



LAND BRANDENBURG

**Landesamt
für Soziales und Versorgung**

Heimaufsicht/Überörtliche Betreuungs-
behörde/Pflege

Landesamt für Soziales und Versorgung | Postfach 10 01 23 | 03001 Cottbus

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Anschrift:

Lipezker Straße 45, Haus 5,
03048 Cottbus

Bearb.:

Akten-Z.: 32/438/

AZ bitte bei Rückantwort angeben!

Hausruf: 0355 2893-276

Fax: 0355 2893-535

Internet: www.lasv.brandenburg.de

e-mail: Katja.Augustin@LASV.Brandenburg.de

Straßenbahnlinie 4

(Haltestelle Schwarzheider Straße)

Buslinie 12 und 13

(Haltestelle Lipezker/ Schwarzheider Str.)

Buslinie 16

(Haltestelle Poznaner Str.)

Cottbus, den 20.04.2009

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der zivilrechtlichen Vorschriften
des Heimgesetzes nach der Föderalismusreform (WBVG-E) – BT-
Drucksache 16/12409 vom 24.03.2009**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanke ich mich für die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum dem vorgenannten Gesetzesentwurf im Folgenden schriftlich sowie in der Ausschusssitzung am 22.04.2009 Stellung nehmen zu können. Aufgrund der Kürze der Zeit bin ich prioritär auf die Fragen eingegangen, die aus Sicht der Heimaufsicht verbesserungs- bzw. diskussionswürdig sind.

Ich bitte höflich darum, die nachfolgenden Hinweise und Vorschläge in den folgenden Diskussionen und Beratungen zu berücksichtigen.

I. Verbraucherschutz

1. Allgemein

Die zivilrechtlichen Neuregelungen des Heimvertragsrechts in dem Entwurf werden grundsätzlich begrüßt. Insgesamt zeichnet sich jedoch eine Verschlechterung der Position der Verbraucher im Verhältnis zu den bisherigen Regelungen der §§ 5 – 9 HeimG ab.

Abteilung 3

Aufsicht, Soziales und Forensische Psychiatrie/ Integrationsamt

Telefon 0355 2893-0 | Telefax: (0355) 2893-377 | E-Mail: Poststelle@LASV.Brandenburg.de

Die zivilrechtlichen Aspekte des Heimrechts werden zwar interessengerecht und in Anlehnung an die mietrechtlichen Vorschriften über Wohnraum unter den Beteiligten geregelt. In Hinblick auf die Rechtsklarheit hätte sich allerdings eine **Ei-
nordnung der Vorschriften in das BGB** angeboten. Das hätte den Programmsatz der stärkeren Inklusion des betroffenen Personenkreises in die Normalität der Gesellschaft befördert.

Zudem wäre eine bessere Auffindbarkeit der Vertragsregelungen gegeben. Andernfalls wird sich der Verbraucher zur Durchsetzung seiner Rechte mit einer Vielzahl gesetzlicher Regelungen in WBVG, BGB, SGB XI, SGB XII, Länderheimrechte...etc. vertraut machen, diese verstehen und im richtigen Zusammenhang anwenden müssen. Diese Kompliziertheit des Normengeflechts sollte jedoch gerade in Hinblick auf den Adressatenkreis des Gesetzes vermieden werden. Ein weiterer Vorteil wird darin gesehen, dass sich mit dem Wohnraummietrecht doppelnde Regelungen vermieden worden wären.

Erschwerend hinzu tritt die Tatsache, dass das Gesetz selbst durch eine Generalklausel seine Subsidiarität regelt. § 15 WBVG sieht nämlich einen umfassenden Vorrang der Sozialleistungsgesetze vor den zivilrechtlichen Regelungen vor, der in dieser Form abgelehnt wird. Er steht im Widerspruch zum Anspruch des Gesetzes, die Stellung des Verbrauchers als Vertragspartei zu stärken. § 15 WBVG legt fest, dass jede zuvor getroffene Regelung nicht gilt, wenn der Unternehmer Verträge mit den Leistungsträgern nach SGB XI oder SGB XII abgeschlossen hat und in diesen oder den Sozialleistungsgesetzen etwas Gegenteiliges geregelt ist. Die überwiegende Zahl der Einrichtungen ist durch Vergütungs- oder Versorgungsvereinbarungen mit dem Leistungsträger verbunden. Insoweit hätte der Verbraucher stets zu prüfen, ob diese Vereinbarungen oder die Sozialleistungsgesetze etwas anderes regeln, als die in diesem Gesetz normierten verbraucherschutzrechtlichen Regelungen. Das verstößt gegen die Transparenz und die Rechtsklarheit.

