

Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen e. V.

Stellungnahme

zur Vorbereitung auf die Anhörung

zum Gesetzentwurf der Landesregierung

**Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts
(Drucksache 14/6972)**

am 10. und 11. September 2008 im Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

1.

Gegenstand der Anhörung ist der Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts“ (Drucksache 14/6972), der dem VdW Rheinland Westfalen von der Präsidentin des Landtages Nordrhein-Westfalen mit Schreiben vom 1. Juli 2008 zugesandt wurde.

Der VdW Rheinland Westfalen hatte bereits mit Schreiben vom 6. Mai 2008 eine Stellungnahme zum dem Gesetzentwurf im Rahmen der Verbändeanhörung durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MGFFI NRW) abgegeben, die insbesondere auf das Anliegen der Landesregierung einging, klare Abgrenzungsregelungen für den Geltungsbereich des Gesetzentwurfes zu schaffen.

In der neuerlichen Stellungnahme des Verbandes wird insbesondere auf die Reichweite des Geltungsbereiches des Gesetzentwurfes bzw. auf die Reichweite des Ausschlusses vom Geltungsbereich eingegangen.

2.

Nach intensiven Beratungen mit den vom VdW Rheinland Westfalen vertretenen rund 450 Wohnungsunternehmen, die ca. 1,2 Millionen Wohnungen in Nordrhein-Westfalen bewirtschaften, ist der Verband zu der Überzeugung gelangt, dass der Gesetzentwurf mit seinen Abgrenzungsregelungen inhaltlich massiv in das Geschäftsfeld der Wohnraumvermietung im Bereich des vorstationären Wohnens eingreift und somit dem mehrheitlichen Wunsch vieler älterer Mieter nach einem möglichst selbständigen Wohnen und Leben in den Wohnsiedlungen der Wohnungsunternehmen entgegenläuft.

An dieser Stelle ist die Frage zu stellen, welches Bild vom Alter dem Gesetzentwurf mit der Vorgabe eines diesbezüglichen Schutzbedürfnisses zugrunde liegt. Der Verband teilt diesbezüglich die Auffassung, wie sie u. a. auch das MGFFI NRW z. B. auf seiner Homepage darstellt: *„Bilder vom Alter auf dem Prüfstand – Die meisten Bilder vom Alter entsprechen schon lange nicht mehr der Realität. So wird Alter häufig immer noch mit Krankheit, Bedürftigkeit, geistigem Verfall und gesellschaftlicher Belastung gleichgesetzt. Solche Bilder prägen unser Verhalten und unsere Sprache.“*

Der Begriff der „strukturellen Abhängigkeit“ ist für die Abgrenzungsregelungen des Geltungsbereichs im Gesetzentwurf das zentrale Schlüsselwort. Der Gesetzentwurf macht eine Betreuungseinrichtung und davon zu unterscheidende andere Wohnformen für ein Wohnen im Alter mit Service nicht mehr an baulichen Strukturen fest, sondern stellt insbesondere auf Vertragsverhältnisse ab, nach denen sich die „Abhängigkeit“ der Bewohner vom Betreiber bemessen soll.

Alle empirischen Befunde belegen, dass die Mehrheit der Bewohner im Alter „das normale private Wohnen“ bevorzugt und je nach Unterstützungs- und Hilfebedarf wohnbegleitenden Service in Anspruch nehmen möchte. Aus verschiedenen Gründen möchten sich die älteren Menschen nicht dem Regelwerk einer Gemeinschaft in einer Betreuungseinrichtung unterwerfen, was zu respektieren ist. Auch von landespolitischer Seite wird diese Form selbst bestimmten, „privaten“ Wohnens in zahlreichen Verlautbarungen und Veröffentlichungen breit propagiert. Außerdem ließen die von Minister Laumann verkündeten Eckwerte für das Gesetz erwarten, dass den Wohnformen außerhalb des Regelwerks einer heimmäßigen Unterbringung mit dem Gesetzentwurf in moderner Weise Rechnung getragen wird.

