgen (detaillierte Vorgaben),
- Weiterentwicklung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Heimbeirates,
- Stärkung der Heimaufsicht und Verbesserung ihres Eingriffsinstrumentariums,
- Verbesserung der Zusammenarbeit von Heimaufsicht mit den Pflegekassen, dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen und den Trägern der Sozialhilfe.

Bei einer Verlagerung der Bundeszuständigkeit auf die Länder ist, wie oben bereits ausgeführt, angesichts leerer Haushaltskassen ein Wettbewerb nach unten mit folgenden Nachteilen zu befürchten:

- Verlust der Transparenz und fehlende Vergleichbarkeit von Heimverträgen,
- Abbau der erreichten Schutzniveaus,
- Qualitätsabbau zur Kostenreduzierung durch Absenkung der Personalanforderungen (derzeit gilt eine Fachkraftquote von 50%),
- Herabsetzung der Baumindestanforderungen,
- regionale Ungleichheiten in den Lebensbedingungen von Bewohnern.

Bei aller durchaus vorhandenen inhaltlichen Kritik an einzelnen heimrechtlichen Regelungen, wie z.B. die aus unserer Sicht nicht praktikablen Anforderungen an die Begründung einer Entgelterhöhung, eignet sich das Thema Heimvertrag wohl besonders gut, um die Problematik von bis zu 16 Einzelregelungen zu diskutieren. Es ist uns niemand bekannt, der Vorteile in 16 unterschiedlichen Anforderungen an den Aufbau und die Inhalte eines Heimvertrages beschrieben hat. Es wäre unverantwortlich, die heute bestehenden Probleme nicht zu lösen, sondern mit 16 zu multiplizieren.

Seitens der Bundesländer besteht zum Heimgesetz kaum inhaltlicher Änderungsbedarf, so dass zu vermuten ist, dass es letztlich nur um die Gestaltung der finanziellen Auswirkungen gehen wird.

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

Eine vergleichende Betrachtung auf Bundesebene wäre müßig, wenn die zu Grunde liegenden Berichte der Bundesländer auf bis zu 16 unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen erstellt wurden. Einer bundesweiten Berichterstattung würde damit die Aussagekraft genommen, auch eine vergleichende Betrachtung der Länderberichte würde wohl kaum belastbare Aussagen erlauben.

**7. Ist das von einigen Fachleuten befürchtete Qualitätsdumping für denkbar zu halten?**

Ja. Aus den Bundesländern werden kaum größere Veränderungen des Heimgesetzes gefordert. Hieraus darf wohl abgeleitet werden, dass inhaltliche Fragen nicht im Vordergrund stehen. Wie wir zu den Fragen 1 und 4 bereits ausgeführt haben, liegt somit die Vermutung nahe, dass der Wunsch, finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten zu gewinnen, der vorrangige ist. Die Länder sind aber bereits jetzt nicht daran gehindert, höhere Anforderungen auch finanziell zu unterstützen. In der Praxis beobachten wir jedoch einen in der Regel gegenläufigen Trend, welcher mittels erweiterter heimgesetzlicher Gestaltungsmöglichkeiten beschleunigt fortschreiten dürfte.