

Vorlage VL 20/7277

ÖFFENTLICH

NICHT ÖFFENTLICH UND VERTRAULICH

Beratungsfolge	Termin	Beratungsaktion
Staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration - 20. WP	3. November 2022	beschließend

Wirtschaftlichkeit: Keine WU

VL-Nummer Senat: 32-8

Titel der Vorlage

Entwurf zur Neufassung des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes (BremWoBeG) und Änderung der Personalverordnung

Vorlagentext

A. Problem

Nach der Föderalismusreform im Jahr 2006 sind ordnungsrechtliche Regelungen für Wohn- und Unterstützungsangebote für das Land Bremen im Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz sowie in den zugehörigen Verordnungen normiert. Im Jahr 2017 erfolgte eine wesentliche Novellierung, durch die neue Zielsetzungen und Klassifikationen eingeführt wurden. Dieses Gesetz und die zugehörige Personalverordnung sind im Jahr 2021 durch eine externe Begutachtung durch die Universität Bremen, SOCIUM, von Herrn Prof. Dr. Rothgang wissenschaftlich untersucht worden. Bei der Evaluation wurden Erfahrungen mit den Regelungen des Gesetzes, aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse und Änderungen bundesgesetzlicher Rahmenbedingungen mit Rückwirkungen auf das Landesrecht einbezogen. Die Evaluation zielte darauf ab, konkrete Grundlagen für eine etwaige Novellierung des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes und der Personalverordnung darzulegen, die laut gesetzlicher Regelung bis zum 31.12.2022 zu erfolgen hat. Die Evaluationsergebnisse wurden den Deputierten in einer Sondersitzung der staatlichen Deputation am 31.03.2022 vorgestellt.

Das geltende Bremische Wohn- und Betreuungsgesetz ist bis zum 31.12.2022 befristet. Damit keine Regelungslücke entsteht, wird nun ein überarbeiteter Gesetzesentwurf vorgelegt. Mit Inkrafttreten ersetzt das neue BremWoBeG als Ablösungsgesetz das bisherige BremWoBeG vom 12. Dezember 2017, zuletzt geändert am 29. März 2022.

Zur besseren Lesbarkeit wurde von einem Änderungsgesetz Abstand genommen und eine Neufassung erstellt.

Die geltende Personalverordnung ist ebenso bis zum 31.12.2022 befristet. Es ist deshalb auch eine Überarbeitung der Personalverordnung erforderlich. Das Inkrafttreten muss zum 01.07.2023 erfolgen, damit die Umsetzung des Personalbemessungsverfahrens in der stationären Pflege nach § 113 c SGB

XI erfolgen kann. Die bestehende Personalverordnung ist daher in einem späteren Verfahren noch in 2022 neu bis zum 30.6.2023 zu befristen.

Die beabsichtigten Regelungen richten sich neben dem Grundgesetz und der Landesverfassung am Maßstab der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus, zu denen gemäß Artikel 4 der Konvention auch Pflegebedürftige gehören. Weiterer Maßstab ist die Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen. Die Überarbeitung bietet Gelegenheit, das Gesetz erneut an diesen Regelungen zu messen und weiter fortzuentwickeln.

B. Lösung

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport legt der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration den Entwurf für die Neufassung des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes vor.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Kostenauswirkungen für Privathaushalte:

Unmittelbar keine. Die Höhe der Pflegesätze wird nach den einschlägigen Vorschriften des SGB XI, des SGB V (für Intensivpflege) sowie für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB IX vereinbart.

Kostenauswirkungen für Leistungsanbieter:

Für Leistungsanbieter im Sinne des BremWoBeG ergeben sich keine unmittelbaren Kostenauswirkungen.

Mittelbare Auswirkungen ergeben sich aus erweiterten individuellen Mitsprache- und Einsichtsrechten zugunsten der Nutzerinnen und Nutzer nach § 13 a. Die Höhe der Pflegesätze wird nach den einschlägigen Vorschriften des SGB XI, des SGB V (für Intensivpflege) sowie für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB IX vereinbart.

