

10 Jahre Pflege-Charta

Gerhard Igl & Daniela Sulmann

Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie

ISSN 0948-6704
Volume 50
Number 4

Z Gerontol Geriat (2017) 50:287-293
DOI 10.1007/s00391-017-1246-y

Band 50 · Heft 4 · Juni 2017

Zeitschrift für
Gerontologie + Geriatrie
mit **European Journal of Geriatrics**

50 Jahre ZGG

Rechtliche Aspekte des Alterns

Plastisch-chirurgische Behandlungstechniken in der interdisziplinären Therapie des Dekubitalulcus

Polyneuropathie im Alter

Indexed in Current Contents, Medline, SSCI and SCOPUS

www.zgg.springer.de
www.springermedizin.de

Springer Medizin

Your article is protected by copyright and all rights are held exclusively by Springer Medizin Verlag GmbH. This e-offprint is for personal use only and shall not be self-archived in electronic repositories. If you wish to self-archive your article, please use the accepted manuscript version for posting on your own website. You may further deposit the accepted manuscript version in any repository, provided it is only made publicly available 12 months after official publication or later and provided acknowledgement is given to the original source of publication and a link is inserted to the published article on Springer's website. The link must be accompanied by the following text: "The final publication is available at link.springer.com".

Z Gerontol Geriat 2017 · 50:287–293
 DOI 10.1007/s00391-017-1246-y
 Eingegangen: 3. Februar 2017
 Überarbeitet: 13. April 2017
 Angenommen: 27. April 2017
 Online publiziert: 17. Mai 2017
 © Springer Medizin Verlag GmbH 2017



CrossMark

Vor 10 Jahren wurde die Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen – kurz Pflege-Charta – in Deutschland veröffentlicht. Die Pflege-Charta ist ein Rechkatalog für pflegebedürftige Menschen. Dieser war auf Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und Vertretern aus allen Bereichen der Pflege in einem komplexen Konsensprozess erstellt worden. Seither hat die Pflege-Charta in verschiedenen Bereichen der Pflege praktische Relevanz erlangt und ist in Gesetze eingegangen. Nach einer Dekade Pflege-Charta gilt es, Bilanz zu ziehen.

Rückblick

Ein Rückblick auf 10 Jahre Pflege-Charta ([Infobox 1](#)) muss den historischen rechtlichen Kontext wahrnehmen. Denn dieser hat die Entstehung der Charta geprägt. Dabei stehen die Entwicklungen in Bezug auf Rechte pflegebedürftiger Menschen in den Jahren vor der Entstehung der Charta im Fokus. Im Folgenden wird zwischen dem rechtlichen Umfeld und den Akteuren, die in diesem Umfeld tätig waren, unterschieden.

Entwicklung der Heimgesetzgebung

Um das rechtliche Umfeld zu beschreiben, muss weit in die bundesrepublikanische Sozialpolitikgeschichte zurückgeblickt werden. Erste Aussagen zu Rechten Pflegebedürftiger finden sich in folgenden Zitaten:

Gerhard Igl¹ · Daniela Sulmann²

¹ Hamburg, Deutschland

² Zentrum für Qualität in der Pflege, Berlin, Deutschland

10 Jahre Pflege-Charta

Zeit, Bilanz zu ziehen

Der Betrieb von Altenheimen, Altenwohnheimen und Pflegeheimen ist nach geltendem Recht nicht erlaubnispflichtig. Eine präventive Kontrolle ist nicht möglich. Die Insassen dieser Heime sind alte oder behinderte Menschen. Das leibliche, geistige und seelische Wohl der Heimbewohner muß von den Behörden geschützt werden. Das geltende Recht reicht nicht aus, einen umfassenden Schutz sicherzustellen.

Dieses Zitat stammt aus dem Gesetzesentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes über Altenheime, Altenwohnheime und Pflegeheime für Volljährige (Heimgesetz – HeimG)“ vom 14. Februar 1973 (Bundesrat, Drucksache 7/180; [3]).

Dieser Satz steht dann entsprechend in § 2 HeimG (vom 07. August 1974, BGBl. I S. 1873):

Zweck dieses Gesetzes ist es sicherzustellen, daß in den Einrichtungen der in § 1 genannten Art das leibliche, geistige und seelische Wohl der Bewohner gewährleistet ist und daß zwischen dem Entgelt und der Leistung der Einrichtung kein auffälliges Mißverhältnis besteht.

In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt (Bundesrat, Drucksache 7/180, S. 7):

Der zu schützende Personenkreis umfaßt zudem vielfach in ihrer geistigen und körperlichen Beweglichkeit eingeschränkte und hilflose alte Menschen. Ihre Fähigkeit, sich bei auftretenden Mißständen selbst zu helfen, ist oft erheblich beeinträchtigt oder gar aufgehoben. Die Behörden müssen daher die Möglichkeit haben, das leibliche, geistige und seelische Wohl der Bewohner von Altenheimen, Altenwohnheimen, Pflegeheimen und ähnlichen Einrichtungen

gen nachhaltig zu schützen. Das kann nur durch eine weitreichende und durchgreifende Heimaufsicht erreicht werden (...)

