

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Erfahrungsbericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der Mitwirkungsregelung des § 5 des Heimgesetzes

Inhalt

	Seite
A. Einleitung	2
I. Auftrag des Deutschen Bundestages	2
II. Stand der gesetzlichen Mitwirkungsregelung in Heimen	2
III. Materialien und Quellen des Berichtes	2
IV. Vorläufige Aussage des Berichtes	2
B. Grundsätze der gesetzlichen Mitwirkung in Heimen	2
I. § 5 Heimgesetz	2
II. Heimmitwirkungsverordnung	3
C. Erfahrungen über die Durchführung der gesetzlichen Mitwirkung	3
I. Bildung von Heimbeiräten	3
II. Tätigkeit der Heimbeiräte	4
D. Mitwirkung Behinderter	6
E. Folgerungen	7
F. Zusammenfassung	8

A. Einleitung

I. Auftrag des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag hat am 11. Juni 1974 in Zusammenhang mit der Verabschiedung des Heimgesetzes (Drucksache 7/180 — Bericht und Antrag des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit, Drucksache 7/2068) die Bundesregierung mit folgender EntschlieÙung aufgefordert, über die Erfahrungen mit der Mitwirkungsregelung des § 5 Heimgesetz zu berichten:

„Die Bundesregierung wird aufgefordert, drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes dem Bundestag einen Erfahrungsbericht über die Auswirkung der Mitwirkungsregelung des § 4 (§ 4 wurde in der 2. und 3. Lesung des Deutschen Bundestages § 5) vorzulegen, insbesondere darüber zu berichten, wie z. B. in Heimen für geistig Behinderte oder psychisch Kranke, wo nach bisherigen Erfahrungen Mitwirkungsmöglichkeiten nur sehr begrenzt möglich sind, die Mitwirkungsrechte geregelt wurden und ob Alternativregelungen, wie z. B. ein durch die Vertretungskörperschaft der zuständigen Behörde zu stellender Fürsprecher, notwendig erscheinen.“

II. Stand der gesetzlichen Mitwirkungsregelung in Heimen

Die Mitwirkungsregelung des § 5 Heimgesetz für den Heimbereich ist weitgehend Neuland, für das bei Beratung des Heimgesetzes ausreichende Erfahrungen und gesicherte Erkenntnisse in der Praxis noch nicht vorlagen. Der Gesetzgeber konnte daher keine umfassende gesetzliche Regelung treffen, sondern mußte sich weitgehend auf die Festlegung von Grundsätzen beschränken. Die detaillierte Normierung der Mitwirkungsrechte für Heimbewohner delegierte er im Wege der Verordnungsermächtigung auf den Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit.

Dieser hat am 19. Juli 1976 die Verordnung über die Mitwirkung der Bewohner von Altenheimen, Altenwohnheimen und Pflegeheimen für Volljährige in Angelegenheiten des Heimbetriebes (HeimmitwirkungsV — BGBl. I 1976 S. 1819 —) erlassen und den ihm in § 5 Abs. 2 Heimgesetz eingeräumten Ermächtigungsrahmen ausgeschöpft. § 5 Heimgesetz und die Bestimmungen dieser Verordnung bilden heute die gesetzliche Basis der Mitwirkung in Heimen. Ihr Inhalt, ihre Umsetzung und ihre Bewährung in der Praxis bestimmen auch Inhalt und Umfang dieses Erfahrungsberichtes.

III. Materialien und Quellen des Berichtes

Bei der Zusammenstellung des Berichtsmaterials wurde davon ausgegangen, möglichst Informationen aus verschiedensten Quellen zu erhalten. Daher wurde ein Fragebogen mit dem Ziel entwickelt, ein standardisiertes Instrument für die Materialerhe-

bung zu gewinnen. Um ein möglichst umfassendes und repräsentatives Bild der Mitwirkungspraxis in Heimen zu erlangen, wurde dieser Fragebogen an alle relevanten Institutionen, Verbände und Träger diesbezüglicher Einrichtungen mit der Bitte um Bearbeitung übersandt. Weiter wurden die für die Durchführung des Heimgesetzes zuständigen Länder, Städte und Landkreise um Stellungnahme gebeten. Daneben wurden Statistiken und Literatur, soweit sie zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichtes verfügbar waren, berücksichtigt. Außerdem wurden Gespräche mit Heimbeiräten und Heimleitern über den in Rede stehenden Fragenkomplex geführt.

IV. Vorläufige Aussagen des Berichtes

Die Bildung von Heimbeiräten war für viele Einrichtungen neu. Zwar bestanden in verschiedenen Heimen schon vor dem 31. Dezember 1976, dem Zeitpunkt, bis zu dem nach § 30 Abs. 1 der HeimmitwirkungsV erstmalig Heimbeiratswahlen durchgeführt werden mußten, Heimbeiräte. Hier handelte es sich jedoch um mehr oder weniger formalisierte Gremien, die den Heimbewohnern ohne eine entsprechende Gesetzesgrundlage in unterschiedlichem Maße Mitwirkungsmöglichkeiten eröffneten. Der vorliegende Bericht stützt sich daher auf Erfahrungen, die nach Inkrafttreten der Heimmitwirkungsverordnung bis Anfang 1978 gemacht werden konnten. Dieser etwa einjährige Erfahrungszeitraum ist jedoch für eine sichere Beurteilung zu kurz. Dem Bericht kommt daher schon aus diesem Grunde eine nur vorläufige Aussagefähigkeit zu. Gleichwohl lassen sich in eingeschränktem Maße erste Erkenntnisse gewinnen und deutliche Trends aufzeigen. Eine abschließende Stellungnahme wird erst nach einem längeren Erfahrungszeitraum, der sich über mehrere Amtsperioden der gewählten Heimbeiräte erstrecken müÙte, möglich sein.

