



AGP

Sozialforschung
Social Research

In Kooperation mit:

Kienbaum^K
Inspirierend. Anders.

**Evaluation des
Hamburgischen Wohn- und Betreuungs-
qualitätsgesetzes (HmbWBG)**

Abschlussbericht

Mai 2017

Auftraggeberin:

Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
der Freien und Hansestadt Hamburg

Billstraße 80
20539 Hamburg

Verfasser Hauptbericht des Evaluationsgutach-
tens:

Prof. Dr. Thomas Klie

Pablo Rischard, M.A.

Dr. Hannes Ziller

Verfasser Personalbedarfsermittlung
(Kapitel 4):

Nikolaj Bøggild

Charlyn Gädckens

Eva-Maria Sauter

Auftragnehmer:

AGP Sozialforschung

im Forschungs- und Innovationsverbund FIVE e.V.
an der Evangelischen Hochschule Freiburg

Bugginger Str. 38
79114 Freiburg

Unterauftragnehmerin:

Kienbaum Consultants International GmbH

Hohe Bleichen 19
20354 Hamburg

Kontakt:

T: 0761-47812-696

E: info@agp-freiburg.de

H: www.agp-freiburg.de

Kontakt:

T: +49 172 869 98 90

E: nikolaj.boggild@kienbaum.de

H: www.kienbaum.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	13
1.1	Evaluationsauftrag	13
1.2	Forschungsdesign	15
1.2.1	Durchführung von Workshops	15
1.2.2	Rechtswissenschaftliche Analyse und Vergleich von Länderregelungen	16
1.2.3	Fokusgruppengesprächen mit älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen	16
1.2.4	Schriftliche Online-Befragungen.....	17
1.2.5	Begleitung von Prüfbesuchen der WPA.....	17
1.2.6	Diskussion von Thesen zum HmbWBG	17
1.2.7	Personalbedarfserhebung der Fa. Kienbaum.....	18
2	Partizipative Evaluationsschritte	19
2.1	Ergebnisse der Workshops	19
2.1.1	Auftaktworkshop	19
2.1.2	Themenworkshop zu Personalmanagement und fachlicher Verantwortung.....	20
2.1.3	Themenworkshop zum Anwendungsbereich und ambulant betreuten Wohngemeinschaften 23	
2.1.4	Themenworkshop zu ambulanten Diensten und dem HmbWBG	24
2.2	Fokusgruppengespräche mit älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen ..	26
2.2.1	Fokusgruppengespräche zum Thema Pflege	26
2.2.2	Fokusgruppengespräche zum Thema Behindertenhilfe.....	33
2.3	Schriftliche Online-Befragungen	37
2.3.1	Anlage und Durchführung.....	38
2.3.2	Allgemeine Einschätzungen des Gesetzes	42
2.3.3	Fachliche Fragen zu Erprobung und Innovation	48
2.3.4	Anwendungsbereich	58
2.3.5	Regelungen für einzelne Wohn- und Betreuungsformen	62
2.3.6	Qualität und Prüfung in Wohn- und Betreuungsformen.....	65
2.3.7	Abschlussfragen	76
2.4	Begleitung von Prüfbesuchen der WPA	77
2.4.1	Erkenntnisse zur Organisation und Kommunikationskultur	78
2.4.2	Rahmenbedingungen und Verlauf der Prüfungen	79

2.4.3	Eindrücke aus der Regelbegehung	80
2.4.4	Erträge der Beobachtungen.....	81
2.5	Diskussion von Thesen zum HmbWBG	83
3	Rechtswissenschaftliche Analyse vor dem Hintergrund der bisherigen Evaluationsergebnisse.....	90
3.1	Aufgabenstellung	90
3.2	Anwendungsbereich der Ländergesetze und Abgrenzung der verschiedenen Wohn- und Betreuungsformen	91
3.2.1	Semantik und Anlage in Heimgesetzen.....	91
3.2.2	Abgrenzung von Wohneinrichtungen und Wohngemeinschaften	92
3.2.3	Gasteinrichtungen und ambulante Dienste.....	93
3.2.4	Erste Schlussfolgerungen.....	94
3.3	Erscheinungsformen und Ausgestaltung ambulant betreuter Wohngemeinschaften .	95
3.3.1	Hintergrund.....	95
3.3.2	Anforderungen an Wohngemeinschaften in Heimgesetzen	96
3.3.3	Erste Schlussfolgerungen.....	98
3.4	Besondere Anforderungen an Wohnformen für Menschen mit Behinderung	99
3.4.1	Anforderungen an Wohnformen für Menschen mit Behinderung in Heimgesetzen	99
3.4.2	Behindertenrechtskonvention, Ambulantisierungsprozess und Wohnformen für Menschen mit Behinderungen.....	100
3.4.3	Erste Schlussfolgerungen.....	103
3.5	Mitwirkung	104
3.5.1	Mitwirkung und Mitbestimmung in Heimgesetzen	104
3.5.2	Förderung von Partizipationsrechten im Servicewohnen und anderen Wohnformen.....	106
3.5.3	Erste Schlussfolgerungen.....	107
3.6	Prüfungen	108
3.6.1	Pflegequalität als Aufgabe der WPA	108
3.6.2	Prüfkriterien und Prüfhäufigkeit.....	109
3.6.3	Die Veröffentlichung von Prüfergebnissen und weitere Aspekte.....	111
3.6.4	Erste Schlussfolgerungen.....	112
3.7	Kultursensible Altenhilfe und Pflege.....	113
3.7.1	Hintergrund.....	113
3.7.2	Kultursensible Ansätze in Hamburg	114
3.7.3	Erste Schlussfolgerungen.....	115

3.8	Personalmanagement und fachliche Verantwortung	116
3.8.1	Regelungen zum Personalmanagement im Hamburger Recht.....	116
3.8.2	Sicherstellung von Fachlichkeit und Fachkraftquote	117
3.8.3	Erste Schlussfolgerungen.....	120
3.9	Gruppenstrukturen und Brandschutz in Wohneinrichtungen nach § 2 Abs. 4 HmbWBG 120	
3.9.1	Der Bauprüfdienst und ambulant betreute Wohnformen.....	120
3.9.2	Erste Schlussfolgerungen.....	122
4	Personalbedarfsermittlung (Kienbaum)	123
4.1	Ausgangssituation und Untersuchungsbereich	123
4.2	Grundlagen der Personalbedarfsermittlung	123
4.2.1	Ausgewähltes Verfahren und Vorgehen.....	123
4.2.2	Basisdaten und Festlegungen	127
4.3	Ergebnisse Personalbedarfsermittlung zum Stellenbedarf der Wohn-Pflege-Aufsicht in Hamburg	130
4.3.1	IST-Personalbedarf (2015).....	130
4.3.2	Bemessener SOLL-Personalbedarf ohne Berücksichtigung der Durchführungsverordnung(WBDurchfVO).....	131
4.3.3	Erste Erkenntnisse zum SOLL-Personalbedarf unter Berücksichtigung der Durchführungsverordnung (WBDurchfVO).....	134
4.4	Optimierungshinweise	136
4.5	Empfehlungen aus der Personalbedarfsermittlung	139
5	Zusammenfassung und Empfehlungen.....	141
5.1	Das Hamburgische Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz: Ziele, Charakteristika, Kontexte, Praxis	141
5.1.1	Vorbemerkung	141
5.1.2	Zentrale Ziele des Gesetzes	141
5.1.3	Charakteristika.....	144
5.1.4	Rechtliche und politische Kontexte	144
5.1.5	Organisatorische und Governance-Kontexte.....	145
5.1.6	Praxis der WPA.....	146
5.1.7	Das Hamburgische Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz: Perspektiven, Ressourcen, Limitierungen.....	147

5.2	Empfehlungen	149
5.2.1	Anwendungsbereich	149
5.2.2	Ambulant betreute Wohngemeinschaften	149
5.2.3	Wohn- und Betreuungsformen für Menschen mit Behinderungen.....	150
5.2.4	Ambulante Dienste.....	152
5.2.5	Mitwirkung.....	152
5.2.6	Programmatische Ausrichtung	153
5.2.7	Innovationsorientierung.....	154
5.2.8	Prüfungen.....	155
5.2.9	Organisation der WPA	157
5.3	Berichtsauftrag und Ergebnisse	158
5.4	Ausblick: Priorisierung der Aufgaben und Paradigmenwechsel	162
6	Literaturverzeichnis.....	168

Abkürzungsverzeichnis

AAH	Ambulante Assistenz Hamburg
AWG	Ambulant betreute Wohngemeinschaft für Menschen mit Behinderungen
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie, Integration Hamburg
BbgPBWoG	Brandenburgisches Pflege- und Betreuungswohngesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg
BremWoBeG	Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetz
BRK	Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen
BTHG	Bundesteilhabegesetz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FKQ	Fachkraftquote
GG	Grundgesetz
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HmbWBG	Hamburgisches Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz
HGBP	Hessisches Gesetz über Betreuungs- und Pflegeleistungen
HOP-BMI	Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung - Bundesministerium des Innern
HPG	Hamburgische Pflegegesellschaft
LHeimGS	Landesheimgesetz Saarland
LWTG	Rheinland-Pfälzisches Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe
mBz	mittlere Bearbeitungszeit
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
NBA	Neues Begutachtungsassessment
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non-Governmental Organization)
NuWG	Niedersächsisches Gesetz über unterstützende Wohnformen
PBE	Personalbedarfserhebung
PERT-Methode	Program Evaluation and Review Technique
PfleWoqG	Pflege- und Wohnqualitätsgesetz des Freistaates Bayern
SächsBeWoG	Sächsisches Betreuungs- und Wohnqualitätsgesetz
SbStG	Selbstbestimmungsstärkungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch – Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SIS	Strukturierte Informationssammlung
ThürWTG	Thüringer Wohn- und Teilhabegesetz
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
VZK	Vollzeitkräfte
WBBauVO	Hamburgische Wohn- und Betreuungsbauverordnung
WBDurchfVO	Hamburgische Wohn- und Betreuungsdurchführungsverordnung
WBMitwVO	Hamburgische Wohn- und Betreuungsmitwirkungsverordnung
WBPersVO	Hamburgische Wohn- und Betreuungspersonalverordnung
W BVG	Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz
WG	Wohngemeinschaft / Wohngruppe
WPA	Wohn-Pflege-Aufsicht
WTG Berlin	Wohnteilhabegesetz des Landes Berlin
WTG NRW	Wohn- und Teilhabegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
WTG-LSA	Wohn- und Teilhabegesetz des Landes Sachsen-Anhalt
WTPG	Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetz des Landes Baden-Württemberg

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Teilnahmezahlen der Online-Befragungen.....	39
Tabelle 2: Einschätzung von auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen durch die WPA.....	72
Tabelle 3: Arbeitstage Angestellte/ Verbeamtete.....	128
Tabelle 4: Ergebnisse Ist-Erhebung 2015	131
Tabelle 5: Screening zur Beurteilung der Qualitätsfähigkeit von Einrichtungen/ Diensten.....	165

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Detaillierter Rücklauf der Onlinebefragungen von Diensten und Einrichtungen.....	40
Abbildung 2: Teilnahme nach Verbandszugehörigkeit.....	41
Abbildung 3: Teilnahme nach Tätigkeitsfeldern	41
Abbildung 4: Fachliche bzw. fachpolitische Ausrichtung des HmbWBG	42
Abbildung 5: Besondere Herausforderungen für die Einrichtungen und Dienste	43
Abbildung 6: Wichtigkeit der Ziele des HmbWBG.....	44
Abbildung 7: Wichtigkeit der Ziele des HmbWBG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe.....	45
Abbildung 8: Erfüllungsgrad der Ziele des HmbWBG	46
Abbildung 9: Erfüllungsgrad der Ziele des HmbWBG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe	46
Abbildung 10: Realistische Erreichbarkeit der Ziele des HmbWBG.....	47
Abbildung 11: Regelungen zur Stärkung von Teilhabe	48
Abbildung 12: Fachliche Begründung der Fachkraftquote.....	49
Abbildung 13: Fachliche Begründung der Fachkraftquote - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe.....	49
Abbildung 14: Arbeitsmarktsituation vs. Fachkraftquote.....	50
Abbildung 15: Einschätzung des Fachkraftmangels durch die WPA	50
Abbildung 16: Erfüllungsgrad der Anforderungen zum Personalmanagement.....	51
Abbildung 17: Berufsfelder in Einrichtungen und Diensten.....	52
Abbildung 18: Berufsfelder in Einrichtungen und Diensten - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe.....	53
Abbildung 19: Flexibilisierung der Fachkraftquote.....	53
Abbildung 20: Flexibilisierung der Fachkraftquote - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe.....	54
Abbildung 21: Vereinbarungen zu Ausnahmeregelungen nach § 5 HmbWBG.....	55
Abbildung 22: Interesse an Vereinbarungen nach § 5 HmbWBG	55
Abbildung 23: Bewertung der Vereinbarungen nach § 5 HmbWBG.....	56
Abbildung 24: Bedeutung der Öffnung in den Stadtteil	57
Abbildung 25: Umsetzung der Quartiersorientierung	58
Abbildung 26: Einbezug von ambulanten Diensten in den Anwendungsbereich.....	59

Abbildung 27: Einbezug von ambulanten Diensten in den Anwendungsbereich - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe.....	59
Abbildung 28: Einordnung von AWGs als Wohneinrichtungen.....	60
Abbildung 29: Bedarf für zusätzliche Wohnform im HmbWBG.....	61
Abbildung 30: Bedarf für zusätzliche Wohnform im HmbWBG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe.....	61
Abbildung 31: Ambulant betreute Wohngemeinschaften und das HmbWBG.....	62
Abbildung 32: Verbindliche Mitwirkung im Servicewohnen?.....	63
Abbildung 33: Bewertung der Bewohnerbefragungen im Servicewohnen.....	63
Abbildung 34: Umsetzung der Lebensqualitätsmessung in Wohneinrichtungen.....	64
Abbildung 35: Bewertung der regelmäßigen Messung von Lebensqualität.....	65
Abbildung 36: Bewertung von Rolle und Aufgaben der WPA.....	66
Abbildung 37: Regelmäßigkeit/ Art der Prüfungen in Wohn- und Betreuungsformen.....	67
Abbildung 38: Unangemeldete Regel- und Anlassprüfungen.....	68
Abbildung 39: Unangemeldete Regel- und Anlassprüfungen - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe.....	69
Abbildung 40: Bedeutung ausgewählter Anforderungen mit Auslegungsspielraum.....	70
Abbildung 41: Umsetzung der ausgewählten Anforderungen.....	71
Abbildung 42: Realistische Erreichbarkeit der ausgewählten Anforderungen.....	71
Abbildung 43: Wodurch sind die mehrheitlich bestimmbaren Vorgaben „bestimmbar“?.....	73
Abbildung 44: Wodurch sind die mehrheitlich zu unbestimmten Vorgaben „bestimmbar“?.....	74
Abbildung 45: Bewertung des Prüfkatalogs durch die WPA.....	75
Abbildung 46: Bewertung der Vorschrift zur Veröffentlichung von Prüfergebnissen.....	76
Abbildung 47: Abschließende Gesamteinschätzung.....	77
Abbildung 48: Abschließende Gesamteinschätzung - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe.....	77
Abbildung 49: Beschäftigte in der Pflege nach Berufsabschlüssen in Hamburg.....	118
Abbildung 50: Beschäftigte in der Pflege nach Berufsabschlüssen in Deutschland.....	119
Abbildung 51: Grundverfahren der PBE.....	125
Abbildung 52: Berechnungsformel mBz der PERT-Methode (Program Evaluation and Review Technique).....	126
Abbildung 53: Beispielhafter Ausschnitt Erhebungsbogen.....	126

Abbildung 54: Berechnung des Personalbedarfs	128
Abbildung 55: Erfüllungsquote Regelprüfungen in 2015.....	132
Abbildung 56: Ergebnisse der Soll-Personalbemessung ohne neue Durchführungsverordnung	133
Abbildung 57: Heimrechtliche Gemengelage.....	145
Abbildung 58: Mögliche Neuordnung ambulant betreuter Wohngemeinschaften im HmbWBG	150

1 Einleitung

Mit der durch die Föderalismusreform 2006 auf die Bundesländer übertragene Gesetzeskompetenz und die damit einhergehende Neuordnung der Heimgesetzgebung befasst man sich in der Freien und Hansestadt Hamburg seit nunmehr zehn Jahren. Ausgehend von dem seit dem Jahre 1974 geltenden Heimgesetz, den mit seiner Anwendung gesammelten Erfahrungen sowie der eigenen landesrechtlichen Strategie und Konzeption für eine ordnungsrechtliche Ausgestaltung wurde ein modernes Ordnungsrecht für Einrichtungen und Dienste der Alten- und Behindertenhilfe sowie der Pflege geschaffen.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat sich in besonders ambitionierter Weise der Kodifizierung des Landesheimrechts gewidmet. Die Hamburgischen Regelungen unterscheiden sich von denen anderer Bundesländer. Dies gilt hinsichtlich des Anwendungsbereiches, der Typen von Einrichtungen, der inhaltlichen Ausrichtung aber auch der hinter dem Gesetz stehenden "Philosophie" des Verwaltungshandelns. Auch die erkennbar auf Innovation hin angelegte Ausrichtung des Gesetzes, was die Weiterentwicklung der Landschaft der Einrichtung und Dienste der Behindertenhilfe und Pflege anbelangt, zeichnet das Gesetz aus. Diese Besonderheiten galt es in der Evaluation des Projektes zu berücksichtigen.

Im Rahmen der Evaluation wurde untersucht, wie...

- die Hamburger Kodifizierung des Heimrechtes im Vergleich zu den Gesetzen und Regelungen in anderen Bundesländern einzuschätzen ist,
- sich die Abgrenzung von Wohn- und Betreuungsformen bewährt hat,
- die Instrumente der Vereinbarungen wirken, die der Weiterentwicklung von Konzeptionen dienen (etwa hinsichtlich des Fachkräfteeinsatzes),
- wie die Arbeit der Wohn-Pflege-Aufsicht sich angesichts neuer Anwendungsbereiche des Gesetzes entwickelt hat
- oder wie Personen das Gesetz einschätzen, die als Nutzerinnen und Nutzer in Wohnformen nach dem Gesetz leben oder von Diensten betreut werden.

In Teilen entspricht das Gesetz dem alten Heimgesetz; dies gilt vornehmlich hinsichtlich der ordnungsrechtlichen Instrumentarien. Es wurden jedoch auch neue und weitgehend einzigartige Wege in Hamburg beschritten. Besonders hervorzuheben ist die Einbeziehung ambulanter Dienste. Lediglich die Bundesländer Hessen und seit 2017 das Saarland kennen ebenfalls eine Einbeziehung ambulanter Dienste, wenn auch ohne nähere Ausgestaltung. Inwieweit sich die Ausdehnung des Anwendungsbereiches bewährt, wird deshalb über die Grenzen Hamburgs hinaus mit Interesse beobachtet und ist u.a. Gegenstand dieses Gutachtens.

1.1 Evaluationsauftrag

Über das am 1. Januar 2010 in Kraft getretene Gesetz soll gemäß Artikel 6 § 2 HmbWBG nach vier Jahren Bericht erstattet werden. Diesem Auftrag wurde im Januar 2015 in einem ersten Schritt seitens der zuständigen Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) mit einem Zwischenbericht zum

aktuellen Sachstand Rechnung getragen (Drucksache 20/14261). Darüber hinaus wurde im Frühjahr 2016 in einem zweiten Schritt der Auftrag für das mit diesem Bericht vorliegende Evaluationsgutachten an AGP Sozialforschung vergeben. Die Freie und Hansestadt Hamburg gehört zu den wenigen Bundesländern, die sich zu einer Evaluation schon bei der Verabschiedung des Gesetzes verpflichteten. Damit signalisiert das Land, dass es nicht nur an der Gesetzesformulierung, sondern auch an der Rechtspraxis ein hohes Interesse hat. Durch die Anlage der Evaluation wird ein partnerschaftliches Verhältnis zu den Normadressaten zum Ausdruck gebracht, die in der Evaluation mit einbezogen werden sollen. Die Umsetzung eines Gesetzes hängt ganz wesentlich von der Sachgerechtigkeit eines Gesetzes, aber auch von der Akzeptanz bei den Normadressaten ab. So sich die Normadressaten sowohl den Zweck des Gesetzes als auch die Zweckmäßigkeit der in ihm angelegten Instrumente zu eigen machen und die Normerwartungen sachgerecht und transparent sind, ist mit der größtmöglichen Wirksamkeit des Gesetzes zu rechnen. Angestrebt wird im HmbWBG eine die Normadressaten möglichst wenig belastende, gut abgestimmte Kooperation mit anderen Behörden, mit den Beratungsstellen nach § 36 HmbWBG (z.B. Pflegestützpunkte) und dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK).

Die Evaluation soll sich – unter Berücksichtigung des bereits vorliegenden Zwischenberichts – auf die Prüfung konzentrieren, inwieweit die Ziele des Gesetzes erreicht wurden. Die vorliegende Expertise orientiert sich an den drei zentralen Aufgabenbereichen der Leistungsbeschreibung:

Zunächst sollen in einem **ersten** Aufgabenbereich die Nutzerinnen und Nutzer sowie die Betreiber von Diensten und Einrichtungen in die Evaluation eingebunden werden. Dabei werden die jeweiligen Perspektiven auf die Rechtspraxis erhoben, inwieweit das HmbWBG und seine Umsetzung in den Einrichtungen und Diensten dazu beitragen, die Qualität von Pflege, Betreuung sowie des Wohnens im Sinne des Gesetzes weiterzuentwickeln, dauerhaft zu ermöglichen sowie Innovationen zu unterstützen. Dabei gilt es insbesondere zu untersuchen, inwieweit das Normalitätsprinzip umgesetzt wird und inwiefern die Teilhabe, die Gesundheit, Mobilität und Selbstbestimmung betreuungs- und schutzbedürftiger Personen gefördert werden.

In einem **zweiten** Schritt soll mithilfe einer detaillierten vergleichenden Analyse der Rechtslage von unterschiedlichen Länderregelungen in den jeweiligen Nachfolgegesetzen zum Heimgesetz herausgearbeitet werden, ob von Regelungen anderer Länder gelernt werden kann, wie die Ziele des Gesetzes effektiver und vollständiger erreicht werden können. Hierbei stehen z.B. Fragen wie die Förderung und Entwicklung moderner, quartiersnaher Wohn- und Betreuungsformen im Vordergrund oder wie Menschen mit Pflegebedarf und Behinderung ein möglichst lebenslanger Verbleib in privater Häuslichkeit oder ähnlichen Wohnformen ermöglicht werden kann.

Von diesen unmittelbar inhaltlichen Fragestellungen zum Gesetz losgelöst, umfasst ein **dritter** Aufgabenbereich der Evaluation die Untersuchung der Aufgaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohn-Pflege-Aufsicht (WPA) hinsichtlich des Zeitaufwandes ihrer Tätigkeiten und der Verteilung auf unterschiedliche Aufgaben. Der Hintergrund hierfür liegt in den veränderten Aufgaben und Zuständigkeiten der WPA nach Einführung des HmbWBG sowie der vor dem Inkrafttreten des Gesetzes erfolgten Untersuchung zum Personalbedarf und anschließend erfolgten Aufstockung des Personals in zwei Bezirken. Nach sechs Jahren Praxiserfahrung galt es den Personalbedarf erneut zu überprüfen.

1.2 Forschungsdesign

Die Evaluation des Hamburger Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes wurde im Kern im Zeitraum von neun Monaten, zwischen April und Dezember 2016, durchgeführt. Das Forschungsdesign umfasste die Durchführung unterschiedlicher rechts- und sozialwissenschaftlicher Forschungsschritte. Die gegenseitige Bezugnahme und Integration dieser zwei Perspektiven diente der Fokussierung und Qualifizierung der jeweiligen Bestandsaufnahmen und Zwischenergebnisse. Insgesamt wurde eine stark partizipativ ausgerichtete Herangehensweise gewählt, die den vielfältigen Interessensgruppen, die von dem Gesetz direkt oder indirekt betroffen sind, mehrfach die Möglichkeit zur Positionierung, Darlegung von aus ihrer Sicht kritischen Punkten sowie zum Einbringen von Vorschlägen und Fragestellungen bot. Im Folgenden werden die einzelnen Schritte der Evaluation vorgestellt.

1.2.1 Durchführung von Workshops

1.2.1.1 Auftaktworkshop

Zu Beginn der Evaluation wurde am 18.05.2016 ein ganztägiger Workshop mit relevanten Akteuren in Hamburg durchgeführt, um die Evaluation möglichst weit in die (Fach)Öffentlichkeit zu tragen, Interesse an ihr zu generieren und Problemnennungen aufnehmen zu können. Hierfür war zunächst am Vormittag ein interner Workshop mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Wohn-Pflege-Aufsichten vorgesehen, in dem die Sichtweise der Prüferinnen und Prüfer auf das Gesetz und Probleme aus ihrer Praxis dargelegt wurden. Nachmittags fand der zentrale Auftaktworkshop für alle weiteren Akteure statt, wie die Verbände der Einrichtungen und Dienste, Stakeholder aus der Selbsthilfe, Behörden etc. Der Auftaktworkshop diente der Vorstellung des Evaluationsvorhabens und einer ersten Aufnahme von Anliegen an die Evaluation durch die relevanten Stakeholder. Im Vorfeld der Einladung zu dem Auftaktworkshop wurde zudem bereits um Stellungnahmen zum Gesetz gebeten. Mithilfe dieser Stellungnahmen der WPAs, der Hamburgischen Pflegegesellschaft (HPG), aber auch weiterer Akteure wie der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie, Integration Hamburg (BASFI) oder Seniorenbeiräten konnte AGP Sozialforschung den Workshop inhaltlich vorbereiten und bereits wertvolle Hinweise für den laufenden Prozess erhalten. Die Ergebnisse der Workshops wurden jeweils entsprechend der Diskussionen in Großgruppen ergebnisorientiert dokumentiert (Seliger 2008).

