

Prof. Dr. Thomas Klie, Freiburg i. Br.

Präsident der Deutschen Gesellschaft für Gerontologie und Geriatrie
Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft an der Evangelischen
Fachhochschule Freiburg i. Br.
Bugginger Strasse 38
79114 Freiburg i. Br.

Tel: 0761 / 47812-32

Fax: 0761 / 47812- 699

klie@efh-freiburg.de

**Öffentliche Anhörung
Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, 2.Juni 2006**

I. Stellungnahme zum Thema Föderalisierung Heimrecht¹

1. Ausgangslage und Problemskizze

- a) Das Heimgesetz war ein Meilenstein in der Ausgestaltung des Schutzes für Heimbewohner.
Mit der Einführung des Heimgesetzes 1974 wurde erstmals in Europa ein vergleichsweise umfassender Schutz für die Rechte von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern geschaffen. Das Heimgesetz zeichnet sich aus durch eine Integration zivilrechtlicher, ordnungsrechtlicher und fürsorgerechtlicher Normierungen. Das Heimgesetz hat zu einer verbesserten Wahrnehmung der Rechtsstellung von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern beigetragen. Es hat zur bundesweiten Installation von Heimaufsichtsbehörden geführt, die in zwar sehr unterschiedlicher Intensität und Ausrichtung aber doch in allen Landesteilen Aufsichtsaufgaben gegenüber Einrichtungen im Sinne des Heimgesetzes durchführen. Unverkennbar sind allerdings, trotz 30 Jahre Vollzug des Heimgesetzes, erhebliche Vollzugsdefizite und Unterschiede in der Anwendung des Heimgesetzes.
- b) Der Schutzbedarf pflegebedürftiger und behinderter Menschen besteht nicht nur in Heimen.
Das Heimgesetz bezieht sich primär auf stationäre Einrichtungen der Alten-, Behindertenhilfe und der Pflege. Es ist richtig, dass gerade in diesen Institutionen ein besonderer Schutzbedarf angesichts der strukturellen Abhängigkeit der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner besteht. Ein entsprechender Schutzbedarf besteht allerdings zunehmend auch bei Menschen mit Behinderung, pflegebedürftigen und hochbetagten Menschen, die nicht in Einrichtungen leben, die unter das Heimgesetz fallen. Dies gilt etwa für Personen in sogenannten Wohngruppen, die allein leben und auf fremde Hilfe angewiesen sind. Hinzu kommt, dass sich die Formenvielfalt der Einrichtungen und Dienste im Feld der Behindertenhilfe, der Pflege- und

¹ siehe auch Bundeskonferenz zur Qualitätssicherung im Gesundheits- und Pflegewesen e.V. (BUKO-QS): fachpolitische Stellungnahme zur geplanten Föderalisierung des Heimgesetzes und Eckpunkte zur Zukunft des Heimrechtes, Hamburg im Februar 2006 und Positionspapier zur Reform des Heimrechtes von Prof. Dr. Thomas Klie

Altenhilfe deutlich diversifiziert hat. Das Betreute Wohnen ist im Wesentlichen an die Stelle der Altenheime und Altenwohnheime getreten, Wohngruppen und Wohngemeinschaften etablieren sich als Alternative zu Heimen, genossenschaftliche Wohnformen werden zunehmend gefördert. Das Heimgesetz kann mit seiner Regelungskonzeption weder auf den sich zunehmend zeigenden Schutzbedarf von nicht in Heimen lebenden behinderten und pflegebedürftigen Menschen noch auf die fachpolitisch erwünschte neue Vielfalt an Einrichtungen und Diensten reagieren. Die substanziellen Anwendungsprobleme hinsichtlich des Betreuten Wohnens und hinsichtlich der Wohngruppen und Wohngemeinschaften unterstreichen dies.