B. Grundsätze der gesetzlichen Mitwirkung in Heimen

I. § 5 Heimgesetz

Der Gesetzgeber hat in § 5 Heimgesetz die Grundsätze einer Beteiligung von Heimbewohnern festgelegt. Es sind dies insbesondere:

- Bewohner in Altenheimen, Altenwohnheimen, Pflegeheimen oder gleichartigen Einrichtungen wirken in Angelegenheiten des inneren Heimbetriebes mit.
- Heimbewohner werden nicht direkt an der Meinungsbildung und an Entscheidungsprozessen der Einrichtung beteiligt. Vielmehr werden durch die Bildung von Heimbeiräten Gremien geschaffen, die die Interessen der einzelnen Bewohner gegenüber dem Träger und dem Leiter der einzelnen Einrichtung vertreten.
- Mitwirkung bedeutet anders als bei Mitbestimmung lediglich Beteiligung durch Information,

Gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 11. Juni 1974 — Drucksache 7/2068 — zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit vom 13. Dezember 1978.

Anhörung und Erörterung. Damit bleibt die Selbständigkeit und volle Verantwortung des Trägers in seinen Planungen und Entscheidungen unberührt. Die letzte Entscheidung liegt entsprechend § 2 Abs. 2 Heimgesetz bei den Trägern.

II. Heimmitwirkungsverordnung

Die Verordnung ist am 19. Juni 1976 erlassen und am 1. August 1976 in Kraft getreten. Sie wird von folgenden Grundprinzipien bestimmt:

- Die Mitwirkung der Heimbewohner darf nicht zu einer Konfrontation mit dem Träger der Einrichtung führen, soll nicht der Bestand der Einrichtung — vor allem im privaten Bereich — gefährdet werden. Daher wird die Verordnung von dem Bemühen getragen, in einem ausgewogenen Verhältnis die Wünsche der Träger nach Wahrung ihrer Selbständigkeit und organisatorischen Effizienz einerseits und dem Verlangen der Bewohner nach mehr Schutz ihrer Interessen im Heimbetrieb andererseits zu berücksichtigen. Dem Streben nach Kooperation zwischen Bewohnern, Leiter und Träger der Einrichtung kommt eine zentrale Bedeutung zu.
- Die Eröffnung von Mitwirkungsmöglichkeiten der Bewohner entbindet den Träger nicht von seinen Verpflichtungen aufgrund sonstiger gesetzlicher Regelungen oder der in jedem Einzelfall abzuschließenden Heimverträge. Die Verordnung schafft vielmehr zusätzliche Rechte für die Heimbewohner.
- Den Heimbewohnern soll in der Ausgestaltung ihrer Mitwirkung Eigeninitiative im gesetzessfreien Raum belassen werden. Daher wird nur so viel reglementiert, wie zur Erreichung des Gesetzeszieles unerlässlich ist. Die Verordnung läßt somit ergänzende Regelungen in Heimordnungen oder entsprechende Absprachen der Heimbewohner mit den Trägern der Einrichtungen zu. Dadurch kann zugleich den besonderen Gegebenheiten der Einrichtungen hinsichtlich Trägerschaft, Größe, Art, Ausstattung und Struktur der Bewohnerschaft Rechnung getragen werden.
- Der Katalog der in der Verordnung aufgeführten Mitwirkungsfälle ist nicht enumerativ. In einzelnen Einrichtungen sich ergebende Wünsche nach einer Erweiterung des Kataloges werden nicht ausgeschlossen.
- Die Bestimmungen über die Vorbereitung und Durchführung der Wahl entsprechen allgemeinen Wahlgrundsätzen.
- Die Heimmitwirkungsverordnung gilt für alle Bewohner der vom Heimgesetz erfaßten Einrichtungen. Die Mitwirkung Behinderteter, insbesondere geistig Behinderteter, wird nicht ausgeschlossen.

Wegen der Regelung des Heimgesetzes und der Heimmitwirkungsverordnung im einzelnen wird auf den Text dieser Bestimmungen verwiesen. Ebenso wird auf die amtliche Begründung zu den einzelnen Vorschriften ausdrücklich Bezug genommen (BR-Drucksache 350/76). Die darin aufgeführten Gesichtspunkte waren auch bestimmend bei der Praktizierung der Verordnung. Von ihrer nochmaligen detail-

lierten Wiedergabe wurde in der nachfolgenden Darstellung zur Vermeidung von Wiederholungen weitgehend abgesehen.

C. Erfahrungen über die Durchführung der gesetzlichen Mitwirkung

I. Bildung von Heimbeiräten

1. Die gesetzliche Durchsetzung der Mitwirkung von Heimbewohnern in inneren Angelegenheiten des Heimbetriebes erforderte zunächst einmal eine ausreichende Information aller Beteiligten über Zweck und Form der Wahl von Heimbeiräten und deren Aufgaben sowie über die sich für Träger, Leiter und Bewohner ergebenden Rechte und Pflichten. Grundlage und Ausgangspunkt dieses notwendigen Aufklärungs- und Unterrichtsprozesses waren die Texte des Heimgesetzes und der Heimmitwirkungsverordnung nebst deren Begründung sowie die Einführungserlasse der für die Durchführung des Heimgesetzes zuständigen Länder.

Den Trägern und Leitern der Einrichtungen wurden diese Unterlagen vornehmlich durch ihre Verbände im Wege von Rundschreiben und entsprechenden Darstellungen in verbandsinternen Zeitschriften zugänglich gemacht. Darüber hinaus wurden vielfach die Leiter von Einrichtungen durch Schulungen und Seminare über die neue Materie informiert.

