



Das Heimgesetz als Verhandlungsmasse?

Das Heimgesetz in der aktuellen Diskussion
über eine Reform der föderalen Strukturen
in Deutschland.

Verbraucherzentrale Bundesverband
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
info@vzbv.de
www.vzbv.de

Mai 2006

A. Einleitung

In ihrer Koalitionsvereinbarung zur großen Koalition haben sich CDU, CSU und SPD auf eine Reform des föderalen Systems in Deutschland geeinigt. Das Gesetzgebungsverfahren ist in der Zwischenzeit eingeleitet worden. Im Ergebnis der geplanten Reform soll die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Bundes und der einzelnen Bundesländer verbessert und politische Verantwortlichkeiten für den Bürger transparenter werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, soll die Zahl der Bundesgesetze, die einer Zustimmung des Bundesrates bedürfen, durch eine Neuordnung der Kompetenzregelungen des Grundgesetzes in Art. 70ff GG stark reduziert werden. Im Ausgleich dafür sollen einige, bisher dem Bund zugewiesene Rechtsbereiche in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen.

Im Verlauf der kontroversen Verhandlungen in dieser Frage wird diskutiert, zum Ausgleich für den Verlust von Zustimmungsrechten der Länder die Gesetzgebungszuständigkeit für das Heimrecht vom Bund auf die Bundesländer zu übertragen.

Die nachfolgende Darstellung gibt eine Übersicht über die gegenwärtige Rechtslage sowie die geplante Änderung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Heimrecht und erörtert die möglichen Auswirkungen länderspezifischer Regelungen.

B. Der Status Quo

Das Heimrecht ist gegenwärtig bundeseinheitlich vor allem im Heimgesetz geregelt. Aber auch in anderen Gesetzen, vor allem im SGB XI und SGB XII finden sich Regelungen, die für die Arbeit der Heime bedeutsam sind. Die Ausbildung der Altenpfleger ist durch das Altenpflegegesetz inzwischen ebenfalls bundeseinheitlich geregelt. 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.

Daneben bestehen schon gegenwärtig auf Landesebene Vorschriften für Heimträger. So bestimmen die Landespflegegesetze der Länder Näheres zur Förderung von Heimen. In den von den Ländern erlassenen Zuständigkeitsverordnungen sind darüber hinaus die für die Durchführung des Heimgesetzes zuständigen Behörden bestimmt. Schließlich enthalten auch die nach dem SGB XI bzw. SGB XII mit den Heimträgern abgeschlossenen Rahmenverträge wichtige Regelungen. So ist z.B. die Frage der Abwesenheitsvergütung in den jeweiligen Rahmenverträgen geregelt.

Den eigentlichen Kern des Heimrechts bildet jedoch weiterhin das Heimgesetz selbst.

I. Historische Entwicklung des Heimgesetzes¹

Beruhend auf einem Gesetzesentwurf des Landes Hessen aus dem Jahr 1971 erarbeitete ein Ausschuss aus Vertretern der Bundesländer und des Bundesfamilienministeriums einen Gesetzesentwurf für ein Heimgesetz. Dieser Entwurf wurde 1972 vom Land Berlin dem Bundesrat zugeleitet. Wegen der zwischenzeitlich erfolgten Auflösung des Bundestags wurde der Gesetzesentwurf 1973 erneut eingebracht und am 14. August 1978 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

Nachdem das Heimgesetz über 15 Jahre unverändert galt, wurde es 1990 erstmals novelliert. Ein wichtiger Punkt war dabei die Ergänzung des Heimgesetzes um Regelungen zu Form und Kernbestandteilen des Heimvertrags. 1997 wurde das Heimgesetz auf Einrichtungen der Kurzzeitpflege ausgedehnt und der Erlaubnisvorbehalt für den Betrieb eines Heimes aufgehoben.

Der Schwerpunkt der bisher letzten Novelle des Heimgesetzes aus dem Jahr 2001 lag in der Abgrenzung von Heimen von Formen des betreuten Wohnens, Verbesserung der Transparenz von Heimverträgen, Weiterentwicklung der Heimmitwirkung sowie der Stärkung der Heimaufsicht durch verbesserte Eingriffsmöglichkeiten. 2002 und 2003 erfolgten weitere, jedoch nur geringfügige Änderungen des Heimgesetzes.

II. Aufbau und Inhalt des Heimgesetzes

Die Vorschriften des Heimgesetzes lassen sich inhaltlich drei wichtigen Teilbereichen zuordnen.

