



Stellungnahme der Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen e.V. (BIVA) zu den Entwürfen zur Novellierung des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes (BremWoBeG) sowie zur Änderung der Personalverordnung zum Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetz (PersV BremWoBeG) anlässlich der Anhörung am 18.01.2017

Vielen Dank, dass die BIVA als Bundesinteressenvertretung alter und pflegebetroffener Menschen bei der Anhörung zum Gesetzentwurf ebenfalls zu Wort kommt und aus seiner Sicht auf weitere wichtige Punkte hinweisen kann.

GRUNDSÄTZLICHES

Es ist sehr zu begrüßen, dass das bisher gültige Bremische Wohn- und Betreuungsgesetz den aktuellen Erfordernissen und Entwicklungen angepasst werden soll – wenngleich es aus diversen Gründen wünschenswert wäre, wenn es wieder eine bundeseinheitliche Gesetzesgrundlage geben würde.

Der neue Gesetzentwurf ist aus unserer Sicht zu begrüßen, bleibt stellenweise allerdings zu unklar und verweist an manchen Stellen auf noch zu schaffende Rechtsverordnungen.

Hier wäre es aus unserer Sicht notwendig und sinnvoll mindestens auf den Zeitpunkt und den Inhalt hinzuweisen, besser aber: gleich die Rechtssicherheit durch vollständige Gesetze und Verordnungen zu schaffen.

UNSERE WICHTIGSTEN ANMERKUNGEN VORAB

1) Kostenlose Beratung für Leistungserbringer => bitte ersatzlos streichen!

Ein wesentlicher Kritikpunkt ist und bleibt die Beratung für negativ auffällige Leistungsanbieter durch die Aufsicht- und Kontrollbehörde bei festgestellten Mängeln (§ 11, Pkt. 4 und § 30).

Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht bieten erwischten Straftätern auch keine kostenlosen Beratungen an, sondern kontrollieren, sichern Beweise und erzielen durch Sanktionen bzw. Strafmaßnahmen entsprechend abschreckende Wirkungen. Beratungen bietet die Bremer Polizei lediglich besorgten Bürgern an, um vor möglichen Straftaten zu warnen und aufzuzeigen, wie man sich davor schützen kann.

Wenn argumentiert wird, dass ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen Anbietern und Heimaufsicht förderlich sei, ist die Notwendigkeit mehr als zweifelhaft. Auch eine Art „Verhinderungs-Beratungen“, um Unternehmen davon abzuhalten immer neue stationäre Einrichtungen zu bauen, kann nicht als Argument gelten. Denn wenn Investoren und Unternehmen Gewinne und Rendite wittern, werden sie sich nicht von ihren Vorhaben abhalten lassen.

Fakt ist: Nirgends im gesamten Wirtschaftsbereich wird Unternehmen bei nachgewiesenen Mängeln oder gar bei Verstößen gegen Gesetze und Vorschriften zunächst eine Art kostenlose Management-Beratung angeboten.

Insbesondere die größeren Anbieter haben i.d.R. ein eigenes Qualitäts-Management und kleinere Unternehmen können über ihre Berufsverbände externe Beratung nutzen. Insofern ist die kostenlose Beratung durch die Heimaufsicht nicht nur überflüssig, sondern fördert eher den Missbrauch. Denn manche Anbieter könnten das sogar als „Einladung missverstehen“, erst abzuwarten, ob man ihnen auf die Schliche kommt

Zur Klarstellung: Es gibt Verträge (Rahmenvertrag § 75 SGB XI, Vergütungs- und Heimverträge), in denen die zu erbringenden Leistungen eindeutig definiert sind. Wenn diese Leistungen – etwa mangels hinreichenden Personals - nicht zu 100% erbracht werden können, kann das eher Straftatbestände wie Leistungs- und Abrechnungsbetrug erfüllen.

