

## **Eckpunkte für ein Landesheimgesetz NRW**

### **I.**

#### **Rahmenbedingungen**

Die Zuständigkeit für das Heimrecht liegt seit 1. September 2006 in den Händen der Länder. Die Landesregierung ist sich ihrer Verantwortung bewusst und nimmt die Herausforderung zur Gestaltung eines Landesheimgesetzes NRW vor folgendem Hintergrund an:

Die Pflegebedürftigkeit wird in naher Zukunft in erheblichem Ausmaß anwachsen. So ist nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen 2050 mit knapp einer Million pflegebedürftigen Menschen zu rechnen. Damit wird sich die Zahl gegenüber 2003 mehr als verdoppeln. Schon im Jahr 2020 ist mit über 650.000 Pflegebedürftigen zu rechnen, knapp 200.000 mehr als im Jahr 2003. Weit über zwei Drittel aller Pflegebedürftigen haben im Jahr 2050 ein Alter von 80 und mehr Jahren. Dann ist jeder vierte pflegebedürftige Mann, mindestens jede dritte pflegebedürftige Frau sogar 90 Jahre und älter. Pflegepolitik ist daher eines der zentralen sozialpolitischen Themen der Zukunft. Demografiebedingt steigen die Anforderungen für Pflegende und Pflegeeinrichtungen überproportional. Heimstrukturen ändern sich ebenso wie die Bedürfnisse von behinderten, alten und insbesondere demenzerkrankten Menschen. Die Verantwortung der Einrichtungsträger für individuelle, passgenaue und zugleich qualitativ hochwertige Angebote nimmt zu. Die Vielfalt der erforderlichen Angebote in Einrichtungen der stationären Behindertenhilfe und Altenpflege muss durch möglichst unbürokratische und flexible rechtliche Vorgaben unterstützt werden.

### **II.**

#### **Leitgedanken**

Der Kernauftrag des Heimgesetzes besteht darin, den Schutz der Menschenwürde von Heimbewohnerinnen und -bewohnern zu sichern. Es schützt vor allem mit ordnungsrechtlichen Mitteln die Interessen älterer und behinderter Menschen während ihrer Unterbringung in einem Heim. Es schafft einen Rahmen für die Ausgestaltung des Heimaufenthaltes, der den Bürgerinnen und Bürgern auch im Heim eine ange-

messene Lebensführung ermöglicht. Hierbei ist ein gerechter Ausgleich der unterschiedlichen Verhandlungspositionen, der Rechtsstellungen und Interessenlagen der Heimträger und der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner bestimmend. Ein Heimgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen muss die Teilhabemöglichkeiten für Ältere und Behinderte stärken, Entbürokratisierungspotenziale beherzt nutzen, die Konsequenzen des demografischen Wandels für Heime im Blick haben sowie der Lebenswirklichkeit älterer und behinderter Menschen in Heimen Rechnung tragen.

Für eine Reform des Heimgesetzes in Landeszuständigkeit gilt das Subsidiaritätsprinzip: Individuelle Freiheit und Verantwortung sind vorrangig vor staatliches Handeln zu stellen. Für ein Gesetzgebungsverfahren bedeutet das: So wenig Regulierung wie nötig, so viel Eigenverantwortung wie möglich.

Werden die Interessen der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner in den Vordergrund der Reformbemühungen gestellt, reicht eine Reform des Heimrechts nicht aus. Daneben müssen auch solche Vorschriften, die auf den Lebensalltag in Heimen Einfluss nehmen, wie beispielhaft im Baurecht, bei Hygienevorschriften und im Brandschutz, überprüft werden. Ziel ist festzustellen, ob und wie diese Vorschriften oder ihre Anwendung und Umsetzung geändert werden können, damit die Heimbewohnerinnen und –bewohner trotz ihres Hilfebedarfes ein möglichst selbstbestimmtes und selbständiges Leben führen können.

