

Stellungnahme

zum

Entwurf für eine bremische Nachfolgeregelung zum bestehenden Heimgesetz

**„Gesetz zur Sicherstellung der Rechte von Menschen mit Unterstützungs-, Pflege-
und Betreuungsbedarf in unterstützenden Wohnformen“
(Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetz - BremWoBeG)**

Stand 31.03.2010

zur

**Anhörung der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales
am 16.04.2010**

1. Zum Gesetzentwurf im Allgemeinen

Aus der Sicht des DIS Institut für ServiceImmobilien als eine auf die Beratung, Beurteilung und Zertifizierung von Senioren- und Serviceimmobilien und die annexen Dienstleistungskonzepte vom Betreuten Wohnen und bis zum Pflegeheim spezialisierte Gesellschaft, die interdisziplinär aufgestellt bundesweit agiert, ist das Gesetzgebungsvorhaben, eine bremische Nachfolgeregelung zum (Bundes-) Heimgesetz zu schaffen, zunächst sehr zu begrüßen. Aus dem Blickwinkel der Praxis leistet das Gesetz von der Zielsetzung, der Regelungsreichweite und der Regelungstiefe her einen wesentlichen Beitrag, insbesondere die sog. „neuen Wohnformen“ in einen gesetzgeberischen Kontext zu bringen.

So beschränkt sich die Zielsetzung des Gesetzentwurfs in § 1 Absatz 1 richtigerweise auf Schutzzielsetzungen, insbesondere in Bezug auch auf ältere Menschen, die sich aus einer sog. „strukturellen Abhängigkeit“ von einem verantwortlichen Leistungsanbieter ergeben kann, und auf das Förderziel, sie in der Wahrnehmung ihrer Interessen und Bedürfnisse zu unterstützen. Die ergänzende Zielsetzung des Verbraucherschutzes (u.a. § 1 Absatz 2 Nr. 5) ist insbesondere für den Bereich der noch nicht fest definierten und daher potenziell „schwarzen Schafen“ offen stehenden Geschäftsfeldern, insbesondere im Bereich von Wohn- und Betreuungsangeboten, zu begrüßen. Besonders hat dies im Bereich des Betreuten Wohnens wie aber auch im Bereich ambulant betreuter Wohngemeinschaften Relevanz, da dort vielfach qualitative Grauzonen und Unklarheiten in der Definition und Ausgestaltung von Angeboten zu beobachten sind.

Die Strukturierung des Gesetzes ist - unabhängig von der Beurteilung der materiellen Regelungsinhalte - klar: die Differenzierung der Wohn- und Lebensformen, die dem Gesetz in differenzierter Reichweite unterstellt werden, ist nachvollziehbar und beruht auf strukturierten Abgrenzungen. Wünschenswert wäre eine schärfere und klarere Strukturierung der Anforderungen und Befugnisse bezogen auf die einzelne Wohn- und Lebensform.

Bezogen auf das Betreute Wohnen und ambulant betreute Wohngemeinschaften und ähnliche auf selbstständige Lebensführung ausgerichtete Lebens- und Wohnformen enthält der Gesetzentwurf allerdings aber auch eine Fülle von Regelungen, die aus der Sicht des Praktikers über weite Strecken unscharf und zu regelungsintensiv erscheinen und eher eine „Verbürokratisierung“ von derartigen zukunftsweisenden Lebens- und Wohnformen für Senioren Vorschub leisten als Freiräume für Gestaltung zu eröffnen.

2. Zu § 2 - Regelung des Anwendungsbereichs / Grundsätzliches

Unabhängig von der Dichte der ordnungsrechtlichen Regelungen in dem Gesetzentwurf (§§ 21 ff.) stellt sich allerdings die Frage, ob es angemessen ist, die in § 5 Absatz 1 und § 5 Absatz 2 genannten Wohnformen dem Gesetz zu unterstellen, da die Prämisse der Gesetzesbegründung (Begründung zu § 5 Absatz 2 - Seite 20) zumindest unscharf

suggeriert, dass ordnungsrechtliche Vorschriften für das Service - Wohnen nicht gelten. Das trifft jedoch nicht zu: In Wahrheit wird durch den Gesetzesvorschlag auch für die selbstorganisierten Wohnformen und das Service - Wohnen eine erhebliche formelle und materielle Regelungsdichte konstituiert, die über die in der Begründung oben genannten Anzeigepflichten deutlich hinausgeht.