In den meisten Fällen erfahren die pflegebetroffenen Menschen nicht einmal, dass die vereinbarten Leistungen tatsächlich nicht erbracht werden. Dennoch fordern und kassieren die Anbieter bei Minder- und Schlechtleistung - wie selbstverständlich - 100 % des vereinbarten Entgelts.

Als Teil des **Ordnungsrechts** ist das Bremische Wohn- und Betreuungsgesetz ein **Gefahrenabwehrrecht zum Schutz der Bürger bzw. Nutzerinnen und Nutzer**. Die Bremische Wohn- und Betreuungsbehörde hat als Prüfbeauftragte auf Einhaltung zumindest der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zu achten und durch Sanktionsmaßnahmen auf Verbesserungen hinzuwirken.

Der Pflege-Skandal Kirchhuchting hat den großen Personalaufwand der Heimaufsicht für immer wiederkehrende Aufklärungen und Beratungen mehr als deutlich gezeigt. Damit wurden wichtige Personalressourcen verschwendet, die an anderer Stelle gefehlt haben.

Wenn Anbieter dagegen Beratungsbedarf haben, um mängelfrei vereinbarte Leistungen zu erbringen, dann sind Träger-, Arbeitgeber- und Fachverbände die Organisationen, die dafür zuständig sind – und nicht die Kontrollbehörde!

ÄNDERUNGSVORSCHLAG §§ 11 + 30:

Kostenlose Beratung für Leistungserbringer ersatzlos streichen in § 11, Abs. 4 sowie § 30 entsprechend anpassen.

2) Mitbestimmung statt Mitwirkung von NutzerInnen / Datenschutz

Es ist nicht weiter hinnehmbar, dass NutzerInnen lediglich ein „Anhörungsrecht“ und „Mitwirkungsrecht“ eingeräumt wird, obwohl sie nicht unwesentliche Kosten zu tragen haben.

ÄNDERUNGSVORSCHLAG (§ 13):

Im 1. Absatz den Text vollständig ersetzen durch:

„(1) Die Interessenvertretung bestimmt nachweislich in allen die NutzerInnen betreffenden Angelegenheiten, insbesondere bei Maßnahmen zur Förderung der Selbstbestimmung und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sowie bei der

Sicherung einer angemessenen Qualität der Unterstützung, der Aufenthaltsbedingungen und Freizeitgestaltung, bei Vergütungsvereinbarungen sowie anderen Vereinbarungen, die der Leistungsanbieter mit den Kostenträgern trifft, mit.“

Im 7. Absatz ist der erste Satz wie folgt zu ändern bzw. zu ergänzen:

„(7) Der Leistungsanbieter hat den Nutzerinnen- und Nutzerbeirat nach Absatz 1, das Vertretungsgremium nach Absatz 2, die Nutzerfürsprecherin oder den Nutzerfürsprecher nach Absatz 3 in ihrer Tätigkeit zu unterstützen, ihnen die für ihre Tätigkeit erforderlichen Sachmittel und Kommunikationstechniken zur Verfügung zu stellen, sowie für sie kostenlose regelmäßige Schulungen und Fortbildungen durch unabhängige Organisationen im Zusammenhang mit ihren Rechten und Möglichkeiten der Interessenvertretung anzubieten und entsprechende Kosten zu übernehmen.“

Datenschutz

In der Praxis wird immer wieder der Datenschutz vorgeschoben, um der NutzerInnenvertretung Informationen – z.B. über neu eingezogene Personen oder neue Mitarbeiter – vorzuenthalten. Dadurch wird es insbesondere externen Beiratsmitgliedern und Nutzerfürsprechern erschwert, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Hierzu sollte bereits das Gesetz Regelungen vorsehen. Dabei geht es insbesondere darum, welche Daten, die die Bewohner und Mitarbeiter betreffen, an das Interessenvertretungsorgan der NutzerInnen herausgegeben werden dürfen und müssen.