Das Heimgesetz enthält zum einen zivilrechtliche Bestimmungen für das Vertragsverhältnis zwischen den Heimbewohnern und dem Heimträger. Daneben regelt das Heimgesetz die Mitwirkung der Heimbewohner in Angelegenheiten des Heimbetriebs.

Schließlich finden sich im Heimgesetz besondere gewerbeordnungsrechtliche Regelungen für den Betrieb eines Heimes, vor allem im Hinblick auf die notwendigen baulichen Voraussetzungen und die erforderliche personelle Ausstattung. In diesem Zusammenhang regelt das Heimgesetz schließlich auch die Überwachung von Heimen durch die zuständigen Behörden und die möglichen Konsequenzen für den Heimträger bei Verletzung der sich aus dem Heimgesetz ergebenden Pflichten.

1. Vertragliche Regelungen

Das zivilrechtliche Vertragsverhältnis zwischen dem Heimbewohner und dem Heimträger ist in den §§ 5-9 Heimgesetz geregelt.

¹ Eine ausführliche Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des Heimgesetzes findet sich in der Einführung zu Kunz/Butz/Wiedemann, Kommentar zum Heimgesetz, Rn. 3ff.

Darin definiert das Heimgesetz für den Heimvertrag als besonderen privatrechtlichen Vertrag inhaltliche und formelle Anforderungen für dessen Ausgestaltung und regelt die Anpassung von Leistungen, Erhöhung von Entgelten sowie Vertragsdauer bzw. die Voraussetzungen für eine Beendigung des Heimvertrages durch den Heimträger oder Heimbewohner.

2. Mitwirkung

Während die Vorgaben für die Gestaltung des Heimvertrages sowie die Anpassung von Entgelten bis ins Detail im Heimgesetz geregelt sind, werden die Fragen der Mitwirkung in § 10 HeimG nur grundlegend normiert. Gleichzeitig wird das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates genauere Regelungen zu treffen.

Auf der Grundlage dieser Verordnungsermächtigung ist die Heimmitwirkungsverordnung² erlassen worden. Darin ist im Einzelnen das Verfahren zur Bildung eines Heimbeirates festgelegt und die Aufgaben sowie die Arbeitsweise des Heimbeirates beschrieben.

3. Anforderungen und Vorgaben für den Betrieb eines Heimes

In ähnlicher Weise beschränkt sich das Heimgesetz auch für die baulichen und personellen Anforderungen sowie die Vorgaben für den Betrieb eines Heimes auf grundsätzliche Festlegungen und überlässt es den jeweils zuständigen Bundesministerien, das Nähere durch Rechtsverordnung zu regeln. Auf dieser Rechtsgrundlage sind die Heimindestbauverordnung³, die Heimpersonalverordnung⁴ sowie die Heimsicherungsverordnung⁵ erlassen worden.

4. Überwachung und Kontrolle

Die Überwachung der Heime im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften des Heimgesetzes erfolgt durch die zuständigen Behörden. Hier regelt das Heimgesetz die Aufgaben und Befugnisse der Heimaufsicht. Die nähere Ausgestaltung und Organisation der zuständigen Behörden bleibt dagegen den Ländern überlassen.

2 In der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2002, BGBl. I 20002, 2896.

3 BGBl. I 1978, 189; zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. November 2003, BGBl. I 2003, 2346.

4 BGBl. I 1993, 1205; zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. Juni 1998 BGBl. I 1998, 1506.

5 BGBl. I 1978, 553; zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Dezember 2003, BGBl. I, 2003, 3022.

Die Bundesländer haben deshalb jeweils Zuständigkeitsverordnungen zum Heimgesetz erlassen. Diese benennen die für die Durchführung des Heimgesetzes zuständigen Behörden. Die Heimaufsicht ist deshalb je nach Bundesland teilweise recht verschieden organisiert.

III. Rechtliche Grundlage

Nach der Gesetzesbegründung zur ersten Fassung des Heimgesetzes von 1974, das noch keine speziellen Regelungen zum Heimvertrag vorsah, stützte sich der Bundesgesetzgeber für das Heimgesetz auf die Ermächtigung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und Nr. 11 GG zur Normsetzung im Bereich der öffentlichen Fürsorge und dem Recht der Wirtschaft.⁶

In der Gesetzesbegründung⁷ zur ersten Novelle des Heimgesetzes 1990, mit der erstmals detaillierte Vorschriften zur Form und den Kernbestandteilen des Heimvertrages in das Heimgesetz aufgenommen wurden, wird die Rechtssetzungskompetenz des Bundes nicht thematisiert.

