



FDP-Bürgerschaftsfraktion

Positionspapier

Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetz

Mai 2010

Positionspapier der FDP-Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz

Ziele und Aufgaben des Landes-Heimrechts	3
Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetz	4
1. Einfordern von Betreiber-Verantwortung statt Bürokratie	4
2. Schlanke und klare Regeln für die Heimaufsicht	6
3. Qualität durch transparenten Wettbewerb	8
Fazit.....	9

Ziele und Aufgaben des Landes-Heimrechts

Die Zuständigkeit für das Heimrecht wurde im Rahmen der Föderalismusreform im Jahr 2006 auf die Bundesländer übertragen. Einige Bundesländer nutzten schon früh ihre Gestaltungsmöglichkeiten. Die FDP-Bürgerschaftsfraktion hat mehrfach die Vorlage einer bremischen Nachfolgeregelung angemahnt und eingefordert, um für die Anbieter, die Bewohner und ihre Angehörigen Rechts- und Planungssicherheit zu gewährleisten.

Der rechtliche Spielraum der Länder ist jedoch begrenzt. Die zivilrechtliche Gesetzgebungskompetenz ist auf Bundesebene verblieben; das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz ist seit Oktober 2009 in Kraft. Die Kontrolle der Qualität der pflegerischen Betreuung liegt in der Verantwortung des medizinischen Dienstes der Krankenkassen.

Der Umfang des Landes-Heimrechts ist somit auf den Bereich der ordnungsrechtlichen Vorschriften begrenzt, also auf die Abwehr von Gefahren für die Heimbewohner. Ziel ist es, in ihrer Selbständigkeit beeinträchtigte Menschen vor Gefahren zu schützen, die sich aus ihrer Angewiesenheit auf Hilfeleistung ergeben. Diese Schutzbedürftigkeit ist dort gegeben, wo eine stark geminderte Selbständigkeit vorliegt und eine strukturelle Abhängigkeit von einem einzigen Leistungserbringer besteht. Dies ist allein dort der Fall, wo der Dienstleister, das Heim, in vollem Umfang für das Wohl der Pflegebedürftigen Verantwortung trägt.

Aus diesem Grundsatz müssen sich aus Sicht der FDP-Fraktion die inhaltlichen Linien der Heimgesetzgebung ableiten:

1. Es sind grundsätzliche Anforderungen an Heime und Heimbetreiber zu definieren, um Verantwortlichkeit der Träger sicher zu stellen und direkte Gefahren für die Bewohner auszuschließen.
2. Die Grundlagen für die Arbeit der Heimaufsicht sind zu schaffen, indem Informationspflichten der Betreiber und Kontrollpflichten der Heimaufsicht darlegt werden.
3. Die Eingriffs- und Sanktionsrechte der Heimaufsicht bei Gefährdung der Bewohner sind eindeutig festzulegen.

Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetz

Der vorliegende Entwurf zu einem Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz ist nach Ansicht der FDP-Bürgerschaftsfraktion nicht geeignet, die oben genannten Aufgaben des Heimrechts zu erfüllen. Vor allem zahlreiche Verordnungsermächtigungen ermöglichen es dem Sozialressort mit weitgehenden bürokratischen Regelungen und überflüssigen Vorgaben, Leistungsanbieter zu gängeln und Bewohner zu bevormunden. Die ohnehin überlastete Heimaufsicht wird mit so einer Ausweitung der Aufgaben überfordert.

Demgegenüber will die FDP-Fraktion Qualität durch transparenten Wettbewerb erreichen, was die Eigenverantwortung des Bewohners beziehungsweise seiner Angehörigen als Kunden und die Verantwortlichkeit des Betreibers in den Vordergrund stellt und um den Schutz der Pflegebedürftigen ergänzt.

1. Einfordern von Betreiber-Verantwortung statt Bürokratie

In der vergangenen Zeit sind wiederholt Missstände in Heimen auch im Land Bremen bekannt geworden, die in der Öffentlichkeit einen nachhaltigen Eindruck hinterließen. Der Entwurf der rot-grünen Koalition versucht auf diese Stimmung mit bürokratischen Mitteln zu reagieren, ohne dafür ausreichende Mittel zur Verfügung stellen zu können. Es wird der Anschein erweckt, die Aufstellung zahlloser Anforderungen an Wohnumfeld und Ausstattung und der Zwang, umfangreiche Leitbilder und Konzepte vorzulegen, würden Missstände abwenden oder ausschließen. Die FDP-Bürgerschaftsfraktion erkennt in dieser Strategie einen Trugschluss. Nicht eine Verordnung, die regelt, welche Zimmergröße würdevoll ist oder eine Vorschrift, ein buntes Prospekt vorzeigen zu müssen, macht Pflegequalität aus. Dem Wohlergehen der Bewohner dient es vielmehr, Pflegeheime mit vielfältigen Strukturen, Größen und Angeboten vorzufinden und nach den individuellen Kriterien für sich das passende Angebot auswählen zu können.

