

**Vorlage
für die Sitzung der staatlichen Deputation
für Soziales, Jugend und Integration
am 27.04.2017**

**Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetz (BremWoBeG) 2010 -
Wirkungsbericht**

A. Problem

Gemäß § 35 Absatz 2 des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz (BremWoBeG) sind die Erfahrungen mit diesem Gesetz bis zum 31. Juli 2017 zu evaluieren und der Deputation für Soziales, Jugend und Integration zu berichten.

B. Lösung

Diesem gesetzlichen Auftrag folgend legt die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration einen Wirkungsbericht zur Kenntnis vor, der die Entwicklung des Heimrechts und die Erfahrungen der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht mit der Umsetzung des BremWoBeG darstellt.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung

Keine finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Unterstützung und Pflege betreffen Frauen und Männer grundsätzlich gleichermaßen. Männer sind gegenüber Frauen aufgrund der Bevölkerungsstruktur und Altersentwicklung in geringerem Maß auf Pflegeeinrichtungen angewiesen. Außerdem übernehmen häufiger weibliche Angehörige die häusliche Pflege. In der professionellen Pflege sind ebenfalls Frauen deutlich überrepräsentiert.

E. Beteiligung / Abstimmung

Nicht erforderlich.

F. Beschlussvorschlag

Die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration nimmt den Wirkungsbericht der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport zur Kenntnis.

Anlage:

Wirkungsbericht vom 20.04.2017 zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz (Brem-WoBeG) vom 5.10.2010

**Wirkungsbericht zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz (BremWoBeG)
vom 5.10.2010**

Gemäß Beschluss der Bremischen Bürgerschaft vom 9.12.2015 (Drucksache 19/220) ist das BremWoBeG bis zum Juli 2017 einer kritischen Auswertung zu unterziehen.

Diesem Auftrag folgend legt die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport einen Wirkungsbericht vor, der die Entwicklung des Heimrechts und die Erfahrungen der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht (Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht) mit der Umsetzung des BremWoBeG darstellt.

1. Entwicklung des Heimrechts im Land Bremen

1.1 Das Bundes-Heimgesetz

In den siebziger Jahren setzte sich die Auffassung durch, dass Menschen, die in Heimen leben und dort auf Unterstützungsleistungen angewiesen sind, in besonderer Weise schutzbedürftig sind. Dies führte 1974 erstmalig zur Verabschiedung eines Heimgesetzes (vollständige damalige Bezeichnung: Gesetz über Altenheime, Altenwohnheime und Pflegeheime für Volljährige).

Die Grundpfeiler des Heimgesetzes sind heute noch die Basis, auf die die meisten Nachfolgeregelungen in den Bundesländern aufbauen. Es erteilte den zuständigen Behörden einen umfassenden Beratungsauftrag in Richtung der Bewohnerinnen und Bewohner der Heime, der Betreiber der Heime und anderer relevanter Zielgruppen. Gleichzeitig erteilte das Heimgesetz den zuständigen Behörden einen umfassenden Prüfauftrag, dessen Grundlage ordnungsrechtliche Strukturanforderungen waren.

Zur Durchsetzung dieser Mindeststandards stattete das Heimgesetz die zuständigen Behörden mit einem differenzierten ordnungsrechtlichen Sanktionsinstrumentarium für die Fälle aus, in denen eine notwendige Mängelbeseitigung auf dem Beratungsweg nicht zu bewirken war. Der Anwendungsbereich des Heimgesetzes war enger gefasst, als derjenige der heutigen Nachfolgeregelungen in den Bundesländern, stellte aber auch schon auf die Verbindung eines Wohnraumangebotes mit dem Angebot weitergehender Unterstützungsleistungen ab: „Heime im Sinne dieses Gesetzes sind Einrichtungen, die dem Zweck dienen, ältere Menschen oder pflegebedürftige oder behinderte Volljährige aufzunehmen, ihnen Wohnraum zu überlassen sowie Betreuung und Verpflegung zur Verfügung zu stellen oder vorzuhalten, und die in ihrem Bestand von Wechsel und Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner unabhängig sind und entgeltlich betrieben werden.“ (§ 1 HeimG). Auch Kurzzeitpflegeeinrichtungen, Tagespflegen und Hospize unterlagen schon dem Heimgesetz, wenn auch nicht mit allen Regelungen.

Veränderte Ansprüche der Nutzerinnen und Nutzer, weiterentwickelte fachliche Erkenntnisse über die Gestaltung des Wohnens und der Unterstützungsleistungen für ältere Menschen und erwachsene Menschen mit Behinderungen sowie eine differenziertere Angebotslandschaft führten in den 2000er Jahren zu einer Diskussion über Reformbedarfe im Heimrecht.

1.2 Die Föderalisierung des Heimrechts

Die Föderalisierung des Heimrechts vollzog sich im Rahmen der Föderalismusreform I. 2006 wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Heimrecht auf die Länder übertragen.

Die Föderalisierung des Heimrechts wurde von der großen Mehrheit der Fachministerien der Länder und der Fachverbände abgelehnt. Auch die damalige Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales in Bremen hatte sich gegen die Föderalisierung des Heimrechts ausgesprochen.

Nach dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz für das Heimrecht vom Bund auf die Länder galt das Heimgesetz übergangsweise fort, solange noch kein landesrechtliches Heimrecht geschaffen worden war. Als letztes Land hat Thüringen im Juni 2014 das Thüringer „Gesetz über betreute Wohnformen und Teilhabe“ verabschiedet, so dass das Heimgesetz nunmehr bundesweit durch Landesrecht ersetzt worden ist. Die Verordnungen zum Heimgesetz gelten allerdings (vorerst) in einigen Bundesländern fort. Dies gilt auch für das Land Bremen. Sowohl die Heimmindestbauverordnung als auch die Heimmitwirkungsverordnung finden bis zum Ersatz durch landesrechtliche Regelungen bis auf Weiteres Anwendung.

2. Das Bremische Wohn- und Betreuungsgesetz vom 5.10.2010

Die Föderalisierung des Heimrechts hatte zur Folge, dass die in Kapitel 1 erwähnte Notwendigkeit der Heimrechtsreform nur noch in Gestalt eines Landesgesetzes umgesetzt werden konnte. Das für das Heimrecht zuständige Fachreferat der damaligen Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales arbeitete in enger Abstimmung mit den Fachministerien einiger Bundesländer an einer Regelung. Der Versuch, in zentralen Fragen zu länderübergreifenden Standards oder auch zu einheitlichen Bezeichnungen der Ländernachfolgeregelungen des Heimgesetzes zu kommen, hatte jedoch keinen Erfolg.

Die Bremer Vorstellungen zur Reform des Heimrechts wurden schließlich in einem Landesgesetz umgesetzt (Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetz vom 5.10.2010). Im Vergleich zum Bundes-Heimgesetz wurden dabei folgende neue Akzente gesetzt:

Gestuftes Ordnungsrecht

Das Heimrecht mit seinem Anspruch der anwaltlichen Funktion für Verbraucherinnen und Verbraucher in einer besonderen Lebenssituation musste mit der fortgeschrittenen Diversifizierung der Angebotslandschaft Schritt halten. Weder die Annahme der vollständigen Autonomie eines in der eigenen Häuslichkeit versorgten Menschen, noch die Annahme der vollständigen Abhängigkeit eines in einem Heim lebenden und betreuten Menschen konnten als ausreichende Ausgangslagen für den hinreichenden ordnungsrechtlichen Schutz betrachtet werden. Es wurde notwendig, sich auf unterschiedliche Unterstützungs- und Wohnsituationen zu beziehen, die ordnungsrechtlich unterschiedlich zu behandeln sind: ordnungsrechtlicher Schutz darf Autonomie und Selbstbestimmung nicht einschränken, sondern muss ihnen einen sicheren Rahmen

bieten. In diesem Sinne wurde das Heimgesetz in Bremen durch ein gestuftes Ordnungsrecht abgelöst.