In diesen ersten gesetzgeberischen Äußerungen zur Situation von in Heimen untergebrachten – so hieß es damals – alten, behinderten und pflegebedürftigen Menschen ist von Rechten nicht die Rede, sondern vom Schutz des leiblichen, geistigen und seelischen Wohls der Bewohner. Immerhin: Von Bewohnern wird gesprochen, nicht von Insassen, wie es damals auch noch oft zu hören war.

Der Gesetzeszweck des HeimG wurde dann 1990 (BGBl. I S. 758) um die Selbstständigkeit und Selbstbestimmung und 2001 (BGBl. I S. 2960) um die Würde der Bewohner erweitert (§ 2 Abs. 1 HeimG):

Zweck des Gesetzes ist es,

- 1. die Würde sowie die Interessen und Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen vor Beeinträchtigungen zu schützen,*
- 2. die Selbstständigkeit, die Selbstbestimmung und die Selbstverantwortung der Bewohnerinnen und Bewohner zu wahren und zu fördern,*
- 3. die Einhaltung der dem Träger des Heims (Träger) gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten zu sichern,*
- 4. die Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner zu sichern,*
- 5. eine dem allgemein anerkannten Stand der fachlichen Erkenntnisse entsprechende Qualität des Wohnens und der Betreuung zu sichern,*
- 6. die Beratung in Heimangelegenheiten zu fördern (...)*

Zwischen 1974, der Zeit der Verabschiedung des HeimG, und den Jahren 1990 ff.

Infobox 1 Artikel der Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen^a*Artikel 1: Selbstbestimmung und Hilfe zur Selbsthilfe*

Jeder hilfe- und pflegebedürftige Mensch hat das Recht auf Hilfe zur Selbsthilfe und auf Unterstützung, um ein möglichst selbstbestimmtes und selbstständiges Leben führen zu können.

Artikel 2: Körperliche und Seelische Unversehrtheit, Freiheit und Sicherheit

Jeder hilfe- und pflegebedürftige Mensch hat das Recht, vor Gefahren für Leib und Seele geschützt zu werden.

Artikel 3: Privatheit

Jeder hilfe- und pflegebedürftige Mensch hat das Recht auf Wahrung und Schutz seiner Privat- und Intimsphäre.

Artikel 4: Pflege, Betreuung und Behandlung

Jeder hilfe- und pflegebedürftige Mensch hat das Recht auf eine an seinem persönlichen Bedarf ausgerichtete, gesundheitsfördernde und qualifizierte Pflege, Betreuung und Behandlung.

Artikel 5: Information, Beratung und Aufklärung

Jeder hilfe- und pflegebedürftige Mensch hat das Recht, auf umfassende Informationen über Möglichkeiten und Angebote der Beratung, der Hilfe und Pflege sowie der Behandlung.

Artikel 6: Kommunikation, Wertschätzung und Teilhabe an der Gesellschaft

Jeder hilfe- und pflegebedürftige Mensch hat das Recht auf Wertschätzung, Austausch mit anderen Menschen und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Artikel 7: Religion, Kultur und Weltanschauung

Jeder hilfe- und pflegebedürftige Mensch hat das Recht, seiner Kultur und Weltanschauung entsprechend zu leben und seine Religion auszuüben.

Artikel 8: Palliative Begleitung, Sterben und Tod

Jeder hilfe- und pflegebedürftige Mensch hat das Recht, in Würde zu sterben.

^aDie Charta enthält eine Präambel und einen ausführlichen Erläuterungsteil: <https://www.pflege-charta.de>.

sind die Rechte Pflegebedürftiger deutlich gestärkt worden [17]. Dies schlug sich u. a. im 1990 und 2002 definierten Gesetzeszweck des HeimG nieder. Die hier erstmals auf eindeutige Bewohnerrechte bezogene Perspektive der Vorschriften findet sich später auch in der Pflege-Charta wieder.

Das HeimG gibt es heute nicht mehr. Es ist durch die Nachfolgegesetze der

Länder im Zuge der Föderalismusreform I abgelöst worden.

Einfluss einzelner Akteure

Sieht man sich die Entwicklung etwas näher an, so waren es nicht die traditionellen Akteure der sozialpolitischen Szene, etwa der Wohlfahrtsverbände und ihrer Vereinigungen bis hin zum Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, die hier maßgeblich für die Stärkung der Rechte Pflegebedürftiger in Aktion getreten wären. Vielmehr war es zum einen eine kleine, aber sehr tat- und einflusskräftige Verbraucherszene, repräsentiert durch die Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen (BIVA) e. V., damals vertreten durch Frau Rechtsanwältin *Katrin Markus*. Die BIVA verfügte früh über gute Kontakte in die zuständigen Bundesministerien und konnte auf die Weiterentwicklung des HeimG und die Verordnungen dazu einwirken.