In jeden Fall aber wird die Rechtsposition des Verbrauchers, der zumeist auch Leistungsempfänger nach den Sozialleistungsgesetzen ist, geschwächt. In einem etwaigen Rechtsstreit sieht er sich geltenden Regelungen aus Versorgungsverträgen und Leistungsvereinbarungen gegenüber, auf deren Inhalt er keinerlei Einfluss hat und die er in der Regel – zumindest in allen Einzelheiten - gar nicht kennt. Der uneingeschränkte Vorrang des Leistungsrecht gegenüber den Regelungen des WBVG führt in der Konsequenz die heimvertraglichen Regelungen im Zivilrecht ad absurdum und stellt den Verbraucher in seinen essentiellen Rechten

auf Vertragsgestaltung und auf den durch das WBVG beabsichtigten Schutz vor Beeinträchtigungen bei Vertragsabschluss rechtlos.

Ein genereller Vorrang des Leistungsrechts gegenüber dem Zivilrecht kann daher nicht richtig sein. Zugestimmt wird dennoch dem Vorsatz, dass dem SGB XI oder dem SGB XII widerstreitende vertragsrechtliche Regelungen zu vermeiden sind. Aus Gründen der Rechtsklarheit sollte dies jedoch nicht durch eine Generalklausel erfolgen. Soweit es um Regelungsgehalte geht, die einem im WBVG normierten Anspruch zum Nachteil des Verbrauchers zuwiderlaufen, sollten die entsprechenden Regelungen des SGB XI oder des SGB XII bei der konkreten Norm benannt werden, die diese Materie betrifft. Ist eine derartige Ausnahme nicht konkret geregelt, sind künftige Leistungsvereinbarungen und Versorgungsverträge so auszugestalten, dass sie den nach diesem Gesetz statuierten Vertragspositionen der Verbraucher gerecht werden. Nur wenn der Verbraucher weiß, dass eine konkrete Norm wegen seines Leistungsbezuges nicht gilt, ist das Gebot der Transparenz gewahrt. Mit der bestehenden Systematik kann der Verbraucher seine Rechte aus dem Gesetz jedenfalls nicht erkennen.

Erfreulich ist, dass die Unterstützung einer möglichst selbständigen und selbstbestimmten Lebensführung ausdrücklich in den Gesetzeszweck aufgenommen worden ist. Das entspricht dem heutigen Selbstverständnis pflegebedürftiger Menschen und Menschen mit Behinderungen als Verbraucher und Vertragspartner. Hierdurch wird deutlich, dass es nicht allein um den Schutz dieser Menschen geht, sondern vorrangig um die Unterstützung in der Wahrung ihrer Rechte.

Aus der Sichtweise des Verbraucherschutzes erscheint es jedoch fraglich, den Anwendungsbereich durch **§ 1 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 WBVG** einzuschränken.

Sinn und Zweck verbraucherschutzrechtlicher Regelungen ist es, den Vertragspartner zu schützen, der sich aufgrund der konkreten Situation in einer unterliegenden Stellung gegenüber dem anderen Vertragspartner befindet. In diesen Fällen gebietet es der staatliche Fürsorgedanke, von der Vertragsfreiheit abzuweichen und schützend in das Vertragsverhältnis einzugreifen. Das gilt für Wohnformen für Minderjährige ebenso, wie für das betreute Wohnen. Das Bedürfnis an verbraucherschutzrechtlichen Regelungen ergibt sich jeweils bereits daraus, dass der Verbraucher auf die Leistungen des Unternehmers zu seiner Lebensführung notwendig angewiesen ist oder hierauf angewiesen sein wird.

2. Speziell

Insgesamt wird der in **§ 3** niedergelegte Inhalt der vorvertraglichen Informationspflichten begrüßt. Positiv ist weiterhin anzumerken, dass nunmehr ausdrücklich das Schriftformerfordernis des Vertrages kodifiziert worden ist. Die umständliche Regelung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Heimgesetz, die lediglich zu einer schriftlichen Bestätigung des Vertrages verpflichtete, um die Nichtigkeitsregelung des § 125 BGB zu umgehen, ist damit zugunsten der Rechtseinheitlichkeit aufgegeben worden.

