

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

Priv.-Doz. Dr. Hans-Joachim von Kondratowitz  
Prof. Dr. Clemens Tesch-Römer  
Deutsches Zentrum für Altersfragen, Mai 2006

- 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?*

Ziel des Heimrechts ist der Schutz von Menschen in besonderen Lebenssituationen, insbesondere angesichts von Pflegebedürftigkeit, die mit einer verminderten Fähigkeit zur Durchsetzung eigener Rechte einhergehen kann. Angesichts der Tatsache, dass das SGB XI bundesweite Vorgaben zur Qualität von Pflege und Betreuung macht, erscheint es notwendig, auch das komplementäre Heimgesetz auf der Bundesebene zu belassen. Eine Übergabe des Heimgesetzes in die Verantwortung der Länder erscheint uns das grundlegende Ziel der Heimgesetzgebung (Schutz von Menschen, die in Heimen leben), nicht zu fördern, sondern zu schwächen.

Das Heimrecht enthält zudem Standards für die Qualität von Pflege und Betreuung. Angesichts gesellschaftlicher Veränderungen werden sich Qualitätsstandards in der Zukunft weiter verändern. Die aktuellen und zukünftigen Qualitätsfestlegungen werden bereits heute in den Pflegewissenschaften und im Medizinbereich ausgehandelt und präzisiert. Solche Festlegungen bedürfen aber nicht allein einer Wissenschaftsbasierung, die eine entsprechende Unabhängigkeit und Neutralität signalisieren müssen, sondern müssen auch in der Praxis angenommen werden. Eine solche Aufgabe praxisnah umzusetzen, wird zukünftig ein hohes Ausmaß an Abstimmungs- und Vereinheitlichungsprozessen verlangen. Hinzu kommt die Notwendigkeit, die ordnungsrechtlichen Vorgaben für Dienste und Einrichtungen langfristig zwischen den Ländern zu harmonisieren. Angesichts der immer noch existenten deutlichen Spreizung zwischen solchen Anforderungen in Qualitätsfestlegungen und ordnungsrechtlichen Anpassungen halten wir die Übergabe des Heimrechts an die Länder für kontraproduktiv und betrachten diese geplante Übergabe als eine zusätzlich erschwerende Bedingung, um die Realisierung solcher Anforderungen zu gewährleisten.

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

Die angestrebte Kompetenzverlagerung wird unseres Erachtens keine positiven Wirkungen im Kontext der Pflegeversicherung und im Medizinbereich haben. Vielmehr würde durch die-

se Verlagerung im Kontext der Pflegeversicherung eine weitere komplizierte Linie des sachlichen Koordinationsaufwands geöffnet, die zusätzlich zu dem ohnehin bestehenden konkreten Abklärungsbedarf zwischen SGB XI und den jeweiligen Landespflegegesetzen die Arbeit durch zeitaufwändiges Aushandeln erschweren wird. Vor allem wird sich dies in Unsicherheiten bei der Geltung von Standards für Betreuungsqualität in Einrichtungen niederschlagen, die bisher im SGB XI und im Heimgesetz formuliert waren.

Ebenso sollten Verbraucherrechte (wie z.B. in der Heimmitwirkung), die in beiden Gesetzeswerken unterschiedlich verortet sind, in der Zukunftsperspektive bundeseinheitlich bezogen und ausformuliert sein. Gerade die einheitliche Durchsetzung von Verbraucherrechten würde durch eine Föderalisierung des Heimgesetzes außerordentlich erschwert. Für den Medizinbereich lassen sich unerwünschte Konsequenzen der Föderalisierung für die ärztliche Versorgung der Heime vorstellen: Je nach Land könnten dabei nicht allein unterschiedliche Modelle der Versorgung und daraus resultierende verschiedene Versorgungsniveaus entstehen, sondern eine deutliche Erschwernis in der Implementation von übergreifenden Qualitätsstandards für diese Versorgung mit sich bringen.

