

LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt e.V.

Az.: 50.02/we/no
08.06.2010

Entwurf eines „Gesetz über Wohnformen und Teilhabe“ (Wohn- und Teilhabegesetz) hier: Stellungnahme der LIGA

Wir danken für die Einladung zur heutigen Anhörung. So erhalten wir auch die Möglichkeit eine differenziertere Stellungnahme abzugeben, da uns angesichts der kurzen Frist zur ersten Anhörung zum Referentenentwurf nur eine erste allgemeine Positionierung möglich war.

Nach einleitenden allgemeinen Anmerkungen gehen wir auf die Regelungen des Gesetzes im Detail ein.

1. Allgemeine Anmerkungen

Das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (WBVG) löst nach der Föderalismusreform die zivilrechtlichen Vorschriften des Heimgesetzes ab. Die Gesetzgebungskompetenz für die ordnungsrechtlichen Vorschriften des Heimgesetzes liegt bei den Ländern. Zivilrechtliche und ordnungsrechtliche Regelungen sollen den Verbraucherschutz im Sinne der Stärkung der Selbstbestimmung und den Schutz von Menschen, die eine umfangreiche Unterstützung benötigen, sicherstellen. Dies ist die Aufgabe einer gesamtgesellschaftlichen, (sozial)politischen Diskussion. Hier sehen wir die grundsätzliche Weichenstellung für die Verwirklichung der „Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen“ und der UN-Behindertenrechtskonvention. So ist auch für eine ausreichende und entwickelte Infrastruktur zu sorgen. Im Seniorenpolitischen Konzept des Landes fehlen beispielsweise Aussagen zur weiteren Förderung der Altenpflegeeinrichtungen. Entsprechendes trifft für die stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe zu, hier insbesondere auf die Gruppe der älter werdenden Menschen mit Behinderung.

Mit dem WBVG, das im letzten Jahr in Kraft getreten ist, wurde dem besonderen Schutzbedarf der Verbraucher bei Humandienstleistungen und auch der Notwendigkeit von Transparenz auf bundes- und zivilrechtlicher Ebene entsprochen. Dies ist bei der Gestaltung einer landesrechtlichen Regelung im „Wohn- und Teilhabegesetz“ zu berücksichtigen. Doppelungen sollten grundsätzlich vermieden werden. Zivilrechtliche Belange sollten im Wohn- und Teilhabegesetz nicht geregelt werden!

Der vorliegende Gesetzentwurf soll auf Wohnformen angewendet werden, in denen ältere, pflegebedürftige oder behinderte volljährigen Menschen im Rahmen eines Vertrages i. S. d. § 1 WBVG Wohnraum erhalten und Pflege- und Betreuungsleistungen in Anspruch nehmen, wobei der Bewohner den Leistungserbringer dieser Pflege- und Betreuungsleistungen nicht frei auswählen kann. Das Gesetz ist nicht anzuwenden, wenn neben der Überlassung von Wohnraum ausschließlich allgemeine Unterstützungsleistungen wie die Vermittlung von Pflege- oder Betreuungsleistungen, Leistungen der hauswirtschaftlichen Versorgung oder Notrufdienste erbracht werden. Demzufolge ist es auf strukturell abhängige Wohngemeinschaften auszurichten.

An verschiedenen Stellen, wie bspw. im **§ 11 Abs. 3 Punkte 4 und 8**, wird gegen das Gebot der Klarheit und Bestimmtheit von Rechtsvorschriften verstoßen. Zudem ist keine Orientierungssicherheit gegeben, die im Rahmen des rechtsstaatlichen Gebotes der Rechtssicherheit vorgegeben ist. Entsprechendes trifft auch auf Regelungen zu, in den allgemeine Grundsätze verankert sind. Auch vor dem Hintergrund, dass die Behörde die Ermächtigung zu schwerwiegenden Eingriffen in die grundrechtliche Freiheit der Heimträger hat, ist die inhaltliche Unbestimmtheit nicht akzeptabel.