In der Gesetzesbegründung⁸ zur letzten umfassenden Novelle des Heimgesetzes vom 5. November 2001 bezieht sich der Bundesgesetzgeber dagegen wieder ausdrücklich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und Nr. 11 GG. Der Begriff der öffentlichen Fürsorge sei weit zu verstehen. Die Versorgung im Alter stelle für die Bürger ein wesentliches Element der Daseinsvorsorge dar. Vor diesem Hintergrund sei eine bundeseinheitliche Regelung des Heimrechts zum Schutz alter, pflegebedürftiger oder behinderter Menschen bei Aufenthalt in einem Heim und den sich dabei ergebenden Abhängigkeiten erforderlich.

C. Die geplante Regelung

I. Überblick

Bereits im Zuge der Beratungen der gemeinsamen Bundesstaatskommission von Bundesrat und Bundestag 2003/2004 war die Rückübertragung des Heimrechts in die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Rahmen einer Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern diskutiert worden. Da man sich jedoch nicht auf gemeinsame Vorschläge für eine Änderung der Kompetenznormen des Grundgesetzes verständigen konnte, stellte die Bundesstaatskommission ihre Arbeit im Dezember 2004 ohne greifbare Ergebnisse ein.

6 BT-Dr. 7/180 S. 7.

7 BT-Dr. 11/5120 S. 8.

8 BT-Dr. 14/5399 S. 17.

In dem Koalitionsvertrag der großen Koalition vom 11. November 2005 zwischen CDU, CSU und SPD haben sich die Parteien, nunmehr darauf geeinigt, in der laufenden Legislaturperiode die föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland auf Grundlage des in der Bundesstaatskommission erreichten Verhandlungsstandes zu modernisieren. Dieser Verhandlungsstand ist als Ergebnis der Koalitionsverhandlungsgruppe zur Föderalismusreform in der Anlage zum Koalitionsvertrag enthalten.

Als Teil einer umfassenden Neustrukturierung der Gesetzgebungskompetenzen soll danach die Zuständigkeit für das Heimrecht auf die Länder übergehen.

II. Die Neuregelung im Detail

Nach den Vorstellungen der großen Koalition soll Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG neu gefasst werden. Folgender Wortlaut ist dafür vorgesehen:

„7. die öffentliche Fürsorge **ohne das Heimrecht**;“

Mit dieser Neuregelung soll erreicht werden, dass zukünftig die einzelnen Bundesländer dem Heimgesetz vergleichbare Regelungen treffen können. Die entsprechende, bisher aus der Zuständigkeit für die öffentliche Fürsorge abgeleitete Gesetzgebungskompetenz des Bundes und damit die Rechtsgrundlage für das Heimgesetz sowie das Heimgesetz selbst sollen entfallen.

Die vollständige Übertragung des Heimrechts in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer wird nach Ansicht der Autoren mit dem dargestellten Vorschlag jedoch nicht erreicht werden können. Trotz der vorgesehenen Regelungen bleibt die Rechtssetzungsbefugnis des Bundes für Teilbereiche des Heimrechts erhalten. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen.

Auch wenn der Gesetzgeber in der Vergangenheit die Gesetzgebungskompetenz für das Heimgesetz vor allem auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gestützt hat, lassen sich nicht alle Teile des geltenden Heimgesetzes auf die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG normierte Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zurückführen.

Wie oben bereits ausgeführt, sind die Normen des Heimgesetzes in seiner geltenden Fassung grob drei verschiedenen Teilbereichen zuzuordnen, die inhaltlich nur lose zusammenhängen. Neben dem Mitwirkungsrecht in § 10 HeimG und dem besonderen Gewerbeordnungsrecht in den §§ 11-19 HeimG enthält das Heimgesetz in §§ 5-9 HeimG mit den Vorschriften zum Heimvertrag auch Regelungen, die sachlich zum zivilrechtlichen Vertragsrecht gehören.

