

# Selbstbestimmung stärken, Qualität sichern

Grüne Eckpunkte für ein modernes Einrichtungs- und Dienstegesetzes statt des Landesheimgesetzes

## I. Einleitung

Durch die Föderalismusreform wurden die Zuständigkeit und die gesetzgeberischen Kompetenzen für das Heimrecht vom Bund auf die Länder übertragen. Angesichts des demographischen Wandels ist auch für Baden-Württemberg eine zukunftstaugliche rechtliche Grundlage elementar. Die Föderalisierung des Heimrechtes bietet die Chance auf die sich bereits in Baden-Württemberg entwickelten neueren Pflege- und Versorgungsformen zu reagieren, abgestimmte Regelungen zu entwickeln und gleichzeitig die Verpflichtung, Landeskompetenzen für die Förderung und den Aufbau einer tragfähigen Infrastruktur bereit zu stellen und so

- Dem Bedürfnis mehr als 90% der älteren Menschen in Baden-Württemberg zu entsprechen, so lange wie möglich in ihrem vertrauten sozialen Umfeld selbstbestimmt zu leben
- den Anforderungen einer fachgerechten Unterstützung,
- den Herausforderungen des demographischen Wandels zu entsprechen.

Die Zahl der pflegebedürftigen Menschen in Baden-Württemberg wird voraussichtlich von derzeit ca. 230 000 auf 348 000 bis zum Jahr 2030 steigen. Dies bedeutet eine Zunahme um mehr als 50%. Würde man die klassische Aufteilung in ambulant und stationär fortsetzen, bedeutete dies eine Zunahme der stationär zu versorgenden Pflegebedürftigen um über 62% bzw. eine Zunahme von rund 46 000 zu versorgenden Menschen. Die Zahl der durch ambulante Pflegedienste zu versorgenden würde bis zum Jahr 2030 um 68% oder rund 32 000 Pflegebedürftige zunehmen.

Die Zahl der Menschen mit Behinderungen nimmt ebenfalls zu. Erstmals gibt es die Generation der älteren und alten Menschen mit Behinderungen. Ein zukunftsweisendes Heimrecht muss auf diese veränderte Situation reagieren und Rahmenbedingungen schaffen, die den veränderten Bedürfnissen der Menschen nach selbstbestimmtem Wohnen im Alter und größtmöglicher Selbstbestimmung bei einem Leben mit Behinderungen entspricht

Die alte Landesregierung hat ein eigenes Landesheimgesetz gegen die Stimmen von Grünen und SPD verabschiedet, das vor allem zum Ziel hatte, das ursprüngliche Bundesgesetz zu „entrümpeln“. An der Zielsetzung, ein Gesetz für die stationäre Pflege zu machen, hat sich nichts geändert. Aus Grüner Sicht wurde mit diesem Heimrecht „light“ die Chance vertan, auf die großen Herausforderungen der Zukunft im Bereich der Pflege mit innovativen und zukunftstauglichen Konzepten zu reagieren.

Um die pflegerische Infrastruktur den Wünschen und Bedürfnissen behinderter und pflegebedürftiger Menschen anzupassen, brauchen wir eine viel stärkere Nachfrageorientierung. Einrichtungen und Dienste haben sich auf die Bedürfnisse der Menschen einzustellen und nicht umgekehrt.

Wir wollen das Landesheimgesetz zu einem Dienst- und Einrichtungsgesetz weiter entwickeln:

## II. Grüne Forderungen

- Verabschiedung eines **Gesetzes zum Verbraucherschutz für Menschen mit Behinderung und Pflegebedarf**: Die Fortentwicklung des Heimrechts soll die rechtliche Absicherung und Ermöglichung aller Versorgungsformen, **unter anderem** auch der stationären Unterbringung, umfassen.
- Paradigmenwechsel: Weg von einer institutionalisierten, rein auf Pflegeabläufe ausgerichteten Versorgung hin zu einer an den individuellen Lebenswelten und individuellen Bedürfnissen der BewohnerInnen orientierten Alltagsgestaltung
- Ausrichtung der rechtlichen Grundlagen auf neue Anforderungen:
  - Qualitätsstandards und der Schutz und die Rechte von NutzerInnen müssen in allen Einrichtungen und Diensten gesichert werden
  - Spielräume für die Weiterentwicklung neuer Wohn-, Betreuungs- und Pflegeformen müssen ermöglicht werden
  - bestehenden Heimeinrichtungen muss eine Umgestaltung zu überschaubaren und individuell ausgerichteten Orten der Pflege und des Wohnens ermöglicht werden
  - einige Regelungsbereiche des bisherigen Heimrechts müssen entbürokratisiert werden
  - neueste Entwicklungen, wie im Bereich alternativer Wohnformen, sind aufzunehmen