Ferner sind im Gesetzentwurf punktuell konzeptionelle Tendenzen erkennbar, z. B. bei der Öffnung in das Gemeinwesen. Damit wird dem aufgestellten Grundsatz widersprochen, dass die Selbstständigkeit und die unternehmerische Eigenverantwortung der Träger in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben unberührt bleiben.

Abweichend vom derzeit gültigen Heimgesetz werden Einrichtungen der Tages oder Nachtpflege aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herausgenommen, weil deren Nutzerinnen und Nutzer ihren Lebensmittelpunkt in der eigenen Häuslichkeit haben und insofern eine Begleitung und Überprüfung der Versorgungsqualität durch das private Umfeld stattfindet. Diese Intention wird begrüßt.

Im Rahmen der Entbürokratisierung werden noch nicht alle Potentiale ausgeschöpft, z. B. bei den Anzeigepflichten. Hier wird lediglich auf die Vorlage der Unterlagen zur Finanzierung der Investitionskosten verzichtet.

Mit Blick auf künftige Verordnungen zum Wohn- und Teilhabegesetz ist ein Beibehalten der 50 % Fachkraftquote begrüßenswert, sofern nicht objektive und valide Personalbemessungsinstrumente Anwendung finden. Bewährte Regelungen zur Definition der Fachkräfte, die im Rahmen des Hausgemeinschaftskonzeptes eingesetzt werden können, sollten weiter Anwendung finden. Des Weiteren gehen wir davon aus, dass in der künftigen HeimmindestbauVO bewährte Raumstandards aufgegriffen werden.

Zu neuen Bereichen, wie z.B. den Regelungen, die für das ambulant betreute Wohnen gefunden werden, empfehlen wir nach ca. 2 Jahren eine Evaluation zur Feststellung in wieweit sich diese bewährt haben.

2. Zu den einzelnen Regelungen

Um die Änderungswünsche der LIGA zu veranschaulichen, haben wir Ihnen beiliegend eine Synopse zur Verfügung gestellt.

Die Bezeichnung des Gesetzes als Wohn- und Teilhabe Gesetz stellt eine Verbesserung gegenüber der ursprünglichen Bezeichnung dar. Dennoch wird aus unserer Sicht auch die neue Gesetzesbezeichnung den aufgezeigten Neuerungen nicht ganz gerecht. Wir schlagen alternativ Bewohnerrechtgesetz vor, weil diverse Regelungen zur Sicherung und Stärkung der Interessen der Bewohner von stationären Wohnformen und Wohnformen mit struktureller Abhängigkeit geschaffen werden und nicht nur die Teilhabe im Zentrum steht.

Im Zweck des Gesetzes (§ 1) wurde als neuer Begriff die Lebensqualität aufgenommen. An weiteren Stellen wurde ebenso auf Ergebnis- und Lebensqualität abgehoben, hier vor allem im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Prüfergebnissen.

Sofern Qualitätsfestlegungen erfolgen, sollten diese systematisch, unabhängig, wissenschaftsbasiert und praxisorientiert entwickelt werden. Noch gibt es keine validen Indikatoren, die eine Beurteilung der Lebens- und Ergebnisqualität ermöglichen. Darauf verweisen auch Sozialgerichtsurteile im Zusammenhang mit dem Transparenzverfahren. Der zweite Schritt sollte hier nicht vor dem ersten gegangen werden.

Hierauf wurde im Entwurf vom 20.04.2010 bereits im Zusammenhang mit der Qualitätsberichterstattung reagiert, indem im § 8 Abs. 2 die Begriffe Ergebnis- und Lebensqualität gestrichen wurden. Wenn man dieser Intention vollständig nachgeht, dann wäre auch im § 1 Zweck des Gesetzes unter Punkt 1 der Begriff der Lebensqualität zu streichen. Aus unserer Sicht sind die Ausführungen, die an den Anfang gesetzt wurden, ausreichend, die den Schutz der Würde, der Interessen und Bedürfnisse älterer pflegebedürftiger oder behinderter Menschen als Bewohnerinnen und Bewohner in den Mittelpunkt stellen.

