

LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt e. V.

Az: 50.02/we
25.04.2008

Bausteine für eine Landesregelung zur Ablösung des Bundes-Heimgesetzes in Sachsen-Anhalt

hier: Stellungnahme der LIGA

1. Grundsätzliches

Die Ablehnung der Föderalismusreform durch das Land Sachsen-Anhalt entsprach auch der Position der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt e.V.. Obgleich diese Reform nicht verhindert werden konnte, begrüßen wir dennoch weiterhin die Anstrengungen des Landes Sachsen-Anhalt eine einheitliche Vorgehensweise der Länder zu erreichen. Für eine detailliertere Diskussion regen wir deshalb die Erstellung einer Synopse an, in der Anhand einer Gegenüberstellung mit dem derzeit noch geltenden Heimgesetz die neuen Inhalte eines Landesheimgesetzes konkret dargestellt werden.

Mit der Diskussion um die Föderalisierung des Heimrechts eröffnet sich nunmehr die Chance einer Standortbestimmung sowie die Entwicklung von Perspektiven der Gestaltung in den betroffenen Politikfeldern. In diesem Zusammenhang sind Zielsetzungen gefragt, die auch strategische Ausrichtungen beinhalten sollten, z. B. eine Positionierung zu Inhalten, die weiterhin Bestandteil der Bundesgesetzgebung sein sollten. So ist aus Sicht der LIGA u. a. die Gesetzgebungszuständigkeit für das Heimvertragsrecht weiterhin auf Bundesebene anzusiedeln, da das Heimrecht im Rahmen der Föderalisierung lediglich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 des Grundgesetzes herausgenommen worden ist. Ferner sollten die Regelungen der Heimsicherungsverordnung weiterhin bundesgesetzlich einheitlich geregelt werden.

Dagegen sollten Antworten auf demographische Herausforderungen¹, Bedürfnisse und Lebenswelten von Pflegebedürftigen und Behinderten vorrangig auf Landesebene, z. B. in der Landespflegekonzeption bzw. dem Psychiatriekonzept des Landes vereinbart werden. Auch sollten Aussagen zur künftigen Förderung von bedürfnisgerechten Angeboten, für unabhängige Beratungsstrukturen und weitere landesrechtliche Spezifika in einer künftigen landesrechtlichen Regelung bzw. in landesvertragsrechtlichen Bestimmungen ihren Niederschlag finden.

Bei der Schaffung eines landesspezifischen Heimgesetzes sollte aus unserer Sicht die Chance genutzt werden, das neue Recht so gestalten, dass es ausreichend spezifisch im Hinblick auf unterschiedliche Zielgruppen ist. So gibt es beispielsweise nicht „die Behinderung“ sondern eine Behinderung ist immer spezifisch. Daher sollten auch die Rahmenbedingungen beispielsweise im Bereich der räumlichen Standards an die jeweilige Zielgruppe angepasst werden können.

¹ Vgl. Bausteine für eine Landesregelung zur Ablösung des Bundes-Heimgesetzes in Sachsen-Anhalt S.1,

Ziel sollte es sein, auch im Geltungsbereich des neu zu schaffenden sachsen-anhaltinischen Heimgesetzes, soviel Normalität wie möglich und so wenig Bürokratie wie nötig zu schaffen. Einrichtungen und Hilfen sollten so beschaffen sein können, dass sie weder aufgrund ihrer sichtbaren äußeren Gestalt noch ihrer primären und sekundären Prozesse im Zusammenhang mit der Erbringung der Leistung, den Nutzer stigmatisieren und damit aus der Gesellschaft ausschließen. Dabei sollte die erforderliche Sicherstellung existentieller Bedürfnisse der Bewohner Rechnung getragen werden.

Weiterhin sollte das Landesheimgesetz Raum lassen für die Entwicklung neuer Wohn- und Betreuungsformen. Für den Aufbau gemeindenaher Versorgungsstrukturen und selbstorganisierter Wohnformen, möglichst stadtteil- und quartiersbezogen, sind flexible und unbürokratische Lösungen erforderlich. Dies ergibt sich aus der allgemeinen Zielstellung der Inklusion. Hierfür ist aus unserer Sicht die Überarbeitung der Kriterien des geltenden bundeseinheitlichen Heimgesetzes für die Bestimmung des Anwendungsbereiches des neuen Gesetzes erforderlich, da dessen ordnungsrechtliche und institutionalisierte Ansätze nicht kompatibel mit den inhaltlichen Zielstellungen sind.