Die rot-grüne Koalition scheint zudem die finanziellen Folgen ihrer Anforderungen kaum beachtet zu haben. So sollen laut Gesetzesentwurf die Heime etwa Begleitpersonen stellen, damit Bewohner auswärtige Termine und Veranstaltungen besuchen können. Der anfallende erhöhte Personalbedarf der Betreiber müsste letztendlich von den Bewohnern bezahlt werden. Dies wird auch zu Mehrausgaben der kommunalen Seite führen, die über die Hilfe zur Pflege (Sozialgesetzbuch XII) einen erheblichen Teil der Pflegekosten armer Menschen finanziert. Zudem weisen die Leistungserbringer darauf hin, dass schon heute Personal fehlt und gut ausgebildete Fachkräfte rar sind. Dies ist nur ein besonders prägnantes Beispiel, wie gut gemeinte Vorgaben zu höherer Belastung der Bewohner führen. Wir sind der Meinung, dass Heimbewohner soweit sie können, allein oder in Gruppen solche Termine besuchen. Wir befürworten es ausdrücklich, wenn Heime im Rahmen ihrer Möglichkeiten – wie heute schon – solche Besuche ermöglichen oder Angehörige sich hier engagieren.

Aus oben genannten Gründen befürwortet die FDP-Fraktion eine weitgehende Betreiber-Verantwortung. Wenige, aber klare und auf die wesentlichen Gefahren abstellende Regeln und Anforderungen müssen für den Betrieb von Heimen gelten. Selbstverständlich müssen Betreiber zuverlässige Strukturen vorweisen und die Einhaltung einer ausreichenden Ausstattung an Fachkräften in der direkten Betreuung der Bewohner muss eingefordert und überprüft werden. Jedoch ist beispielsweise die Ausformulierung der baulichen Ausstattung nicht notwendig, sondern die Einforderung der üblichen Baustandards, die jährlich durch die Heimaufsicht überprüft werden.

Ein großer Fehler der rot-grünen Regierungskoalition ist in den Augen der FDP-Bürgerschaftsfraktion die kaum differenzierte Aufnahme von selbstorganisierten Wohnformen in den Geltungsbereich des Gesetzes. Nach dem Entwurf sollen auch Wohngemeinschaften von alten Menschen umfangreiche Anzeigepflichten erfüllen. Es droht, dass künftig alle Alten-WGs ein Konzept und Leitbild bei der Behörde einreichen müssen. Überdies ist bei diesen Wohnformen das Ordnungsrecht nicht anwendbar: Es fehlt die Schutzbedürftigkeit, weil die Erbringung der Pflegeleistung vom Wohnverhältnis unabhängig ist. Unter Umständen treten

die Wohngemeinschaften nicht einmal als gemeinsamer Auftraggeber an einen Pflegedienst heran und nehmen mehrere ambulante Angebote in Anspruch. Der Gesetzentwurf bleibt gerade in diesem Fall uneindeutig, weil eine klare Trennung von Verantwortung zwischen selbstorganisierten Wohnformen und Leistungserbringern (etwa einem ambulanten Anbieter) unscharf bleibt. Unter Umständen werden die Anzeigepflichten der Wohngemeinschaft so einem kleinen ambulanten Pflegedienstleister übertragen, was zu einem dramatischen bürokratischen Aufwand führen würde. Völlig unklar bleibt, wie dieser sein Angebot 3 Monate im Voraus bei der Behörde anmelden soll, wenn kurzfristig Bedarfe entstehen. Bei Nichterfüllung der absurden Anforderungen droht schließlich auch den selbstorganisierten Gruppen ein Bußgeld von bis zu 25.000 Euro. Diese Gängelung von Engagement und Eigenverantwortung wird zum Rückgang dieses zukunftssträchtigen Modells führen, was angesichts politischer Forderungen nach zunehmender Ambulantisierung nicht zielführend ist. Pflegedienstleister und Verbraucherschutzzentrale sehen folgerichtig das Selbstbestimmungsrecht der Bürger gefährdet und plädieren ebenfalls gegen eine gesetzliche Regulierung. Sie sehen gerade die ambulante Betreuung durch die Auflagen deutlich erschwert und prognostizieren, dass es automatisch zu einem Rückgang der alternativen Wohnformen kommen wird.