Dies sollte im weiteren Gesetzgebungsprozess überdacht werden: In Bezug auf das Service - Wohnen ist - sowohl in der Begrifflichkeit des Gesetzentwurfs, noch in den in der Praxis zu beobachtenden Ausprägungen - weder von einer strukturellen Abhängigkeit der Bewohner (angemessener: der Mieterinnen und Mieter), noch von einem Bedürfnis, Transparenz und Qualität gesetzlich zu regeln, auszugehen. In beiden Fällen handelt es sich nicht um „Einrichtungen“ mit einer umfassenden „Versorgungsgarantie“ eines Leistungserbringers für meinen Personenkreis, der auf diese „Versorgungsgarantie“ angewiesen ist und nicht in der Lage ist, selbstbestimmt zu entscheiden, sondern um modular gestaltete Lebensformen, die von den Mieterinnen und Mietern selbst gestaltet werden können und auch werden.

Hinzu kommt in Bezug auf das Service -Wohnen, daß es insofern ein umfassendes Qualitätsregelungswerk in Gestalt der DIN 77800 - Qualitätsanforderungen an Anbieter der Wohnform „Betreutes Wohnen für ältere Menschen“ mit Vorgaben an Transparenz, Dienstleistungsstruktur und -inhalte, Vertragsgestaltung und Qualitätssicherung vorliegt. Insofern wird angeregt, statt Qualitäten gesetzlich zu regeln, die Anbieter derartiger Lebens- und Wohnformen zu incentivieren, sich freiwilliger Qualitätskontrolle durch Zertifizierung zu unterziehen ggfls. in der Form, daß erfolgreiche Zertifizierung behördliche Kontrolle substituiert, oder gar - wie andern Orts bereits in vergleichbaren Gesetzesvorhaben diskutiert - die Zertifizierung und damit die Sicherstellung von Qualität in dieser Wohnform gesetzlich vorzuschreiben.

3. Zu § 5 Abs. 2 - Regelung des „Service-Wohnens“

a) Die Definition des Service - Wohnens im Gesetzentwurf - auch in Abgrenzung zum „klassischen“ Begriff des Betreuten Wohnens - im Gesetzentwurf wirft definitorisch

Unklarheiten in Hinblick auf die Regelungen des Gesetzentwurfs in Bezug auf die Kopplung von allgemeinen Unterstützungsleistungen mit dem Wohnen auf.

Zunächst stellt sich die Frage, ob § 5 Absatz 2 in allen Fällen eine Lebens- und Wohnform als Service - Wohnen erscheinen lässt, in der einzelne „allgemeine Unterstützungsleistungen“ von einem verantwortlichen Leistungsanbieter abzunehmen sind. Der Begriff der allgemeinen Unterstützungsleistung findet in § 3 Absatz 1 keine klare Definition. Der Verweis auf § 1 Absatz 1 S. 3 WBVG bietet keine Definition im Sinne des Gesetzentwurfs.

Zudem bestehen Unstimmigkeiten in Hinblick auf das Regelungsziel der Vermeidung „struktureller Abhängigkeit“: der Begriff der Unterstützungsleistung im Gesetzentwurf soll nicht solche Leistungen umfassen, die ausschließlich der hauswirtschaftlichen Versorgung oder Verpflegung dienen. Leistungen der hauswirtschaftlichen Versorgung und der Verpflegung sind demnach keine Unterstützungsleistungen; allgemeine Unterstützungsleistungen sollen aber sein Serviceleistungen wie Notrufdienste, hausmeisterliche Dienste, Leistungen der hauswirtschaftlichen Versorgung, Beratung oder Vermittlung von Dienst- und Pflegeleistungen. Strukturelle Abhängigkeit ist jedoch höher in der Kopplung von Verpflegung und hauswirtschaftlicher Versorgung mit dem Wohnen als in Form der Kopplung niedrigschwelliger Hilfeleistungen (Serviceleistungen), wie sie in § 3 Absatz 1 genannt werden.

