

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

- 1. zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Ilja Seifert, Karin Binder, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/1267 –**

Einsetzung einer Enquete-Kommission „Ethik, Recht und Finanzierung des Wohnens mit Assistenz (Heim-Enquête)“

- 2. zu dem Antrag der Abgeordneten Jörn Wunderlich, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/3696 –**

Heimbericht im Bundestag diskutieren – Missstände offenlegen und bekämpfen

A. Problem

In ihren Anträgen vom April bzw. November 2006 greift die Fraktion DIE LINKE Aspekte des Wohnens mit Assistenz- bzw. Pflegebedarf auf. Der Antrag auf Drucksache 16/1267 fordert zur umfassenden Untersuchung der Problematik die Einsetzung einer Enquete-Kommission, während der Antrag auf Drucksache 16/3696 die offizielle Zuleitung des Ersten Heimberichts der Bundesregierung an den Bundestag sowie eine Debatte zu den Inhalten des Berichts erreichen möchte.

Im Zuge der Föderalismusreform wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 das Heimrecht aus der „öffentlichen Fürsorge“ im Sinne des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 7 des Grundgesetzes herausgenommen. Seither fallen jene Regelungen des Heimgesetzes, die öffentlich-rechtlicher Natur sind, in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Soweit das Heimgesetz demgegenüber den Heimvertrag regelt, besteht nach wie vor eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Bislang hat noch kein Bundesland ein eigenes Heimgesetz erlassen.

B. Lösung

1. **Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/1267 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.**
2. **Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/3696 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

C. Alternativen

Annahme der genannten Anträge.

D. Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Antrag auf Drucksache 16/1267 abzulehnen,
2. den Antrag auf Drucksache 16/3696 abzulehnen.

Berlin, den 5. Juli 2007

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Kerstin Griese
Vorsitzende

Markus Grübel
Berichterstatter

Angelika Graf (Rosenheim)
Berichterstatterin

Ina Lenke
Berichterstatterin

Jörn Wunderlich
Berichterstatter

Britta Haßelmann
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Markus Grübel, Angelika Graf (Rosenheim), Ina Lenke, Jörn Wunderlich und Britta Haßelmann

I. Überweisung der Vorlagen

Der Antrag auf **Drucksache 16/1267** wurde in der 37. Sitzung des Deutschen Bundestages am 1. Juni 2006 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung und dem Rechtsausschuss, dem Ausschuss für Arbeit und Soziales, dem Ausschuss für Gesundheit, dem Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

Der Antrag auf **Drucksache 16/3696** wurde in der 79. Sitzung des Deutschen Bundestages am 1. Februar 2007 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung und dem Ausschuss für Gesundheit sowie dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

1. Antrag auf Drucksache 16/1267

In dem Antrag auf Drucksache 16/1267 fordert die Fraktion DIE LINKE. die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Ethik, Recht und Finanzierung des Wohnens mit Assistenz (Heim-Enquête)“. Zur Begründung wird ausgeführt, Wohnen und Leben mit Assistenz sei für viele Menschen eine alltägliche Realität. Heime, Anstalten und ähnliche Großwohneinrichtungen stellten sich jedoch im Bewusstsein der Bevölkerung als wenig attraktiv dar und stießen auch im praktischen Leben zunehmend an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. In dem Antrag vom 21. April 2006 heißt es weiter, da im Zusammenhang mit der Föderalismusreform von der Absicht die Rede sei, alle Heimgesetzgebungskompetenzen auf Länderebene zu verlagern, bestünden beträchtliche Befürchtungen, dass es dadurch zu großen Unterschieden in Qualitätsstandards, Ausstattungsmerkmalen und Zugangsmöglichkeiten zu assistiertem Wohnen komme. Der Bundestag solle deshalb eine Enquete-Kommission einrichten, um die ethischen, rechtlichen und finanziellen Fragen des assistierten Wohnens in all seinen unterschiedlichen Erscheinungsformen zu klären und Vorschläge für Entscheidungen zu unterbreiten.

2. Antrag auf Drucksache 16/3696

In dem Antrag auf **Drucksache 16/3696** beanstandet die Fraktion DIE LINKE. dass die Bundesregierung ihren im Oktober 2006 veröffentlichten Ersten Heimbericht nicht offiziell an den Deutschen Bundestag übermittelt hat. In dem Heimbericht sei erwähnt, auf diese offizielle Weiterleitung werde verzichtet, da nach der Föderalismusreform das Heimrecht nicht mehr in Bundeskompetenz liege. Das Heimgesetz gelte jedoch einschließlich der in § 22 genannten Berichtspflicht an die gesetzgebenden Organe so lange fort, bis die Länder eigene Heimgesetze beschlossen hätten. Dies sei bisher nicht der Fall.