- c) Die Weiterentwicklung des „Heimrechtes“ in Richtung Gesetz für Einrichtungen und Dienste für Menschen mit Behinderung und Pflegebedürftige ist notwendig:
Vor dem skizzierten Hintergrund ergibt sich die Notwendigkeit, das sogenannte Heimrecht, bei dem es sich nicht um eine klar abgrenzbare Rechtsmaterie handelt, orientiert an dem Schutzbedarf die Zielgruppen weiter zu entwickeln. Dabei kann und muss an die wertvolle Tradition des Heimrechtes angeknüpft werden, so etwa die synthetische Betrachtung von Rechtsregeln aus dem Zivilrecht, dem Ordnungsrecht und dem Fürsorgerecht und deren Ausgestaltung, aber auch an die in der Öffentlichkeit eindeutig wahrnehmbare Zuständigkeit und Bezeichnung von Aufsichtsbehörden.
- d) Notwendigkeit und Problematik von Qualitätsfestlegungen
Im Heimgesetz werden mit Hilfe unterschiedlicher Regelungstechniken Qualitätsfestlegungen getroffen, die unabweisbar in den vergangenen Jahrzehnten zu Standardverbesserungen in der Behinderten- und Altenhilfe sowie der stationären Pflege beigetragen haben. Dabei wurde durch eine flankierende Landesförderung der Heime in den verschiedenen Feldern das im Heimgesetz vorgeschriebene Niveau etwa hinsichtlich der baulichen Mindestausstattung weithin übertroffen. Das Heimgesetz legt einerseits in Rechtsverordnungen Mindeststandards baulicher und in personeller Hinsicht fest. Andererseits bedient sich das Heimgesetz unbestimmter Rechtsbegriffe mit state of the art Anknüpfungen, die auslegungsbedürftig sind. Gerade letztere führen in der Praxis zu einer divergenten Anwendung des Heimrechtes. Ein fundierter Professions- und Wissenschaftsbezug bei den von Aufsichtsbehörden zu Grunde gelegten Qualitätsanforderungen fehlt weitgehend. Auf gesonderte Qualitätsfestlegungen im Heimrecht könnte verzichtet werden, wenn es anknüpfungs- und referenzfähige Qualitätsanforderungen in Pflege und Betreuung auf Bundesebene gebe. Hierfür bedarf es dringend der Institutionalisierung (vergleiche fachpolitische Stellungnahme der BUKO-QS).
Der Runde Tisch Pflege hat die notwendige Harmonisierung der Aufsichtswahrnehmung zwischen Heimaufsicht einerseits und MDK im Bereich der sozialen Pflegeversicherung andererseits betont. Dabei gilt auch dort, dass die in Bezug genommenen Qualitätsanforderungen oder die vom MDK gesetzten eines systematischen Professions- und Wissenschaftsbezuges bislang entbehren. Gerade dies führt zu einer divergierenden Aufsichtswahrnehmung gegenüber Einrichtungen der stationären Pflege.

- e) Notwendigkeit der Harmonisierung des Ordnungsrechts auf Landesebene mit dem Heimrecht

Einrichtungen, die Adressaten heimrechtlicher Normierung sind, sind zugleich zahlreichen weiteren Normierungen bundes- und landesrechtlicher Art unterworfen (vergleiche hierzu Synopse Klie, Gutachten für die Enquetekommission Pflege des Landtags Nordrhein-Westfalen²): Vorschriften der landesrechtlichen ÖGDG's, Brandschutzvorschriften aber auch die Anwendung von Hygieneschutz- und Infektionsschutzvorschriften setzen Einrichtungen einer Vielzahl von Aufsichtsinstanzen aus. Der Anwendungsbereich der Regelungen ist nicht immer harmonisiert, aber auch nicht das Profil inhaltlicher und fachlicher Anforderungen. Harmonisierungsbedürfnisse bestehen auch auf der Ebene der Statistik. Die Bundespflegestatistik, landesrechtliche Statistik und Anforderungen an Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe sind häufig nicht harmonisiert und für Planungszwecke häufig nicht nutz- oder integrierbar. Schließlich gibt es Harmonisierungsbedarf auf der landessenioren- und pflegepolitischen Ebene. Einige Bundesländer fordern systematisch die komplementären Qualitätssicherungsfunktionen von Seniorenräten und ihre Zusammenarbeit mit Heimbeiräten. Ein konsistentes Gesamtaufskonzept geht angesichts der Vielzahl von Aufsichtsinstanzen und Qualitätssicherungsstrategien verloren, sowohl für die Einrichtungsträger als auch für die Öffentlichkeit.

