

DCV, Berliner Büro, Reinhardtstraße 13 10117 Berlin



# Deutscher Caritasverband

**Vorsitzender des  
Rechtsausschusses**  
Herrn Andreas Schmidt  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Berliner Büro  
Direktor**

Reinhardtstraße 13 – 10117 Berlin  
Telefon-Sekretariat 030 284447-74  
Telefon-Durchwahl 030 284447-75  
Telefax 030 284447-88  
Mario.Junglas@caritas.de

Datum

15.05.2006  
ju-gl

Sehr geehrter Herr Schmidt,

anbei übersenden wir Ihnen unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes, Bundstagsdrucksache 16/813. Wir sind Ihnen dankbar, wenn unsere Überlegungen bei den Beratungen des Ausschusses berücksichtigt werden.

Für Rückfragen stehen Ihnen die genannten Ansprechpartner/innen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

  
Mario Junglas  
Direktor



**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf  
zur Änderung des Grundgesetzes  
Bundtagsdrucksache 16/813**

Bereits in seiner gemeinsamen Stellungnahme mit dem Kommissariat der Deutschen Bischöfe hatte der Deutsche Caritasverband im Oktober 2004 deutlich gemacht, dass er eine Stärkung der föderalen Strukturen und Prozesse in der Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich begrüßt und unterstützt, sofern dadurch sachgerechte, personennahe und regional angemessene Lösungen gerade auch in der Sozialpolitik und im Sozial(leistungs)recht erleichtert und gefördert werden. Die Ausnutzung bereits vorhandener gesetzlicher Spielräume für dieses Anliegen hatte aus unserer Sicht Priorität; zugleich teilten wir die Auffassung, dass eine eindeutige Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bundes- und Landesebene, die Entflechtung von Zuständigkeiten und die Stärkung der jeweiligen Ebene in ihrer Entscheidungsbefugnis – etwa durch eine angemessene Reduktion der zustimmungspflichtigen Gesetzesmaterien – ebenfalls die Voraussetzungen für entsprechende Lösungen verbessern können.

Nachdrücklich wandten wir uns dagegen, sachfremde Erwägungen leitend werden zu lassen wie z.B. vordergründige fiskalische Interessen oder die Behandlung von Gesetzesmaterien als „Ausgleichsmasse“ für politisch vielleicht wünschenswerte, aber sachlich nicht vertretbare Kompromisse.

Vor diesem Hintergrund beschränken wir unsere Stellungnahme auf

- die Verlagerung der Zuständigkeit für das **Heimrecht** auf die Landesebene,
- die Ausweitung der **Verwaltungszuständigkeit der Länder** und
- die Verlagerung der Zuständigkeit für den **Strafvollzug** auf die Landesebene.

Denn in diesen drei Bereichen sind die vorgeschlagenen Lösungen unseres Erachtens entweder sachlich nicht hinreichend begründbar oder ziehen Folgeprobleme nach sich, die schon jetzt bei der Verfassungsänderung berücksichtigt werden müssen.

## **Heimrecht (Art. 74 GG Abs. 1 Nr. 7 )**

### **Verfassungsrechtliche Begründung der Bundeskompetenz für das HeimG**

Der Gesetzgeber leitet in der amtlichen Begründung zum derzeit geltenden Heimgesetz seine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1, Nr. 7 u. 11 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG ab. Nach Art. 72 Abs. 2 GG ist der Bund für die Gesetzgebung zuständig, wenn es um die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bzw. um die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse geht. Mindestanforderungen der Qualität in Heimen, grundlegende heimvertragliche Regelungen und Beteiligungsrechte der Heimbewohner/innen müssen aus Gründen des Verbraucherschutzes nach wie vor bundeseinheitlich geregelt sein; insoweit trägt die Begründung zum derzeit geltenden Heimgesetz weiterhin.