1.2.1.2 Themenworkshops

Im weiteren Verlauf der Evaluation wurden zudem halbtägige Themenworkshops durchgeführt, in denen einzelne, für die Evaluation als besonders bedeutend identifizierte Themen mit entsprechenden Experten und relevanten Akteuren erörtert wurden. Als Themen für diese spezifischen Workshops wurden entsprechend der im Auftaktworkshop eingebrachten Themen in Abstimmung mit der BGV folgende drei Themen ausgewählt:

- Der Anwendungsbereich des HmbWBG sowie das spezifische Thema ambulant betreute Wohngemeinschaften
- Personalmanagement und fachliche Verantwortung in Wohn- und Betreuungsformen der Pflege und Behindertenhilfe
- Die ambulanten Dienste und das HmbWBG als besonderer Anwendungsbereich des Gesetzes

Diese drei Workshops fanden im September und Oktober 2016 statt.

1.2.2 Rechtswissenschaftliche Analyse und Vergleich von Länderregelungen

Die juristische Analyse fokussierte auf die Identifizierung von relevanten und für die Praxis erheblichen Auslegungsfragen des HmbWBG aus rechtswissenschaftlicher Perspektive im Vergleich zu den Landesgesetzen der anderen Bundesländer. Diese Analyse bezog sich insbesondere auf die von der Auftraggeberin in der Leistungsbeschreibung als Ziele 4-6 benannten Evaluationsgegenstände:

- Entwicklung kleinräumiger, quartiersorientierter Wohn- und Betreuungsformen (Ziel 4)
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine lebenslange Betreuung pflegebedürftiger und behinderter Menschen in der eignen Wohnung oder wohnungsähnlichen Wohnformen (Ziel 5)
- Förderung einer beschäftigten- und familienfreundlichen Arbeitsorganisation für Beschäftigte in der Betreuung (Ziel 6)

Die rechtswissenschaftliche Analyse erfolgte zum einen auf der Basis des Gesetzestextes, der Begründung des Gesetzes und den sich unmittelbar aus dem Gesetz ergebenden Auslegungsfragen. Zum anderen wurden die zu den Gesetzen erlassenen untergesetzlichen Regelungen herangezogen. Die kurz vor Beginn des Evaluationszeitraumes in Kraft getretene Durchführungsverordnung WBDurchfVO war nicht vorrangig Teil des Evaluationsauftrages. Sie wurde zudem bis Ende 2016 nur von einem kleinen Teil der Wohn-Pflege-Aufsichten umgesetzt und, angesichts der geringen Zahl an realisierten Regelprüfungen insgesamt, nur in wenigen Fällen in der Praxis angewandt (vgl. auch Kapitel 4.3.2). Dennoch wurde die WBDurchfVO, sofern für zentrale inhaltliche Fragen relevant, in die juristische Bewertung der Evaluation einbezogen (vgl. z.B. Kapitel 3.6).

Soweit möglich, wurden Erfahrungen und Regelungen anderer Bundesländer analysiert und kontrastierend dargestellt. Die Erkenntnisse dieser Problemanalyse und -exploration flossen zugleich in die weiteren empirischen Untersuchungsschritte und Workshops ein. Die rechts- und verwaltungswissenschaftliche Analyse wurde von Prof. Dr. Thomas Klie und Dr. Hannes Ziller verantwortet.

1.2.3 Fokusgruppengesprächen mit älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen

Neben Personen, die sich professionell mit dem Gesetz auseinandersetzen, sah das Forschungsdesign von AGP Sozialforschung auch den Einbezug derjenigen vor, die Wohn- und Betreuungsangebote in Hamburg nutzen und somit die schutzwürdige Zielgruppe im Sinne des Gesetzes darstellen. Hierfür wurden zu Beginn des Bearbeitungszeitraums sowie zum Ende des Projektes jeweils zwei halbtägige Fokusgruppengespräche für den Bereich der Altenhilfe/ Pflege und den Bereich der Behindertenhilfe/ Inklusion durchgeführt. Zentrale Fragen in den Gesprächen waren beispielsweise die Wahrnehmung der Wohn-Pflege-Aufsichten, die Rechte und Aufgaben der Bewohnervertretungen, Selbstbestimmung und Teilhabe. Das Ziel der Gespräche war es, eine angemessene und direkte Repräsentation der betroffenen Nutzerinnen und Nutzer in der Evaluation zu erreichen.

Neben Bewohnerinnen und Bewohnern bzw. Nutzerinnen und Nutzern von Wohn- und Betreuungsformen in Hamburg nahmen zudem Fürsprecherinnen und Fürsprecher und Mitglieder von Selbsthilfeorganisationen an den Veranstaltungen teil, wie z.B. die Seniorenbeiräte oder die Senatskoordinatorin für die Gleichstellung behinderter Menschen. Diese Akteure wurden auch in den weiteren Veranstaltungen wie den Themenworkshops eingebunden, um eine advokatorische Rolle bei komplexeren Fragestellungen und Zusammenhängen zu übernehmen.

1.2.4 Schriftliche Online-Befragungen

Auf der Basis der ersten Analysen der rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Arbeitsschritte sowie den im Auftaktworkshop aufgeworfenen Themen und Fragestellungen wurden von AGP Sozialforschung Online-Befragungen in zwei unterschiedlichen Zielgruppen geplant und durchgeführt. Zum einen wurden als Normadressaten alle Einrichtungen und Dienste der Pflege und Behindertenhilfe nach §§ 3 f. HmbWBG befragt. Zum anderen wurde eine Befragung der Beschäftigten der zuständigen Behörde durchgeführt, die die gesetzlichen Vorschriften in der Praxis umsetzen. Die Fragebögen für die WPA-Mitarbeitenden und die Einrichtungsleitungen enthielten, soweit sinnvoll, identische Fragen um u.a. auch Differenzen in der Wahrnehmung zwischen diesen beiden zentralen Akteuren offenzulegen. Inhaltlich fokussierten die Befragungen das Spannungsfeld zwischen den normativen Zielen des Gesetzes und der Anwendungspraxis, dem tatsächlichen Erfüllungsgrad und Anwendungsproblemen des HmbWBG, sowie seine praktische Umsetzung und Auswirkungen – auch hinsichtlich der Folgewirkungen in sozialleistungs- und zivilrechtlicher Hinsicht.

1.2.5 Begleitung von Prüfbesuchen der WPA

Das Modul „Beobachtung von Prüfungssituationen“ war dafür angelegt, die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften in der Praxis und das Handling von Zielkonflikten der Heimaufsicht zwischen den Aufträgen „Beratung“ und „Aufsicht“ exemplarisch zu untersuchen. Außerdem sollte beobachtet werden, wie in der Prüfung die im HmbWBG vorgesehene Eigenverantwortung der Einrichtungen berücksichtigt wird und wie Fragen der Qualität in ihren verschiedenen Dimensionen operationalisiert und bewertet werden. Eingeplant waren hierfür vier Tage, um vier verschiedene Prüfbesuche in mehreren Bezirken sowie in unterschiedlichen Wohnformen zu begleiten. Die Begehungen von AGP Sozialforschung waren, im Gegensatz zu den Begehungen im Rahmen der Personalbedarfserhebung (vgl. Kapitel 4), im späteren Projektverlauf geplant, da zum einen das Inkrafttreten der WBDurchfVO im April 2016 einen Anpassungsbedarf nach sich zog und zum anderen mit dem im Projektverlauf erworbenem Vorwissen zu den relevanten Fragestellungen und Begebenheiten in Hamburg vertiefende Erkenntnisse möglich wären. Die Terminfindung und Abstimmung zwischen AGP Sozialforschung und den WPAs in den einzelnen Bezirken im Herbst 2016 stellte sich jedoch als schwierig heraus, so dass die Begehungen der WPA durch AGP Sozialforschung erst im Dezember 2016 und Anfang Januar 2017 begleitet werden konnten (vgl. Kapitel 2.4.1).

1.2.6 Diskussion von Thesen zum HmbWBG

Der Thesenworkshop diente der Diskussion ausgewählter Ergebnisse der Evaluation. Er fand kurz vor Abschluss des Projektes statt. AGP Sozialforschung formulierte für diesen Workshop zehn Thesen, die

ausgewählte Themenfelder der Evaluation aufgriffen und damit besonders diskussionswürdige Erkenntnisse und Positionen der Evaluation in pointierter Form zur Diskussion stellten. Die Thesen wurden vorgestellt und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erhielten die Möglichkeit, sich zu allen Themen zu positionieren. Die Ergebnisse dieser Diskussionen sind ebenfalls Teil der hier vorgestellten Evaluationsergebnisse.

1.2.7 Personalbedarfserhebung der Fa. Kienbaum

Die mit der Evaluation verschränkte Personalbedarfserhebung (PBE) wurde durch den Unterauftragnehmer Kienbaum Consultants GmbH durchgeführt. Sie umfasste folgende zentrale Arbeitsschritte:

Kapitel 4.2 erläutert das verwendete Verfahren für die PBE sowie die Grundlagen und spezifischen Festlegungen, nach welchen die vorliegende PBE durchgeführt worden ist. Kapitel 4.3 enthält die Ergebnisse der PBE. Die Darstellung umfasst 1. den aufgabenbezogenen Personalbedarf im Ist (Erhebungsbasis 2015) für Hamburg vor Inkraftsetzung der Durchführungsverordnung 2. den aufgabenbezogenen Personalbedarf im Soll inklusive des Personalbedarfs für die Eliminierung des derzeit vorhandenen Vollzugsdefizites sowie 3. Erläuterungen zum Soll-Personalbedarf unter Berücksichtigung der Effekte durch die Durchführungsverordnung. Die aus der Erhebung hervorgegangenen Optimierungshinweise führen wir in Kapitel 4.4 auf. Abschließend sind in Kapitel 4.5 Empfehlungen dargestellt.

2 Partizipative Evaluationsschritte

2.1 Ergebnisse der Workshops

2.1.1 Auftaktworkshop

Der Vormittags-Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern der für das HmbWBG zuständigen Behörden sollte die sich aus der Perspektive der Behörden ergebenden Anwendungsfragen und -erfahrungen hinsichtlich des HmbWBG sowohl auf rechtlicher als auch auf der Ebene des Verwaltungshandelns sammeln. In ähnlicher Weise wurde allen weiteren Akteuren im Nachmittagsworkshop die Möglichkeit gegeben, die aus ihrer Sicht zentralen Fragen und Problemstellungen des HmbWBG zu benennen und in dieser Runde anzudiskutieren. An diesem Workshop wirkten Vertreterinnen und Vertreter folgender Akteure und Institutionen mit:

- Verbände/ Einrichtungsträger aus Pflege und Behindertenhilfe
- Bezirksämter/ Gesundheitsämter
- Behörden (Bereich Senioren, Pflege und Rechtliche Betreuung in der BGV, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration - BASFI, Amt für Arbeitsschutz)
- Pflegekassen und Medizinischer Dienst der Krankenkassen
- Seniorenbeiräte und Selbsthilfe (Alzheimergesellschaft und Wir pflegen e.V.)

Inhaltlich wurde im Workshop eine Vielzahl von Themenfeldern angesprochen. Bezüglich des **Anwendungsbereiches** wurde von Schwierigkeiten in der Abgrenzung von Wohnformen berichtet, sowohl durch Träger als auch durch die WPA. Insbesondere die Einordnung ambulant betreuter Wohnformen sei häufig unklar (Einordnung als Wohngemeinschaften nach § 2 Abs. 3 HmbWBG oder Einordnung als Wohneinrichtung nach § 2 Abs. 4 HmbWBG) und entsprechende Abstimmungsprozesse verbrauchten viel Zeit. Dieses Problem wurde von Seiten des Arbeitsschutzes, von den Bezirken bzw. der WPA sowie von Seiten der zuständigen Behörde als Kostenträger berichtet. Zudem wurde festgestellt, dass die Abgrenzungsprobleme im Bereich der Eingliederungshilfe besonders groß seien, zugleich jedoch mit den Kostenträgern meist pragmatische Lösungen gefunden werden.

Die Kostenträger sprachen sich zudem für eine klare Abgrenzung zwischen ambulanten und stationären Angeboten aus. Die BGV betonte hingegen, dass das HmbWBG keine Einordnungsfunktion für andere Bereiche wie das Leistungsrecht etc. darstelle und im Interesse einer Weiterentwicklung von Wohnformen bewusst auf die dichotome **Einordnung ambulant – stationär** verzichtet worden sei. Auch die Seniorenvertretung unterstützte den mit dem HmbWBG beschrittenen Weg.

Bezüglich der **gesetzlichen Anforderungen an Wohn- und Betreuungsformen für Menschen mit Behinderungen** wurde von mehreren Akteuren Entwicklungsbedarf gesehen. Diskutiert wurde zudem, ob die Behindertenrechtskonvention¹ (vgl. Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2008)

¹ im Folgenden kurz BRK

bereits ausreichend im Gesetz berücksichtigt sei. Die BGV verwies auf den einschlägigen Hamburger Aktionsplan, der auch Aussagen zur Umsetzung der BRK umfasse.

Zum Thema **Fachkräfte** wurde bemerkt, dass die Rahmenbedingungen hinsichtlich der Kriterien Betreuungskontinuität, Bezugspflege und Leiharbeit für die Einrichtungen nicht eindeutig genug festgelegt seien. Auch das Thema Fachkraftquote wurde angesprochen. Abweichungen im Bereich der Fachkraftquote können über Vereinbarungen erfolgen, allerdings werde davon bisher kein Gebrauch gemacht. Hinterfragt wurde die praktische Erfüllbarkeit der Fachkraftquote in der Pflege angesichts des Fachkräftemangels am Arbeitsmarkt. Zudem wurde berichtet, die Qualifikation von Führungskräften ließe zum Teil zu wünschen übrig. Die Verbände berichteten von unterschiedlicher Amtspraxis bezüglich des Bestandsschutzes bei der Qualifikation von Führungskräften in den einzelnen WPAs (z.B. Wechsel vom ambulanten Dienst in den stationären Bereich als PDL).

Im Vormittagsworkshop mit der Wohn-Pflege-Aufsicht berichteten die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der WPA, dass die mit dem HmbWBG neu übernommene Aufsicht über **ambulante Dienste** einige Missstände zu Tage bringe. Dieses Thema wurde auch am Nachmittag besprochen. Die Bezirke betonten die Dringlichkeit, dass in diesem Bereich ein Mehr an Kontrolle durchaus nötig sei, doch zugleich habe die Aufnahme des ambulanten Bereichs in den Anwendungsbereich zu einer starken Erhöhung der **Arbeitsbelastung der WPA** beigetragen. Auch die Seniorenvertretungen sprachen sich dafür aus, die ambulanten Dienste in jedem Fall im Geltungsbereich des Gesetzes zu belassen. Im Bereich des SGB XII sei die Aufsicht der WPA zudem nochmals wichtiger, weil der MDK hier auch generell nicht zuständig sei. Es wurde zudem von den Kassen berichtet, dass z.T., aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen, Dienste von den Kassen zugelassen würden, deren Personal allerdings nicht die Anforderungen der Personalverordnung erfüllten. Dies sei für die betroffenen Dienste nicht nachvollziehbar. Hier sei zu überlegen, wie sichergestellt werden könne, dass eine Betriebsaufnahme erst bei Vorliegen aller gesetzlichen Voraussetzungen erfolgt.

Zu mehreren Punkten, auch in folgenden Workshops, wurde die durchaus **verschiedene Rechtspraxis der WPAs in den einzelnen Bezirken** von Seiten der Trägerverbände thematisiert. Lediglich kurz angesprochen wurden die aus Sicht der HPG verschärften Anforderungen in den Prüfkriterien ohne angemessene Grundlage im HmbWBG sowie Umsetzungsprobleme hinsichtlich der Bauverordnung WBBauVO in Punkto Barrierefreiheit.

2.1.2 Themenworkshop zu Personalmanagement und fachlicher Verantwortung

Im ersten Themenworkshop am 27.09.2016 wurden die Themen Personalmanagement und Erwartungen an die Einrichtungsleitungen, die Frage der Sicherstellung von Fachlichkeit in Diensten und Einrichtungen nach dem HmbWBG und die Fachkraftquote diskutiert. Folgende Personengruppen nahmen an der Veranstaltung teil:

- Einrichtungsleitungen sowie Vertreter/innen von Trägern/ Verbänden aus dem Bereich der Pflege und der Behindertenhilfe
- Mitarbeiter/innen der WPAs
- Vertreter/innen des MDK Nord

- Die Koordinationsstelle für Wohn-Pflege-Gemeinschaften
- Die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz

Im Workshop wurde für den Bereich der Pflege intensiv diskutiert, ob die **Regelungen zum Personalmanagement im HmbWBG** bzw. den Verordnungen aufgrund ihrer Detailgenauigkeit einen zu invasiven Charakter hätten. Dabei störte sich die Mehrheit der teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter der Verbände nicht an den Regelungen des § 14 HmbWBG, sondern an den zu detailliert geregelten Vorgaben der WBPersVO bzw. der WBDurchfVO, die sich z.T. auch aus anderen Quellen speisten, z.B. einzelnen Anforderungen des Gesetzes an Wohneinrichtungen (nach § 11 HmbWBG).

Grundsätzlich herrschte Konsens, dass die Ausgestaltung des Personalmanagements als freie Unternehmerentscheidung weiterhin in der Verantwortung der Einrichtungen und Dienste verbleiben solle. Dennoch wurde diskutiert, ob die detaillierten Regelungen nicht auch hilfreich für Einrichtungen und Dienste mit wenigen Kompetenzen im Bereich Personalmanagement seien. So sei z.B. die Frage, ob in der Personalrekrutierung genügend Anstrengungen unternommen werden, ein sinnvoller Baustein für eine Beratung. Zudem habe sich die Behörde damit ziemlich in Pflicht begeben, da dies im Grunde eine Selbstverpflichtung zur (kostenlosen) Beratung im Bereich Personalmanagement darstelle. Allerdings sei der Grad zwischen Beratung und Aufsicht auch stets sehr schmal, so dass auch immer eine Mängelfeststellung drohe. Darüber hinaus wurde auch eine hohe Deckungsgleichheit der Anforderungen im Gesetz mit derzeit genutzten Instrumenten der Einrichtungen und Dienste berichtet.

Insgesamt blieb seitens der Träger und Einrichtungen der Einwand bestehen, dass man eigentlich davon abgekommen sei, Qualität in Einrichtungen „hineinprüfen zu wollen“. Dies sei auch die Ausrichtung des Gesetzes, das die Qualitätsverantwortung primär bei den Einrichtungen verortet. Doch die Verordnungen würden diesen Weg beispielsweise im Personalmanagement wieder umkehren und somit ein hoheitliches, ordnungsrechtliches Handeln der WPA in den Vordergrund stellen.

Bei den Einrichtungen und Diensten der Behindertenhilfe stünden hingegen andere Probleme im Vordergrund. Die vielen kleinen Einheiten stellten z.B. andere Anforderungen an das Personalmanagement als große Einrichtungen.

Zum Abschluss dieses Themenblocks wurden die aufgeworfenen Fragen nochmals auf grundsätzlicher Ebene diskutiert. Es gehe letztlich immer um das **Spannungsverhältnis von Beratung vs. Aufsicht** und Kontrolle, wie auch bei den Qualitätsprüfungen des MDK. Die WPA berichtete von den Schwierigkeiten, dass auch die Einrichtungen sich vielfach nicht von dem hoheitlichen Verständnis in der Interaktion zwischen WPA und Einrichtungen lösen könnten oder wollten. So habe es z.T. viel Aufwand und Zeit gekostet bis Mängelvereinbarungen abgeschlossen wurden. Als Quintessenz stand die weitgehend offen gebliebene Frage, wie der eingeschlagene Weg konsequenter verfolgt werden könnte, der in der Regel einen dialogischen Prozess zwischen Einrichtungen und WPA vorsieht, aber das Ordnungsrecht als letztes Mittel bewahrt. Ein Verbandsvertreter schlug eine Trennung der Beratung vom ordnungsrechtlichen Vorgehen vor.

Die teilnehmenden Personen des MDK zeigten sich davon überzeugt, dass sich die Qualität in den Einrichtungen über die Jahre durch die Kontrollen verbessert habe. Dieser Ansicht wurde teilweise widersprochen. Die WPA betonte die zunehmende Bedeutung von anlassbezogenen Prüfungen. Diese

seien effizienter als Regelprüfungen und zeigten auch eine steigende Aufmerksamkeit und Sensibilisierung von Angehörigen.

Zu der in § 14 Abs. 2 HmbWBG vorgeschriebenen **Befragung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen** als Instrument des Personalmanagements wurde von Seiten der Behindertenhilfe die geringe Wirksamkeit bemängelt, da aufgrund der vielen kleinen Einheiten aus Anonymisierungsgründen nur zusammengefasste Ergebnisse auf Trägerebene existierten. In der Pflege hänge es hingegen vom Betreiber ab, ob dieser auch ein eigenständiges Interesse habe oder dies nur als Pflicht abgehakt werde. Die WPA bemesse dem direkten Kontakt zu den Beschäftigten bei Prüfungen meist mehr Bedeutung zu als den Befragungen. Ein anwesender Einrichtungsleiter betonte, dass er mit einem in professioneller Begleitung entwickelten, sehr tiefgehenden Fragebogen keine gute Erfahrung gemacht habe. Er würde methodisch z.B. eine extern moderierte Teamsitzung bevorzugen. Denkbar wäre deshalb eine Flexibilisierung in der Anforderung, um auch Alternativen zu Befragungen zu ermöglichen.

Die Bedeutung der **Fachkraftquote** für Qualität in den Einrichtungen wurde sehr unterschiedlich eingeschätzt, auch innerhalb der WPA. Letztliche sei die 50%-Schwelle eine willkürliche Zahl, die aber für viele Anwesende generell akzeptabel sei. In der Behindertenhilfe ergebe sich durch die viel kleineren Teams das Problem, dass man in manchen Teams mit ungewöhnlichen Konstellationen auf die Durchmischung achten müsse. Es wurde beispielhaft berichtet von einem Arzt in einem Team oder einer Soziologin, die beide trotz langjähriger Erfahrungen nicht als Fachkräfte gelten. Dennoch sei die Erfüllung der Fachkraftquote im Allgemeinen in den Einrichtungen der Behindertenhilfe kein Problem. Je nach Konstellation in den einzelnen Wohngruppen sei allerdings der Bedarf an Fachkräften nicht immer gegeben, z.B. wenn nur eine Person mit Pflegebedarf dort lebe.

Sowohl von Seiten der Einrichtungen als auch von der WPA wurden die starken Anstrengungen der Pflege-Einrichtungen betont, die **Fachkraftquote** auch trotz widriger Bedingungen in jedem Fall zu erfüllen. Demnach seien die Einrichtungen in dieser Hinsicht „ziemlich verkrampft“ (WPA) und hätten Sorge davor auch nur in den „Geruch“ zu kommen, die Fachkraftquote nicht erfüllen zu können. Ein Vorschlag, die Kompetenzen von Pflegekräften mit 2-jähriger Ausbildung anzuheben, stieß eher auf Ablehnung. Häufig sei der Hintergrund von Fachkräften mit 3-jähriger Ausbildung doch ein deutlich anderer und durch das PSG II werde die Zahl an komplexen Pflegesituationen nochmals zunehmen.

Die BGV berichtete, dass im Bereich Personal bisher nicht von Vereinbarungen nach § 5 HmbWBG Gebrauch gemacht werde. Diese Option bestünde jedoch, um bei abweichenden Konzepten in Wohnformen von den Anforderungen an das Personal von den Vorgaben abzuweichen. Zudem werde auch noch wenig Gebrauch gemacht von der Vielfalt der Berufsgruppen, die in § 5 Abs. 4 WBPersVO als Fachkräfte definiert sind. Diesbezüglich konstatierte die freie Wohlfahrtspflege, dass der Arbeitsmarkt im sozialen Bereich überschaubar und ein Abwerben von Fachkräften aus anderen sozialen Berufen als Reaktion auf den Fachkraftmangel keine langfristig tragbare Lösung sei. Erfolgsversprechender sei es, mit einer höheren Vergütung den Beruf attraktiver zu gestalten oder einen Pakt für die Ausbildung in allen sozialen Berufen umzusetzen sowie insgesamt die Berufsverweildauer zu erhöhen. Berichtet wurde zudem vom ESF-Projekt Qualifizierungsoffensive der HPG, durch das in der Förderperiode von 2017-2021 die Fachkräftesituation in der Langzeitpflege in Hamburg verbessert werden soll. Dies sei ein Lernprozess für die ganze Branche.

Abschließend wurde über den **Einsatz von Leiharbeitskräften** über Zeitarbeitsfirmen gesprochen. Die Einrichtungen vertraten die Position, dass es ohne Leiharbeit letztlich nicht gehe. Sie betonten, dass dies nicht mit geringeren, sondern mit höheren Kosten für sie verbunden sei. Berichtet wurde von Best-Practice-Beispielen wie Careflex, wo klare Absprachen und Einarbeitungslisten zwischen den Trägern und der Firma bestünden. Auf diesem Wege sei auch die Betreuungskontinuität gewährleistet.

2.1.3 Themenworkshop zum Anwendungsbereich und ambulant betreuten Wohngemeinschaften

Der Workshop zum Anwendungsbereich im Allgemeinen sowie zu ambulant betreuten Wohngemeinschaften im Speziellen fand am 14.10.2016 statt. Es nahmen knapp 25 Personen aus folgenden institutionellen Zusammenhängen teil:

- Vertreterinnen und Vertreter der Verbände/ Einrichtungsträger aus Pflege und Behindertenhilfe
- Angehörigensprecher und Vertreterinnen von Wohngemeinschaften
- Die Koordinationsstelle für Wohn-Pflege-Gemeinschaften
- Behördenvertreter (Bereich Senioren, Pflege und Rechtliche Betreuung in der BGV, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Amt für Arbeitsschutz)
- Vertreterinnen und Vertreter der Pflegekassen
- Vertreterinnen und Vertreter der Selbsthilfe (Alzheimergesellschaft)

2.1.3.1 Anwendungsbereich

Im ersten Teil des Workshops wurden der Anwendungsbereich und Abgrenzungsfragen des Hamburger Gesetzes fokussiert. Zentrales Diskussionsfeld stellte die Frage dar, inwieweit flexible und durchlässige Wohnformen im HmbWBG möglich sind und inwieweit sich die Regelungen in der Praxis bewährt haben.

