

**Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen e. V.**

**Stellungnahme  
für den  
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales**

**zur Vorbereitung auf die öffentliche Anhörung**

zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP

**„Mehr Zuwendung für pflegebedürftige Menschen durch Entbürokratisierung“**

(Drucksache 14/1984)

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN

**„Mehr Zeit für die Pflege – bürokratischen Aufwand vermeiden – Heimgesetz zeitgemäß neu ausrichten“**

(Drucksache 14/2409)

und zum Antrag der Fraktion der SPD

**„Reform des Heimgesetzes auf Landesebene muss Interessen der Pflegebedürftigen stärker berücksichtigen“**

(Drucksache 14/2410)

**am 13. Dezember 2006 im Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.**

**1.**

Gegenstand der Anhörung sind die drei oben angeführten Anträge sowie ein Fragenkatalog zu den Themenbereichen: Heimgesetz und „Entbürokratisierung in der Pflege“.

Der Verband der Wohnungswirtschaft (VdW) Rheinland Westfalen nimmt zu den Anträgen und dem Fragenkatalog nur insoweit Stellung, wie die Schnittstellenprobleme zwischen Wohnen im Heim und Wohnen in alternativen Wohnformen, insbesondere im „Betreuten Woh-

nen“ und Wohnen in Gemeinschaften angesprochen werden und insoweit die Kompetenz und die Handlungsfelder der Wohnungswirtschaft berühren.

## **2.**

Der VdW Rheinland Westfalen begrüßt, dass alle im nordrhein-westfälischen Landtag vertretenen Fraktionen Handlungsbedarf hinsichtlich einer Novellierung und Neuausrichtung der Heimgesetzgebung formulieren. In Folge der Verlagerung der Zuständigkeiten der Heimgesetzgebung vom Bund auf die Länder sollte der Landtag Nordrhein-Westfalen die Gelegenheit nutzen, das Heimrecht zu deregulieren und zu entbürokratisieren. Dabei kommt der rechtlich sauberen Trennung zwischen dem Wohnen im Heim und den verschiedenen Wohnformen in Wohnungen und Wohngemeinschaften eine besondere Bedeutung zu, um die in den vergangenen Jahren mit großem Erfolg erprobten innovativen Wohnformen und Betreuungskonzepte in größerem Umfang realisieren zu können.

Die Wohnungswirtschaft hat auf den demographisch bedingten großen und weiter anwachsenden Handlungsbedarf reagiert und sich auf die besonderen Bedürfnisse älterer, hilfe- und/oder pflegebedürftiger Menschen eingestellt. Eine Vielzahl von Modellen an der Schnittstelle von normalem Wohnen und Betreuung bzw. Pflege ist bereits entstanden, darunter das „Betreute Wohnen“ in seiner ganzen Bandbreite, ambulant betreute Wohngemeinschaften, Hausgemeinschaften - auch für Demenzkranke - Verbundkonzepte und vieles andere mehr. In der Praxis wird bereits in vielen Wohn-Konzepten die Trennung zwischen ambulanter und stationärer Versorgung aufgehoben bzw. „verwischt“. So unterschiedlich diese im Einzelfall sein mögen: Mit der Verzahnung von baulich-technischen Maßnahmen (barrierearme bzw. barrierefreie Grundrisse, Ausstattung und Wohnumfeldgestaltung) und der Organisation von hauswirtschaftlichen, medizinischen und ggf. pflegerischen Dienstleistungen werden die Mieter bzw. Mitglieder in Wohnungsgenossenschaften so in die Lage versetzt, so lange wie möglich in ihrer vertrauten Wohnung oder zumindest im angestammten Quartier leben zu können.

## **3.**

In der praktischen Umsetzung dieser alternativen Wohnformen ergibt sich eine Vielzahl von Schwierigkeiten hinsichtlich der Abgrenzung zur geltenden Heimgesetzgebung, die zur Verunsicherung und Zurückhaltung auf Seiten der Investoren führen und einen weiteren flächenmäßigen Ausbau hemmen.

Mangels einer rechtlich eindeutigen Abgrenzung bzw. Regelung führen die Wohnungsunternehmen zur Absicherung ihrer Wohnkonzepte und Investitionen Abstimmungen mit der je-

weiligen Heimaufsicht im Vorfeld durch. Die dabei gemachten Erfahrungen der Wohnungswirtschaft belegen, dass die Prüfungen und Bewertungen der zuständigen Heimaufsichtsbehörden auf kommunaler Ebene sehr unterschiedlich ausfallen.