Darüber hinaus sollte mit einem neuen Gesetz eine deutlichere Differenzierung aller Anforderungen bezüglich der unterschiedlichen Prozesse der Altenpflege und der Eingliederungshilfe vorgenommen werden. Dies gilt in gleicher Weise für Einrichtungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche.

Des Weiteren sind Entbürokratisierungsbemühungen sehr zu befürworten. Diese sind in allen Bereichen wünschenswert und könnten im Rahmen von Verwaltungsreformen auf den Weg gebracht werden.

Auch ist eine Harmonisierung zwischen Leistungsrecht und Ordnungsrecht zu begrüßen. Diese darf aber nicht zu einer Vermischung führen. So wird z. B. in den Bausteinen im Abschnitt „Grundsätze“ von der Qualitätssicherung und der Qualitätsweiterentwicklung² gesprochen. Diese Bereiche sind bereits im Pflege-Weiterentwicklungsgesetz u. a. in den §§ 112 -115 geregelt.

Gleichwohl stellt sich an dieser Stelle die Frage, wie Potenziale bürgerschaftlichen Engagements in den Prozess der Qualitätsentwicklung einbezogen werden können? Ebenso fragt sich, ob das bürgerschaftliche Engagement überhaupt ein Grundsatz für eine landesheimrechtliche Regelung sein kann, da einer solchen prinzipiell ein ordnungsrechtlicher Charakter zuzumessen ist.

2. Zu den einzelnen Bausteinen für ein Landesheimgesetz

2.1 Modernisierung im Sinne einer vielfältigen Angebotslandschaft

Zu begrüßen ist der Grundsatz, dass der Anwendungsbereich ordnungsrechtlicher Bestimmungen nicht ausgeweitet werden soll.

Es soll weiterhin an einer gemeinsamen Regelung für ältere Menschen und Menschen für Behinderungen festgehalten werden. Erforderliche Spezifizierungen sollten benutzerfreundlich ausgestaltet sein.

² ebenda, S.3

Das Merkmal „Heim“ soll anwenderfreundlich und rechtssicher formuliert werden. Das Merkmal „Heim“ beschreibt grundsätzlich zutreffend die Abgrenzung zu anderen Einrichtungsformen. Es ist jedoch zu verlangen, dass die Definition so klar, verständlich und einfach gehalten sein muss, dass Einrichtungsträger „auf einen Blick“ erkennen können, ob ihre Einrichtung erfasst ist oder nicht.

Das Heimrecht soll nur Anwendung finden, wenn auf Grund der konkreten Lebensumstände ein „besonderer“ Schutzbedarf besteht. Ein besonderer Schutzbedarf ist gegeben, wenn die Nutzerinnen/Nutzer vertraglich zu einer umfassenden Inanspruchnahme der Leistungen verpflichtet sind, wenn also die elementaren Leistungen „Überlassung von Wohnraum“ sowie „Pflege und Betreuung“ aus einer Hand angeboten werden und dem Bewohner die Kündigung einzelner Teile des gesamten Vertrages nicht möglich ist.

Es stellt sich die Frage, ob bewusst abweichend von den Leitgedanken und Inhalten für Länderregelungen zur Ablösung des Heimgesetzes am 12.01.2007 die Formulierung gewählt wurde „Der Anwendungsbereich des Gesetzes soll sich künftig an der freien Wählbarkeit und Entgeltlichkeit der Leistungen Wohnen und Betreuung **oder** Pflege orientieren.“³ Soweit geplant sein sollte, zukünftig die Heimaufsicht auch auf die ambulante Pflege zu erstrecken, spricht sich die LIGA u. a. wegen einer möglichen fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landes und potentieller Eingriffe in eigentumsrechtlich geschützter Positionen der Pflegepersonen gegen eine solche Regelung aus.