In diesem von den älteren Menschen mehrheitlich erwünschten und gelebten Marktsegment sind die vom VdW Rheinland Westfalen vertretenen Wohnungsunternehmen mit wachsender Zahl tätig. Ihr Kerngeschäftsfeld und ihre Kompetenz sind die Bereitstellung und nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnraum für Bewohner aller Altersgruppen, worunter infolge der demographischen Entwicklung der Anteil älterer Menschen naturgemäß zunimmt. Zur allgemeinen Verbesserung der Wohnqualitäten werden darüber hinaus frei wählbare wohnbegleitende Dienstleistungen angeboten, die von Dritten erbracht werden. Davon abweichende Regelungen im Sinne einer verpflichtenden Abnahme von Leistungen betreffen in der Regel die Grundleistung (vgl. „Qualitätssiegel Betreutes Wohnen NRW“), wie dies auch durch die geltende Rechtsprechung zugelassen ist.

Auf dieses vorstationäre Wohnsegment geht der Gesetzentwurf (anders als der Freistaat Bayern und das Land Baden-Württemberg in ihren neuen Landesheimgesetzen) z. B. durch Definitionen von Formen eines „Betreuten Wohnens“ leider nicht näher ein.

Eine Kopplung von Miet- und Betreuungsverträgen im Bereich der allgemeinen und sozialen Betreuungsleistungen von untergeordneter Bedeutung ist im Übrigen üblich und nach Einschätzung des Verbandes – auch hinsichtlich des Begriffes der strukturellen Abhängigkeit – unkritisch, soweit die Wahlfreiheit bezogen auf den Anbieter pflegerischer Betreuungsleistungen gegeben ist. Die Kooperation von Wohnungsunternehmen und sozialen Diensten ist eine wesentliche Voraussetzung für den auch politisch gewollten und breit postulierten Ausbau der ambulanten Versorgung älterer Menschen in den Wohnquartieren.

Hinsichtlich dieses Aspektes trägt der Gesetzentwurf mit seinen Regelungen zum Ausschluss vom Geltungsbereich auf der einen Seite, und den Begriffsbestimmungen zu einer Verbundenheit (wie in den ausführlichen Erläuterungen in seiner Begründung) auf der anderen Seite zu erheblichen Irritationen und Verunsicherung bei.

Der Verband beurteilt die Regelungen im Gesetzentwurf sehr kritisch, mit denen unter der Vorgabe des Schutzbedürfnisses der Bewohner die Vermieter von privatem Wohnraum in ihrem Vermietungsgeschäft belastet werden. Dem Schutzbedürfnis von Bewohnern wird u. E. durch andere gesetzliche Regelungen wie das Verbraucherschutzgesetz, Qualitäts- und Kontrollprüfungen der Anbieter von Dienstleistungen u. ä. umfänglich Rechnung getragen bzw. sollte durch Anbieter-bezogene Kontrollmechanismen Geltung verschafft werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

3.

Der Gesetzentwurf definiert in *Art. 1, § 2, Abs. 1, 2,3 Geltungsbereich*, dass vom Gesetz alle Wohnformen erfasst werden, wenn eine rechtliche und/oder tatsächliche Verbundenheit gegeben ist.

Der VdW Rheinland Westfalen empfiehlt, *Art. 1 § 2 Abs. 3* ersatzlos zu streichen. Außerdem sollte in *Art. 1, § 2, Abs. 3, Satz 1* im Zusammenhang mit „Wohnraum überlassen“ das Wort „Anbieter“ durch das Wort „Vermieter“ ersetzt werden, da sich Wohnungsunternehmen im Duktus des Gesetzentwurfes nicht als „Anbieter“ verstehen, womit im Übrigen eine Verbundenheit bereits suggeriert wird.