Zum anderen setzte sich ein kleiner Teil der ohnehin schon kleinen sozialrechtswissenschaftlichen Szene ein. Zu nennen sind 3 Sozialrechtler, die sich dem rechtlichen Schutz von Heimbewohnern verschrieben hatten:

Prof. Dr. Hans F. Zacher, der erste Vorsitzende der Sozialgesetzbuchkommission war durch ein persönliches Erlebnis von den Zuständen in Pflegeheimen schockiert worden.¹ Er hat bei seinen Besuchen erleben müssen, wie mit Heimbewohnern umgegangen wird, wie etwa die Bewohnerpost ungefragt geöffnet und kontrolliert wurde. *Zacher* war früh von dem Anliegen geprägt, Menschen in solchen Situationen zur Achtung ihrer Grundrechte zu verhelfen. Als späterer Leiter des Max-Planck-Institutes für internationales und ausländisches Sozialrecht hatte er dann ab Mitte der 1970er-Jahre die Möglichkeit, die Themen der sozialen Pflege- und Betreuungsverhältnisse und der sozialen Sicherung bei Pflegebedürftigkeit [12] aufzugreifen und auch rechtsvergleichend er-

örtern zu lassen [21]. Am Rande soll hier nur erwähnt werden, dass es auch *Zacher* war, der schon früh einem breiten Verständnis des Behindertenrechts den Weg bereitet hat [27].

Zacher war damals auch Vorsitzender der Sozialrechtlichen Abteilung des Deutschen Juristentages. In dieser Eigenschaft hat er gegen viele Widerstände durchgesetzt, dass sich der 52. Deutsche Juristentag (Wiesbaden 1978) mit dem Thema der gesetzlichen Regelung sozialer Pflege- und Betreuungsverhältnisse befasst hat. Bei diesem Juristentag konnten 2 weitere Personen Einfluss auf die weitere Entwicklung des Schutzes pflegebedürftiger Menschen nehmen:

Prof. Dr. Peter Krause war Gutachter der Sozialrechtlichen Abteilung des Deutschen Juristentages. In diesem Gutachten findet man zum ersten Mal in der juristischen Literatur der Bundesrepublik umfassende und grundlegende Aussagen zur Grundrechtsgefährdung im Bereich sozialer Pflege und Betreuung [23]. Die zugrunde liegende Analyse und die Schlussfolgerungen sind in weiten Teilen bis heute gültig.

Prof. Dr. Otto Ernst Krasney, damals Vizepräsident des Bundessozialgerichts, hat beim Juristentag 1978 zur Einführung einer Sozialversicherung für pflegebedürftige Menschen referiert und ist in diesem Kontext immer wieder auf die prekäre rechtliche Stellung pflegebedürftiger Menschen insgesamt zurückgekommen [24].

Festzuhalten ist, dass die Debatten um die Gutachten und Referate in der Sozialrechtlichen Abteilung des 52. Deutschen Juristentages zur „besseren Rechtsausstattung von pflegebedürftigen Menschen in sozialen Pflege- und Betreuungsverhältnissen“ von einem Gegenüber der Wohlfahrts- und Einrichtungsszene und einigen wenigen menschenrechtlich orientierten Juristen bestimmt war [24]. Vertreter der Wohlfahrtsverbände sahen in einer besseren Rechtsausstattung der Menschen in Einrichtungen eher ein Hindernis für die freie Gestaltung des Heimwesens. Immerhin waren die Beschlüsse der Sozialrechtlichen Abteilung ganz überwiegend „pro Heimbewohner“ [24]. Allerdings

¹ Diese und die folgenden Schilderungen beruhen auf persönlichen Gesprächen des Mitautoren Gerhard Igl mit Prof. Dr. Hans F. Zacher.

Zusammenfassung · Abstract

fehlte es an politischen Reaktionen auf die Beschlüsse des Juristentages [28].

Auf der Ebene zweier Bundesministerien waren es wieder einzelne Personen, die das Anliegen der besseren Rechtsausstattung in Heimen vorangetrieben haben. Dem Bundesjustizministerium ging es im Rahmen der Überarbeitung des Schuldrechts um eine bessere Ausgestaltung des Heimvertrages [26]. Aus einer frühen informellen Beratung der für das Heimgesetz zuständigen Person im entsprechenden Bundesministerium hat sich später eine Zusammenarbeit in einem Kommentar zum Heimgesetz ergeben [3]. Es wurde sogar die Vorstellung gehegt, mit einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft dem Schutz von Heimwohnern Rechnung zu tragen [8].

Es ist also zu sehen, dass pflegebedürftige Menschen damals keine breite politische Lobby hatten. Es waren wenige engagierte Personen, die wiederum auf einige engagierte Ministerialbeamte trafen. Und es gab Personen in den damals sogenannten Altenwohnheimen, die die Kraft hatten, durch Klagen gegen Einrichtungsträger zur Ausbildung und zur Stärkung ihrer Verbraucherrechte beizutragen.

Dieses Engagement war auch für die Erstellung einer Pflege-Charta zu verzeichnen, wobei Bedienstete im damaligen Bundesseniorenministerium und im Bundesgesundheitsministerium dieses Anliegen vorangetrieben haben.

