



BUNDESINTERESSENVERTRETUNG DER NUTZERINNEN UND NUTZER VON WOHN- UND
BETREUUNGSANGEBOT IM ALTER UND BEI BEHINDERUNG (BIVA) E.V.

VORGEBIRGSSTRASSE 1, 53913 SWISTAL-HEIMERZHEIM
TEL.: 02254.7045;2812 FAX: 02254.7046 EMAIL: INFO@BIVA.DE; INTERNET: WWW.BIVA.DE

Stellungnahme zum Entwurf des Saarländischen Gesetzes zur Sicherung der Wohn-, Betreuungs- und Pflegequalität für ältere Menschen sowie pflegebedürftige und behinderte Volljährige und Landesheimgesetz Saarland - (eimGS)

Vorüberlegung

Der vorliegende Entwurf eines saarländischen Gesetzes zur Sicherung der Wohn-, Betreuungs- und Pflegequalität für ältere Menschen sowie pflegebedürftige und behinderte Volljährige fällt positiv durch die komprimierten Regelungen und seine klare Sprache auf. Zu begrüßen ist auch, dass mit dem Namen des Gesetzes nicht mehr versprochen wird, als letztlich inhaltlich gehalten wird und der negativ besetzte Begriff „Heim“ durch den umfassenderen Begriff „Einrichtung“ ersetzt wurde, um auch die unterschiedlichen Angebote des betreuten Wohnens zu erfassen, die wegen der nicht eingehaltenen Leistungsversprechen vielfach als „bereutes Wohnen“ bezeichnet werden.

Die Logik würde es allerdings gebieten, diese Intention auch in der Kurzform des Gesetzes konsequent umzusetzen und dort den Begriff „Heim“ nicht mehr zu verwenden.

Erfreulich ist ferner, dass zugunsten der Rechtssicherheit der betroffenen Mitbürgerinnen und Mitbürger auf eigene vertragsrechtliche Regelungen verzichtet wurde und die entsprechenden bundesgesetzlichen Regelungen übernommen wurden. Ein Kompetenzstreit über diese vertragliche Regelungsbefugnis bis hin zu einer langjährigen verfassungsgerichtlichen Klärung dieser Frage würde eine nicht hinnehmbare Unsicherheit für die Betroffenen bedeuten, was dem Ziel sämtlicher landesrechtlichen Nachfolgeregelungen zum Heimgesetz erkennbar widersprechen würde.

Unsere nachstehende Stellungnahme beschränkt sich auf die Bereiche, die die Rechte der Bewohnerinnen und Bewohner unmittelbar betreffen.

, u - .

Die Ausweitung der staatlichen Beratungs- und Überwachungskompetenz auch auf die in Abs. 2 Satz 1 aufgezählten Wohnformen wird begrüßt. Wer im Alter seine bisherige Häuslichkeit aufgegeben und sich für eine der genannten Wohnformen entschieden hat, erwartet, dort auch bei (künftigem) Hilfebedarf die notwendigen Betreuungs- und Pflegeleistungen zu erhalten, zumal diese Wohnformen als Alternativen zum klassischen Heim beworben werden. Selbständigkeit, Selbstbestimmung und Eigenverantwortung sind mit zunehmenden alterbedingten gesundheitlichen Einbußen aber nicht mehr in dem Maße möglich, wie es die Namen dieser Wohnformen suggerieren. Sehr schnell entstehen Abhängigkeiten von Leistungsanbietern, die zu Schutzbedarf führen. Daher ist eine klare Regelung erforderlich, die die Einhaltung vertraglicher Zusagen und fachlicher Standards überwacht.

Allerdings ist zu bedenken, dass sich Angebote des betreuten Wohnens auch auf Wohnungen erstrecken, die im Eigentum der Bewohnerinnen oder Bewohner stehen. Damit würden die Anforderungen nach Abs.1 nicht erfüllt sein, weil es am Tatbestandsmerkmal der Wohnraumüberlassung fehlt. Diese Menschen benötigen aber denselben Schutz wie Mieter. Man wird diesen sogar noch höher einzuschätzen haben, denn Mieter trennen sich leichter von einer ungeeigneten Wohnform als Eigentümer, die ihr Kapital in entsprechenden Wohnraum investiert haben. Es kann nicht hingenommen werden, dass dieser Personenkreis schutzlos ist, nur weil er Eigentümer der entsprechenden Wohneinheit ist. Hier muss nachgebessert werden.