## III. Eckpunkte für ein modernes Einrichtungs- und Dienstrecht

### 1. Neue Instrumente zur Pflegebedarfsermittlung – Aufbau einer kommunalen Infrastruktur und unabhängiger Beratungen

Wir wollen weg vom alten Begutachtungsverfahren des SGB XI, das die gängigen Feststellungsverfahren von sogenannter Pflegebedürftigkeit umfasst. Wir wollen ganz im Sinne einer wirksamen Nachfrageorientierung Instrumente entwickeln und Strukturen bereitstellen die zu einer ganzheitlichen Erhebung und Analyse des Hilfe und Pflegebedarfs bei Menschen mit Behinderung und Pflegebedarf führen. Auf diese Weise können für alle Betroffenen maßgeschneiderte individuelle Hilfeleistungen entwickelt werden. Hierfür wird ein entsprechendes Beratungsangebot, ein Pflegebedarfsermittlungsverfahren und ein Pflege-Management benötigt, mit Hilfe derer verbindlich der gesamte Hilfebedarf festgestellt werden und in Form eines Assessmentverfahrens begleitet, umgesetzt und gesteuert werden kann.

## **Aufbau einer kommunalen Infrastruktur**

Zusammen mit den Leistungsträgern geht es darum, in Baden-Württemberg eine flexible und auf den Bedarf orientierte personelle Infrastruktur aufzubauen, die sektorübergreifend angelegt ist. Diese umfasst den Aufbau eines Pflege-Managements sowie die Sicherung bzw. den Aufbau einer unabhängigen Beratungsinfrastruktur für die Bereiche Wohnen und Pflege.

Gleichzeitig dient ein gutes Pflege-Management auch der effizienteren und damit kostengünstigeren Hilfestellung. § 7 SGB XI eröffnet ausdrücklich die Möglichkeit, gemeinsam finanzierter Beratung zwischen Kassen und etwa kommunalen Trägern. Die Grünen fordern die Ausschöpfung der nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeiten der Kooperation zugunsten des Aufbaus von Pflege-Management Strukturen und fordern gleichzeitig im Rahmen einer Strukturreform der Pflegeversicherung eine stärkere Verschränkung von Begutachtungs- und Beratungsaufgaben mit der kommunalen Ebene.

## **Unabhängige Beratung**

Der Bedarf an qualitativ guter Beratung im Zusammenhang mit Hilfe- und Pflegebedürftigkeit steigt. Eine unabhängige Informations- und Beratungsarbeit für pflegebedürftige und von Pflegebedürftigkeit bedrohte Menschen sowie ihrer Angehörigen ist Voraussetzung, um einen Überblick über die örtlichen Angebote und auch die leistungsrechtlichen Rahmenbedingungen erhalten zu können. Das Ziel muss sein, durch entsprechende Hilfen, Unterstützungen, Pflegeangebote und geeignete bauliche Anpassungen die selbstständige Lebensführung zu fördern und wenn möglich zu sichern.

Wohnberatung leistet dabei nachweislich erfolgreiche Arbeit, in dem für viele ältere Menschen das gewünschte Verbleiben in den „eigenen vier Wänden“ ermöglicht, angemessene Hilfemaßnahmen gestaltet aber auch weitaus höhere Folgekosten vermieden werden können. Notwendig ist es deshalb das Netz an unabhängigen Wohn- und Pflegeberatungen in Baden-Württemberg weiterzuentwickeln und eine ausreichende und verlässliche Refinanzierung der Beratungsleistungen aufzubauen (u.a. entsprechend §7 SGB XI).

## **2. Neue Wohn- und Pflegeformen - neue Angebotstypen**

Erhaltung der Selbstständigkeit und Selbstbestimmung der Menschen müssen Grundlage für die Ausrichtung der Wohn- und Pflegeinfrastruktur sein. Die Rahmenbedingungen für einen Verbleib in der eigenen Häuslichkeit müssen weiter verbessert werden. Dies gilt für die professionelle Pflege wie auch für die Stärkung der Nachbarschaftssysteme, Netzwerke und Selbsthilfeorganisationen.

Neben der Unterstützung der häuslichen Pflege bedarf es eines breiten und differenzierten Angebotes an Pflegediensten- und -einrichtungen sowie Pflegearrangements professioneller und informeller Pflege. Wir brauchen ein Pflege- und Betreuungsmix, in dem das bürgerschaftliche Engagement als ein Element lebendiger Sozialstruktur einen festen Platz hat.

Die zentrale Orientierung in der Alten- und Pflegepolitik liegt dabei in der Gestaltung von Wohn-, Pflege- und Hilfeangeboten im normalen Wohngebiet statt in einem weiteren Ausbau der Sonderwohnformen.

