

**Vorlage
für die Sitzung
der staatlichen Deputation
für Soziales, Jugend und Integration
am 23.02.2017**

**Novellierung des Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetzes (BremWoBeG) und der
Personalverordnung zum BremWoBeG (PersV BremWoBeG)**

A. Problem

Mit dem BremWoBeG wurde nach der Föderalismusreform I im Jahr 2010 erstmals eine heimrechtliche gesetzliche Landesregelung verabschiedet. Seitdem haben sich die Wohn- und Unterstützungsangebote für ältere Menschen und für erwachsene Menschen mit Behinderung im Sinne einer Diversifizierung weiterentwickelt.

Das BremWoBeG in der Fassung von 2010 wird dem nicht mehr gerecht. Bestehende Angebotsformen, die modifiziert wurden, sowie neue Angebotsformen lassen sich den Kategorien des BremWoBeG nicht mehr klar zuordnen. Die Einschätzung des ordnungsrechtlichen Schutzbedarfes der Nutzerinnen und Nutzer einzelner Angebotsformen hat sich geändert. Die Anwendungserfahrungen legen schließlich verschiedene strukturelle und formale Änderungen nahe.

Mit der PersV BremWoBeG wurde im April 2015 die erste landesrechtliche Rechtsverordnung zum BremWoBeG erlassen. Sie ist strukturell der neuen Fassung des BremWoBeG anzupassen. Ferner haben die Anwendungserfahrungen in den ersten eineinhalb Jahren gezeigt, dass die Differenzierung der Anforderungen an die Wohn- und Unterstützungsangebote für ältere Menschen und für erwachsene Menschen mit Behinderungen klarer herausgearbeitet werden kann.

B. Lösung

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport legt der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration Entwürfe für ein neues Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetz und eine neue Personalverordnung zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz vor.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung

Das BremWoBeG-E gibt der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht über die bisherigen Aufgaben hinaus den Auftrag, Hinweise auf Mängel in der ambulanten Pflege auch außerhalb

unterstützender Wohnformen entgegenzunehmen. Damit ist kein eigenständiger Prüfauftrag für die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht in diesem Bereich gegeben. Die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht soll Bürgerinnen und Bürger, die sich mit solchen Hinweisen melden, dazu beraten, welche Stelle im Einzelfall für weitergehende Beratung oder Überprüfung der Mängel geeignet ist. Diese Aufgabe kann im Rahmen der bestehenden Personalressourcen der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht nicht geleistet werden. Es ergibt sich daraus ein personeller Mehrbedarf von bis zu einer halben Vollzeitstelle.

Unterstützung und Pflege betreffen Frauen und Männer grundsätzlich gleichermaßen. In der Altersgruppe der Menschen mit Unterstützungs- und Pflegebedarf stellen Männer jedoch den quantitativ geringeren Anteil dar.

E. Beteiligung / Abstimmung

E.1. Beteiligung / Abstimmung mit Behörden

Die Entwürfe wurden der Senatorin für Finanzen, dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz / Referat 41, der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, der Bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, der Senatskanzlei und dem Senator für Justiz vorgelegt.

Die Stellungnahmen aus den Behörden waren überwiegend positiv. Wesentliche Anregungen, wie die Forderung nach einer Frauenbeauftragten im Bereich der Mitwirkung der Nutzerinnen und Nutzer wurden nach ausführlicher Diskussion aufgenommen, ebenso Anregungen aus dem Fachbereich Psychiatrie zum Beschwerdemanagement und zur Teilhabeförderung. Andere Anregungen beruhten auf Missverständnissen, die geklärt werden konnten.

Die Senatorin für Finanzen stimmte dem Entwurf mit dem Einwand zu, dass damit keine Zustimmung zur Anerkennung zusätzlicher Personalbedarfe verbunden sei.

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat mit zwei akzeptierten Ergänzungsvorschlägen Ihr Einverständnis gegeben.

Die Rechtsförmlichkeitsprüfung beim Senator für Justiz und Verfassung hat stattgefunden. Es ergeben sich daraus keine inhaltlichen oder strukturellen Änderungen. Einige Formulierungen sind jedoch anzupassen, woraus sich verschiedene formale Änderungen im Vergleich zu den vorliegenden Entwürfen ergeben.

Der Senatskanzlei wurden die Entwürfe vorgelegt – ihre abschließende Stellungnahme steht noch aus. Die Entwürfe werden der Senatskanzlei nach Vorliegen der Rechtsförmlichkeitsprüfung und nach Befassung in der Deputation vorgelegt.

E.2. Beteiligung / Abstimmung mit den Fraktionen der Bürgerschaft

Die Entwürfe wurden im November 2016 den Fraktionen der SPD, der CDU, Bündnis 90/Die Grünen, der Linken und der FDP mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt.

Alle Fraktionen haben zu den Entwürfen schriftlich und/oder in Gesprächen Stellung genommen.