Wie eingangs bereits erläutert plädieren für folgende Änderung im Anwendungsbereich und schlagen folgende Neuformulierung des § 2 vor:

§ 2

Abs. 1

Dieses Gesetz gilt für stationäre Einrichtungen und strukturell abhängige Wohnformen.

Abs. 2

Stationäre Einrichtungen im Sinne dieses Gesetzes sind Einrichtungen,

1. die dem Zweck dienen, ältere, pflegebedürftige oder behinderte oder von Behinderung bedrohte volljährige Menschen aufzunehmen, ihnen Wohnraum zu überlassen sowie Betreuungs- oder Pflegeleistungen zur Verfügung zu stellen oder vorzuhalten,
2. die in ihrem Bestand von Wechsel sowie Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner unabhängig sind und
3. entgeltlich betrieben werden.

Für stationäre Einrichtungen gelten die Bestimmungen des Zweiten und Dritten Teils dieses Gesetzes.

Abs. 3

Strukturell abhängige Wohnformen im Sinne dieses Gesetzes sind Wohnformen, wo Art und Umfang der Betreuungs- und Pflegeleistungen nicht frei wählbar sind¹

Abs.4

¹Auf Einrichtungen oder Teile von Einrichtungen im Sinne des Absatzes 1, die der vorübergehenden Aufnahme Volljähriger dienen (Kurzzeitheime), sowie auf stationäre Hospize finden die §§ 9, 14 Abs. 3 und 4 sowie § 15 Abs. 2 Nr. 3 und 4, Abs. 3 und 4 keine Anwendung.

²Vorübergehend im Sinne dieses Gesetzes ist ein Zeitraum von bis zu drei Monaten.

³Nehmen die Einrichtungen nach Satz 1 in der Regel mindestens sechs Personen auf, findet § 9 mit der Maßgabe Anwendung, dass eine Bewohnerfürsprecherin oder ein Bewohnerfürsprecher zu bestellen ist.

Durch das Einfügen des § 3 Abs. 2 in einen Abs. 4 in § 2 kann der § 3 ganz gestrichen werden.

Die §§ 4, 5, 16, 17, 18, 20 sollten entsprechend o.g. Ausführungen gestrichen werden.

Anstelle des § 18 schlagen wir folgende Regelung vor:

Anzeigepflicht bei Wohnformen

(1) Sofern die Vermietung von Wohnraum und die Pflege oder Betreuung über einen Träger erfolgen, ist dies gegenüber der Heimaufsichtsbehörde anzeigepflichtig. Die Anzeige hat spätestens einen Monat vor Betriebsaufnahme und bei bereits bestehenden Angeboten spätestens 3 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erfolgen.

(2) Mit der Anzeige sind vom Träger ein Muster der Verträge zur Wohnraumüberlassung und der Pflege- bzw. Betreuungsverträge einzureichen.

(3) Bestehen Zweifel an einer Wahlfreiheit der Art der Leistungserbringung oder dem Leistungsumfang, so kann die Behörde die notwendigen Maßnahmen zur Aufklärung ergreifen.

(4) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass eine Wohnform in struktureller Abhängigkeit betrieben wird, ohne entsprechend angezeigt zu sein, so hat die Heimaufsichtsbehörde die Befugnis, dies zu prüfen.

¹ Eine freie Wählbarkeit ist z. B. auch bei sog. Auftraggebergemeinschaften gegeben, welche sich z. B. für einen Pflege- und Betreuungsdienst entscheiden.