Der Antrag führt weiter aus, der Heimbericht weise auf Qualitätsmängel in unterschiedlichen Bereichen des Heimge-

schehens sowie in verschiedenen Schweregraden hin. Repräsentative Daten dazu lägen jedoch nicht vor. Auch einer jährlichen Prüfung würden nicht alle Heime unterzogen, obwohl dies in § 15 des Heimgesetzes gesetzlich vorgeschrieben sei. Internationale Verbände kritisierten bereits die sehr unbefriedigenden Zustände in deutschen Pflegeheimen und große soziale Verbände dokumentierten immer wieder, dass sich die Situation in vielen Heimen nicht verbessert habe und Pflegebedürftige – häufig aus Personalmangel – menschenunwürdig behandelt würden.

Der Antrag fordert, den Bericht über die Situation der Heime und der Betreuung ihrer Bewohner entsprechend § 22 des Heimgesetzes dem Deutschen Bundestag offiziell zuzuleiten und hierüber eine ausführliche Debatte im Bundestag zu führen. Außerdem solle die Bundesregierung in absehbarer Zeit Maßnahmen zur Überwindung struktureller Mängel in Heimen vorlegen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

1. Antrag auf Drucksache 16/1267

Der **Rechtsausschuss**, der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** und der **Ausschuss für Gesundheit** haben jeweils in ihren Sitzungen am 4. Juli 2007 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat in seiner 30. Sitzung am 31. Januar 2007 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 14. Sitzung am 28. Juni 2006 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags empfohlen.

2. Antrag auf Drucksache 16/3696

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat in seiner 59. Sitzung am 4. Juli 2007 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 37. Sitzung am 12. Juni 2007 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnis im federführenden Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

1. Abstimmungsergebnis

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat die Vorlagen in seiner 38. Sitzung am 4. Juli 2007 abschließend beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/1267. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/3696.

2. Inhalt der Ausschussberatung

Die Fraktion **DIE LINKE.** führte aus, der Antrag auf Drucksache 16/1267 fordere die Einsetzung einer Enquete-Kommission, um ethische, rechtliche und auch finanzielle Fragen des assistierten Wohnens – stationär, teilstationär, ambulant – zu klären und Vorschläge für Entwicklung und Entscheidungen zu erarbeiten. Die Kommission solle alternative Konzepte offener Wohnformen besonders im Blick halten, die Auswirkungen der Föderalismusreform beachten und über ihre Arbeitsergebnisse berichten. Die Kritik am System der Heimunterbringung bestehe bereits seit langem und die Zufriedenheit der Heimbewohner nehme ab. Gleichzeitig werde der Wunsch, auch bei hohem Assistenzbedarf zu Hause zu bleiben – daheim statt ins Heim – immer lauter artikuliert. Es müsse in unserem Sozialstaat möglich sein, dies umzusetzen. Aufgrund der demografischen Entwicklung werde die Zahl der assistenzbedürftigen Personen deutlich steigen. Daher sei es sinnvoll, bereits jetzt eine solche Kommission einzusetzen, um entsprechende Konzepte zu entwickeln.

Zu dem Antrag auf Drucksache 16/3696 betonte die Fraktion DIE LINKE., nach § 22 des Heimgesetzes sei der Heimbericht dem Bundestag zuzuleiten. Dies habe die Bundesregierung bislang mit dem Argument abgetan, durch die Föderalismusreform sei die Zuständigkeit für das Heimrecht vom Bund auf die Länder übergegangen. Dies sei jedoch falsch, was die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 16/4847 nunmehr auch klargestellt habe. Dort werde deutlich ausgeführt, dass mit der Änderung des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 7 des Grundgesetzes die Zuständigkeit nicht vollständig übergegangen sei, sondern Teile des Heimrechts in der Kompetenz des Bundes verblieben. Weiter werde in dieser Antwort darauf hingewiesen, dass die Länder noch keine eigenen Heimgesetze vorgelegt hätten. Zwischen der Entscheidung, Teile der Kompetenz an die Länder abzugeben, und dem tatsächlichen Vorliegen von Landesgesetzen dürfe es jedoch keinen rechtsfreien Raum geben. Aus diesem Grunde sei auch der Heimbericht entsprechend den gesetzlichen Vorschriften dem Bundestag offiziell zuzuleiten, damit eine Diskussion über dessen Ergebnisse geführt werden könne. Auf Seite 2 des Heimberichts führe die Bundesregierung zusammenfassend aus, die Qualität der stationären Versorgung sei erheblich besser als es öffentliche Debatten vermuten ließen und gute Pflege werde in den Heimen grundsätzlich praktiziert. Auf Seite 13 heiße