Diese Normen lassen sich auch bei einem weiten Verständnis des Begriffs nicht mehr der öffentlichen Fürsorge zuordnen. Zwar ist dieser Kompetenztitel des Grundgesetzes nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht auf den Bereich der Sozialhilfe beschränkt, sondern erfasst darüber hinaus auch neue Lebens-

sachverhalte; dies gilt jedoch nur soweit, wie diese in ihren wesentlichen Merkmalen dem Bild der klassischen Fürsorge entsprechen. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn der zu regelnde Tatbestand an einer akuten oder zumindest drohenden Hilfsbedürftigkeit anknüpft, die der Betroffene nicht selbst beseitigen kann.⁹

An dieser Notlage dürfte es für die von den §§ 5-9 HeimG geregelten vertragsrechtlichen Fragen in der Regel fehlen. Zumal diese Regelungen vor allem bei Selbstzahlern Bedeutung erlangen. Diese Heimbewohner, die keine ergänzende Sozialhilfe erhalten, befinden sich gerade nicht in einer besonderen Notlage.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich der Bundesgesetzgeber zur Regelung besonderer privatrechtlicher Vertragstypen ohne weiteres auf die insoweit speziellere, mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG eingeräumte Rechtssetzungskompetenz für das bürgerliche Recht stützen kann.

Das Heimgesetz fußt damit entgegen der Gesetzesbegründung nicht allein auf der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und Nr. 11 GG, sondern zudem auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, das dem Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht zuordnet.

Durch die geplante neue Formulierung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG werden jedoch nur die Teile des Heimrechts der Gesetzgebungskompetenz des Bundes entzogen, die dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnen sind. Damit werden folglich nicht die Regelungen des Heimgesetzes zum Heimvertrag erfasst, da diese mit dem Heimvertrag lediglich einen besonderen privatrechtlichen Vertragstyp regeln. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass dem Bundesgesetzgeber auch nach der geplanten Änderung des Grundgesetzes bundeseinheitliche Regelungen zum Heimvertrag entsprechend §§ 5-9 HeimG weiter möglich sein werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich abschließend noch die Frage, inwieweit die Bundesländer den jetzigen §§ 5-9 HeimG vergleichbare Regelungen treffen können, wenn der Bund von der eben aufgezeigten „Restkompetenz“ keinen Gebrauch machen sollte. 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 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

⁹ Von Mangoldt/Klein/Oeter, GG, Art. 74 Abs. 1 RN. 68.

ze zulässig.¹⁰

Das bürgerliche Gesetzbuch kodifiziert jedoch das bürgerliche 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 regeln.

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 Regelungen zu schaffen. Dieses Ergebnis entspricht auch den praktischen Bedürfnissen nach einer bundesweit einheitlichen Regelung des Heimvertrages.

D. Vor- und Nachteile landesspezifischerer Kodifikationen des Heimrechts

Neben den ausgeführten rechtlichen Schwierigkeiten einer umfassenden, dem bestehenden Heimgesetz entsprechenden Regelung des Heimrechts auf Ebene der Länder sprechen auch praktische Gesichtspunkte gegen sechzehn länderspezifische Heimgesetze.

Mit dieser Auffassung stehen die Autoren nicht allein. Eine Vielzahl von Verbraucherverbänden, Seniorenvertretern¹¹, Gewerkschaften¹², Politikern¹³ und Anbieterverbänden¹⁴ lehnen den geplanten Wechsel der Gesetzgebungszuständigkeit für das Heimrecht ab. Sie befürchten unisono durch die geplante Änderung weniger Markttransparenz, eine Verschlechterung des Schutzes der Heimbewohner, die Absenkung von Qualitätsstandards und insgesamt eine deutliche Zunahme des bürokratischen Aufwandes.

Besonders hervorzuheben ist dabei, dass offenbar auch einzelne Bundesländer nicht an einer Verlagerung der Gesetzgebungskom-

10 Ipsen, Staatsrecht I, Rn. 551.

11 Schreiben der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen (BAGSO) und des Bundesinteressenvertretung und Selbsthilfeverband der Bewohnerinnen und Bewohner von Altenwohn- und Pflegeeinrichtungen (BIVA) e.V.

12 Ver.di infopost 32/2005.

13 Jutta Schümann in Sozialdemokratischer Informationsbrief der SPD Schleswig-Holstein vom 30. November 2005; Lothar Hay, Pressekonferenz vom 12. Dezember 2005; Presseinformation der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 15. November 2005.

14 Presseinformation des bpa vom 6. Dezember 2005.

petenz für das Heimgesetz interessiert sind.

I. Mögliche negative Auswirkungen

1. Transparenzverlust durch einzelne Landesheimgesetze

Schon heute zeigen die Erfahrungen aus der Pflegeberatung, dass viele Bewohner, Angehörige oder Betreuer ihre Rechte und Pflichten aus dem Heimgesetz nicht kennen. Sollten zukünftig je nach Bundesland bei der Wahl der Pflegeeinrichtung unterschiedliche Gesetze gelten, wird dieses Problem vor allem für Verbraucherinnen und Verbraucher verstärkt, die in einem „Drei-Ländereck“ oder grenznah zu einem anderen Bundesland wohnen. Diese werden sich zukünftig mit unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen konfrontiert sehen.