Wie der Träger Wohnkomfort gestaltet und Pflege-Qualität erreicht, ist keine rechtliche oder politische Frage. Allein die Gefährdung der Bewohner in Heimen muss vor Ort jährlich (und zusätzlich anlassbezogen) durch die Aufsicht kontrolliert werden. Selbstorganisierte Wohnformen dürfen nicht unter staatliche Überwachung gestellt werden, da dies die Selbstbestimmungsrechte der Bewohner unverhältnismäßig einschränkt.

2. Schlanke und klare Regeln für die Heimaufsicht

Nach dem Jahresbericht 2009 des Bremischen Rechnungshofes hat die Heimaufsicht in den vergangenen Jahren gegen ihren gesetzlichen Auftrag verstoßen, jedes Heim einmal jährlich zu überprüfen. In Bremen

wurden beispielsweise 2007 nur 28 Prozent, in Bremerhaven gar 14 Prozent der Heime routinemäßig überprüft.

Obwohl die mangelnde Kapazität der Heimaufsicht bekannt ist und sie sogar die ihr nach dem alten Heimrecht obliegenden Aufgaben schon seit Jahren nicht erfüllt, will ihr Rot-Grün weitere Aufgaben aufbürden. Neben der Bearbeitung der Anträge, Anzeigen und Änderungsanzeigen der zahlreichen hinzukommenden selbstorganisierten Wohnformen, wäre die Heimaufsicht mit der Kontrolle von weiteren bürokratischen Anforderungen vollständig überfordert. Die FDP will keine formalen Scheinlösungen durch Gesetze, die nicht umgesetzt werden können. Wir wollen einfache, umsetzbare und zielführende Regelungen.

Zu den genauen Anforderungen an die Heime sind im Gesetzesentwurf mehrere Verordnungsermächtigungen vorgesehen: Zur Transparenz gegenüber den Bewohnern, der Mitwirkung der Bewohner, zur Größe und Beschaffenheit der Räume zur Qualifikation, Zahl und Präsenz der Pflege- und Betreuungskräfte und zur Teilhabe und der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Bevor es zu einer Verordnung kommt, soll eine Verständigung mit den Betroffenen angestrebt werden, die einer Fristsetzung von einem Jahr unterliegt. Wegen der Fülle der zu bearbeitenden Themen scheint diese Frist zu kurz, so der Einwand der Leistungsanbieter, den die FDP-Bürgerschaftsfraktion teilt. Insofern scheint die Mitwirkung der Betroffenen nur als Strategie, um Offenheit vorzutäuschen. Es steht zu befürchten, dass die Verordnungen erhebliche, detaillierte Anforderungen beinhalten werden. Zum einen werden dadurch die Aufwendungen der Betreiber in die Höhe getrieben und damit letztlich die Kosten für die Bewohner oder ihre Angehörigen beziehungsweise die Sozialkassen. Zum zweiten kommt erhöhter Prüfaufwand auf die Heimaufsicht zu.

Eine überlastete Heimaufsicht kann Missstände nicht bekämpfen. Es muss vielmehr klare Anforderungen für Heime geben, die die Heimaufsicht vor Ort zielgenau überprüfen kann. Es nützt beispielsweise nichts, wenn die Aufsicht jeweils mehrere Stunden damit verbringt, den korrekten Sitz der Seifenspender zu kontrollieren und keine Zeit für die Prüfung der Alarmknöpfe bleibt.

Der Heimaufsicht kommen zudem weitgehende Beratungs- und Informationspflichten zu, die ebenfalls durch eine Verordnung zu konkretisieren sind. Bewohnervertreter haben im Rahmen der Anhörung darauf verwiesen, dass die Beratungspflichten wegen Personalknappheit gegebenenfalls zugunsten der Aufsichtspflicht zurückzustellen seien. Einer notwendigen Aufgabenkritik stellt sich die rot-grüne Koalition jedoch auch an dieser Stelle nicht.

Gesetzliche Regelungen, ohne den politischen Willen und die organisatorische Kapazität, die Kontrolle bedarfsdeckend auszugestalten, laufen ins Leere und sollten ausbleiben.

