

## Einführung

Das niedersächsische Gesetz über unterstützende Wohnformen (NuWG) ist vom niedersächsischen Landtag am 14. April 2016 beschlossen worden und am 1. Juli 2016 in Kraft getreten. Das NuWG, das ausschließlich im Land Niedersachsen Geltung hat, hat das bisher in Niedersachsen geltende „Niedersächsische Heimgesetz“ (NHeimG) ersetzt, das mit dem Inkrafttreten des NuWG seine Gültigkeit verloren hat.

Hintergrund für die Schaffung eines neuen landesspezifischen Heimgesetzes ist die Auffassung des Landesgesetzgebers, dass sich die Abgrenzungsregeln des NHeimG – hier: Differenzierung zwischen nicht selbstbestimmten Wohngemeinschaften, die vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst werden, und selbstbestimmten Wohngemeinschaften, die außerhalb seines Geltungsbereichs stehen – in der Praxis nicht bewährt haben, weil sie die Entstehung und Weiterentwicklung alternativer Wohnformen unnötig erschwert und in vielen Fällen verhindert haben sollen.

Gleichzeitig ist mit der Neuregelung das Eingeständnis verbunden, bei der Schaffung des NHeimG von falschen Voraussetzungen ausgegangen zu sein: Grundlage der bisherigen Regelungen im NHeimG war die Annahme, dass immer mehr Menschen auch bei Pflegebedürftigkeit alternative Wohnformen einschließlich Pflege- und Betreuungsleistungen selbstständig und unbeeinflusst durch Dritte organisieren wollen. Tatsächlich setzt sich jedoch aufgrund der bisher in der Praxis gemachten Erfahrungen die Erkenntnis durch, dass ambulant betreute Wohnformen in der Regel gerade nicht von den Bewohnern selbst initiiert werden, sondern entsprechende Angebote von Dritten, in der Regel Betreibern, vorbereitet werden müssen.

Vor diesem Hintergrund wurde ein dringender Bedarf gesehen, ein Angebot von trägergebundenen gemeinschaftlichen Wohnformen für ältere und pflegebedürftige Menschen zu entwickeln, die von Anbietern der Wohnungswirtschaft und mit diesen kooperierenden ambulanten Dienstleistern gemeinsam betrieben werden. Darin wird die entscheidende Voraussetzung dafür gesehen, dass sich in Niedersachsen alternative Wohnformen besser als bisher entwickeln können. Trägergebundene Angebote seien aber in Anbetracht der bisherigen ordnungsrechtlichen Bestimmungen des NHeimG bislang nicht oder nur unter unzumutbaren Schwierigkeiten möglich gewesen.

Entsprechend schlecht schneidet Niedersachsen bislang im Ländervergleich ab: Während z. B. in Rheinland-Pfalz die Anzahl alternativer Wohnformen, gemessen an der Zahl der stationären Einrichtungen für ältere und pflegebedürftige Volljährige, bei mittlerweile rund 50 % liegt, in Mecklenburg-Vorpommern sogar bei etwa 65 % und in Berlin den Heimen für pflegebedürftige Volljährige mittlerweile mehr als doppelt so viele alternative Wohnformen gegenüber stehen, liegt der entsprechende Anteil alternativer Wohnformen in Niedersachsen nur bei etwa 7 % (vgl. Gesetzesbegründung der Landesregierung, Drucksache 17/3914).

Die Landesregierung beschrieb ihre Motivation für eine Gesetzesnovellierung in der Begründung entsprechend drastisch: *„Diese Entwicklung kann, auch wenn sie sich in anderen Flächenländern zum Teil noch ungünstiger als in Niedersachsen darstellen mag, nicht befriedigen. Es ist daher dringend erforderlich, die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass ältere auf Hilfe und Betreuung angewiesene Menschen so lange wie möglich selbstbestimmt leben und auch gemeinschaftlich wohnen können, auch soweit sie an demenziellen Erkrankungen leiden. Im Interesse der Stärkung der ambulanten Pflege ist eine Anpassung der gesetzlichen Voraussetzungen erforderlich, um die Gründung alternativer Wohnformen zu erleichtern.“*

Darüber hinaus gaben aktuelle Entwicklungen in der niedersächsischen Rechtsprechung aus Sicht der Landesregierung Anlass, den Anwendungsbereich des Gesetzes gerade auch im Hinblick auf Menschen mit demenzbedingten Fähigkeitsstörungen im Sinne des § 45 a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 des Elften Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB XI) klarzustellen.

Durch die Änderungen des Niedersächsischen Heimgesetzes soll in Niedersachsen der Entwicklung von Wohngemeinschaften und der Pluralität alternativer Wohnformen im erforderlichen Umfang Raum gegeben werden. Die Erwartung des Gesetzgebers ist zudem, dass in kurzer Zeit zahlreiche Wohnmodelle in unterschiedlichster Konstellation angeboten werden und Interessenten eine Vielzahl alternativer Wohnformen zur Verfügung stehen werden. Mit der Ermöglichung der weitestgehend uneingeschränkten Wahl verschiedenster, mit dem Wohnen angebotener Betreuungssettings sei naturgemäß eine Beschränkung der staatlichen Kontrollfunktion sowie die Übernahme von Verantwortung durch die Bewohner selbst oder ihre Betreuer verbunden.