Allerdings zeigen sich in diesen Regelungen die **Grenzen zivilrechtlichen Schutzes**. War nach dem bisherigen Heimgesetz ein Verstoß gegen die Informations- und Formvorschriften ordnungsrechtlich reglementierbar, erschöpft sich die Rechtsfolge nunmehr darin, dass der Vertrag unter erleichterten Kündigungsbedingungen weiterhin wirksam bleibt (§§ 3 Abs. 4, 6 Abs. 2 WBVG). Eine eigentlich als Warnfunktion dienende Informationspflicht kann durch den Unternehmer mithin sanktionslos umgangen werden. Dem Verbraucher steht lediglich ein außerordentliches Kündigungsrecht zur Seite. Hier lag ein Vorteil der durch das Bundesheimgesetz vollzogenen Verknüpfung mit ordnungsrechtlichen Eingriffsinstrumentarien. Da das WBVG ausdrücklich die Rechtsfolge der Wirksamkeit des Vertrages und eine Nachholmöglichkeit vorsieht, stellt sich die Frage, wie dieser Aspekt durch heimrechtliche Regelungen der Länder ordnungsrechtlich abgesichert werden könnte. Dies dürfte in Hinblick auf den Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung nur sehr eingeschränkt möglich sein.

Bedenken bestehen gegen die Regelung des **§ 7 Abs. 3 Satz 3 WBVG**. Eine Ungleichbehandlung von Bewohnern, die Leistungen nach dem SGB XII erhalten im Verhältnis zu den sogenannten „Selbstzahlern“ ist aus heimaufsichtlicher Sicht nicht gerechtfertigt. Berechnet werden dürfen lediglich betriebsnotwendige Investitionskosten, die auch unter Berücksichtigung des Sparsamkeitsgebotes nach SGB XII betriebsnotwendig bleiben dürften. Es besteht die Befürchtung, dass Träger gegebenenfalls entstehende Finanzierungslücken bei Aufnahme von Sozialhilfeempfängern dadurch kompensieren, dass Selbstzahler mit höheren Investitionskosten ungerechtfertigt mehrbelastet werden. Hierfür bestehen zumindest bei ungeförder-ten Einrichtungen aufgrund der lediglich Mitteilungspflicht nach § 82 Abs. 4 SGB XI kaum ausreichende Schutzmechanismen. Die ordnungsrechtliche Prüfung durch die Aufsichtsbehörden ist entfallen. Eine Überprüfung durch die Bewohner selbst dürfte aufgrund der Komplexität der Berechnung von Investitionskosten unmöglich sein. Dies widerspricht dem Verbraucherschutzgedanken.

II. Anwendungsbereich

1. Allgemein

Siehe hierzu auch oben Ziffer I. 1. Aus verbraucherschutzrechtlicher Sicht gibt es keinen sachlichen Grund, den **Anwendungsbereich**, wie im Entwurf erfolgt, einzuengen, zumal die Besonderheiten der Eingliederungshilfwohnformen nur unzureichend bzw. gar keine Berücksichtigung gefunden haben.

Nach hiesiger Ansicht sollte der **Anwendungsbereich des WBVG erweitert** werden. Für Verbraucher in Wohnformen, die durch einen Vermieter oder einen Pflege- oder Betreuungsdienst initiiert oder organisiert sind, sollten zumindest die Transparenzregelungen zum Vertragsschluss gelten. Hierdurch würde zudem die Notwendigkeit entfallen, schwierige Abgrenzungsfragen etwa zur Definition des Betreuten Wohnens zu regeln. Umgehungsversuche, wie sie auch schon bei der Geltung des Heimgesetzes zu erkennen waren, würden verhindert. Maßgebliches Kriterium wäre allein, ob die jeweilige Wohnform privat durch ihre Nutzer organisiert worden ist oder nicht.