Für den Bereich Eingliederungshilfe wurde berichtet, dass mit dem Inkrafttreten des Gesetzes große Veränderungen bezüglich der **Durchlässigkeit der Wohnformen** festzustellen seien. Hindernisse bestünden aber in Fällen, in denen Menschen mit Behinderungen kurzfristig Hilfen benötigten. Vorge stellt wurde in diesem Zusammenhang das Modell **einer „Hausgemeinschaft“ für Menschen mit Behinderung**, bei dem verschiedene Wohnformen in einem Haus angeboten werden. Dieses Modell umfasst selbständiges Wohnen in der eigenen Wohnung oder in einer Wohngemeinschaft inklusive der Möglichkeit dort bedarfsorientiert entweder ambulante Hilfen zu erhalten oder stationär versorgt zu werden. Eine einheitliche Zuordnung nach dem HmbWBG zu einer Wohnform sei hier nicht möglich, so dass eine komplizierte Zuordnung zu verschiedenen Wohnformen erforderlich sei. In der Praxis führe das zu erheblichen Schwierigkeiten, wenn eine Bewohnerin/ein Bewohner z.B. aus einer Einzelwohnung in eine andere Wohnform umziehen müsse, sinnvollerweise aber von den bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern weiter betreut werden sollte. Für die ordnungsrechtliche Einordnung stelle zudem das Kriterium des „Vorhaltens von Leistungen“ in solchen Hausgemeinschaften auch für Einzelwohnen in der eigenen Wohnung ein Problem dar. Die Möglichkeit, Vereinbarungen nach § 5 HmbWBG zu schließen, sei zwar hilfreich, allerdings stelle die gesetzliche Befristung auf vier Jahre ein wesentliches Hindernis dar. Zudem sollte der Bezug von Leistungen nach ambulantem oder stationä-

rem Regime, also dem Leistungsrecht, sich nicht auf die eigentlich unabhängige Wohnform nach dem Ordnungsrecht auswirken. Hier müsse das HmbWBG sich noch stärker vom Leistungsrecht lösen als bisher.

Als weitere Fragen des Anwendungsbereiches wurde der **Einbezug des Servicewohnens** in das Gesetz diskutiert und von einer Forderung aus dem Fokusgruppengespräch mit Bewohnerinnen und Bewohnern des Servicewohnens berichtet, die auf **verbindliche Mitwirkungsformen** für diese Wohnform drängen. Diesbezüglich wurde von den Anwesenden das Quorum nach § 6 Abs. 3 HmbWBG als problematisch eingeschätzt, wonach die Wahl eines Hausbeirats erfolgen muss, wenn 20% der Bewohnerschaft dies wollen. Dies wurde als undemokratisch empfunden. Hier sollte die Mehrheit der Bewohnerschaft entscheiden. Zudem gebe es Einrichtungen des Servicewohnens, in denen sich niemand für den Beirat fände. In solchen Fällen könnte ggf. eine zum Beispiel jährlich durchzuführende Bewohnerversammlung sinnvoll sein.

Bezüglich **Gasteinrichtungen** im HmbWBG wurde beanstandet, dass die Vorgabe der BauVO mit 14 m² (Kurzzeitpflege) bzw. 16 m² (Hospize) für die einzelne Wohneinheit mangels verfügbaren existierenden Immobilien schwer umsetzbar sei. Gefordert wurde eine Bandbreite von 12m² bis 16m². Demgegenüber wurde argumentiert, dass es ohnehin wenige solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtungen, aber dafür viele „eingestreute“ Plätze in Pflegeeinrichtungen gebe.

2.1.3.2 Ambulant betreute Wohngemeinschaften

Zum zweiten Themenschwerpunkt des Workshops berichtete die Koordinierungsstelle für ambulant betreute Wohngemeinschaften, in Hamburg existierten derzeit etwa 30 selbstorganisierte und 10 trägerorientierte Wohngemeinschaften. Ein Teil der trägerorientierten sei auf dem Weg zur Selbstorganisation, der andere Teil wolle trägerorientiert bleiben. Eine Angehörigensprecherin berichtete, eine Gruppengröße von 10 Personen habe sich bewährt. Es sei schwierig, eine Wohngemeinschaft als Gesellschaft bürgerlichen Rechts zu betreiben, weil schon die Eröffnung eines Kontos Probleme bereite.

Konstatiert wurde, dass der Weg zur Gründung einer ambulant betreuten Wohngemeinschaft aus dem Gesetz heraus schwer verständlich sei. Möglicherweise würde es sich anbieten, trägerorientierte „Wohn-Pflege-Gemeinschaften“ als eigene Wohnform in Abgrenzung zur Wohneinrichtung nach § 2 Abs. 4 HmbWBG zu regeln. Dies müsse allerdings in Abstimmung mit den Pflegekassen geschehen. Nach Ansicht der Teilnehmenden kann auf das Kriterium von mindestens drei schwer beeinträchtigten Bewohnern/innen als Definitionsmerkmal von Wohngemeinschaften im § 2 Abs. 3 HmbWBG verzichtet werden.

Hinsichtlich der Betreuung und Pflege von beatmungspflichtigen Menschen wurde beklagt, dass in der Praxis de facto stationäre Betreuungsformen vielfach als ambulant deklariert würden.

2.1.4 Themenworkshop zu ambulanten Diensten und dem HmbWBG

Der Themenworkshop zu ambulanten Diensten wurde ebenfalls am 14.10.2016 durchgeführt. Etwa 20 Teilnehmende aus folgenden Bereichen wirkten am Workshop mit:

- Verbände aus dem Bereich Pflege

- Leitungskräfte von ambulanten Pflegediensten
- Bezirksämter/ Gesundheitsämter und Mitarbeitende der WPA
- Behörden (Bereich Senioren, Pflege und Rechtliche Betreuung in der BGV)
- Pflegekassen und Medizinischer Dienst der Krankenkassen

Zum **Einbezug der ambulanten Dienste in das Heimrecht** gab es unterschiedliche Meinungen. Auf Seiten der Verbände wurden Vorbehalte benannt. Befürchtet werden unnötige Doppelprüfungen, da sich Items des Prüfkatalogs für die WPA-Behörden mit den Vorgaben für die MDK-Prüfungen überschneiden. Die WPA und der MDK beurteilten die Ausweitung des Anwendungsbereiches hingegen positiv. Beide Prüfinstanzen hätten sich auf einen jeweils eigenen Fokus verständigt. Laut den Verbänden betreffen die Überschneidungen insbesondere die Prüfung von Abrechnungen. Der Dissens zwischen den Leistungserbringern und den Prüfbehörden hinsichtlich der Beurteilung der Prüfständigkeiten konnte in der Diskussion nicht aufgelöst werden. Einvernehmen bestand aber darüber, dass **Doppelprüfungen** auf jeden Fall vermieden werden sollten. Es wurde darauf hingewiesen, dass der MDK bei Missständen jenseits vertragsrechtlicher Konsequenzen keine Interventionsmöglichkeiten habe. Bei der Verwendung von Geldleistungen habe er auch keine Kontrollmöglichkeiten.

So konzentriere sich die WPA auf das Tätigwerden bei Beschwerden. Liegen "untragbare Zustände" vor, würden jedoch von Seiten der WPA das Gesundheitsamt oder die Polizei eingeschaltet und ggf. Strafanzeige erstattet. Seitens des MDK wurde darauf hingewiesen, dass die Kasse keine Leistungen gewähren dürfe, wenn ordnungsgemäße Pflege nicht gewährleistet sei. Berichtet wurde zudem von dem Problem, dass man bei Diensten aus benachbarten Bundesländern keine Handhabe habe – zum Teil wichen Pflegedienste auch absichtlich nach Niedersachsen aus, um der weiteren Prüfung zu entgehen. Allerdings verbleibe die Prüfständigkeit in Sozialhilfeangelegenheiten auch dann bei der WPA. Insgesamt berichteten die WPA-Mitarbeitenden von einem **hohen Mehraufwand für die WPA** durch die Prüftätigkeit bei ambulanten Diensten.

Eine WPA-Behörde berichtete davon, dass einzelne Dienste damit begännen, Pflegehilfskräfte auf Zeit zu vermitteln und somit **neue Formen vermittelter Hilfen** entstünden, die sich jeglicher Kontrolle entziehen. Die unterschiedlichen Beschäftigungsformen in diesem Bereich wurden von den Anwesenden als problematisch eingestuft. Der Staat habe auch hier eine Wächterfunktion. Die BGV stellte in diesem Zusammenhang klar, dass der Begriff des Pflegedienstes in § 2 Abs. 6 Nr. 1 HmbWBG wegen des Merkmals "gewerblich" eng auszulegen sei. In diesem Zusammenhang wurde auch besprochen, dass vertragsrechtlich nur die zugelassenen Dienste erfasst werden. Dies führe zu der Frage, ob für osteuropäische Hilfskräfte und sonstige Assistenzkräfte spezielle Normen geschaffen werden sollten.

Mit Blick auf die **Eingliederungshilfe** wurde seitens der WPA angemerkt, dass bisher nur wenige Beschwerden zu bearbeiten gewesen seien. Das könne sich aber mit zunehmendem Pflegebedarf von Menschen mit Behinderung ändern. Die Evaluatoren wiesen darauf hin, dass die Anforderungen an Dienste der Behindertenhilfe nach § 25 HmbWBG im Unterschied zu den meisten anderen Ländergesetzen keine behinderungsspezifischen Elemente wie z.B. heil- und sozialpädagogische Hilfen umfasse. Die WPA berichtete, sie berücksichtige diese Anforderungen in der Praxis dennoch, begrüße jedoch entsprechende gesetzliche Vorgaben. Der BPA wandte ein, dass dies in den leistungsrechtlichen Verträgen bereits umfassend geregelt sei.

Kurz andiskutiert wurde die "Doppelfunktion" der WPA bezüglich Ordnungsrecht und Qualitätssicherung. Von Seiten der Verbände wurde dies als problematisch bezeichnet. Die Evaluatoren bemerkten, dass das Gesetz ausgehend von § 1 Abs. 1 HmbWBG den Zweck verfolge, Wohn- und Betreuungsqualität sicherzustellen. Ordnungsrechtliche Maßnahmen würden dann dafür zur Verfügung gestellt, dies erforderlichenfalls auch durchsetzen zu können. Ebenfalls nur kurz angesprochen wurden von einem Dienst die seiner Meinung nach vielen unbestimmten Rechtsbegriffe in den Prüfkriterien. Andererseits wurde über gute Zusammenarbeit mit der WPA berichtet (konstruktiver Austausch, gute Beratung).

2.2 Fokusgruppengespräche mit älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen

Das Heimrecht dient dem Schutz besonders vulnerabler, in struktureller Abhängigkeit lebender Personen, die alltäglich auf die Unterstützung durch Dritte angewiesen sind. Auch das Hamburgische WBG setzt auf die Mitwirkung und die Sicherung von Teilhabe der Nutzerinnen und Nutzer von Einrichtungen und Diensten im Sinne des Gesetzes. Diese Personengruppe sollte deshalb im Rahmen der Evaluation unmittelbar angesprochen und einbezogen werden. Es wurden jeweils zu Beginn des Evaluationszeitraumes und gegen Ende zwei Fokusgruppengespräche durchgeführt, zum einen zum Thema Pflege zum anderen zum Thema Behindertenhilfe. Die beiden halbtägigen Fokusgruppen zu Beginn fanden am 24.06.2016 statt; am 01.11.2016 folgten weitere Fokusgruppengespräche mit den zwei Kernzielgruppen.

Die ersten Fokusgruppen wurden im Anschluss an den Auftaktworkshop mit Unterstützung der Verbände, der Träger sowie der WPAs als Multiplikatoren geplant. Die zwei Fokusgruppengespräche richteten sich dabei in erster Linie an Seniorinnen und Senioren, bzw. für die zweite Fokusgruppe an Menschen mit Behinderungen, die jeweils in Wohnformen im Sinne des HmbWBG leben. Dabei wurden insbesondere Mitglieder der Wohn- oder Hausbeiräte eingeladen, aber auch Fürsprecher und Akteure aus der Selbsthilfe. Die Fokusgruppen dauerten jeweils zwei bis drei Stunden, in denen die Beteiligten zu vorstrukturierten Themenblöcken ihre Erfahrungen mit und Anliegen zu dem Gesetz oder ihren Fragestellungen aus dem Alltag einbringen konnten. Insgesamt konnte insbesondere durch die Mischung der Akteure in den Fokusgruppen eine produktive Gesprächsatmosphäre erreicht werden, die sowohl wichtige lebensweltliche Herausforderungen wie auch strukturelle Problembereiche zur Sprache brachte.

2.2.1 Fokusgruppengespräche zum Thema Pflege

An der ersten Fokusgruppe nahmen 26 Personen teil, davon über die Hälfte Wohn- und Hausbeiräte sowie fünf Bezirksseniorenbeiräte. Viele der Akteure nahmen auch an der zweiten Veranstaltung teil, allerdings ging die Zahl der Teilnehmenden auf 18 zurück. Folgender Teilnehmerkreis nahm an mindestens einer der zwei Veranstaltungen teil:

- Wohnbeiräte und Fürsprecher aus Hamburger Pflegeeinrichtungen
- Hausbeiräte aus dem Servicewohnen
- Bezirksseniorenbeiräte
- Vertreterinnen und Vertreter von Einrichtungen und Diensten

- Angehörigensprecher einer Demenz-WG
- Koordinationsstelle für Wohn-Pflege-Gemeinschaften
- Wir pflegen e.V.
- Alzheimer Gesellschaft Hamburg

Insgesamt stellte sich die unmittelbare Einbindung von Nutzerinnen und Nutzern in die Evaluation als sehr wichtiger Baustein heraus, um die direkte lebensweltliche Belange und Fragestellungen dieser Personengruppe einbeziehen zu können. Im Folgenden sind die in den zwei Veranstaltungen diskutierten Inhalte thematisch zusammengefasst worden. Sie enthalten in vielen Fällen die Einzeleinschätzungen der Teilnehmenden, wie sie im Rahmen der Fokusgruppen eingebracht wurden. Nicht alle Themen konnten im Rahmen der Evaluation aufgegriffen werden, sollen aber dennoch hier wiedergegeben werden, sodass sie in anderer Form aufgegriffen werden können. Einige zentrale Anliegen der Teilnehmenden, die zudem vor dem Hintergrund des konkreten Evaluationsauftrages von besonderer Bedeutung erschienen, wurden hingegen beispielsweise in der Online-Befragung oder der rechtswissenschaftlichen Analyse aufgenommen.

Wohn-Pflege-Aufsicht

Im Gespräch wurde der Sorge Ausdruck verliehen, dass sich bei der Wohn-Pflege-Aufsicht die Situation verschlechtern könne. Die Personalbedarfsermittlung dürfe nicht auf Personaleinsparungen abzielen. Zudem hätten sich mehrere Bezirke gegen eine Zentralisierung der WPA ausgesprochen, man fürchtet einen Verlust von Selbständigkeit und Bürgernähe. Generell sei die personelle Unterbesetzung der WPA offensichtlich. Zudem seien Schulungen für die neuen Anforderungen des Gesetzes notwendig. Die Evaluatoren machten deutlich, dass durch die Firma Kienbaum eine realistische Bedarfsermittlung erfolge, die in Zusammenarbeit mit den WPA-Mitarbeitenden und den Bezirken entstehe. Ziel sei es, die derzeitige Situation zu verbessern und zu optimieren.

Eine Seniorenbeirätin bescheinigte dem Gesetz im Grunde eine hohe Verbraucherfreundlichkeit, aber: „Die Umsetzung ist nicht erfreulich!“ Die WPA würde zu wenig prüfen – man könne diese wichtigen Aspekte des Gesetzes wie Quartiersbezug etc. prüfen, aber es kostet viel Zeit. Man höre immer noch, dass es zu Doppelprüfungen der WPA und des MDK komme. Hier müsse strenger auf die Trennung von Prüfung der reinen Pflege durch den MDK einerseits und den Anforderungen nach dem HmbWBG andererseits geachtet werden. Aus einem Bezirk wurde berichtet, dass die dortigen WPA-Mitarbeitenden 3-4x im Jahr ein Treffen mit allen Beiräten des Bezirks organisierten, zum Austausch und zur Information. Dieses Vorgehen wurde in der Runde sehr positiv aufgenommen und als Umsetzung für alle Hamburger Bezirke empfohlen. Denn in manchen Bezirken bestehe gar kein Kontakt zur WPA.

Mitwirkung

Die Hausbeiräte aus dem Bereich des Servicewohnens forderten die verbindliche Mitwirkung im Servicewohnen. Von den Anwesenden wurde zwar überwiegend gute Praxis in ihren Einrichtungen berichtet, allerdings sollte ein effektives Recht auf Mitwirkung nach Meinung der Teilnehmenden für alle Einrichtungen des Servicewohnens verpflichtend sein.

Auf die Frage der Evaluatoren, inwieweit sich im Servicewohnen die Regelung von § 6 Abs. 3 Satz 2 HmbWBG mit der Pflicht zur Bildung eines Hausbeirats auf Wunsch von mindestens einem Fünftel der

Bewohnerschaft bewährt habe, wurde von zunehmenden Schwierigkeiten auch im Servicewohnen berichtet, genügend Bewerber/innen zur Mitarbeit zu gewinnen. Auf breite Zustimmung stieß der Vorschlag, alternativ zur Wahl eines Hausbeirats Bewohnerversammlungen durchzuführen, und zwar möglichst nicht unter Vorsitz des Betreibers.

Generell wurden bei den Wohnbeiräten, aber auch beim Fachpersonal, starke Informationsdefizite benannt: „Die Wohnbeiräte sind zu dem Gesetz nicht gut informiert. Zum Beispiel ist § 13 HmbWBG [Mitwirkung] nicht bekannt. Auch bei den Einrichtungen meist nicht!“ Ähnlich sehe es bei den Rechten von demenziell veränderten Menschen aus. Die Vertretung von Menschen mit Demenz sei bei Einrichtungsleitungen zumeist nicht bekannt. Bei Aufnahmegesprächen werde im Grunde nie über Mitwirkung gesprochen. Eine Weiterentwicklung und Qualifizierung von Einrichtungen im Bereich Demenz sei dringend geboten.

Eine Teilnehmerin war zwei Jahre Fürsprecherin in einer Pflegeeinrichtung, doch habe sie nicht viel erreichen können. Wenn Sie etwas vorgeschlagen habe, wurde es nicht umgesetzt und die Bewohner hätten sich nicht geäußert, da sie Repressalien fürchteten. „Ich habe festgestellt: Du kannst hier nichts erreichen. Warum machst du das?“ Nun arbeite Sie lieber als freiwillig Engagierte direkt mit den Menschen; da habe Sie das Gefühl einen Unterschied zu machen. Gefordert wurde in diesem Zusammenhang eine starke Unterstützung der Wohnbeiräte und Fürsprecher durch Aus- und Fortbildungen. Dies sei zentral, um Überforderungen zu reduzieren und Ängste vor der Leitung abzubauen, damit Rechte der Bewohner auch durchgesetzt werden könnten.

Häufig bliebe für die Mitwirkung in Einrichtungen nur der Rückgriff auf Ombudspersonen, zunehmend selbst im Servicewohnen, da sich aufgrund des hohen Altersdurchschnitts in Einrichtungen sowie starker Einschränkungen niemand finde, der im Beirat tätig sein kann oder möchte. Allerdings wurde betont, dass Ombudspersonen nur gut wirken könnten, wenn Sie tatsächlich die alltäglichen Strukturen vor Ort gut kennen. Deshalb müsse es das Ziel sein, gut vernetzte Ombudspersonen vor Ort zu finden. Generell gab es ein starkes Plädoyer dafür, dass das System der Mitwirkung in keinem Fall in Frage gestellt werden dürfe, nur weil in einigen Einrichtungen keine Bewohner gefunden würden. Es gelte vielmehr, möglichst viel an Mitwirkungspotenzialen auch nutzbar zu machen, durch Schulungen, Ermutigungen etc.

Diskutiert wurden zudem die Mitwirkung bei Entgelterhöhungen sowie die Teilnahme an Pflegesatzverhandlungen. Hier war den Teilnehmenden nicht ganz klar, ob die Beiräte das Recht hätten, an diesen Verhandlungen teilzunehmen. Aus der Praxis heraus wurde berichtet, dass dies z.T. möglich gemacht wurde. Die Evaluatoren unterstrichen die positiven Effekte, die die Teilnahme von Beiräten auf die Pflegesatzverhandlungen haben könnten und ermutigte dazu, dies einzufordern. In diesem Zusammenhang wurde eine deutlichere Definition des Begriffes Mitwirkung oder ein Ersetzen des Begriffes vorgeschlagen. Er werde von vielen Einrichtungen gerne sehr passiv ausgelegt. Mitwirkung sei aber „nicht nur zuhören dürfen“ oder von der Leitung informiert zu werden. Was Mitwirkung in den definierten Bereichen aus § 13 HmbWBG tatsächlich bedeute, könnte, den Teilnehmenden zufolge, im Gesetz noch deutlicher herausgestellt werden. Ein einfacher Verweis darauf, sie dürften mitwirken, überzeuge nicht jede Einrichtungsleitung, wie weitgehend dieses Recht sei.

Zur Mitwirkung bei ambulanten Diensten wurde berichtet, dass dort Ansprechpersonen von den Diensten benannt werden, aber dies von nachrangiger Bedeutung sei. Im ambulanten Bereich würden Missstände auch meist nicht sehr lange toleriert. Bei Unzufriedenheit könne man angesichts der vielen Mitbewerber ohne hohen Aufwand den Dienst wechseln. Bezüglich der ambulanten Dienste wurde darauf verwiesen, dass Bezugspflege (§23 WBPersVO) selbst die guten ambulanten Dienste nicht leisten könnten. Dies stehe auch so sehr offen in den Verträgen. Kritisiert wurden die im Prüfkatalog festgelegten 20 Unterrichtseinheiten für Weiterbildungen pro Jahr, unabhängig davon, ob es sich um Teilzeit- oder Vollzeitkräfte handele. Das Thema Mitwirkung wurde aufgrund der in der Fokusgruppe aufgeworfenen Fragen in der rechtswissenschaftlichen Expertise in Abschnitt 3.5 aufgegriffen.

Selbstbestimmung und Teilhabe

Zum Thema Selbstbestimmung berichtete eine Wohnbeirätin, dass die Betreuungskräfte von der Einrichtung bestimmt und einem „vorgesetzt“ würden. Eine gute Betreuung basiere jedoch auf einem Vertrauensverhältnis, das nicht mit jedem möglich sei: „die möchte ich mir aussuchen“. Sie berichtete zudem, dass viele Bewohner Angst hätten sich zu beschweren. Diejenigen, die sich aber nicht beschwerten, würden ihrer Erfahrung nach entsprechend vernachlässigt. Auch das Thema Schlüsselgewalt wurde vor dem Hintergrund der Selbstbestimmung thematisiert. Eine Bewohnerin einer Wohneinrichtung fragte, weshalb es de facto so sei, dass die gesamte Mitarbeiterschaft im Haus einen Schlüssel zu ihrem Zimmer und damit ihrem privaten Wohnraum hätte. „Warum darf jeder fremde Mensch da rein?“

Die Öffnung und Teilhabe in Einrichtungen der Pflege sei z.T. immer noch schwierig. Wir pflegen e.V. machte dies an einem Beispiel deutlich. Allein die einfache Forderung, jedem Bewohner, jeder Bewohnerin zu ermöglichen jeden Tag eine halbe Stunde an die frische Luft zu können, sei für die Mehrheit der Pflegebedürftigen keine Realität und im Rahmen der Organisation der meisten Pflegeeinrichtungen schlicht nicht möglich. Das gelte auch für Einrichtungen, die z.T. mal sehr fortschrittlich waren, was die Einrichtung von speziellen Angeboten für Menschen mit Demenz angehe. So werde häufig erlebt, dass Quartiersarbeit hinten runterfalle, da es für Leitungskräfte keine hohe Priorität habe. Diese Aussagen lassen sich in den Ergebnissen der Onlinebefragung wiederfinden (vgl. z. B. Abbildung 24 und Abbildung 25).

Sehr positiv berichteten hingegen zwei Bewohnerinnen aus einer Hamburger Wohneinrichtung von ihrem Hause. Sie lobten die angebotenen Aktivitäten in der Wohneinrichtung, berichteten von Bewohnerreisen sowie dem Austausch mit Kindergarten und Schulen in der Umgebung. Auch eine weitere Bewohnerin einer Seniorenwohnanlage mit Servicewohnen und Wohnpflege betonte ebenfalls ihre Zufriedenheit mit dem Wohn- und Teilhabeangeboten dort. Festgehalten wurde, dass im Fokusgruppengespräch zwar auf manche spezielle und einige weit verbreitete Probleme eingegangen wurde, aber zugleich auch viele gute Einrichtungen in Hamburg existierten.

Auf Nachfrage seitens der Evaluatoren nach der Akzeptanz der Bewohnerbefragung im Servicewohnen nach § 6 Abs. 4 HmbWBG wurde von den anwesenden Hausbeiräten erklärt, sie werde i.d.R. durchgeführt, allerdings mit sehr unterschiedlicher Rücklaufquote. Generell sei die Teilnahme für Bewohner/innen mit Migrationshintergrund schwierig. Aus einer Einrichtung mit einer Kombination von Servicewohnen und Pflege wird von einem guten Rücklauf berichtet; das Ergebnis der Befragung werde

auch hausintern bekanntgemacht; nur maximal 5% der Bewohner/innen äußerten sich weniger zufrieden.