Die Problemskizze macht deutlich, dass das Heimgesetz in seiner Konzeption aber auch in seiner Anwendung als keineswegs in jeder Hinsicht als „bewährt“ angesehen werden kann. Es ergibt sich vielmehr ein grundlegender zu nennender Novellierungsbedarf, der sich nicht in den Vorschlägen einer besseren Harmonisierung von Aufsichtsaufgaben des MDK und der Heimaufsicht erschöpft.

Insofern fällt die Debatte um die Zukunft des Heimgesetzes mit der Föderalisierungsdiskussion in eine Zeit, in der grundsätzlich über die Weiterentwicklung des Heimrechtes nachgedacht werden muss.

2. Probleme der vorgesehenen Verlagerung der Gesetzgebungszuständigkeit

- a) Bestimmtheit

Die vorgesehene Änderung in Artikel 74, Abs. 1 Nr. 7 GG: Die Öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht) ist von der Rechtsmaterie her schwer zu bestimmen. Bei dem Heimrecht handelt es sich nicht um eine von vornherein abgrenzbare Rechtsmaterie. Auf die als Heime bezeichneten Einrichtungen wirken unmittelbar oder mittelbar eine Vielzahl von gesetzlichen Normierungen, die rechtssystematisch unterschiedlichen rechtlichen Regelungsbereichen zuzuordnen sind: Zivilrecht, Ordnungsrecht u.a. auch Fürsorgerecht. Diese ließen sich materiell als Heimrecht bezeichnen. Insofern stellt sich schon die Frage, ob die vorgesehene Regelung hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz hinreichend bestimmt ist. Dies gilt insbesondere angesichts der in den letzten Novellierungen zum Heimgesetz vollzogenen Öffnungen des Anwendungsbereiches in § 1 Heimgesetz. Nunmehr sind auch Kurzzeitpflegeeinrichtungen, Tagespflegeeinrichtungen, Hospize und zum

² www.landtag-nrw.de

Teil auch Einrichtungen des Betreuten Wohnens Einrichtung und damit Heime im Sinne des Heimgesetzes. Fachlich wird der Begriff der Heime zunehmend problematisiert (vergleiche auch die Forderung zur Einrichtung einer sogenannten Heimenquete vom Deutschen Bundestag).

b) Erhaltung der Bundeskompetenz

Die Regelungen zum sogenannten **Heimvertrag** in den §§ 5-9 Heimgesetz sind als Vorschriften des Zivilrechtes zu qualifizieren und wegen der Ausübung der entsprechenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nur auf Bundesebene zu gestalten (so auch Igl). Insofern entziehen sich diese Bestimmung von vornherein einer Übertragung auf die Länder. Dabei wäre angesichts der zuvor skizzierten Dynamik im Bereich der Einrichtungen und Dienste in der Behinderten- und Altenhilfe sowie Pflege an eine „Weiterentwicklung“ des Heimvertragsrechts zu denken und ein Vertragstyp, der sich auf Humandienstleistungen für Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderung bezieht, zu denken, der auch andere Einrichtungen und Dienste und die Ausgestaltung der vertraglichen Beziehungen dort mit regelt. Beim Heimvertrag handelt es sich um einen gemischten Vertrag. Entsprechende gemischte Schuldverhältnisse finden sich etwa auch in Einrichtungen des Betreuten Wohnens, in Wohngemeinschaften und Wohngruppen sowie gegenüber anderen Einrichtungen und Diensten für behinderte und ältere Menschen. Auch hier besteht ein Bedürfnis nach Rechtsklarheit in der Gestaltung entsprechender Verträge und ein besonderer Bedarf an Verbraucherschutzrechtlichen Regelungen. Auch die Regelungen zum **finanziellen Schutz** der Bewohnerinnen und Bewohner, in §14 Heimgesetz und in der Heimsicherungsverordnung geregelt, bedürfen schon aus Gründen einer einheitlichen Rechtsgestaltung einer bundeseinheitlichen Regelung. Bei ihrer Ausgestaltung ist an neue Formen finanzieller Beteiligung von Nutzern von Einrichtungen und Diensten zu denken (Betreutes Wohnen, Wohnungseigentümergeinschaften, genossenschaftsähnliche Konstruktionen). Auch hier ist, ohne dass es sich um Einrichtungen im Sinne des §1 Heimgesetz handeln muss, ein entsprechender Schutzbedarf vor finanzieller Übervorteilung und Vermögensverfall erforderlich. Die Bestimmung zur **Mitwirkung im Heim** durch Heimbeiräte, Heimförsprecher etc., in §10 HeimG und der Heimwirkungsverordnung geregelt, sind von der ihnen zu Grunde liegenden Philosophie und dem Demokratisierungsanliegen unbedingt erhaltenswürdig, auch wenn sie auf der praktischen Umsetzungsebene zum Teil auf erhebliche Probleme stoßen. Diesbezüglich ist an einer einheitlichen Rechtsgestaltung auf Bundesebene festzuhalten, wenngleich auch hier für neue und andere Formen von Diensten und Einrichtungen die Beteiligungsoptionen an ihnen mit zu reflektieren und aufzunehmen wären. Die **ordnungsrechtlichen Kompetenzen** sind prinzipiell auf die Landesebene delegierbar. Dies geschieht heute schon weithin im Zuge der Landesebene zur Ausgestaltung, organisatorischen Zuordnung und Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben auf Landesebene. Es lässt sich aber nicht behaupten, dass sich die bundscheckige Landschaft von höchst unterschiedlich agierenden Heimaufsichtsbehörden gut bewährt hätte.