Einfluss der Pflegeversicherung

Einen anderen mindestens ebenso wichtigen Einfluss wie die Heimgesetzgebung hatte die Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1994 [14]. Die Pflegeversicherung und ihr Qualitätsanliegen haben erheblich zu einer Verbesserung des Schutzes pflegebedürftiger Menschen beigetragen [18]. Vor Einführung der Pflegeversicherung hat keine Pflegequalitätsdiskussion, sondern allenfalls eine Pflegekandaldiskussion stattgefunden [10]. Sicher waren die Anfänge der Qualitätssicherung in der Pflege schwierig [9]. Selbst heute ist der Zustand noch nicht voll befriedigend – s. etwa die Pflegenotendiskussion [7, 15, 19, 22]. Mittlerweile reicht die Quali-

Z Gerontol Geriat 2017 · 50:287–293 DOI 10.1007/s00391-017-1246-y
© Springer Medizin Verlag GmbH 2017

G. Igl · D. Sulmann

10 Jahre Pflege-Charta. Zeit, Bilanz zu ziehen

Zusammenfassung

Vor 10 Jahren wurde die Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen – kurz Pflege-Charta – in Deutschland veröffentlicht. Die Pflege-Charta ist ein Rechtekatalog für pflegebedürftige Menschen. Dieser war auf Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und Vertretern aus allen Bereichen der Pflege in einem komplexen Konsensprozess erstellt worden. Seither hat die Pflege-Charta in verschiedenen Bereichen der Pflege praktische Relevanz

erlangt und ist in Gesetze eingegangen. In diesem Beitrag wird nach einem Rückblick auf das sozial- und rechtspolitische Umfeld auf die Verbreitung und Wirkungen der Charta eingegangen. Zudem werden die weiteren Umsetzungserfordernisse und die Revision der Charta diskutiert.

Schlüsselwörter

Pflegebedürftigkeit · Langzeitpflege · Patientenrechte · Versorgungsqualität · Menschenrechte

10-year anniversary of the Long-term Care Charter. Time to take stock

Abstract

Ten years ago, the Charter for People in Need of Long-term Care was published in Germany. The Charter contains a series of basic rights for people in need of long-term care. At the initiative of the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ), this was developed in a complex consensus process together with the Federal Ministry of Health (BMG) and representatives from all areas of care. Since then, the Charter has gained practical relevance in various

areas of care and has entered into legislation. The article looks at the dissemination and impact of the Charter following a review of the social and legal environment. Further implementation requirements and the revision of the charter are discussed.

Keywords

Need for care · Long-term care · Patient rights · Quality of healthcare · Human rights

tätsdiskussion von der Umsetzung von Expertenstandards (§ 113a SGB XI) bis zu indikatorengestützten Verfahren zur vergleichenden Messung und zur Darstellung von Ergebnisqualität im stationären Bereich (§ 113 Abs. 1a Satz 1 SGB XI) sowie zur Entwicklung von Instrumenten für die Ermittlung und Bewertung von Lebensqualität (§ 113b Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 SGB XI). Insgesamt haben die fachliche und die rechtliche Entwicklung der Qualitätssicherung in der Pflege einen hohen Standard erreicht [2, 16, 20]. Das alles kann aber den Blick nicht auf die gesamte Breite des Qualitätsanliegens verstellen: Qualität in der Pflege hat sehr viel mit Menschenwürde und Gesundheitsschutz zu tun, auch wenn der Begriff Qualitätssicherung

demgegenüber sehr technisch klingen mag.²

Erarbeitung der Pflege-Charta am Runden Tisch Pflege

Im Herbst 2003 wurde vom Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) der Runde Tisch Pflege einberufen. Hierauf nahmen Vertreter aus Verbänden der Leistungserbringer und -träger, aus Ländern und Kommunen, aus Verbraucher- und Selbsthilfeorganisationen, Berufs-

² In „Abschlussbericht. Entwicklung eines wissenschaftlich basierten Qualitätsverständnisses für die Pflege- und Lebensqualität“ wird an mehreren Stellen auf die Pflege-Charta verwiesen [11].

verbänden sowie aus Praxis und Wissenschaft teil. Ziel war es, die Lebenssituation hilfe- und pflegebedürftiger Menschen im Rahmen der rechtlichen Gegebenheiten der Pflegeversicherung und des Heimgesetzes in Deutschland zu verbessern. Bis zum Herbst 2005 wurden Empfehlungen entwickelt. Eine der 4 Arbeitsgruppen entwickelte die „Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen“, um damit einen Qualitätsmaßstab in der Pflege zu setzen und die Position hilfe- und pflegebedürftiger Menschen zu stärken [13].

In der Arbeitsgruppe Charta waren 20 Experten aus der Pflege, der Gerontopsychiatrie, der Ethik, dem Recht und aus Verbraucherorganisationen vertreten. Zusätzlich nahmen Vertreter vom BMFSFJ und BMG als Gäste teil. Die Geschäftsstelle des Runden Tisches Pflege war am Deutschen Zentrum für Altersfragen (DZA) angesiedelt. Die Entwicklung der Charta erfolgte schrittweise auf der Basis einer Synopse zu internationalen und nationalen Rechtskatalogen, entsprechend den Diskussionsergebnissen der Arbeitsgruppe und den Rückmeldungen aus der Fachöffentlichkeit. Ein besonderer Wert der 2005 fertiggestellten Pflege-Charta liegt darin, dass die unterschiedlicher Perspektiven der Akteure auf die Ausgestaltung von Rechten pflegebedürftiger Menschen konsentiert werden konnten. Insbesondere vonseiten der Leistungsanbieter wurde kritisch eingebracht, die Verantwortung für die Rechte der Charta würde zu einseitig bei den Leistungsanbietern liegen, und mit der Charta würden zu weitgehende Rechte, die unter den gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht umgesetzt werden könnten, festgelegt werden. Die Inhalte einer Charta dann an der Menschenwürde und an Menschenrechten zu orientieren, war mühsamer, als es der Text heute ahnen lässt. Im Herbst 2006 wurde die Pflege-Charta als Broschüre vom BMFSFJ und BMG veröffentlicht.