Bei den Heimbewohnern gestaltete sich die Unterrichtung wesentlich schwieriger, da damit gerechnet werden mußte, daß ein Großteil die Gesetze entweder überhaupt nicht zur Kenntnis nahm oder ohne Anleitung Dritter nicht hinreichend verstehen konnte. Die zuständigen Behörden und auch die Träger erstellten daher häufig Informationsschriften, die in Form und Inhalt auf die besondere Interessenlage und — erforderlichenfalls — geistige Aufnahmefähigkeit der Heimbewohner abgestellt waren. Das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit erarbeitete ein Merkblatt und ließ es in über 600 000 Exemplaren durch Länder, Verbände etc. verteilen. Daneben erläuterten die Leiter auf Bewohnerversammlungen die gesetzlichen Bestimmungen. Dies wurde nicht selten in Einzelgesprächen zwischen Leitern und Bewohnern der Einrichtungen noch vertieft.

Der Information durch Presse, Funk und Fernsehen kam dagegen in den Augen der Träger, Leiter und Bewohner eine geringere Bedeutung zu. Dies lag unter anderem daran, daß bei der heterogenen Zusammensetzung der erfaßten Heimbewohner Einflußmöglichkeit und Zugänglichkeit der Massenmedien zum Teil sehr begrenzt waren.

Schwierigkeiten in der Aufklärung der Heimbewohner ergaben sich auch dadurch, daß gelegentlich nicht immer klar genug zwischen Mitwirkung und Mitbestimmung unterschieden wurde. Unterschiedliche Erwartungen bei den Bewohnern und

Kommunikationsschwierigkeiten zwischen ihnen und Leitern der Einrichtung waren gelegentlich die Folge. Solche Probleme wurden durch ausführliche Diskussionen in der Regel gelöst.

2. Die Heimmitwirkungsverordnung weist in § 2 den Heimträgern eine zentrale Funktion bei der Bildung von Heimbeiräten zu. Danach haben die Träger auf die Bildung von Heimbeiräten hinzuwirken. Dieser Verpflichtung sind die Träger in der Regel nachgekommen. Sie haben sich hierbei meist der Heimleiter bedient, die ihrerseits gemäß § 8 HeimmitwirkungsV verpflichtet sind, Vorbereitung und Durchführung der Wahl zu unterstützen.

Form, Ausmaß und Inhalt der Einflußnahme der Träger auf die Bildung von Heimbeiräten waren allerdings je nach örtlicher Gegebenheit, Art der Heime und Struktur der Bewohnerschaft recht unterschiedlich. Sie reichte von der mehr oder minder umfassenden Beratung der Heimleiter und der Heimbewohner bis zur direkten, detaillierten Beteiligung an den Verfahren zur Bildung der Heimbeiräte. Demgegenüber geschah die Bildung des Heimbeirates auf alleinige Initiative der Bewohner hin nur selten. Meist waren Träger und Leiter der Einrichtung die auslösenden Momente. Der Grund hierfür lag einmal in der relativ geringen Bereitschaft der Heimbewohner, Aufgaben und Verantwortung für andere zu übernehmen. Zum anderen verhinderten Desinteresse an der Institution Heimbeirat, Skepsis gegenüber den realen Mitwirkungsmöglichkeiten und die Befürchtung möglicher Nachteile durch Träger, Leiter oder Mitbewohner häufig ein stärkeres Engagement. Daneben wurde immer wieder auf die Ungeübtheit vieler Heimbewohner im Umgang mit demokratischen Techniken und Institutionen hingewiesen. Damit verbundene Schwierigkeiten konnten oft erst nach erheblichem Einwirken der Träger, Leiter und zum Teil auch der zuständigen Behörden auf die Heimbewohner ausgeräumt werden.

3. Die Vorschriften für das Wahlverfahren wurden im allgemeinen akzeptiert. Die Mehrheit der Beteiligten äußerte keine Änderungswünsche. Soweit einzelne Bestimmungen kritisch beurteilt wurden, geschah dies überwiegend aus der besonderen Situation und Sicht einzelner Einrichtungen und ihrer Heimbewohner. Verschiedentlich wurden Bedenken gegen die Vorschriften über die Unterstützung bei Wahlvorschlägen und über die Zahl der Heimbeiratsmitglieder erhoben. Hierbei blieb es nicht aus, daß Anregungen zur Änderung der Bestimmungen durch gegenständige Forderungen anderer aufgehoben wurden. So wandten sich einzelne Träger und Heimbewohner dagegen, daß mindestens drei Wahlberechtigte einen Vorschlag unterstützen müßten (§ 5 Abs. 2 Satz 2 HeimmitwirkungsV). Dies würde die Bereitschaft zu kandidieren, hemmen. Umgekehrt wurde darauf hingewiesen, daß durch eine Vielzahl von Wahlvorschlägen die Wahl erschwert werde. Es müsse ein schärferes Regulativ über eine Änderung des § 5 Abs. 2 Satz 2 geschaffen werden. Gelegentlich wurde eine Ver-

größerung der in § 9 HeimmitwirkungsV vorgesehenen Mitgliederzahl des Heimbeirates verlangt. Andere Einrichtungen fordern demgegenüber eine geringere Zahl. Wiederum andere regten Mindest- und Höchstzahlen an.

4. Trotz erheblicher Anlaufschwierigkeiten konnte in ca. 90 v. H. der Alteinrichtungen ein Heimbeirat gebildet werden. Dabei wurden allerdings nicht immer alle Verfahrensregelungen der Heimmitwirkungsverordnung beachtet. Dies geschah zum Teil aus Mangel an einschlägigen Kenntnissen bei Bewohnern und in Ausnahmefällen auch bei Leitern der Einrichtungen, zum Teil aber auch in dem Bemühen, der Spezifität der jeweiligen Einrichtung mehr Rechnung zu tragen.
5. Die zuständigen Behörden wurden meist nur dann eingeschaltet, wenn ein Heimbeirat in einer Einrichtung nicht gebildet werden konnte. Die Behörden haben, soweit die Bildung eines Heimbeirates nach Prüfung der Hinderungsgründe noch möglich erschien, in enger Zusammenarbeit mit den Trägern und Heimleitern noch einmal auf die Heimbewohner durch eine intensive Aufklärung eingewirkt. Diese Einflußnahme war in den meisten Fällen erfolgreich.