Eine Investitionssicherheit kann deshalb nur im Einzelfall erreicht werden. Die unterschiedliche Bewertung identischer Sachverhalte ist für die Wohnungswirtschaft dann ein weiteres Problem, wenn ein Wohnungsunternehmen eine bewährte Konzeption an mehreren Standorten realisieren will und sich mit mehreren Aufsichtsbehörden abzustimmen hat - mit möglicherweise unterschiedlichen Ergebnissen.

Weitere praktische Probleme treten für die Wohnform des „Betreuten Wohnens“ auch im Zeitablauf auf. So kann wegen der altersbedingten Zunahme der Betreuungs- und Pflegebedarfe im Laufe der Betriebsdauer das Heimgesetz Anwendung finden auf Einrichtungen, die anfänglich unterhalb der heimrechtlichen Schwelle lagen.

Diese derzeitige „Grauzone“ führt zu einem zu großen Interpretations- und Ermessensspielraum. Sie wirkt dann zu Lasten alternativer Wohnformen, wenn diese gemeinschaftliche und/oder intensivere Betreuungsmerkmale aufweisen. Für die Anwendung des Heimgesetzes kann beispielsweise sprechen, dass eine Einrichtung Ausstattungsmerkmale eines Heimes aufweist wie Gemeinschaftsräume oder Therapieräume. Für das Vorliegen eines Heims spricht auch, wenn die Einrichtung Angebote der sozialen Betreuung, der Tagesstrukturierung oder sonstige Angebote macht, die ein Zusammenleben der Bewohner ermöglichen. Darüber hinaus kann in der Argumentation zugunsten des Heimgesetzes z. B. angeführt werden, dass eine Einrichtung eine „Rundumversorgung“ anbietet und „im Sinne einer Versorgungsgarantie die Gewähr für eine umfassende Versorgung des Bewohners unter Berücksichtigung seiner ggf. wechselnden Bedürfnisse übernimmt“ (Begründung der BT-Drucksache 14/5399, S. 19).

Die erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich auch im Hinblick auf ambulant betreute Wohngruppen bzw. -gemeinschaften, die seit einigen Jahren einen Schwerpunkt der sozialen Wohnraumförderungs politik des Landes Nordrhein-Westfalen bilden. Auch wenn die einschlägigen Anforderungen in den Wohnraumförderungsbestimmungen klar definiert sind, verweist das zuständige Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBV) auf die erforderliche frühzeitige Abstimmung der Konzepte mit der örtlichen Heimaufsicht. Demnach ist ein Investor selbst im Falle der Inanspruchnahme eines Förderangebots rechtlich nicht automatisch „auf der sicheren Seite“. Um die Akzeptanz der Förderbestimmungen zu erhöhen und auf einen stärkeren Abruf der Mittel hinzuwirken, wäre

bereits im Vorfeld der Novellierung des Heimgesetzes eine landesweit geltende Klarstellung durch die beiden zuständigen Fachministerien (MAGS und MBV) hilfreich.

Weitere Auslegungsfragen betreffen die Organisation von Wohngruppen mit Demenzkranken. Hinsichtlich der mietvertragsrechtlichen Ausgestaltung bestehen prinzipiell verschiedene Möglichkeiten, die mitunter heimrechtlich relevant sein können: Wenn z. B. ein Mietvertrag mit einem gemeinnützigen Verein mit dem Zweck der Weitervermietung abgeschlossen wird (um den Verwaltungsaufwand und damit auch die Betriebskosten für die Nutzer gering zu halten), können Probleme entstehen, wenn der Verein Mieter und zugleich der Anbieter der Betreuungs- und Pflegeleistungen ist. Zudem ist gerade in Bezug auf Demenzkranke fraglich, ob die Betreuungsleistungen nur von untergeordneter Bedeutung sind, zumal die Betreuung eine andere Qualität und eine erheblich höhere Bedeutung hat als im Falle anderer hilfebedürftiger Menschen, die sich nur bestimmte Zusatzleistungen „einkaufen“. Um hier eine größtmögliche Rechtssicherheit zu erreichen, wird, sofern ein Vertragsabschluss mit einem gemeinnützigen Verein angestrebt wird, den Initiatoren ebenfalls eine frühzeitige Abstimmung mit der Heimaufsicht empfohlen bzw. abverlangt, mit all den vorstehend genannten Risiken der Interpretationsvielfalt.

Die kürzlich erfolgte Veröffentlichung der DIN 77800 hat erstmals bundesweit einheitliche Vorgaben für die wichtige vorstationäre Wohnform des Betreuten Wohnens, das in der Regel unterhalb der Heimgesetz-Schwelle zu verorten ist, definiert. Diesem Ziel dient auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen das im Frühjahr 2004 herausgegebene „Qualitätssiegel Betreutes Wohnen für ältere Menschen Nordrhein-Westfalen“, das von einem breiten Akteurskreis getragen wird. Der VdW Rheinland Westfalen ist Mitglied des gleichnamigen Kuratoriums.