Die weiteren Ausführungen müssten um eine klare Aussage zum Anwendungsbereich eines „Landesheimgesetzes“ auf das klassische „betreute Wohnen“ ergänzt werden. Gilt hier die Aussage, die in den Leitgedanken und Inhalten für Länderregelungen zur Ablösung des Heimgesetzes am 12.01.2007 getroffen wurde: „Die Abgrenzung zwischen dem klassischen „Betreuten Wohnen“ (§ 1 Abs.2 Heimgesetz a.F.) und der ordnungsrechtlich relevanten Wohnform ist im heutigen Heimrecht im Grundsatz sinnvoll gezogen und soll deshalb auch in den Ländergesetzen beibehalten werden.“ Dieses erscheint auch sinnvoll, weil ältere Menschen, die in betreuten Wohnanlagen leben, sich in Ihrem Rechtsstatus nicht substantiell von Menschen in gewöhnlichen Miet- oder Eigentumswohnungen unterscheiden und daher nicht des besonderen Schutzes des Heimrechtes bedürfen, solange die Mieterin und der Mieter nicht verpflichtet sind, über das Mietverhältnis hinaus Betreuungsleistungen in nicht unerheblichen Umfang abzunehmen.

Ferner wird der Vorschlag begrüßt, wo darauf orientiert wird, dass die Tages- und Nachtpflegeeinrichtung vollständig aus dem Anwendungsbereich des Heimgesetzes herausgenommen werden soll. Denn der Lebensmittelpunkt ist für die Tages- und Nachtpflege Gäste weiterhin das zu Hause. Entsprechendes gilt für teilstationäre Hospize.

Da für stationäre Hospize generell andere Zuständigkeitsbereiche relevant sind, sollte auch hier keine Anwendung eines „Landesheimgesetzes“ erfolgen. Zumindest sollten die bisherigen bundesheimgesetzlich geregelten Ausnahmegestimmungen auch weiterhin auf Landesebene Anwendung finden (§ 1 Abs. 3 HeimG).

2.2 Stärkung von Teilhabe und Lebensweltorientierung

Hiermit werden sowohl soziokulturelle Bereiche angesprochen, welche beispielsweise Elemente einer Landespflegekonzeption sein können, als auch Bestandteile von Einrichtungskonzepten. Gleichwohl werden damit auch Inhalte von Sozialleistungsrechten be-

³ ebenda, S. 3

schrieben. Speziellere Vereinbarungen zur sozialen Betreuung, wo auch die Lebensraumgestaltung berücksichtigt ist, finden sich z. B. im Landesrahmenvertrag nach § 75 SGB XI wieder. Eine zusätzliche ordnungsrechtliche Relevanz wird deshalb nicht für erforderlich gehalten.

Die Vereinfachung, Straffung und die verbraucherfreundliche Formulierung der Verfahrensvorgaben der Mitwirkung sind begrüßenswert. Für eine weitere Bewertung wären Detailregelungen von Interesse, so z. B. für die konkrete Bestimmung der Wohnformen, für die die Bewohnerversammlung als Mitwirkungsgrremium zugelassen werden soll.

2.3 Mehr Transparenz und Verbraucherschutz im Sinne der Qualitätssicherung

Hierzu bestehen bereits ausreichende Regelungen im Pflegeweiterentwicklungsgesetz. In Bezug auf den Ausbau von Beratung und Information wurde zum 01.01.2009 der Anspruch auf Pflegeberatung gesetzlich verankert und diese kann z. B. über Pflegestützpunkte realisiert werden. Hier sollten bestehende Strukturen berücksichtigt werden, wie sie z. B. die Verbraucherzentrale oder auch die LIGA anbietet, und keine Doppelstrukturen entwickelt werden.

Im Rahmen der Zulassung einer Pflegeeinrichtung wird von den Landesverbänden der Pflegekassen auch die leistungsfähige und wirtschaftliche pflegerische Versorgung im Zusammenhang mit der Prüfung der Versorgungsverträge nach § 72 Abs.1, 3 SGB XI geprüft. Entsprechend erübrigt sich eine weitere Prüfung durch die Heimaufsicht. Über die Zusammenarbeit in der AG nach § 20 Heimgesetz kann ein entsprechender Informationsbedarf der Heimaufsichtsbehörde befriedigt werden.