Eine Inanspruchnahme von allgemeinen Betreuungsleistungen von untergeordneter Bedeutung von einem Anbieter durch mehr als 75 Prozent der Bewohner trifft in der Praxis vermieteteter Wohnungsbestände häufiger zu. Entgegen der Annahme im Gesetzentwurf ist jedoch für die frei wählbaren Dienstleitungen (jenseits der Grundleistungen) in der Regel eine tatsächliche Wählbarkeit des Anbieters gegeben. Diese wird nicht nur in rechtlich unabhängiger Form ermöglicht, sondern durch das Vorhandensein mehrerer Anbieter auf dem Markt belegt, unter denen der Bewohner frei auswählen kann. Es entspricht der Lebenswirklichkeit älterer Menschen, dass sich diese trotz freier Wählbarkeit in der Praxis durchaus mehrheitlich – zum Beispiel durch eine überzeugende Leistungserbringung – für einen Dienstleistungsanbieter entscheiden (wie es im übrigen auch der Lebenswirklichkeit älterer Menschen entspricht, den ambulanten Dienst z. B. wegen ständig wechselnden Personals zu wechseln). Mit der Übertragung der Aufgabe auf den Vermieter, die Vermutung von struktureller Abhängigkeit in diesen Fällen zu widerlegen, greift der Gesetzentwurf in die Autonomie und die Entscheidungsfreiheit der Bewohner ein. Er nimmt zudem den Vermieter für ein frei gewähltes Marktverhalten in die Pflicht, von dem der Vermieter zudem erst und vermittelt über die Anzeigepflicht Kenntnis erhält. Zudem trifft es bei den vom VdW Rheinland Westfalen vertretenen Wohnungsunternehmen nicht zu, dass ein Mieter bei einem Anbieterwechsel (jenseits der verpflichtenden Abnahme von Grundleistungen) den Wohnraum verlassen müsste.

Einzuräumen ist, dass es (noch) Wohnstandorte mit tatsächlich nur einem Anbieter auf dem Markt gibt. Dies trifft insbesondere für eher ländlich geprägte Regionen zu, in denen (noch) kein Wettbewerb der Anbieter zustande gekommen ist. Diese Marktlage kann jedoch – bei aller Anerkennung des Schutzbedürfnisses der Bewohner – nicht dazu führen, dass der vermietete Wohnraum mit davon rechtlich unabhängig erbrachten pflegerischen Betreuungsleistungen in den Geltungsbereich des Gesetzes fällt. Dies käme in bereits stark überalterten Regionen und Wohnquartieren, die angesichts der demographischen Entwicklung anwachsen werden, einer „Unterschutzstellung“ ganzer Landstriche gleich.

Auch die im Gesetzentwurf vorgesehene anlassbezogene Informationspflicht für Anbieter von Betreuungsleistungen bei Betreuung von mindestens vier Bewohnern in einem Gebäude führt gegenüber Vermietern von Wohnraum – angesichts der wachsenden Zahl älterer Menschen - absehbar zu einem flächendeckenden Kontrollsystem des Staates. Die beabsichtigte Kontrollfunktion im Dienste des Schutzbedürfnisses sollte auch in diesen Fällen auf die Qualitätsprüfung der Anbieter verlagert bzw. konzentriert werden.

Bei der o. a. vorgeschlagenen Streichung des *Abs. 3* müsste eine Regelung für die Betreuung von nicht mehr als zwölf Bewohnern neu in den Gesetzentwurf aufgenommen werden, für die folgende Formulierung vorgeschlagen wird:

„Dieses Gesetz gilt nicht, wenn

1. die Betreuung auf nicht mehr als zwölf Bewohner ausgerichtet ist und
2. die Bewohner bei der Wahl des Anbieters von Dritten unterstützt werden; diese dürfen weder Vermieter noch Anbieter einer Betreuungsleistung noch deren Beschäftigte sein.“

Die Beschränkung auf nicht mehr als zwölf Bewohner in einer Wohngemeinschaft lässt vor dem Hintergrund bisheriger praktischer Erfahrungen eine wirtschaftliche Vermietung zu. Da sich Wohngemeinschaften in der Regel auf einen Anbieter verständigen, stimmt der Verband in diesem Sonderfall der Vorgabe der Unterstützung durch einen Dritten zu.