Kritisch zu sehen ist auch, dass in Abs. 6 die Tages- und Nachtpflege vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen wird. Es ist nicht richtig, dass die Bewohnerinnen und Bewohner bei dieser Art der Betreuung nicht in einer strukturellen Abhängigkeit stehen und Kontrolle über Angehörige ausgeübt wird. Während des Aufenthalts in der Einrichtung sind sie de facto in dieser Abhängigkeit, dies gilt sowohl hinsichtlich der baulichen Voraussetzungen wie hinsichtlich der personellen Versorgung und der Möglichkeiten der Mitsprache. Angehörige können – wie die Praxis zeigt - wegen eigener psychischer Belastung und vielfach auch aus Angst vor Repressalien nicht in dem gewünschten Maße „Kontrollorgan“ sein. Es ist sachlich nicht gerechtfertigt, diese Art der Einrichtungen einer staatlichen Kontrolle zu entziehen. Dies ist zu korrigieren.

, u - /

Vermisst wird hier die Bezugnahme auf die Rechte der Charta der hilfe- und pflegebedürftigen Menschen, die inzwischen als konsensuiert angesehen werden kann. Die dort verankerten Rechte sollten hier als Orientierungsmaßstab für die staatliche Beratung und Überwachung und als Qualitätsmaßstab für die Trägerpflichten bzw. individuellen Rechte aus dem Vertragsverhältnis übernommen werden. Dies muss gesetzgeberisch deutlich werden.

, u - 0

Wir halten an unserer Auffassung fest, dass die zivilrechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern und Trägern nicht der landesrechtlichen

Zuständigkeit unterliegen, sondern beim Bund geblieben sind. Daher können wir die Regelung in Abs.1 Nr. 6 lediglich als Messlatte für einen ordnungsbehördlichen Eingriff verstehen. Für eine inhaltliche Kontrolle der Verträge wird es der Ordnungsbehörde auch an den notwendigen Fähigkeiten – quantitativ wie qualitativ - fehlen.

Dies gilt insbesondere auch für die unterschiedlichen vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten für die Wohnformen im Sinne von § 1 Abs. 2. Die in den §§ 6 bis 10 übernommenen Vertragsregelungen aus dem Heimgesetz (Bund) können nicht ohne Weiteres auf diese Arten von gemeinschaftlichen Wohnformen übertragen werden. Somit fehlt es den Aufsichtsbehörden hinsichtlich der Vertragsmuster nach Abs. 5 Nr. 5 an Orientierungsmaßstäben für Beratungs- und Überwachungsmaßnahmen.

, u - 1

In Abs. 2 Nr. 3 wird die Erlaubnis zum Betrieb einer Einrichtung von der Angemessenheit der Entgelte abhängig gemacht. In der Begründung wird dieser unbestimmte Rechtsbegriff wiederholt, ohne dass Bezugspunkte hierzu genannt werden. Primär werden dies die Pflegesätze sein, die mit den Kostenträgern vereinbart wurden. Was aber, wenn solche Vereinbarungen (noch) nicht getroffen sind? Einrichtungsvergleiche leiden oft unter einem Mangel an Vergleichbarkeit und sind somit mit großen Unsicherheitsfaktoren behaftet.

, u - ..

Die Normierung dieser Rechte wird sehr begrüßt. Unmut und Enttäuschungen rühren in der Regel daher, dass Informationen über Art, Inhalt und Umfang der zu erwartenden Leistungen nicht, nur unzulänglich oder fehlerhaft erteilt wurden. Wir hoffen, dass der Verordnungsgeber in diesem Bereich klare Regelungen zu Gunsten der betroffenen Menschen treffen wird.