c) Gefahren der Föderalisierung

Es steht zu befürchten, dass bei einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das sogenannte Heimrecht auf die Länder vergleichsweise viel Regelungunklarheit entsteht und eine integrierte und synthetische Rechtsgestaltung und Rechtsanwendung erschwert werden. Dies gilt etwa für die Verschränkung der Mitwirkungsrechte in Einrichtungen und Diensten mit den Vorschriften im SGB XII und XI auf der leistungserbringungs-rechtlichen Ebene (Vergütungsverträge, Pflegesatzvereinbarung). Dies gilt aber auch für eine öffentliche Wahrnehmung des staatlichen Schutzauftrages pflegebedürftiger und behinderter Menschen und seiner rechtlichen Ausgestaltung. Im SGB IX wurde durch gemeinsame Servicestellen durch den Bundesgesetzgeber versucht gerade einer Zersplitterung von Zuständigkeiten eine verbindliche Organisationsstruktur und einheitliche Zuständigkeit entgegenzusetzen – was in der Praxis noch nicht gelingt. Im Heimrecht wird bei einer Föderalisierung eine einheitliche öffentliche Wahrnehmung von Schutzzuständigkeiten eher behindert.

3. Empfehlungen

Die Diskussion um die Föderalisierung des Heimrechtes sollte zur Fortentwicklung des sogenannten Heimrechts genutzt werden. Dabei wären folgende Eckpunkte zu beachten:

- a) Weiterentwicklung des Heimvertragsrechtes in Richtung eines Vertragsrechts für Einrichtungen und Dienste, die Pflegebetreuungs- und Versorgungsfunktionen übernehmen
- b) Wahrnehmung des Bundes zur Ausformulierung von Rahmenvorgaben hinsichtlich
 - Mitwirkung
 - Behördenbezeichnung
 - Eingriffsrechte
 - einer Landes- und Bundesberichterstattung
 - Statistik über Einrichtung und Dienste, für Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderung.

Eine solche Konzeption würde das, was sinnvollerweise auf Bundesebene zu regeln und weiter zu entwickeln ist, in der Bundesgesetzgebungskompetenz belassen. Eine so verstandene Rahmenregelungskompetenz würde den Ländern sowohl Anlass als auch die Möglichkeit zur Ausgestaltung eines integrierten Einrichtung- und Dienstrechtes, gegebenenfalls verbunden mit Planungs- und Entwicklungsaufgaben in der Landesbehinderten- und Pflegegesetzgebung geben, die die landesrechtlichen Regelungsdesiderate aufgreifen helfen würde. Dem für das „Heimrecht“ zuständige Bundesministerium würde durch eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes eine bedeutsame moderierende, koordinierende und governance-orientierte Funktion zukommen.