In den letzten Jahren ist eine Vielfalt an neuen Wohn- und Pflegeformen für pflegebedürftige und behinderte Menschen entstanden, die eine entsprechende Neuausrichtung verfolgen, bspw. integriertes Wohnen, Mehrgenerationenwohnen, selbstorganisierte oder betreute Wohngemeinschaften, Hausgemeinschaften für Menschen mit Demenz, integrierte Pflegewohnungen im Wohnquartier oder Wohnen mit Versorgungssicherheit im normalen Wohnungsbau. Diese eröffnen auch einen wachsenden Markt für Dienstleister.

Ein Einrichtungs- und Dienstrecht muss aber auch Leistungen unterhalb der Schwelle der Pflegestufe I systematisch in den Blick nehmen. Manchmal sind es nur ein paar Handgriffe, die ältere oder hilfebedürftige Menschen nicht mehr alleine ausführen können, die aber einen möglichst langen Verbleib in der vertrauten Umgebung sichern könnten.

Im Zuge der Weiterentwicklung der Wohnformen sowie neuer Betreuungsangebote bedarf es neuer Vertragstypen, die zwischen Leistungsanbietern einzelner Angebote und den LeistungsabnehmerInnen geschlossen werden, so dass auch hier ein Schutz besteht, der ein selbstbestimmtes Leben garantiert. Diese veränderte Art der Wohn- und Pflegesituation bringt auch neue Formen finanzieller Beteiligung von Nutzern mit sich (z.B. bei Angeboten des Service-Wohnens). Ein Schutz vor Übervorteilung ähnlich wie im bisherigen § 14 HeimG, muss auch hier bestehen.

Um die Qualität zu überprüfen und zu sichern, müssen auch in diesem Bereich geeignete Formen der Beratung und Qualitätssicherung entwickelt werden. Ein einheitliches rechtliches Dach für Regelungen in allen Wohnformen bei dem die Besonderheiten und Anforderungen der Form und des Angebotes entsprechend berücksichtigt werden, wären ein Weg, den Status von NutzerInnen wie von Anbietern zu klären und damit Qualität sicherbar und überprüfbar zu halten. Allerdings darf sich dies nicht negativ auf die Struktur und freie und individuelle Gestaltung des ambulanten Wohnens basierend auf einem Mietvertrag auswirken.

### **3. VerbraucherInnenschutz stärken**

Grüner Verbraucherschutz setzt auf Transparenz, umfassende Beratungsangebote, Wahlmöglichkeiten und realistische Chancen, die Rechte durchzusetzen.

Information ist eine wesentliche Voraussetzung für sachgerechte Entscheidungen. Nur wenige Menschen setzen sich frühzeitig mit der Frage auseinander, wie sie im Alter leben wollen. Die Notwendigkeit eines stationären Heimaufenthalts ergibt sich häufig in Ermangelung alternativer Wohn- und Betreuungsformen und entsteht darüber hinaus in vielen Fällen meist kurzfristig. Wir brauchen Beratung, Begleitung und ein breites, differenziertes und flexibles Angebot für unterschiedliche Zielgruppen. Betroffene und Angehörige brauchen interessenunabhängige Information, Transparenz und Hilfe. Beratung soll bereits vor einem möglichen Pflegebedarf ansetzen. Durch vorsorgende Beratung, z.B. für Menschen, die sich zu Hause selbst versorgen, kann erkannt werden, welche Art einer Unterstützung notwendig ist. Hier müssen sogenannte „Bringstrukturen“ aufgebaut werden

Das bisherige Heimrecht hat hierzu lediglich den Heimvertrag geregelt und dabei nur in Teilaspekten wie bei der Heimaufsicht Verbraucherschutz Elemente aufgenommen. Durch die problematische Verschränkung in Sozialleistungsrecht hier und Zivilrecht dort ist der Verbraucherschutz in seinem eigentlichen Gehalt in den letzten Jahren geschwächt worden. Der Bundesgesetzgeber hat jetzt die Chance, ein umfassendes

Verbraucherschutzkonzept im Zivilrecht für den Bereich der Humandienstleistungen zu entwickeln. Auf Landesebene gilt es dementsprechend eine wirksame Infrastruktur auszubauen. Dazu gehören Wohnberatung sowie unabhängige Pflegeberatung.

Auch werden bislang die Kontrollaufgaben der Heimaufsichtsbehörden nicht systematisch für die Information der Öffentlichkeit, der Kommunalpolitik und der VerbraucherInnen genutzt. Unter Beachtung berechtigter Interessen von Einrichtungen und Diensten als Wirtschaftsunternehmen ist Transparenz herzustellen, die nicht nur den Wettbewerb fördert, sondern auch den Verbraucherschutz der NutzerInnen stärkt.