Andererseits sind im Zuge der Betriebsaufnahme polizeiliche Führungszeugnisse für die Heimleitung und der Pflegedienstleitung derzeit bei der Heimaufsicht als auch bei der Pflegekasse einzureichen. Hier plädieren wir dafür, dass dies nur bei der Heimaufsicht eingereicht wird. Eine entsprechende Information kann dann auch im Rahmen der Zusammenarbeit in der AG nach § 20 HeimG realisiert werden. Sofern es Änderungen in der Besetzung der Heimleitung oder Pflegedienstleitung gibt, so sollten die Führungszeugnisse auch wiederum nur an die Heimaufsicht versandt werden.

Grundsätzlich werden dort Entbürokratisierungspotentiale gesehen, wo sich Anzeigepflichten doppeln.

So sollten beispielsweise Unterlagen für die Finanzierung der Investitionskosten nicht mehr an die Heimaufsicht versandt werden, da diese an anderer Stelle bereits eingereicht und geprüft werden.

Sofern die zentrale Beschwerdestelle die eingehenden Beschwerden bei der Heimaufsicht zentralisiert, z. B. über eine einheitliche Rufnummer und damit keine grundsätzlich neue Struktur geschaffen wird, ist diese zu begrüßen. Wie soll aber die Bearbeitung der Beschwerde geregelt werden, wenn sie von der Prüftätigkeit vor Ort abgekoppelt werden soll?

Um das Anliegen der Anzeigepflicht in Bezug auf die besonderen Vorkommnisse besser einordnen zu können, bitten wir um eine Erläuterung zur Zielstellung und detailliertere Ausführung zu den Inhalten, vor allem vor dem Hintergrund, dass im bisherigen § 12 Abs. 3 HeimG eine unverzügliche Anzeigepflicht geregelt ist.

Resultate von Heimaufsichtsprüfungen sollten Bestandteil des noch zu entwickelnden gemeinsamen Qualitätsberichtes werden. Weitere Bestandteile dieses Qualitätsberichtes sind Ergebnisse anderer Prüfverfahren, die auch die Lebensqualität widerspiegeln. Da letztere Kriterien weitgehend fehlen, kann die Entwicklung der Qualitäts-Berichterstattung im Sinne der Transparenz und des Verbraucherschutzes nur im Rahmen eines gestuften Entwicklungs- und Umsetzungsprogramms erfolgen.

Mit diesem Qualitätsbericht, der über Ergebnisse aus der MDK-Prüfung hinausgeht, wird dem Verbraucher nicht nur eine breite Datenbasis zur Verfügung gestellt und damit die Aussagekraft nachhaltig erhöht, sondern auch die Beratungs- und Informationsfunktion gestärkt. Zudem können aktuelle Qualitätsberichte für Einrichtungen erstellt werden, wo beispielsweise die MDK-Prüfung weit zurücklag oder noch nicht durchgeführt wurde. Grundsätzlich sind die Vereinbarungen, die auf Bundesebene zu treffen sind, zu berücksichtigen.

Um auch die Qualität des Landesheimgesetzes abzusichern, sollte dieses wissenschaftlich evaluiert werden und eine erste Bewertung nach drei Jahren erfolgen.

2.4 Ausbau von Konzept- und Zielgruppenorientierung

Es soll erreicht werden, dass die Bedarfe der Bewohnerinnen und Bewohner von Altenpflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Behindertenhilfe weitestgehend berücksichtigt werden.

So sollte sich das Landesheimgesetz an den entsprechenden Zielgruppen und Konzepten orientieren. Das bedeutet, dass sich auch der Fachkraftbegriff daran ausrichtet. Ein Beibehalten der 50 % Fachkraftquote ist begrüßenswert, sofern nicht objektive und valide Personalbemessungsinstrumente Anwendung finden.