Dort, wo ein Heimbeirat bisher nicht gebildet werden konnte, geht die überwiegende Meinung dahin, die Bemühungen um eine Bildung eines Heimbeirates intensiv fortzusetzen. In diesem Zusammenhang wurde immer wieder abgelehnt, die Belange der bisher nicht vertretenen Heimbewohner einfach durch dritte Personen wahrnehmen zu lassen. Gerade die Mitwirkung in inneren Angelegenheiten des Heimbetriebes erfordere eine besondere Kenntnis der Heimsituation, die Außenstehende in der Regel nicht hätten und nur schwer erwerben könnten. Eine Ausnahme hiervon könne nur bei behinderten, insbesondere geistig behinderten Bewohnern gemacht werden.

II. Tätigkeit der Heimbeiräte

1. Die Funktion von Heimbeiräten wird von allen Beteiligten überwiegend positiv bewertet. Das Mitwirken der Heimbewohner über den Heimbeirat hat zu einer wesentlichen Verbesserung des sozialen Klimas in den Einrichtungen beigetragen. Kontakte unter den Bewohnern wurden durch die Mitglieder des Heimbeirates geschaffen und verstärkt. Die Bereitschaft zu partnerschaftlichem Verhalten nahm zu. Dabei wuchs Mitverantwortung und Engagement in dem Maße, in dem die Effizienz und damit das Ansehen des Heimbeirates im Ablauf des täglichen Heimbetriebes stieg.

Die Vorteile der Institution Heimarbeit kamen jedoch nicht nur den Heimbewohnern zugute. Auch Träger und Leiter der Einrichtungen profitierten vielfach von den Aktivitäten des Heimbeirates. Es wurde ein gemeinsamer Ansprechpartner gewonnen, der in dieser Funktion oft ein Regulativ

zwischen Bewohnern und Leitern der Einrichtung bildete.

Die Tätigkeit des Heimbeirates hatte auch Außenwirkung, d. h. über die Angelegenheiten des inneren Heimbetriebes hinaus. Die Einstellung der breiten Öffentlichkeit, insbesondere möglicher Bewerber um einen Heimplatz, wurde durch positives Wirken des Heimbeirates günstig beeinflusst. Skepsis und Zurückhaltung gegenüber Alteinrichtungen wurden vor allem bei jenen abgebaut, die die Funktion eines Heimes letztlich nur als reine Versorgungs- und Betreuungsinstitution ansahen. Die Außenwirkung des Heimbeirates zeigte sich verschiedentlich auch dort, wo er als institutionalisiertes Sprachrohr einer Personengruppe deren Wünsche und Interessen gegenüber Außenstehenden artikuliert. Dieser Funktion kam deshalb besondere Bedeutung zu, weil erfahrungsgemäß älteren Menschen eine Lobby bei der Durchsetzung ihrer Forderungen weitgehend fehlt. Gerade im Verlangen wichtiger behördlicher Maßnahmen speziell für Heimbewohner, z. B. Einrichtung von Fußgängerüberwegen in der Nähe der Heime, Beseitigung von unfallgefährdeten Straßenübergängen, bessere verkehrsmäßige Anbindung der Heime, Aufstellung altersgerechter, an den Bedürfnissen der Heimbewohner orientierter postalischer Einrichtungen etc. hat sich die Einschaltung des Heimbeirates als nützlich und nicht selten als entscheidend erwiesen.

2. Auch bei der Erfüllung seiner Aufgaben kam der Heimbeirat in den meisten Fällen nicht ohne Unterstützung des Trägers und des Leiters der Einrichtung aus. Gemäß § 21 HeimmitwirkungsV wurden ihm die erforderlichen materiellen Hilfen durchweg gewährt. Tagungsräume, Schreibmaterial, Porti etc. stellte der Träger zur Verfügung. Vielfach bedurfte es jedoch auch informatorischer und beratender Hilfen des Trägers und des Heimleiters. Sie konnten, vor allem im Einführungsstadium der Mitwirkungsregelung, nicht unwesentlich das Wirken des Heimbeirates bestimmen. Es zeigte sich, daß vornehmlich Heimleiter durch ihren Informationsvorsprung und ihren größeren Erfahrungsschatz eine besondere Rolle bei der Arbeit der Heimbeiräte spielten. Durch förderndes oder auch ignorierendes Verhalten beeinflussten sie maßgeblich Inhalt, Form und Effizienz der Heimbeiräte. Das Verhältnis von Leiter zu Heimbeirat konnte dabei leicht konfliktträchtig werden, wenn die Bereitschaft zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit fehlte oder beiderseitig nicht ausreichende Erfahrungen darüber vorhanden waren, wie unterschiedliche und auch gegensätzliche Interessen vertreten und ausgeglichen werden können. Umgekehrt durfte die angestrebte Kooperation aber auch nicht zu einer Gleichschaltung der Auffassungen des Heimbeirates mit der des Trägers oder Leiters führen, sollte das Wirken des Heimbeirates nicht zu einer Farce werden. Gelegentlich wurden hier Ansätze erkennbar, die darauf abzielten, in Einzelfragen Standpunkte des Trägers oder Leiters durch eine konforme Einbindung des Heimbei-

rates gegenüber den Heimbewohnern und verschiedentlich auch dritten Personen durchzusetzen. Der oft sehr schmale Grat zwischen Beratung und Beeinflussung des Heimbeirates in seiner Willensbildung zeigte sich hier deutlich. Es wurden jedoch keine Fälle bekannt, in denen die Einflußnahme sich als ein Verstoß gegen das Benachteiligungs- und Begünstigungsverbot des § 23 HeimmitwirkungsV darstellte.