4. Ergebnis

- Die Änderung des Art. 74 GG durch den Klammerzusatz mit Ausnahme des Heimrechts wird mit Blick auf die fehlende Bestimmtheit der ausgenommenen Rechtsmaterie abgelehnt.
- Auch wird die Bundeskompetenz im Sinne einer Rahmenkompetenz für Einrichtungen und Dienste für Menschen mit Behinderung und Pflegebedürftige als erforderlich angesehen.
- Wegen Artikel 74 Abs 1 Nr. 1 GG kann die Gesetzgebungskompetenz für das Vertragsrecht nicht den Ländern übertragen werden.

Prof. Dr. Thomas Klie

10.05.2006

Positionspapier zur Zukunft des Heimgesetzes

- 1. Mit dem Heimgesetz hat sich der Gesetzgeber seinerzeit zu einer besonderen Verantwortung für den Schutz älterer und behinderter Menschen in Heimen bekannt.**

Die Gefahr finanzieller Übervorteilung, der verfassungsrechtlich gebotene, wirksame Schutz von Grundrechten spielte dabei eine ebenso große Rolle wie das Bemühen um eine Humanisierung der Heime.

- 2. Der Gesetzgeber hatte schon seinerzeit gesehen, dass ein wirksamer Schutz der Heimbewohner nicht nur durch Mittel des Ordnungsrechtes einzulösen ist sondern auch anderer rechtliche Impulse bedarf. Dazu gehören: verbindliche zivilrechtliche Vorgaben, die Einflussnahme auf eine demokratische Gestaltung des Heimlebens (Heimbeirat).**

Der Gesetzgeber hatte die gesetzliche Gemengelage in Heimrechtsverhältnissen erkannt und spezifisch auf Heime hin ausgestaltet. Er hat dabei in einem an sich ordnungsrechtlich geprägten Gesetz zivilrechtliche und auf Partizipation hin angelegte Regelungen zur organisatorischen Binnenausgestaltung von Heimen in einem Gesetz miteinander verbunden. Für einen bestimmten als reformbedürftig erkannten Institutionenbereich erschien dies als adäquater wenngleich dogmatisch nicht ganz überzeugender Ansatz. Anders als im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wurde der ordnungsrechtliche Schutz von Heimbewohnern nicht mit sozialleistungsrechtlichen Gewährungen in einem Gesetz zusammengeführt.

- 3. Die Reformgeschichte des Heimgesetzes ist im Wesentlichen durch vier Entwicklungen geprägt: eine Ausdifferenzierung des Heimvertragsrechtes, eine Spezifizierung und im Wesentlichen Ausweitung des Anwendungsbereiches, eine Harmonisierung mit sozialversicherungsrechtlichen Qualitätssicherungsvorgaben sowie eine explizitere Aufnahme fachlicher Qualitätsanforderungen.**

Das Heimgesetz hat trotz dieser „Modernisierungen“ an Bedeutung eingebüsst. Die Dominanz des Sozialleistungsrechtes hat sowohl die heimvertraglichen Vorgaben als auch die der fachlichen Standards in ihrer eigenständigen Bedeutung relativiert. Durch die Spezifizierung und Erweiterung des Anwendungsbereiches hat das Heimgesetz auf die Diversifizierung des Alten- und Behindertenhilfeangebotes reagiert und sich auf den Weg begeben, seinen Anwendungsbereich vom engen Heimbegriff zu lösen und auch bei anderen Einrichtungstypen den Schutzbedarf erkannt. Andererseits wurden unter das Heimgesetz subsumierbare Einrichtungen, wie das Betreute Wohnen angesichts eines dort unterstellten geringeren Schutzbedarfes unter bestimmten Voraussetzungen aus der Anwendung des Heimgesetzes herausgenommen. Damit ist ein Weg eingeschlagen worden, den rechtlichen Heimbegriff von dem im Fachdiskurs verbreiteten zu trennen.