ÄNDERUNGSVORSCHLAG (§ 13):

s. schriftliche Stellungnahme zum 1. Entwurf

3) Erneute Befristung des Gesetzes

Durch die umfangreiche Überarbeitung und stellenweise Neuausrichtung dieses Gesetzes sowie der vorgesehenen Durchführungsbestimmungen ist eine erneute Befristung für maximal 2 Jahre notwendig sowie fachlich zu begleiten und zu

evaluieren. Wenn dies personell oder fachlich nicht von der Behörde geleistet werden kann, sollte dabei auf externe Unterstützung gesetzt werden. Dafür entstehende Kosten können – mindestens zum Teil - durch den Wegfall der kostenlosen Beratungsleistungen für Anbieter kompensiert werden.

ÄNDERUNGSVORSCHLAG (§ 38):

„Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft und gilt bis einschließlich [Datum]. Die fachliche Begleitung und Evaluation ist vorgesehen und wird der Sozialdeputation rechtzeitig vor Fristablauf zur Beratung vorgelegt.“

Weitere Forderungen

§ 11, Absatz 2 – Veröffentlichung der vollständigen Prüfberichte statt nur „Ergebnisberichte“

NutzerInnen haben ein Recht zu erfahren, welche konkreten Prüfergebnisse bei ihren Einrichtungen festgestellt wurden, analog zum [Informationsfreiheitsgesetz](#). Anbietern bietet sich das u.U. als Wettbewerbsvorteil, wenn sie das Prüfergebnis freiwillig und vollständig veröffentlichen und als Marketinginstrument nutzen.

ÄNDERUNGSVORSCHLAG (§ 11. Absatz 2):

„Die zuständige Behörde veröffentlicht vollumfänglich die Prüfergebnisse von Wohn- und Unterstützungsangeboten nach §§ ...“

§ 15, Absatz 2, Pkt. 9 – Arzneimittel: aufbewahren, stellen und verabreichen

Der wichtigste Punkt des Absatzes befindet sich im Entwurf leider an letzter Stelle. Er sollte u.E. an die erste Stelle gestellt werden.

Wichtig ist uns nicht nur, dass Arzneimittel anforderungskonform aufbewahrt, sondern auch ausschließlich durch examinierte Fachkräfte gestellt und verabreicht werden. Nur „sachkundige Unterstützungskräfte“ (mit welcher Expertise eigentlich?!) sind u.E. auch aus haftungsrechtlicher Sicht problematisch. Außerdem ist es wichtig, dass Pflegefachkräfte bei den Patienten Arzneimittelwirkungen direkt wahrnehmen

und fachlich entsprechend beurteilen können, um bei Arztgesprächen kompetent Auskunft geben zu können.

ÄNDERUNGSVORSCHLAG (§15, Abs. 2, Pkt. 1):

„(2) Der Leistungsanbieter und die Leitung haben ein Unterstützungskonzept zu erstellen und auf dessen Grundlage sicherzustellen, dass

1. Arzneimittel ordnungsgemäß und nutzerbezogen aufbewahrt sowie von examinierte Pflegefachkräften verwaltet, gestellt und gemäß ärztlicher Verordnung an die entsprechenden Patienten verabreicht werden.“

§ 17 Besondere Anforderungen an das Service-Wohnen (§ 7)

Die Angabe im ersten Absatz, dass Anbieter des Service-Wohnens ... sich durch „regelmäßige Nachfragen“ per Telefon oder auf anderen Wegen nach dem Wohlergehen der NutzerInnen erkundigen sollen, ist u.E. nicht ausreichend. Der Begriff „regelmäßig“ ist hier zu unbestimmt, wie auch das Beispiel aus Mai 2013 gezeigt hat, wo eine tote Frau in einer betreuten Wohnanlage der Egestorff-Stiftung erst nach Tagen entdeckt worden ist.

ÄNDERUNGSVORSCHLAG (§ 17):

„Anbieter des Service-Wohnens haben einer über längere Dauer bestehenden, unbemerkten und von den Nutzerinnen und Nutzern nicht mehr artikulierbaren Hilflosigkeit der Nutzerinnen und Nutzer vorzubeugen.