Entscheidungen des Leiters einer Einrichtung wurden im allgemeinen zuvor mit dem Heimbeirat diskutiert und ggf. auch modifiziert. Dabei wurde in den meisten Fällen auch versucht, die Auffassung des Heimbeirates bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Dadurch gestaltete sich die Mitwirkung des Heimbeirates verschiedentlich als Mitentscheidung und damit in Ansätzen zu einer Mitbestimmung. Formelle Festschreibungen dieser auf Kooperationsbereitschaft der Beteiligten beruhenden Praxis wurden indessen nicht bekannt.

3. Der Tagungsrhythmus der Heimbeiräte war sehr verschieden. Er reichte von regelmäßigen wöchentlichen Sitzungen bis zu unregelmäßig abgehaltenen Zusammenkünften, wenn ein besonderer Anlaß dazu bestand. Die Bewohner wurden über die Arbeit des Heimbeirates unterrichtet. Zumeist gaben Heimbeiräte auf Bewohnerversammlungen einen Tätigkeitsbericht. Daneben wurden auch schriftliche Tätigkeitsberichte gefertigt und in geeigneter Weise publiziert. Wenn nur auf Bewohnerversammlungen berichtet wurde, war die Beteiligung der Pflegebedürftigen und Behinderten wegen deren eingeschränkter Mobilität schwierig. In diesen Fällen wurde eine kurze schriftliche Information, die Pflegekräfte den Heimbewohnern des Pflegebereiches zur Kenntnis bringen konnten, empfohlen. Außerdem wurden Besuche von Mitgliedern des Heimbeirates auf den Pflegestationen zur gegenseitigen Information durchgeführt.

Gewisse Schwierigkeiten ergaben sich aus der Pflicht des Heimbeirates zur Verschwiegenheit (§ 24 HeimmitwirkungsV). Sie wurde in der Regel eingehalten, doch förderte dieser Umstand bei manchen Bewohnern Mißtrauen und Zurückhaltung gegenüber den Mitgliedern des Heimbeirates.

4. Entsprechend seiner Aufgabenstellung, wie sie in §§ 25 bis 27 HeimmitwirkungsV umrissen ist, widmeten sich die Heimbeiräte aller Fragen des inneren Heimbetriebes. Hierbei lag der Schwerpunkt bei Maßnahmen, die der stärkeren Integration der Bewohner in die Einrichtungen dienten. Besondere Aktivitäten entfalteten viele Heimbeiräte bei der Planung und Gestaltung von Freizeitangeboten. Feste wurden organisiert, Angebote zur Freizeitgestaltung angeregt, entwickelt und zum Teil selbst betrieben sowie Ausflüge geplant und durchgeführt. Auf diesen Sektoren war oft eine nahezu völlig selbständige Arbeit zu beobachten. Einen breiten Raum nahm auch die Mitwirkung bei der Ausgestaltung der Verpflegung, insbesondere bei Wünschen über Speisefolge und Mahlzeiten ein.

Änderungen der Heimkostensätze waren vor allem in Einrichtungen mit Selbstzahlern Gegenstand mitunter kontroverser Diskussion zwischen Heimbeirat und Träger. Diese bewirkten meist eine eingehende Überprüfung geplanter Änderungen. Dadurch wurden die Verhandlungen des Trägers mit den einzelnen Bewohnern vielfach versachlicht. In einigen Fällen wurde aufgrund der Diskussionen von geplanten Kostenerhöhungen ganz oder teilweise Abstand genommen. Stellungnahmen bei Verstößen gegen die Heimordnung und vermittelnde Positionen zwischen einzelnen Heimbewohnern und Trägern oder Leitern der Einrichtungen bei Streitigkeiten gehörten zu den häufig wahrzunehmenden Aufgaben der Heimbeiräte. Dagegen wurden Fragen der baulichen Änderung und der Zusammenlegung mit anderen Einrichtungen selten behandelt, während Pläne zu kleineren baulichen Maßnahmen, Probleme um Zimmereinrichtungen, Unfallverhütung im Heimbereich vergleichsweise öfter Gegenstand der Beratungen waren. Heimbeiräte kümmerten sich auch um eine Verbesserung der Kommunikation mit außerhalb des Heimes lebenden Kontaktpartnern, zum Beispiel durch die Installation eines Münzfernsprechers, Tage der offenen Tür, Veranstaltungen im Heim, zu denen auch die Öffentlichkeit eingeladen worden war. Die Mitwirkung des Heimbeirates bei Aufstellung der Haushalts- und Wirtschaftspläne in Einrichtungen, die Finanzierungsbeiträge der Heimbewohner erhalten hatten, war oft konfliktbelastet. Als besonders problematisch erwies sich hier die Frage nach Form und Inhalt der vom Träger zu gebenden Informationen. Zur Klärung der Konflikte wurden von den Beteiligten auf der einen Seite mangelnde relevante Kenntnisse der Mitglieder des Heimbeirates, auf der anderen Seite mangelnde Verständnismöglichkeiten und Bereitschaft der Träger und Leiter angeführt.

Zur besseren Durchführung ihrer Aufgaben und zur Einleitung eines ständigen Erfahrungsaustausches nahmen Heimbeiräte verschiedener Einrichtungen untereinander Kontakt auf. Einzelne Träger oder Trägerverbände unterstützten diese Bemühungen.