Über dies erscheint es als unglücklich, wenn allgemeine Unterstützungsleistungen (die allerdings in der gegenwärtigen Fassung nicht klar definiert sind) zu Unterstützungsleistungen werden, wenn deren Abnahme Voraussetzung für die Nutzung der unterstützenden Wohnform sind. Im Gegenschluss wäre die obligatorische Kopplung von hauswirtschaftlicher Versorgung und Verpflegung mit dem Wohnen im Hinblick auf § 5 Absatz 2 „unschädlich“, wohingegen die Kopplung von niedrigschwelligen Leistungen (Serviceleistungen) zur Erfüllung des Begriffs des Service - Wohnens und damit zur Unterstellung dieser Wohn- und Lebensform unter das Gesetz führen würde.

Insofern kreiert der Gesetzentwurf auch eine Widersprüchlichkeit zum eingeführten Begriff des Betreuten Wohnens, der inhaltlich dann etwas anderes darstellen würde als das vom Gesetz gemeinte „Service-Wohnen für ältere Menschen“, wie in der Begründung zu § 2 Absatz 3 - Seite 12 ausgeführt wird. Der Begriff des Betreuten Wohnens ist im Übrigen unter Anziehung der in der Praxis und in der Wissenschaft nicht zuletzt aber auch in der Normung verwendeten Terminologie klar. Insofern bedarf es nicht eines neuen Begriffs des Service - Wohnens, der wie oben bereits ausgeführt, begrifflich - inhaltlich deutlich schillernder ist, als der Begriff des Betreuten Wohnens, der nicht zuletzt durch die Normung in der DIN 77800 - Betreutes Wohnen Kontur erfahren hat.

Aus der Beratungs- und Zertifizierungspraxis wird daher empfohlen, die Regelung in § 2 Absatz 3 und § 5 Absatz 2 zu überdenken wobei in § 2 Absatz 3 die Vorstellung des Wortes „insbesondere“ vor „selbstorganisierte Wohnformen und Service-Wohnen nach § 5“ eine zusätzliche - nach diesseitiger Ansicht - unangemessene „Verschärfung“ der Schutzwürdigkeit der Mietern und Mieterinnen in Wohnformen mit Dienstleistungen suggeriert. Hier sollte klar zwischen den „heimähnlichen trägergesteuerten Wohngemeinschaften nach § 6 sowie Pflege- und Betreuungseinrichtungen nach § 7“ auf der einen Seite und auf sonstige Wohnformen mit Dienstleistungen auf der anderen Seite differenziert werden. Empfohlen wird auch hier eine Abstufung nach dem Grad der strukturellen Abhängigkeit mit der Konsequenz, dass das „klassische“ Betreute Wohnen im Sinne der DIN 77800 – Betreutes Wohnen nicht vom Gesetz erfasst wird.

Dies scheint auch notwendig vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, über wohnwirtschaftliche Angebote mit Dienstleistungen neue Angebotsvielfalt zu schaffen, die nicht durch differenzierte und regelungstiefe gesetzliche Vorschriften erschwert und behindert werden sollte. Kritisch wird diesseits gesehen, dass Wohnformen mit Dienstleistungen und deren Anbieter (die verantwortlichen Leistungsanbieter im Sinne des § 4), nämlich vornehmlich die Wohnungsanbieter (der Wohnungsanbieter ist regelmäßig der, der „bestimmt, von wem sie (die Unterstützungsleistung) abzunehmen“ ist, angesprochen werden. Wohnungswirtschaftliche Spielräume werden hierdurch enger einschränkt als die Schaffung derartiger alternative Wohnformen (zu stationären Angeboten) gefördert wird.

b) Die Regelungstiefe des Gesetzentwurfs sollte im weiteren Verfahren überdacht werden:

Faktisch ist es nach dem Gesetzentwurf so, dass nach dem gegenwärtigen Stand für das Service - Wohnen folgende Regelungen gelten: § 8 Absätze 1, 2, § 8 Absatz 4, § 9 Absätze 1, 2, 3, § 16, § 19 Absatz 1 Satz 1, Absätze 2, 3, 4, 5, § 20 Absätze 1, 2, 3, 4, 5, § 21 Absätze 1, 2, 3, 4, 5, § 24 Absätze 1, 2, § 25 Absätze 1, 2, § 27 Absätze 1, 4, 5, § 29 Absätze 3, 4 sowie § 32.