Zusammengefasst greift der Gesetzentwurf mit *Art. 1 § 2 Abs. 3* unverhältnismäßig stark in das Marktsegment des vorstationären Wohnens ein, da ein Vermieter, der das Wahlverhalten seiner Mieter in keiner Weise beeinflusst, mit seinem Wohnungsangebot unfreiwillig in den Geltungsbereich und damit unter das volle Regelwerk des Gesetzes fallen würde. Dies wiederum würde hinsichtlich der Bereitstellung neuer Wohnangebote zu einer Verunsicherung und Investitionszurückhaltung bei den Wohnungsunternehmen führen. Zudem würden die Unternehmen, die sich mit ihren Wohnungsangeboten hinsichtlich der Auswahl von Anbietern in einem unterversorgten Markt befinden, „bestraft“. Der im Gesetzentwurf vorgesehene Bestandsschutz mit einer Übergangsregelung hilft dem nicht ab. Die in den Teilen 2 bis 5 des Gesetzentwurfes folgenden Regelungen für eine Betreuungseinrichtung entsprechen weder dem bisherigen Vermietungsgeschäft noch der Kompetenz der Wohnungsunternehmen.

4.

Den Ausschluss vom Geltungsbereich präzisiert der Gesetzentwurf in *Art. 1, § 3 Abs. 1* mit der Formulierung „allgemeine Betreuung von geringfügigem Umfang“. Die Formulierung „...wenn das Entgelt dafür 25 Prozent des vereinbarten Mietzinses (Nettokaltmiete), mindestens jedoch den Betrag von 50 Prozent des Eckregelsatzes nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuches nicht überschreitet“ bewertet der VdW Rheinland Westfalen als auskömmlich. Auch die in die Begründung des Gesetzentwurfes aufgenommene Empfehlung, diese Formel kumulativ einzusetzen, wird begrüßt.

Der Verband hält es im Sinne einer sozialen, der Nachbarschaft dienenden Bewirtschaftung von Wohnungen allerdings für dringend geboten, die „allgemeinen“ Betreuungsleistungen um „soziale“ Betreuungsleistungen von geringfügigem Umfang zu erweitern. Ferner muss an dieser Stelle – in Übereinstimmung mit der einschlägigen Rechtsprechung – für einen Ausschluss vom Geltungsbereich die ergänzende Klarstellung erfolgen, „auch wenn diese verpflichtend angeboten werden“, da dem Schutzbedürfnis der Bewohner bereits mit der Regelung „in geringfügigem Umfang“ ausreichend Rechnung getragen wird.

5.

In Art. 1, § 4 Abs. 1 klärt der Gesetzentwurf die Begriffe der allgemeinen, sozialen und pflegerischen Betreuung, um u. a. den Schlüsselbegriff der strukturellen Abhängigkeit für eine Abgrenzung zu operationalisieren.

Die Begriffserläuterungen zur sozialen Betreuung berühren eine anwachsende und von Seiten der Politik durchaus erwünschte Kompetenz der Wohnungsunternehmen. Von Seiten anderer Fachministerien der Landesregierung wird gerade von der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft eingefordert, die Wohnraumvermietung mit sozialen Dienstleistungen zu ergänzen. Dies gilt nicht nur für die Programme der sozialen Wohnraumförderung, der Sozialen Stadt und des Stadtumbaus, sondern auch für das Sozial- und Quartiersmanagement im Allgemeinen. Beispielhaft wird auf die vom MGFFI NRW veröffentlichte Broschüre „Generationenübergreifende Projekte“ oder auf die vom MGFFI NRW und der Stiftung Wohlfahrtspflege geförderten Projekte in Altenessen und Remscheid hingewiesen, mit denen gerade die Teilhabe am Gemeinschaftsleben oder Hilfestellungen im Alltagsleben oder bei der Gestaltung der sozialen Beziehungen und ihrer Freizeit gefördert werden sollen. Dafür stehen auch die von vielen Seiten erwünschten Nachbarschaftstreffs u. ä., um praktische Hilfestellungen zu geben und vereinsamte Menschen aus ihrer Isolierung zu lösen.