Zum Thema „Selbstbestimmung“ wird über Probleme berichtet, den Wunsch, nicht „zum Sterben“ ins Krankenhaus überwiesen zu werden, in der Praxis durchzusetzen. Defizitär sei nach wie vor die Zusammenarbeit mit Ärzten und Ärztinnen sowie mit Banken. Prof. Klie stellte die Frage, wie in Hamburg die seit einigen Jahren bundesweit gegebene Möglichkeit, Verträge zwischen Pflegeeinrichtungen und Ärzten/Ärztinnen abzuschließen, umgesetzt werde. Dem solle weiter nachgegangen werden. Bezüglich der Zuständigkeit für das Thema „Krankenhausüberleitung“ wurde von Teilnehmerseite erklärt, die WPA sei mit einer solchen Aufgabe personell überfordert; es solle daher geprüft werden, ob sie nicht der bezirklichen Seniorenberatung bzw. der Pflegestützpunkte zugeordnet werden könne. Diesen Vorschlag solle die WPA aufgreifen und an entsprechender Stelle thematisieren.

Gute Betreuung und Pflege sowie Innovation

Ein kurzes Meinungsbild dazu, was nach Ansicht der Teilnehmenden gute Pflege und Betreuung ausmache, ergab folgende Stichworte:

- Respekt, Freundlichkeit der Betreuenden
- Ausreichend Zeit
- Gute Betreuung und vertrauensvolles Verhältnis sei Grundvoraussetzung guter Pflege
- „Gut“ bedeute letztlich immer „gut im Rahmen des Finanzierbaren“
- Im Servicewohnen wurde auf die Freizeit- und Gemeinschaftsangebote als wichtiges Kriterium verwiesen

Auf Nachfrage wurde die Frage erörtert, ob sich die Hamburger Regelungen zur Bezugspflege (§ 11 Nr. 3 f) HmbWBG und § 6 Nr. 3 WBPersVO) bewährt hätten. Hierzu wurde seitens der Evaluatoren kritisch angemerkt, dass beide Vorschriften aufeinander verweisen, ohne näher zu bestimmen, welche Anforderungen Bezugspflege zu erfüllen habe. Entsprechende Regelungen müssten im Rahmen der verfügbaren Personalressourcen auch Faktoren wie Schicht- und Wochenenddienste sowie Vertretungsaufgaben berücksichtigen.

Die Qualität einer Einrichtung sei im Quartier häufig bekannt. Wenig würde es hingegen bringen, die Bewohner durch die Einrichtungen zu befragen. Wir pflegen e.V.: „Wenn man die Betroffenen fragt: >Sind Sie zufrieden?< antworten 99% mit ja; das widerspricht aber unseren Erfahrungen!“ Bessere Kriterien seien hier die eigene Anschau und das Gespräch mit Personen aus dem Quartier, betonten die Anwesenden. Im Stadtteil wisse man z.B. wenn häufige Leitungswechsel oder andere Indizien auf schlechte Bedingungen verwiesen. Die Bezirkssenorenbeiräte verteilten zudem an Interessenten eine Checkliste „Wie finde ich ein gutes Heim?“ und böten in einigen Bezirken auch bereits „Heimtouren“ an, bei denen zwei bis drei Einrichtungen an einem Tag besucht würden, um sich ein Bild von den Einrichtungen zu machen und mit Personen dort zu sprechen. Zur Frage, ob aus Sicht der Teilnehmenden an der Regelprüfung festgehalten werden solle, ergab sich kein einheitliches Meinungsbild. Einerseits wurde sie als „Misstrauenskultur“ eingeschätzt, andererseits aber auch für erforderlich gehalten.

Die Entwicklung hin zum Quartier werde zwar vielfach propagiert, aber letztlich fehle es an einer zentralen Instanz im Quartier, die entsprechende Initiativen und Anstrengungen bündeln und koordinieren könne. Es könne auch nicht sein, dass von Seiten der Stadt Hamburg bzw. der BGV diese Aufgabe auf Ehrenamtliche übertragen werde: „Man hört immer wieder >Mehr in die Quartiere gehen<, es ärgert mich, wenn es am Ende dann heißt: Das soll das Ehrenamt machen!“ Im zweiten Termin wurde hierzu berichtet, dass häufig an der Schnittstelle *Fachebene – Bezirk* sowie *Behörde – Bezirk* kein hinreichender Transfer stattfinde. So habe es z.B. von der „Landesinitiative Demenz“ mit verschiedenen Arbeitsgruppen keine Rückkoppelung mit den Bezirken gegeben.

Im Bereich innovativer Konzepte fiel das Fazit der Teilnehmenden zunächst verhalten positiv aus. Während es im Bereich Demenz in der Vergangenheit einige positive und wegweisende Entwicklungen in Hamburg gegeben habe, nahmen manche Teilnehmende nun eher ein „Stocken“ des Prozesses wahr. Zum Beispiel fehle es an einem „Demenz-Plan Hamburg“. Es sei zudem ernüchternd, dass viele stationäre Einrichtungen kaum Veränderungen realisierten, z.B. kleinere Wohngruppen einzuführen. Von zwölf Einrichtungen, die sich an einer Demenz-Initiative beteiligt hatten, habe sich letztlich nur eine dafür entschieden, am Ende des Prozesses die Einrichtung in kleine Wohngruppen umzuwandeln. Generell liege es jedoch eher nicht am HmbWBG, dass Innovationen kaum umgesetzt würden. Träger, die neu bauten, würden neue Wege gehen. Da das HmbWBG keine finanziellen Grundlagen für die angestrebten konzeptionellen Weiterentwicklungen bietet, seien die Auswirkungen auf bestehende Wohnformen entsprechend gering.

Kultursensible Altenhilfe und Pflege

Gefordert wurde, dass in Zukunft das Thema kultursensible Pflege stärker in den Vordergrund rücken müsse. Dies komme auch bei dem Fokusgruppengespräch bisher nicht vor. Eine Fürsprecherin berichtete von einer Vorzeigeeinrichtung in Harburg, die einen speziellen Bereich kultursensibler Pflege mit entsprechend muttersprachlichem Personal eröffnet habe; aber dies werde von den Familien mit Migrationshintergrund kaum angenommen. Die Belegung sei nicht so gut wie erhofft und trage sich nach Aussage der Teilnehmerin finanziell kaum, obwohl im Umfeld viele Menschen mit Pflegebedarf lebten und von guter Pflege profitieren könnten. Die Stimmung sei aber fast überall die gleiche: „In ein Heim gehen wir nicht!“ Mit den wenigen Bewohnerinnen und Bewohnern sowie deren Angehörigen sei zudem die Zusammenarbeit nicht immer leicht, z. B. in der Mitwirkung oder in der Behandlung der Pflegekräfte.

Die Koordinationsstelle für Wohn-Pflege-Gemeinschaften schilderte hingegen die insgesamt positiven Erfahrungen mit einer Wohngemeinschaft für Migranten, die eng von der Koordinationsstelle begleitet werde. Diese werde nach § 5 HmbWBG als Erprobungs-Wohnform geführt, denn die Selbstorganisation als Kriterium war anfangs nicht gegeben. Allerdings gebe es mittlerweile nach drei, vier Jahren einen Beirat und man mache positive Erfahrungen, die für die Unterstützung zukünftiger Projekte helfen könne.

Auf Nachfrage wird von Teilnehmerseite erklärt, dass es auf Bezirksebene mehrere Veranstaltungen zum Thema „kultursensible Pflege“ gegeben habe, allerdings mit unterschiedlichem Echo. Wichtig sei es, bei der Erarbeitung und Umsetzung entsprechender Konzepte auch Migrant*innenorganisationen zu beteiligen. Zudem sollte versucht werden, mehr Personen mit Migrationshintergrund zur Mitarbeit in Bewohnerbeiräten zu motivieren. Allerdings betrage der Anteil von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen

aus diesem Personenkreis in den Einrichtungen bereits ca. 50%. Eine Teilnehmerin bemängelt, dass in ihrer Servicewohnanlage die Aufgabe der Betreuung von Personen mit Migrationshintergrund auf die Mitbewohnerinnen und -bewohner abgewälzt werde. Die Evaluatoren geben zu bedenken, dass bei Wohnangeboten für Menschen mit Migrationshintergrund zwei mögliche Ansätze bedacht werden müssten, nämlich einerseits die „Einzelintegration“ in die neue Lebensumwelt und andererseits die Ausgestaltung von relativ eigenständigen Wohnbereichen für diesen Personenkreis mit je spezifischen kulturellen und ggfs. auch religiösen Komponenten. Das Thema kultursensible Pflege wurde aufgrund der Schilderungen im Rahmen der Evaluation als Thema aufgenommen (vgl. Kapitel 3.7).

Wohnangebote für Menschen Demenz in Hamburg und ambulant betreute Wohngemeinschaften

Für den Bereich Demenz wurde betont, dass in Demenzstationen mit mehr als 30 Personen keine Rahmenbedingungen für zugewandte Pflege und Betreuung existierten. Es gebe ohnehin nicht viele Einrichtungen, die tatsächlich über hohe Kompetenz im Bereich Demenz verfügten. Angehörige von Menschen mit Demenz in Wohneinrichtungen hätten fast immer das Gefühl: wenn ich nicht regelmäßig da bin, dann würde es nicht laufen. Für die Pflegekräfte sei dies auch schwierig. Sie trafen häufig auf stetig fordernde und unzufriedene Angehörige. Nicht wenige Angehörige hätten hingegen auch nicht die Fähigkeiten oder die Kraft sich stetig ein- und durchsetzen zu müssen.

Insgesamt gab es einen Appell für kleinere Wohngruppen für Menschen mit Demenz in stationären Einrichtungen. Dies spreche auch für ambulant betreute Wohngemeinschaften, die die Koordinationsstelle im Gesetz grundsätzlich gut geregelt sehe. Sehr positiv wurde beispielsweise die doppelt verankerte Anzeigepflicht hervorgehoben. Zugleich sei die private Selbstorganisation in den Vordergrund gestellt worden und nur bei Beschwerden werde die WPA aktiv. Dies habe bisher weitgehend gut funktioniert. Die Koordinationsstelle wisse von drei bis vier Fällen, in denen der Pflegedienst von WGs gewechselt wurde, was zwar auf Konflikte hindeute, aber zugleich darauf, dass die freie Wählbarkeit gut funktioniere. Derzeit seien relativ viele Hamburger WGs im freiwilligen Netzwerk der Koordinationsstelle aktiv, allerdings nicht alle. Das Netzwerk sei zwar freiwillig, von Seiten der Stadt Hamburg und der Koordinationsstelle sei es allerdings wichtig, dass ein relativ enger Kontakt zu den WGs existiere, um diese Entwicklungen mitzubekommen und unterstützen und begleiten zu können. Es stelle sich die Frage, ob man ggf. durch entsprechende Regelungen im Gesetz diesen Kontakt verdichten könne.

Zudem stelle sich für die Koordinationsstelle in Zukunft insbesondere die Frage, wie man Rahmenbedingungen für WGs schaffen könne, die helfen, die Fragilität von WGs zu reduzieren. Bisher sei der Angehörigenbeirat stets das fragilste Element in dem Konstrukt WG. Von Seiten der Alzheimergesellschaft wurde ergänzt, dass es das Ziel sein müsse, Wohngemeinschaften auch für Personen ohne Familienangehörige nutzbar zu machen. Derzeit sei dies sehr stark auf die Mitarbeit von vor Ort lebenden Angehörigen ausgerichtet. Der Angehörigensprecher einer WG unterstütze diesen Punkt. Derzeit wäre in ihrer WG das wichtigste Kriterium beim Einzug potenzieller neuer Mitbewohner: leben die Angehörigen vor Ort und sind bereit, sich stark einzubringen? Sonst funktioniere es nicht.

2.2.2 Fokusgruppengespräche zum Thema Behindertenhilfe

An der ersten Fokusgruppe im Bereich Behindertenhilfe nahmen 18 Personen teil, davon 11 Wohnbeiräte und Fürsprecher aus Hamburger Wohnangeboten für Menschen mit Behinderungen, sowie Vertreterinnen und Vertreter von Einrichtungen und Trägern (Qualitätsbeauftragte etc.). Zudem nahm bei der ersten Veranstaltung auch die Senatskordinatorin für die Gleichstellung behinderter Menschen teil. Zur zweiten Fokusgruppe schrumpfte aus verschiedenen Gründen (Erkrankungen, kurzfristige Absagen etc.) der Teilnehmerkreis auf sechs bis acht angemeldet Personen zusammen, von denen letztlich nur drei Personen teilnahmen, ein Wohnbeirat und zwei Qualitätsbeauftragte von Trägern.

Wie bei der Ergebnisdarstellung der Fokusgruppen aus dem Bereich Pflege und Altenhilfe werden im Folgenden die in beiden Veranstaltungen diskutierten Inhalte zusammengefasst nach Themen dargestellt. Die Mehrzahl der Schilderungen bezieht sich auch hier auf Einzelmeinungen der Teilnehmenden, die nicht alle im Rahmen der Evaluation Berücksichtigung finden konnten. Dennoch sind einige Impulse und Themen in weiteren Arbeitsschritten durch die Evaluatoren aufgenommen worden.

Die Wohn-Pflege-Aufsicht und Beschwerdemanagement

Die Wohn-Pflege-Aufsicht war nicht allen teilnehmenden Beiräten bekannt; z.T. wurde sie mit dem MDK verwechselt. Betont wurde von Seiten der Träger, dass die Prüfpraxis in den Bezirken wirklich sehr verschieden sei: „es gibt einen hohen Spielraum der prüfenden Person“. Von mehr als einem Teilnehmenden wurde berichtet, dass sich die WPA-Mitarbeitenden wenig Zeit für Gespräche mit dem Beirat nähmen bzw. generell Zeitmangel vorhanden sei: „Ein kurzes Gespräch; nur 5 Minuten oder so. Das war nicht so schön.“ Es werde gefragt, ob etwas fehle und dann wurde gemeinsam das Appartement angeschaut. Die teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter der Träger bestätigten diese Sichtweise weitgehend. Man spreche zwar mit dem Beirat, jedoch stünde die Einrichtungsleitung im Vordergrund. Ein Bewohner und sein Betreuer berichteten davon, dass die WPA seit 2008 bisher noch keinmal in dem Wohnhaus gewesen sei, in dem er lebe.

Die Sensibilisierung und Kompetenz in der Benutzung von leichter oder einfacher Sprache sei bei den WPA-Mitarbeitenden häufig nicht ausreichend vorhanden. Ein zentrales Problem stellten in dieser Hinsicht auch die Prüfergebnisse dar, die ausschließlich in schwerer Sprache verfasst und somit nicht für eine Information des Wohnbeirats geeignet seien. Als stets schwieriges Thema mit den Aufsichtsbehörden wurden zudem der Konflikt von Privatsphäre und Selbstbestimmung der Klienten auf der einen Seite und Standards und Hygienefragen auf der anderen benannt.

Auf die Frage hin, ob man wisse, wo man sich als Wohnbeirat beschweren könne, waren die meisten Wohnbeiräte etwas ratlos. Man würde die Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ansprechen bzw. mit der Leitung reden. Interne Beschwerdestellen bei den Einrichtungen und Trägern konnten nicht, oder nur zaghaft bzw. als Frage an die teilnehmenden Qualitätsbeauftragten benannt werden. Eine Behörde, bei der man sich beschweren könne, konnte kein anwesender Beirat benennen. Die Qualitätsbeauftragten erkannten an, man könne hier noch etwas besser aufklären. Zugleich sei es in der Praxis schwer dies wirklich nachhaltig zu kommunizieren. So sei auch der Begriff des Beschwerdemanagements zum einen aufgrund des englischen Wortteils eindeutig der schweren Sprache zuzuordnen und würde zum anderen die ohnehin in starker Kritik meist sehr zurückhaltende Klientel mit dem Begriff „Beschwerde“ eher verunsichern. Hier sei ein milderer Begriff wie „Verbesserungsvorschlag“ ggf. besser geeignet.

Zudem wurden die Vor- und Nachteile des Trägerbudgets in der Freien und Hansestadt Hamburg erörtert. Hier sei aus Sicht der Evaluatoren darauf zu achten, dass das Beschwerdemanagement nicht trägergesteuert angelegt sein dürfe.

Aufgaben Wohnbeiräten und Rechte von Menschen mit Behinderungen:

Die teilnehmenden Wohnbeiräte zeigten hohes Interesse an ihrer Tätigkeit als Beiräte und benannten einige ihrer Aufgaben und illustrierten diese durch Beispiele. Ausgesprochen kritische Fragen oder Berichte wurden von den Beiräten selber allerdings nicht zur Sprache gebracht. Ein Begleiter eines Beirats erwähnte als positives Beispiel für eine Intervention des Beirats, dass die Geschäftsführung in der Phase eines hohen Krankenstandes bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in den Wohnbeirat eingeladen wurde. So wurde gefragt, was die Geschäftsführung unternehme, um neues Personal einzustellen oder den Krankenstand zu reduzieren.

Es wurde innerhalb der Fokusgruppe die Möglichkeit wahrgenommen, von erlebten Bevormundungen zu berichten, allerdings zumeist eher in Form eines Berichts als in Form einer starken Einforderung von Rechten. So berichtete ein Beirat, dass das Sommerfest ohne den Beirat geplant wurde, ein anderer, dass „der Chef des Hauses“ neue Bewohner vorstelle, wenn diese einziehen. Auf Nachfrage, ob sie da mitentscheiden dürften: „Nein, das wird an ganz anderer Stelle entschieden.“ Nachfrage: Finden Sie das gut? „Na, eigentlich nicht. Wir müssen mit denen leben.“ Dieses Problem, dass Menschen mit Behinderungen bei der Aufnahme neuer Bewohnerinnen und Bewohner in ihre Wohngruppe jede Möglichkeit der Mitwirkung fehle, wurde auch im Vergleich mit diesbezüglichen Regelungen der Altenhilfe/-pflege als inakzeptabel bezeichnet. In diesem Rechtszustand wird ein klarer Verstoß gegen das auch nach der BRK zu garantierende Recht auf Teilhabe gesehen.

Der Eindruck, dass starke Kritik meist nicht geäußert würde, wurde von den Vertretern und Vertreterinnen der Einrichtungen und Verbände unterstützt: Es bräuchte starke Fürsprecher, damit die Beiräte gut funktionieren. Derzeit würden „Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter des Vertrauens“ aus den Einrichtungen diese Rolle übernehmen. Dies sei aber ein „Taschenspielertrick“, wie ein Verbandsvertreter selbstkritisch zu Protokoll gab. Im Grunde bräuchte es eine externe Begleitung der Wohnbeiräte. „Die Behindertenhilfe kommt erst langsam auf den Trichter des Gesetzes“ unterstützte eine andere Einrichtungsvertreterin diese Aussagen. Zwar existierten Leitplanken zur Durchsetzung von Rechten der Nutzerinnen und Nutzer bei den Trägern, aber im Zweifelsfall werde tatsächlich vor Ort in den Wohngruppen entschieden, was für Rechte gewährt werden. Das sehe man alleine daran, wie selten es zu Konflikten käme. Während im Bereich der Mitarbeiterschaft bei den Trägern immer mal wieder Schlichtungen mit den Einrichtungen notwendig seien, gebe es in ihren Trägereinrichtungen keine Schlichtungen im Konflikt von Einrichtungen mit Bewohnerinnen und Bewohnern. Es wurde in der Konsequenz darauf hingewiesen, dass für Bewohnerinnen und Bewohnern mit geistigen Einschränkungen, wenn sie Aufgaben im Wohnbeirat übernehmen, eine vom Träger unabhängige Assistenz bereitzustellen sei und diese auch finanziert werden müsse.

Positive Schritte auf dem Weg zu einer stärkeren Einforderung von Rechten der Nutzerinnen und Nutzer seien Schulungen der Wohnbeiräte, von denen auch einige beteiligte Wohnbeiräte berichteten. Diese wurden von einem Verein körperbehinderter Menschen unter der Leitung von Christian Judith bei verschiedenen Trägern durchgeführt. Zudem werde in Hamburg nun das Nueva-Modell umgesetzt (**Nutzerinnen und Nutzer evaluieren**, vgl. Konrad und Schützhoff 2010). Menschen mit Behinderungen

werden ausgebildet, andere Menschen mit Behinderungen während eines Besuchs über einen oder mehrere Tage und mithilfe von Interviews die Wohn- und Werkstattangebote zu evaluieren. Entgegen der zuvor geäußerten Kritik, die WPA könne sich mehr Zeit für den Wohnbeirat nehmen, wurde vor diesem Hintergrund darauf verwiesen, man müsse die Nutzerinnen und Nutzer ggf. auch nicht überbefragen.

Rahmenbedingungen für Inklusion und Teilhabe

Eine teilnehmende Beirätin im Rollstuhl berichtete von ihrem traumatischen Erlebnis, dass sie kurz nach dem Umzug in ihre jetzige Einrichtung im Bezirk Nord auf dem Gehsteig gestürzt sei. Dies habe an dem mangelhaften Zustand der Gehwege und fehlenden Barrierefreiheit der Bordsteine im Umkreis ihrer neuen Wohneinrichtung gelegen. Im Umfeld der vorherigen Einrichtung habe sie keine solchen Probleme gehabt. Teilhabe und Öffnung ins Quartier erfordere auch entsprechende Rahmenbedingungen im öffentlichen Raum, wurde gefordert. Für gute Rahmenbedingungen einer inklusiven Stadt Hamburg seien auch die öffentlichen Räume entsprechend zu gestalten. Es wurde angeregt, den Prüfungsauftrag der WPA entsprechend so zu erweitern, dass auch das Umfeld von Wohnangeboten auf seine Barrierefreiheit überprüft wird (Bordsteine, ÖPNV etc.) und die WPA darauf hinwirken solle, dass in den Bezirken ggf. entsprechende Verbesserungen umgesetzt werden.

Die Frage, ob es generell eine freundliche Aufnahme und einen respektvollen Umgang im Wohnumfeld gebe, wurde bejaht. Die anwesenden Beiräte fühlten sich ernst genommen und willkommen in ihrer Nachbarschaft. Auch die teilnehmenden Qualitätsbeauftragten der Träger berichteten davon, dass die positiven Erlebnisse überwiegen. Insbesondere in ambulant betreuten Wohngruppen würden häufig gute Erfahrungen mit den Nachbarn gemacht. Bei der Planung von größeren neuen Wohneinrichtungen sei hingegen recht häufig starke Ablehnung aus dem Wohnumfeld vorhanden. Für die ambulanten Wohnangebote sei es zudem stets schwierig, angemessenen Wohnraum zu finden. Auf dem freien Wohnungsmarkt würden häufig ausschließlich die Träger als Generalmieter akzeptiert.

Auch der Zugang zu Ärzten und Geldinstituten bereite in der Praxis sehr häufig Probleme. Menschen mit Behinderungen würden z.T. von einigen Fachärzten nur ungern als Patienten angenommen. Sehr häufig würden sie zudem im Gespräch von Ärzten ignoriert und nicht einmal persönlich angesprochen, und dies selbst nach Aufforderung der Begleitperson, nicht mit ihnen, sondern mit der/m Betroffenen direkt zu sprechen. In den Geldinstituten seien die Mitarbeiter häufig im Umgang mit Menschen mit Behinderungen überfordert. Zudem werde der Schalterservice zugunsten der Geldautomaten stark zurückgefahren, was für einige Menschen mit Behinderungen nach jahrelanger Kundschaft eine Nutzung der bisherigen Bank unmöglich mache.

Wohn- und Betreuungsformen der Behindertenhilfe im HmbWBG

Ein wesentlicher kritischer Aspekt, der von mehreren Beiräten selber, aber auch von den Vertreterinnen und Vertretern der Träger angesprochen wurde, ist die strenge Trennung der Unterstützungsbereiche stationärer und ambulanter Wohnformen. Dabei sei fachlich gesehen ein Austausch zwischen diesen beiden Wohnformen zu begrüßen. Es gebe immer wieder Personen aus dem ambulanten Bereich, die punktuell einmal mehr Unterstützung benötigten und zur Beratung oder Unterstützung in den stationären Bereich kämen. Aus einem Wohnprojekt von ambulant betreuten Menschen mit Behinderungen und Studierenden wurde berichtet, dass dieses nun durch eine Feuertür vehement von der benachbar-

ten Wohneinrichtung für Menschen mit schwereren Behinderungen abgeschottet wurde. Damit erleichtere man die Inklusion der Menschen in stationären Einrichtungen nicht. Die strikte Trennung, wer ambulante Leistungen erhalte und wer nicht, gehe an den Bedarfen der Nutzerinnen und Nutzern vorbei. Bei Bedarf nicht ohne weiteres auf die Hilfe aus dem stationären Bereich zurückgreifen zu können, verhindere auch immer wieder den Umzug in ambulante Wohnformen. Diese Trennung sei für die Bewohnerinnen und Bewohner zudem nicht immer leicht nachzuvollziehen bzw. sie führe dazu, dass es z.T. schon üblich sei, Personen als „ambulantisiert“ zu bezeichnen: „Du bist ambulantisiert, du darfst hier nicht frühstücken.“

In der Einstufung von Einrichtungen werde viel mit den Aufsichtsbehörden diskutiert, um eine entsprechende ordnungsrechtliche Einordnung zu erhalten. Dadurch werden Maßnahmen umgesetzt, die nicht den Bewohnern dienen, sondern allein dem Ordnungsrecht. Ähnliche Kritik gab es an dem Brandschutz. Eine ordentliche Wohnatmosphäre sei unter diesen Bedingungen kaum mehr möglich. „Ein Flur ist nicht nur ein Fluchtweg, sondern auch Teil des Wohnraums“. Zudem sei man im Sinne einer Inklusion auch in Wohneinrichtungen an normalen Nachbarschaften interessiert, aber mit Feuereschutztüren, brandschutzsicheren Fluren etc. werden die Gebäude auch von den Nachbarn eher als funktionale Einrichtung denn als Lebensraum wahrgenommen.