Schon heute zeigen sich diese Probleme am Beispiel der Abwesenheitsvergütung. Für die Frage ob und in welcher Höhe die Bewohner bei Abwesenheit das Heimentgelt fortzuentrichten haben, existieren bereits jetzt in jedem Bundesland unterschiedliche Regelungen. Dies macht es für die Bewohner schwierig, hier den Überblick zu behalten.

Ähnliche Unterschiede bestehen bei den Investitionskosten¹⁵. Da die einzelnen Bundesländer Heime in sehr unterschiedlichem Ausmaß fördern (z.B. Zuschüsse zu den Investitionskosten, Pflegegeld), fallen die auf die Bewohner umgelegten Investitionskosten für jedes Heim und jedes Bundesland verschieden aus.¹⁶

2. Abbau des erreichten Schutzniveaus

Im Rahmen der Novelle des Heimgesetzes 2001 konnten dank einer starken Verbraucherlobby auf Bundesebene die Belange und Schutzbedürfnisse der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner stärker als vorher im Heimgesetz verankert werden.

So erhielt die Heimaufsicht zusätzliche Aufgaben im Bereich der Beratung und Vermittlung von Heimbewohnern.

Die Transparenz der Heimentgelte wurde durch entsprechende Regelungen erhöht. Bei Heimentgelterhöhungen müssen sowohl die Erhöhung selbst als auch das erhöhte Entgelt angemessen sein. Sie ist mindestens vier Wochen vor ihrem Wirksamwerden anzukündigen.

Bei Mängeln steht Heimbewohnern ein Minderungsrecht zu. Die Frist für die Kündigung des Heimvertrages wurde einheitlich auf

15 Dazu hat die Netzwerkgruppe Pflege 2004 eine detaillierte Übersicht der Regelungen der Bundesländer bei der Investitionskostenförderung erstellt.

16 Die Schwierigkeiten unterschiedlicher Länderzuständigkeiten zeigen sich auch im unterschiedlichen Umgang der jeweils zuständigen Heimaufsicht mit Pflegewohngemeinschaften.

einen Monat festgelegt.

Zudem wurden die Mitwirkungsrechte der Heimbewohnerinnen und Bewohner bei Entgeltverhandlungen, Leistungsangebot, Qualitätssicherung sowie der Vertretung nach außen 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 vor wenigen Jahren erreichten Fortschritte wieder zunichte gemacht werden, denn nicht in jedem Bundesland können die Heimbewohnerinnen und Bewohner auf eine starke Lobby hoffen.

3. Qualitätsabbau zur Kostenreduzierung

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 macht die 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 erreichen¹⁷, da damit eine ausreichende Qualität sichergestellt sei.

4. Herabsetzung der Baumindestanforderungen

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 Heim-Mindestbauverordnung an die heutigen Verhältnisse im Zuge der Novelle des Heimgesetzes 2001, da sich Kostenträger und Betreiberverbände vehement gegen die Empfehlung von Einzelzimmern 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.¹⁸

17 BR-Dr. 709/04 S. 50.

18 Persönliche Erfahrungen der Autorin auf einer Veranstaltung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zu aktuellen Fragen des Heimrechts.

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, während auf der anderen Seite der Einkommensskala Menschen in feudalen Seniorenresidenzen leben.

5. Regionale Ungleichheit der Lebensbedingungen

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.¹⁹ Dies könnte dann zum Startschuss für einen „Wettbewerb nach unten“ werden.

II. Mögliche positive Effekte

Trotz der dargestellten zahlreichen Nachteile ergeben sich aus landesspezifischen Regelungen durchaus auch positive Aspekte.

So könnten landesweite Regelungen zum Heimrecht landestypische Eigenheiten, wie z.B. die Siedlungs- und die Bevölkerungsstruktur genauer abbilden.

Gesetzliche Lücken könnten zügig ergänzt und die geltenden Regelungen bei Änderungsbedarf ohne langwierige, bundesweite Abstimmungsprozesse kurzfristig angepasst werden. Diese würde vor allem die Umsetzung innovativer Konzepte, wie z.B. der Pflege-Wohngemeinschaften deutlich erleichtern.