Es ist deshalb nicht nachzuvollziehen, wenn die Landesregierung je nach Fachressort auf der einen Seite soziale Dienstleistungen einfordert und auf der anderen Seite - wie im Gesetzentwurf vorgesehen - die Erbringung solcher Leistungen die Anwendung des neuen Heimgesetzes vorschreiben soll. Da die Wohnungswirtschaft insbesondere Quartiersentwicklungen mit einer Mischung aus Jung und Alt verfolgt, lässt sich das Angebot allgemeiner und sozialer Dienstleistungen in der Praxis, nicht zuletzt zugunsten einer generationenübergreifenden Arbeit, nicht voneinander trennen.

Der in der Begründung auf Seite 47 gegebene Hinweis auf das „Qualitätssiegel Betreutes Wohnen“ wirkt an dieser Stelle missbräuchlich. Die Unterscheidung der Betreuungsleistungen im Qualitätssiegel dient dem Zwecke, die frei wählbaren Dienstleistungen von den verpflichtenden zu trennen. Sie verfolgt nicht das Ziel, „Wohnen mit Service“ von einem Wohnen in einer Betreuungseinrichtung zu unterscheiden, wie es in der Begründung zum Gesetzentwurf erfolgt ist.

Zu den Begriffsbestimmungen in *Art. 1, § 4 Abs. 3 Ziffer 4* empfiehlt der Verband, am Satzende die Ergänzung aufzunehmen „die über den Leistungsumfang nach *§ 3 Abs. 1* hinausgehen.“ Damit soll klargestellt werden, dass der Geltungsbereich des Gesetzes nicht allein durch Kooperationsvereinbarungen zwischen Vermietern und Leistungsanbietern, die sich ausschließlich auf die Erbringung allgemeiner und sozialer Betreuungsleistungen beziehen, eröffnet wird. Dies geht nämlich weder aus dem Wortlaut noch aus der Begründung des Gesetzwurfes eindeutig hervor. Vielmehr deutet die Begründung des Gesetzentwurfes (S. 44) dem Wortlaut nach sogar darauf hin, dass bereits die bloße Existenz solcher Kooperationsvereinbarungen den Anwendungsbereich des Gesetzes eröffnen kann.

6.

Die weiteren Teile des Gesetzentwurfes in *Art. 1 (Teile 2 bis 5)* regeln Sachverhalte für Investoren und Vermieter, wenn sie zugleich Betreiber einer Betreuungseinrichtung sind. Diese Regelungen könnten im Einzelfall auf Wohnungsunternehmen zutreffen bzw. werden Bedeutung erlangen, wenn neue Wohnformen mit ihrem Angebot an Dienstleistungen je nach ihrer Ausprägung und vertraglichen Regelungsform unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen würden.

Dazu bietet der Gesetzentwurf in *Art. 1, § 22* mit einer Übergangsfrist bis zu fünf Jahren grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Der Vermieter kann dem Gesetzentwurf möglicherweise entgegenstehende Regelungen mit dem Anbieter von Dienstleistungen innerhalb dieses Zeitraums in der Form ändern, dass die Überlassung von Wohnraum mit einem frei wählbaren Angebot von Dienstleistungen nicht vom gesetzlichen Geltungsbereich ab 1. Januar 2014 erfasst wird. Alternativ hat sich der Vermieter dem Gesetzentwurf mit all seinen Regelungen spätestens ab dem 01. Januar 2014 zu unterstellen bzw. kann er dies vorzeitig freiwillig tun. Letzteres trifft auch für all die Betreiber zu, die mit der von der zukünftigen Behörde für die Überwachung über Betreuungseinrichtungen geprüften Qualität werben wollen.

Unter dem Aspekt der Klarheit und Investitionssicherheit befürwortet der VdW Rheinland Westfalen, dass die Überwachung der Betreuungseinrichtungen als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung durchgeführt werden soll (*Art. 1, § 13*) und somit eine einheitliche Rechtsanwendung, z. B. bei Prüfverfahren, zum Tragen kommen kann.

7.