Das Problem der Trennung ambulanter von stationären Hilfeformen im Leistungsrecht und deren Auswirkungen auf die Strukturentwicklung in der Eingliederungshilfe wurde auch im Workshop vom 14.10.2016 besprochen (vgl. Abschnitt 2.1.3.1) Dort wurde von Trägerseite das Modell einer „multifunktionalen“ Einrichtung mit unterschiedlichen und flexibel einsetzbaren Hilfesegmenten vorgestellt, wobei ein Wechsel der Hilfeart nicht zwangsläufig zu einem Wechsel in der institutionellen Zuordnung führen dürfe. An diese Schilderung anknüpfend wurde auch im zweiten Fokusgruppengespräch diskutiert. Ein Verbandsvertreter merkte an, dass solche Konzepte bei der aus guten Gründen geringen Größe der Strukturen in der Eingliederungshilfe oft nicht realisierbar seien. Er sehe eine Möglichkeit zur Lösung des Problems darin, bestimmte Leistungssegmente, so z.B. die Fachpflege, auf Bezirksebene kleinräumig im Umfeld der Einrichtungen zu bündeln und von dort bedarfsorientiert in den Wohnangeboten einzusetzen. Die Evaluatoren wiesen darauf hin, dass dieser Grundgedanke bereits in vielen Hausgemeinschaften für demenzkranke Menschen umgesetzt werde, und zwar in der Weise, dass das fachpflegerische Personal nicht der einzelnen Wohngruppe, sondern einem hausinternen zentralen Fachpflegedienst zugeordnet sei, von dem aus dann die entsprechenden Hilfen bereitgestellt werden. Diese Struktur müsse natürlich auch vom Pflegesatz her abgesichert sein. Es sollte versucht werden, dieses Modell über eine Erprobungsregelung nach § 5 HmbWBG zu realisieren. Es wurde zudem zu bedenken gegeben, dass bei einer solchen Lösung die Steuerungsverantwortung klar zugeordnet werden müsse.

Zwischen den Teilnehmenden bestand Einvernehmen darüber, dass für die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Wohnangeboten für Menschen mit Behinderung auch der Weg über einen Generalmieter ermöglicht werden müsse. Außerdem sollten die Vorschriften über den vorbeugenden Brandschutz (Bauprüfdienst) mit den Vorgaben des HmbWBG harmonisiert werden. Dabei sollte geprüft werden, ob die Vorgaben des Brandschutzes in Anlehnung an Regelungen anderer Länder maßvoll liberalisiert werden können, so z.B. hinsichtlich der zulässigen Platzzahl in Wohngruppen (vgl. auch Abschnitt 3.9).

Es wurde zudem von Seiten der Verbandsvertretungen festgestellt, dass eine Ergänzung des HmbWBG um Vorschriften über heil- und sozialpädagogische Förderung dringend erforderlich sei. Zudem sei eine gesetzliche Regelung hinsichtlich individueller Hilfe- und Förderpläne erforderlich. Die Qualitätsbeauftragten wiesen darauf hin, dass dabei für die Eingliederungshilfe wichtige Handlungsparameter wie helfen, fördern und erhalten gegenüber kurativ auf Heilung etc. ausgerichteten Vorgaben ausreichend berücksichtigt werden müssten. Im Rahmen einer gesetzlichen Regelung von Förder- und Hilfe-konzepten solle auch die persönliche Zukunftsplanung der Betroffenen einbezogen werden.

2.3 Schriftliche Online-Befragungen

Die in der Evaluation vorgesehenen Onlinebefragungen von Führungskräften in Diensten und Einrichtungen nach dem HmbWBG sowie die Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohn-Pflege-Aufsicht stellten einen weiteren partizipativen Evaluationsschritt dar. Ziel war es, den Akteuren, die in den Einrichtungen mit der praktischen Anwendung des Gesetzes konfrontiert sind, in der Breite eine Möglichkeit zur Kommentierung und Bewertung zu geben.

Soweit es sinnvoll erschien, wurden in beiden Onlinefragebögen für die Einrichtungen und die Heim-aufsicht identische Fragen verwendet, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Einschätzung von Aufsichtsbehörde und Einrichtungen darzustellen und mögliche Konfliktfelder und Widersprüche zu identifizieren. Inhaltlich fokussierten die Befragungen das Spannungsfeld zwischen den normativen Zielen des Gesetzes und der Anwendungspraxis, dem tatsächlichen Erfüllungsgrad und den Anwen-dungsproblemen des HmbWBG sowie seine praktische Umsetzung und Auswirkungen. So wurden von den Teilnehmenden zum einen Einschätzungen zu den allgemeinen Zielen des Gesetzes erfragt. Zum anderen wurden je nach Zugehörigkeit zu verschiedenen Bereichen (Pflege, Behindertenhilfe oder Servicewohnen) bzw. verantworteter Wohn- und Betreuungsform spezifische Fragen zu diesen The-menfeldern gestellt. Alle Teilnehmenden wurden zu den Themenfeldern Erprobung und Innovation, dem Anwendungsbereich sowie Qualität und Prüfungen in Wohn- und Betreuungsformen befragt.

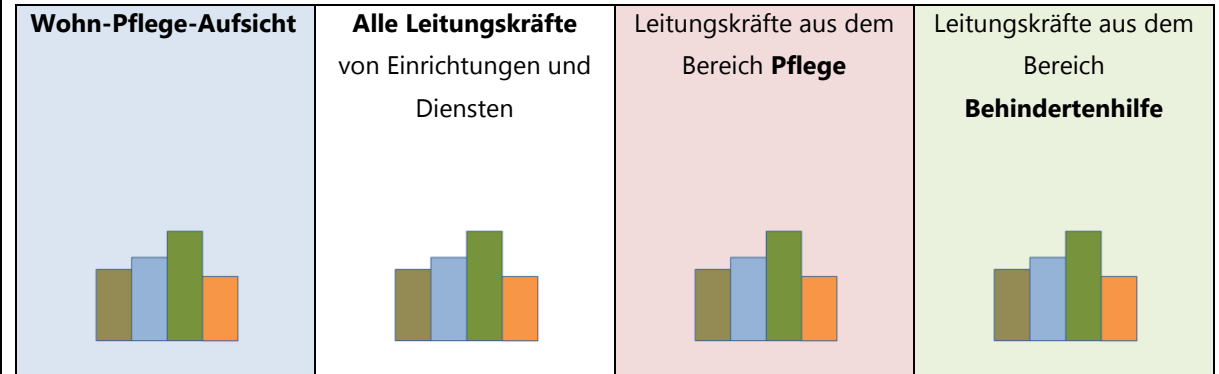
Lesehinweis zu den Diagrammen

In den folgenden Abbildungen sind die Ergebnisse der beiden Onlinebefragungen bei gleicher bzw. annähernd gleicher Fragestellung nebeneinander abgebildet, um einen Vergleich zwischen dem Ant-wortverhalten der Mitarbeitenden der Wohn-Pflege-Aufsicht sowie den Führungskräften der Wohn- und Betreuungsformen zu ermöglichen. Aufgrund der für statistische Auswertungen eher geringen Fallzahl in der Befragung der WPA ($n \leq 20$) wurden in der Darstellung dieser Auswertungen absolute Werte angegeben, während bei den Führungskräften ($n \geq 100$) mit Prozentwerten gearbeitet wurde. Um dennoch eine gewisse visuelle Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wurde die Darstellung der abso-luten Werte in der WPA-Auswertung ebenfalls auf Basis von Anteilswerten realisiert.

Die Antworten der **Wohn-Pflege Aufsicht** sind in den Diagrammen jeweils **hellblau** hinterlegt, wäh-rend die Antworten der **Leitungskräfte** auf **weißem** Hintergrund abgebildet sind. Diagramme ohne (teilweise) hellblauen Hintergrund beziehen sich somit ausschließlich auf die Befragung von Einrich-tungen und Diensten. Zusätzlich sind für die Befragung der Führungskräfte von Diensten und Einrich-tungen zu solchen Fragen, bei denen sich entsprechende Unterschiede zeigten, die Ergebnisse noch-mals differenziert für die zwei Themenfelder Pflege und Behindertenhilfe dargestellt. Diese Abbildun-

gen beinhalten jeweils zwei Diagramme. Die Auswertung für die **Pflege** ist **hellrot** hinterlegt und das Diagramm für den Bereich der **Behindertenhilfe** wurde mit **hellgrünem** Hintergrund abgehoben. Mithilfe dieser Farbkodierung soll beim Lesen der Diagramme eine schnelle Zuordnung der vorliegenden Ergebnisse zu den befragten Gruppen auf einen Blick ermöglicht werden.

Farbkodierung:



2.3.1 Anlage und Durchführung

Die Befragung wurde über die Online-Befragungssoftware EFS Survey (Unipark) von QuestBack durchgeführt. Die Befragung der Dienste und Einrichtungen fand vollständig anonym statt. Die Mitarbeitenden der WPA erhielten persönliche Einladungen per Email, so dass ein Erinnerungsmanagement möglich war. Die Auswertung fand ebenfalls anonym statt. Im Auftaktworkshop wurde bei den Verbänden bereits für die Befragung geworben. Die Fragebögen wurden in beiden Zielgruppen vor der Datenerhebung getestet. In diesem Pretest wurde eine kleine Gruppe von Einrichtungen über die WPA angeschrieben, mit der Bitte den Fragebogen auszufüllen. Ebenso nahmen 4 Mitarbeitende der WPA teilweise an der Befragung teil. Im Pretest-Fragebogen war es den Testenden jeweils möglich auf jeder Fragebogenseite Kommentare zu den Fragen zu hinterlassen. Folgende Fragestellungen wurden den Testenden als Hilfestellung mitgegeben:

- Sind die Fragen und Antworten verständlich und präzise formuliert?
- Sind Ihnen inhaltliche Ungenauigkeiten/ Fehler aufgefallen?
- Gibt es Aspekte/ Fragen/ Antwortmöglichkeiten die Ihnen gefehlt haben?
- Gab es Ihrer Meinung nach unnötige Fragen?
- Gab es Darstellungsprobleme im Browser, Probleme im Layout/ Design oder sonstige technische Probleme?

Außerdem wurde zum Abschluss eine zusätzliche Seite eingeblendet mit Fragen zum Umfang des Fragebogens, der benötigten Zeit etc. Nach Beendigung des Pretests wurden die Rückmeldungen der Testenden ausgewertet. Insbesondere kleinere Ungenauigkeiten und Unklarheiten in einzelnen Fragen mussten korrigiert werden. Nach diesem eher geringen Änderungsbedarf wurde der Fragebogen für die Befragung freigegeben.

In Absprache mit der BGV und dem federführenden Bezirksamt erfolgte eine Weitergabe der Teilnahme-Links zunächst durch die WPA. Es stellte sich jedoch heraus, dass nicht in allen Bezirken eine Verteilung über die WPA möglich gemacht werden konnte, zum Teil für einzelne Wohnformen, zum Teil

für den gesamten Bezirk. Deshalb wurden zusätzlich Verteiler der BGV bespielt und es erfolgte eine weitere Einladung zur Teilnahme über die Verbände der Behindertenhilfe und der Pflege. Das Teilnahmefenster wurde entsprechend angepasst. Insgesamt ergab sich somit eine längere Feldlaufzeit als ursprünglich angedacht von knapp über zwei Monaten (September und Oktober 2016).

Tabelle 1: Teilnahmezahlen der Online-Befragungen

	Zahl der Einrichtungen und Dienste in Hamburg	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohn-Pflege-Aufsicht
Gesamtzahl	917	22
Ausgefüllte Fragebögen	123	19 (+1)*
Teilnahmequote	13%/ 26%**	86%


Gesamtzahl der Einrichtungen/ Dienste entsprechend der Statistik der WPA Ende 2015

* Ein Fragebogen wurde nicht vollständig ausgefüllt aber dennoch in die Auswertung aufgenommen

** Im Schnitt gaben die teilnehmenden Leitungskräfte an, für zwei Wohn- oder Betreuungsformen verantwortlich zu sein. Dies ergibt sich aus der Möglichkeit verschiedene Wohn- und Betreuungsformen unter einem Dach zu führen (z.B. Wohneinrichtung kombiniert mit Servicewohnen oder Wohneinrichtung mit Tagespflege). De facto beträgt die Rücklaufquote somit 26% aller Wohn- und Betreuungsformen.

Tabelle 1 zeigt die Kennziffern zur Teilnahme in den zwei Befragungsbereichen. Bei der WPA war generell ein hohes Commitment zu beobachten, wenn auch zwei Mitarbeitende nicht an der Befragung teilnahmen. Eine Person schloss den Fragebogen nicht vollständig ab, konnte aber in der Auswertung der meisten Fragen einbezogen werden. In den Workshops wurde von verschiedenen Seiten die Vermutung geäußert, dass die Teilnahmebereitschaft angesichts der Vielzahl an Befragungen und ähnlichen, über die eigentliche Arbeit der Dienste und Einrichtungen hinausgehenden, Anforderungen nicht sehr hoch sein dürfte. Angesichts dessen, können die erreichten 26% Rücklauf durchaus als akzeptabel und vergleichsweise hoch bezeichnet werden. In einer vergleichbaren Befragung in Sachsen-Anhalt wurden 20% Rücklauf erreicht (vgl. Klie et al. 2015). Es zeigen sich im Rücklauf z.T. starke Unterschiede zwischen den verschiedenen Wohn- und Betreuungsformen nach dem HmbWBG. Insbesondere die Pflegedienste beteiligten sich unterdurchschnittlich an der Befragung und tragen somit zu einem durchschnittlichen Rücklauf unterhalb der 30% bei, obwohl in allen anderen Wohn- und Betreuungsformen der Rücklauf über 30% liegt. Erklärbar ist der geringe Rücklauf damit, dass viele Dienste bisher wenig oder keine Berührung mit dem Gesetz oder der WPA hatten und noch eine größere Ferne zum „Heimrecht“ in der ambulanten Pflege vermutet werden kann, auch wenn das HmbWBG diesen Bereich seit 2010 mit in den Anwendungsbereich einbezieht.

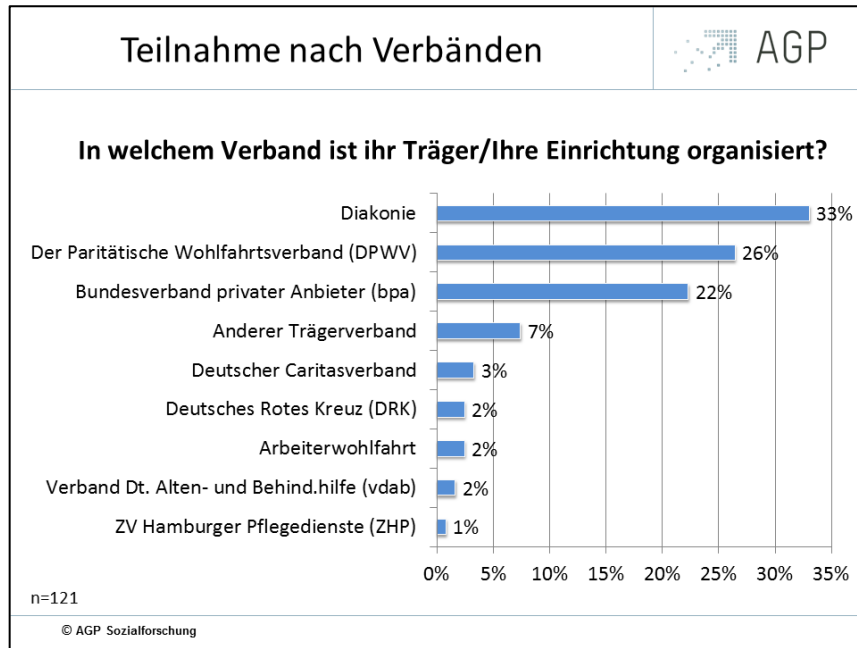
Abbildung 1: Detaillierter Rücklauf der Onlinebefragungen von Diensten und Einrichtungen

Detaillierter Rücklauf der Befragung von Diensten und Einrichtungen							
Viele Befragte gaben an, in mehreren Wohn- und Betreuungsangeboten als Leitungskraft tätig zu sein (z.B. im Servicewohnen und in einer Wohneinrichtung)							
Bereich:	Service- wohnen	Wohn- gemeinschaft	Wohn- einrichtung	Gast- einrichtung	Pflegedienst	Dienst Behin- dertenhilfe	Gesamt
Gesamtzahl in Hamburg	144	36	287	41	361	48	917
„Repräsentierte Anzahl“	46	27	98	16	39	16	242
Teilnahmequoten	32%	75%	34%	39%	11%	33%	26%
<u>z.T. vermutlich falsche Zuordnung</u>							
<small>© AGP Sozialforschung</small>							

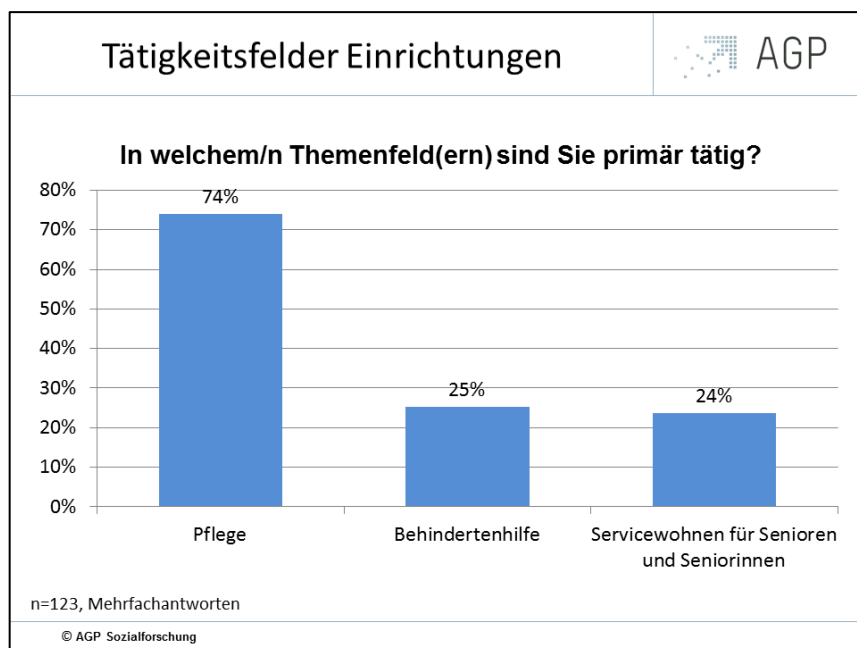
Neben dem niedrigen Rücklauf im ambulanten Bereich fällt der unplausibel hohe Rücklauf bei Wohngemeinschaften auf. Die Zuordnung zu Wohngemeinschaften wurde hauptsächlich von Akteuren getätigt, die zugleich „Pflegedienst“ bzw. „Dienst der Behindertenhilfe“ ankreuzten (ohne Abbildung). Es spricht viel dafür, dass sich ein Teil dieser Antworten nicht auf Wohngemeinschaft im engeren Sinne des § 2 Abs. 3 HmbWBG bezogen, sondern auf andere Formen ambulant betreuten Wohnens in Kleingruppen. Gerade im Bereich der Behindertenhilfe existieren gar nicht so viele Wohngemeinschaften im Sinne des Gesetzes in Hamburg, wie angegeben wurden (19x). Es scheint deshalb plausibel, dass von den Teilnehmenden teilweise die aus dem Leistungsrecht so genannten AWGs² fälschlicherweise hierunter subsummiert wurden. Ähnliche Zuordnungsfehler sind im Bereich Pflege zu vermuten, da ggf. Unkenntnis über die rechtliche Einordnung herrscht. Es zeigt sich in diesen Zuordnungsproblemen bereits, dass die unterschiedliche Einordnung von Wohnformen nach dem Leistungs- und Ordnungsrecht nicht allen betroffenen Leitungskräften verständlich ist. Dies wurde auch im Auftaktworkshop sowie im spezifischen Themenworkshop deutlich (vgl. Kapitel 2.1.1 und 2.1.3). In der rechtswissenschaftlichen Expertise in Kapitel 3.3 wird dieses Thema näher beleuchtet.

In der Zuordnung nach Verbänden zeigen sich die hohen Anteile an Einrichtungen und Diensten der Diakonie in Hamburg sowie des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und des Bundesverbandes privater Anbieter. Alle weiteren Verbände sind deutlich kleiner und mit weniger als fünf Teilnehmenden (max. 3%) in der Online-Befragung vertreten.

² AWG = Ambulant betreute Wohngemeinschaft/ Hausgemeinschaft als Leistungsform für Menschen mit Behinderung; vgl. Kapitel 3.4.2

Abbildung 2: Teilnahme nach Verbandszugehörigkeit


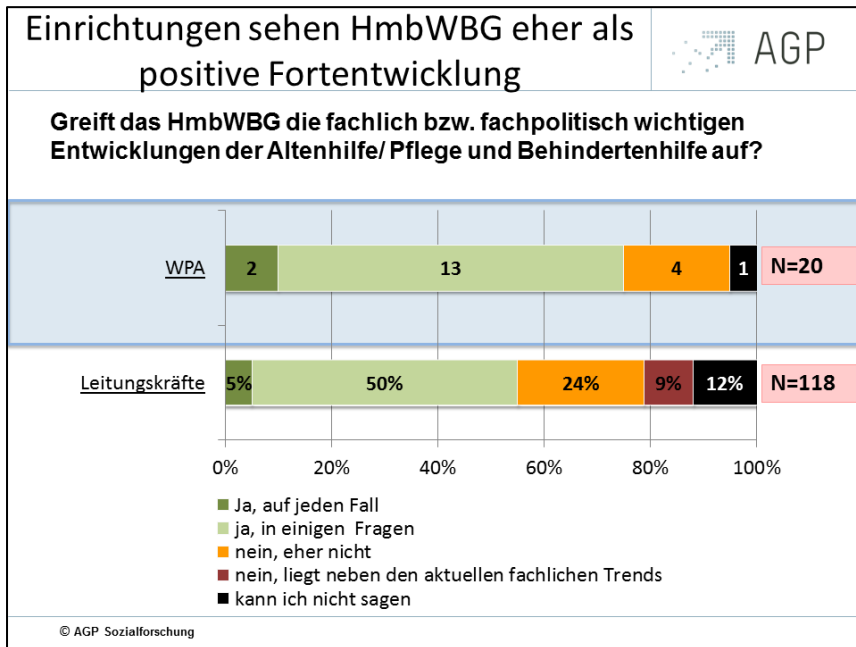
Der Großteil der Teilnehmenden ordnete sich primär dem Bereich Pflege zu (vgl. Abbildung 3). Etwa ein Viertel ist in der Behindertenhilfe tätig. Eine fast ebenso hohe Zahl gibt das Servicewohnen als primäres Tätigkeitsfeld an (24%). Insgesamt hat sich knapp ein Viertel der Befragten zwei Themenfeldern zugeordnet. Überwiegend ist dies auf die große Schnittmenge zwischen den Bereichen Servicewohnen und Pflege zurückzuführen (19% gaben beide Themenfelder an; ohne Abbildung). Damit ist nur eine Minderheit der Teilnehmenden, die Servicewohnen als Tätigkeitsfeld angegeben haben, ausschließlich im Servicewohnen tätig.

Abbildung 3: Teilnahme nach Tätigkeitsfeldern


2.3.2 Allgemeine Einschätzungen des Gesetzes

Der erste inhaltliche Themenbereich der Online-Befragung zielte auf eine allgemeine Bewertung des HmbWBG bezüglich einzelner zentraler Anliegen und Ausrichtungen des Gesetzes. Gefragt wurde zunächst, ob das HmbWBG allgemein die fachlich bzw. fachpolitisch wichtigen Entwicklungen der Altenhilfe und Behindertenhilfe aufgreife. Die WPA stellt dem Gesetz in dieser Hinsicht ein überwiegend positives Zeugnis aus (15 von 20 Personen). Allerdings stimmen nur zwei Mitarbeitende dieser Aussage voll und ganz zu. Vier Personen glauben zudem, dass die zentralen fachlichen Entwicklungen im HmbWBG eher nicht berücksichtigt seien. Die Leitungskräfte sind etwas kritischer, wobei auch hier knapp über die Hälfte der Befragten das Ansinnen des Gesetzes für zeitgemäß und angemessen hält. Etwa ein Drittel der Leitungskräfte verneint die Frage, wobei nur 9% der Meinung sind, dass das Gesetz gänzlich neben den aktuellen fachlichen Trends läge. Zwölf Prozent fühlten sich zudem nicht in der Lage die Frage zu beantworten. Grundsätzlich zeigt sich damit eine verhalten positive Grundeinstellung zu der Ausrichtung des Gesetzes von einer Mehrheit der beteiligten Akteure.

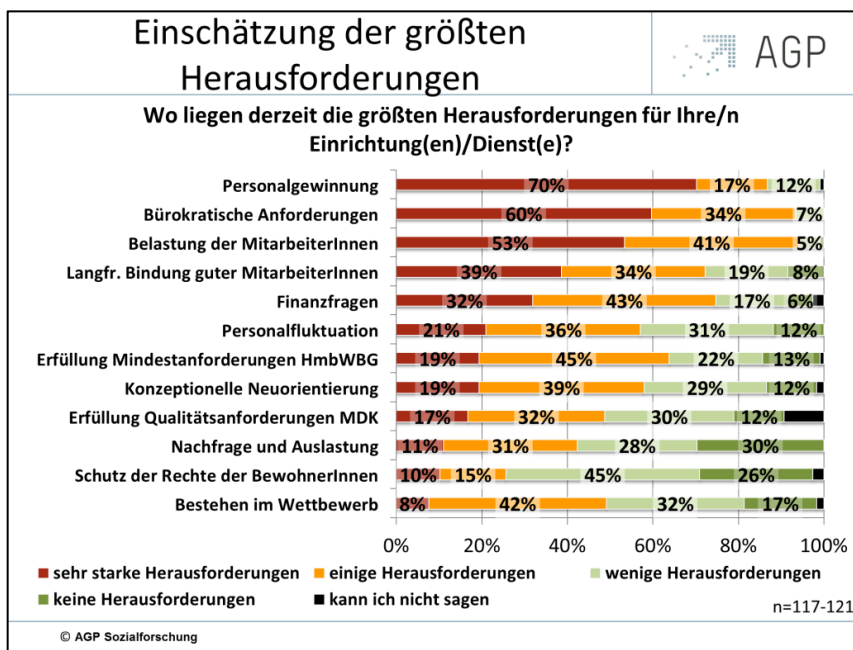
Abbildung 4: Fachliche bzw. fachpolitische Ausrichtung des HmbWBG



Als weitere einleitende Fragestellung wurden die Einrichtungen und Dienste befragt, worin für sie derzeit die größten Herausforderungen bestünden. Im Wesentlichen zeigt sich als drängendster Bereich das Personal. Die Personalgewinnung wird von 70% der Befragten als große Herausforderung bezeichnet. Zu dem Thema Personal gehören auch die, ebenfalls sehr häufig als sehr herausfordernd benannte, Arbeitsbelastung sowie die langfristige Bindung guter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. An zweiter Stelle wurden die bürokratischen Anforderungen genannt. Zusammengenommen mit dem Anteil derjenigen die „einige Herausforderungen“ angekreuzt haben, wurden die bürokratischen Anforderungen sogar insgesamt am häufigsten genannt, da 13% von wenigen bis keinen Herausforderungen in der Personalgewinnung berichteten. Damit bleiben nach Aussage der Leitungskräfte Bürokratie und Dokumentationsaufwand zentrale Problemfelder. In der zusammenfassenden Bewertung zum Abschluss der Befragung wurde in Folge des HmbWBG überwiegend von einer Erhöhung des bürokratischen Aufwandes berichtet (vgl. Abschnitt 2.3.7).