Kostenauswirkungen für das Land Bremen:

Für die pflege- und betreuungsbedürftigen Menschen in Wohnformen im Sinne des BremWoBeG besteht ein besonderer Schutzbedarf, der aus der existenziellen Angewiesenheit auf die erforderlichen und vereinbarten Leistungen und in der wegen des Alters, der Pflegebedürftigkeit oder der Behinderung eingeschränkten Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung resultiert. Infolge dieses Gesetzes werden keine neuen Organisationseinheiten geschaffen, weil aufgrund des früheren Heimgesetzes des Bundes und des BremWoBeG 2017 bereits eine Aufsichtsbehörde bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport besteht.

Das BremWoBeG 2022 gibt der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht über die bisherigen Aufgaben hinaus den Auftrag, ihre Ergebnisberichte zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung wird jedoch erst dann realisiert, wenn die dazugehörige Rechtsverordnung zu den Einzelheiten in Kraft ist.

Zudem sind aufgrund der neuen Rechtslage auch zusätzliche ministerielle Aufgaben u.a. im Rahmen der Ausfüllung bzw. Anpassung der Regelungen aufgrund der Verordnungsermächtigungen wie die Erarbeitung der Rechtsverordnung zur Veröffentlichung der Ergebnisberichte durch die Aufsichtsbehörde (§ 11 Absatz 4 neue Fassung), der Rechtsverordnung nach § 10 Absatz 4 neue Fassung (Transparenzverordnung) sowie die Überarbeitung der Personalverordnung mit Regelungen zum Einsatz temporärer Kräfte (§ 14 Absatz 2 Satz 3 und 5 neue Fassung) zu gewährleisten.

Die Höhe des zusätzlich benötigten Personals bei der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht kann erst dann abgeschätzt werden, wenn die Details der Umsetzung in der noch durch die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport zu erlassenden Rechtsverordnung geklärt werden. Im Anschluss

daran wird geprüft, in welchem Umfang dessen Finanzierung innerhalb des Personalbudgets der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport sichergestellt werden kann.

Gender-Prüfung:

Das vorgelegte Gesetz wirkt sich mittelbar auf die Gleichstellung der Geschlechter aus (mittelbare Gleichstellungsrelevanz). Frauen und Männer fallen gleichermaßen in den Anwendungsbereich des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes. Es sieht vor, dass bei der Pflege und Betreuung die geschlechtliche und sexuelle Identität und Selbstbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer zu wahren sind, die Nutzerinnen und Nutzer vor Missbrauch, Ausbeutung, Gewalt, insbesondere sexualisierter Gewalt, und Freiheitsbeschränkungen zu schützen sind sowie dem Wunsch nach gleichgeschlechtlicher Pflege und Betreuung nachzukommen ist. In ihrer Rolle als Nutzerinnen und Nutzer wären sie in gleicher Weise von einer gesetzlichen Änderung und einer darauf fußenden weiteren Befristung der Personalverordnung über den 31.12.2022 hinaus betroffen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Beteiligung / Abstimmung mit Behörden

Der Gesetzentwurf wurde dem Senator für Finanzen, der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, der Bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, der Senatskanzlei und der Senatorin für Justiz und Verfassung vorgelegt.

Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau und die Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau hatten sich nicht geäußert.

Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz regte eine Änderung des § 8 an mit dem Ziel, dass **anbieterverantwortete Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderungen zukünftig nicht im Anwendungsbereich der Bauverordnung zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz liegen.** Zudem ist die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz der Auffassung, dass die Anwendung der Bauverordnung der Entwicklung der Wohngemeinschaften entgegenstehe und die **Umsetzung der Bauverordnung zu einem unverhältnismäßigen Mehraufwand für die Leistungsanbieter führe.** Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport stimmt dem Änderungsvorschlag nicht zu: Der Anwendungsbereich der Bauverordnung wird nicht im BremWoBeG bestimmt, sondern in der Bauverordnung. Außerdem bestehen ausreichend Befreiungs- und Abweichungsmöglichkeiten von den Anforderungen der Bauverordnung für diese Wohngemeinschaften. **Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport schlägt vor, mit der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz ein schlankes Umsetzungsverfahren zu den Abweichungs- und Befreiungsmöglichkeiten zu verabreden.**

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hatte einige Änderungen, diese wurden übernommen.