Bewährte Regelungen zur Definition der Fachkräfte, die im Rahmen des Hausgemeinschaftskonzeptes eingesetzt werden können, sollten weiter Anwendung finden. Es wird ausgeführt, dass bei den Anforderungen an den Betrieb einer Einrichtung künftig die Erfordernisse in der Betreuung Demenzkranker berücksichtigt werden sollen. Hier bitten wir um eine nähere Ausführung zu den Anforderungen, die dann auch im Rahmen von Pflegegesetzverhandlungen Berücksichtigung finden müssen und ihren Niederschlag im externen Vergleich der Einrichtungen finden müssen, der derzeit in der Landespflegegesetzkommission beraten wird.

Bauliche Standards, die in der Landespflegekonzeption aus dem Jahr 1998 beschrieben sind, welche sich auf die Größe von Bewohnerwohnräumen bezogen, sollten erhalten bleiben.

Das neue Heimrecht darf Innovationspotentiale nicht beeinträchtigen. Insbesondere sollen neue Wohn- und Betreuungsformen von besonderen baulichen Anforderungen ausgenommen werden, da diese häufig vorhandene bauliche Altsubstanzen nutzen.

Neuere pflegewissenschaftliche Erkenntnisse sind modellhaft zu erproben. Um Innovation und langfristige Entwicklungen zu ermöglichen, muss die sogenannte Experimentierklausel des derzeitigen Heimgesetzes als Regelfall, als unbefristete Ausnahme, ausgestaltet sein.

Informationen zu den Modellen sind zu veröffentlichen und transparent im Landespflegeausschuss darzustellen, welcher gegebenenfalls eine Empfehlung für eine Regelanwendung trifft.

Im Zusammenhang mit der Überwachung regen wir einen moderateren Begriff, z.B. die Kontrolle an. Ferner möchten wir fragen, worin sich das zwischen Altenpflege und Behindertenhilfe unterschiedlich gewählte maximale Kontrollintervall begründet?

Ebenso ist die genaue Darlegung der entsprechend der Wohnform differenzierten Prüf- und Anordnungsbefugnisse von Interesse.

2.5 Abbau von Bürokratie und Ausbau der strukturellen Vernetzung

Die dargestellten Inhalte sind durchweg begrüßenswert und könnten auch im Zuge von Verwaltungsreformen umgesetzt werden. Regelungen zur Heimsicherung sollten bundeseinheitlich erfolgen.

Die unterschiedlichen Prüfkompetenzen der Heimaufsicht und des MDK sind zu entwirren. In Bezug auf die Überwachung der Heime ist die Regelung zur Optimierung und Abgrenzung der Aufgaben und Inhalte von MDK- und Heimaufsichtsprüfungen in Sachsen- Anhalt anzuwenden und auszubauen.

Die Doppelprüfungen von Heimaufsicht und Sozialhilfeträgern in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen sollten ebenso vermieden werden.

Die Freie Wohlfahrt ist an den Regelungen zur Arbeitsgemeinschaft nach § 20 Abs. 5 Heimgesetz zu beteiligen.

2.6 Heimvertragsrecht und Schnittstellen zum Pflege-Weiterentwicklungsgesetz

Die LIGA begrüßt die Zuordnung des Heimvertragsrechts in die Bundeskompetenz. Entsprechend sind hierzu keine landesspezifischen Regelungen notwendig. In diesem Zusammenhang werden folgende Schwerpunkte gesehen

- a) eine Entgelterhöhung ist bereits im Leistungsrecht geregelt, auch aus diesem Grund ist eine Regelung im Heimgesetz entbehrlich,
- b) in Bezug auf die Beendigung des Vertragsverhältnisses zwischen Heimträger und Heimbewohner im Todesfall sind die bestehenden Regelungen im SGB XI und Heimgesetz zu harmonisieren.

Grundsätzlich ist darauf zu achten, dass sich im Landesheimgesetz nicht Inhalte des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes wiederfinden. Hier ist auf eine klare Abgrenzung zwischen Ordnungsrecht und Leistungsrecht zu achten. Sofern Schnittstellen gesehen werden, sollten diese auch konkret benannt werden.