Zum Menschenrechtsansatz der Pflege-Charta

In der Präambel der Charta ist der Menschenrechtsansatz der Charta festgeschrieben. In der Fußnote zur Präambel

wird auf die entsprechenden international- und europarechtlichen Verbürgungen sowie auf einige allgemeine Verbürgungen im deutschen Sozialgesetzbuch verwiesen.

Die Charta nimmt in allen 8 Artikeln auf hilfe- und pflegebedürftige Menschen Bezug. Diesen speziellen Bezug könnte man, so möchte man meinen, wegfällen lassen, denn das Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit, Freiheit und Sicherheit (Art. 2), auf Privatheit (Art. 3), auf Teilhabe in der Gesellschaft (Art. 6), auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit (Art. 7) sowie auf würdiges Sterben (Art. 8) steht allen Menschen zu. Aber auch diese allen Menschen zustehenden Menschenrechte müssen in Anbetracht der besonderen Situationen der Hilfe- und Pflegebedürftigkeit besonders ausgebracht werden. Das spiegelt sich in den Erläuterungen der Charta zu diesen Rechten.

Erst dort, wo der Hilfe- und Pflegebedarf eines Menschen zu besonderen Einschränkungen und Beeinträchtigungen führen kann, bedarf es auch der Formulierung besonderer Rechte, so zur Aufrechterhaltung der Selbstbestimmung und Selbstständigkeit (Art. 1), zu Pflege, Betreuung und Behandlung (Art. 4), zu Information, Beratung und Aufklärung über die Hilfen (Art. 5) sowie zu Kommunikation, Wertschätzung und Teilhabe (Art. 6). Diese letztgenannten Rechte wären dann die instrumentellen Rechte, die der Erreichung und Umsetzung der besonderen Schutzziele dienen und die den Menschenrechten zur Geltung verhelfen.

Über die instrumentellen Rechte hinaus sind es auch Bedingungen struktureller Art, die Voraussetzung für die wirksame Realisierung der Menschenrechte schaffen [25, S. 39]. Die jüngeren Reformen des Pflegeversicherungsrechts haben gezeigt, wie wichtig diese instrumentellen Rechte für die Erreichung solcher Ziele sind – das gilt v. a. für die Pflegeberatung und die Qualitätssicherung.

Verbreitung, Umsetzung und Wirkung der Pflege-Charta

Mit der Erstellung der Pflege-Charta ging am Runden Tisch Pflege die Diskussion einher, ob und in welcher Weise die Charta künftig in der pflegerischen Versorgung Relevanz haben würde. Nach Abschluss des Runden Tisches Pflege im Herbst 2005 war dies nicht abzusehen. Festzustellen ist, dass in den letzten 10 Jahren eine ganze Reihe von Maßnahmen zu Verbreitung und Umsetzung der Charta zu verzeichnen ist.

Verbreitung und Umsetzung

Die Initiative zu Verbreitung und Umsetzung der Pflege-Charta geht seit 2005 maßgeblich vom BMFSFJ aus: So wurden bisher Hunderttausende Charta-Broschüren verbreitet, eine Informationsplattform <https://www.pflege-charta.de> geschaffen sowie die Leitstelle Altenpflege (2007–2009) und anschließend die Servicestelle Pflege-Charta (2009–2012) im DZA eingerichtet. In diesem Rahmen wurden u. a. Praxisprojekte zur Umsetzung der Pflege-Charta durchgeführt. Mit Vertretern von Pflegeeinrichtungen und -diensten wurde jeweils ein Leitfaden zur Selbstbewertung basierend auf der Pflege-Charta erarbeitet und schließlich angewendet. Die Ergebnisse geben u. a. Impulse, wie die Perspektive pflegebedürftiger Menschen in Einrichtungen besser berücksichtigt werden kann. Beispielhaft ist die regelmäßige Anwendung der Methode „Schattentage“, bei der Mitarbeiter einige Stunden als stille Beobachter an der Seite eines pflegebedürftigen das Geschehen möglichst aus dessen Perspektive wahrnehmen [29]. Zudem wurden Arbeitsmaterialien für die Pflegepraxis entwickelt und Veranstaltungen durchgeführt.

Praxisberichte, Selbstverpflichtungserklärungen und Artikel in Fachzeitschriften geben Hinweise darauf, dass Einrichtungen und Dienste die Pflege-Charta im Rahmen des internen Qualitätsmanagements nutzen und dadurch die Qualität der Pflege in Bezug auf Bewohnerorientierung verbessern können. Beispiele sind Selbstbewertungen, Qualitätszirkel und Leitbildentwicklung

[25]. In diesem Jahr wurde eine Studie zur Wirkung der Charta in der Pflegepraxis vorgelegt [5]. Trotz ihrer regional begrenzten Erhebungen zeigt sie, dass die Charta eine wichtige Orientierung für eine menschenwürdige Pflegepraxis darstellen kann.

Im externen Qualitätsmanagement und für die Qualitätsbewertung wird die Pflege-Charta z. B. als Grundlage genutzt. Medizinische Dienste (z. B. MDK Baden-Württemberg) und Aufsichtsbehörden der Länder (z. B. Hessische Aufsicht über Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen) beziehen die Pflege-Charta in die Prüfungs- und Beratungsprozesse mit ein.