Wir fordern die Einfügung weiterer Absätze im **§ 6**, neu § 3, (Ausschluss vom Anwendungsbereich). Zum einen: „Dieses Gesetz gilt nicht für Leistungen nach § 41 SGB VIII (analog § 2 Nr. 3 WBVG).“ Zum anderen:

„Betreute Wohngruppen fallen nicht unter dieses Gesetz, wenn sie räumlich und organisatorisch abgeschlossene Einheiten mit nicht mehr als 12 Plätzen sind. Betreute Wohngruppen sind gemeinschaftlich betreute Wohngruppen für psychisch Kranke /seelisch behinderte und geistig oder mehrfach behinderte Menschen, deren Ziel es ist, die Selbstständigkeit und Selbstverantwortung der Bewohner sowie die Eingliederung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu unterstützen.“

Begründung: Hier sollte das Ziel der Landesregierung, bei neuen Gesetzgebungen auch zur Entbürokratisierung beizutragen, Berücksichtigung finden. Die Anwendung des WBVG bietet aus unserer Sicht rechtlich genügend zivilrechtlichen Schutz und wir befürchten eine ordnungsrechtliche Überregulierung für Nutzer kleiner Wohngruppen bis zu 12 Personen!

Der Ausbau von Beratung und Information (**§ 7**) wurde zum 01.01.2009 durch den Anspruch auf Pflegeberatung gesetzlich verankert. Es sollten bestehende Strukturen berücksichtigt und keine Doppelstrukturen entwickelt werden.

Eine zentrale Beschwerdestelle **§ 7(3)** ist zu begrüßen. Damit fallen häufige Änderungen im Heimvertrag weg, aufgrund von Veränderungen in der Zuständigkeit.

Zu § 8 (2)

Der Qualitätsbericht ist als Bestandteil des Pflegetransparenzverfahrens (PTV) zu sehen und sollte unter der Rubrik sonstige Prüfung erscheinen. Er kann nur eine Aussage zur Wohnform treffen, im Anwendungsbereich dieses Gesetzes.

Im **§ 9 Abs. 5** ist verankert, dass neben den Bewohnerinnen und Bewohnern auch Angehörige und sonstige Vertrauenspersonen in die Bewohnervertretung gewählt werden können. An dieser Stelle raten wir von unbestimmten Rechtsbegriffen wie „in angemessenem Umfang“ ab, wonach eine Beteiligung von sonstigen Personen in der Bewohnervertretung vorgesehen ist. Hier favorisieren wir die Regelung der Heimmitwirkungsverordnung vom 25.7.2002 im § 4.

Wir fordern die Streichung des **§ 10** aus widersprüchlichen Ansätzen in Bezug auf Inklusion. Ehrenamt zu unterstützen und Gemeinwesenarbeit zu initiieren, ist elementares Anliegen der Wohlfahrtspflege. Wir geben jedoch mit Nachdruck zu bedenken, dass „bürgerschaftliches Engagement“ nur auf der Grundlage freiwilliger Initiativen beruhen kann und lehnen daher eine Regelung im Ordnungsrecht kategorisch ab. Da im § 1 Abs. 1 Punkt 1 die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und in der Gesellschaft verankert ist, erübrigt sich eine weitere Regelung. Die konkrete Ausgestaltung und Durchführung der Aufgaben obliegt der unternehmerischen Eigenverantwortung (s. § 1 [3]). Zudem unterliegen die Angebote einem stetigen Veränderungs- und Entwicklungsprozess. Dies hätte zur Folge, dass die Einrichtung permanent ihr Konzept und die Leistungsbeschreibung anpassen müsste.

Im **§ 11** sollte auf die alte bewährte Begrifflichkeit der Anforderungen anstelle der Qualitätsanforderungen zurückgegriffen werden. Der Begriff Qualitätsanforderungen könnte missverständlich sein, da hier eine inhaltliche Besetzung im SGB XI (z. B. im § 113) vorhanden ist.