- 4. In der Fachwissenschaft und Fachpraxis bildet sich die Überzeugung heraus, dass eine Trennung zwischen stationär und ambulant, zwischen Heim und selbstverantworteten Formen von individuellen und kollektiven**

Häuslichkeiten nicht sinnvoll aufrecht zu erhalten ist, wenn es um die Etablierung von neuen Wohn-, Pflege- und Betreuungsformen in der Zukunft geht. Diese Überzeugung wird vom Heimgesetz nicht reflektiert und stellt das Heimgesetz in seiner bisherigen Konzeption grundsätzlich in Frage.

Das Heimgesetz war auch als ein Heimförderungs- und –entwicklungsgesetz konzipiert worden. Hierzu wurden bereits 1975 Beratungsverpflichtungen der zuständigen Behörden im Gesetz verbindlich niedergelegt. Diesen innovativen Impetus hat das Heimgesetz inzwischen verloren, da es insbesondere neuen Wohn- und Pflegeformen mit seinen typisierenden Reglementierungen im Wege steht. Dies gilt zum einen für das ordnungsrechtliche Regulierungskonzept. Dies gilt zum anderen aber auch hinsichtlich der zivilrechtlichen Konzeption des Heimvertrages, da es stets auf eine Gesamtversorgung und –verantwortung des Heimträgers abstellt. Schließlich führt nicht zuletzt die fehlende Akzeptanz von Heimen und der sich als alternativ zum Heim verstehenden neuen Wohnformen vom Betreuten Wohnen bis zu Wohngemeinschaften zu einer Ablehnung der Anwendung des Heimgesetzes in breiten Teilen einer engagierten Öffentlichkeit und auch in Fachkreisen. Diese Ablehnung verbündet sich in problematischer Weise mit verbreiteten Versuchen von Heimträgern sich bestimmten Regelungen des Heimgesetzes aus im Wesentlichen ökonomisch motivierten Gründen zu entziehen. Hinzu tritt der Vorwurf der Bürokratisierung einerseits und der Wirkungslosigkeit andererseits.

5. Für die verantwortliche Einlösung staatlicher Verantwortung, für den Schutz von Grundrechten, die Garantie fachlicher Standards und Vorkehrungen ökonomischer Übervorteilungen zu einem wirksamen, auf das Individuum bezogenen Schutz von Persönlichkeitsrechten bedarf es primär personal übernommener Verantwortung für das Wohl des Einzelnen.

Die Garantie fachlicher Standards und ihrer Umsetzung liegt im Wesentlichen bei den professionell Verantwortung tragenden Berufsgruppen. Besonders zu nennen ist hier neben der Pflege die Medizin, die Soziale Arbeit, die therapeutischen Berufe und die Hauswirtschaft. Sie sind in ihrer berufsrechtlichen Eigenverantwortlichkeit unterschiedlich „rechtlich ausgestattet“. Der finanzielle Schutz verlangt nach einem wirksamen Verbraucherschutz, der in besonderer Weise auch die Abhängigkeit Pflegebedürftiger und behinderter Menschen reflektiert. Die auf die jeweiligen Einrichtungen abzielenden ordnungsrechtlichen Kontrollen müssen auf das Funktionieren der anderen Schutzmechanismen setzen können. Dies ist aber faktisch nicht der Fall. An diesem Sachverhalt kann ein allein ordnungsrechtliches Konzept nichts ändern.

Zwischenergebnis:

Nach alledem bedarf das „Heimrecht“ einer grundlegenden Neukonzeptionierung, die sowohl die für die Zukunft zu erwartenden und wünschenswerten Entwicklungen reflektiert, wie die Gründe für die strukturelle Zielverfehlung des Heimgesetzes.

Die Situation, dass die Föderalismuskommission das Heimgesetz zu den Rechtsmaterien erklärt hat, deren Kompetenzzuordnung überdacht werden soll, die in der Breite bestehenden Schwierigkeiten für neue Wohnformen sich mit den Vorgaben des Heimgesetzes produktiv zu arrangieren, die anerkannten und unverändert bestehenden Vollzugsdefizite bei der Umsetzung des Heimgesetzes so

wie die ebenso auf der Reformagenda stehende Weiterentwicklung des Pflegeversicherungsrechtes bieten eine gute Chance für eine solch grundlegende Neukonzeptionierung rechtlicher Steuerung für Einrichtungen und Dienste für pflegebedürftige und behinderte Menschen. Diese Situation darf aber nicht dazu genutzt werden, im Bereich des Heimrechtes verantwortungslos zu deregulieren, Qualitätsabsenkungen zu provozieren, die im Wesentlichen fiskalisch motiviert sind. Dies wäre unverantwortlich.