Der Anwendungsbereich des BremWoBeG wurde im Vergleich zum Heimgesetz weiter gefasst, indem er die neuen Wohnformen (mit abgestuften Anforderungen) und das Service-Wohnen (lediglich mit einer Anzeigepflicht) einbezog. Er beschrieb die verschiedenen Anwendungsbereiche nach damaligem Kenntnisstand präziser und schaffte damit mehr Rechtsklarheit. Die von Kritikern befürchtete „Verhinderung neuer Wohnformen“ durch das BremWoBeG ist nicht eingetreten. Im Gegenteil: in Bremen gibt es verhältnismäßig mehr Wohngemeinschaften für unterstützungsbedürftige Menschen als im Durchschnitt der Bundesländer.

Die Bestimmungen zu „Anforderungen“, „Anzeigen“ und „Überwachung“ im BremWoBeG orientieren sich an der Leitlinie „so viel Schutz wie nötig und so viel Selbstbestimmung wie möglich“. Sie machen deutlich, was „gestuftes Ordnungsrecht“ bedeutet, indem sie die Tiefe der ordnungsrechtlichen Behandlung der verschiedenen Angebotsformen am Grad der Abhängigkeit ihrer Nutzerinnen und Nutzer orientieren.

(s. §§ 5, 6, 7, 11, 12, 16, 17, 21-23 BremWoBeG vom 5.10.2010)

Verbraucherstärkung durch Verbraucherinformation

Je mehr unterschiedliche Angebotsformen es für ältere Menschen und erwachsene Menschen mit Pflegebedarf oder Behinderungen gibt, desto mehr qualifizierte Informationen benötigen Verbraucherinnen und Verbraucher, um eine souveräne Entscheidung für eine bestimmte unterstützende Wohnform zu treffen. Leistungsanbieter wurden verpflichtet, nach entsprechenden Vorgaben diese Informationen zu liefern, die Heimaufsicht wurde ermächtigt, die Informationen Verbraucherberatungsstellen zur Verfügung zu stellen oder auf anderem Wege den Verbraucherinnen und Verbrauchern zugänglich zu machen.

(s. §§ 8 und 9 BremWoBeG vom 5.10.2010)

Teilhabe am öffentlichen Leben

Noch zu wenige Leistungsanbieter unterstützten ihre Nutzerinnen und Nutzer in angemessenem Umfang am öffentlichen Leben außerhalb der unterstützenden Wohnformen teilzuhaben bzw. die unterstützenden Wohnformen für das Umfeld zu öffnen.

Was auf diesem Gebiet viele Anbieter beispielhaft leisteten (Wochenmarktbesuche, Ausflüge, Nutzung der Gemeinschaftsräume durch Externe, z.B. für Wahlen) wurde für alle verpflichtend.

(s. § 13 BremWoBeG vom 5.10.2010)

Entbürokratisierung:

Das Heimgesetz enthielt umfangreiche Anzeigepflichten für Veränderungen im Personal, deren Nutzen nicht im angemessenen Verhältnis zum bürokratischen Aufwand stand. Die Träger waren verpflichtet, einen Wechsel jeder Betreuungskraft namentlich anzuzeigen.

Diese Verpflichtung wurde auf die namentliche Nennung bei Wechsel des Leitungspersonals reduziert.

(s. § 17 BremWoBeG vom 5.10.2010)

Differenzierung

Die historische „Altenhilfeligkeit“ des Heimrechts berücksichtigte zu wenig die besonderen Anforderungen der Hilfen für Menschen mit Behinderungen.

Die Unterschiede der beiden großen Bereiche „Altenhilfe“ und „Behindertenhilfe“ wurden deshalb deutlicher herausgearbeitet. Dies galt insbesondere für die in den Verordnungen beschriebenen Standards und für die Heimmitwirkung.

(s. § 12 Abs. 2 BremWoBeG vom 5.10.2010, PersV BremWoBeG sowie die generelle Anpassung der Begrifflichkeiten)

Heimmitwirkung

Die Heimmitwirkung wurde im Sinne von „Vereinfachung ohne Substanzverlust“ angepasst. Sie berücksichtigte nun in höherem Maße die realen Kompetenzen der Bewohnerinnen und Bewohner der unterstützenden Wohnformen und förderte die Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements in der Interessenvertretung der Bewohnerinnen und Bewohner der Heime.

Die Wahl von Heimbeiräten wurde von bürokratischen Hürden befreit. Die Bildung eines Heimbeirates – auch mit externer Assistenz durch Ehrenamtliche – wurde dem Einsatz eines Heimfürsprechers/ einer Heimfürsprecherin vorangestellt. Für den Einsatz ehrenamtlich engagierter Bürgerinnen und Bürger wurden klarere Grundlagen geschaffen.

Qualität in Heimen wird auch durch Transparenz gefördert. In diesem Sinne wurden Verknüpfungen zwischen einer generellen Öffnung der Heime für bürgerschaftliches Engagement und der Interessenvertretung der Bewohnerinnen und Bewohner angestrebt.

(s. § 10 BremWoBeG vom 5.10.2010)

Personelle Standards

Für die Qualifikation des unterstützenden Personals wurde die bestehende Fachkraftquote von 50 % weiterhin als Minimum betrachtet.

Neben der Fachkraftquote wurde eine Bestimmung zum Gesamtvolumen des Betreuungspersonals aufgenommen. In Pflegeheimen bot sich hier ein Bezug zu den Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz an.

Präzisiert wurden ferner die Anforderungen an das Leitungspersonal. Ausreichende qualitative und quantitative Ressourcen für die Heimleitungen wurden sichergestellt und die Zahl der Heime und Plätze, für die eine Heimleitung zuständig ist, auf ein verantwortbares Maß begrenzt.

(s. § 12 Abs. 1 BremWoBeG vom 5.10.2010 sowie PersV BremWoBeG)

Qualitätsprüfungen

An der jährlichen Prüffrequenz wurde festgehalten. Zur Vermeidung unnötiger bzw. überlappender Prüftätigkeit verschiedener Institutionen wurde es dem Ermessen der zuständigen Behörde überlassen, ob sie die Prüfung in Form einer aufwändigen Begehung und Prüfung sämtlicher Unterlagen durchführt oder ob andere Erkenntnisse zur Beurteilung der Qualität herangezogen werden.

Die Prüfungen erfolgen nun zu einem größeren Anteil unangemeldet und ermitteln in höherem Maße die Bewohnerzufriedenheit. Die Heimaufsicht bei der Senatorin für

Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales hatte das Konzept für ihre Prüfungen in diese Richtung weiter entwickelt.

(s. §§ 21-23 BremWoBeG vom 5.10.2010)

Das BremWoBeG wurde am 05.10.2010 beschlossen und ist am 21.10.2010 in Kraft getreten.

2.1. Wirkung des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes vom 5.10.2010 im Einzelnen

Das BremWoBeG befindet sich seit 2010 in einem kontinuierlichen Praxistest. Die Erfahrungen der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht mit der Anwendung des Gesetzes sind maßgeblich in die Auswertung der Regelungen zum BremWoBeG eingeflossen.

Im Folgenden werden die wesentlichen Punkte im Detail dargestellt.

§ 1 (Ziele des Gesetzes)

Zu § 1 Absatz 1

Die geltende Fassung des BremWoBeG orientiert sich sehr formal an der vertraglichen Abhängigkeit der zu schützenden Personen. Es hat sich gezeigt, dass diese Abhängigkeit von einem oder mehreren Anbietern auch da bestehen kann, wo die Nutzerinnen und Nutzer mit den Anbietern verschiedene Verträge haben. Die Souveränität des Verbrauchers hängt nicht nur an der Frage getrennter oder miteinander verbundener Verträge. Faktische Verknüpfungen und entsprechende Abhängigkeiten der Nutzerinnen und Nutzer können auch da bestehen, wo Verträge voneinander getrennt sind.