In der wissenschaftsbezogenen Diskussion um die Entwicklung von Indikatoren für die Beurteilung von Ergebnisqualität stellt die Pflege-Charta einen Bezugsrahmen dar.

Im Rahmen der Aus-, Fort- und Weiterbildung wird die Pflege-Charta eingesetzt. Die vom BMFSFJ herausgegebenen Arbeitsmaterialien zur Pflege-Char-

ta können kostenlos zur Nutzung von der Webseite geladen werden.

In der Beratung von Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen, z. B. durch Pflegekassen und private Pflegeberatung sowie Verbraucherzentralen wird die Pflege-Charta als Instrument zur Information über Rechte pflegebedürftiger Menschen eingesetzt.

Darüber hinaus wirkt die Pflege-Charta auf europäischer Ebene: So dient sie z. B. als Grundlage für eine europäische Charta für hilfe- und pflegebedürftige Menschen [6]. Der Entwurf lehnt sich in der Struktur und im Inhalt stark an die deutsche Pflege-Charta an.

Seit ein paar Jahren befasst sich auch die Menschenrechtsszene mit der Wirkung von international garantierten Rechten auf hilfe- und pflegebedürftige Menschen. Das vollzieht sich v. a. vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention und der Diskussion um eine internationale Konvention zu den Rechten Älterer. Auch hierbei wird

Bezug auf die Pflege-Charta genommen [1].

Bisherige Studienergebnisse des Zentrum für Qualität in der Pflege (ZQP) zeigen allerdings, dass der Wissensstand zur Pflege-Charta sowohl bei Bürgern als auch in der professionellen Pflegeverbesserungsbedürftig ist. Laut einer repräsentativen Studie des ZQP im Sommer 2016 kennen nur jeder 10. Bürger (11 %) und lediglich 58 % der Pflegeanbieter die Pflege-Charta. Dabei ist die ganz überwiegende Mehrheit von ihnen der Ansicht, dass die Pflege-Charta dabei hilft, die Rechte Pflegebedürftiger zu stärken, Rechte besser einfordern zu können und letztlich die Pflege zu verbessern.

Charta als Referenzinstrument

Mit der Föderalismusreform I (2006) wurde die Gesetzgebungskompetenz für das Heimrecht den Ländern übertragen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG; [4]). In verschiedenen Nachfolgesetzen der Länder zum (Bundes-)Heimgesetz wird di-

Hier steht eine Anzeige.

Beiträge zum Themenschwerpunkt

rekt oder indirekt auf die in der Charta formulierten Rechte Bezug genommen.³ Damit wird die Charta zwar nicht selbst zum Rechtstext, aber sie wird zum gesetzlich wahrgenommenen Referenztext.

Solche gesetzlichen Bezugnahmen auf Referenztexte sind im deutschen Recht zwar eher selten, aber nicht unüblich. Hier kann man auf das Aktiengesetz (AktG) Bezug nehmen. Dort gibt es in § 161 Abs. 1 Satz 1 AktG eine Entsprechung für den Umgang mit Referenztexten. Die Vorschrift lautet:

Vorstand und Aufsichtsrat der börsennotierten Gesellschaft erklären jährlich, dass den vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im amtlichen Teil des Bundesanzeigers bekannt gemachten Empfehlungen der „Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex“ entsprochen wurde und wird oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht.

Die Frage ist, ob und wie man in den Nachfolgesetzen zum HeimG Entsprechendes auch für die Pflege-Charta formulieren sollte.

Wirkung

Eine Bewertung der Wirkung der Pflege-Charta ist nur sehr begrenzt möglich, da bisher keine systematische Implementierung und Evaluierung der Wirkung der Charta erfolgte. Hinweise auf die Wirkung der Pflege-Charta geben die oben genannten gesetzlichen Bezüge, Einsatzfelder und Praxisprojekte. Weitere Hinweise können aus einer repräsentativen Befragung, die das ZQP mit Fördermitteln des BMFSFJ durchgeführt, gewonnen werden. Demnach wären weitere Maßnahmen erforderlich, um die Pflege-Charta zu implementieren: So gaben z. B. 23 % der Mitarbeiter von Pflegediensten und stationären Ein-

richtungen an, regelmäßig zu erleben, dass Rechte Pflegebedürftiger missachtet würden. Am meisten wurde hierbei genannt, dass über den Willen von Pflegebedürftigen hinweg gehandelt (58 %), notwendige Hilfe nicht (49 %) oder nicht rechtzeitig gegeben (46 %), Pflegebedürftige respektlos angesprochen oder beschämt (je 36 %) würden oder deren Privatsphäre missachtet (39 %) werde. Unter anderem könnte – so war knapp die Hälfte der Befragten der Ansicht – die weitere Verbreitung der Pflege-Charta dazu beigetragen, dass die Pflege besser wird, da noch mehr Pflegenden sich an den beschriebenen Rechten orientieren und die Rechte Pflegebedürftiger auf der Grundlage der Charta besser eingefordert werden könnten.⁴