Zu diesem Zweck sollen sie sich täglich nach dem Wohlergehen der Nutzerinnen und Nutzer erkundigen, um im Bedarfsfalle schnelle Hilfe zu leisten bzw. zu organisieren. Wenn Nutzerinnen und Nutzer dies ausdrücklich ablehnen, hat der Leistungsanbieter das entsprechend zu dokumentieren und sich mit Unterschrift bestätigen zu lassen.“

Klarstellungen

Auch ich möchte vorab betonen, dass wir das Bremische Wohn- und Betreuungsgesetz als eines der besten Landesgesetze zu unterstützenden Wohnformen ansehen. Verbesserungspotential – auch im Hinblick auf die neuen Entwürfe - besteht aus unserer Sicht allerdings noch in vielerlei Hinsicht.

Verständlichkeit

Wie alle Landesgesetze über unterstützende Wohnformen ist auch das Bremische Wohn- und Betreuungsgesetz ein Verbraucherschutzgesetz. Der BIVA als Verbraucherschutzorganisation liegt es besonders am Herzen, dass Gesetze auch verbraucherfreundlich zu handhaben sind. Diesen Anforderungen entspricht der aktuelle Entwurf nicht. Vielmehr ist er für Verbraucher insbesondere durch die Kreuz- und Querhinweise auf andere Gesetze und Regelungen schwer lesbar und eher unverständlich. Zudem werden – unnötigerweise – Begrifflichkeiten verwendet, die sich den Verbrauchern nur schwer erschließen. Auch sind der Anwendungsbereich sowie die Abgrenzungen zwischen den einzelnen Wohnformen teilweise schwer oder auch gar nicht erkennbar.

Zur **Verständlichkeit bzw. Nichtverständlichkeit** möchten wir hier nur einige Beispiele aus dem Entwurf aufzeigen:

Dabei geht es zunächst um die Änderung der Begrifflichkeiten. Eine Reihe von Umformulierungen (z.B. Bewohner in Nutzer sowie ambulanter Dienst in mobiler Dienst) sind möglicherweise sinnvoll, tragen aber eher zur Verwirrung der Verbraucher bei. So spricht man ja z.B. auch nicht vom Service-Nutzen, sondern vom Service-Wohnen. Zudem ist der Begriff „Mitbewohner“ allgemein im Zusammenhang mit Haus- und Wohngemeinschaften vertraut.

Entsprechendes gilt für die Umbenennung der ambulanten Dienste in mobile Dienste. Hier wäre es hilfreich, die einzelnen Dienste explizit aufzuführen.

Anwendungsbereich/Abgrenzung

Noch wesentlicher ist jedoch, bestehende Unklarheiten bezüglich des Anwendungsbereichs und der Abgrenzung einzelner Wohnformen zu beseitigen.

Anwendungsbereich

Zum Anwendungsbereich stellen sich Fragen zu selbstverantworteten Wohngemeinschaften sowie zum Service-Wohnen.

Selbstverantwortete Wohngemeinschaften

Nach § 2 Abs. 1 gilt das Gesetz (nur) für **entgeltlich betriebene** Wohnformen. Doch auch selbstverantwortete Wohngemeinschaften fallen in den Geltungsbereich des Gesetzes. Wir können nicht erkennen, dass es sich hierbei um „entgeltlich betriebene“ Wohnformen handelt.

Service-Wohnen

Unklar ist, ob die in § 3 Abs. 2 genannten Serviceleistungen kumulativ vorliegen müssen oder nicht. Wie werden Einrichtungen eingeordnet, die neben der Wohnraumüberlassung eine oder mehrere der in § 3 Abs. 2 aufgeführten Leistungen nicht als Grundleistung anbieten – etwa keine saisonalen Feiern anbieten, Notrufdienste lediglich vermitteln oder auch ausschließlich Notrufdienste anbieten?