Die Regelungen des Zivilrechts belasten einen Unternehmer nicht im gleichen Maße wie das Ordnungsrecht. Hier geht es vielmehr um die Statuierung vorvertraglicher Informationspflichten, Normen zu Form und Inhalt der Verträge sowie die Gewährung eines erhöhten Kündigungsschutzes für Verbraucher. Diese Rechte werden in der Regel nicht hoheitlich durchgesetzt, sondern müssen vom Verbraucher geltend gemacht werden. Die bisher getroffenen Regelungen orientieren sich am Ordnungsrecht und dürften im hier zu regelnden Vertragsrecht keine Rolle spielen.

Unter dieser Prämisse ist auch nicht nachzuvollziehen, dass **minderjährige Menschen** mit Pflegebedürftigkeit oder behinderungsbedingten Hilfebedarf aus dem Schutzbereich des Gesetzes generell ausgenommen sind. Vielmehr wird hier ein noch gesteigerter Schutzbedarf gesehen, der durch die Regelungen der §§ 104 ff. BGB allein nicht kompensiert werden kann.

Jedenfalls aber ist die **Ausnahme des sogenannten Betreuten Wohnen nicht hinreichend definiert** worden. Aus den Erfahrungen der heimaufsichtlichen Praxis heraus ist davon auszugehen, dass erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen werden, die für den Verbraucher nicht durchschaubar und erst recht nicht lösbar sein werden. Die Begründung zum Gesetzestext hilft an dieser Stelle nicht weiter, zumal sie äußerst „pflegelastig“ erfolgt ist. Die Besonderheiten des Eingliederungshilfebereichs wurden völlig außer Acht gelassen. Gerade Wohnformen der Eingliederungshilfe sind sehr diffizil und bieten eine Vielzahl unter-

schiedlicher Betreuungsangebote. Bei diesen wird es in der Praxis schwer fallen, eine Kategorisierung als „allgemeine Betreuungsleistung“ vornehmen zu können.

III. Änderungen des Vertrages/“Ereignisse“

1. Speziell

Das Problem der widerstreitenden Regelungen bei Beendigung des Vertragsverhältnisses nach dem Tod des Verbrauchers wurde in **§ 4 Absatz 3 WBVG** nicht gelöst. Die Neuregelung der zivilrechtlichen Vorschriften des Heimgesetzes sollte zum Anlass genommen werden, an dieser Stelle eine Harmonisierung der Vorschriften zu erreichen. Der (lediglich) in der Begründung angeführte Verweis auf § 15 WBVG wird dem nicht gerecht. Da sich die zivilrechtliche Position des Verbrauchers künftig allein aus dem WBVG ergeben soll, ist kein Grund ersichtlich, warum eine, das Vertragsrecht regelnde Norm in § 87a Absatz 1 Satz 2 Elftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) bestehen bleibt. Auch ist unverständlich, warum der Bezug von Leistungen nach dem SGB XI dazu führen soll, dass ein Verbraucher in seiner Vertragsfreiheit beschränkt wird. Dem dürfte der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes entgegenstehen. Ob eine zweiwöchige Fortgeltung des Vertrages nach dem Tod des Verbrauchers vereinbart werden kann, ist keine Frage des Sozialleistungsrechtes. Hier kann allenfalls die Pflicht des Kostenträgers zur Übernahme der nach dem Tod des Verbrauchers entstehenden Entgelte ausgeschlossen werden, nicht jedoch die Zahlungspflicht des Verbrauchers selbst geregelt werden.

Erhebliche Bedenken bestehen gegen Artikel 1 **§ 8 Abs. 1 WBVG**. Die Norm regelt die bislang in § 6 Abs. 1 Satz 1 HeimG enthaltene Anpassungspflicht des Unternehmers bei Verringerung oder Erhöhung des Pflege- oder Betreuungsbedarfs. Im Brandenburgischen Pflege- und Betreuungswohngesetz wird – anders als in BY, BW und NW – ordnungsrechtlich keine eigene Pflicht zur Anpassung von Verträgen bei Veränderungen der Bedarfe normiert. Eine entsprechende Länderebene, nach der die Anpassungspflicht ordnungsrechtlich durchzusetzen wäre, stünde vermutlich auch im Widerspruch zur vorgenannten Regelung des § 8 Abs. 1 WBVG. Bei dieser Frage handelt es sich um ein heimrechtliches Grundprinzip, dass das Vertragsverhältnis zwischen Trägern und BewohnerInnen essenziell regelt.