Eine Verlagerung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Heimrecht vom Bund auf die Länder wird seitens der Befürworter darüber hinaus auch mit einem dadurch möglichen Bürokratieabbau begründet. Dieses an sich wünschenswerte Ziel kann allein durch die Verlagerung der Gesetzgebungszuständigkeit jedoch nicht erreicht werden. Dazu sind weitere Maßnahmen notwendig, die auch im Rahmen bundeseinheitlicher Regelungen erfolgen können.

Im Gegenteil: sechzehn Heimgesetze und zugehörige Verordnungen bedeuten für alle grenznah Lebenden oder überregional arbeitenden Anbieter nicht weniger sondern ein deutliches Mehr an Bürokratie. Statt eines Gesetzes sind die Regelungen von mehreren Bundesländern zu erfassen und umzusetzen. Dies bedeutet in der Praxis einen erheblichen Mehraufwand.

¹⁹ Bereits jetzt existieren erhebliche Unterschiede in den Bundesländern im Hinblick auf die Heimförderung. Auch die Regelungen in den Rahmenverträgen sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich bewohnerfreundlich ausgeprägt.

Überhaupt nicht abzuschätzen ist zudem der bürokratische Aufwand der darüber hinaus allein daraus resultiert, dass in sechzehn Ländern entsprechende Gesetzesinitiativen über Monate Parlamente, Ministerien und Verbände in Debatten binden.²⁰

E. Zusammenfassung

Nach Einschätzung der Autoren begegnet die geplante Übertragung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Heimgesetz auf die Länder erheblichen Bedenken.

Es bestehen bereits rechtliche Schwierigkeiten in vollem Umfang dem Heimgesetz vergleichbare Regelungen auf Landesebene zu schaffen. Darüber hinaus überwiegen insgesamt die drohenden, teils gravierenden Nachteile einer Verlagerung der Rechtsetzungskompetenz auf die Bundesländer deutlich die dadurch für die Heimbewohnerinnen und Bewohner zu erwartenden, eher marginalen Vorteile.

Aus Sicht der Verbraucherzentralen sind dabei folgende Aspekte besonders bedenklich:

- Verlust von Markttransparenz durch Diversifizierung der Gesetzgebung in sechzehn verschiedene Regelungen
- Gefahr des Verlusts von Schutzrechten, die mit der Novelle des Heimgesetzes 2002 erreicht wurden
- Gefahr der Absenkung der Qualität der Personalausstattung je nach Kassenlage
- Qualitative Absenkung der Baumindeststandards
- Ungleichheit der Lebensbedingungen
- Mehr statt weniger Bürokratie

Es ist zu vermuten, dass im Zuge des „Kompetenzgerangels“ in der Debatte um eine Reform des föderalen Systems das Heimgesetz zur Verhandlungsmasse degradiert wurde. Statt fachlicher Argumente spielte dabei wohl eher der Ausgleich von abzugebenden und hinzuzugewinnenden Einflussbereichen im Verhältnis von Bund und Ländern eine Rolle.

Soweit dabei das Heimgesetz betroffen ist, geschieht dies zu Lasten von älteren und pflegebedürftigen Menschen. Eine solche Entwicklung ist angesichts des demografischen Wandels und der über Jahre andauernden Berichte über katastrophale Zustände in den Pflegeheimen das falsche gesellschaftspolitische Signal.

Die bestehende Rechtseinheit auf dem Gebiet des Heimrechts und der dadurch erreichte bundeseinheitliche Qualitätsstandard in den

²⁰ So dauerte beispielsweise die Debatte zur Änderung des Landespflegegesetzes in Nordrhein-Westfalen ca. eineinhalb Jahre.

Heimen sollte nicht leichtfertig geopfert werden.

Daher fordern die Verbraucherzentralen die Beibehaltung des Heimgesetzes in der Zuständigkeit des Bundes und eine Umsetzung der im Rahmen des Runden Tisches Pflege verbandsübergreifend entwickelten Ansätze zur Verbesserung der Pflegequalität in den Heimen.

Sollte gleichwohl die angedachte Änderung des Grundgesetzes im Bezug auf die Rechtssetzungskompetenz für das Heimrecht nicht zu verhindern sein, sollte der Bund jedoch von seiner oben aufgezeigten Möglichkeit Gebrauch machen und zumindest den Heimvertrag weiterhin bundeseinheitlich regeln. Dies könnte z.B. durch eine entsprechende Ergänzung des bürgerlichen Gesetzbuches um einen weiteren Vertragstyp erfolgen.