es allerdings auch, dass repräsentative Daten zu Qualitätsmängeln bisher nicht vorlägen und nicht alle Heime jährlich überprüft würden. Auf Seite 214 werde schließlich ausgeführt, die Ergebnisse der turnusmäßigen Qualitätsprüfungen offenbarten nach wie vor erhebliche Mängel, wobei allerdings keine genaue Quantifizierung möglich sei.

Die Fraktion der **CDU/CSU** erklärte, die vorgelegten Anträge der Fraktion DIE LINKE. behandelten bedeutsame Themen und grundsätzlich berechnete Anliegen. Dennoch könne die Fraktion der CDU/CSU diesen Anträgen nicht zustimmen. Zunächst sei darauf hinzuweisen, dass die Föderalismusreform die Zuständigkeit für die wesentlichen Teile des Heimrechts auf die Länder übertragen habe. Beim Bund verbleibe lediglich das Heimvertragsrecht als Teil des bürgerlichen Rechts, und die Einsetzung einer auf diese Thematik beschränkten Enquete-Kommission sei nicht sinnvoll. In den Ländern werde derzeit sehr intensiv an Landesheimgesetzen gearbeitet. Außerdem habe der Runde Tisch Pflege bereits Handlungsfelder aufgezeigt und Handlungsempfehlungen gegeben. Es wäre jetzt an der Zeit, diese Empfehlungen umzusetzen und nicht in einer Enquete-Kommission das Thema erneut zu diskutieren. Schließlich habe sich die Koalition auf Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung geeinigt. Hier würden Teile der Anliegen bereits aufgegriffen und die Gesetzgebung werde vorbereitet.

Die Fraktion der **FDP** erläuterte zu dem Antrag auf Drucksache 16/1267, dass Struktur und Finanzierung der Leistungen für Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderungen der Überarbeitung bedürften. In der Pflege müsse die Transparenz über die Qualität der Leistungen erhöht werden. Eine Enquete sei jedoch der falsche Weg, um der Dringlichkeit des Handlungsbedarfes angemessen nachzukommen. Eine bis zum Ende der Legislaturperiode angesetzte Enquete-Kommission schiebe die drängenden Probleme auf die lange Bank. Entscheidungen könnten so lediglich in Form von Minimalkonsensen getroffen werden. Allenfalls wären Leistungsausweitungen bei ungelösten Finanzierungsverantwortungen bzw. Finanzierungsgrundlagen zu erwarten.

Zu dem Antrag auf Drucksache 16/3696 befürwortete die Fraktion der **FDP** grundsätzlich eine Debatte über die Situation in deutschen Heimen. Die öffentliche Meinung über Pflegeheime sei schockierend. Die Qualität der stationären Versorgung sei aber erheblich besser als es die öffentlich geführten Debatten und einzelne Berichte vermuten ließen. Gute Pflege und Betreuung sei möglich und werde in den Heimen grundsätzlich auch praktiziert. Die Fraktion der **FDP** hielt diese Aussagen des Antrags der Fraktion DIE LINKE. in ihrer Pauschalität für genauso wenig zielführend wie reißerische Presseberichte über Vernachlässigung. Vielmehr müsse die Realität nüchtern betrachtet werden, um dann die Konsequenzen daraus zu ziehen.

Die Fraktion der **SPD** schloss sich den Ausführungen des Vertreters der Fraktion der CDU/CSU an und wies zur Situation von betreuten Personen ergänzend darauf hin, dass im Jahr 2005 mit dem Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetz und mit der Verbesserung der Qualität in der Altenpflegeausbildung bereits wichtige Schritte getan worden seien. Angesichts der veränderten Rechtslage nach der Föderalismusreform sei es darüber hinaus nicht mehr sinnvoll, den Heimbericht noch im Deutschen Bundestag zu diskutieren. Zwar sei es richtig, dass das Bundesrecht fortgelte, solange

kein Bundesland ein eigenes Gesetz vorlege. Auch bedauerten es alle Fraktionen in diesem Fachausschuss, dass die Kompetenz für das Heimrecht auf die Länder übergegangen sei. Es mache jedoch keinen Sinn, den Heimbericht im Bundestag zu diskutieren, ohne die Möglichkeit zu besitzen, aus diesem Bericht Schlussfolgerungen zu ziehen. Hierdurch würden möglicherweise Erwartungen geweckt, die man nicht erfüllen könne. Weiterhin kritisierte die Fraktion der SPD, dass der Antrag auf Drucksache 16/3696 suggeriere, der Bundestag wolle das Thema nicht behandeln, weil der Heimbericht im Wesentlichen Missstände aufdecke. Dies sei jedoch nicht richtig. Der Heimbericht sei sehr viel differenzierter und das Thema Missstände sei nur ein untergeordnetes.