Abgrenzungen

Bei den Abgrenzungen geht es zum einen um die Abgrenzung anbieterverantworteter zu selbstverantworteter Einrichtungen. Zum anderen geht es um die Frage, wie der Schutz der Bewohner gewährleistet wird, die in Einrichtungen mit heimähnlichen Strukturen leben, vertraglich jedoch lediglich zur Abnahme von allgemeinen Serviceleistungen verpflichtet sind.

Abgrenzung anbieter-/ selbstverantwortete Wohngemeinschaften

In § 8 Abs. 2 heißt es:

- Sofern **oder*** Leistungsanbieter bei der Gründung einer Wohngemeinschaft bestimmend mitwirken, ist eine selbstverantwortete Wohngemeinschaft nur dann gegeben, wenn nach Abschluss der Gründungsphase die unter Nummern 1 und 2 genannten Voraussetzungen vorliegen.

*Auch im 2. Entwurf „hängt“ das Wort „oder“. Entweder muss es gestrichen oder ein anderes Wort vorangestellt werden.

Hierzu stellen sich uns folgende Fragen:

- Was genau ist mit „bestimmend mitwirken“ gemeint?
- Impliziert die anbieterseitige Mitwirkung die Möglichkeit, innerhalb der Gründungsphase zunächst mit einer anbieterbestimmten Wohnform zu starten?
- Wie lange darf die anbietermitbestimmte Gründungsphase längstens dauern? (Nds.: längstens 1 Jahr)
- Wie wird gewährleistet, dass sich die Nutzer der selbstorganisierten Wohngemeinschaft nach Ablauf der Gründungsphase ohne Druck für einen oder mehrere andere(n) Leistungsanbieter entscheiden können?
- Wie wird gewährleistet, dass die Nutzer bzw. ihre Vertreter nach Ablauf der Gründungsphase befähigt sind, die Wohngemeinschaft tatsächlich selbstorganisiert zu führen?

Abgrenzung selbstverantwortete WG/ Pflege- und Betreuungseinrichtungen

Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen aus unserer Sicht auch zwischen Pflege- und Betreuungseinrichtungen im Sinne des § 9 Abs. 2 Nr. 4 und selbstverantworteten Wohngemeinschaften (§ 8 Abs.2).

In § 9 Abs. 2 Nr. 4 ist festgehalten, dass die Nutzerinnen und Nutzer in der Lage sein müssen, Unterstützungsleistungen frei zu wählen oder ihren persönlichen Vertreterinnen, Vertretern oder Rechtsbetreuern einen jeweils aktuellen Auftrag zur Wahl der Unterstützungsleistungen zu erteilen. Bei selbstverantworteten Wohngemeinschaften ist das Vermögen einer solchen Auftragserteilung nicht erforderlich. Vielmehr reicht es – aus unserer Sicht zu Recht - aus, dass die entsprechende Verantwortung von den rechtlichen Betreuern oder entsprechend Bevollmächtigten übernommen wird. Andernfalls wäre es auch kaum möglich, z.B. Demenz-WGs im Rahmen selbstverantworteter Wohngemeinschaften zu gründen und zu betreiben.

Abgrenzung Service-Wohnen/Pflege- und Betreuungseinrichtungen

Die Einordnung als Pflege- und Betreuungseinrichtung setzt grundsätzlich voraus, dass „ältere oder pflegebedürftige Menschen oder Menschen mit Behinderungen ... in der Regel auf ein umfassendes Leistungsangebot angewiesen sind“. Unklar ist,

wie die Bewohner - z.B. von Seniorenresidenzen - geschützt werden, die Servicewohnen beanspruchen, jedoch bei (späterem) Bedarf auch auf Dauer Pflege- und Betreuungsleistungen erhalten können. Sie sind bei Einzug nicht auf Pflege- oder Unterstützungsleistungen **angewiesen** und werden es bestenfalls auch niemals sein.