### **Harmonisierungserfordernis von Leistungsrecht und ordnungsrechtlichem Rahmen**

Für den Erhalt des Heimgesetzes auf Bundesebene spricht, dass es zahlreiche Schnittstellen zwischen dem Leistungsrecht des SGB XI und dem Heimgesetz gibt. Aus gutem Grund erfolgte die letzte Novellierung des HeimG zeitgleich mit einer Novellierung des Pflegeversicherungsgesetzes in Gestalt des PQsG. Während die Novellierung des HeimG zivilrechtlich auf die Verbesserung der Rechtsstellung aller Bewohner und eine stärkere Transparenz der Heimverträge abstellte, zielte das PQsG leistungsrechtlich auf eine Verbesserung der Qualität und eine Stärkung des Verbraucherschutzes. HeimG und SGB XI ergänzen sich in vielen Punkten. Daher müsste das HeimG bei einer Übertragung in die Länderzuständigkeit an vielen Stellen mit dem bundesrechtlich verankerten SGB XI harmonisiert werden. Dies betrifft vor allem die Bereiche Qualitätssicherung und Vergütungsregelungen. So sollen Heimaufsicht und der Medizinische Dienst der Krankenversicherung bei der Zulassung und Überprüfung der Heime (§ 114 SGB XI, § 15 HeimG) zusammenarbeiten, um sich gegenseitig zu informieren und zu beraten (§ 117 SGB XI, § 20 HeimG). Ausdrückliches Ziel dieser Zusammenarbeit ist es, Doppelprüfungen zu vermeiden. Enge Berührungspunkte zwischen SGB XI und HeimG gibt es auch im Bereich des Vergütungsrechts. So werden nach § 84ff. SGB XI nicht nur Vergütungen für den Entgeltbestandteil pflegerischer Leistungen, sondern auch Entgeltbestandteile für Unterkunft und Verpflegung zwischen Heimträgern und Verbänden der Pflegekassen verhandelt. Zu den einzureichenden Unterlagen bei Pflegesatzverhandlungen zählt auch die schriftliche Stellungnahme des Heimbeirats oder Heimförsprechers nach § 7 Abs. 4 HeimG (§ 85 Abs. 3 SGB XI).

Gleichzeitig bedarf es noch der Harmonisierung von einander widersprechenden Vorschriften im HeimG und im SGB XI, wie etwa zu den Ankündigungsfristen bei Entgelterhöhungen und zum Ende der Zahlungsfrist der Entgelte für Unterkunft und Verpflegung sowie der gesondert berechenbaren Investitionskosten nach dem Tod des Heimbewohners/ der Heimbewohnerin.

### **Bundeseinheitlichkeit heimrechtlich geprüfter medizinischer Standards**

Nicht nur das SGB XI, sondern auch Regelungen des medizinischen Sektors, die den Heimbereich betreffen, sind bundesrechtlich geregelt. Der allgemeine Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse gilt durch das SGB V bundesweit. Auch das Infektionsschutzgesetz und das Medizinproduktegesetz sind bundeseinheitlich geregelt.

Die Hygienerichtlinien des RKI sind bundesweite Empfehlungen, die zwingend angewandt werden müssen. Dies beschränkt den Regelungsspielraum der Länder, erhöht aber zugleich deren Regelungsaufwand ohne einen qualitativen Gewinn.

### **Bundeseinheitlichkeit der Qualitätsanforderungen an das Heimfachpersonal**

Nicht zuletzt wurden zum 1. Januar 2003 auch die Qualitätsanforderungen an die Ausbildung der Altenpfleger/innen durch das Gesetz über die Berufe in der Altenpflege bundeseinheitlich geregelt. Dadurch ist ein einheitlicher Qualitätsstandard auch in der Ausbildung von Fachkräften in der Altenhilfe gewährleistet und zwingend, an dem sich auch die Bundesländer orientieren müssen. Wir begrüßen diese Regelung ausdrücklich. Auch hier erweitert eine Übertragung der Kompetenzen für das Heimrecht auf die Länder nicht deren Handlungsspielraum.

### **Praktische Folgen einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder**

Neben den aufgezeigten rechtlichen Problemen einer Übertragung des Heimrechts in die Länderkompetenz entstünde den Bundesländern ein erheblicher Aufwand für die erforderliche Harmonisierung von Landesrecht und weiterhin geltenden bundesrechtlichen Regelungen im Pflegeversicherungsgesetz, im medizinischen Bereich und im Personalwesen. Der mit der Zusammenarbeit von Heimaufsicht und MDK angestrebte Abbau von Doppelprüfungen und die Möglichkeit zur wechselseitigen Datenübermittlung stellen zudem einen wichtigen Beitrag zur Entbürokratisierung dar, der bei einer Kompetenzübertragung entfallen kann.