Beide Instrumente können aus Sicht des VdW Rheinland Westfalen eine rechtlich einwandfreie Regelung zugunsten einer wirkungsvollen Verbreitung der alternativen Wohnformen nicht ersetzen. Der Verband empfiehlt deshalb, analog zu dem vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales geförderten Qualitätssiegel und zu der ebenfalls eindeutigen Definition gemäß DIN 77800, die Unterscheidung durch eine explizite Ausnahmeregelung im künftigen nordrhein-westfälischen Heimrecht zu manifestieren.

#### 4.

Der auf Bundesebene eingerichtete *Runde Tisch Pflege* hat im Juli 2005 ein *Eckpunktepapier „Entbürokratisierung im Heimrecht“* vorgelegt.

Der VdW Rheinland Westfalen begrüßt insbesondere Vorschlag Nummer 1, nach dem das Heimrecht auf ambulant betreute Wohngemeinschaften keine Anwendung finden soll, wenn die im Folgenden genannten Kriterien erfüllt sind: Die Bewohner können Betreuungs- und Pflegedienste frei wählen (auch den Pflegedienst des Trägers). Die Bewohner können ihr Zusammenleben in der Wohngemeinschaft selbst bestimmt gestalten. In der Wohngemeinschaft leben nicht mehr als 12 betreuungsbedürftige Personen. Der Vorstoß, im Falle ambulant betreuter Wohngemeinschaften auch die Wahl des Pflegedienstes des Trägers zu „erlauben“, geht über die bisherigen Regelungen hinaus und erhöht den Handlungsspielraum (z. B. Fortführung bewährter Kooperationen etwa mit einem Verein oder einem sozialen Dienstleister).

Vorschlag Nummer 2 zielt darauf ab, die Erprobung von neuen Wohn- und Betreuungsformen zu unterstützen und unbefristet zuzulassen: „Um das Entstehen neuer Wohn- und Betreuungsformen zu unterstützen, wird die Erprobungsregel des § 25 a Heimgesetz neu gestaltet. Die Befristung der Geltungsdauer entfällt. Zur Erprobung neuer Wohn- und Betreuungsformen soll von Vorgaben des Heimgesetzes und seiner Verordnungen befreit werden, wenn dies mit den Interessen und Bedürfnissen der Bewohner vereinbar ist.“ Diese Flexibilisierung ist erforderlich, zumal Untersuchungen ergeben haben, dass bisher kaum Befreiungen nach § 25 a Heimgesetz zur Erprobung neuer Wohn- und Betreuungsformen ausgesprochen worden sind. Die Ausnahmeregelung gilt bisher offensichtlich nur (oder vornehmlich) „auf dem Papier“. Zudem haben verschiedene Länderreferenten berichtet, dass die Befristung von vier Jahren und die restriktiven Anforderungen wie „neue Betreuungs- und Wohnformen“ und „dringend geboten“ für nicht zielführend erachtet“ wird (BMFSFJ: Neue Wohn- und Betreuungsformen im heimrechtlichen Kontext. Berlin 2005. S. 71).

#### 5.

Der VdW Rheinland Westfalen begrüßt eine Reihe der am 23. Juni 2006 vom Landespflegeausschuss beschlossenen Handlungsempfehlungen der *Enquete-Kommission „Situation und Zukunft der Pflege in Nordrhein-Westfalen“*.

Neben der erforderlichen Weiterentwicklung der Versorgungsangebote (Kap. II.2 Herausforderung bedarfs- und teilhabeorientierte Organisation der Versorgung: „Pflegebedürftige Menschen wollen grundsätzlich in ihrer Lebenssituation verbleiben oder zumindest selbstbe-

stimmt darüber entscheiden, wie sie ihre Lebenssituation trotz der durch Pflegebedürftigkeit bedingten Teilhabebeeinträchtigung gestalten wollen“) weist der Landespflegeausschuss darauf hin, dass „die ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die Finanzierungsvoraussetzungen [...] der Entwicklung alternativer Versorgungsstrukturen nicht förderlich“ sind und aus diesem Grund Anpassungen u. a. im Heimgesetz anzustreben sind (vgl. S. 50).

Die (in Kap. II.4 Herausforderung Strukturprobleme und Entbürokratisierung) formulierten Forderungen eindeutiger Zuständigkeitsregelungen mit dem Ziel, Schnittstellenprobleme zu überwinden, Konflikte effektiv und zeitnah zu beheben und Doppelzuständigkeiten zu vermeiden, sind aus wohnungswirtschaftlicher Sicht ebenfalls uneingeschränkt zu befürworten.

