

Bericht des Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales zur Situation des Heimrechts

Föderalisierung des Heimrechts

Das seit 1974 bestehende Heimgesetz regelt die wesentlichen Belange, die die Heime betreffen, wie z.B. Mindestanforderungen an die bauliche Ausstattung und an die Qualifikation des Personals, aber auch den Inhalt von Heimverträgen und die Mitwirkungsrechte der Bewohnerinnen und Bewohner. Es dient dem Schutz der Bewohner, deren Selbstbestimmungspotentiale teilweise aufgrund eingeschränkter körperlicher oder geistiger Kräfte verringert sind.

Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Heimrecht auf die Länder ist im Zuge der Föderalismusreform 2006 beschlossen worden. Bremen wird ebenso wie andere Bundesländer eine Nachfolgeregelung zum Bundes - Heimgesetz entwickeln.

Aus der Föderalisierung des Heimrechts ergibt sich kein unmittelbarer Handlungsdruck. Das Bundes – Heimgesetz (zuletzt novelliert zum 1.01.2002) behält seine Gültigkeit in den Ländern, solange die Länder nicht eine landesrechtliche Regelung schaffen.

Gleichzeitig ist es Konsens unter den relevanten Verbänden der Nutzerinnen und Nutzer, der Träger, Kostenträger und anderer Fachverbände, dass das geltende Heimrecht reformbedürftig ist. Da eine Reform des Heimrechts nach der neuen verfassungsrechtlichen Lage jedoch auf Bundesebene nicht mehr möglich ist, ist die Schaffung einer landesrechtlichen Regelung für Betreuung und Pflege von Menschen in Heimen mittelfristig unumgänglich.

Ungeklärt ist, welche Aspekte des Heimrechts auf die Länder überhaupt übertragen werden dürfen, da für das Privat- bzw. Vertragsrecht nach wie vor der Bund die Gesetzgebungskompetenz beansprucht, was von einigen Ländern verfassungsrechtlich bestritten wird. Dies betrifft die Bestimmungen zum Abschluss der Heimverträge im HeimG §§ 5-9 und den § 14.

Eine schlichte Übersetzung des Bundesrechts in Landesrecht würde die Chancen, die neben den kritisch zu bewertenden Aspekten in der Föderalisierung des Heimrechts liegen, ungenutzt lassen.

Es wird daher einerseits in Abstimmung mit anderen Bundesländern und andererseits unter Einbeziehung der relevanten Institutionen im Land Bremen an einer Nachfolgeregelung zum Bundesheimgesetz gearbeitet. Dabei geht Qualität vor Eile. Eine Nachfolgeregelung zum bestehenden Heimgesetz soll sich weniger auf die Institutionen, in der die Menschen leben und betreut werden, fokussieren, als auf die Interessen und Bedürfnisse von Menschen in einer bestimmten Lebenssituation. So orientiert sich die Arbeit an einer Nachfolgeregelung zum Bundes – Heimgesetz zur Zeit an dem Arbeitstitel

„Gesetz zur Sicherung der Rechte von Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf in Einrichtungen“.

Veränderungsbedarf im Heimrecht

Folgende Aspekte sind aus Sicht des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales bei der Schaffung einer landesrechtlichen Nachfolgeregelung für das Heimgesetz zu berücksichtigen:

- Entbürokratisierung:

Die Anzeigepflicht nach §12 Heimgesetz bzgl. Veränderungen des Personals kann vereinfacht werden. Wechsel im Leitungspersonal sollten weiterhin fortlaufend angezeigt werden, Wechsel des Betreuungspersonals nur anlassbezogen auf Anforderung der Heimaufsichtsbehörde.