Zudem haben sich neue Angebotsformen herausgebildet, in denen die Nutzerinnen und Nutzer unverändert unter den „all inclusive“-Bedingungen der sogenannten vollstationären Pflege leben, jetzt aber für das Wohnen und die Pflege getrennte Verträge haben. Dies gibt ihnen theoretisch neue Möglichkeiten, praktisch aber keine neuen Kompetenzen als Verbraucherinnen oder Verbraucher. Es muss daher Ziel des Gesetzes sein, sie auch unter diesen Bedingungen als Verbraucherinnen und Verbraucher im Sinne von Nutzerinnen und Nutzern von Pflegeleistungen zu schützen.

Die Praxis der Gesetzesanwendung in Verbindung mit der Diversifizierung der Angebotslandschaft führt zu der Einschätzung, dass eine der vertraglichen Verknüpfung gleichzusetzende Abhängigkeit der Nutzerinnen und Nutzer durch eine Vielfalt von Angebotsstrukturen zustande kommen kann und daher der Frage der tatsächlichen Abhängigkeit der Nutzerinnen und Nutzer mehr Beachtung zu schenken ist, als dies in § 7 Abs. 3 BremWoBeG zum Ausdruck kommt.

Zu § 1 Absatz 2

Die zu begrüßende Enttabuisierung des Themas „Sterben“ hat zu einer größeren Aufmerksamkeit für dieses Thema geführt. Dies kommt in den im Absatz 2 genannten Rechten der Nutzerinnen und Nutzer zu wenig zum Ausdruck.

§ 2 (Anwendungsbereich)

Zu § 2 Absatz 1

Unter den in den Ausführungen zu § 1 Abs. 1 erwähnten neu herausgebildeten Angebotsformen bestehen auch solche, in denen die Nutzerinnen und Nutzer vertraglich durch einen ambulanten Pflegedienst unterstützt werden, ohne dadurch mehr Gestaltungsmöglichkeiten bzgl. ihrer Wohn- und Unterstützungssituation zu haben, als vorher in dem klassischen Pflegeheim. Um auch in diesen Angebotsformen die Qualität der Pflege prüfen zu können, müssen ambulante Pflegedienste insoweit, wie sie innerhalb unterstützender Wohnformen tätig sind, in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommen werden.

Zu § 2 Absatz 5

Es besteht Rechtsunsicherheit in der Frage, ob und in wieweit Einrichtungen der sozialen Rehabilitation vom Gesetz erfasst werden. Dies sollte in § 2 Abs. 5 bzw. an entsprechender Stelle geklärt werden.

Zu § 2 Absatz 6

Die Option wurde in die geltende Fassung aufgenommen in der Vermutung, Leistungsanbieter könnten es für öffentliche Kommunikation ihres Angebotes für vorteilhaft erachten, sich freiwillig unter das Gesetz zu stellen und sich zu den damit verbundenen Standards zu verpflichten. Dies wurde nicht nachgefragt. Da auch künftig nicht mit einer entsprechenden Nachfrage zu rechnen ist, ist eine Streichung dieser Regelung zu prüfen.

§ 3 (Unterstützungsleistungen)

Zu § 3 Absatz 1

Die Unterscheidung von „Unterstützungsleistungen“ und „allgemeinen Unterstützungsleistungen“ sowie der damit verbundene Bezug auf das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (WBVG) haben sich nicht bewährt, zumal das WBVG solche Angebote, in denen es ausschließlich „allgemeinen Unterstützungsleistungen“ gibt, von seinem Anwendungsbereich ausschließt, was das BremWoBeG nicht tut.

Gleichzeitig gibt es im Zusammenhang mit der Feststellung, ob ein Angebot als Service-Wohnen anzuerkennen ist, Unsicherheit in der Frage, in welchem Rahmen Unterstützungsleistungen als Serviceleistungen anzuerkennen sind.

Es bietet sich daher an, hier zukünftig eine Unterscheidung von „Unterstützungsleistungen“ und „Serviceleistungen“ vorzunehmen.

Die Abhängigkeit der Nutzerinnen und Nutzer des Service-Wohnens und ihr daraus resultierender Schutzbedarf wird als relativ gering eingeschätzt, weil mit der Entscheidung für diese Wohnform faktisch und vertraglich wenige Leistungen verpflichtend abzunehmen sind.

Damit dies auch gesichert ist, sollte ausdrücklich begrenzt werden, welche weiteren Leistungen mit dem Wohnen verpflichtend verbunden werden dürfen.

§§ 5 bis 7

Die Kategorien

- § 5 Selbstorganisierte Wohnformen und Service Wohnen
- § 6 Trärgesteuerte Wohnformen
- § 7 Pflege- und Betreuungseinrichtungen

haben sich in der Kommunikation nicht bewährt und werden der weiteren Differenzierung des Leistungsangebotes nicht mehr gerecht. Als Konsequenz aus den Anmerkungen zu § 2 Abs. 1 wäre mit den Ambulanten Pflegediensten in unterstützenden Wohnformen eine neue Kategorie hinzuzufügen.

Die Zusammenfassung der Selbstorganisierten Wohnformen und des Service Wohnens in § 5 folgte der Einschätzung eines ähnlichen Abhängigkeitsgrades der Nutzerinnen und Nutzer, ist aber aus heutiger Sicht wegen der sehr unterschiedlichen Angebotsstruktur nicht mehr sinnvoll. Es wird deshalb für eine zukünftige Regelung vorgeschlagen, die unterschiedlichen Formen von Wohngemeinschaften in einem Paragraphen zusammenzufassen.

Auch die Zuordnung der Tagespflegen zu den „trärgesteuerten Wohnformen“ entspricht zwar dem Grad der Abhängigkeit der Nutzerinnen und Nutzer, verkennt aber die sehr unterschiedliche Angebotsstruktur.

Hospize und Kurzzeitpflegen finden bisher keine ausdrückliche Erwähnung im BremWoBeG. Sie als zwei unerwähnte Sonderformen der Pflege- und Betreuungseinrichtungen nach § 7 zu behandeln, entspricht nicht mehr ihrer Bedeutung. Es bietet sich an, Hospize und Kurzzeitpflegen sowie Tagespflegen als vorübergehend genutzte Wohn- und Unterstützungsangebote zusammenzufassen.

§ 5 (Selbstorganisierte Wohnformen und Service Wohnen)

Zu § 5 Absatz 2

Zum Servicewohnen sind bisher keine Anforderungen festgelegt worden.

Nach dem erst Tage später entdeckten Tod einer Bewohnerin des Servicewohnens ist zu prüfen, ob das Risiko einer so dramatischen und über Tage unentdeckten Hilfslosigkeit durch Anforderungen an den Anbieter minimiert werden kann.

§ 6 (Trärgesteuerte Wohnformen)

Zu § 6 Absatz 1

In der Praxis der Gesetzesanwendung hat sich die Abgrenzung der hier definierten Wohnform sowohl von den „selbstorganisierten Wohnformen“ als auch von den „Pflege- und Betreuungseinrichtungen“ als unscharf erwiesen. Außerdem wird die Regelung der aktuellen Vielfalt der damit zu erfassenden Angebotsformen nicht mehr gerecht.

Es empfiehlt sich eine entsprechende Überarbeitung bei der Definition sowohl der bisher in § 6 Abs. 1 als auch der bisher in § 7 erfassten Angebotsformen.

§ 7 (Pflege- und Betreuungseinrichtungen)

Die Definition der Pflege- und Betreuungseinrichtungen ist - wie schon oben erwähnt - nicht isoliert, sondern in Abgrenzung zu den bisher als „trärgesteuerten Wohnform“ bezeichneten Angebote zu betrachten.