### **Mindeststandards müssen auch weiterhin bundeseinheitlich geregelt sein**

Wie oben ausgeführt, müssen Verbraucherschutzrelevante und zivilrechtliche Normen weiterhin bundeseinheitlich geregelt sein. Die Heimbewohner/innen müssen sich aber auch auf Mindeststandards in der personellen und baulichen Ausstattung sowie in ihren Mitwirkungsrechten verlassen können. Schon heute haben die Länder den Handlungsspielraum, das Bundesrecht als eigenes Gesetz auf Länderebene auszuführen. Sie können dabei über Mindeststandards hinausgehen. Auch auf der Grundlage der bestehenden Rechtsordnung ist ein föderaler Wettbewerb um die besten Lösungen denkbar, etwa in Bezug auf die Ermöglichung moderner Wohn- und Lebensformen für Menschen mit Hilfe- und Pflegebedarf. Die Definition von Mindeststandards ist jedoch erforderlich, um die unverzichtbare Qualität zu schützen.

Angesichts chronisch leerer Haushaltskassen in Ländern und Gemeinden besteht bei einer Kompetenzverlagerung die Gefahr, dass die Standards aus rein fiskalischen Gründen abgesenkt werden, denn die Länder befänden sich in der unauflösbaren Spannung zwischen ihren Rollen als Normsetzer einerseits und Steuern zuweisende Instanz für die Sozialhilfeträger andererseits. Unsachgemäße Auswirkungen einer fiskalisch orientierten Regelung könnten sich beispielsweise im Bereich des Einsatzes von qualifiziertem Heimpersonal oder in den Standards der baulichen Ausstattung der Heime zeigen. Schon heute besteht in einzelnen Bundesländern die Tendenz, Sozialhilfeempfänger grundsätzlich nur noch in Doppelzimmern unterzubringen. Baden-Württemberg hat 2004 im Bundesrat einen Vorstoß zur Absenkung der Fachkraftquote unternommen, mit der Begründung, einen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten zu wollen. Stattdessen muss gewährleistet sein, dass die Betreuung und Pflege von hilfebedürftigen Menschen weiterhin nach den anerkannten medizinisch-pflegerischen Standards erfolgt.

Auch die Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Heimbewohner müssen aus Gründen der Transparenz und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weiterhin bundeseinheitlich geregelt sein. So ist es z. B. nicht akzeptabel, dass die Schutzrechte von Heimbewohnern von Bundesland zu Bundesland variieren, z. B. in Bezug auf die Wirksamkeit von Entgelterhöhungen oder die Kündigung des Heimvertrags.

## **Novellierungsbedarf im HeimG**

Der Deutsche Caritasverband spricht sich für eine Novellierung des HeimG auf Bundesebene aus. Es gilt zu überprüfen, welcher Anpassungsbedarf sich aus den bisherigen Regelungen des HeimG in Bezug auf die alternativen modernen Wohnformen für ältere und behinderte Menschen ergibt. Weiterer Reformbedarf im HeimG und im SGB XI ergibt sich mit Blick auf notwendige Prozesse der Entbürokratisierung.

## **Zuständigkeit der Länder für die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 GG Abs. 1)**

Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 können auch weiterhin die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren der Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit durch Bundesgesetz geregelt werden. Sofern diese Regelung aber nicht unter den engen Voraussetzungen der Sätze 4 und 5 zustande gekommen ist (Ausnahmefall und Zustimmung des Bundesrates), können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Die angestrebte Änderung gehört zum Kern der Reform und soll die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze durch eine deutliche Kompetenzerweiterung zu Gunsten der Länder erkennbar reduzieren. Bereits die Neufassung des Art. 84 GG macht freilich deutlich, dass sich der Bundesgesetzgeber auf diese Weise nicht seiner bundespolitischen Verantwortung begeben kann, wird doch bereits im Verfassungstext damit gerechnet, dass in Ausnahmefällen ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung ein bundeseinheitliches Verwaltungsverfahren auf der Grundlage eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes erforderlich machen kann.

Drei Beispiele, die die Arbeit der Caritas in Deutschland elementar betreffen, zeigen, wie schnell der Bundesgesetzgeber gefordert sein kann:

### **SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe**

Die Verabschiedung des geplanten Art. 84 GG würde den Ländern die Möglichkeit eröffnen, die bisher bundeseinheitliche Verwaltungsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe, zu der u.a. die Verpflichtung zur Einrichtung von Jugendämtern bzw. Landesjugendämtern durch die örtlichen und überörtlichen Träger der Jugendhilfe gehört, durch abweichende Regelungen zu ersetzen, wie dies in einzelnen Bundesländern bereits angedacht wird.