Die Entwürfe wurden von den Fraktionen überwiegend befürwortet. Insbesondere wurde auch die von Leistungsanbietern teilweise als überzogen, teilweise als wenig wirksam kritisierte Anforderung an das Service-Wohnen sehr befürwortet. Nach dieser Anforderung sollen sich die

Anbieter des Service-Wohnens regelmäßig nach dem Wohlergehen der Nutzerinnen und Nutzer des Service-Wohnens erkundigen.

Die Fraktionen der SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und die Linke haben jedoch übereinstimmend eine über die Entwürfe deutlich hinausgehende Regelung zur Überwachung ambulanter Pflegedienste, die in Privatwohnungen außerhalb unterstützender Wohnformen tätig sind, für wünschenswert gehalten.

Im Vergleich zu den bisherigen Anpassungen des Anwendungsbereiches des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes würde dies eine sehr grundlegende Erweiterung des Anwendungsbereiches bedeuten. Die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht müsste in Umsetzung eines entsprechenden Prüfauftrages auch außerhalb unterstützender Wohnformen tätig werden.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport erkennt nicht, dass auch Nutzerinnen und Nutzer ambulanter Dienste in Privatwohnungen außerhalb unterstützender Wohnformen einen entsprechenden Schutzbedarf haben können. Insbesondere geht sie davon aus, dass ein großer Teil dieser Nutzerinnen und Nutzer oft nicht weiß, wohin sie sich wenden können, wenn sie mit Mängeln oder Fehlleistungen ambulanter Dienste konfrontiert sind. In einem ersten Schritt soll der Beratungsauftrag der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht deshalb insoweit ergänzt werden, als sich Nutzerinnen und Nutzer ambulanter Dienste mit Hinweisen auf Mängel an die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht wenden können. Sie sollen von der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht dazu beraten werden, welche Institution zur weiteren Beratung bzw. Verfolgung der Mängel in Frage kommt.

Daraus ergibt sich eine hilfreiche Orientierung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Gleichzeitig erlangt die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht genauere Kenntnisse über Art und Häufigkeit von Mängeln in der Ambulanten Pflege.

Zusätzlich wird das Fachreferat der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport erste Erfahrungen anderer Bundesländer, im Wesentlichen zurzeit Hamburg und Nordrhein-Westfalen, mit der Anwendung ordnungsrechtlicher Anforderungen und Überwachungsbeurteilungen im Bereich der ambulanten Pflege auswerten.

Ein Teil der Fraktionen empfiehlt eine Befristung des Gesetzes auf 3 bis 5 Jahre. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport folgt dieser Empfehlung nicht, da notwendige Anpassungen an Gesetzen auch vorgenommen werden können, ohne dass diese ausdrücklich befristet sind.

E.3. Beteiligung / Abstimmung mit den Interessensvertretungen und Verbänden

Im September 2016 wurden die Entwürfe folgenden Verbänden mit der Bitte um Stellungnahme zu geleitet:

- Landesbehindertenbeauftragter
- Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen e.V. (LAG FW)
- Bundesverband privater Anbieter soz. Dienste e.V. (bpa)
- Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen (BIVA e.V.)
- Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe e.V. (VDAB)
- Seniorenvertretung Bremen
- Arbeitsgemeinschaft der Pflegekassenverbände im Lande Bremen
- Gewerkschaft Ver.di
- Arbeitsgemeinschaft der Pflegekassenverbände im Lande Bremen
- Landesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe behinderter Menschen Bremen e.V.
- Sozialverband Deutschland – Landesverband Bremen (SoVD e.V.)

Der Landesbehindertenbeauftragte hat mit verschiedenen Anregungen, überwiegend zur Interessenvertretung der Nutzerinnen und Nutzer, Stellung genommen. Ihnen wurde weitestgehend gefolgt.

Die Landesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe behinderter Menschen Bremen e.V. hat bisher keine Stellungnahme abgegeben, der Sozialverband Deutschland (Landesverband Bremen) hat in einer Stellungnahme grundsätzlich die Weiterentwicklung des BremWoBeG begrüßt. Alle anderen Adressaten haben unterschiedlich differenziert Stellung genommen. Die Stellungnahmen erfolgten schriftlich und/oder in Gesprächen mit dem Fachreferat bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport.

Die Verbände der Leistungsanbieter kritisieren überwiegend den Anwendungsbereich des Gesetzes. Insbesondere bei Nutzerinnen und Nutzern der Tagespflege und der ambulanten Dienste innerhalb unterstützender Wohnformen sehen sie im Unterschied zur Mehrheit der Nutzerverbände, der politischen Parteien und der Behörde keinen entsprechenden Schutzbedarf. Sie weisen auch auf vermeintliche bürokratische Belastungen durch verschiedene Anforderungen hin. Diese Hinweise sind jedoch kaum konkretisiert und von der Behörde nicht nachzuvollziehen, zumal es – mit Ausnahme der ambulanten Dienste – keine substantiell neuen Anforderungen gibt. Gewaltprävention und Beschwerdemanagement zum Beispiel sind im vorliegenden Entwurf ausdrücklicher als bisher erwähnt, stellen aber Bestandteile der Unterstützungsleistungen dar, die von verantwortlich handelnden Anbietern bisher auch durchgeführt wurden.