Die Rechtsförmlichkeitsprüfung beim Senator für Justiz und Verfassung hat stattgefunden.

Der Senatskanzlei wurde der Entwurf vorgelegt – ihre abschließende Stellungnahme steht noch aus. Der Entwurf wird der Senatskanzlei nach Vorliegen der Ressortabstimmung erneut vorgelegt.

Die Vorlage ist mit dem Landesbehindertenbeauftragten, der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau sowie dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt. Die Vorlage ist mit der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz und dem Senator für Finanzen noch nicht abschließend abgestimmt. Die Abstimmung dauert an.

Beteiligung / Abstimmung mit den Fraktionen der Bürgerschaft

Die Entwürfe wurden im August 2022 den Fraktionen der SPD, der CDU, Bündnis 90/Die Grünen, der Linken und der FDP mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt. Die CDU-Fraktion hat zum Entwurf Stellung genommen und Nachfragen gestellt.

Beteiligung / Abstimmung mit den Interessensvertretungen und Verbänden

Im August 2022 wurden die Entwürfe folgenden Verbänden mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet:

- Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen e.V. (LAG FW)
- Bundesverband privater Anbieter soz. Dienste e.V. (bpa)
- Bundesverband Ambulante Dienste und Stationäre Einrichtungen (bad) e. V. – Landesvertretung Bremen
- Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe e.V. (VDAB)
- Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen (BIVA e.V.)
- Seniorenvertretung Bremen
- Arbeitsgemeinschaft der Pflegekassenverbände im Lande Bremen
- DGB
- Arbeitnehmerkammer
- Ver.di Bezirk Bremen-Nordniedersachsen
- Bremer Pflegerat
- Landesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe behinderter Menschen Bremen e.V.
- Sozialverband Deutschland – Landesverband Bremen (SoVD e.V.)

Forderungen oder Empfehlungen des Landesbehindertenbeauftragten beziehen sich zum Teil auf Bereiche, die außerhalb des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes liegen, wie die Einführung einer unabhängigen Besuchskommission oder die Berufung eines /einer Landespflegebevollmächtigten. Der Landesbehindertenbeauftragte hat mit verschiedenen weiteren Anregungen zum BremWoBeG Stellung genommen und Änderungen angeregt. Ihnen wurde zum Teil entsprochen.

Folgende Verbände haben keine Stellungnahme abgegeben:

- der Sozialverband Deutschland – Landesverband Bremen (SoVD e.V.),
- die Seniorenvertretung Bremen,
- der bad e.V.,
- der VDAB und
- die Landesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe behinderter Menschen Bremen e.V.

Die Verbände der Leistungsanbieter kritisieren überwiegend die Veröffentlichung der Ergebnisberichte der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht. Die LAG der freien Wohlfahrtspflege – Bereich Eingliederungshilfe – lehnt die beabsichtigte Veröffentlichung nach dem Vorbild aus Hamburg ab. Die rechtlichen Grundlagen der Informationspflicht und Veröffentlichung seien in den Rechtskreisen SGB XI und SGB IX so unterschiedlich, dass aus Sicht der LAG kein einheitliches Instrument angewandt werden darf. Aus Sicht der LAG müssen gemeinsam mit den Leistungserbringern andere Wege zur Erfüllung der Beratungs- Informations- und Berichtspflichten der Behörde entwickelt werden. Diese sind in den Bereichen Pflege und Eingliederungshilfe getrennt zu erarbeiten.

Die LAG äußert sich auch kritisch zum § 13a SGB XI. Diese neue Regelung formuliert Beteiligungsrechte an der Pflege- und Unterstützungsdokumentation. Zwar wird sie grundsätzlich befürwortet, wirft aber nach ihren Angaben Fragen zur Gestaltung auf.