Dies kann zu wesentlichen Problemen führen:

- Ohne die Jugendamtsstruktur finden Hilfesuchende, Gerichte und Behörden nicht mehr zwingend landesweit gleichwertige behördliche Fachstellen vor, die über eine ausreichende Binnenstruktur und fachliche Differenzierung verfügen.

- Ohne Landesjugendämter fehlt in der Kinder- und Jugendhilfe eine einheitliche Aufsicht auf Landesebene, die situationsbezogene Flexibilität mit wünschenswerten einheitlichen Standards im Land verbinden kann.
- Zugleich führt eine Verlagerung von Aufsichtsfunktionen auf die kommunale Ebene zu einer problematischen Vermischung von Aufsichts-, Kostenträger- und Trägerfunktionen; hier sind unnötige Zielkonflikte und Interessengegensätze innerhalb ein und derselben kommunalen Behörde vorprogrammiert, die sich zu Lasten der Qualität und anderer Träger auswirken können.
- Die etwaige Abschaffung des zweigliedrigen Jugendamtes – im Einzelfall bereits erwogen – beseitigt eine bewährte und notwendige Beteiligungsform gerade in einem sozialen Leistungsfeld, in dem die Zusammenarbeit aller Beteiligten Voraussetzung für nachhaltige strukturelle Lösungen ist.

## **SGB IX – Hilfe für Menschen mit Behinderungen**

Vergleichbare Auswirkungen sind im Bereich der Hilfe für Menschen mit Behinderungen zu befürchten: Da das SGB IX zahlreiche wichtige Verfahrensvorschriften enthält, wie z.B. das Verfahren der Zuständigkeitserklärung nach § 14 SGB IX oder das Verfahren zur Koordinierung der Leistungen nach § 10 SGB IX, könnte das bisherige Ziel einer Vereinheitlichung der Vorschriften für die Rehabilitation wieder in sein Gegenteil verkehrt werden, wenn durch eine Verlagerung der Behörden- und Verfahrenszuständigkeit eine faktische Divergenz ermöglicht wird, die nicht zwingend den Interessen der Menschen mit Behinderungen entspricht.

## **Verwaltungsverfahren im Ausländer- und Asylrecht**

Schon als es ein einheitliches Verwaltungsverfahren gab, divergierte die Praxis in den Ländern erheblich. Seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes werden nun die vorläufigen Anwendungshinweise des BMI zum Aufenthaltsgesetz, zum Freizügigkeitsgesetz/EU und zum Staatsangehörigkeitsgesetz von den Ländern sehr unterschiedlich, tendenziell restriktiv gehandhabt.

Eine erweiterte Zuständigkeit der Länder im Sinne des Art. 84 GG neu würde diese Probleme erheblich verschärfen:

- Obschon „Einbürgerungstests“ mit Fragebögen u.a. im geltenden Staatsangehörigkeitsrecht keine Rechtsgrundlage finden, erwogen Bundesländer deren Einführung bzw. haben sie eingeführt. Erweiterte Zuständigkeiten der Länder im Verwaltungsverfahren würden differierende „Tests“ mit unterschiedlichen Anforderungen in integrationspolitisch nicht hinnehmbarer Weise erleichtern.
- Bereits heute werden die Erteilungsvoraussetzungen einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitärem Grund in einigen Bundesländern derart restriktiv ausgelegt, dass je nach Verwaltungshandeln des Landes der Schutzzweck z.B. des § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG nicht mehr erfüllt wird.
- Einzelne Länder verschärfen schon jetzt im Rahmen ihrer Ermessensausübung das Aufenthaltsrecht über die bundesgesetzliche Wertung hinaus, wenn z.B. nicht nur - wie gesetzlich vorgesehen - bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels auf die Sicherung des Unterhaltes abgestellt wird, sondern darüber hinaus die letzten zwei Jahre keine

öffentlichen Mittel in Anspruch genommen worden sein dürfen. Auch im Bereich des Familiennachzugs, beim Nachzug von Kindern in Härtefällen (§32 Abs. 4 AufenthG) und beim Nachzug von sonstigen Familienangehörigen divergiert die Verwaltungspraxis der Länder.

- Selbst beim Aufenthaltsrecht von EU-Bürgern führt das Fehlen verbindlicher bundeseinheitlicher Verwaltungsvorschriften schon heute zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Differenzierung, wenn z.B. in einzelnen Bundesländern bei Familienangehörigen von Arbeitnehmern die Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht/EU davon abhängig gemacht wird, dass Existenzmittel nachgewiesen werden, obwohl das Zuzugs- und Aufenthaltsrecht von solchen Mitteln unabhängig besteht.