Folgende Eckpunkte für eine grundlegende Reform des Heimrechtes insgesamt sollten beachtet werden:

1. Der besondere Schutzbedarf und die Notwendigkeit nach Transparenz und Verbraucherschutz in Verträgen über Humandienstleistungen ist generell auf zivilrechtlicher Ebene zu sichern.

Dies kann nur bundesrechtlich geschehen und sollte den bisher im SGB XI geregelten Pflegevertrag ebenso aufnehmen wie Dienstverträge, die auf Dauer aufgelegt sind und sich auf in ihrer Autonomie eingeschränkte Personen bezieht. Dabei sollten durchaus Kombinationsmöglichkeiten von unterschiedlichen Vertragstypen vorgesehen und jeweils mit spezifischen, verbraucherschutzrechtlichen Regelungen verknüpft werden.

Auf diese Weise könnte der Formvielfalt von Dienstleistungs- und Einrichtungsangeboten und ihrer zivilgesellschaftlichen Ausgestaltung besser Rechnung getragen werden als nach dem bisherigen Recht. Dies gilt sowohl für das Betreute Wohnen, das stets mit Abgrenzungsproblemen zum Heimgesetz hin zu kämpfen hat, als auch für Seniorenresidenzen und Wohngemeinschaften.

2. Ältere, pflegebedürftige und behinderte Menschen mit komplexem Hilfebedarf bedürfen einer von Unabhängigkeit geprägten Beratungs- und Unterstützungsinfrastruktur.

Diese ist dann in besonderer Weise wichtig, wenn diese Personen einer unübersichtlichen Angebotsstruktur gegenüberstehen aber auch Anbietern von Dienstleistungen und Einrichtungen mit faktischer Definitionsmacht. Eine solche Beratungs- und Unterstützungsinfrastruktur (Case Management) kann nicht in einem ordnungsrechtlichen Gesetz geregelt werden. Eine Bundeskompetenz besteht außerhalb des Sozialleistungsrechtes hierzu nicht. In Verknüpfung sozialleistungsrechtlicher und landesrechtlicher Vorschriften wäre eine solche Infrastruktur, die zuletzt in der Diskussion um ein Altenhilfestrukturegesetz gefordert wurde, rechtlich verbindlich zu initiieren.

3. Ein wirksamer Schutz der Interessen und Bedürfnisse pflegebedürftiger und behinderter Menschen setzt sowohl einen funktionierenden Markt als auch eine entwickelte Infrastruktur voraus.

Den bisherigen Steuerungskonzepten insbesondere in der vollstationären Pflege, durch landes- und kommunale Zuschüsse für eine ausreichende und qualitätsgesicherte Infrastruktur Sorge zu tragen, ist sowohl fiskalisch als auch wettbewerbs- und europarechtlich der Boden entzogen. Mittelfristig ist kein einziges Bundesland mehr an einer Objektförderung interessiert. Dies verlangt von den Ländern eine neue Einlösung ihrer Infrastrukturverantwortung, die faktisch im Wesentlichen durch die Kommunen wahrzunehmen ist. Eine derartige

Einlösung von Planungsobliegenheiten kann nur auf der landesrechtlichen Ebene geregelt, sollte dort aber auch verbindlich niedergelegt werden.

Die Landespflegegesetze würden in einer Weiterentwicklung einen geeigneten Regelungsort für eine landesrechtliche Einlösung von Planungsverpflichtungen anbieten.

4. Die Ordnungsrechtlichen Vorgaben für Einrichtungen und Dienste auf Bundes- und Landesebene bedürfen der Harmonisierung.