Nach einer überarbeiteten Beschreibung des Anwendungsbereiches (s. Anmerkungen zu § 1 Abs. 1) ist zu prüfen, ob die bisher vorgenommene ausdrückliche Unterscheidung von „vertraglicher Abhängigkeit“ (Abs. 2) und „tatsächlicher Abhängigkeit“ (Abs. 3) weiter angemessen ist.

§ 8 (Transparenz und Informationspflichten des Leistungsanbieters, Beschwerdemanagement)

Zu § 8 Absatz 1

Die hier geforderten Informationen sind weiterhin als angemessen zu betrachten.

Je größer die Bewegung im Markt der Leistungsanbieter ist, desto mehr wird gefordert, die Nutzerinnen und Nutzer auch über geplante Trägerwechsel zu informieren. Es wird deshalb empfohlen, eine entsprechende Regelung einzuführen.

§ 9 (Beratungs-, Informations- und Berichtspflichten der Behörde)

Zu § 9 Absatz 1 Nummer 1 und 2

Der in § 1 Abs. 2 Nr. 6 formulierte Verbraucherschutzanspruch ist ohne die Pflicht der Behörde zur Beratung der Nutzerinnen und Nutzer nicht umzusetzen.

Zu § 9 Absatz 1 Nummer 3

Die Beratung nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 hat sich bewährt, insbesondere um die Entwicklung solcher Strukturen zu verhindern, die die Entstehung von Mängeln begünstigen. Im Sinne der externen Qualitätssicherung stellt sie auch ein bürokratisch schlankes Instrument dar, das in vielen Fällen auch für die Nutzerinnen und Nutzer belastende Nebenwirkungen ordnungsrechtlicher Sanktionen vermeiden kann.

Die Option sollte aufrechterhalten werden, auch wenn die Bedingungen für die Beratung der Leistungsanbieter durch veränderte Unternehmensstrukturen erschwert sind. Je mehr die Einrichtungen zu Teilen überregional agierender Unternehmen werden, desto weniger hat die zuständige Behörde vor Art Ansprechpartner, die seitens des Unternehmens über ein ausreichendes Mandat verfügen, um aus einer Beratung angemessene Konsequenzen abzuleiten.

Zu § 9 Absatz 1 Nummer 4 und 5

Mit der Nr. 4 sollte die Bildung von Wohnformen mit höherer Autonomie der Nutzerinnen und Nutzer auch im Sinne einer Umgestaltung konventioneller Angebote gefördert werden. Dies erweist sich nicht mehr in der damals angenommenen Weise als notwendig. Soweit eine Beratung der Anbieter nachgefragt wird, ist deren Durchführung durch die WBA durch Nr. 3 ausreichend gedeckt.

Ebenfalls für verzichtbar gehalten wird die Nr. 5. Der Inhalt ist ebenfalls durch Nr. 3 ausreichend gesichert.

Zu § 9 Absatz 2

Die nachvollziehbare und weitestmöglich vergleichbare Darstellung der Ergebnisse ihrer Prüfungen ist eine hohe Anforderung an die zuständige Behörde. Diese Anforderung wird in der Praxis der Durchführung des Gesetzes immer wieder kritisch diskutiert, weil die dafür benötigten Personalressourcen oft bei der Durchführung der Prüfungen und der Beratungen der Einrichtung zu fehlen scheinen.

Sie sind jedoch im Sinne eines transparenten Verwaltungshandelns gleichzeitig eine unverzichtbare Antwort auf das Interesse sowohl der Nutzerinnen und Nutzer als auch der Leistungsanbieter, über die Ergebnisse informiert zu werden.

An die Darstellung der Ergebnisse der Prüfungen gibt es von den unterschiedlichen Interessengruppen verschiedene Erwartungen. Der gesetzliche Auftrag sollte daher in dieser Regelung präzisiert werden. Dabei ist auch zu prüfen, ob der Begriff „Prüfbericht“ geeignet ist, das wesentliche Ziel, nämlich die Darstellung der Ergebnisse, zu verdeutlichen.

Zu § 9 Absatz 3

Das Land Bremen hat, wie viele andere Bundesländer auch, mit ihrer Nachfolgeregelung zum Heimgesetz den Anspruch verbunden, im Sinne des Verbraucherschutzes für eine verbesserte Markttransparenz zu sorgen. Im Lichte der zu diesem Thema seit der Föderalisierung des Heimrechts ergangenen Rechtsprechung ist zu überprüfen, in wieweit das Ziel der Herstellung von Markttransparenz mit der Wahrnehmung der hoheitlichen Aufsichtsfunktion vereinbar ist.

Die Erfahrungen zeigen, dass es in keinem Bundesland überzeugend gelungen ist, die Berichte über die Prüfergebnisse in ausreichendem Maß vergleichbar und für Verbraucherinnen und Verbraucher nachvollziehbar zu gestalten. Das ist auch in Bremen nicht gelungen. Die mangelnde Vergleichbarkeit ist u.a. darin begründet, dass von dem außerordentlich umfangreichen Prüfleitfaden bei den Prüfungen niemals alle Aspekte geprüft werden können. Die Aufsichtsbehörden müssen nach ihren Erfahrungen Schwerpunkte setzen.

Ferner stellen die Berichte über die Prüfergebnisse der Aufsichtsbehörden zwangsläufig eine Momentaufnahme dar, was ihre Tauglichkeit als Entscheidungsgrundlage für Verbraucherrinnen und Verbraucher in Frage stellt: „Eine gut ausgefallene Momentaufnahme einer schlechten Einrichtung nutzt dem Verbraucher nicht bei seiner Entscheidungsfindung und eine schlecht ausgefallene Momentaufnahme einer guten Einrichtung ist unverhältnismäßig und damit rechtswidrig.“¹

Ferner hat in dem Bemühen, die rechtlichen Klippen bei der Veröffentlichung der Prüfberichte zu umschiffen, die Aussagekraft der Prüfberichte erheblich abgenommen, was außerdem ihren Wert als Entscheidungsgrundlage für Verbraucherinnen und Verbraucher in Frage stellt.

Die Herstellung von Markttransparenz scheint also an die Grenzen ordnungsrechtlicher Regeln zu stoßen. Da sie ungeachtet dessen als wichtiges verbraucherpolitisches Ziel zu betrachten ist, ist zu prüfen, wie sie auf Ebenen außerhalb des Heimrechts verbessert werden kann.

Die hier vorgenommene kritische Hinterfragung der regelhaften Veröffentlichung aller Prüfberichte berührt weder den anerkannten Anspruch der Nutzerinnen und Nutzer und der Leistungsanbieter auf Mitteilung der Prüfergebnisse noch die Regelungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

Zu § 9 Absätze 4, 5 und 6

Es ist den Personalressourcen der zuständigen Behörde sowie dem bisherigen Nichtzustandekommen einer Vereinbarung nach § 8 geschuldet, dass dieser Auftrag unerledigt ist. Er ist jedoch nicht als sachlich unangemessen oder generell unrealisierbar zu betrachten.

¹ Frank Dickmann in Altenheim Nr. 1/2017

Es ist zu prüfen, ob die Umsetzung dieses Auftrags begünstigt werden kann, indem die Verknüpfung mit der Verpflichtung zur Vereinbarung nach § 8 aufgegeben wird.

Zu § 9 Absatz 7

Auch die bisher fehlende Umsetzung dieses Auftrags ist den Personalressourcen der zuständigen Behörde geschuldet. Eine Beibehaltung dieser Verpflichtung müsste mit einer entsprechenden Überprüfung der Personalressourcen einhergehen.

Zu § 9 Absatz 8

Das konsensuale Erarbeiten einer Vereinbarung zu dem Thema, zu dem die Leistungsanbieter und die zuständige Behörde unterschiedliche, wenn nicht in Teilen gegensätzliche Interessen haben, hat sich für beide Seiten als eine schwer zu bewältigende Herausforderung erwiesen.

Es ist anzunehmen, dass das Ziel mit dem Entwurf einer Verordnung, an deren Beratung die verschiedenen Interessengruppen auf dem üblichen Weg zu beteiligen sind, eher erreicht werden kann.