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

Die in der vorhergehenden Antwort angesprochene Steigerung des Koordinationsbedarfs aufgrund der angestrebten Kompetenzverlagerung macht gleichzeitig auch eine Intensivierung des Bürokratieproblems unausweichlich. Eine Föderalisierung des Heimrechts wird daher zu einer Ausweitung der Bürokratisierungsgefahren in der Pflege führen. Diese Wahrscheinlichkeit steht daher auch in potentiellm Konflikt zu den von BMG und BMFSFJ bereits verabschiedeten zehn Eckpunkten zur „Entbürokratisierung im Heimrecht“, die einige Empfehlungen des Runden Tisches zur Entbürokratisierung aufgenommen haben und in denen eine erste Modernisierung des Heimrechts unternommen wurde.

### *2a. Was bedeutet dies aus Ihrer Sicht insbesondere für die überregionalen Träger?*

Für die überregionalen Träger würde die Föderalisierung des Heimrechts eine erhöhte Bewährungsprobe in der Koordination und in der Kooperationsherstellung der beteiligten Akteure darstellen. Damit würde ein erhöhter Zeitaufwand in der Aushandlung und in der Balancierung unterschiedlicher Länderinteressen notwendig werden. In solch einer Situation greifen Organisationen gerne zur formalisierten Strategien, um die Unsicherheit für sich zu reduzieren. Damit sind aber auch Bürokratisierungsgefahren in erhöhtem Ausmaß gegeben.

*2b. Welche Synergieeffekte könnten sich aus Ihrer Sicht daraus ergeben?*

Angesichts der aufgezeigten Befürchtungen können wir Synergieeffekte nicht erkennen. Solche Effekte wären eigentlich nur in Maßnahmen einer erhöhten Rationalisierung von Arbeits- und Planungsvollzügen in einem Feld vorstellbar, das auch ohne eine Föderalisierung des Heimrechts bereits schon immer durch einen erhöhten Koordinationsaufwand zwischen Akteuren bestimmt war.

*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 beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht in die Länder?*

Die Föderalisierung des Heimrechts würde eindeutig eine starke Verunsicherung der Akteure und der Institutionen in der Ausbildung in der Altenpflege bedeuten. Die Gefahr, dass sich länderspezifische Orientierungen in der Ausbildung niederschlagen und damit die gerade erreichte gesetzliche Einheitlichkeit unterlaufen, wäre äußerst groß. Auf dem Hintergrund der bekannten langwierigen Schwierigkeit, überhaupt eine bundeseinheitliche Regelung der Ausbildungskonditionen und -inhalte für Altenpflege durchzusetzen, hätte daher eine Föderalisierung des Heimrechts einen zentralen Berechenbarkeitsverlust zur Folge.

Auch angesichts der fortschreitenden Annäherung von Regulierungen auf europäischer Ebene erscheint uns eine Regionalisierung des Heimrechts innerhalb Deutschlands als wenig zeitgemäß. Gerade mit Blick auf die Ausbildung in den Pflegeberufen (Kinderkrankenpflege, Krankenpflege, Altenpflege) werden zum einen integrative Modelle der Ausbildung in Deutschland erprobt, die eine bundesweite Vereinheitlichung anstreben. Zudem werden – in europaweiter Perspektive – die Ausbildungen in Pflegeberufen auf Fachhochschul- und Hochschulniveau entlang europäischer Abkommen gestaltet werden (Stichwort: Bologna-Prozess).

*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)?*

Die Kompetenzverlagerung auf die Länder hätte für die Heimmitwirkung unseres Erachtens wenig konstruktive Konsequenzen, da sie die Wahrnehmung von Anhörungs- und Informationsrechten im Vergleich zwischen den Ländern vielgestaltig macht und damit die erwünschte Bundeseinheitlichkeit von Verbraucherrechten verunmöglicht. Hinzu kommt, dass es ohnehin

eine deutliche Tendenz in den Ländern gibt, bisher gesicherte Qualitätsstandards vonseiten der Sozialhilfeträger in Frage zu stellen. Eigentlich würde es aber um den Aufbau einer weitestgehend flächendeckenden, bedarfsentsprechenden und assessment-abgestützten Fachkraftquote unter Nutzung und Vernetzung unterschiedlicher Qualifikationen gehen.