Diese schon bestehende Divergenz in der Verwaltungspraxis des Ausländer- und Asylrechts und die zu erwartenden Veränderungen im Bereich der Kinder und Jugendhilfe zeigen, dass die beabsichtigte Änderung des Art. 85 GG dazu führen kann, dass bundespolitische Intentionen faktisch nicht zur Umsetzung gelangen – wie im Ausländer- und Asylrecht - bzw. die Voraussetzungen hierfür in der Verwaltungsstruktur in Frage gestellt werden können – wie z.B. in der Kinder- und Jugendhilfe.

Dabei geht es nicht um die Sicherung des Status quo als unüberbietbarer Größe – im Gegenteil: Die Beispiele machen vielmehr deutlich, dass der Bundesgesetzgeber auch bei einer Verlagerung der Verwaltungszuständigkeit in der Verantwortung bleibt, dass die (Verwaltungs-)Praxis nicht hinter das bundesweit Erreichte zurückfällt bzw. der Wille des Bundesgesetzgebers durch eine verselbständigte Verwaltungspraxis nicht konterkariert wird.

Die Länder müssen nicht zwingend von den bundesgesetzlichen Vorgaben abweichen. Schon jetzt aber fordern wir nachdrücklich, dass der Bundesgesetzgeber die Auswirkungen einer ggfls. veränderten Verwaltungspraxis der Länder mit großer Sensibilität prüft und bei Abweichungen, die als Rückschritt hinter die bisherige Praxis und Intentionen bewertet werden müssen, von der Möglichkeit Gebrauch macht, Verwaltungsverfahren und –struktur mit Zustimmung des Bundesrates bundeseinheitlich zu regeln. Dies gilt für die genannten Beispiele des Kinder- und Jugendhilfe- sowie des Ausländerrechts ebenso wie für andere, in ähnlicher Weise betroffene Rechtsgebiete.

## **Strafvollzugsrecht (Art 74 GG Abs. 1 Nr. 1)**

Gemeinsam mit der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe im Deutschen Caritasverband sprechen wir uns eindeutig gegen die beabsichtigte Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für das Strafvollzugsrecht auf die Länder aus, weil nur länderübergreifende Regelungen gewährleisten können, dass die Rechte und Pflichten der Gefangenen und dass die Lebensverhältnisse in den Justizvollzugsanstalten gleichwertig sind und die länderübergreifende Zusammenarbeit der Gerichte und Justizbehörden im Strafvollzug nicht behindert wird. Unterschiedliche Rechtsgrundlagen werden zu unterschiedlichen Praktiken führen, die je nach den Umständen als faktische Straferleichterung oder -verschärfung gewertet werden können und den Gerechtigkeitsanspruch des Strafvollzugs in Frage stellen. Die durch Bundeszuständigkeit

gewährleistete Rechtseinheit ist Voraussetzung der grundsätzlichen Gleichbehandlung der Strafgefangenen im Vollzug und damit ein konstitutives Element der Gerechtigkeit der Strafe.

**Ansprechpartner/innen**

Deutscher Caritasverband e. V.

Heimrecht, Behindertenhilfe

Dr. Franz Fink, Referatsleiter Altenhilfe, Behindertenhilfe und Gesundheitsförderung

Telefon: 0761 200 366, E-Mail: franz.fink@caritas.de

Dr. Elisabeth Fix, Rehabilitation, Alten- und Gesundheitspolitik – Berliner Büro

Telefon: 030 284447-46, E-Mail: elisabeth.fix@caritas.de

Kinder- und Jugendhilfe

Roland Fehrenbacher, Referatsleiter Jugendhilfe

Telefon: 0761 200 226, E-Mail: roland.fehrenbacher@caritas.de

Ursula Hartmann, Familien-, Kinder- und Jugendpolitik, Bildungspolitik

Telefon: 030 284447-48, E-Mail: ursula.hartmann@caritas.de

Ausländer- und Asylrecht, Strafvollzugsrecht

Dr. Elke Tießler-Marenda, Lebenslagen, Migrationspolitik, Recht

Telefon: 0761 200 371, E-Mail: elke.tiessler-marenda@caritas.de

Othmar Rest, Einwanderungspolitik, Integration, Antidiskriminierung, Rechtspolitik

Telefon: 030 284447-79, E-Mail: othmar.rest@caritas.de