Neben den Transparenzverpflichtungen stehen Anzeigepflichten und zudem werden vor allem auch qualitative Anforderungen gestellt, die vor dem Hintergrund des wohnungswirtschaftlichen Charakters von Wohnformen mit Dienstleistungen überzogen erscheinen. Dies betrifft zum Beispiel § 19 Absatz 1 Satz 1, § 19 Absatz 2, § 19 Absatz 3 Satz 2 sowie § 19 Absatz 4 und 5. Gleiches gilt für § 20, der im Bereich stationärer Einrichtungen, nicht aber nicht bei dienstleistungsorientierten Wohnformen niedrigschwelligen Charakters seine Berechtigung hat. Faktisch führt der Gesetzentwurf zu einer dichten behördlichen Überwachung sowohl ex ante wie aber auch im laufenden „Betrieb“, soweit man wegen des wohnungswirtschaftlichen Charakters dieser Lebens- und Wohnformen mit niedrigschwelligen Dienstleistungen überhaupt diesen Begriff gebrauchen kann. Beredter Ausdruck dessen ist § 21 mit einer Fülle von Anzeigepflichten sowohl vor Aufnahme des „Betriebs“ wie aber auch während des „Betriebs“. Hinzu kommen die Regelungen des § 25, die ebenfalls ordnungsrechtlicher Natur sind, und nach dem Gesetzeswortlaut und der Systematik wohl auch für Wohn- und Dienstleistungsangebote nach § 5 Absatz 2 gelten sollen. Gleiches gilt in Hinblick auf § 27 Absätze 1, 4 und 5 sowie § 29 Absätze 2, 3 und 4, die allesamt flankiert werden durch die ordnungswidrigkeitenrechtlichen Regelungen des § 32.

Faktisch wird damit eine wohnungswirtschaftlich geprägte Wohn- und Lebensform, in der es an der sog. „strukturellen Abhängigkeit“ der Mieterinnen und Mieter (nicht: der Bewohnerinnen und Bewohner!), wie sie in herkömmlichen stationären Einrichtungen (den klassischen Heimen wie aber auch im Sinne des Gesetzentwurfs trägergesteuerten Wohnformen) gibt, fehlt, „heimähnlich“ geregelt und überwacht. Dies erscheint vor dem

Hintergrund der Praxiserfahrungen sowohl bei der Gestaltung derartiger Lebens- und Wohnformen, wie bei der beobachteten Selbstständigkeit der in ihr lebenden Menschen und des Erfordernisses, gerade diese niedrighschwelligen Wohn- und Lebensformen zu fördern, als überzogen. Der Gesetzentwurf nimmt nach diesseitiger Auffassung eine unangemessene Gleichstellung derartiger Lebens- und Wohnformen mit stationären Versorgungsformen vor. Dies sollte im Zuge der weiteren Gesetzgebung dringend überdacht werden,

c) Wenn gesetzgeberisches Ziel sein soll, materielle Qualität in Wohnformen mit Dienstleistungen zu schaffen, so sollte dies eher auf dem Wege der Verfolgung von Standards, hier insbesondere der DIN 77800 - Betreutes Wohnen, erfolgen, nicht jedoch durch über die Palette bürokratischer ordnungsrechtlicher Regelungen und staatlicher Eingriffsbefugnisse, wobei ungeachtet dessen insofern eine reduzierte Anzeigepflicht vorhandener Wohnanlagen in einem limitierten Umfang sachdienlich erscheint.

3. Zu § 5 Abs. 2 und § 6 - Regelung der „Selbstorganisierten Wohngemeinschaften“ und „Trägergesteuerten Wohnformen“

a) Die im Gesetzentwurf vorgenommene Differenzierung zwischen „selbstorganisierten Wohnformen“ und „trägergesteuerten Wohnformen“ ist sachgerecht.