Hierzu die Gesetzesbegründung:

*„Wer sich bewusst für eine Wohnform entscheidet, in der ordnungsrechtlichen Mechanismen, z. B. während einer zeitlich feststehenden Gründungsphase von höchstens bis zu zwei Jahren, keine umfassende Rolle zukommt, übernimmt damit zugleich die Verantwortung für die Wahrung seiner Interessen und Bedürfnisse im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung.“*

Um die Entwicklung und die Vielfalt alternativer Wohnformen und Betreuungssettings zu unterstützen und zu fördern, werden künftig die Anbieter von Wohnraum sowie die Träger ambulanter Dienste die Möglichkeit haben, im Interesse der Gründung von Wohngemeinschaften miteinander zu **kooperieren oder Leistungen der Vermietung und Betreuung aus einer Hand anzubieten** (vgl. Gesetzesbegründung der Landesregierung, Drucksache 17/3914). Der Anwendungsbereich des Gesetzes wird erst dann ausgelöst, wenn Menschen in derartigen Wohnformen in dauerhafter struktureller Abhängigkeit leben. Strukturelle Abhängigkeit besteht immer dann, wenn die zentralen Lebensbereiche des Wohnens und der Betreuung vertraglich für die Bewohner untrennbar miteinander verbunden sind und diese die strukturelle Abhängigkeit begründende Verbindung dauerhaft besteht. Ausgehend von den in der Praxis gemachten Erfahrungen, dass es dem Wunsch der Anbieterseite, aber auch der Bewohner entspreche, neue Wohnformen zunächst als

Komplettlösung, also als Lösung aus einer Hand oder in gezielter Zusammenarbeit anzubieten oder angeboten zu bekommen, ist für die Prüfung der Dauerhaftigkeit ein realistischer Zeitrahmen zugrunde zu legen, der es den Bewohnern sowie den Betreibern ermöglicht, Anfangsherausforderungen einer Startphase zu meistern und hierbei Planungssicherheit zu haben. Nach Ablauf einer solchen Startphase müssen die Bewohner, gegebenenfalls vertreten durch ihre gesetzlichen Betreuer, die Möglichkeit haben, die ambulanten Dienstleister sowie Art und Umfang der Betreuungsleistungen frei zu wählen, ohne dass diese Wahl – in welcher Form auch immer – eingeschränkt wird.

Die Übertragung der zum ambulant betreuten Gemeinschaftswohnen entwickelten Grundsätze auf das betreute Wohnen sowie die Streichung des § 1 Abs. 5 Nr. 2 NHeimG sollen die Entwicklung und das Entstehen auch dieser Wohnformen erleichtern und fördern.

Auch Menschen mit demenzbedingten Fähigkeitsstörungen soll die Möglichkeit eröffnet werden, künftig in modernen alternativen Wohnformen leben zu können.

Durch eine Veränderung der Anzeigepflichten des § 7 Abs. 5 NHeimG sowie durch Ergänzung des § 7 um einen weiteren Absatz 6 soll die dauerhafte strukturelle Unabhängigkeit von in alternativen Wohnformen lebenden Menschen nach Abschluss der Gründungsphase sichergestellt werden.

Letztlich ist das NuWG sprachlich an die UN-Behindertenrechtskonvention angepasst worden.

Zur ordnungsrechtlichen Behandlung der verschiedenen Versorgungsformen in Kürze:

**Ambulante Angebote des sogenannten Service-Wohnens** sowie von den Bewohnern selbst **und eigenverantwortlich organisierte Wohnformen** werden grundsätzlich nicht unter das NuWG fallen.

In **selbstbestimmten ambulanten Wohnformen**, in denen die Bewohner spätestens nach zwei Jahren den ambulanten Dienst und bei Pflegeleistungen den Leistungsumfang frei wählen können, gilt das NuWG grundsätzlich ebenfalls nicht. Eine Ausnahme hiervon bilden die Anzeigepflichten der ambulanten Dienstleister und Beratungsansprüche der Bewohner gegenüber der Heimaufsicht. Diese hat auch ein Recht auf anlassbezogene Überprüfung vor Ort, ob es sich bei dieser Wohnform tatsächlich um eine selbstbestimmte Wohnform handelt und die Bewohner die Möglichkeit der freien Wahl haben. Bei Beschwerden hinsichtlich der Pflegequalität können Bewohner sich auch an den MDK wenden.

Bei **Wohngemeinschaften (Miet- und Pflegevertrag sind aneinander gekoppelt)** wird der volle Schutzzweck des NuWG greifen, die Anwendung der Rechtsverordnungen wird jedoch auf den notwendigen Verbraucherschutz in einer häuslichen Umgebung beschränkt (der Betreiber hat beispielsweise sicherzustellen, dass die Zahl der Beschäftigten und deren Qualifikation und Eignung für die von ihnen zu leistende Tätigkeit ausreicht). Darüber hinaus dürfen solche unterstützenden Wohnformen nur von Mitarbeitern geleitet werden, die über die glei-

che Eignung verfügen wie die Leiter von Heimen. Aus der Heimmindestbauverordnung gelten die Regelungen, die die Zugänglichkeit der Wohn- und Pflegeplätze von Fluren sowie die Erforderlichkeit von Aufzügen und die Temperatur der Innenräume betreffen.

In **stationären Heimen wird – wie bisher – der volle Schutz des Gesetzes nebst Rechtsverordnungen gelten.** Damit sind von diesen Heimen zahlreiche Regelungen zu beachten, die konkrete Vorgaben (z. B. Anteil der Fachkräfte an dem eingesetzten Personal, Vorhandensein von Therapie- und Funktionsräumen oder Aufzügen, Beschaffenheit von Fußböden und Fluren sowie sanitären Anlagen und Zimmern, Regularien zu Mitwirkungsrechten von Bewohnervertretungen) umfassen. In Heimen verfügen die Heimaufsichtsbehörden, neben dem MDK, weiterhin über umfassende Überwachungs- und Kontrollbefugnisse.