*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 Pflegeskandale reagieren?*

Eine Reaktion des Bundesgesetzgebers auf Heimskandale wäre theoretisch natürlich weiter möglich, aber solche Reaktionen müssten rein moralisch-appellativ und damit für die Öffentlichkeit „zahnlos“ erscheinen, da keine verlässliche Interventions- und Korrektionskraft hinter den Appellen stünde. Inwieweit sich eine gesetzliche Form finden ließe, sich auf Bundesebene noch Interventionsrechte zu reservieren, ist eine Frage an Juristen. Aber es bleibt doch sehr unwahrscheinlich, dass angesichts des dann aufgrund der Föderalisierung bereits realen Interventionsrepertoires der Länder ein solcher Versuch des Öffnens einer bundeseinheitlichen Qualitätssicherung erfolgreich sein könnte.

*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. bezüglich des Heimvertrages oder der Zusammenarbeitsverpflichtung von MDK und Heimaufsicht?*

Auch wenn es vorstellbar ist, dass bei einer Föderalisierung des Heimgesetzes in den jeweiligen Ländergesetzen übergeordneten Rechtsansprüchen Geltung getragen werden muss (beispielsweise sind unserer Kenntnis nach die einzelnen Vorschriften zum Heimvertrag inhaltlich dem Bürgerlichen Recht zuzuordnen und daher ohnehin dem allgemeingültigen Prüfungsvorbehalt untergeordnet), so kann doch erwartet werden, dass es unterschiedliche Regelungen in den Ländern geben wird.

Ein Beispiel ist die Zusammenarbeit von MDK und Heimaufsicht, die sich bereits jetzt in den Ländern unterschiedlich gestaltet (je nach Zuordnung und Qualifikation der jeweiligen Heimaufsicht). Es ist zu erwarten, dass hier und in anderen Bereichen bei einer Föderalisierung größere Unterschiedlichkeiten zwischen den Ländern ergeben werden. Auch wenn wir es nicht für unmöglich halten, dass angemessene Festlegungen in den verschiedenen Ländergesetzen erreicht werden könnten, sehen wir nicht, dass jene Personen, deren Schutz das Heimgesetz garantieren soll, durch eine Föderalisierung des Heimgesetzes besser gestellt werden.

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

Der demografisch Wandel wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eine absolute Zunahme von alten und sehr alten Menschen mit Pflegebedarf mit sich bringen (auch wenn aufgrund besserer Lebensbedingungen und gutem Gesundheitsverhaltens eine „Kompression der Morbidität“ mit einem zukünftig sinkenden relativen Anteils von Pflegebedürftigen denkbar ist). Es ist aus unserer Sicht wahrscheinlich (und sicherlich auch sinnvoll), dass sich in Zukunft gesellschaftliche Diskurse mit der Frage beschäftigen, was uns „gutes Leben im Alter“ und „gute Pflege“ wert sind.

Da dies Fragen sind, die die Gesellschaft insgesamt betrifft, halten wir eine Verlegung des Heimrechts in die Zuständigkeit der Länder für ein denkbar schlechtes Signal, da durch Föderalisierung der falsche Eindruck produziert wird, unterschiedliche Länderaktionen könnten die sich langfristig zuspitzende Situation in der Pflege gesamtgesellschaftlich erfolgreich lösen.

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

Durch die Verlagerung des Heimgesetzes auf die Länderebene wird die Möglichkeit denkbar, dass Standarddefinitionen nur unter der Perspektive der jeweiligen Finanzlage formuliert werden. Dies würde in der Tat zu dem befürchteten Qualitätsdumping führen. Wie aktuelle erste Versuche zeigen, die Fachkraftquote faktisch zu senken (Baden-Württemberg und jetzt auch Bayern), sind solche Prozesse zwar auch ohne eine Föderalisierung des Heimrechts im Gange, aber die Föderalisierung des Heimrechts würde solchen bisher noch kontrovers diskutierten Tendenzen gewissermaßen einen sichernden Rahmen verleihen.