Abs. 1 Nr. 2 ist in zweierlei Hinsicht zu ergänzen:

- Der Einblick ist am Ort der Einrichtung, in der die/der Betroffene lebt, zu gewähren. Dies ist zur Klarstellung deutlich zu machen.
- Es ist nicht nur Einblick in die Aufzeichnungen zu gewähren, sondern es muss auch das Recht bestehen, Kopien hiervon zur Verfügung gestellt zu bekommen. Ältere Menschen brauchen Zeit und Ruhe, um Information zu erfassen und zu verarbeiten. Lediglich ein Einblick, über dessen Rahmenbedingungen in der Regel der Träger entscheidet, ist hier nicht ausreichend.

Abs.1 Nr. 3 soll die in der Öffentlichkeit diskutierte Veröffentlichung der Prüfberichte durch die Heimaufsichtsbehörden ersetzen. Im Grundsatz ist diese Verlagerung der Informationspflicht auf die Träger nicht zu beanstanden. Allerdings dürfen sich diese Informationspflichten nicht nur auf aufsichtsbehördliche Maßnahmen wie Anordnungen, Beschäftigungsverbote und Untersagungen beschränken. Der Informationsbedarf der Bewohnerinnen und Bewohner sowie ihrer Vertretungen und der Interessenten erstreckt sich auch auf die Ergebnisse der Prüfungen unterhalb der Ebene von behördlichen Maßnahmen. Außerdem fehlen die notwendigen Mindeststandards für Art, Inhalt und Umfang der Informationspflichten. Es darf nicht

im Belieben des Trägers liegen, wie „gefiltert“ er diese Informationen erteilt. Das Informationsinteresse und der Informationsbedarf der Verbraucher erfordert auch eine Vergleichbarkeit der Informationsinhalte.

, u - .2

In Abs. 3 ist bedauerlicherweise die feste Verzinsung von 4% aus dem Heimgesetz (Bund) übernommen worden. Da nicht nur Bewohnerinnen und Bewohner, sondern vor allem die Bewerber Darlehen zur Verfügung stellen, müssen die Zinsen, die an sie ausbezahlt sind, über das Heimentgelt erwirtschaftet werden. Diese Zinslast belastet alle Bewohnerinnen und Bewohner. Derzeit ist am Kapitalmarkt kaum eine Rendite in dieser Höhe zu erzielen. Daher hatten wir seit Langem vorgeschlagen, die Verzinsung an den Basiszinssatz zu koppeln. Diese Forderung wird hier wiederholt.

, u - .0

Der Umfang einer Verordnungsermächtigung muss bekanntlich im Gesetz festgelegt werden. Nach Abs. 1 soll die Mitwirkung die „Angelegenheiten des Betriebs der Einrichtung“ betreffen. Es bestehen Bedenken, ob diese allgemeine Formulierung ohne beispielhafte Konkretisierung der Art der Mitwirkungsbereiche den rechtlichen Anforderungen genügt. Sollte man dies bejahen, hätte der Ordnungsgeber die Chance, neben den unverfänglichen Mitwirkungsbereichen wie Tages- und Freizeitgestaltung, Speiseplanerstellung, Freizeitangebote u.Ä. die Mitwirkung außerdem z.B. auch bei der Gestaltung der Musterverträge, bei den Vereinbarungen über die Höhe des Entgelts, bei Entscheidungen über die Besetzung der Stellen des leitenden Personals, bei betrieblichen Veränderungen und bei heimaufsichtlichen Begehungen festzuschreiben.

Bedauerlicherweise wurde nicht der Mut aufgebracht, (qualifizierte) Mitbestimmung zumindest für Teilbereiche des Einrichtungsbetriebes vorzusehen. Vor dem Hintergrund einer flexiblen Ausgestaltung des Mitwirkungsorgans, hier insbesondere der Möglichkeit eines externen Bewohnerbeirats hätte man sich diesen Mut zur Weiterentwicklung der Mitspracherechte im Interesse einer Demokratisierung der Entscheidungswege gewünscht. Nimmt man die Zielsetzung des Gesetzesvorhabens ernst, dürfen die Mitspracherechte konsequenterweise nicht an einer Mitwirkung halt machen.