§ 10 (Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner (Bewohnerinnen- und Bewohnervertretung))

Zu § 10 Absatz 1

In der Erfahrung hat es sich als kaum praktikabel herausgestellt, in Wohngemeinschaften einen Beirat der Nutzerinnen und Nutzer zu bilden. Gleiches gilt für die Tagespflegen, Kurzzeitpflegen und Hospize.

Es ist realistisch, die Verpflichtung zur Wahl eines Beirates auf Pflege- und Betreuungseinrichtungen zu beschränken.

Sofern die Interessenvertretung der Nutzerinnen und Nutzer in Einrichtungen, die weniger als 12 Plätze haben, nicht durch ihre Versammlung erfolgen kann, ist die Bestellung eines Fürsprechers oder einer Fürsprecherin zu prüfen.

Die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht hat weiterhin das Ziel, Ehrenamtliche, die in der Interessenvertretung von Nutzerinnen und Nutzern tätig werden können, anzuwerben und zu schulen. Auch dieses Ziel ist durch begrenzte Personalressourcen in Frage gestellt.

§ 11 (Anforderungen an unterstützende Wohnformen nach §§ 6 und 7)

Zur Zeit der ersten bremischen Nachfolgeregelung zum Heimgesetz verfügte die zuständige Behörde kaum über Erfahrungen mit der Notwendigkeit ordnungsrechtlicher Regelungen in den Angebotsformen, die damals erstmalig in den Anwendungsbe-
reich des BremWoBeG aufgenommen wurden.

Vor diesem Hintergrund sollte der Aufsichtsbehörde bei schweren Mängeln grundsätzlich ein Einschreiten in diesem Bereich (im Wesentlichen: Wohngemeinschaften für ältere Menschen mit Pflegebedarf) ermöglicht werden. Gleichzeitig sollten diese Angebotsformen nicht mit engmaschigen Anforderungen belegt werden, deren Notwendigkeit nicht offensichtlich war. Bei Nutzerinnen und Nutzern trägergesteuerter Wohnformen wurde damals ein höheres Selbsthilfepotential angenommen, als es nach heutiger Einschätzung tatsächlich gegeben ist. Daraus wurde ein entsprechend geringerer Schutzbedarf abgeleitet.

Die Folge war z.B., dass die Verordnungsermächtigung für die Personalausstattung mit der Verortung in § 12 auf die Pflege- und Betreuungseinrichtungen beschränkt wurde und somit die spätere Personalverordnung ausschließlich auf Pflege- und Betreuungseinrichtung anwendbar war. Wie schon in den Anmerkungen zu § 1 Abs. 1 angemerkt wurde, weiß man heute, dass das Selbsthilfepotential der Nutzerinnen und Nutzer z.B. von Wohngemeinschaften für pflegebedürftige Menschen nicht grundsätzlich höher ist, als jenes der Nutzerinnen und Nutzer von Pflege- und Betreuungseinrichtungen.

Es ist daher zu prüfen, ob die „Allgemeinen Anforderungen“ so zu gestalten sind, dass die Personalverordnung auch auf die Angebotsformen, die heute dem § 6 zugeordnet sind, anwendbar wird. Das sollte nicht zu einer Gleichbehandlung unterschiedlicher Angebotsformen wie Wohngemeinschaften und Pflege- und Betreuungseinrichtungen führen. Es soll aber die Grundlage dafür schaffen, für beide jeweils angemessene Standards auch zur Personalausstattung festlegen zu können.

§ 12 (Anforderungen an Pflege- und Betreuungseinrichtungen)

Zu § 12 Absatz 1

Die Regelungen haben sich bewährt. Im Hinblick auf die Anmerkungen § 9 Abs. 1 Nr. 3 (2. Absatz) ist besonders auf die Beibehaltung der Regelung in § 12 Abs. 1 Nr. 2 Wert zu legen.

Zu § 12 Absatz 2

Die vielschichtigen Bestimmungen zum Unterstützungskonzept in den Nummern 1 – 3 sind in der Prüfpraxis schwer umzusetzen. Eine Anpassung an die Möglichkeiten der Prüfpraxis wäre zu prüfen.

Zu § 12 Absatz 3

Wie schon zu § 11 ausgeführt, ist anzustreben, diese Verordnungsermächtigung auch auf Angebotsformen nach § 6 zu beziehen. Sie ist daher an anderer Stelle des Gesetzes zu verorten.

§ 13 (Teilhabe und Förderung bürgerschaftlichen Engagements)

Der berechnigte Anspruch der Nutzerinnen und Nutzer, möglichst weitgehend am gesellschaftlichen Leben außerhalb der unterstützenden Wohnformen teilzuhaben, wird zunehmend, aber noch nicht ausreichend mit entsprechenden Konzepten der Leistungsanbieter beantwortet. Dazu gehören auch Maßnahmen der Einrichtungen, sich für Kooperationen mit dem örtlichen und sozialen Umfeld zu öffnen. Mit der geltenden Fassung des BremWoBeG wurden erstmalig entsprechende Anforderungen relativ ausführlich formuliert.

Da es sich hierbei um Anforderungen an Pflege- und Betreuungseinrichtungen handelt, ist zu prüfen, ob sie mit den anderen Anforderungen an Pflege- und Betreuungseinrichtung zusammengefasst werden und übersichtlicher gestaltet werden können.

Insbesondere die konzeptionellen Anforderungen nach Absatz 2 könnten in die übrigen konzeptionellen Anforderungen (s. § 12 Abs. 2) integriert werden.

§ 14 (Erprobungsregelung)

Ein konstruktiver Umgang mit innovativen Wohn- und Unterstützungskonzepten wurde in einzelnen Fällen erschwert, weil die Regelungen des § 14 sehr ausdrücklich auf „Erprobungen“ beschränkt sind.

Wünschenswert wären Möglichkeiten der Abweichung und Befreiung von Anforderungen aus anderen Gründen.

§ 15 (Umwandlung von Pflege- und Betreuungseinrichtungen in trägergesteuerte Wohnformen)

Die ursprüngliche Absicht dieser Regelung war, die fachpolitisch befürwortete Umwandlung bestehender Einrichtungen in solche, die den Nutzerinnen und Nutzer einen höheren Grad an Autonomie bieten, möglichst wenig ordnungsrechtlich zu bremsen, sondern eher zu fördern.

Dies hat sich nicht in der angenommenen Weise als erforderlich erwiesen. Auf Nachfrage von Leistungsanbietern konnten vergleichbare Prozesse auch auf Grundlage des § 9 Abs. 1 und § 14 realisiert werden. Eine Modifikation des § 14 wie oben erwähnt wird dabei für hilfreicher gehalten, als eine Modifikation des bestehenden § 15.

§ 16 (Anzeigepflichten bei unterstützenden Wohnformen)

§ 17 (Besondere Anzeigepflichten bei Pflege- und Betreuungseinrichtungen)

§ 18 (Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflicht für unterstützende Wohnformen nach §§ 6 und 7)

Die Anzeigepflichten nach den §§ 16 und 17 haben sich im Wesentlichen bewährt. Im Falle einer Novellierung des BremWoBeG wären lediglich redaktionelle Anpassungen vorzunehmen.

Dasselbe gilt für die Aufbewahrungspflichten nach § 18.

§ 19 (Angemessenheit und Erhöhung der Entgelte, Anpassungspflicht, Nachweispflicht im Fall der Kündigung)

§ 20 (Zusätzliche Leistungen an den Unternehmer und dessen Beschäftigte)

Für die meisten Nutzerinnen und Nutzer von Wohn- und Unterstützungsangeboten sind die zivilrechtlichen Optionen nach dem WBG und anderer Gesetze zum Schutz vor groben Vertragsverletzungen und wirtschaftlicher Benachteiligung nur sehr eingeschränkt verfügbar.