### III.

#### **Eckpunkte für ein Landesheimgesetz NRW**

Ein künftiges Landesheimgesetz NRW kann sich bereits auf wertvolle Anregungen und Hinweise stützen, die u.a. in den Beschlüssen und Forderungen der „AG Entbürokratisierung in der Pflege in NRW“ und der Enquete-Kommission „Situation und Zukunft der Pflege in NRW“ formuliert wurden. Ein Landesheimgesetz sollte auf einem möglichst hohen Konsens aller Betroffenen aufbauen. Als Ausgangspunkt für einen Dialog mit allen Beteiligten stellt die Landesregierung folgende **Eckpunkte** vor:

## **1. Lebensalltag und Lebensnormalität behinderter und pflegebedürftiger Menschen in den Mittelpunkt stellen!**

Die Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen und Einrichtungen der Behindertenhilfe haben nicht nur den Anspruch, angemessen versorgt und betreut zu werden. Sie haben ebenso den Anspruch, im Rahmen ihrer Möglichkeiten ein „normales“ Alltagsleben zu führen, das ihre Privatsphäre und ihre individuellen Bedürfnisse respektiert. Bei der Anwendung heimrechtlicher, aber auch weiterer, den Lebensalltag im Heim prägender Vorschriften muss sichergestellt sein, dass die Lebensnormalität, die Eigenständigkeit, Selbständigkeit und Integrität des Lebensraumes und die Lebensführung älterer und behinderter Menschen im Mittelpunkt stehen. Dieser Grundsatz wird in einem künftigen Landesheimgesetz verankert werden, damit er im Vollzug des Heimrechts durch die Behörden der Heimaufsicht dort Handlungsmaxime wird.

## **2. Teilhabemöglichkeiten stärken!**

Bedürfnisse und Perspektiven älterer, pflegebedürftiger und behinderter Menschen in Heimen und in Einrichtungen der Behindertenhilfe sind unterschiedlich. Während Erstere aufgrund zunehmender pflegerischer Hilfebedarfe darauf angewiesen sind, ein Leben in einer strukturellen und oft fremdbestimmten Abhängigkeit zu führen, ist Auftrag der Behindertenhilfe, die gesellschaftliche Eingliederung der Menschen und den „Weg“ vom Heim in das möglichst selbständige Leben zu ebnen. Das Heimrecht in Landeszuständigkeit eröffnet nun die Chance, die jeweiligen Besonderheiten, die unterschiedlichen Ansprüche und Bedürfnisse der Behindertenhilfe im Gesetzgebungsverfahren angemessen zu berücksichtigen. Ziel ist festzustellen, ob die bestehenden Vorschriften den Aufgaben der Behindertenhilfe gerecht werden und die Teilhabechancen von behinderten Menschen in einem Landesheimgesetz verbessert werden können.

## **3. Entbürokratisierungspotentiale ausschöpfen!**

Entbürokratisierung gewinnt zunehmend an Bedeutung bei dem vorrangigen Bemühen, die Qualität der Pflege zu verbessern und die vorhandenen personellen und sachlichen Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen – eine wichtige Voraussetzung, um

die künftig auch demografiebedingten, wachsenden Anforderungen im Pflegebereich zu bewältigen. Der Abbau von Bürokratie darf jedoch nicht zu einem Verzicht auf notwendigen Schutz führen, dort wo ein entsprechendes Schutzbedürfnis der Betroffenen besteht.

Personelle und sachliche Anforderungen an den Betrieb eines Heims sind bisher in einem umfangreichen Anforderungskatalog geregelt und werden durch Heimaufsichten kontrolliert. Ein künftiges Landesheimgesetz wird die Anzeige- und Berichtspflichten reduzieren. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Entbürokratisierung in der Pflege und die weiteren Expertenuntersuchungen werden hierbei einbezogen. Es soll aber parallel zur Reform des Heimrechts überprüft werden, ob und wie die bestehenden bauordnungsrechtlichen Schutzvorschriften oder ihre Anwendung mit den Zielen der „Wohnlichkeit und Selbstständigkeit für Heimbewohner“ in Einklang zu bringen sind.

#### **4. Einheitliche Rechtsanwendung garantieren!**

Die Gefahrenabwehr zum Schutz der Menschenwürde bleibt der Kernauftrag eines Landesheimgesetzes. Eine einheitliche Anwendung des Heimrechts ist daher dringend geboten. In Nordrhein-Westfalen ist die Anwendung des Heimgesetzes derzeit durch Rechtsverordnung des Landes als pflichtige kommunale Selbstverwaltungsaufgabe in den 54 Kreisen und kreisfreien Städten organisiert. Dies führt in der Praxis zu unterschiedlicher Rechtsanwendung und zu Rechtsunsicherheit. Die Heimaufsicht in NRW muss künftig als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ausgeführt werden, um Einheitlichkeit der Rechtsanwendung in Wahrnehmung der Landesverantwortung zu gewährleisten. Nach Ablauf von drei Jahren seit Inkrafttreten eines Landesheimgesetzes ist im Zusammenhang mit der Evaluation des Gesetzes zu überprüfen, ob sich die Aufgabenwahrnehmung bewährt hat.