Auch mit den Bestimmungen über ambulante Dienste im vorliegenden Entwurf stößt das Gesetz nicht in einen gänzlich neuen Anwendungsbereich vor, sondern präzisiert die Rechtsgrundlage für die Qualitätsprüfungen und folgt leistungsrechtlichen Veränderungen.

Während die Anforderungen an die Personalausstattung der Wohn- und Unterstützungsangebote aus Sicht der Leistungsanbieter zu engmaschig und zu grob sind, kommt von den Vertretungen der Nutzerinnen und Nutzer (Seniorenvertretung, BIVA) die umgekehrte Kritik. Von dort werden straffere Regelungen mit weniger Ausnahmemöglichkeiten gewünscht.

Ein grundsätzlicher Dissens besteht mit der BIVA zur Frage des Beratungsauftrages im BremWoBeG.

Die BIVA fordert, dass dieser Beratungsauftrag entfällt und bei Mängeln unverzüglich mit Anordnungen gearbeitet wird.

Wie in der weit überwiegenden Zahl der Bundesländer soll jedoch auch die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht bei Mängeln, soweit nicht akute Gefahr für Leib und Leben von Nutzerinnen und Nutzern besteht, vor dem Einsatz des ordnungsrechtlichen Instrumentariums zur Mängelabstellung beraten.

In der Beratung liegt die Chance, beim Leistungsanbieter eine Einsicht in den Mangel und eine sachliche Akzeptanz für die Verbesserungsmaßnahmen zu bewirken. Wo der Leistungsanbieter diese Chance nicht nutzt und notwendige Verbesserungen auf diesem Weg nicht zuverlässig und überprüfbar herbeizuführen sind, wird die ordnungsrechtliche Sanktion erforderlich.

Der bundesweit führende Heimrechtler Prof. Klie fasst sein diesbezügliches Fazit aus der Überprüfung verschiedener Landesheimrechte in folgendem Satz zusammen:

„Es ist bekannt, dass beratungsorientierte und auf Kontrakte hinauslaufende Formen des Verwaltungshandelns häufig den klassisch hoheitlichen in ihren Wirkungen überlegen sind.“ (Evaluation des Landesgesetzes über Wohnformen und Teilhabe Rheinland Pfalz, S. 90)

Die Arbeitsgemeinschaft der Pflegekassenverbände im Lande Bremen hat auf verschiedene Stellen aufmerksam gemacht, an denen die Gefahr eines Konfliktes mit dem SGB XI besteht.

Das betrifft einige Regelungen zur Personalausstattung, die teilweise im Sinne der Pflegekassen geändert wurden. Auf Anregung der Arbeitsgemeinschaft der Pflegekassenverbände im Lande Bremen erheblich verändert wurde die Regelung zur Sterbebegleitung (§ 15 Absatz 4)

Die Forderungen oder Empfehlungen der Gewerkschaft Ver.di beziehen sich überwiegend auf das Geschehen zwischen den Beschäftigten der Wohn- und Unterstützungsangebote und den Arbeitgebern. Dies ist jedoch nicht Gegenstand des BremWoBeG. Das BremWoBeG versteht sich als spezielles Verbraucherschutzgesetz, das die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer als in der Regel schwächere Partner gegenüber den Leistungsanbietern als in der Regel stärkeren Partnern stärkt. Dazu sichert es die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer und stellt Anforderungen an die Leistungsanbieter. Gegenstand des Gesetzes ist also das Geschehen zwischen Nutzerinnen und Nutzern und Leistungsanbietern als Hauptadressaten des Gesetzes.

Ver.di macht auch Vorschläge zur Kommunikation zwischen den Interessenvertretungen der Nutzerinnen und Nutzer und der Beschäftigten. Eine Kommunikation zwischen diesen Bereichen ist durchaus begrüßenswert, es wird jedoch kein Grund gesehen, sie ordnungsrechtlich zu regeln. Die Kontakte zur Nutzerinnen und Nutzervertretung sowie zur Beschäftigtenvertretung sind in jeder Einrichtung leicht herzustellen.

Nach der Auseinandersetzung mit den hier erwähnten Stellungnahmen führte die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport am 18.01.2017 eine Anhörungsveranstaltung durch. Die Veranstaltung gab allen Interessierten Gelegenheit, Ihre Positionen mündlich darzulegen und sich mit den Positionen anderer Interessierter / Betroffener auseinanderzusetzen. Die Ergebnisse wurden in der weiteren Überarbeitung der Entwürfe berücksichtigt.

F. Beschlussvorschlag

Die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration nimmt die Entwürfe für das BremWoBeG und die PersV BremWoBeG zur Kenntnis. Sie befürwortet den Erlass der PersV BremWoBeG durch die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport sowie die Vorlage des Entwurfes zum BremWoBeG beim Senat zur Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft.

Anlagen:

Entwürfe der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport für das BremWoBeG und die PersV BremWoBeG, jeweils mit Begründung.