Alle Anbieter von Humandienstleistungen und Einrichtungen sind mit zahlreichen ordnungs- und berufsrechtlichen Regelungen konfrontiert, die sowohl in ihrer Ausgestaltung als auch in ihrer Anwendung nicht immer kompatibel zueinander sind. Hier bedarf es sowohl auf der bundes- als auch in besonderer Weise auf der landesrechtlichen Ebene einer Harmonisierung, einer Rücknahme von Kontrolldichte und einer an den übergeordneten Zielsetzungen orientieren (finalen) Anwendung.

Der Runde Tisch Pflege hat sich für eine stärkere Harmonisierung ordnungs- und aufsichtsrechtlicher Vorschriften und Praktiken zwischen Heimgesetz und SGB XI ausgesprochen. Auf landesrechtlicher Ebene bedarf es einer Harmonisierung von Bauordnungs-, Gesundheitsschutz-, Brandschutz-, und Arbeitsschutzrecht. Durch eine sich im Wesentlichen auf eine Rahmengesetzgebung beschränkende Gesetzgebung könnte ein solches Ziel sicherlich wirkungsvoller als bislang verfolgt werden.

5. Zur Sicherung einer einheitlichen fachlichen Qualität und der Herausbildung von Qualitätsstandards im multidisziplinärem Zusammenwirken bedarf es der Unterstützung sowie der Institutionalisierung der Formulierung verbindlicher Qualitätsfestlegungen.

Sie müssen Unabhängigkeit, Wissenschaftsbasierung sowie Akzeptanz in der Praxis auszeichnen. Die Festlegung von Standards verbindlicher Qualitätsniveaus geschieht derzeit in Deutschland in einer nicht befriedigenden Art und Weise. Die von den Professionen formulierten Standards werden nicht systematisch aufeinander bezogen, die von Aufsichtsbehörden zugrunde gelegten Qualitätsanforderungen entbehren ihrerseits zum Teil eines eindeutigen Professions- und Wissenschaftsbezuges. Insbesondere die von Heimbehörden zugrunde gelegten Qualitätserwartungen sind regional in hohem Maße different. In dieser Situation bedarf es der Institutionalisierung einer systematischen, unabhängigen und wissenschaftsbasierten Entwicklung von praxisorientierten Qualitätsanforderungen in Pflege und Betreuung. Diese würden als verbindliche Referenz für Qualitätserwartungen und –anforderungen Geltung beanspruchen und könnten die sich widersprechenden, zum Teil bürokratisch ausgestaltenden und sich widersprechenden Qualitätsanforderungen ablösen.

6. Die Verantwortungsbereitschaft von Familien und Bürgerschaftlich Engagierten im Kontext der Pflege ist unverzichtbar.

Dort wo sie eingelöst wird, sollte sie auch rechtlich reflektiert werden. Wohn- und Pflegeformen für Menschen mit Behinderungen und Pflegebedürftige, die einen tragfähigen Schutz der Bedürfnisse garantieren, die Interessenslagen der Angehörigen, Pflegebedürftigen, beruflich Tätigen ausbalancieren, sollen ordnungsrechtlich privilegiert werden.

Neue Wohn- und Pflegegemeinschaften bemühen sich unter dem Leitbild der geteilten Verantwortung um tragfähige Versorgungskonzepte. Diese neuen Formen bedürfen der Unterstützung, der Würdigung sowie der Förderung, sofern sie einen wirksamem Schutz der Interessen und Bedürfnisse der Bewohner sicherstellen. Es muss verhindert werden, dass unter dem Firmzeichen neuer Wohn- und Pflegeformen sich kaum kontrollierte Angebote und Angebotsstrukturen entwickeln, die Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderungen faktisch schutzlos stellen.

Die vorgestellten Überlegungen könnten in einem **Einrichtungen- und Dienstegesetz** münden, das als Artikelgesetz miteinander abgestimmte Regelungen in den verschiedenen Regelungsbereichen vorsieht und gleichzeitig den Ländern wesentliche Verantwortung (rück)überträgt. Ein derartiges Gesetzesvorhaben würde sich als nachhaltig wirksame Gesamtstrategie darstellen und das Beharren auf der Konzeption des bisherigen Heimgesetzes überflüssig machen.

Prof. Dr. Thomas Klie

Freiburg, den 11.2.2006