#### **5. Eigenverantwortung der Träger unterstützen!**

Bestmögliche Qualität kann in die Einrichtungen nicht durch die Heimaufsicht „hineingeprüft“ werden. Pflegequalität kann nur von innen heraus, aus dem Selbstverständnis und in der Eigenverantwortung der Träger und Einrichtungen entwickelt werden. In einem System aus interner Qualitätsentwicklung, externer Qualitätsprüfung durch unabhängige Stellen (z.B. Zertifizierungsstellen) sowie ordnungsrechtli-

cher Aufsicht des Staates kann sich die Heimaufsicht auf die Gefahrenabwehr konzentrieren. Durch Landesheimrecht ist diese Entwicklung zu fördern. Die nach dem geltenden Heimgesetz jährlich vorgeschriebene Kontrolle durch die Behörden der Heimaufsicht ist mit der Einführung von Zertifizierungsverfahren und anerkannten Qualitätsnachweisen zu modifizieren. Kontrollen sollen grundsätzlich unangemeldet erfolgen.

## **6. Mehr Transparenz bei Heimdienstleistungen!**

Image und Akzeptanz der Versorgung im Heim können verbessert werden, wenn es gelingt, die Stellung der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner sowie derjenigen, die einen geeigneten Heimplatz suchen, als Kunden und Konsumenten der Heimdienstleistungen aufzuwerten. Auch ein Landesheimgesetz soll dazu einen Beitrag leisten. Eine Veröffentlichung der Ergebnisse heimaufsichtlicher Prüfungen kann die Transparenz über Pflege- und Betreuungsangebote sowie Preis-/Leistungsverhältnisse in Heimen erhöhen und zu mehr Verbraucherinformation führen. Hier ist eine sorgfältige Prüfung geboten, um neben dem Verbraucher- und Datenschutz auch den Interessen der Heimträger gerecht zu werden.

## **7. Rechtssicherheit für neue Wohnformen schaffen!**

Für die Abgrenzung von Heimen und von ambulant betreuten Wohngruppen liefern die vorhandenen Regelungen des Heimgesetzes nur Anhaltspunkte. In der Praxis führt dies bei der Klärung der Frage, ob eine Einrichtung unter das Heimgesetz fällt oder nicht, vielfach zu Problemen, schränkt die Entwicklung neuer Wohnformen ein, schafft Investitionshemmnisse für die Wohnungswirtschaft. Das Landesheimgesetz wird den Anwendungsbereich klarer und praxistauglicher regeln. Im Gesetz wird klar gestellt, dass es für selbstbestimmte ambulant betreute Wohnformen nicht gilt.

## **8. Zahl und Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Hilfebedarf der Bewohner ausrichten!**

Mit der geltenden Heimpersonalverordnung werden Anforderungen formuliert, die einen gesetzlich definierten Mindeststandard für die personelle Ausstattung in der

stationären Altenhilfe und der stationären Behindertenhilfe gewährleisten sollen. In der Praxis wird beklagt, dass diese Verordnung nicht mehr die fachlichen Anforderungen erfüllt, die heute an den Betrieb eines Heims oder einer Einrichtung gestellt werden. Der Landtag NRW hat die Landesregierung am 31. Juni 2006 u.a. aufgefordert (Drucksache 14/2113), nach Übertragung der Zuständigkeit für das Heimrecht auf Landesebene im Rahmen der rechtlich gegebenen Veränderungsmöglichkeiten eine qualitativ und quantitativ definierte Fachkraftquote landesgesetzlich neu zu regeln, die den Anforderungen der Pflege entspricht. Dabei ist sicherzustellen, dass die personelle Ausstattung von Heimen auch künftig Gewähr für eine menschenwürdige und qualitativ hochwertige Pflege und Betreuung leistet. In einem Landesheimgesetz muss der Hilfebedarf der Bewohnerinnen und Bewohner von Einrichtungen der stationären Altenpflege und von Einrichtungen der Behindertenhilfe zum Ausgangspunkt für die Zahl und Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden.