Als wesentliches ordnungsrechtliches Instrument zum Schutz in diesem Bereich ist an den Regelungen der §§ 19 und 20 festzuhalten.

§ 21 (Überwachung von selbstorganisierten Wohnformen und Service-Wohnen)

§ 22 (Überwachung von trägergesteuerten Wohnformen)

§ 23 (Überwachung von Pflege- und Betreuungseinrichtungen)

§ 24 (Feststellungen zur Zuordnung unterstützender Wohnformen)

Die Regelungen zur Überwachung unterstützender Wohnformen haben sich im Wesentlichen bewährt. Sie sind für den Fall, dass aus den Anmerkungen zu den §§ 5 bis 7 entsprechende Konsequenzen gezogen werden sollten, entsprechend anzupassen.

§ 26 (Beratung bei Mängeln)

Ordnungsrechtliche Sanktionen stellen eine notwendige Option dar, um die Beseitigung schwerwiegender Mängel im Zweifel erzwingen zu können. Sie können aber (nicht nur im Extremfall einer Betriebsuntersagung) auch mit belastenden Nebenwirkungen für die Nutzerinnen und Nutzer verbunden sein.

Aus diesem Grund und nicht zuletzt zur Vermeidung unnötiger bürokratischer Belastungen ist zu prüfen, ob eine Mängelbeseitigung auf dem Wege der Beratung erzielt werden kann. Die „Beratung bei Mängeln“ hat sich in diesem Sinne bewährt.

Beratung ist jedoch nicht als „ordnungsrechtliche Befugnis“, sondern eher als ein Auftrag der zuständigen Behörde anzusehen. Es ist daher ihre Zuordnung unter den Abschnitt „Ordnungsrechtliche Befugnisse der zuständigen Behörde“ kritisch zu hinterfragen. Alternativ ist auch eine entsprechend veränderte Formulierung des Abschnittstitels zu prüfen.

§ 27 (Anordnungen)

§ 28 (Belegungsstopp, Beschäftigungsverbot, kommissarische Heimleitung bei Pflege- und Betreuungseinrichtungen)

§ 29 (Untersagung)

Diese Paragraphen stellen „ordnungsrechtliche Befugnis“ im engeren Sinne dar und haben sich als solche bewährt. Sie sind für den Fall, dass aus den Anmerkungen zu den §§ 5 bis 7 entsprechende Konsequenzen gezogen werden sollten, entsprechend anzupassen.

§ 30 (Zusammenarbeit, Arbeitsgemeinschaften)

Die Bestimmung hat sich als geeignete Grundlage für die Kooperation der Beteiligten bewährt. Der Verband der Privaten Krankenversicherung e.V. wäre ergänzend aufzunehmen.

§ 32 (Ordnungswidrigkeiten)

Zu § 32 Absatz 2

In der Praxis der Durchführung des Gesetzes hat es sich in einigen Fällen als Schwäche erwiesen, dass die Nichterfüllung bestimmter Anforderungen nicht unmittelbar sanktioniert werden konnte. Eine entsprechende Ergänzung der in § 32 Absatz 2 genannten Tatbestände sollte daher geprüft werden.

Es handelt sich dabei um

- Nichterfüllung der Pflicht zur Anzeige nach § 17 Abs. 2 Satz 3
- Nichterfüllung der Pflicht zur Anzeige nach § 16 Abs. 4
- Verstoß gegen die Regelungen des § 19 Abs. 1

2.2 Novellierung des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes (BremWoBeG) 2017

Die Erfahrungen mit der Durchführung des BremWoBeG, die nach der Föderalisierung des Heimrechts weiter fortschreitende Diversifizierung der Angebotslandschaft sowie verschiedene Anregungen aus der Politik und den Verbänden der Betroffenen und der Anbieter waren schließlich Grundlage für einen Entwurf zur Novellierung des BremWoBeG.

Nach einem umfangreichen Beteiligungsverfahren wurden in dem Entwurf verschiedene Änderungen vorgenommen. Die wesentlichen Aspekte des Entwurfes für eine Novellierung des BremWoBeG seien im Folgenden zusammengefasst:

Aufnahme mobiler Unterstützungsdienste in den Anwendungsbereich

Es haben sich Angebotsformen entwickelt, in denen die Nutzerinnen und Nutzer in unterstützenden Wohnformen pflegerische Unterstützungsleistungen nach einem vom Wohnvertrag getrennten Vertrag von einem ambulanten Pflegedienst abnehmen. Dies führt in der Regel nicht dazu, dass die Wohn- und Unterstützungsbedingungen frei und souverän gestaltet werden können. Ambulante Pflegedienste müssen daher ähnlich wie das bei dem Anbieter einer Pflege- und Betreuungseinrichtung beschäftigte Personal überprüft werden können.

Sie werden als eine Form der mobilen Unterstützungsdienste daher insoweit in den Anwendungsbereich aufgenommen, wie sie innerhalb unterstützender Wohnformen tätig sind (§ 6).

Eine Überwachung ambulanter Pflegedienste, die außerhalb unterstützender Wohnformen tätig sind, ist mit dem vorliegenden Entwurf nicht vorgesehen. Die Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht erhält aber einen insoweit erweiterten Beratungsauftrag, als sie Nutzerinnen und Nutzer aus diesem Bereich mit Hinweisen auf Mängel an geeignete Stellen verweisen soll.

Kategorisierung von unterstützenden Wohnformen bzw. Wohn- und Unterstützungsangeboten

Die Kategorien

- § 5 Selbstorganisierte Wohnformen und Service Wohnen
- § 6 Trärgesteuerte Wohnformen
- § 7 Pflege- und Betreuungseinrichtungen

haben sich in der Kommunikation nicht optimal bewährt und werden der weiteren Differenzierung des Leistungsangebotes nicht mehr gerecht. Mit den Ambulanten Pflegediensten (siehe Punkt 1) ist ferner eine neue Kategorie hinzuzufügen.

Die Zusammenfassung der Selbstorganisierten Wohnformen und des Service Wohnens folgte der Einschätzung eines ähnlichen Abhängigkeitsgrades der Nutzerinnen und Nutzer, ist aber aus heutiger Sicht wegen der sehr unterschiedlichen Angebotsstruktur nicht mehr sinnvoll. Es wird für nachvollziehbarer gehalten, die unterschiedlichen Formen von Wohngemeinschaften in einem Paragraphen zusammenzufassen.

Die bisher nicht ausdrücklich erwähnten, aber den Pflege- und Betreuungseinrichtungen zugeordneten Hospize und Kurzzeitpflegen, sowie die bisher den trärgesteuerten Wohnformen zugeordneten Tagespflegen sollen jetzt als

„Gasteinrichtungen“ und vorübergehend genutzte Wohn- und Unterstützungsangebote zusammengefasst werden,

Daraus ergeben sich im Änderungsentwurf die neuen Kategorien

- § 5 Gasteinrichtungen
- § 6 Mobile Pflege- und Betreuungsdienste
- § 7 Service-Wohnen
- § 8 Wohngemeinschaften mit Unterstützungsleistungen
 - § 8 Absatz 2: selbstverantwortete Wohngemeinschaften
 - § 8 Absatz 3: anbieterverantwortete Wohngemeinschaften
- § 9 Pflege- und Betreuungseinrichtungen.

Gewaltprävention

Das Thema „Gewalt“ bekommt mit dem eigenständigen § 12 einen neuen Stellenwert, was seiner Bedeutung und der politischen und fachlichen Diskussion entspricht.

Nutzerinnen und Nutzer von Wohn- und Unterstützungsangeboten sind in unterschiedlichem Ausmaß auf Unterstützung durch oft fremdes Personal angewiesen und davon abhängig. Dabei kann es unter den Beteiligten zu Spannungen, Missverständnissen oder Übergriffen kommen.