Verbraucherschutz ist nicht nur im Heimrecht sondern auch im Betreuten Wohnen und gegenüber Anbietern von haushaltsnahen Dienstleistungen geboten. Dafür braucht es u.a. auch unabhängige Beratungsstellen, eine kritische Öffentlichkeit und ein Beschwerdemanagement.

#### **4. Intelligente Qualitätssicherung**

Die Grünen haben sich immer für den Schutz der Rechte von Menschen mit Hilfe- und Unterstützungsbedarf eingesetzt. Wir sehen, dass Missstände in Heimen nicht abreißen. Zuverlässige Kontrollmechanismen sind von daher unverzichtbar. Auch in der Zukunft bedarf es ordnungsrechtlicher Eingriffs- und Sanktionsmöglichkeiten. Sie sind aber in ein intelligentes Qualitätssicherungs- und -entwicklungskonzept einzubauen, das zu Elementen der Selbstverpflichtung, des Qualitätsmanagements, der systematischen Implementierung von fachlichen Erkenntnissen, Verpflichtung zu Transparenz auch in Qualitätsfragen und auf die Nutzung einer kritischen und solidarischen Bürgerschaft für die Belange von behinderten Menschen und Menschen mit Pflegebedarf setzt.

Die Grünen halten an der Fachkraftquote von mindestens 50% in den klassischen stationären Einrichtungen- in einem multidisziplinären Verständnis solange fest, bis eine entsprechende berufsrechtliche Regelung für alle Bereiche der Pflege und Betreuung vorhanden ist. Diese Fachkräfte müssen nicht ausschließlich aus dem spezifischen Bereich der Kranken- und Altenpflege kommen, sondern sollten entsprechend den Bedarfen des jeweiligen Personenkreises auch andere Professionen mit spezifischen Kompetenzen für die fachlich qualifizierte Begleitung, Unterstützung und Versorgung der Menschen mit Pflege- und Hilfebedarf umschließen. Die konkrete Zusammensetzung richtet sich also nach dem individuellen Bedarf der hilfsbedürftigen Personen und der Konzeption der Einrichtung.

#### **5. "Bürokratieabbau" und Anpassung von Sicherungsbestimmungen an das Wohn- und Lebensbedürfnis im Heim**

Viele Träger aus der Altenhilfe beklagen, dass der zeitliche Aufwand für administrative Aufgaben in den vergangenen Jahren im ambulanten wie stationären Pflegebereich stetig zugenommen hat und dieses oft zulasten der direkten pflegerischen Versorgung. Allerdings steht diese - oft nachvollziehbare Kritik - auch im Widerspruch zu der Notwendigkeit, pflegerische und assistierende Leistungen

überprüfbar und transparent zu gestalten. Denn es werden gerade dort Qualitätsmaßstäbe und -kriterien benötigt, wo Menschen aufgrund ihrer körperlichen und geistigen Einbußen in Abhängigkeit von denen stehen, die sie pflegen. Auch aus diesem Grund ist eine Pflegedokumentation grundsätzlich sinnvoll und notwendig. Formale Regelungen können dazu beitragen, die Rechtssicherheit für Pflegebedürftige, Beschäftigte und Einrichtungen zu gewährleisten und eine Ergebnisqualität zu sichern. Deshalb gilt es Regelungen zu treffen, die beiden Anliegen gerecht werden können.

Bei der Neuordnung muss deshalb die Chance genutzt werden, sowohl überflüssigen Ballast abzuwerfen als auch sinnvolle qualitätssichernde und die Individualität der Hilfen und Dienste für die BewohnerInnen sichernde Regelungen zu treffen.

Konkreter Handlungsbedarf ergibt sich unter anderem bei Doppelstrukturen oder bezüglich der Disharmonien zwischen SGB XI und Heimgesetz. Angeklungen ist dieses Missverhältnis bereits bei der Prüfungsaufsicht durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK). Harmonisierungsbedarf besteht ebenfalls bei den Bauordnungen, dem Gesundheits-, Brand- und Arbeitsschutz. Diese Bereiche, die auch vor der Föderalismusreform in der Aufgabenzuständigkeit der Länder lagen, bedürfen nach wie vor einer Konkretisierung bzw. eines Abgleichs. Hier liegen viele der Ursachen für vergeudete Ressourcen, ineffiziente Arbeitsstrukturen, Mängel im Arbeitsablauf und Unzufriedenheit der Betroffenen und oftmals auch der Pflegekräfte. Viele dieser Regelungen stehen auch zu den Ansprüchen an das Wohnen und einer Normalisierung des Lebens in den Heimen im Widerspruch.