Anders als in § 6 Abs. 1 Satz 1 HeimG ist der Unternehmer nach der Regelung in § 8 Abs. 1 WBVG nicht mehr verpflichtet, seine Leistungen einem erhöhten oder verringerten Betreuungsbedarf der Bewohnerin oder des Bewohners anzupassen. Seine Pflicht erschöpft sich nunmehr lediglich darin, ein entsprechendes Angebot zu unterbreiten, welches vom Verbraucher entweder angenommen oder abgelehnt werden kann. Mit einer solchen Regelung besteht die Gefahr der Etablierung von Substandards. Insbesondere bei einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes müssen die Bewohnerinnen und Bewohner einer Einrichtung davon ausgehen können, dass sie die zur selbständigen Lebensführung erforderlichen Unterstützungsleistungen erhalten, ohne umziehen müssen, es sein denn, der Träger der Wohnform hat bestimmte Leistungen von vornherein und transparent ausgeschlossen.

Die Anpassung des Vertrages müsste nach dieser Maßgabe zwingend erforderlich sein und sollte nicht in der Disposition der Vertragsparteien stehen.

Das bloße Anbieten einer Vertragsänderung wird nicht dem Schutzbedürfnis des Verbrauchers gerecht, der naturgemäß ein Interesse daran hat, sein Wohnumfeld beizubehalten und dabei möglicherweise erforderliche Unterstützungsleistungen zurückstellt.


Zudem wird in der Regelung eine Missbrauchsgefahr für Träger bei vermeintlicher Veränderung des Betreuungsbedarfes gesehen. Aus den heimaufsichtlichen Erfahrungen heraus kann davon ausgegangen werden, dass Trägern auf diese Weise eine vereinfachte, ungerechtfertigte Kündigungsmöglichkeit nahezu in die Hände gespielt wird, ohne, dass sich Verbraucher hiergegen wirksam wehren können. Es ist zu befürchten, dass veränderte Betreuungsbedarfe und Leistungsanpassungsangebote nur vorgeschoben werden, um letztlich eine Kündigungsmöglichkeit nach § 12 Abs. 1 WBVG zu haben, obgleich der vermeintlich veränderte Betreuungsbedarf durch das Leistungsspektrum der Wohnform mit abzudecken wäre. In der Regel wird der Verbraucher nicht in der Lage sein, dies zu durchschauen und sich letztlich gegen die Kündigung nicht zur Wehr setzen.

Die durch die Leistungsanpassungspflicht entstehende Diskrepanz zur Vertragsfreiheit kann hinreichend durch § 8 Abs. 4 WBVG kompensiert werden. Sollte nur ein begrenztes Leistungsangebot vorgehalten werden, das bestimmte Pflege- oder Betreuungsbedarfe nicht umfasst, muss der Verbraucher im Vorfeld hierüber informiert werden und dies entsprechend vertraglich regeln. Der Verbraucher weiß damit vor dem Vertragsschlusses genau, ob er sich in eine Wohnform mit „Rundum-Versorgung“ begibt oder ob es sich um eine solche handelt, die nur bestimmte Versorgung an bietet. Im ersteren Fall muss er sich aber darauf verlassen können, dass er diese Leistungen auch erhält und der Unternehmer sein Angebot auch entsprechend anpasst. Es wird daher vorgeschlagen, in Artikel 1 § 8 Abs. 1 WBVG eine generelle Leistungsanpassungspflicht festzuschreiben und die in Arti-

kel 1 § 8 Abs. 4 WBVG normierten Gesichtspunkte als Ausnahmemöglichkeit von dieser Pflicht zu formulieren.

Die Begründungspflicht des Unternehmers bei Entgelterhöhungen gemäß **§ 9 Abs. 2 WBVG** wird begrüßt. Diesbezüglich wird angeregt, diese in einer, für den Verbraucher verständlichen Form zu verlangen. Die Praxis hat in der Vergangenheit gezeigt, dass die für die Gewährleistung von Verbraucherschutz sehr sinnvolle Begründung von Entgelterhöhungen diesen Anforderungen oftmals nicht entsprach, diese für die Bewohner nicht verständlich und somit letztlich überflüssig war.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag


Katja Augustin
Dezernatsleiterin Heimaufsicht