5. Die in § 12 HeimmitwirkungsV festgelegte zweijährige Amtszeit des Heimbeirates wurde im allgemeinen für angemessen und richtig gehalten. Einige hielten eine Verlängerung oder eine Verkürzung der Wahlperiode für besser. Für eine Verlängerung spreche, daß dadurch die erstrebenswerte Kontinuität der Mitwirkung des Heimbeirates eher gewährleistet sei. Sie würde durch notwendige Neuwahlen unterbrochen. Kürzere Amtszeiten trügen dagegen der mitunter großen Fluktuation unter den Bewohnern infolge Ausfalls wegen gesundheitlicher Störungen mehr Rechnung. Vor allem sei eine Verkürzung dort geboten, wo funktionsunfähige Heimbeiratsmitglieder mangels erforderlicher Einsicht sich nicht zurückzögen und damit die Arbeit des Heimbeirates blockierten.

D. Mitwirkung Behinderter

1. Die Einbeziehung behinderter Heimbewohner ohne Ansehen der Form und des Grades ihrer Behinderung in die Mitwirkungsregelung wurde allgemein begrüßt. Es wird hierin ein wichtiger Faktor in dem Bemühen um eine bessere, möglichst vollständige Integration des behinderten Menschen in unsere Gesellschaft gesehen. Die Behinderten erkennen hier Möglichkeiten, ihre besonderen Bedürfnisse noch prägnanter zu formulieren; Träger und Leiter der Einrichtungen halten den Heimbeirat für ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der gerade in diesem Bereich oft eingeschränkten Kommunikation mit den Bewohnern. In einigen Einrichtungen waren aus diesem Grunde bereits vor Inkrafttreten des Heimgesetzes dem Heimbeirat entsprechende Institutionen durch Eigeninitiative der Heimbewohner geschaffen worden.

Die Arbeit des Heimbeirates in Behinderteneinrichtungen wurde als aktiv und initiativreich bezeichnet. Um den besonderen Bedürfnissen aufgrund ihrer Behinderung Rechnung tragen zu können, haben verschiedene Behinderteneinrichtungen den in der Verordnung eingeräumten gesetzefreien Raum durch besondere, den Bedürfnissen ihrer Bewohner gemäße Regelungen genutzt. Dies gilt vor allem für die Vorbereitung und Durchführung der Wahl. Naturgemäß bestand gerade bei den behinderten Bewohnern vielfach ein großes Informationsdefizit. Verstärkte Bemühungen des Leiters und des Personals der Einrichtungen haben zu einem Ausgleich dieses Defizits wesentlich beigetragen. Hierbei kam ihnen die oft zu beobachtende Aufgeschlossenheit der Behinderten entgegen.

Diese Feststellungen konnten indes nicht für alle Einrichtungen mit behinderten Bewohnern getroffen werden. Die Bildung von Heimbeiräten gestaltete sich dort schwierig, wo Bewohner in ihrer körperlichen und geistigen Entfaltungsmöglichkeit so eingeschränkt sind, daß ihnen die Wahrnehmung ihrer Mitwirkungsrechte nicht oder nur sehr begrenzt möglich war. In gemischten Einrichtungen — also mit behinderten und nichtbehinderten Bewohnern — hat dies mitunter dazu geführt, daß Heimbeiräte nur aus Nichtbehinderten gebildet und die Interessen der Behinderten nicht oder nur mangelhaft wahrgenommen wurden. Auch bestanden große Kommunikationsbarrieren zwischen beiden Gruppen, die eine ausreichende Kooperation untereinander verhinderten. Dazu kam oft eine geringe Motivation der Behinderten zur Zusammenarbeit, so daß schon aus diesem Grunde ihre Integration in die Arbeit des Heimbeirates von vornherein unmöglich erschien. In einigen Einrichtungen ist diese Integration dennoch gelungen, indem rüstige Bewohner mit pädagogisch fundierten Techniken zu einem Engagement für behinderte Mitbewohner aktiviert oder geistig rege, jedoch behinderte Bewohner im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Mitarbeit im Heimbeirat veranlaßt wurden.

Auch in Einrichtungen mit ausschließlich behinderten Bewohnern der zuvor genannten Gruppe wurde für eine Mitwirkung votiert. Es wurde allerdings darauf hingewiesen, daß hier andere als die üblichen Vorgehensweisen gefunden und erprobt werden müßten. Eine, wenn auch eingeschränkte Mitwirkung sei letztlich auch hier möglich. Dies gelte unter Umständen auch für solche Einrichtungen, die bereits nach § 11 Abs. 1 HeimmitwirkungsV die zuständigen Behörden von dem Unvermögen der Bildung eines Heimbeirates unterrichtet und dadurch ein behördliches Eingreifen ausgelöst hätten.

2. Vor besondere Schwierigkeiten stellte die Mitwirkungsregelung Heime mit geistig behinderten Personen. Diese konnten in Anbetracht der ihnen gegebenen Möglichkeiten nur von wenigen Einrichtungen gelöst werden. Viele Einrichtungen haben gar nicht den Versuch unternommen, einen Heimbeirat zu wählen. Sie haben sich von der Verpflichtung zur Bildung eines Heimbeirates durch die zuständige Behörde entbinden lassen. Begründet wurde dies damit, daß die Mitwirkungsverordnung den Gedanken der Mitwirkung für diesen Personenkreis erheblich überbewerte. Die gesetzlichen Bestimmungen würden weder dem Inhalt noch dem Sinn nach verstanden. Schon der Mangel an Fähigkeiten wie eines gewissen Sprachvermögens, des Lesens und des Schreibens schließe eine Mitwirkung dieses Personenkreises, wie ihn die Heimmitwirkungsverordnung festlegt, weitgehend aus. Um eine Mitwirkung der Behinderten durchführen zu können, sei eine umfangreiche, auf die Möglichkeiten dieser Bewohner abgestimmte Hilfe notwendig. Dazu sei vor die Wahl eine sehr zeitintensive Informationsphase zu schalten. Techniken wie das Rollenspiel als Hilfe zum Erwerb zukünftigen Verhaltens müßten eingesetzt werden. Gerade intensive Vorbereitungen seien pädagogisch sehr wertvoll. Die Bewohner würden sich engagieren und aktiv mitarbeiten. Allerdings müßte auch die Gefahr gesehen werden, daß der Rahmen der eingeräumten Befugnisse leicht überschritten und andere Bewohner bevormundet werden könnten.