Soweit in Abs. 2 die Formulierung aus dem Heimgesetz (Bund) in Bezug auf die Einflussnahme der Leitung der stationären Einrichtung auf die Bestellung des Heimfürsprechers übernommen worden ist, entspricht diese Einflussnahme nicht mehr einem modernen Verständnis von autonomer Interessenvertretung. Das „im Benehmen mit der Leitung“ ist ersatzlos zu streichen.

Unklar bleibt, wie die Mitwirkung bei den in § 1 Abs. 2 genannten alternativen Wohnformen gehandhabt werden soll. Die Abs. 1 und Abs. 2 genannten Vertretungsgremien „passen“ kaum auf diese Wohnformen. Auch hier kann der Ordnungsgeber nur im Rahmen der gesetzgeberischen Vorgaben gestaltend wirken.

In Abs. 4 ist zur Verdeutlichung aufzunehmen, dass die Förderung der Mitwirkung auch einen Schulungsanspruch umfasst. In der Begründung zum Heimgesetz (Bund) ist dies ausdrücklich erwähnt. Die Begründung steht in der Praxis in der Regel nicht zur Verfügung oder wird nicht gelesen. Daher ist es wichtig, dass die Schulung des Gremiums als Vorbereitung für die Beiratsaufgaben und als Fortbildung während der Amtsausübung gesetzlich ausdrücklich erwähnt wird, nicht zuletzt auch als Druckmittel für die Bereitstellung der dafür benötigten Finanzierungsmittel.

, u - .3

In Abs. 3 Nr. 5 ist zur Klarstellung auszuführen, dass bei nicht mehr zustimmungsfähigen Personen deren Vertreter zuzustimmen haben.

Nach Abs. 5 soll ein Jahr lang auf eine Überprüfung verzichtet werden können, wenn zuvor eine MDK-Prüfung stattgefunden hat. Hier stellt sich zunächst die Frage, ob der Informationsfluss zwischen beiden Kontrollgremien im Interesse der betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner so reibungslos verläuft, dass auf heimaufsichtliche Überprüfungen verzichtet werden kann. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass das Mitwirkungsorgan hierdurch nicht in seinen Mitwirkungsrechten bei der Heimüberwachung beschnitten wird.

, u - .4

Soweit in Abs. 1 vorgesehen ist, dass Anordnungen auch „zur Sicherung der Einhaltung der dem Träger gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten oder zur Vermeidung einer Unangemessenheit zwischen Entgelt und Leistung der Einrichtung“ getroffen werden können, stellt sich auch hier die Frage nach der quantitativen wie qualitativen Befähigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Heimaufsichtsbehörden, die in der Regel mit den damit verbundenen juristischen Prüfungsaufgaben zeitlich wie fachlich überfordert sein dürften. Dies gilt vor allen Dingen auch im Hinblick darauf, dass finanzielle Auswirkungen auf die Umsetzung des Gesetzes verneint werden, d.h. also eine quantitative wie qualitative Aufrüstung der Heimaufsicht nicht vorgesehen ist.

Es wird immer wieder übersehen, dass es neben den Pflegekassen und Sozialhilfebehörden auch die Bewohnerinnen und Bewohner als Kostenträger gibt, die rund 60% der Heimkosten selbst aufbringen. Daher sollte es eine Selbstverständlichkeit sein, dass in Abs. 3 auch mit ihnen Einvernehmen über kostenrelevante Anordnungen zu treffen sind. Sie sollten endlich vom Objekt aufsichtsbehördlicher Entscheidungen zum Subjekt bei zu treffenden Maßnahmen werden.

Nach der Regelung in Abs. 4 soll sich die Anordnungskompetenz nur auf die Betreuungsleistungen beziehen. Schutzbedarf besteht aber auch hinsichtlich der Wohnqualität, so z.B. hinsichtlich behindertengerechter Ausstattung oder Barrierefreiheit. Im Übrigen gilt in Bezug auf die Beteiligungsrechte das oben zu Abs. 3 Gesagte.

, u - /5

Gründe für die Befristung des Gesetzes sind nicht erkennbar, insbesondere gehen sie nicht aus der Begründung hervor.