Die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erläuterte zu dem Antrag auf Drucksache 16/1267, grundsätzlich sei sie der Auffassung, dass die Bundesebene zum Thema Selbstbestimmung und Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben für pflegebedürftige Menschen und Menschen mit Behinderung noch einiges auf den Weg bringen müsse. Dem vorgelegten Antrag könne man allerdings nicht zustimmen, weil bereits ein ganzes Paket von Handlungsempfehlungen aus den Aufträgen der letzten Legislaturperiode vorliege. Es sei wünschenswert, jetzt an der Umsetzung dieser Handlungsempfehlungen zu arbeiten. Demgegenüber sei es nicht erforderlich, erneut eine Enquete-Kommission einzusetzen, die dann erst in einem längeren Prozess Ergebnisse entwickle.

Mit Blick auf den Antrag auf Drucksache 16/3696 beanstandete die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**, bislang habe sich die Bundesregierung geweigert, den Heimbericht an die Länder weiterzugeben. Auf der anderen Seite werde jedoch damit argumentiert, dass das Heimrecht an die Länder gegangen sei. De facto sei dies derzeit allerdings nicht der Fall, weil das Bundesrecht weiterhin gelte. Die Länder hätten zwar lange beraten, seien jedoch noch zu keinen Ergebnissen gelangt. Deshalb müsse entweder die Bundesregierung aufgrund ihrer fortbestehenden Kompetenz jetzt handeln und die Erkenntnisse des Heimberichtes umsetzen

oder sie müsse den Bericht wegen der auf die Länder übergebenen Kompetenz offiziell an diese weiterleiten. Es passiere jedoch weder das eine noch das andere. Deshalb teile die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** in diesem Punkt die Kritik des vorgelegten Antrags und auch den Ansatz, dieses Thema in die parlamentarische Debatte zu bringen. Problematisch sei allerdings, dass der Antrag sich ausschließlich auf die Missstände beziehe. Natürlich müsse die Problematik der Missstände in Heimen diskutiert werden. Der Heimbericht gehe jedoch auf viele verschiedene Facetten des Lebens in einem Heim ein und nicht nur auf die Missstände.

Der Vertreter der Bundesregierung berichtete, für heimrechtliche Regelungen der Länder sei eine Arbeitsgruppe aus sieben Sozialressorts der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein eingerichtet worden. Mit dem Vorliegen von Ergebnissen werde Ende Oktober gerechnet. Die Mitglieder dieses Fachausschusses seien über den Heimbericht informiert, da er jedem Ausschussmitglied zugegangen sei. Darüber hinaus habe das BMFSFJ den Bericht als Online-Publikation zur Verfügung gestellt und auch die Länder darüber informiert. Der Bericht sei mit den Ländern und den Wohlfahrtsverbänden abgestimmt. Tatsächlich gelange man zu einer schiefen Einschätzung, wenn man die in dem Bericht durchaus enthaltenen kritischen Anmerkungen für die gesamte Wirklichkeit halte. Ein Ergebnis der Analyse dieses Berichts sei, dass sich die Situation durchaus verbessert habe. Die allgemeine Aussage, Heimbewohner würden immer unzufriedener, sei nicht durch Fakten begründet, sondern lediglich eine Einschätzung. Wer sich mit der Situation der Heime tatsächlich auseinandersetze, werde spätestens dann zu einem differenzierten Urteil gelangen, weil in den Heimen Tag für Tag auch hervorragende Arbeit geleistet werde. Pauschale Aussagen über angeblich skandalöse Verhältnisse seien völlig unverantwortlich. Allerdings bestünden sicherlich Notwendigkeiten, die Situation weiter zu entwickeln. Daran werde bereits gearbeitet.

Berlin, den 5. Juli 2007

Markus Grübel
Berichterstatte

Angelika Graf (Rosenheim)
Berichterstatte

Ina Lenke
Berichterstatte

Jörn Wunderlich
Berichterstatte

Britta Haßelmann
Berichterstatte