- **Harmonisierung:**
Einige Bestimmungen des Heimgesetzes widersprechen noch den Bestimmungen des Pflegeversicherungsgesetzes zum gleichen Thema. Das betrifft die Bestimmungen zur Gültigkeitsdauer des Heimvertrags sowie zum Verfahren bei Entgelterhöhungen.
Ebenso ist die Aufgabenabgrenzung der Heimaufsicht zum MDK weiter zu verdeutlichen.
- **Aktualisierung:**
Eine Nachfolgeregelung zum Bundes - Heimgesetz soll auch den Schutzbedarf von Bewohner/innen von Wohngemeinschaften angemessen berücksichtigen ohne unpassende Reglementierungen vorzunehmen. Auch neue Wohnformen sollten grundsätzlich der Heimaufsichtsbehörde angezeigt werden. Diese kann dann je nach Angebotsstruktur und Betreuungskonzept prüfen, ob das Heimrecht bzw. einzelne Aspekte des Heimrechts auf die Angebotsform anzuwenden ist.
- **Präzisierung**
Das Heimrecht kann stärker differenziert werden nach Altenhilfe und Behindertenhilfe. Dies gilt insbesondere für die in den Verordnungen beschriebenen Standards und für die Heimmitwirkung.
- **Heimmitwirkung**
Die Heimmitwirkung kann angepasst werden im Sinne von „Vereinfachung ohne Substanzverlust“. Sie soll in höherem Maße die realen Kompetenzen der Bewohnerinnen und Bewohner der Heime berücksichtigen und die Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements in der Interessenvertretung der Bewohnerinnen und Bewohner der Heime fördern.
- **Personelle Standards**
Neben der Fachkraftquote ist eine Bestimmung aufzunehmen zum Gesamtvolumen des Betreuungspersonals. In Pflegeheimen bietet sich hier ein Bezug zu den Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz an.
Zu klären ist auch, wie viel (Fach-)Personal jeweils anwesend zu sein hat.
Schließlich sind bei der Definition des Begriffs „Fachkraft“ die speziellen Anforderungen der neuen Angebotsformen für Menschen mit Demenz zu berücksichtigen.
- **Bauliche Standards**
Die mehr als dreißig Jahre alte Heimmindestbauverordnung entspricht weder den heutigen fachlichen Anforderungen an die stationäre Betreuung von Menschen mit Betreuungs- und Pflegebedarf, noch den gestiegenen Ansprüchen der Nutzerinnen und Nutzer.
Bauliche Standards sind auch zu unterscheiden nach Zielgruppen wie Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen, älteren Menschen mit überwiegend körperlicher Pflegebedürftigkeit sowie Menschen mit Demenz.

Länderübergreifende Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher

Gerade ein kleines Bundesland wie Bremen kann es den Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht zumuten, jenseits der Landesgrenzen auf völlig andere gesetzliche Grundlagen der stationären Betreuung von Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf zu stoßen und mit unterschiedlichen Qualitätsstandards konfrontiert zu sein.

Wir möchten über die Grenzen der Bundesländer hinweg in den zentralen Punkten Verlässlichkeit durch möglichst vergleichbare Regelungen herstellen. Das Heimrecht dient dem

Schutz der Heimbewohner und Heimbewohnerinnen. Es eignet sich nicht für Profilierungsversuche einzelner Länder.

Besondere Bedeutung hat die Abstimmung mit Niedersachsen. Gemeinsam mit dem Nachbarland aber auch mit den anderen Bundesländern arbeitet der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales daran, einen Flickenteppich unterschiedlichster Heimgesetze zu vermeiden. Die Heimrechtsreferenten der Länder und des Bundes befinden sich zur Zeit in einem intensiven Austausch darüber.

Standards aufrecht erhalten

Das Streben nach Übereinstimmung mit anderen Ländern hat seine Grenze, wo es nur um den Preis erheblicher Absenkung von Qualitätsstandards zu erreichen ist.

Die derzeitigen baulichen und personellen Standards in der stationären Betreuung von Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf stellen das Minimum dessen dar, was zur Sicherung der Menschenwürde in diesem Bereich erforderlich ist.

Bauliche Standards

Die baulichen Standards sind den gewachsenen Ansprüchen der Nutzerinnen und Nutzer sowie den weiter entwickelten fachlichen Anforderungen, insbesondere in der stationären Betreuung von Menschen mit Demenz, anzupassen.

Wer ein Einzelzimmer bewohnen möchte, soll nicht in Doppel- oder Mehrbettzimmer ausweichen müssen. Doppel- und Mehrbettzimmer sollen da angeboten werden, wo die Bewohner und Bewohnerinnen dies wünschen, bzw. wo es mit einem fundierten Betreuungskonzept begründet ist. Bauliche Standards dürfen nicht beim Messen der Fläche des Individualraums stehen bleiben, sie müssen auch Maßstäbe für Gemeinschafts- und Verkehrsflächen setzen.

Personelle Standards

Für die Qualifikation des betreuenden Personals ist keine Regelung zu verantworten, die in der Wirkung hinter die bestehende Fachkraftquote von 50 % zurück geht. Darüber hinaus sind Festlegungen zu treffen bzgl. der Präsenz des anwesenden (Fach-)personals. Die heimaufsichtliche Erfahrung zeigt, dass auch bei Einhaltung der Bestimmungen über das zu beschäftigende Personal nicht immer eine ausreichende Personalpräsenz gewährleistet ist.

Zu präzisieren sind ferner die Anforderungen an das Leitungspersonal. Es besteht Einverständnis mit den Pflegekassen im Land Bremen darin, dass Pflegedienstleitungen mit der Sicherung und Weiterentwicklung einer qualifizierten Pflege hoch beansprucht sind und ihre Ressourcen nicht in größerem Umfang für allgemeine, übergreifende Leitungsaufgaben verwenden sollen. Ausreichende qualitative und quantitative Ressourcen für die Heimleitungen sind daher sicherzustellen und die Zahl der Heime und Plätze, für die eine Heimleitung zuständig ist, auf ein verantwortbares Maß zu begrenzen.