Trägergesteuerte Wohnformen sind „heimähnlich“, weswegen es angemessen ist, diese besonderen Anforderungen, wie den in § 11 geregelten Anforderungen an die Leistungsanbieter und die Qualität des Wohnangebots sowie den dort enthaltenen baulichen Anforderungen, zu unterstellen. Dies ist sachdienlich. Dies gilt auch in Hinblick auf die im Gesetzentwurf enthaltende teilweise Gleichstellung von Pflege- und Betreuungseinrichtungen und trägergesteuerten Wohnformen, wie zum Beispiel in § 18 vorgenommen. Allerdings ist die im § 6 Absatz 2 vorgenommene völlige Gleichstellung von Pflege- und Betreuungseinrichtung und trägergesteuerten Wohnformen dann problematisch, wenn diese in Pflege- und Betreuungseinrichtungen eingebettet sind. Die Einbettung an sich kann nicht dazu führen, sie mit Pflege und Betreuungseinrichtungen gleich zu behandeln, weil auch im Verbund die qualitativen Unterschiede in Struktur und

Betreuungsform bestehen bleiben. Dies sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren überdacht werden.

b) Kritisch ist zu werten, dass selbstorganisierte Wohnformen in demselben Masse dem Gesetz unterstellt werden sollen, wie dies in Bezug auf das Service - Wohnen der Fall ist. Ist schon die strukturelle Abhängigkeit beim Service - Wohnen nicht in dem Maß gegeben, dass hier ein besonderes ordnungsrechtliches Schutzbedürfnis gegeben ist, so gilt dies erst recht für selbstorganisierte Wohnformen, die sich ja vom klassischen betreuten Wohnen, in dem das Angebot von einem bzw. zwei Leistungserbringern strukturiert wird, dadurch abheben, dass dies durch die Mieterinnen und Mieter ggfls. begleitet durch deren Angehörige und Betreuer selbst vorgenommen wird. Die Allgemeinheit der Definition des § 5 Absatz 1 unterstellt jede Wohngemeinschaft dem Ordnungsrecht des neuen bremischen Heimgesetzes. Dies kann nicht Sinn und Zweck eines auf freiheitsbezogene Gestaltung und Förderung der Selbstständigkeit abzielenden Gesetzes sein. Es wird dringend angeregt, dies im weiteren gesetzgeberischen Verfahren zu überdenken und hier zu einer Lösung zu gelangen, die ähnlich wie beim Betreuten Wohnen oder Service - Wohnen Freiräume statt Reglementierung schafft bzw. anerkennt.

5. Zusammenfassung

Fokussiert auf die beiden gesetzlichen Wohnformen des selbstorganisierten Wohnens und des Service - Wohnens ist zusammenfassend festzuhalten, dass nach der praktischen Erfahrung im Zuge von Begutachtungen und Beratungen in allen diesen Wohnformen nicht eine solche Schutzbedürftigkeit qua struktureller Abhängigkeit der Mieterinnen und Mieter besteht als dass eine staatliche Reglementierung, nachhaltige gesetzliche Qualitäts- und sonstige ordnungsrechtliche Vorgaben und damit eine „Verstaatlichung“ dieser Wohnformen erforderlich wäre. Gerade die in der Praxis vorzufindende Vielfalt der Gestaltungen, der Trend zu Varianten und die allgemeine Zielsetzung, Selbstständigkeit zu fördern, Freiheit zu ermöglichen und Spielräume zu wahren, sollte den Gesetzgeber davon abhalten, die im Gesetzesentwurf konzipierte Regelungsdichte weiter zu verfolgen.

Wie andere Bundesländer dies auch getan haben, sollte das Service - Wohnen oder Betreute Wohnen keinesfalls zu den gesetzlich bis ins Einzelne reglementierten und überwachten Wohnformen gehören. Allenfalls sind qualitative Vorgaben in Richtung auf Zertifizierung und deren Überwachung angemessen und zu befürworten.

Im Hinblick auf die selbstorganisierten Wohnformen sollte diese Tendenz erst recht verfolgt werden, da diese Formen noch mehr Selbstbestimmung und noch mehr selbstständiges Entscheiden und Gestalten bedingen und beinhalten, als es bei „angebotsorientierten“ betreuten Wohn- und Lebensformen der Fall ist.

Hürtgenwald, den 15.04.2010

Dr. Mi / ce