Nur wenige Einrichtungen berichten aktuell über starke Probleme in der Nachfrage und Auslastung bzw. mit der Wettbewerbssituation. Jeweils etwa die Hälfte kennen sogar wenige bis keine Herausforderungen in diesem Bereich. Bezüglich des Schutzes der Rechte der Bewohnerinnen und Bewohner wurde insgesamt am wenigsten von Herausforderungen berichtet. Allerdings gestehen immerhin 10% der Leitungskräfte zu, dass sie dort sehr starke Herausforderungen zu bewältigen haben und 15% zumindest „einige Herausforderungen“.

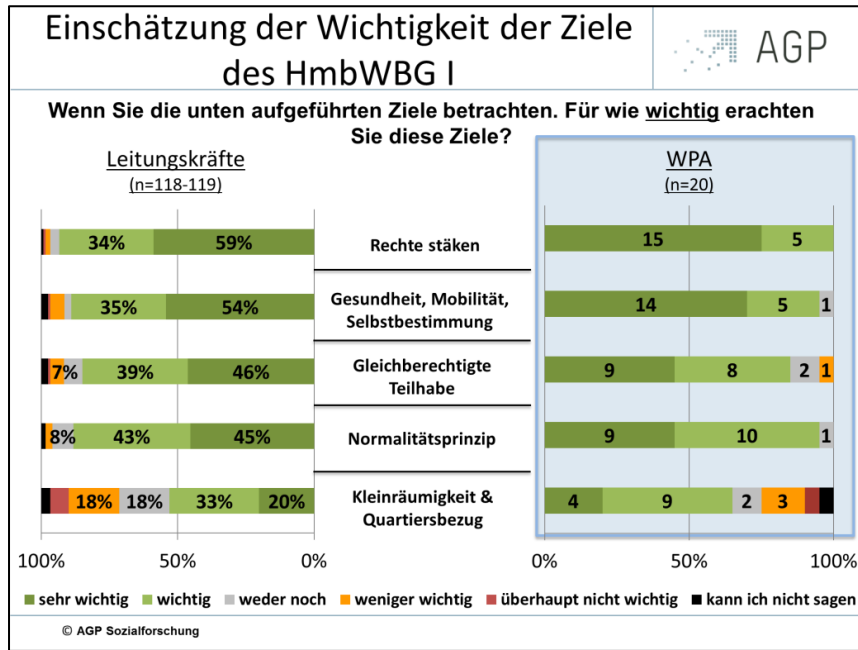
Abbildung 5: Besondere Herausforderungen für die Einrichtungen und Dienste



Zu den Zielen des Gesetzes wurden die Teilnehmenden in einem Dreischritt befragt. Zunächst ging es darum, zu erfahren, welche Wichtigkeit die Befragten den Zielen allgemein zumessen. In einer zweiten Frage wurde von den Einrichtungen und Diensten erfragt, wie gut sie die Ziele ihrer Einschätzung nach (bereits) erfüllen. Zum Abschluss sollten sie bewerten, wie realistisch die Erreichung der Ziele sei. In den folgenden Abbildungen sind die Ziele des Gesetzes in Kurzform festgehalten. In der Befragung waren sie folgendermaßen ausformuliert:

- **Rechte stärken:** Die Rechte älterer, behinderter oder auf Betreuung angewiesener Menschen zu stärken
- **Gesundheit, Mobilität, Selbstbestimmung:** Geeignete Rahmenbedingungen für die Erhaltung und Förderung der Gesundheit, Mobilität und Selbstbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer zu schaffen
- **Gleichberechtigte Teilhabe:** Gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen
- **Normalitätsprinzip:** Eine Wohn- und Betreuungsqualität sicherzustellen, die sich am Normalitätsprinzip orientiert
- **Kleinräumigkeit & Quartiersbezug:** Förderung kleinräumiger, quartiersbezogener Wohn- und Betreuungsformen

Abbildung 6: Wichtigkeit der Ziele des HmbWBG



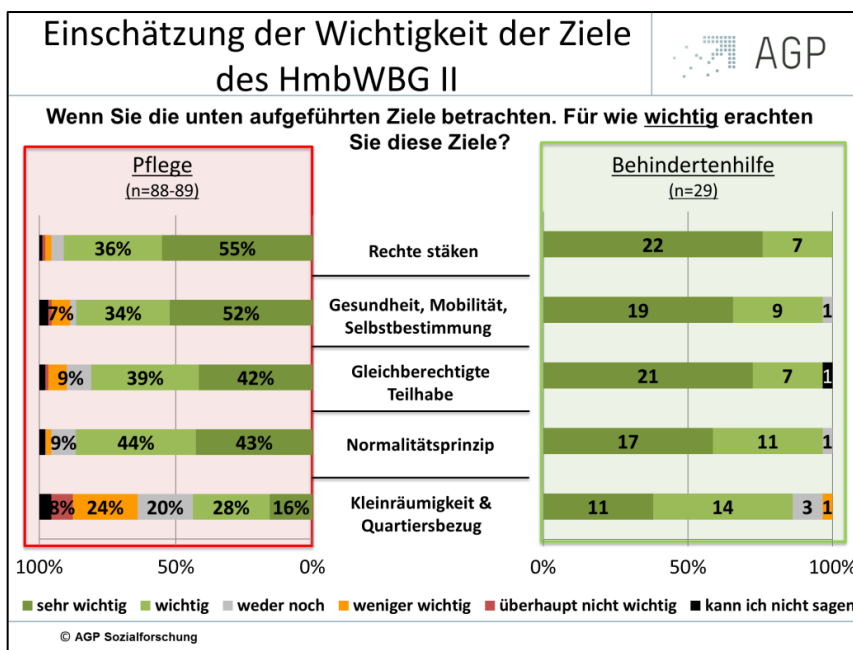
Auffällig ist die starke Übereinstimmung zwischen den Leitungskräften und der WPA in der Bewertung der Ziele. Die Rangfolge wie auch der Anteil der Einschätzungen in den Bewertungen „sehr wichtig“ und „wichtig“ sind weitgehend deckungsgleich. Dies zeigt sich ebenfalls bei dem Item mit den wenigsten Zustimmungen, dem Ziel Kleinräumigkeit und Quartiersorientierung zu fördern. Zu betonen ist, dass auch diesem Ziel knapp über die Hälfte der Befragten in beiden Gruppen eine (hohe) Wichtigkeit bescheinigen. Allerdings ist die deutliche Zustimmung (sehr wichtig) nicht einmal halb so hoch wie bei der Zustimmung zu allen anderen übergeordneten Zielen des HmbWBG und auch weit entfernt von den insgesamt über 80% (starker) Zustimmung bei den anderen Items. So sprechen ebenso viele Personen der Förderung kleinräumigen, quartiersbezogenen Wohn- und Betreuungsformen (eher) keine Bedeutung zu, wie sie von anderen Befragten als „sehr wichtig“ bewertet wird (jeweils ca. 20% bzw. 4 WPA-Mitarbeitende).

In der Fachwelt wird seit langem der Öffnung von Einrichtungen in das Quartier sowie der Entwicklung kleinräumiger Wohnformen eine hohe Bedeutung zugesprochen (vgl. z.B. Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG) 2008; Michell-Auli et al. 2010). Auch das HmbWBG hat es sich zum Ziel gemacht, die Quartiersorientierung in den Vordergrund zu stellen. Ein möglicher Grund, weshalb dieses Ziel für die Einrichtungen und Dienste dennoch von etwas geringerer Bedeutung ist, könnte darin liegen, dass die Ziele mit höherer Zustimmung stärker personenzentriert formuliert sind, während die Quartiersorientierung strukturelle Veränderungen in den Vordergrund stellt. Ebenso könnte man allerdings argumentieren, dass gerade dieses Anliegen des Gesetzes einen zentralen Hebel darstellen könnte, um die als besonders wichtig bewerteten Ziele „Rechte stärken“ oder „gleichberechtigte Teilhabe“ überhaupt zu erreichen. Die vergleichsweise geringe Bedeutung, die dem Ziel zugesprochen wurde, ist jedoch nicht damit gleichzusetzen, dass keinerlei Maßnahmen in den Einrichtungen umgesetzt würden (vgl. Abbildung 24 und Abbildung 25 in Abschnitt 2.3.3).

In Abbildung 7 wurde die Auswertung nochmals nach den zwei Bereichen Behindertenhilfe und Pflege unterschieden. Dieser Vergleich zeigt deutlich, dass in der Behindertenhilfe das Ziel der Kleinräumig-

keit und des Quartiersbezuges eine wesentlich größere Rolle spielt. 25 von 29 Befragten schätzen das Ziel als *(sehr) wichtig* ein (vgl. Abbildung 7). Auch die anderen Ziele werden in der Behindertenhilfe häufiger als *sehr wichtig* bezeichnet als in der Pflege (insbesondere „gleichberechtigte Teilhabe“). So zeigt sich grundsätzlich in der Behindertenhilfe eine weiter verbreitete Orientierung an diesen menschenrechtlich begründeten Zielen des HmbWBG.

Abbildung 7: Wichtigkeit der Ziele des HmbWBG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe



In einem zweiten Schritt wurden die Leitungskräfte hinsichtlich des Erfüllungsgrades der Ziele in ihrer jeweiligen Einrichtung bzw. in ihrem jeweiligen Diensten befragt. Die WPA-Mitarbeitenden wurden um eine Einschätzung zum Erfüllungsgrad *aller* Einrichtungen gebeten. Generell zeigt sich ein starker Unterschied in der Einschätzung der WPA-Mitarbeitenden und jener der Leitungskräfte (vgl. Abbildung 8). Die Ergebnisse sind jedoch aufgrund der unterschiedlich gestellten Fragestellung nur eingeschränkt vergleichbar. Die Antworten der WPA gehen kaum in die Extreme, da sie eine Art „Mittelwert aller Einrichtungen“ bilden, der zwischen „eher gut“ und „eher schlecht“ changiert. Wenn man zudem davon ausgeht, dass an der Befragung tendenziell mehr engagierte Leitungskräfte von Einrichtungen und Diensten mit eher überdurchschnittlicher Performance teilgenommen haben, erklärt sich ein weiterer Faktor für die Diskrepanz zwischen den sehr positiven Bewertungen der Einrichtungen und Dienste einerseits (zumeist über 80% „eher gut“ und „sehr gut“) und der im Schnitt nur leicht über dem Mittelwert „weder noch“ liegenden Einschätzung der WPA andererseits. Ebenso tragen vermutlich die unterschiedlichen „Brillen“, mit denen die WPA und die Leitungskräfte auf diese Fragestellungen blicken, zu diesem Ergebnis bei. Die WPA mit dem kritischen Blick der Prüfenden und die Leitungskräfte mit einem wohlwollenderen Blick auf erreichte Ziele. Lediglich bezüglich des Zielfeldes „Kleinräumigkeit und Quartiersbezug“ ist die Einschätzung der Leitungskräfte vergleichsweise kritisch (30% geben „eher schlecht/ überhaupt nicht“ an) und deckt sich weitgehend mit der Einschätzung der WPA.

In einem späteren Workshop mit der WPA wurde kritisiert, dass in dieser Frage mit den Antworten der WPA keine differenzierten Aussagen zu einzelnen Wohn- und Betreuungsformen möglich seien. Allerdings diene die Frage eher einer breiten Einschätzung und weniger einer aufwendigen Detailkritik.

Diese wurde in den Workshops besser abgebildet, in denen beispielsweise die Wohn- und Betreuungsformen ambulante Dienste oder Wohngemeinschaften ausführlich behandelt wurden (vgl. die Kapitel 2.1.4 und 2.1.3.2).

Abbildung 8: Erfüllungsgrad der Ziele des HmbWBG

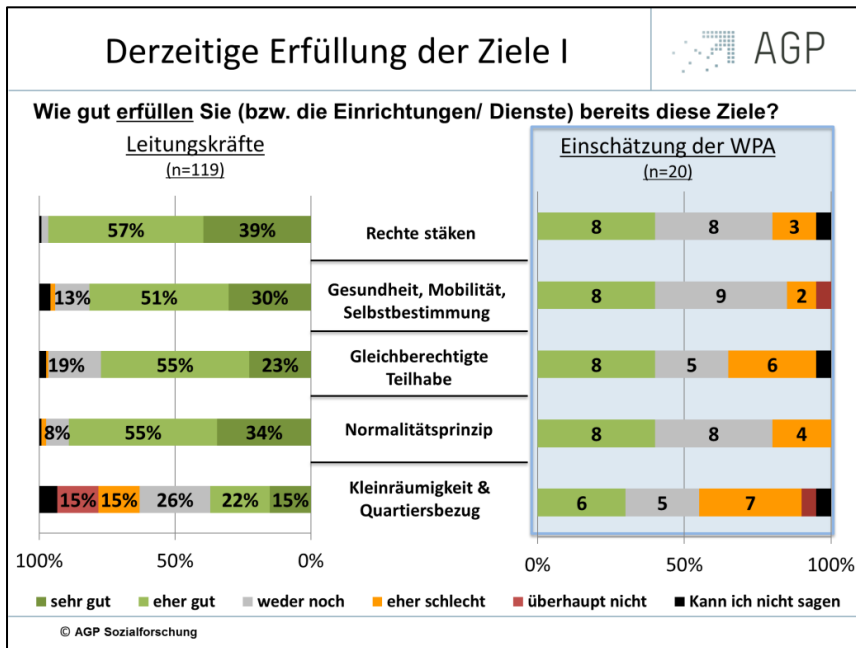
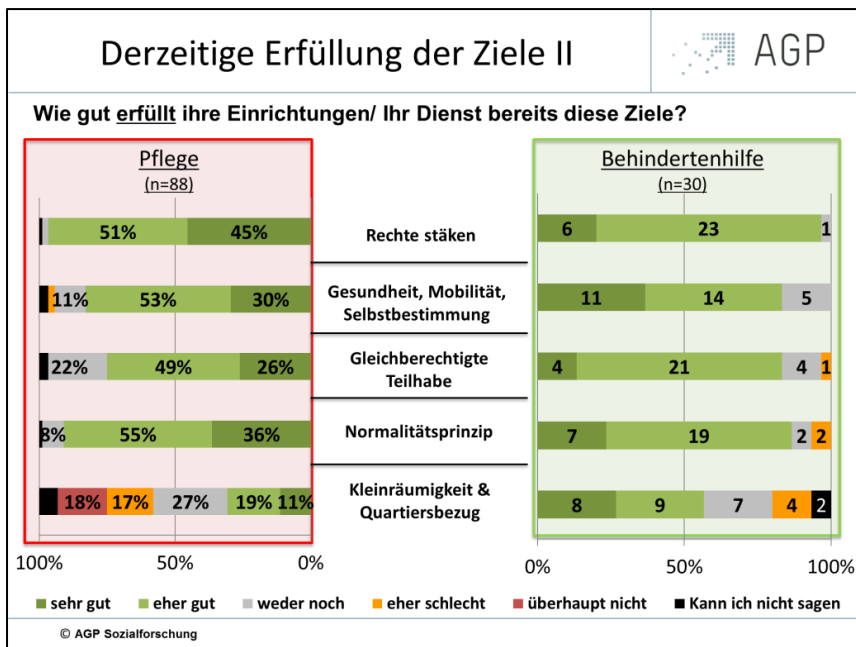


Abbildung 9: Erfüllungsgrad der Ziele des HmbWBG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe

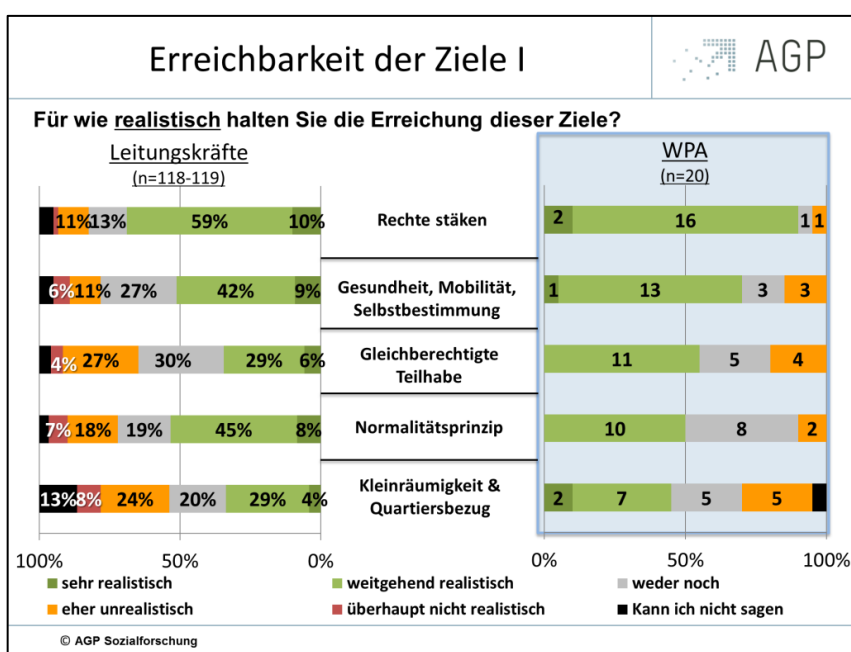


In Abbildung 9 zeigen sich die unterschiedlichen Einschätzungen der Behindertenhilfe und der Pflege. Interessanterweise wurde die Bewertung *sehr gut* in der Pflege etwas häufiger genannt als in der Behindertenhilfe. Insbesondere beim Item *Die Rechte älterer, behinderter oder auf Betreuung angewiesener Menschen zu stärken* gibt fast die Hälfte (45%) der Leitungskräfte aus der Pflege an, dass sie dieses Ziel bereits sehr gut erreicht hätte. Nur sechs von 30 Verantwortlichen aus der Behindertenhilfe schät-

zen den Erfüllungsgrad bei sich als *sehr gut* ein. Der Selbsteinschätzung nach ist der Erfüllungsgrad in Einrichtungen der Pflege zudem bei den Themenfeldern *Gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft* sowie *Wohn- und Betreuungsqualität sicherstellen, die sich am Normalitätsprinzip orientiert* etwas höher als in der Behindertenhilfe. Es kann allerdings vermutet werden, dass sich die Referenzrahmen, vor deren Hintergrund die Bewertungen getroffen wurden, zum Teil stark unterscheiden.

Diese Schlussfolgerung legen die Antworten auf die dritte Frage zu den Zielen des Gesetzes nahe. In der Frage danach, ob die genannten Ziele überhaupt realistisch seien, gaben sehr deutlich weniger Personen an, dass die Erreichbarkeit der Ziele *sehr realistisch* sei (4%-10%), als Befragte ihren Einrichtungen und Diensten eine *sehr gute* Erfüllung der Ziele bescheinigten (26%-45% bzw. Quartiersbezug: 11%). Dieser Widerspruch lässt vermuten, dass die Bewertung des Erfüllungsgrades im Rahmen der derzeitigen Möglichkeiten (z.B. auch finanzieller oder personeller Art) beurteilt wurde. In der Bewertung der Erreichbarkeit der Ziele zeigten sich zudem kaum Unterschiede zwischen Pflege und Eingliederungshilfe (ohne Abbildung).

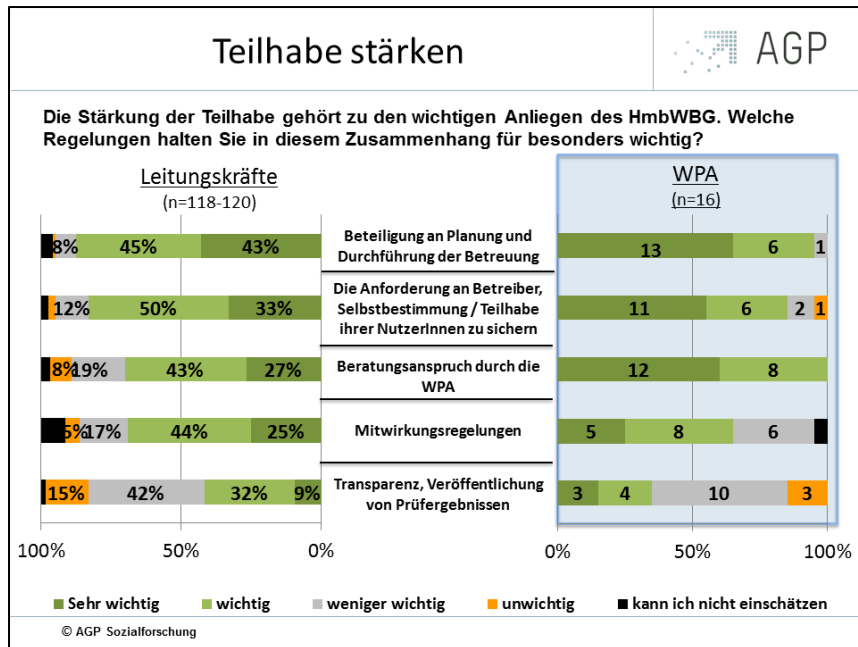
Abbildung 10: Realistische Erreichbarkeit der Ziele des HmbWBG



Zum Abschluss der einleitenden Einschätzungen durch die Befragten wurde nochmals spezifisch auf das Ziel der Teilhabe eingegangen. Hierzu wurde erfragt, welche Regelungen des HmbWBG in diesem Zusammenhang als besonders bedeutsam gesehen werden. WPA und Leitungskräfte zeigten in diesem Zusammenhang in der Tendenz eine weitgehend ähnliche Priorisierung. Aus dem Rahmen fällt lediglich der *Beratungsanspruch von Nutzerinnen und Nutzern, deren Vertretern oder Angehörigen durch die WPA (§ 3 HmbWBG)*, der von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörde wenigstens als *wichtig* eingestuft wird. Allerdings wurde auch dieser Punkt von der Mehrheit der Leitungskräfte als (*sehr*) *wichtig* bezeichnet (70%). Als noch wichtiger werden allerdings die *Beteiligung von Bewohnerinnen und Bewohnern an der Planung und Durchführung ihrer Betreuung (§ 13 Abs. 1 HmbWBG)* sowie die *Anforderung an Betreiber, die Selbstbestimmung und Teilhabe ihrer Nutzerinnen und Nutzer zu sichern (§ 12 HmbWBG)* angesehen. Die Mitwirkungsregelungen (*Wohnbeirat, Angehörigenbeirat nach § 13, Abs. 2-4 HmbWBG*) werden von den Leitungskräften ähnlich wie der Beratungsanspruch durch die

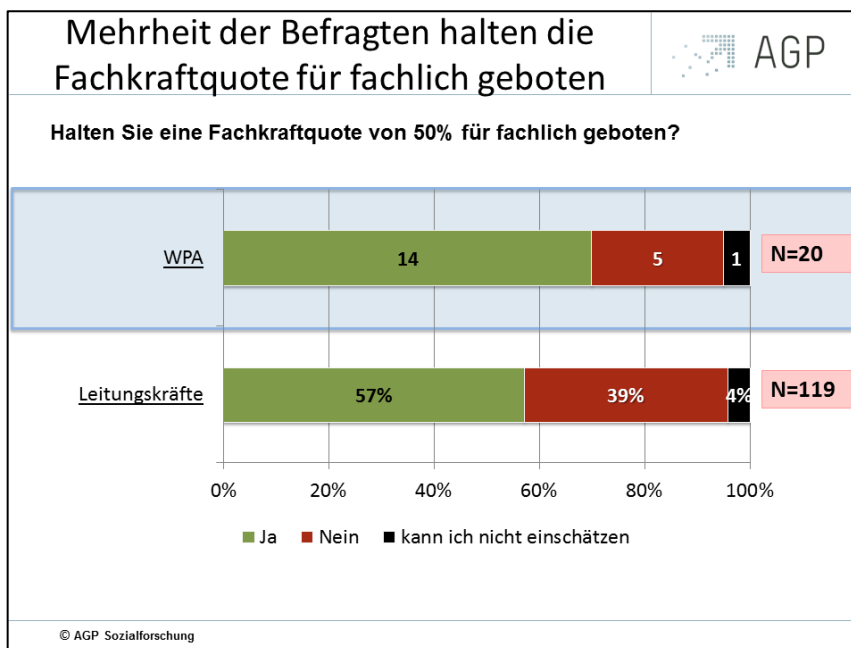
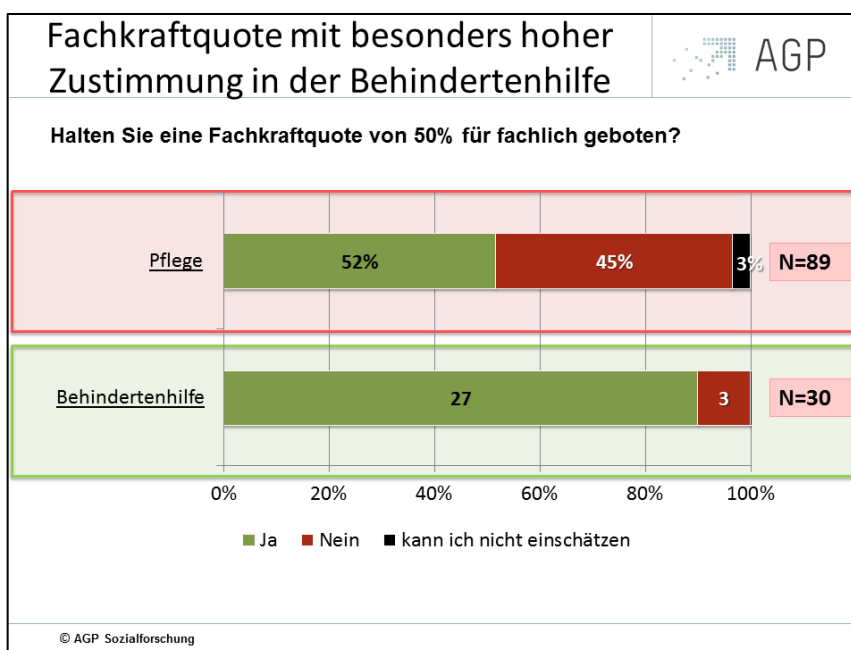
WPA bewertet, also mit rund 70% der Befragten, die dies für (sehr) zentral halten. In diesem Fall ist das Stimmungsbild bei der WPA vergleichbar. Dies ist auch der Fall bei der Regelung, die mit Abstand am seltensten als relevant für die Teilhabe bezeichnet wurde, die *Transparenz und Veröffentlichung von Prüfergebnissen* (§ 31). Dies ist wenig verwunderlich, wird diese Regelung doch in Hamburg bisher noch nicht umgesetzt.