Die gesetzlichen Anforderungen an Pflegedienstleitungen sind mit den Anforderungen des Pflegeversicherungsgesetzes zu harmonisieren.

Interessenvertretung der Bewohnerinnen und Bewohner

Die Wahl von Heimbeiräten muss von bürokratischen Hürden befreit werden.

Bevor an Stelle eines Heimbeirates ein Heimfürsprecher eingesetzt wird, ist zu prüfen, ob mit Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements ein Heimbeirat gewählt werden und arbeiten kann. Heimexterne Personen können die Mitglieder des Heimbeirats in ihrer Tätigkeit

ehrenamtlich und wirksam unterstützen. Für den Einsatz der in ausreichender Zahl vorhandenen engagierten Bürgerinnen und Bürger sind klarere Grundlagen zu schaffen, ferner sind ihnen Qualifikationsmaßnahmen anzubieten.

Qualität in Heimen wird auch durch Transparenz gefördert. In diesem Sinne werden Verknüpfungen angestrebt zwischen einer generellen Öffnung der Heime für bürgerschaftliches Engagement und der Interessenvertretung der Bewohnerinnen und Bewohner.

Verbraucherinformation

Verbraucherinnen und Verbraucher benötigen mehr Detailinformationen, um einer souveränen Entscheidung für eine bestimmte Versorgungsform zu treffen.

Leistungsanbieter sind zu verpflichten, nach entsprechenden Vorgaben diese Informationen zu liefern, die Heimaufsicht ist zu ermächtigen, die Informationen Verbraucherberatungsstellen zur Verfügung zu stellen oder auf anderem Wege den Verbraucherinnen und Verbrauchern zugänglich zu machen.

Qualitätsprüfungen

Die jährliche Prüffrequenz ist grundsätzlich aufrecht zu erhalten. Zur Vermeidung unnötiger bzw. überlappender Prüftätigkeit verschiedener Institutionen ist bei jeder Prüfung zu entscheiden, ob sie in Form einer aufwändigen Begehung und Prüfung sämtlicher Unterlagen stattfinden muss, oder ob andere Erkenntnisse zur Beurteilung der Qualität hergezogen werden können. Die Nutzbarkeit der Prüfergebnisse des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen hängt davon ab, wie zeitnah sie zur Verfügung stehen.

Die Prüfungen sollen zu einem größeren Anteil unangemeldet erfolgen und in höherem Maße die Bewohnerzufriedenheit ermitteln. Die Heimaufsicht beim Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales hat dazu ein Konzept erarbeitet, das sich derzeit in Abstimmung befindet.

Neue Wohnformen

Es sind im Wesentlichen zwei unterschiedliche Gruppen auszumachen, für die die „Neuen Wohnformen“ im Gespräch sind:

- Älter werdende Menschen, oft noch in der letzten Phase der Erwerbstätigkeit, die nach einer gemeinschaftlichen, altersgerechten Lebensform suchen und
- Menschen mit Demenz, für die deren Angehörige eine Umgebung suchen, die ihren Bedürfnisse besser gerecht wird, als das klassische Heim.

Beide Zielgruppen suchen nach einer Alternative zu dem klassischen Heim, die ihnen mehr Eigenständigkeit und Selbstbestimmung als das klassische Heim bietet, suchen aber auch eine Umgebung mit mehr Sicherheit und Unterstützung, als ihre bisherige Wohnform.

Demgegenüber steht, dass das Heimrecht als Ordnungsrecht zwangsläufig auch eine (manchmal bürokratische) Einschränkung für die zu Schützenden bedeutet. Wo eine Mindestfläche für einen Wohnraum ordnungsrechtlich vorgeschrieben ist, kann ein Bewohner oder eine Bewohnerin sich z.B. nicht für ein kleineres Zimmer mit anderen Vorzügen entscheiden.

Eine Nachfolgeregelung zum Bundes – Heimgesetz muss in diesem Bereich minimale Verbraucherschutzrechte sichern, ohne Selbstbestimmung und Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der Verbraucherinnen und Verbraucher unnötig einzuschränken.

Hierzu wird eine Anzeigepflicht für neue Wohn- und Betreuungsformen angestrebt, auf deren Grundlage zu entscheiden ist, ob und in welcher Tiefe heimrechtliche Regelungen anzuwenden sind.

Weiteres Verfahren

Das Bundes – Heimgesetz findet b.a.W. Anwendung. Bei allem anerkannten Reformbedarf bietet es ausreichende Instrumente der Qualitätssicherung und eine hinreichende Flexibilität, um neue Angebotsformen zuzulassen.

Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales arbeitet weiter mit den Fachleuten der zuständigen Ministerien anderer Bundesländer an Eckpunkten und Bausteinen für eine Nachfolgeregelungen zum Bundes – Heimgesetz. Bis Ende 2007 finden dazu Anhörungen bzw. Abstimmungen mit den relevanten Institutionen im Lande statt (Pflegerkasen, Senator für Justiz, Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Seniorenvertretung)