Kritisch beurteilt der VdW Rheinland Westfalen hingegen die in *Art. 2, § 2 Abs. 2 und 4* formulierten *weiteren Anforderungen*.

Im Falle von Umbau und Modernisierung von Wohnungsbeständen soll nach *Ziffer 2* eine für Bewohner überschaubare baulich-räumliche Struktur realisiert werden. „Lange Flure sind zu vermeiden“. Dies kann in der Praxis z. B. dazu führen, dass Wohnungsunternehmen dringend erforderliche und ökonomisch wie ökologisch sinnvolle energetische Modernisierungen wie z.B. Dämmmaßnahmen, die u. a. auf eine Reduzierung der Betriebskosten abzielen, unterlassen, da zugleich Grundriss-Veränderungen zur Vermeidung langer Flure impliziert werden. Schon allein die Ausstattung mit Rauchwarnmeldern stellt nach rechtlicher Definition eine Modernisierung im Sinne einer Wohnwertverbesserung dar.

Der Verband empfiehlt daher, in *Ziffer 2* die Begriffe „Umbau oder Modernisierung“ durch die Formulierung „wesentlicher Umbau“ zu ersetzen. Gleiches gilt konsequenterweise dann auch für die inhaltliche Ausgestaltung des *Art. 1, § 22 Abs. 1 Satz 3*. Nur eine Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten schließt die Entstehung inhaltlicher Widersprüche aus.

Die Vorgabe einer nicht zu unterschreitenden Nettogrundfläche von 40 qm je Bewohner in *Abs. 4* hemmt die Vielfalt von durchaus angemessenen und wohnlich ausgestalteten baulichen Lösungen, insbesondere wenn sie durch Umbau oder Modernisierung von bestehenden Gebäuden gefunden werden müssen.

Auch wenn in der Begründung des Gesetzentwurfes zu *Art. 2, § 2* (S.68) die Bestandschutzregelung bzw. die Möglichkeit einer Befreiung als mögliche „Auswege“ angeführt werden, haftet den Vorgaben eine grundsätzlich hemmende Wirkung an. Sie trägt zudem zur postulierten Entbürokratisierung nicht bei.

Zur Erstellung und Sicherung einer wohnlichen Qualität ist es hilfreich und ausreichend, ein Raumprogramm – ohne Mindestflächenangaben - an die Hand zu geben. Die in der Begründung angeführten Verweise auf den in NRW verwirklichten und allgemein anerkannten Baustandard bei Einrichtungen der stationären Altenpflege wie auch der Behindertenhilfe lassen hingegen vermuten, dass durch die Flächenvorgaben wiederum ein „stationärer Heimcharakter“ begünstigt wird.

Zudem sieht der Gesetzentwurf in *Art. 2, § 3* ergänzend vor, dass die Bestimmungen der Verordnung über die allgemeinen Grundsätze der Förderung von Fördereinrichtungen nach dem Landespflegegesetz vom 15. Oktober 2003 (GV.NW.S.610) gelten. Danach sind mindestens 45 qm bzw. 50 qm je Bewohner zu veranschlagen. Mit dieser ergänzenden Regelung differenziert der Gesetzentwurf in Einrichtungen für pflegerische Betreuung und – in Anwendung der Begriffsbestimmungen des Gesetzentwurfs – in solche für allgemeine und soziale Betreuung. Dies widerspricht der in *Art. 1, § 5, Abs. 1, Nr. 2, Satz 1* postulierten Anpassungspflicht der Leistungen an den Betreuungsbedarf des Bewohners.

In der Praxis dürfte sich der Betreuungsbedarf der Menschen – auch hinsichtlich der Art der Betreuung, von der allgemeinen bis hin zur pflegerischen – im Laufe der Zeit ändern. Immobilien, die nach den starren und differenzierten Flächenvorgaben errichtet worden sind, können einem solchen dynamischen Prozess nicht einfach folgen. Die bauliche Anpassung von Immobilien an veränderte Bedarfe erzeugt zudem weitere Kosten.

Düsseldorf, 21.August 2008