3. Qualität durch transparenten Wettbewerb

Seit kurzem sind die Prüfungsberichte des so genannten Pflege-TÜVs veröffentlicht. Anhand der Gesamtbenotungen und vieler einzelner einsehbarer Bewertungen wird es für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen in Zukunft deutlich einfacher, ein geeignetes Pflegeangebot zu finden. Nach Ansicht der FDP-Fraktion ist der Pflege-TÜV dafür eine gute Grundlage, die nach den ersten Erfahrungen weiterentwickelt werden sollte, um noch größere Aussagekraft zu erhalten und Transparenz zu gewährleisten. Er ist aber schon heute ein gutes Beispiel dafür, dass Transparenz den Wettbewerb beflügeln und Qualität steigern kann. Schlecht benotete Heime werden an ihren Schwächen arbeiten und schon bei der nächsten Prüfung im kommenden Jahr ihre Leistungen verbessert haben.

Diese Transparenzinitiative hat bedeutenden Einfluss auf die Marktsituation der Heime und schafft eine veränderte Grundlage für eine Neujustierung des Heimrechts. Je transparenter die Qualität und die Preis-Leistungs-Struktur der Heime ist, desto weitgehender kann auf rigide Anforderungen verzichtet werden. Der Schutz der Bewohner lässt sich am besten durch transparente Strukturen erreichen, die durch die Mitwirkung von Heimförsprechern und -beiräten ergäntzt werden.

Es ist jedoch widersinnig, wenn die zu begrüßende Öffnung der Heime zum Stadtteil und ehrenamtlichem Engagement zu einer Freiwilligkeit per Gesetz wird, wie die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen zu Recht befürchtet. Auch der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste sieht im Paragraphen zur *Förderung des bürgerschaftlichen Engagements* eine Ehrenamtlichkeit mit Anordnungscharakter. Die gesetzlichen Regelungen müssen sich am Machbaren orientieren. Dabei ist es wünschenswert, wenn Ehrenamtliche am Veranstaltungsangebot der Heime mitwirken. Dennoch brauchen die Bewohner auch Rückzugsmöglichkeiten und nicht jede gut gemeinte Freiwilligkeit ist auch im Rahmen der Betreuungs- und Pflege-Erfordernissen passend, die der Betreiber sicherstellen muss. Statt gesetzlichen Vorschriften, ist deshalb die Förderung hilfreichen, ehrenamtlichen Engagements auszubauen.

Schlechte Organisation lässt sich nicht gesetzlich verbieten. Wenn transparent wird, dass andere Heime unter gleichen Umständen besser für die Bewohner wirtschaften, wird der Konkurrenzdruck die Qualität steigern.

Fazit

Die FDP-Bürgerschaftsfraktion sieht am vorliegenden Entwurf des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes noch erheblichen Änderungsbedarf, um den genannten Zielen und Anforderungen zu genügen. Damit jetzt die verschiedenen Stellungnahmen und Argumente aufgenommen werden können, muss der Senat vom Zeitplan Abstand nehmen, den Gesetzentwurf bis Juli 2010 in Kraft zu setzen.

Bis dahin darf der Senat sich den vorgebrachten Argumenten nicht verweigern und muss bürokratische Regelungen streichen, die pflegebedürftige Bewohner nicht schützen, sondern vielmehr unnötig belasten. Eine Belastung wird vor allem den Menschen auferlegt, die sich in Gemeinschaft selbständig organisieren wollen und deren Engagement künf-

tig unverhältnismäßige und unsinnige bürokratische Hürden nehmen muss. Ebenso sollten vermeidbare Belastungen der Leistungserbringer unterbleiben, deren Kosten letztlich die Pflegebedürftigen zu tragen haben. Schließlich sind die weiteren Belastungen der Heimaufsicht zurückzunehmen, die ordnungsrechtlich überflüssig sind und diese Behörde personell und organisatorisch überfordern.

Tritt der Entwurf in der vorliegenden Form in Kraft, so wird in Bremen die Betreuung teurer, die Angebotsvielfalt geringer, die Hürden für Selbstorganisation größer und damit die gesamte pflegerische Versorgung schlechter. Der Senat führt wieder einmal die rot-grüne Paradenummer vor, sich mit Sozial-Bürokratismus profilieren zu wollen und dabei denen zu schaden, denen er wählerwirksam helfen wollte.