Aktueller Stand und Ausblick

Zehn Jahre nach Veröffentlichung der Pflege-Charta ist es an der Zeit, neue Impulse für die Verbreitung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Pflege-Charta zu setzen. Dazu fördert das BMFSFJ bis Ende 2017 das Projekt „10 Jahre Pflege-Charta“, das vom ZQP durchgeführt wird. Elemente dieses Projekts sind a) Datenerhebungen zur Pflege-Charta, b) die Fachkonferenz „10 Jahre Pflege-Charta“ im November 2016 sowie c) ein Report zu Rechten in der Pflege bis Anfang 2018. Darüber hinaus wird derzeit im Auftrag des ZQP eine rechtliche Prüfung der Inhalte der Pflege-Charta vorgenommen, um festzustellen, ob eine Revision bzw. Aktualisierung der Charta aufgrund sozialrechtlicher Neuerungen erforderlich wäre. Diese Ergebnisse werden im Sommer 2017 vorgelegt; nachfolgend sind einige erste Hinweise angeführt:

- Die UN-Behindertenrechtskonvention muss daraufhin untersucht werden, in welchen Bereichen eine Übernahme von Rechten in die Pflege-Charta notwendig ist.
- Es ist zu diskutieren, ob das Thema Gewalt in der Pflege schon in der Formulierung des Art. 2 der Pflege-Charta, und nicht allein in der

Kommentierung, herausgehoben werden soll.

- Die geschlechtliche Orientierung wird im Zusammenhang mit der Privatheit (Art. 3) thematisiert. Es ist zweifelhaft, ob dies angesichts der jüngeren Diskussion zu diesem Thema noch ausreichend ist.
- Etwas zu kurz gekommen zu sein scheint die Thematik der kultursensiblen Pflege, so wie sie aktuell in Art. 7 behandelt wird.
- Schließlich ist zu diskutieren, ob die Themen Integration, Teilhabe und Diskriminierungsfreiheit nicht stärker akzentuiert werden sollten.
- Die Pflege-Charta ist v. a. auf den Schutz pflegebedürftiger Menschen, die in Einrichtungen leben, ausgerichtet. Die meisten pflegebedürftigen Menschen werden aber zu Hause, v. a. in der Familie, gepflegt. Daher wäre zu prüfen, ob die Charta künftig auch spezifische Anforderungen an den Schutz und die Stärkung dieser Menschen aufnehmen sollte.

Aufgrund der bisherigen Studienergebnisse des ZQP zum Wissensstand zur Pflege-Charta werden zur Verbreitung der Pflege-Charta Maßnahmen auf mehreren Ebenen vorgeschlagen:

- Neuauflage der Pflege-Charta durch das BMFSFJ und das BMG nach rechtlicher Prüfung,
- Großversand durch das BMFSFJ und das BMG an alle Einrichtungen und Dienste,
- Aktualisierung der Arbeitsmaterialien zur Pflege-Charta,
- zeitgemäße Neukonzeption der Webseite <https://www.pflege-charta.de>,
- Versendung der Pflege-Charta (oder einer Bestellkarte zur Pflege-Charta) mit jedem Bescheid über Pflegeleistungen durch Pflegekassen bzw. private Pflegeversicherungen,
- standardmäßige Aushändigung der Pflege-Charta im Rahmen der Pflegeberatung und bei Vertragsabschluss mit einem Pflegeanbieter,
- Institutionalisierung eines systematischen Monitoring-Verfahrens über die Verankerung der Pflege-Charta

³ Indirekt z. B. in § 1 Abs. 4 des Wohn- und Teilhabegesetzes Nordrhein-Westfalen; direkt z. B. in § 1 Abs. 3 des Landesgesetzes über Wohnformen und Teilhabe Rheinland-Pfalz, § 1 Abs. 2 des Wohn- und Teilhabegesetzes Sachsen-Anhalt, § 2 Abs. 5 des Selbstbestimmungsstärkungsgesetzes Schleswig-Holstein.

⁴ Die Veröffentlichung der Daten ist für einen ZQP-Report Anfang 2018 geplant.

in Deutschland, etwa beim BMFSFJ, dem BMG oder einem Projektträger.

Zweifellos bleibt in der Umsetzung und Weiterentwicklung der in der Pflege-Charta beschriebenen Rechte noch viel zu tun.

Es gilt, dafür Sorge zu tragen, dass die in der Charta zusammengefassten Rechte nicht nur „law in books“ bleiben, sondern gelebtes Recht werden. Dass es die Charta gibt, ist mittlerweile eine Selbstverständlichkeit. Dass die dort zusammengefassten Rechte in der Lebenswelt der hilfe- und pflegebedürftigen Menschen der Umsetzung auf verschiedenen Ebenen bedürfen, ist eine ständige Herausforderung.

Korrespondenzadresse

Prof. Dr. jur. G. Igl, Universitätsprofessor a.D.

Güntherstr. 51, 22087 Hamburg, Deutschland
gerhard.igl@t-online.de

Einhaltung ethischer Richtlinien

Interessenkonflikt. G. Igl und D. Sulmann geben an, dass kein Interessenkonflikt besteht.

Dieser Beitrag beinhaltet keine von den Autoren durchgeführten Studien an Menschen oder Tieren.