Wir empfehlen darüber hinaus die Streichung des **Punktes 2 Abs. 4 § 11** und verweisen an dieser Stelle auf die zu erwartende Heimpersonalverordnung.

Wir plädieren für eine Zusammenfassung der **Punkte 4 und 5 im § 11 Abs. 4**, da Beschwerdemanagement Bestandteil des Qualitätsmanagements ist.

Es werden Einsparpotentiale bei bestehenden Anzeigepflichten (**§12 (1) Punkt 7** sowie **(3) Satz 2** gesehen, z.B. bei der bisher notwendigen Änderungsmeldung der Pflege- und Betreuungskräfte. Die derzeitige Regelung der quartalsweisen Anzeige, die schon jetzt praktiziert wird, halten wir nicht für weitgehend genug. Hier orientieren wir auf eine Regelung, wie sie z.B. in Baden-Württemberg oder Schleswig-Holstein getroffen wurde, wo zum einen eine Anzeige zu den Namen und zur beruflichen Ausbildung der Betreuungskräfte nicht notwendig ist und demzufolge auch keine Änderungsanzeige.

Punkt 12 des § 12 Abs. 1 sollte in den „fakultativen“ Teil (**§ 12 Abs. 2**) fallen, da die Hausordnung zusammen mit der Bewohnerinteressenvertretung gestaltet wird.

Schließlich halten wir die Regelung des **§ 14** im Gesetzentwurf für sehr problematisch, da hier Heimvertragsrecht geregelt wird, wofür dem Land Sachsen-Anhalt die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Dies fällt allein in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers und in das von ihm geschaffene WBVG bzw. das SGB XI (§ 87a Abs. 1 S. 5 bis 7). Eine Notwendigkeit, das (Landes-) Heimordnungsrecht mit Heimvertragsrecht zu flankieren, sehen wir nicht. Letztlich kann die Heimaufsicht als Ordnungsbehörde auch aufgrund der polizeilichen Generalklausel (WBVG gehört zur geschriebenen Rechtsordnung und damit zur öffentlichen Sicherheit) nach §§ 1, 3 SOG LSA ohnehin einschreiten. Wir schlagen daher vor den **§ 14** ersatzlos zu streichen.

Problematisch ist die Erfüllung des **§ 19 (2) Satz 5** wonach der Träger die Aufzeichnungen nach **§ 13 (1)** insbesondere zum Punkt 1 zur wirtschaftlichen und finanziellen Lage im Rahmen der Prüfung vorzuhalten hat, da dies nicht praktikabel ist. Hier wäre eine Regelung in der Form empfehlenswert, dass diese Unterlagen in einer angemessenen Frist zur Verfügung gestellt werden müssen, wenn es z.B. begründete Verdachtsmomente gibt. Oder es empfiehlt sich maximal eine Regelung wie in Baden-Württemberg, wonach für die Unterlagen nach **§ 13 (1) Nr. 1** die Vorlage nur für angemeldete Prüfungen gilt.

Die Regelung unter **§ 19 Abs. 6 Satz 3** wird abgelehnt, da damit eine Heimaufsichtsprüfung nicht ersetzt werden kann. Darüber hinaus wird die Qualität der Heimaufsichtsprüfung in Frage gestellt. In Bezug auf die Überwachung der Heime ist die Regelung zur Optimierung und Abgrenzung der Aufgaben und Inhalte von MDK- und Heimaufsichtsprüfungen in Sachsen-Anhalt anzuwenden und auszubauen.

Hinsichtlich des Aufnahmestopps unter **§ 25** halten wir die Regelung aus dem geltenden Heimgesetz für ausreichend.