Gewalt in der Pflege findet häufig verdeckt statt. Alle Beteiligten befinden sich in einem engen Arbeits- und Beziehungsfeld, in dem alle voneinander abhängig sind. Deshalb sind Anfänge von Gewalt schwer zu erkennen.

Anforderungen

Die „Allgemeinen Anforderungen“ (§ 14) sind jetzt etwas breiter angelegt, entsprechend konnten die „Besonderen Anforderungen für Pflege- und Betreuungseinrichtungen“ (§ 15) übersichtlicher gestaltet werden.

Der Deutlichkeit halber wurden „Besondere Anforderungen“ für Gasteinrichtungen und das Service-Wohnen eigenständig formuliert (§§ 16 und 17).

Strukturverordnungen

Die Ermächtigung für die Personalverordnung (§ 14 Abs. 2 Satz 3) und die Bauverordnung (§ 14 Abs. 3 Satz 2) beziehen sich jetzt auch auf Wohngemeinschaften und die Gasteinrichtungen, um auch in diesen Bereichen entsprechende Mindeststandards setzen zu können.

Diese sollen sich aber den unterschiedlichen Abhängigkeiten bzw. dem unterschiedlichen Schutzbedarf der Nutzerinnen und Nutzer der jeweiligen Angebotsform entsprechend unterscheiden.

Besondere Anforderungen an das Service-Wohnen (§ 17)

Das Service-Wohnen wird erstmalig mit einer über die Anzeigepflicht hinaus gehenden Anforderung belegt, mit der einer länger bestehenden und unbemerkten Hilflosigkeit von Bewohnerinnen und Bewohnern begegnet werden soll. Die Anbieter sollen dazu den Bewohnerinnen und Bewohnern individuell abgestimmte regelmäßige Kontakte anbieten.

3. Personalverordnung zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz (PersV BremWoBeG) 2015

Die Struktur der Rechtsverordnungen zu den Themen „Personal“, „Bau“ und „Mitwirkung“ nach dem HeimG hatte sich bewährt und wurde mit entsprechenden Verordnungsermächtigungen für das BremWoBeG übernommen.

3.1 Wesentliche Regelungsbedarfe der Personalverordnung von 2015

Den dringendsten Regelungsbedarf gab es bezüglich der Standards für die Personalausstattung der unterstützenden Wohnformen. In diesem Bereich gibt es die größte Häufung von Beschwerden der Nutzerinnen und Nutzer und ebenfalls die größte Häufung festgestellter Mängel. Im April 2015 erließ die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport die Personalverordnung zum BremWoBeG (PersV BremWoBeG). Die PersV BremWoBeG behielt die schon im Heimgesetz festgeschriebene Fachkraftquote von 50 % bei, regelte aber erstmals auch den Gesamtumfang des jeweils zu beschäftigenden Personals einer unterstützenden Wohnform.

(s. § 6 Abs. 2 PersV BremWoBeG)

Aus der Praxis der Wohn- und Betreuungsaufsicht ist bekannt, dass die Festschreibung eines zu beschäftigenden Gesamtumfangs des Personals und der Fachkraftquote kein ausreichender Garant dafür ist, dass den Nutzerinnen und Nutzern genügend Personal zur Verfügung steht. Trotz ausreichend beschäftigten Personals wurde häufig festgestellt, dass an bestimmten Tagen oder in bestimmten Schichten unzureichend Personal anwesend war. Aus diesem Grund wurde in der PersV BremWoBeG erstmalig eine Präsenzregelung aufgenommen für unterstützende Wohnformen, die in erster Linie Menschen mit Pflegebedarf betreuen.

(s. § 7 PersV BremWoBeG)

Weitere Änderungen im Vergleich zur Personalverordnung nach dem Heimgesetz:

- Regelung der Mindestpersonalressourcen für die gesamtverantwortliche Leitung
(s. § 2 PersV BremWoBeG)
- Anpassung der Qualifikationsanforderungen für die Leitung
(s. § 2 Abs. 3 und 4 PersV BremWoBeG)
- Bedingungen für die Leitung mehrerer Einrichtungen
(s. § 3 PersV BremWoBeG)
- Ausreichende Personalmenge
(s. § 5 Abs. 3 und 4 PersV BremWoBeG)

sowie verschiedene begriffliche Anpassungen an das BremWoBeG.

3.2 Novellierung der Personalverordnung zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz (PersV BremWoBeG) 2017

Die im April 2015 erstmalig erlassene PersV BremWoBeG ist den neuen Strukturen des BremWoBeG anzupassen.

Erfahrungen mit der Umsetzung in den ersten eineinhalb Jahren weisen aber auch darauf hin, dass die Regelungsabsichten der PersV BremWoBeG nicht in allen Punkten so gestaltet waren, dass sie überall gleichermaßen verstanden wurden. Insbesondere die Unterschiede in den Regelungsabsichten für die beiden großen Bereiche „Hilfen für ältere Menschen“ und „Hilfen für Menschen mit Behinderungen“ sind klarer herauszuarbeiten.

Der Entwurf für eine Novellierung der Personalverordnung zum BremWoBeG sieht folgende Änderungen vor:

Erweiterter Anwendungsbereich

Die Personalverordnung folgt der erweiterten Verordnungsermächtigung im BremWoBeG und formuliert in § 1 den erweiterten Anwendungsbereich. Sie wird damit im Sinne der Ausführungen unter 2.2 auch auf mobile Unterstützungsdienste anwendbar, soweit diese innerhalb unterstützender Wohnformen tätig sind.

Beschäftigte für Unterstützungsleistungen

In § 5 Abs. 3 wird geklärt, dass die in der Aufzählung genannten Personengruppen nur bei der Zählung der Beschäftigten in den Einrichtungen, die vorwiegend auf die Erbringung von Pflegeleistungen ausgerichtet sind, unberücksichtigt bleiben, in den Einrichtungen der sogenannten Eingliederungshilfe („Hilfen für Menschen mit Behinderungen“) aber durchaus mitgezählt werden können.

Wohngemeinschaften

Unterstützungsleistungen müssen auch in Wohngemeinschaften unter Verantwortung einer Fachkraft erbracht werden. Es kann bei Bedarf auch die Präsenz einer Fachkraft gefordert werden (§ 7 Abs. 6).

Präsenzregelung

Die Anrechnung von „87b-Kräften bzw. § 43 b-Kräften“ und den anderen in § 5 Abs. 3 Ziffern 1-4 genannten Gruppen bei der Präsenzregelung erfolgt jetzt regelhaft ohne Antrag (§ 5 Abs. 3 Satz 2 und § 7 Abs. 2 Satz 5). Das ist eine bürokratische Erleichterung dieser Anforderung, nach der sie leichter umzusetzen ist.

4. Weitere heimrechtliche Entwicklungsbedarfe

Eine hohe Bedeutung wird auch der Rechtsverordnung zur Regelung der Interessenvertretung der Nutzerinnen und Nutzer beigemessen. Die Möglichkeiten der Nutzerinnen und Nutzer, auf die Gestaltung der Angebote einzuwirken, sind der aktuellen Rechtslage sowie veränderten Kompetenzen der Nutzerinnen und Nutzer und veränderten Angebotsstrukturen anzupassen.

Ein weiterer Regelungsbedarf wird bezüglich der baulichen Standards, die sich unmittelbar auf die Lebensqualität der Nutzerinnen und Nutzer auswirken, gesehen. Die

zweite Bremer heimrechtliche Verordnung wird daher die Bauverordnung zum BremWoBeG sein.

4.1 Bauverordnung zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz (BauV BremWoBeG)

Die mehr als dreißig Jahre alte Heimmindestbauverordnung entspricht weder den heutigen fachlichen Anforderungen an die stationäre Betreuung von Menschen mit Unterstützungs- und Pflegebedarf, noch den gestiegenen Ansprüchen der Nutzerinnen und Nutzer.