In Bezug auf die Präzisierung des Zielgruppenprofils (Kap. III.1) begrüßt der VdW Rheinland Westfalen die vom Landespflegeausschuss vorgeschlagene Ergänzung um „Menschen mit Migrationshintergrund, denen der Zugang zur pflegerischen Versorgung durch kulturelle und sprachliche Barrieren erschwert ist“, da diese Zielgruppe absolut wie relativ an Bedeutung gewinnt.

Die konkreten Vorschläge, u. a. ein „flächendeckender Auf- und Ausbau von Wohngruppen und Hausgemeinschaften als Alternative zu herkömmlichen stationären Einrichtungen, insbesondere für die Versorgung Demenzkranker“, die „gezielte Förderung von Modellprojekten“ und die „Einbindung der Pflegekassen in die Weiterentwicklung alternativer Angebote“ sind ebenfalls zu begrüßen.

Hinsichtlich des Vorschlags „Landesvorgaben für Anforderungsprofile und Maßstäbe für Wohnungen (zu) entwickeln und erproben zu lassen“ weist der VdW Rheinland Westfalen nachdrücklich darauf hin, dass die Handlungsspielräume gerade in Bezug auf die wichtige nachträgliche Anpassung von Wohnungsbeständen nicht durch zu strikte Vorgaben unnötig minimiert werden. Die in Fachkreisen aktuell geführte Diskussion um bautechnische Restriktionen hinsichtlich der Herstellung barrierefreier Grundrisse im Bestand zeigt, dass oftmals kleine Maßnahmen genügen können, um mobilitätseingeschränkten Menschen das Leben und Wohnen in den eigenen vier Wänden einfacher zu machen. Erfreulicherweise hat diese von Experten befürwortete Loslösung von den strengen Anforderungen der DIN bereits Niederschlag in der nordrhein-westfälischen Wohnraumförderpolitik gefunden (RL Bestandsinvest 2006: Stichwort „barrierearm“ statt „barrierefrei“).

Die weiteren Empfehlungen der Enquetekommission zum Auf- und Ausbau von vernetzten Angebotsstrukturen und der beabsichtigten Förderung der Koordination, Integration und Vernetzung von Leistungen und zum Auf- und Ausbau sowie der regelhaften Förderung niedrigschwelliger Unterstützungs- und Entlastungsangebote (Bericht der Enquetekommission, S. 38), werden vom VdW Rheinland Westfalen ebenfalls begrüßt. Auch die dort genannte Empfehlungen für eine dauerhafte finanzielle Absicherung von Maßnahmen der Wohnberatung und Wohnungsanpassung wie die Förderung der gemeinwesenorientierten Senioren- und Altenarbeit als Prävention wird unterstützt. Ferner begrüßt der Verband die vorgeschlagene generelle Integration migrationsspezifischer Themen in die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Pflege.

## 6.

Im Fokus der Beratungen der *Arbeitsgruppe „Entbürokratisierung in der Pflege in Nordrhein-Westfalen“* standen die Regelungen im Landespflegegesetz und dessen Ausführungsbestimmungen. Gleichwohl enthält der im Mai 2006 vorgelegte Abschlussbericht hinsichtlich der Novellierung des Heimgesetzes einen Vorschlag, der nicht die Zustimmung des VdW Rheinland Westfalen findet. Hinsichtlich der Beurteilung der Angemessenheit von Grund- und allgemeinen Betreuungsleistungen soll an der Quote von 20 Prozent bis max. 25 Prozent der Miete inklusive der Betriebskosten festgehalten werden. Diese pauschale Regelung ist problematisch, zumal die Betreuungskosten von Region zu Region und von Träger zu Träger erfahrungsgemäß stark variieren. Das Mietpreisniveau unterliegt zudem erheblichen regionalen Unterschieden. Gerade im preisgünstigen und auch nicht gebundenen Marktsegment wird der Schwellenwert von 20% häufig schnell erreicht. Er deckt lediglich und nur die Kosten eines Notrufsystems oder wird insbesondere im Falle von in kleinen Wohnungen untergebrachten Einpersonenhaushalten häufig erreicht oder überschritten. Der VdW Rheinland Westfalen empfiehlt deshalb, die Stellungnahme des Bundesrates im Jahr 2001 zum „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Heimgesetzes“ zu beachten, in der er mit Hinweis auf „unauskömmliche Betreuungsentgelte“ darauf bestanden hat, von einer Nennung eines festen Prozentsatzes für eine Unerheblichkeitsgrenze Abstand zu nehmen (BT-Drucksache 14/5399, S. 35).

Düsseldorf, 11. Dezember 2006