Für die Erprobung neuer Betreuungs- und Wohnformen (**§ 27**) ist die Neugestaltung der sogenannten Experimentierklausel zu begrüßen, welche zunächst auf 6 Jahre ausgedehnt wurde. Für den Fall der Widerrufung sollten konkrete Anhaltspunkte genannt werden. Informationen zu den Modellen sind zu veröffentlichen und transparent im Landespflegeausschuss darzustellen, welcher gegebenenfalls eine Empfehlung für eine Regelanwendung trifft. Entsprechendes sollte für die Behindertenhilfe in der K 75 geregelt werden.

Wenig erfreulich finden wir es, dass nach **§ 28** gegen Maßnahmen der Heimaufsicht seitens der Einrichtungen gemäß **§ 8a Abs. 1** Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) LSA kein Widerspruch mehr eingelegt sondern sogleich Klage zum Verwaltungsgericht zu erheben ist. Nach unserer Erfahrung schätzen es viele Einrichtungen, zunächst Widerspruch einlegen zu können und einen Streit so u.U. außergerichtlich erledigen zu können. Andererseits gibt es der Heimaufsicht die Möglichkeit, ihr Verwaltungshandeln nochmals hinsichtlich Recht- und Zweckmäßigkeit überprüfen zu können. Wir schlagen daher vor, nach bayerischem Vorbild (Art. 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 2.Alt. AG VwGO Bayern) den Einrichtungen die Wahl einzuräumen, ob sie zunächst Widerspruch einlegen oder sogleich Klage erheben wollen.

Zudem sollten Widerspruch und Klage nur dann keine aufschiebende Wirkung entfalten, wenn die anzufechtenden Maßnahmen dazu dienen sollen, Gefahren für Leben, Gesundheit und Freiheit der Bewohner/-innen beseitigt werden sollen. Nur dann wird gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO ein generelles Überwiegen des öffentlichen Vollzugsinteresses gegenüber dem Suspensivinteresse der Einrichtung zu bejahen sein.

Wir schlagen daher vor, **§ 28 Satz 2** wie folgt neu zu formulieren:

„Widerspruch und Klage haben keine aufschiebende Wirkung, soweit die anzufechtenden Maßnahmen dazu dienen sollen, Gefahren für Leben, Gesundheit und Freiheit der Bewohner/-innen zu beseitigen.“

Zudem schlagen wir vor, in § 8a Abs. 1 S. 2 Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) LSA folgende Nr. 8 einzufügen:

„im Bereich des Heimrechts kann der Betroffene wahlweise gegen einen Verwaltungsakt zunächst Widerspruch einlegen oder sogleich Klage erheben.“

Zu begrüßen ist die Vermeidung von Doppelprüfungen, wie im **§ 29** Zusammenarbeit beschrieben ist. Aus unserer Sicht sollte die Heimaufsicht primär Strukturqualitäten, insbesondere die entsprechenden Rechtsverordnungen (RVOen) nach diesem Gesetz, und der MDK Prozess- und Ergebnisqualitäten prüfen. Hier erwarten die Verbände der LIGA eine Klarstellung im künftigen Gesetz.

Wir sind der Ansicht, dass die beauftragten Personen im Sinne des **§ 32 Abs. 2** zu der entsprechenden Ausbildung langjährige berufliche Erfahrung besitzen müssen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Heimaufsicht sollen mindestens eine Qualifikation wie jene der Heimleiterinnen und Heimleiter aufweisen.

Abschließend merken wir für den **§ 33 Punkt 2** an, dass die Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten nicht über einen Verordnungsweg geregelt werden sollte. Verpflichtungen ergeben sich selbstregelnd, z. B. aus den nach in § 113a SGB XI verankerten Expertenstandards. Zudem würde dies dem § 1 entsprechen, wonach die Selbstständigkeit und die unternehmerische Eigenverantwortung der Träger unberührt sein sollten. Fort- und Weiterbildung wird auf der Basis von gezielter Personalentwicklung realisiert.

Wir fordern die Streichung des **Punktes 4 § 33** vor dem Hintergrund vorhandener Regelungen zum Pfllegetransparenzverfahren.