Bauliche Standards sind auch zu unterscheiden nach Zielgruppen wie Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen, älteren Menschen mit überwiegend körperlicher Pflegebedürftigkeit sowie Menschen mit Demenz.

„Die bauliche und räumliche Gestaltung unterstützender Wohnformen muss darauf ausgerichtet sein, den Bewohnerinnen und Bewohnern entsprechend ihren Bedürfnissen ein selbst bestimmtes Leben zu ermöglichen sowie ein Höchstmaß an Mobilität zu erhalten und zu fördern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Bewohnerinnen und Bewohner die unterstützende Wohnform die häusliche Umgebung und damit in erster Linie Wohnraum ist.“

Dieses Zitat aus der schleswig-holsteinischen Bauverordnung kann auch Leitlinie für die zukünftige Bauverordnung zum BremWoBeG sein. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, will die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport in der neuen Bauverordnung insbesondere folgende Akzente setzen:

- **Gestuftes Ordnungsrecht**

Die Verordnung soll in ihrem Aufbau dem Prinzip des gestuften Ordnungsrechtes aus dem Gesetz folgen. Das heißt: so viel ordnungsrechtliche Schutzbestimmungen wie nötig und so wenig wie möglich.

- **Berücksichtigung neuer Wohnformen**

Auch Menschen, die im Alter oder bei Behinderung in eine Wohngemeinschaft ziehen, brauchen ordnungsrechtlichen Schutz. Der muss jedoch so bemessen sein, dass gerade diese kleinen Wohnformen nicht durch kostenträchtige Bauanforderungen unmöglich gemacht werden. Nicht jedes „gewöhnliche Lebensrisiko“ kann durch Sicherheitsbestimmungen beseitigt werden. Das Recht der Bewohnerin oder des Bewohners auf das eigene Risiko kann hier aber durch die Verantwortung des Anbieters für die Sicherheit der Gruppe eingeschränkt werden.

- **Keine Pflegefabriken auf der grünen Wiese**

Es gilt als gesichertes Erkenntnis, dass gerade ältere, in ihrer Orientierung eingeschränkte Menschen überschaubare Strukturen brauchen. Die sind nur mit einer begrenzten Zahl von Plätzen zu schaffen. Vorgeschlagen wird deshalb, keine unterstützenden Wohnformen mit mehr als 60 Plätzen neu entstehen zu lassen.

- **Bewohnerinnen und Bewohner unterstützender Wohnformen sollen möglichst weitgehend am gesellschaftlichen Leben auch außerhalb der Einrichtung teilhaben.** Dazu muss es in der Nähe einer unterstützenden Wohnform gesellschaftliches Leben geben. Dies erfordert eine Integration neuer Einrichtungen in Wohngebieten.

- **Individualität und Gemeinschaft**

Individualität und Gemeinschaft sind zwei menschliche Grundbedürfnisse. Um die Rückzugsmöglichkeiten zu wahren und die individuellen Gestaltungsmöglichkeiten des Wohnumfeldes zu verbessern, soll der Anteil an Einzelzimmern weiter er-

höht werden. Wer ein Einzelzimmer bewohnen möchte, sollte nicht in Doppel- oder Mehrbettzimmer ausweichen müssen. Doppel- und Mehrbettzimmer sollen da angeboten werden, wo die Bewohner und Bewohnerinnen dies wünschen bzw. wo es mit einem fundierten Betreuungskonzept begründet ist. Um die Kontakte zu anderen Bewohnerinnen und Bewohnern und das Leben in der Gemeinschaft zu fördern, sollen Gemeinschaftsräume vorgeschrieben werden. Bauliche Standards dürfen nicht beim Messen der Fläche des Individualraums stehen bleiben, sie müssen auch Maßstäbe für Gemeinschafts- und Verkehrsflächen setzen.

- **Sanitärbereiche und Intimsphären**

Auch Menschen, die das Bedürfnis nach Wahrung der Intimsphäre nicht mehr artikulieren können, haben einen Anspruch darauf. Darum soll von jedem Bewohnerzimmer ein Sanitärbereich mit Dusche und WC direkt zugänglich sein. Dieser Sanitärbereich soll nicht von mehr als zwei Bewohnerinnen und Bewohnern regelmäßig genutzt werden.

- **Kommunikationstechnik**

Die Teilhabe am öffentlichen Leben und Wahrnehmung kultureller Interessen setzt auch die Verfügbarkeit elektronischer Medien voraus. Anschlussmöglichkeiten für Radio, TV, Telefon und Internet müssen daher vorhanden sein.

- **Untersuchungs- und Behandlungszimmer**

Für ärztliche Untersuchungen und Behandlungen sollen möglichst Fahrten in entsprechende Praxen unnötig sein. Unterstützende Wohnformen sollen daher in der Einrichtung räumliche Bedingungen sichern, in denen die technischen und sachlichen Voraussetzungen gegeben sind und gleichzeitig die Intimsphäre gewahrt bleibt.

4.2 Mitwirkungsverordnung zum BremWoBeG (MitwV BremWoBeG)

Die Leitung und die Unterstützungskräfte einer unterstützenden Wohnform prägen wesentlich die Atmosphäre im Haus. Von Bewohnerinnen und Bewohnern wird das manchmal als fremdbestimmt empfunden.

Eine gesicherte Interessenvertretung der Bewohnerinnen und Bewohner soll hier ein Gegengewicht schaffen und es den Bewohnerinnen und Bewohnern erleichtern, ihre Interessen in den Betrieb einzubringen.

Grundsätzlich sollen daher Beiräte der Bewohnerinnen und Bewohner weiterhin vorgeschrieben sein. In Einrichtungen, deren Bewohnerinnen und Bewohner einen Beirat nicht bilden können oder wollen, soll es ein Vertretungsgremium geben, das z.B. aus Angehörigen gebildet werden kann.

Schließlich kann die Behörde Bewohnerfürsprecher einsetzen, wenn auch kein Vertretungsgremium gebildet werden kann.

Die Interessenvertretung soll so weit wie möglich von Bewohnerinnen und Bewohnern selbst ausgehen. Die neue Verordnung soll mit ihren Anforderungen keine Hürden schaffen, die diesem Ziel entgegenstehen.

Die Bewohnerinnen und Bewohner sollen von freiwillig engagierten Bürgerinnen und Bürgern nach Bedarf unterstützt werden. Die freiwillig engagierten Bürgerinnen und Bürgern werden von der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht informiert, geschult und vermittelt.

5. Fazit

Wesentliches Ergebnis der Auswertungen des BremWoBeG und der Verordnungen ist, dass eine Regelung immer nur so gut ist, wie sie auch in der Praxis umgesetzt werden kann. Deshalb sind sowohl die Erfahrungen der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht, als auch die von den Leistungsanbietern und Nutzerinnen und Nutzern vermittelten Erfahrungen wichtig für die Novellierungen.

Wesentliche Neuregelungen im Entwurf des BremWoBeG Stand 2017 sind:

1. Aufnahme mobiler Unterstützungsdienste in den Anwendungsbereich
2. Neue Kategorisierung von unterstützenden Wohnformen bzw. Wohn- und Unterstützungsangeboten
3. Gewaltprävention fördern
4. Weitere Anforderungen an das Service-Wohnen

Wesentliche Neuregelungen im Entwurf der Personalverordnung Stand 2017 sind:

1. Der Anwendungsbereich ist auf ambulante Pflege- und Betreuungsdienste in unterstützenden Wohnformen ausgedehnt.
2. Ausreichende Personalvorhaltung: Berücksichtigung der Unterscheidung von Beschäftigten in Pflegeeinrichtungen und in Behinderteneinrichtungen
3. Wohngemeinschaften unter Verantwortung einer Fachkraft
4. Personalpräsenz: Unbürokratische Berücksichtigung von Unterstützungskräften

Auch in Zukunft wird es Veränderungsbedarfe geben, die im Verlauf zu weiteren Anpassungen der Rechtsgrundlagen führen können.