Außerdem bittet die LAG um eine rechtzeitige Einbeziehung in die Diskussion zur Änderung der Personalverordnung.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport vertritt folgende Auffassung:

Die Regelung zur Veröffentlichung soll in Anlehnung an den sog. Hamburger-Pflegekompass erfolgen, jedoch sollen die weiteren Elemente des Hamburger Modells wie z.B. die Veröffentlichung von Nutzerinnenbefragung nicht in bremisches Recht übernommen werden. Eine Veröffentlichung nach den Vorschriften des BremWoBeG 2022 wird erst erfolgen, wenn die Details durch die dazugehörige Rechtsverordnung nach § 11 Absatz 4 neue Fassung in Kraft getreten sind. Die Regelung schreibt die Veröffentlichung nicht vor, ohne dass geeignete Formen dafür entwickelt wurden. Zwar sind die Veröffentlichungen in der überwiegenden Anzahl der Bundesländer ausgesetzt, weil deren Rechtmäßigkeit angezweifelt wird. In Hamburg jedoch werden die Prüfberichte veröffentlicht und werden

nur aktuell von der zuständigen Senatsverwaltung ausgesetzt, weil aufgrund der geringen Anzahl von Prüfungen während der Coronazeit keine ausreichende Anzahl und Vergleichbarkeit von Prüfberichten vorliegt.

Der Einwand der LAG unter Hinweis auf die Regelungen im SGB XI und IX geht von dem wiederholten Missverständnis aus, dass sich ordnungsrechtliche Regelungen zu Transparenz grundsätzlich durch das Bestehen leistungsrechtlicher Regelungen erübrigen. Dies trifft auch auf den § 13a mit seinen Beteiligungsrechten an der Pflegedokumentation zu. Diese im Ordnungsrecht getroffene Regelung ermöglicht der Bremischen Wohn- und Betreuungsaufsicht deren Überprüfung und Nachhaltung inklusive der Beratung, den Bewohner*innen ihr Recht auf Einsicht in die Dokumentation und die Berücksichtigung ihrer Wünsche umzusetzen.

Im Übrigen wird die Personalverordnung in 2023 eng im Kontext der Umsetzung des Personalbemessungsverfahrens nach § 113c SGB XI und der damit verbundenen Anforderung der Harmonisierung von Ordnungsrecht und Leistungsrecht zu überarbeiten sein. Dies kann nur im engen Austausch mit den Leistungserbringern und Kostenträgern gelingen.

Während die Anforderungen an die Veröffentlichung der Ergebnisberichte aus Sicht der Leistungsanbieter zu weitgehend ist, kommt von den Vertretungen der Nutzerinnen und Nutzer (BIVA) die umgekehrte Kritik. Von dort werden auch in anderen Vorschriften schärfere Regelungen gewünscht.

Die BIVA wünscht eine weitere Befristung des Gesetzes auf drei Jahre mit vorangehender Evaluation. Der Landesbehindertenbeauftragte regt eine Evaluation über drei Jahre an, zeitnah nach Inkrafttreten des Gesetzes. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport folgt diesen Wünschen zum Teil: Eine erneute Befristung ist nicht erforderlich, da notwendige Anpassungen an Gesetzen auch vorgenommen werden können, ohne dass diese ausdrücklich befristet sind. Vor einer Novellierung wird jedoch eine wissenschaftliche Evaluation durch Externe für sinnvoll gehalten.

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

Die Forderungen oder Empfehlungen der Gewerkschaft Ver.di / DGB /Arbeitnehmerkammer beziehen sich überwiegend auf das Geschehen zwischen den Beschäftigten der Wohn- und Unterstützungsangebote und den Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgebern sowie auf die Sicherstellung des notwendigen Pflegepersonals zur Umsetzung des Personalbemessungsinstrumentes in der stationären Pflege. 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.

Anlagen

1. Entwurf zur Neufassung des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes
2. Entwurf einer Gesetzesbegründung
3. Entwurf einer Änderungsverordnung zur Personalverordnung
4. Synopse Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetz 2017 / Entwurf 20.10.2022

Beschlussempfehlung

Die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration stimmt dem Entwurf zur Neufassung des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes sowie einer Verlängerung der Personalverordnung zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz bis zum 30.06.2023 zu.

Anlage(n):

1. TOP II.3.4 (L) Neufassung des BremWoBeG_Anlage1
2. TOP II.3.4 (L) Neufassung des BremWoBeG_Anlage2

3. TOP II.3.4 (L) Neufassung des BremWoBeG_Anlage3
4. TOP II.3.4 (L) Neufassung des BremWoBeG_Anlage4