Abbildung 11: Regelungen zur Stärkung von Teilhabe



2.3.3 Fachliche Fragen zu Erprobung und Innovation

In diesem Themenblock wurden Fragen zur Fachlichkeit gestellt, insbesondere zum Personal und der Fachkraftquote, sowie zu Möglichkeiten, im Rahmen des Gesetzes abweichende Regelungen mit der WPA zu vereinbaren, wenn dies durch die Konzeption einer Wohn- und Betreuungsform erforderlich ist. Begonnen wurde mit Fragen zur Fachkraftquote. Grundsätzlich überwiegt hierbei die Zustimmung zu der Regelung mindestens 50% Fachkräfte vorzuhalten. Die große Mehrzahl der WPA-Mitarbeitenden (14 von 20 Personen) sieht die Quote demnach fachlich begründet. Mit 57% der Leitungskräfte geht auch eine Mehrheit der Einrichtungen und Dienste davon aus, dass diese fachlich geboten ist. Über ein Drittel sieht für die Fachkraftquote hingegen keine fachliche Grundlage. In den Workshops wurde die Frage der Notwendigkeit einer Fachkraftquote ebenfalls angesprochen, insbesondere im thematischen Workshop zur fachlichen Verantwortung (vgl. 2.1.2). Dabei wurde das Für und Wider zu einer festen Fachkraftquote von 50% ebenfalls diskutiert. Die unterschiedlichen Positionen hierzu zeigen sich zwischen der Behindertenhilfe und der Pflege besonders deutlich (vgl. Abbildung 13). In der Behindertenhilfe wird die Fachkraftquote fast ausschließlich als fachlich notwendig eingestuft, während in der Pflege die Hälfte keine fachliche Begründbarkeit für eine 50%-Quote sieht. Diese unterschiedliche Einschätzung hängt unter Umständen auch mit dem drängenderen Fachkraftmangel in der Pflege zusammen.

Abbildung 12: Fachliche Begründung der Fachkraftquote

Abbildung 13: Fachliche Begründung der Fachkraftquote - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe


Gefragt wurde in diesem Zusammenhang deshalb, inwieweit der Fachkraftmangel den Hamburger Einrichtungen und Diensten bereits zu schaffen mache. Die Mehrheit der Befragten berichtet noch nicht von akuten Problemen, die 50% Fachkraftquote zu erfüllen. Allerdings sagen bereits 61%, dass es zunehmend schwieriger werde, die Quote zu erfüllen. 14% haben zudem bereits „ab und zu“ Probleme und unterschreiten die Fachkraftquote zumindest zeitweise. 12% geben an, es sei ein großes Problem. Auch eine knappe Mehrheit der WPA-Mitarbeitenden sieht, dass es Bereiche gibt, in denen die Fachkraftquote nicht erfüllt werden kann (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 14: Arbeitsmarktsituation vs. Fachkraftquote

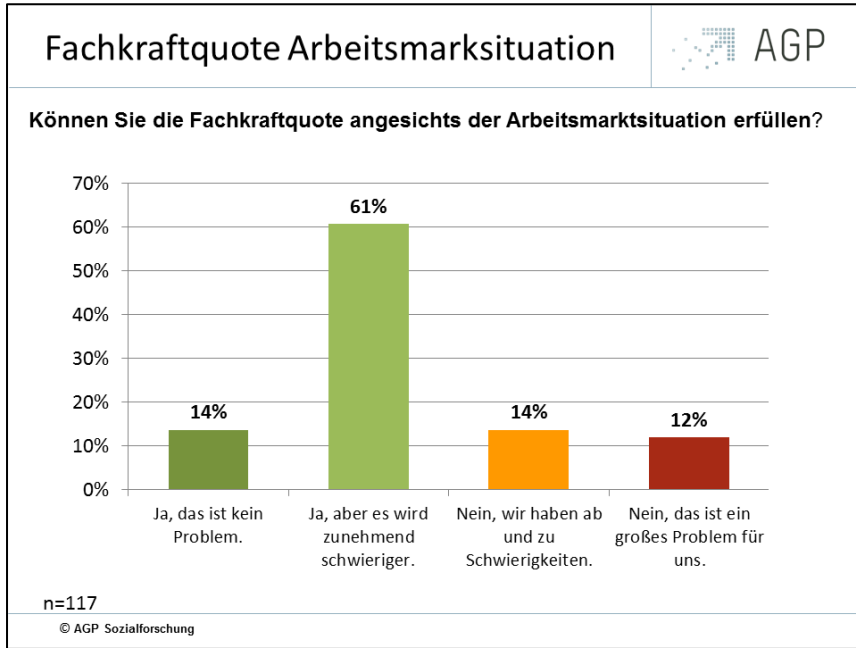
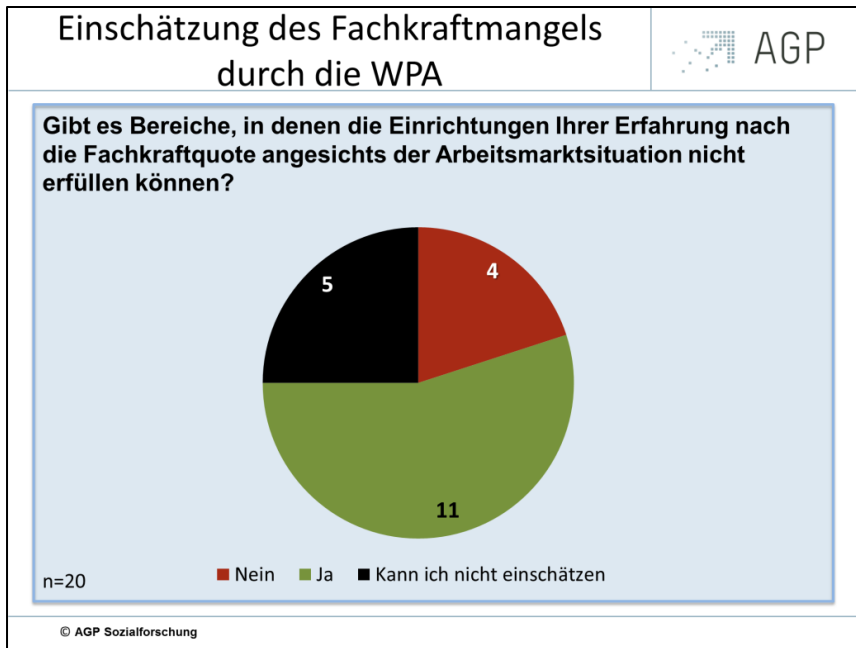


Abbildung 15: Einschätzung des Fachkraftmangels durch die WPA

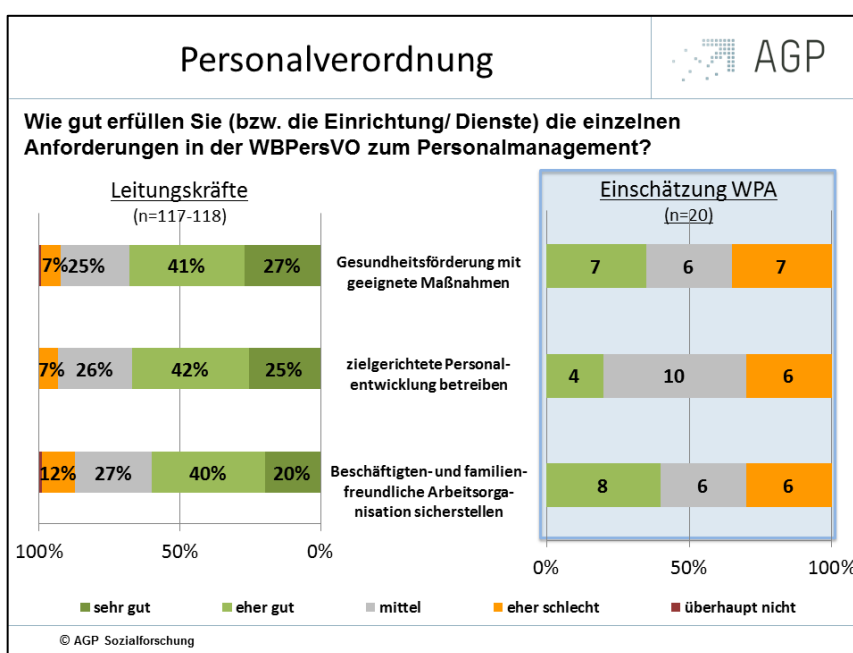


Die WBPersoVO sieht verschiedene Anforderungen vor, die die Einrichtungen zu einem modernen Personalmanagement anhalten und damit auch einem Fachkraftmangel entgegen wirken sollen. Hierzu gehören eine zielgerichtete Personalentwicklung, eine beschäftigten- und familienfreundliche Arbeitsorganisation sowie die Gesundheitsförderung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In der Befragung wurden die Einrichtungen und Dienste um eine Einschätzung des Erfüllungsgrades hinsichtlich dieser Anforderungen der Personalverordnung gebeten. Die Einrichtungen stellen sich überwiegend ein gutes Zeugnis aus. 60% bis 70% der Befragten geben an, diese Anforderungen eher gut bzw. sehr gut umzusetzen. Der Umsetzungsgrad bezüglich beschäftigten- und familienfreundlicher Arbeitsorganisa-

tion wird dabei minimal schlechter bewertet als die anderen zwei Anforderungsbereiche. Aus Sicht der Leitungskräfte scheinen somit die Anforderungen der Personalverordnung nicht grundsätzlich zu weit von den Realitäten in den Einrichtungen und Diensten entfernt zu sein. Entsprechende Einschätzungen wurden auch im Rahmen des Themenworkshops zu Personalmanagement und fachlicher Verantwortung geäußert (vgl. Abschnitt 2.1.2).

Die WPA ist bezüglich des Personalmanagements in den Einrichtungen und Diensten jedoch kritischer. Insbesondere eine zielgerichtete Personalentwicklung sehen nur vier Befragte als *eher gut* umgesetzt in den Einrichtungen und Diensten. Zugleich gelten bei dem Vergleich zwischen WPA und Leitungskräften die gleichen Einschränkungen wie bei der Frage nach dem Erfüllungsgrad der Ziele des Gesetzes (vgl. Beschreibung zu Abbildung 8).

Abbildung 16: Erfüllungsgrad der Anforderungen zum Personalmanagement



Die WBPersVO sieht zudem zur Flexibilisierung der Anforderungen für die Einrichtungen und Dienste die Möglichkeit vor, abhängig vom Konzept der Einrichtung, dass auch andere als pflegerische Berufe als Fachkräfte im Sinne der Fachkraftquote gelten. Es wurde jedoch in den Workshops berichtet, dass hiervon noch wenig Gebrauch gemacht werde. Die Befragung bot die Möglichkeit, aus Sicht der Leitungskräfte wie auch der WPA zu erfragen, welche Berufsfelder in den Einrichtungen genutzt bzw. nicht genutzt werden. Folgende Gruppen wurden zu einem vereinfachten Handling der vielen möglichen Berufsausbildungen gebildet, die in den folgenden Diagrammen nur mit dem Kurztitel genannt sind:

3-jährige Ausbildungsberufe:

- Pflegerische Berufe (Alten-, Gesundheits-, (Kinder-)Krankenpflege)
- Therapeutische Berufe (Ergo-, Physiotherapie)
- Sozialpädagogische Berufe (Heilpädagogik, (Heil-)Erziehung))
- Sozialpflegerische Berufe (Heilerziehungspflege, Haus- und Familienpflege)
- Hauswirtschaft

Abgeschlossenes Studium:

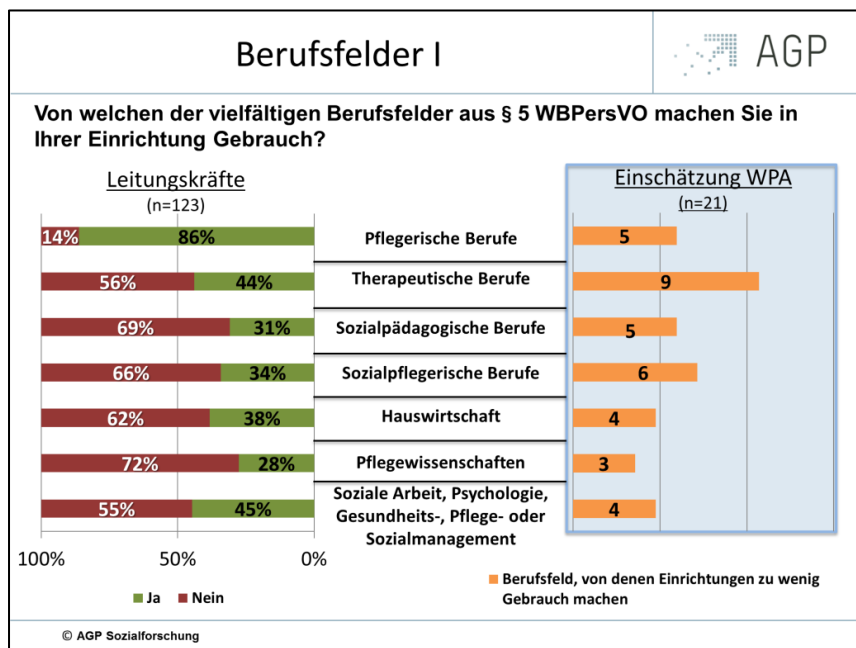
- Pflegewissenschaften/ Fachrichtung Pflege (Bachelor)

- Soziale Arbeit, Psychologie, Gesundheits-, Pflege- oder Sozialmanagement
- Sonstiges:
- Weitere gleichwertige Berufsqualifikation

In der Befragung der Leitungskräfte wurde danach gefragt, von welchen Berufsfeldern in ihren Einrichtungen und Diensten Gebrauch gemacht werde. Wenig überraschend liegen die pflegerischen Berufe mit 86% mit Abstand an erster Stelle. Nach Aussage der Einrichtungen sind die Pflegewissenschaften mit 28% noch am unbedeutendsten von den hier genannten Berufsgruppen. Personen aus der zweiten Gruppe der Studienabgänger aus den Themenfeldern Sozialarbeit, Psychologie und Gesundheits-, Pflege oder Sozialmanagement arbeiten hingegen in 45% aller Einrichtungen und Dienste in Hamburg. Damit wird von dieser Berufsgruppe in ähnlich vielen Einrichtungen Gebrauch gemacht wie von Personal mit therapeutischen Ausbildungsberufen (44%).

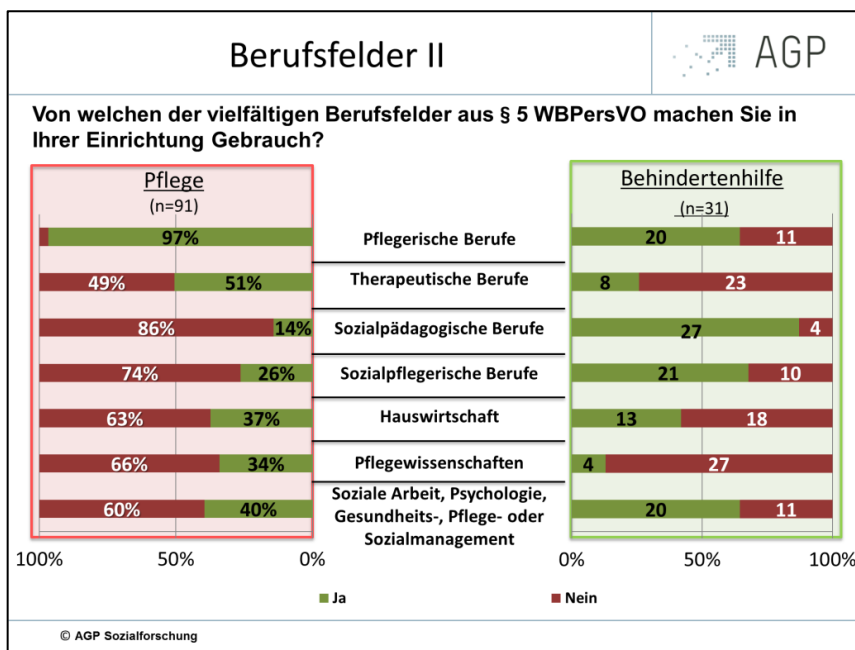
Für die WPA wurde abweichend gefragt, von welchem Berufsfeld die Einrichtungen ihrem Eindruck nach zu wenig Gebrauch machen. Demnach seien dies zuvorderst die therapeutischen Berufe (9 Nennungen).

Abbildung 17: Berufsfelder in Einrichtungen und Diensten



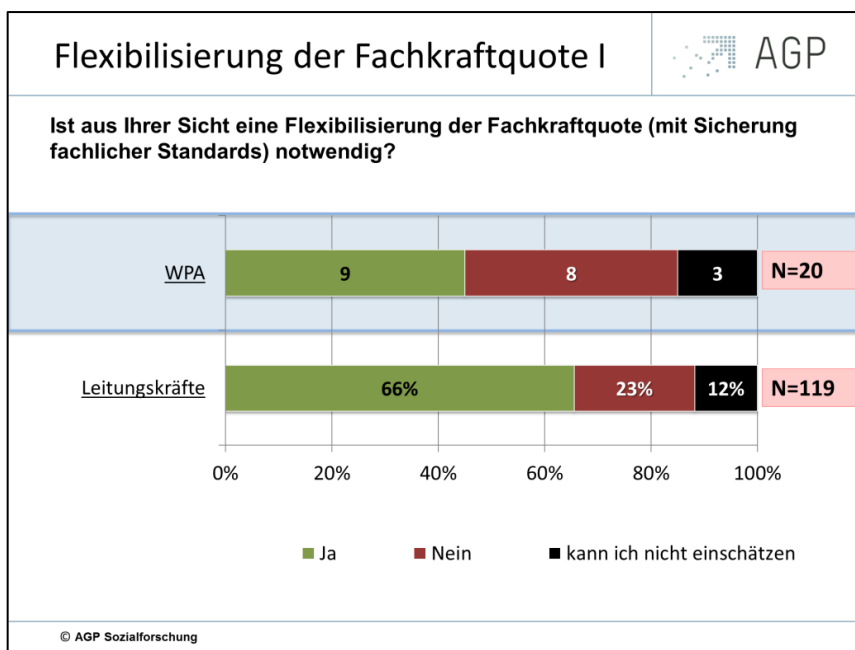
In der Unterscheidung der Leitungskräfte nach den Bereichen Pflege und Behindertenhilfe zeigen sich große Unterschiede. In der Pflege stehen selbstverständlich die pflegerischen Berufe mit nahezu 100% an erster Stelle, die therapeutischen Ausbildungsberufe an zweiter. In der Behindertenhilfe liegen hingegen die heilpädagogischen Berufe an erster Stelle (hier die Gruppen: sozialpädagogische und sozialpflegerische Berufe). Dicht darauf folgen die Berufsgruppen mit Studienabschluss in Sozialer Arbeit etc. sowie pflegerische Berufe. Im Vergleich zeigt sich eine etwas höhere Vielfalt der Berufe in der Behindertenhilfe als in der Pflege.

Abbildung 18: Berufsfelder in Einrichtungen und Diensten - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe



Während die Fachkraftquote zwar einerseits von der Mehrzahl der Führungskräfte als fachlich begründet eingestuft wird (57%, vgl. Abbildung 12) stimmten zugleich 66% dafür, dass eine Flexibilisierung der Fachkraftquote notwendig sei. In der WPA ist es in etwa die Hälfte der Teilnehmenden, die Flexibilisierungsnotwendigkeiten sieht.

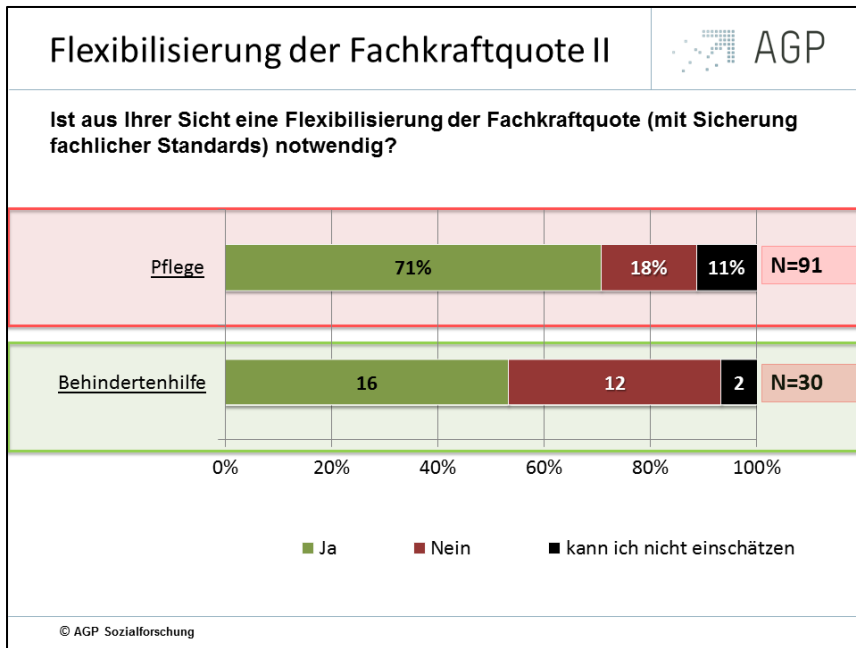
Abbildung 19: Flexibilisierung der Fachkraftquote



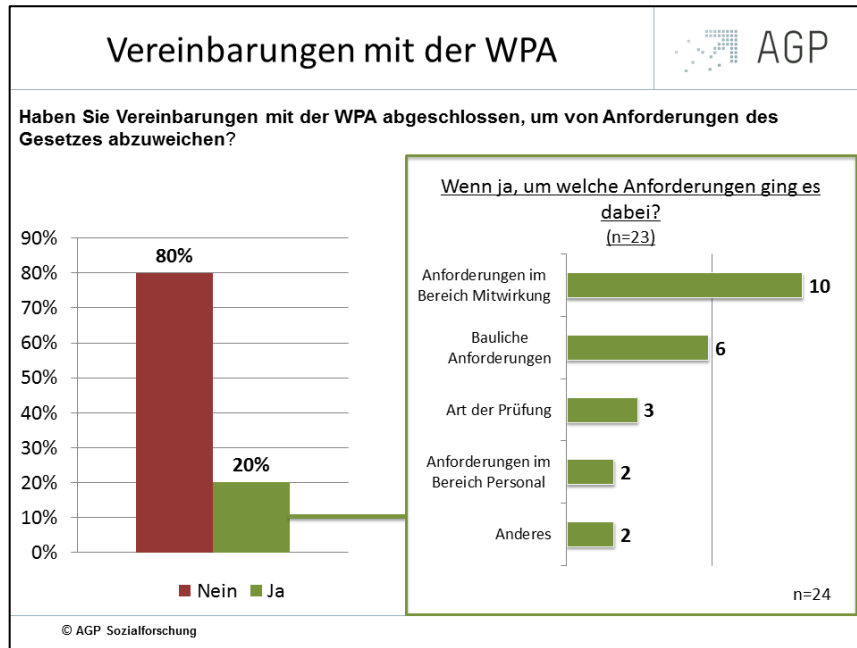
In diesem Punkt zeigen sich leichte Unterschiede nach Bereichen. Für Einrichtungen und Dienste der Behindertenhilfe unterstützt knapp über die Hälfte der Befragten den Ruf nach Flexibilisierungsmöglichkeiten in der Fachkraftausstattung. In der Pflege sind fast drei Viertel der Befragten davon überzeugt, dass diese notwendig sind. Es spiegeln sich die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in der

Beantwortung dieser Fragen wieder, vermutlich insbesondere der höhere Fachkraftmangel in der Pflege im Vergleich zur Behindertenhilfe.