Nach dem Vertrag können über allgemeine Serviceleistungen hinausgehende Leistungen zwar frei gewählt werden, tatsächlich könnte die Einrichtung ihr „Rundum-sorglos-Paket“ jedoch nicht anbieten, wenn von dieser Möglichkeit umfänglich Gebrauch gemacht werden würde. Zudem haben sich die Bewohner solcher Einrichtungen für diese Wohnform entschieden, weil sie im Bedarfsfall seitens der Einrichtung eine Vollversorgung erhalten können.

Gelten für solche Einrichtungen, die faktisch heimgleich betrieben werden, lediglich die geringen Anforderungen an das Service-Wohnen? Oder gelten hier – aus unserer Sicht richtigerweise – die für Pflege- und Betreuungseinrichtungen maßgeblichen Regelungen einschließlich der Möglichkeit, einen Bewohnerbeirat zu bilden?

Klarheit dazu bietet auch nicht die Regelung in § 9 Abs. 2 Nr. 5. Zudem soll nach dem Entwurfstext „Von der Einstufung als Pflege- und Betreuungseinrichtung ... abgesehen werden, wenn ...die Nutzerinnen und Nutzer überwiegend in der Lage sind, einen Teil des Tages und/oder tageweise sowie nachts ohne persönliche Betreuung und Unterstützung zu leben“, was auf Einrichtungen der vorbeschriebenen Art zutrifft.

Eine Klarstellung hin zur Einordnung solcher Einrichtungen in Pflege- und Betreuungseinrichtungen ist aus unserer Sicht zwingend erforderlich.

Überwachung selbstverantworteter Wohngemeinschaften

Der letzte Punkt betrifft die Überwachung selbstverantworteter Wohngemeinschaften.

Wie wir bereits in unserer schriftlichen Stellungnahme zum 1. Entwurf weitergehend ausgeführt haben, bedarf es aus unserer Sicht nicht nur im Rahmen der Gründung einer selbstverantworteten Wohngemeinschaft der Überprüfung, ob die Vereinbarungen der Bewohner oder ihrer Gemeinschaft mit dem Leistungsanbieter den Bestimmungen des § 8 Abs. 2 entsprechen. Vielmehr muss in regelmäßigen

Abständen – spätestens alle zwei Jahre - geprüft werden, ob die Selbstverantwortung tatsächlich noch gegeben ist.

Personalverordnung

Zur Änderung der Personalverordnung folgen zu unseren vorliegenden Forderungen an dieser Stelle nur einige Schlagworte:

- Verpflichtung des Trägers zu Maßnahmen, die dazu dienen, die Pflege- und Betreuungskräfte in der Einrichtung zu halten (arbeitnehmerfreundliche Arbeitsorganisation etc. → Arbeitnehmerzufriedenheit bewirkt i.d.R. Bewohnerzufriedenheit)
- Gewährleistung der Betreuungskontinuität (Pflege-/Betreuungskontinuität gehört zu einem der sechs Felder zu Zielvorgaben für die Pflege alter Menschen → Leiharbeitnehmer nur in anzuzeigenden Ausnahmefällen etc.)
- Schulungen **aller** Beschäftigten mit Bewohnerkontakt im adäquaten Umgang mit den Bewohnern in spezifischen Einrichtungen (z.B. bei Demenz-WGs)

Verweis auf schriftliche Stellungnahme

Ergänzend verweisen wir auf unsere schriftliche Stellungnahme zu den ersten Entwürfen, hier insbesondere zum Abschnitt „Mitteilung von Mängeln“.

Rückfragen

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung. Bei Fragen bis zum Abschnitt „Klarstellungen“ wenden Sie sich bitte an Reinhard Leopold (Tel.: 0421 / 33 65 91 20, Mail: leopold@biva.de) und zu weiteren Fragen an Corinna Schroth (Tel.: 0441 / 1 55 31, Mail: schroth@biva.de).