Um auch in den Fällen, in denen kein Heimbeirat nach der Heimmitwirkungsverordnung gebildet werden konnte, den Mitwirkungsgedanken des Heimgesetzes zu verwirklichen, haben verschiedene Träger von Einrichtungen mit geistig behinderten Bewohnern andere, nicht im Heimgesetz und in der Heimmitwirkungsverordnung festgelegte Formen und Wege vorgeschlagen. So wird empfohlen, zunächst eine Mitwirkung in mehr oder weniger starker Anlehnung an die Heimmitwirkungsverordnung zu versuchen. Dabei könnten diese Bestimmungen als Lernziel oder Rahmenbedingungen für entsprechende pädagogische Bemühungen angesehen werden. In Lebensbereichen, die auch für geistig behinderte Heimbewohner überschaubar seien, könnte versucht werden, aus deren Kreis einen oder mehrere Sprecher zu wählen, die zu-

sammen mit Mitarbeitern der Einrichtung einen Heimbeirat bilden. Dort, wo auch diese eingeschränkte Mitwirkung nicht möglich ist, wird die Bildung eines „Beirates des Heimes“ vorgeschlagen. Diese Gremien könnten sich aus den gesetzlichen Vertretern der Heimbewohner zusammensetzen. Andere Empfehlungen gehen dahin, Vertrauenspersonen, Beistände oder Sprecher für geistig Behinderte einzusetzen, die sich unter anderem aus der Elternschaft, anderen Sorgeberechtigten und den Interessenverbänden zusammensetzen.

E. Folgerungen

Die Mitwirkungsregelung des Heimgesetzes und der Heimmitwirkungsverordnung hat sich grundsätzlich bewährt. Nur wenige Alteinrichtungen konnten keinen Heimbeirat bilden. Ihr Anteil liegt unter 10 % der von der Heimmitwirkungsverordnung erfaßten Einrichtungen.

Die Praxis bewertet die Tätigkeit der Heimbeiräte überwiegend positiv. Heimbeiräte tragen zu einer spürbaren Verbesserung sowohl der Stellung des Heimbewohners bei der Wahrung seiner Interessen als auch des allgemeinen sozialen Klimas in den Einrichtungen bei. Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Trägern, Leitern und Bewohnern der Einrichtungen wird gefördert. Zudem wird die Bereitschaft der Bewohner, für andere Arbeit und Verantwortung zu übernehmen, gestärkt. Neben dem reinen Schutzzweck tritt der Anreiz zu mehr Eigeninitiative und Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen Heimbewohners.

Die gesetzlichen Grundlagen der Mitwirkung erscheinen der Praxis gegenwärtig zur Erreichung des gesetzlichen Zieles ausreichend. Jedenfalls werden in diesem Zusammenhang keine einhelligen oder mehrheitlichen Forderungen nach Veränderung oder Ergänzung einzelner Vorschriften des Heimgesetzes und der Heimmitwirkungsverordnung erhoben.

Bei der Würdigung der bisher gewonnenen Erfahrungen kommt dem Umstand entscheidende Bedeutung zu, daß es sich bei der Einführung der Mitwirkungsregelung für die Mehrzahl der Einrichtungen um Neuland handelt. Es liegt in der Natur der Sache, daß neue Regelungen zu ihrer Durchsetzung Zeit zur Anpassung brauchen. Dies gilt hier um so mehr, als es sich bei den Bewohnern der in Rede stehenden Einrichtungen um Personen handelt, denen die Einstellung auf die mit der Mitwirkung eingeführten Spielregeln kooperativen Verhaltens nicht immer leicht fällt. Eine zeitlich nicht zu kurz zu bemessende Anlaufphase ist daher unumgänglich. Es kann davon ausgegangen werden, daß Ausmaß und Anzahl anfangs aufgetretener Schwierigkeiten durch gewisse Übung und Handhabung der Heimmitwirkungsverordnung über mehrere Amtsperioden eines Heimbeirates deutlich reduziert werden. Diese Erwartung gründet sich auf die Feststellung, daß Träger, Leiter und Heimbeirat bisher mangels ausreichender Erfahrungen und Kenntnisse noch

nicht alle Möglichkeiten zu partnerschaftlicher Zusammenarbeit ausgeschöpft haben. Eine gezielte Informationsarbeit, die auf den bisher gewonnenen Erkenntnissen aufbaut, kann dies nachhaltig fördern.

Die positive Einschätzung der Mitwirkung in Heimen bedarf jedoch bei geistig behinderten Heimbewohnern der Einschränkung. Für diese Personen sind Folgerungen aus der gegebenen Situation schwer abzuleiten. Das Prinzip der Mitwirkung durch Bildung von Heimbeiräten läßt sich hier nur begrenzt verwirklichen. Einhelligkeit besteht unter allen Beteiligten insoweit, als auch geistig Behinderten im Rahmen ihrer Möglichkeiten Mitwirkung einzuräumen ist. Formen, Verfahren und Inhalt werden jedoch unterschiedlich beurteilt. Immerhin zeichnen sich auch dort, wo die Anwendung der Bestimmungen der Heimmitwirkungsverordnung ganz oder teilweise nicht mehr möglich ist, Ersatzformen der Mitwirkung ab. So könnte die Mitwirkung als ein pädagogisches Ziel im Rahmen der Rehabilitation geistig behinderter Personen aufgefaßt werden. Mitwirkung in bezug auf die unmittelbare Umgebung, z. B. auf die Frage der Verpflegung und der Gestaltung der Freizeit könnte unter entsprechender Anleitung und im Rahmen pädagogisch fundierter Stufenprogramme angezielt werden. Freilich bedarf dies permanenter Begleitung und Unterstützung sowie einer auch für geistig Behinderte durchsichtigen Regelung. Sie muß zudem der Besonderheit der jeweiligen Einrichtung entsprechen.