Literatur

- Aronson P, Mahler C (2016) Menschenrechte in der Pflegepraxis. Herausforderungen und Lösungsansätze in Pflegeheimen. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin
- Bieback K-J (2004) Qualitätssicherung der Pflege im Sozialrecht. C.F. Müller, Heidelberg
- Dahlem O, Giese D, Igl G (Hrsg) (2009) Heimrecht des Bundes und der Länder. Luchterhand, Köln
- Dinter K (2015) Die Entwicklung des Heimrechts auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer. Dr. Kovac, Hamburg
- Emmer De Albuquerque C (2016) Auf dem Weg zu menschenwürdiger Pflege in deutschen Pflegeeinrichtungen. Ansätze für eine lösungsorientierte Weiterentwicklung der Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen auf Grundlage einer durch das forsa-Institut durchgeführten Umfrage bei Heimleitung und Pflegekräften. Josef und Luise Kraft-Stiftung, München
- Bundesinteressenvertretung der Nutzerinnen und Nutzer von Wohn- und Betreuungsangeboten im Alter und bei Behinderung (BIVA e.V.) (2014) Europäische Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen. Bonn
- Evers K (2016) Qualitätsanforderungen in der Pflege und Rechtsschutz der Pflegedienstleister. Dr. Kovac, Hamburg
- Giese D (1997) Öffentlich-rechtliche Körperschaft „Heimbewohner“? Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE) 37., S 91–109
- Görres S, Roes M, Mittnacht B, Bieh I M, Klün S (2006) Strategien der Qualitätsentwicklung in Pflege und Betreuung. C.F. Müller, Heidelberg
- Hamdorf S (2009) Öffentliche und private Verantwortung für Qualität in der Pflege. LIT, Münster Hamburg London
- Hasseler M, Stemmer R, Macsenaere M, Arnold J, Weidekamp-Maicher M (2016) Abschlussbericht. Entwicklung eines wissenschaftlich basierten Qualitätsverständnisses für die Pflege- und Lebensqualität
- Igl G (1987) Pflegebedürftigkeit und Behinderung im Recht der sozialen Sicherheit. Nomos, Baden-Baden
- Igl G (2005) Brauchen wir eine Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Personen? Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE) 58., S 69–80
- Igl G (2008) Sicherung im Pflegefall – Rechtsentwicklung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg) Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. 1974–1982. Bundesrepublik Deutschland. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten, Bd. 6. Nomos, Baden-Baden, S 557–566
- Igl G (2011) Intransparenter Wirrwarr bei den Transparenzberichten? Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE) 73., S 47–63
- Igl G (2012) Kriterien und Strukturen der Qualitätssicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung: Gesetzliche Vorgaben und Ausgestaltung. Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes e. V. (SDSRV) 61., S 81–115
- Klie T (1988) Heimaufsicht: Praxis – Probleme – Perspektiven; eine rechtstatsächliche Untersuchung zur Aufgabenwahrnehmung der Heimaufsicht nach dem Heimgesetz. Vincentz, Hannover
- Klie T (Hrsg) (1996) Pflegeversicherung und Qualitätssicherung in der Pflege, 2. Aufl. Bibliomed, Melsungen.
- Klie T, Theda I (2014) Pflegenoten weiterhin auf dem verfassungsrechtlichen und fachlichen Prüfstand. Pflegerecht (pflr) 1:3–11 (2:71–80)
- Moers M, Schiemann D, Büscher A (2014) Qualitätsentwicklung in der Pflege – Versuch einer Standortbestimmung. In: Schiemann D, Moers M, Büscher A (Hrsg) Qualitätsentwicklung in der Pflege. Konzepte, Methoden, Instrumente. Kohlhammer, Stuttgart, S 11–19
- Ruland F (2015) Hans F. Zacher (1928–2015). Neue Z Sozialr 7:241–244
- Schütze B (2012) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Pflegequalitätsberichterstattung nach § 115 Abs. 1a SGB XI. Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes e. V. (SDSRV) 61., S 175–187
- Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg) (1978) Verhandlungen des 52. Deutschen Juristentages. Wiesbaden 1978. Sozialrechtliche Abteilung: Empfiehlt es sich, soziale Pflege- und Betreuungsverhältnisse gesetzlich zu regeln? Bd. I. C.H.Beck, München (Gutachten. E 1 bis E 125)
- Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg) (1978) Verhandlungen des 52. Deutschen Juristentages. Wiesbaden 1978. Sozialrechtliche Abteilung: Empfiehlt es sich, soziale Pflege- und Betreuungsverhältnisse gesetzlich zu regeln? Bd. II. C.H.Beck, München (Sitzungsberichte. N 5 bis O)
- Sulmann D (2011) Ziele, Umsetzung und Wirkung der Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen. Z Gerontol Geriatr 44:39–47
- Wolf A (1978) Weiterentwicklung und Überarbeitung des Schuldrechts. Z Rechtspolit 11:249–254
- Zacher HF (1993) Der Behinderte als Aufgabe der Rechtsordnung. In: Baron von Maydell B, Eichenhofer E (Hrsg) Abhandlungen zum Sozialrecht. C.F. Müller, Heidelberg, S 543–554
- Zacher HF (2001) Der soziale Rechtsstaat in der Verantwortung für Menschen mit Behinderung. In: Igl G, Welti F (Hrsg) Die Verantwortung des sozialen Rechtsstaats für Personen mit Behinderung und für die Rehabilitation. Chmielorz, Wiesbaden, S 1–12
- Zentrum für Qualität in der Pflege (2016) Methode „Schattentage“ in der Pflege. ZQP-Praxisheft. ZQP, Berlin