### **9. Zusammenarbeit der Prüfbehörden verbessern**

Eine Vielzahl von weiteren ordnungsrechtlichen Vorschriften zur Gefahrenabwehr prägt den Lebensalltag in stationären Einrichtungen in gleichem Maße wie das Heimrecht. Die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Prüfbehörden ist zu verbessern, um damit auch das Bedürfnis älterer und behinderter Menschen in Heimen nach einem normalen Lebensalltag zu unterstützen. Welche Möglichkeiten und Konzepte es gibt, wird untersucht. Beispiele „guter Praxis“ können wertvolle Hinweise geben.

### **10. Bauliche Anforderungen für Heime modernisieren!**

Mit der Heimindestbauverordnung hat der Bund gesetzliche Mindeststandards für bauliche Anforderungen an Heime gesetzt. Die Verordnung stammt aus den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts. Sie zu novellieren, scheiterte stets wegen der damit verknüpften finanziellen Auswirkungen. Bauliche Regelungen für die Infrastruktur von Heimen enthalten bereits heute die landesrechtlichen Regelungen im Landespflegegesetz. Nach dem Grundsatz „Keine doppelte Regelung im Landesrecht“ werden im Rahmen der Novellierung die baulichen Vorgaben heutigen Erfordernissen angepasst und in einer Rechtsgrundlage zusammengefasst. Für Einrichtungen der Behindertenhilfe soll eine Lösung gefunden werden, die unter Berücksichtigung allgemein

anerkannter fachlicher Standards auch zeitgemäßen baulichen Anforderungen gerecht wird.

### **11. Beratungsauftrag der Heimaufsichten stärken!**

Das Heimrecht in der bestehenden Form bündelt unterschiedliche Rechtsmaterien. Neben seinen ordnungsrechtlichen Teilen enthält es u.a. Heimvertragsrecht, Gewerberecht und Mitwirkungsrechte. Dementsprechend vielfältig ist das Aufgabenspektrum, das die Heimaufsichtsbehörden zur Durchführung des Heimrechts und im Rahmen des gesetzlich normierten Beratungsauftrages schon jetzt bewältigen müssen. Wenn es gelingt, den bestehenden Aufgabenkatalog der Heimaufsicht zu präzisieren, lassen sich Synergieeffekte erzielen, die für den Beratungsauftrag der Behörden genutzt werden sollen.

### **12. Doppelzuständigkeiten vermeiden - Zusammenarbeit von Heimaufsichten und MDK unterstützen!**

Vor allem von Einrichtungsträgern werden Abstimmungsprobleme bei der Ausführung leistungs- und aufsichtsrechtlicher Vorschriften durch MDK und Heimaufsicht beklagt.

In einem künftigen Landesheimgesetz muss die Zusammenarbeit der Heimaufsicht mit dem MDK klarer bestimmt werden. Die Prüfung von Pflegequalität durch die Heimaufsicht soll regelmäßig nur im Fall der Gefahrenabwehr erfolgen. Sind einvernehmlich fachliche Anforderungen für Qualität in der Pflege nach der Reform des SGB XI verankert, sollen sie Grundlage für Prüfungen der Heimaufsicht werden.

### **13. Mitwirkung von Heimbewohnerinnen und -bewohnern vereinfachen!**

Die Heimmitwirkungsverordnung garantiert den Bewohnerinnen und Bewohnern von Heimen umfangreiche und gesicherte Mitwirkungsrechte, den Heimalltag zu gestalten und sich an Entscheidungen des Heimträgers aktiv zu beteiligen. Diese Mitwirkungsrechte, die das gegenseitige Vertrauen und das Verhältnis zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern und Einrichtungsträger stärken, haben sich grundsätzlich bewährt. Je einfacher Mitwirkungsrechte in Anspruch genommen werden können, um

so eher werden sie auch genutzt. Eine Forderung der „AG Entbürokratisierung in der Pflege NRW“ ist, solche Vorschriften zu vereinfachen, die in der Praxis einen im Verhältnis zu ihrer Wirkung zu hohen Umfang an Bürokratie erzeugen.