Für Behinderte, die nicht in der Lage sind, auch nur begrenzte Möglichkeiten der Mitwirkung wahrzunehmen, käme ein „Beirat des Heimes“ in Betracht. Er könnte sich aus den gesetzlichen Vertretern der Behinderten oder aus solchen Personen zusammensetzen, die besondere Kontakte zum Heim und seinen Bewohnern haben. Für diesen Beirat müßte eine Wahlordnung und — in Anlehnung an die Heimmitwirkungsverordnung — eine Geschäftsordnung erlassen werden. Es wäre auch die Einführung eines Fürsprechers denkbar. Die Effizienz seiner Arbeit würde allerdings maßgeblich von seiner Informiertheit und Kenntnis der konkreten Situation in dem jeweiligen Heim abhängen. Daß dies unter Umständen nur schwer sicherzustellen ist, wird von vielen als ein gewichtiges Argument gegen das Institut des Fürsprechers vorgebracht.

Eine abschließende Stellungnahme läßt sich im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abgeben. Dafür ist der gesamte Fragenkomplex noch zu wenig geklärt. Die Bundesregierung beabsichtigt daher, die Frage der Mitwirkung geistig Behinderter zum Gegenstand einer exakten wissenschaftlichen Untersuchung zu machen und Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten, die die unterschiedlichen Interessen von Trägern, Leitern und Heimbewohnern weitgehend berücksichtigen. Erst danach wäre zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welcher Form eine entsprechende gesetzliche Regelung zu schaffen ist.

F. Zusammenfassung

Aufgrund einjähriger Erfahrungen lassen sich über die Auswirkungen der Mitwirkungsregelung in Heimen folgende zusammenfassende Feststellungen treffen:

1. Die Bestimmungen des § 5 Heimgesetz und der Heimmitwirkungsverordnung haben sich grundsätzlich bewährt. In nahezu 90 % der Einrichtungen konnten Heimbeiräte gebildet werden. Die bisher gewonnenen Erfahrungen zeigen deutlich, daß die gesetzliche Regelung der Mitwirkung von Heimbewohnern in inneren Angelegenheiten des Heimbetriebes ein wichtiges Mittel zur Wahrung ihrer Interessen in Alten- und Behinderteneinrichtungen ist.
2. Die erfolgreiche Praktizierung der Mitwirkung in Heimen setzt bei allen Beteiligten hinreichende Kenntnisse und Erfahrungen über Ziel, Inhalt und Form der einschlägigen Bestimmungen voraus. In besonderem Maße gilt dies für die Heimbewohner. Informationsdefizite gestalteten daher vielfach die — vor allem erstmalige — Bildung von Heimbeiräten schwierig. Zur Überwindung der Anlaufschwierigkeiten bedarf es der umfassenden Unterstützung durch Leiter und Träger der Einrichtungen.
3. Der eingeleitete Mitwirkungsprozeß in Heimen ist mit der Bildung von Heimbeiräten nicht abgeschlossen. Träger, Leiter, Personal und Heimbewohner müssen mehr noch als bisher die Möglichkeiten und Vorteile gemeinsamen demokratischen Handelns erkennen und nutzen lernen und unter Berücksichtigung der besonderen Umstände in den einzelnen Einrichtungen fortentwickeln.
4. Eine intensive Aufklärungsarbeit ist entscheidend für die weitere Ausgestaltung der Mitwirkung in Heimen. Diese Arbeit muß so angelegt sein, daß sie vor allem Heimbewohner in der ihnen gemäßen Weise erreicht und anspricht.
5. Mitbestimmung statt Mitwirkung ist aufgrund gegenwärtiger Erkenntnisse unter bestimmten Voraussetzungen für einzelne Angelegenheiten des Heimbetriebes dort denkbar, wo ausschließlich oder überwiegend die Interessen der Heimbewohner berührt werden. Sie könnte von Fall zu Fall in Verhandlungen und Absprachen zwischen Heimbeirat und Trägern der einzelnen Einrichtungen außerhalb der gesetzlichen Regelungen vereinbart werden.
6. Bei behinderten, insbesondere geistig behinderten Heimbewohnern müssen dort, wo die Bildung eines Heimbeirates nicht möglich ist, Ersatzformen der Mitwirkung gefunden werden. Zu denken ist an die Einsetzung eines Fürsprechers oder an die Bildung von Beiräten des Heimes durch gesetzliche Vertreter der Heimbewohner.
7. Änderungen und Ergänzungen der gesetzlichen Bestimmungen erscheinen im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angezeigt. Soweit vorgeschlagen wird, einzelne Vorschriften zu ändern, bedarf es hierzu gesicherter Erkenntnisse der Praxis. Diese fehlen noch. Sie lassen sich erst nach mehreren Amtsperioden der Heimbeiräte gewinnen.

Auch für mögliche Ersatzformen der Mitwirkung geistig behinderter Heimbewohner müssen zunächst weitere praktische Erfahrungen vorliegen, um abschließende Entscheidungen treffen zu können. Hierzu werden gezielte Forschungsmaßnahmen eingeleitet.