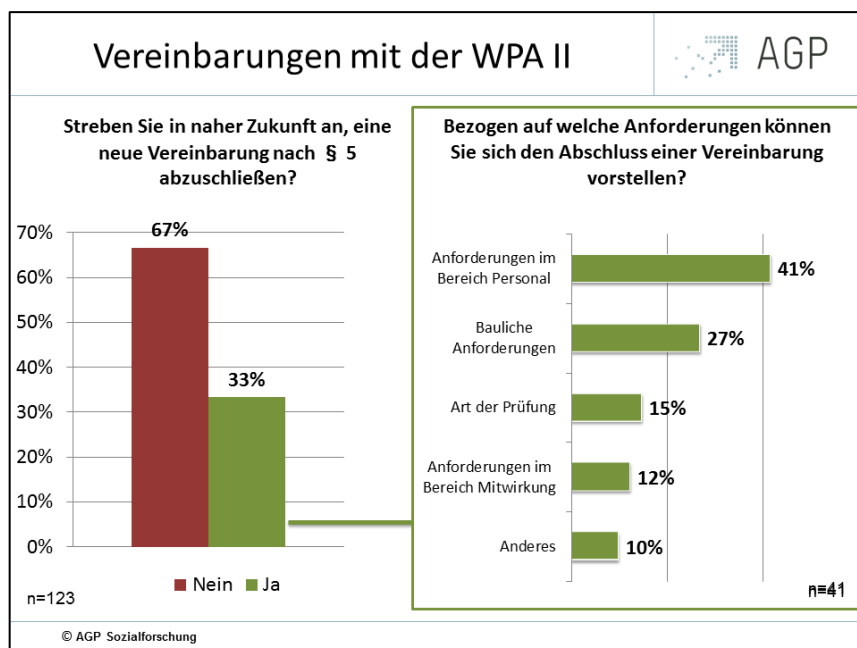
Abbildung 20: Flexibilisierung der Fachkraftquote - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe



Neben dem Themenbereich Personal, in dem Flexibilisierungen je nach Konzept und ggf. auch durch den steigenden Fachkraftmangel notwendig sein können, gibt es auch andere Bereiche, in denen Ausnahmeregelungen möglich sind. Diese sind in § 5 HmbWBG (Weiterentwicklung und Erprobung von Wohn- und Betreuungsformen) geregelt und bieten die Möglichkeit Ausnahmeregelungen und Abweichungen von den Anforderungen des Gesetzes mit der WPA zu vereinbaren. Zur aktuellen und zukünftigen Nutzung dieser Möglichkeiten wurden die Einrichtungen und Dienste befragt. Nach eigener Aussage machen demnach 20% der befragten Einrichtungen und Dienste von Ausnahmen nach § 5 HmbWBG Gebrauch. Am häufigsten seien demnach Abweichungen im Bereich der Mitwirkung, die von zehn Befragten berichtet wurden. Beispielsweise wurden hier häufiger ein gemeinsamer Haus- und Wohnbeirat in Wohnangeboten mit Pflegebereich und Servicewohnen benannt oder die Einrichtung eines Vertretungsgremiums statt eines Wohnbeirates, wenn die Mitwirkung nicht anders gewährleistet werden kann. Vereinbarungen zu abweichenden baulichen Anforderungen geben sechs Personen an. Ausnahmeregelungen zu der Art der Prüfung oder zum Personal kommen mit drei bzw. zwei Nennungen selten vor.

Abbildung 21: Vereinbarungen zu Ausnahmeregelungen nach § 5 HmbWBG


Während die Vereinbarungen von Abweichungen nach § 5 HmbWBG bisher noch die Ausnahme sind, soll sich dies nach Wunsch der Leitungskräfte in Zukunft zunehmend ändern. Immerhin ein Drittel der Befragten gab an, in Zukunft neue Vereinbarungen mit der WPA abschließen zu wollen. Inhaltlich beziehen sich dabei die meisten Abweichungen auf den Bereich Personal. Dieser spielt in den bisherigen Vereinbarungen noch eine untergeordnete Rolle, wird aber nach Einschätzung der Einrichtungen offenbar zukünftig besonders relevant. Zusätzlichen Bedarf im Bereich der Mitwirkung sehen hingegen nur wenige Einrichtungen und Dienste.

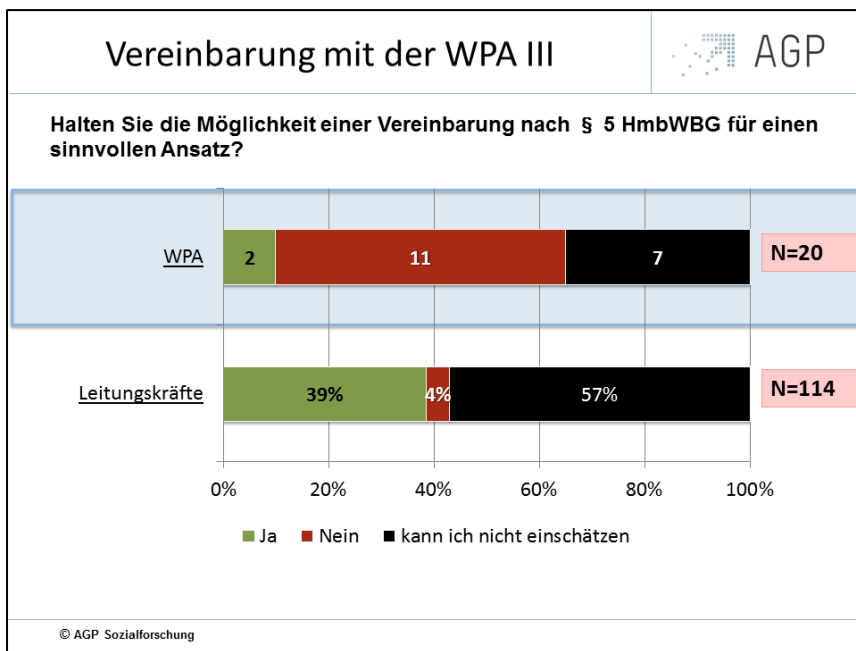
Abbildung 22: Interesse an Vereinbarungen nach § 5 HmbWBG


Angesichts dieser absehbar steigenden Bedeutung von Vereinbarungen nach § 5 HmbWBG erstaunt die Bewertung der WPA ganz besonders, die diesen Ansatz im Gesetz mehrheitlich nicht für sinnvoll

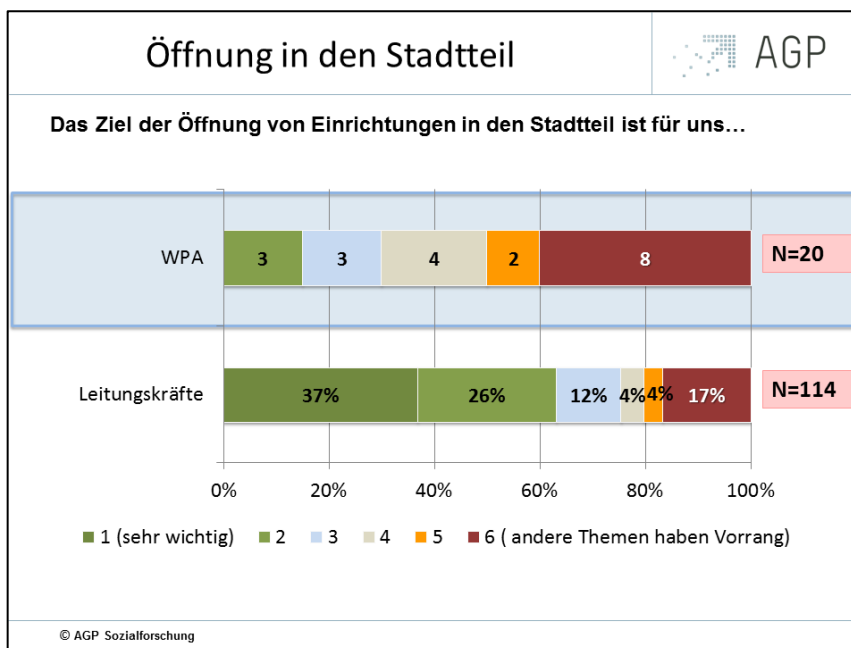
hält. Lediglich zwei Mitarbeitende der zuständigen Behörde unterstützen diesen Weg. Elf lehnen ihn ab und sieben entzogen sich einer Bewertung. Die Leitungskräfte stehen den Vereinbarungen hingegen deutlich aufgeschlossener gegenüber bzw. die Mehrheit hat keine dezidierte Meinung zu dieser Möglichkeit im HmbWBG.

Im Gespräch mit der WPA im Rahmen der Workshops, kristallisierte sich als ein zentraler Kritikpunkt an den Vereinbarungen der damit zusammenhängende Aufwand für die WPA heraus. Eine mögliche Antwort auf dieses Problem könnten Mustervereinbarungen sein. Dies wird bezüglich der Abweichungen beim Personal in der rechtswissenschaftlichen Analyse ausgeführt (vgl. 3.8, insbesondere 3.8.3).

Abbildung 23: Bewertung der Vereinbarungen nach § 5 HmbWBG

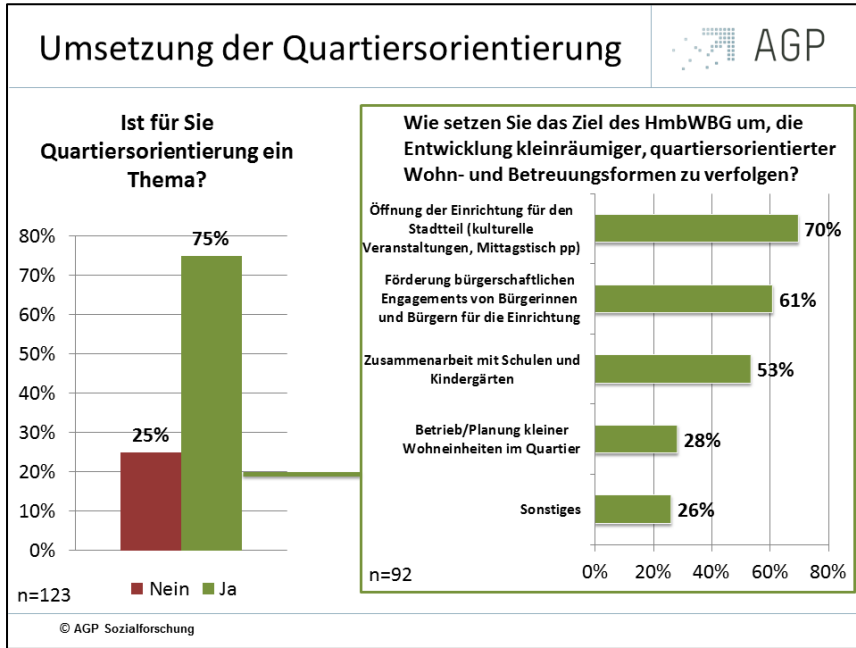


Die Einrichtungen und Dienste wurden in der Onlinebefragung zu ihren Tätigkeiten im Bereich der Quartiersorientierung und Öffnung in den Stadtteil befragt. Generell wurde diesem teilhabefördernden Ziel in den Eingangsfragen im Vergleich zu den weiteren übergeordneten Zielen des HmbWBG eine überwiegend positive, aber dennoch eher untergeordnete Bedeutung von vielen Leitungskräften zugesprochen (vgl. Abbildung 6). In der konkreten Nachfrage im Abschnitt zu innovativen Ansätzen in den Einrichtungen und Diensten wurde dieses Stimmungsbild weitgehend bestätigt. Zugleich zeigt sich in der leicht veränderten Fragestellung, nach der das Ziel gegen andere Themen abgewogen werden sollte (Skalawert „6“: *andere Themen haben Vorrang*), insbesondere auf Seiten der WPA eine deutlichere Skepsis. Keine/r der WPA-Mitarbeitenden vergab eine „1“ (*sehr wichtig*) und acht Befragte stellen das Ziel der Öffnung in den Stadtteil scheinbar gänzlich hinter andere Themen zurück.

Abbildung 24: Bedeutung der Öffnung in den Stadtteil


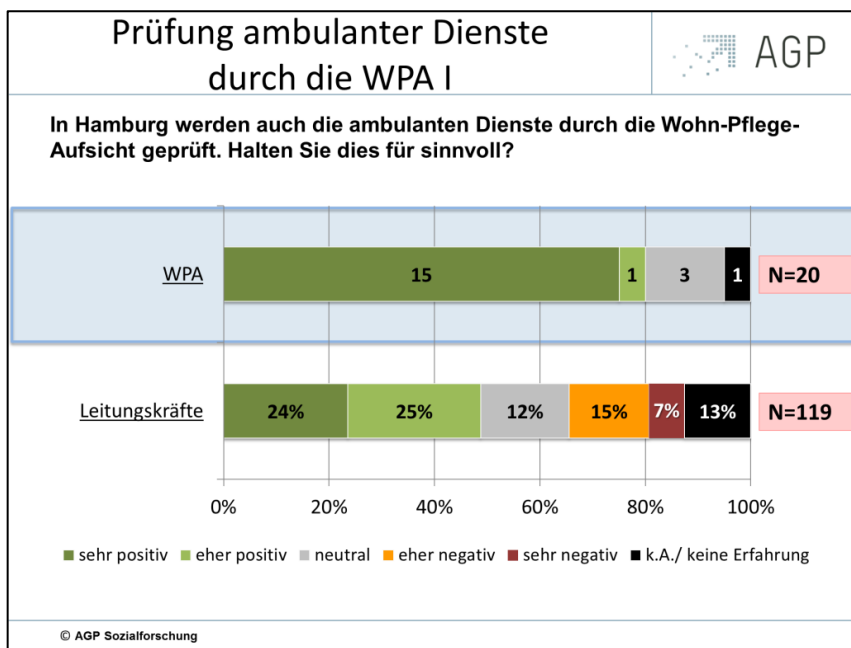
25% der Befragten in der Leitungskräfte-Befragung sehen keine Notwendigkeit sich mit dem Thema Quartiersorientierung zu beschäftigen. Gefragt nach den konkreten Maßnahmen, die die Leitungskräfte zur Quartiersorientierung umsetzen, gaben von den restlichen 75% wiederum 70% an, dass ihre Einrichtung in den Stadtteil geöffnet sei, zum Beispiel durch Angebote, die auch für Außenstehende zur Verfügung stehen. Bürgerschaftliches Engagement werde in 61% der befragten Einrichtungen mit Quartiersbezug gefördert. Zudem erfreut sich die Zusammenarbeit mit Schulen und Kindergärten relativ großer Beliebtheit (53%). Auch der Betrieb bzw. die Planung kleiner Wohneinheiten im Quartier wird von 28% der Teilnehmenden genannt. Unter „Sonstiges“ wurden in der Behindertenhilfe mehrmals den Einbezug der Nachbarschaft genannt, sei es durch Feste, Einladungen zu Veranstaltungen oder als Teil einer Quartiersarbeit. Auch von Umbaumaßnahmen zur Realisierung kleinerer Einheiten wurde beispielsweise berichtet. In der Pflege spielt die Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen eine große Rolle, allen voran den Kirchen und kirchengemeindlichen Akteuren, aber auch mit Quartiers- und Kulturangeboten im Stadtteil.

Abbildung 25: Umsetzung der Quartiersorientierung

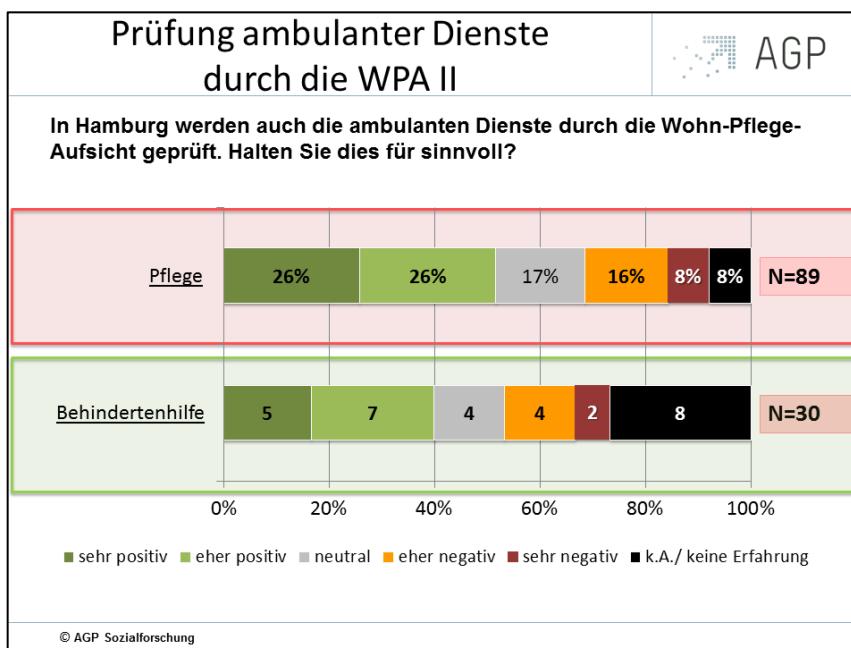


2.3.4 Anwendungsbereich

In einem kurzen Frageblock wurden die Teilnehmenden nach ihrer Bewertung des Anwendungsbereiches des HmbWBG befragt. Dies beinhaltete zunächst die Frage danach, wie die bundesweit einmalige Regelung zum Einbezug ambulanter Dienste beurteilt werde. Die WPA ist sich sehr einig: die Aufnahme sei demnach *sehr positiv* zu bewerten. In den Workshops wurde deutlich, dass diese Bewertung insbesondere auf zum Teil festgestellten starken Mängeln sowie einzelner aufgedeckter Betrugsfälle bei kontrollierten ambulanten Diensten begründet ist. Die Leitungskräfte aller befragten Einrichtungen und Dienste sind im Kontrast dazu eher verhalten positiv zu dieser Veränderung des Anwendungsbereiches. Die Hälfte der Leitungskräfte befürwortet die Regelung, etwas unter einem Viertel lehnt sie (eher) ab.

Abbildung 26: Einbezug von ambulanten Diensten in den Anwendungsbereich


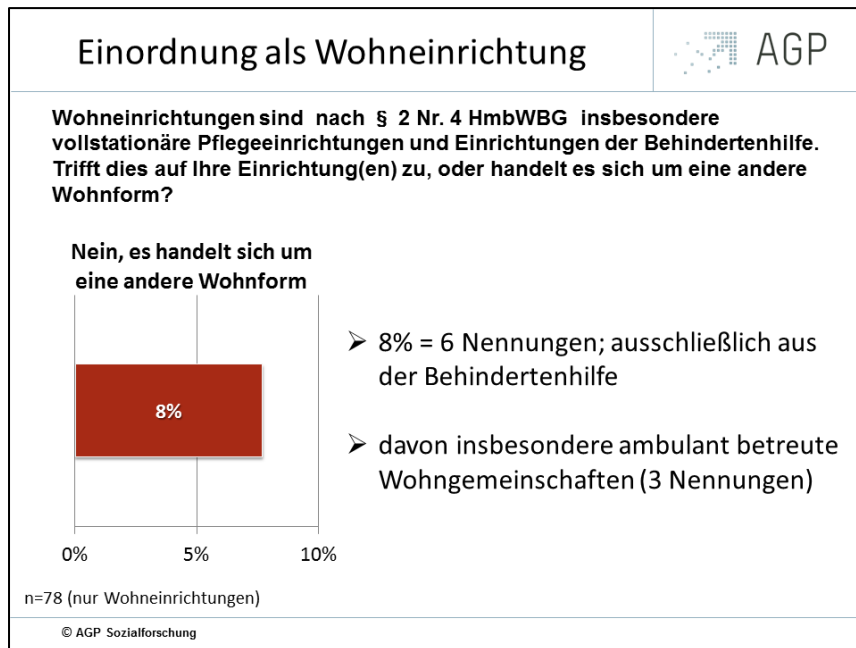
In der Unterscheidung nach Arbeitsfeldern zeigt sich eine höhere Zustimmung in der Pflege als in der Behindertenhilfe, wobei bei diesen die hohe Zahl der Personen ohne Meinung zu dem Thema das Bild anteilig verschiebt. Auch in der Behindertenhilfe ist nur eine Minderheit gegen einen Einbezug der ambulanten Pflege in den Anwendungsbereich des HmbWBG.

Abbildung 27: Einbezug von ambulanten Diensten in den Anwendungsbereich - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe


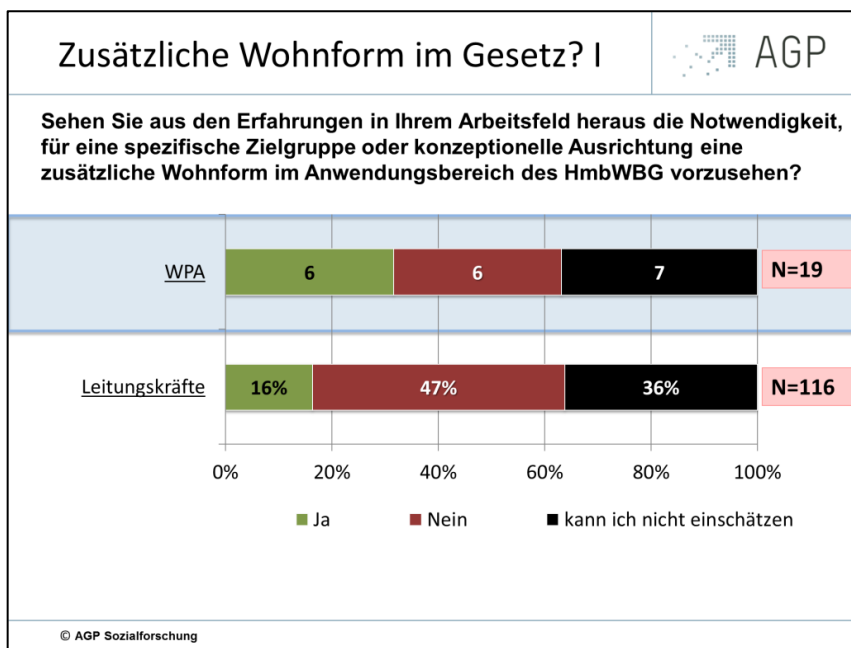
Nach § 2 Nr. 4 HmbWBG werden insbesondere vollstationäre Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Behindertenhilfe als Wohneinrichtungen im Sinne des Gesetzes eingeordnet. Allerdings können auch andere Wohnformen als Wohneinrichtungen eingeordnet werden. Um in Erfahrung zu bringen,

welche Wohnformen dies jeweils sind, wurden alle Befragten, die bei der Einordnung ihrer verantworteten Wohnform die *Wohneinrichtung* ausgewählt hatten, dazu befragt, ob es sich bei ihrer Wohnform um eine „klassische“ Pflege- oder Behinderteneinrichtung handle. Sechs Personen aus dem Bereich der Behindertenhilfe gaben an, dass dies nicht der Fall sei. Die meisten Akteure bezeichneten die von ihnen verantwortete Wohnform hingegen als ambulant betreute Wohngemeinschaft (AWG). Angesichts der bereits falsch erfolgten Zuordnung zu Beginn des Fragebogens (vgl. 2.3.1) stellt diese Wohnform somit die größte Gruppe sonstiger Wohnformen nach § 2 Nr. 4 HmbWBG dar (siehe hierzu auch die Kapitel 3.2.1 und 3.4. in der rechtswissenschaftlichen Analyse).

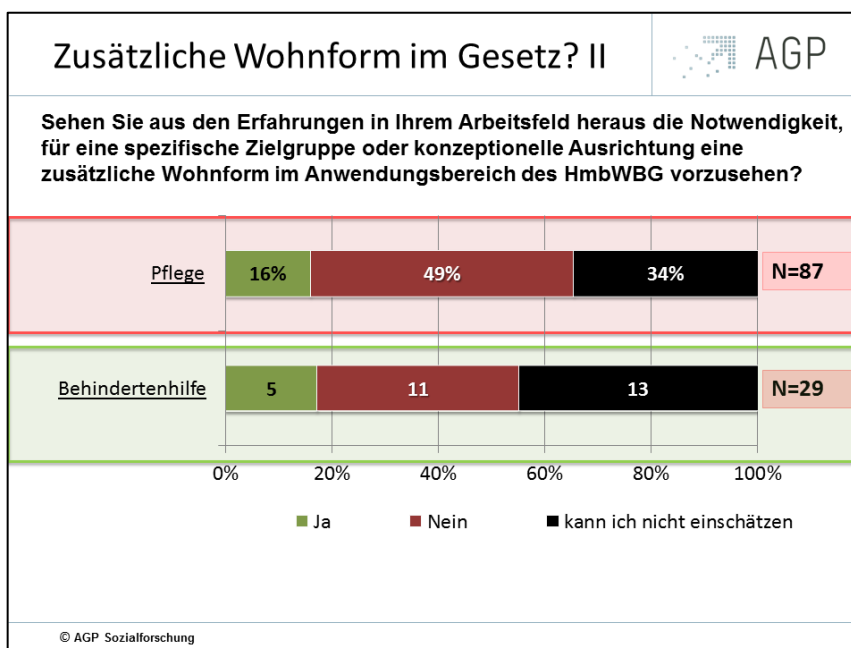
Abbildung 28: Einordnung von AWGs als Wohneinrichtungen



An dieses Themenfeld anknüpfend wurden die Teilnehmenden befragt, ob sie die Notwendigkeit sehen, eine zusätzliche Wohnform im Gesetz vorzusehen. Hintergrund der Frage waren insbesondere die Fragen, ob AWGs nicht ggf. einen eigenständigen Regelungsbereich im HmbWBG erhalten sollten bzw. ob generell die Einführung einer trägerbetriebenen ambulanten Wohnform vorgesehen werden sollte. Bei der WPA zeigten sich die Rückmeldungen der Befragten wenig einheitlich. Während etwa ein Drittel keine Meinung zu dem Thema äußerte, hielten sich Zustimmung und Ablehnung ebenfalls bei einem Drittel exakt die Waage. Bei den Leitungskräften befürworteten 16% solch eine Ausweitung, während 47% aus ihrem Arbeitsfeld heraus keine Notwendigkeit sahen. Auch hier verzichtete ein Drittel der Befragten auf eine Einschätzung. Zusammengefasst ist somit bei über 80% der Leitungskräfte kein Bedarf an neuen Wohnformen, was die grundsätzlich richtige Ausrichtung des Gesetzes unterstreicht. Allerdings sehen immerhin auch 16% der Leitungskräfte noch Bedarf für eine weitere Wohnform mit spezifischen Anforderungen.

Abbildung 29: Bedarf für zusätzliche Wohnform im HmbWBG


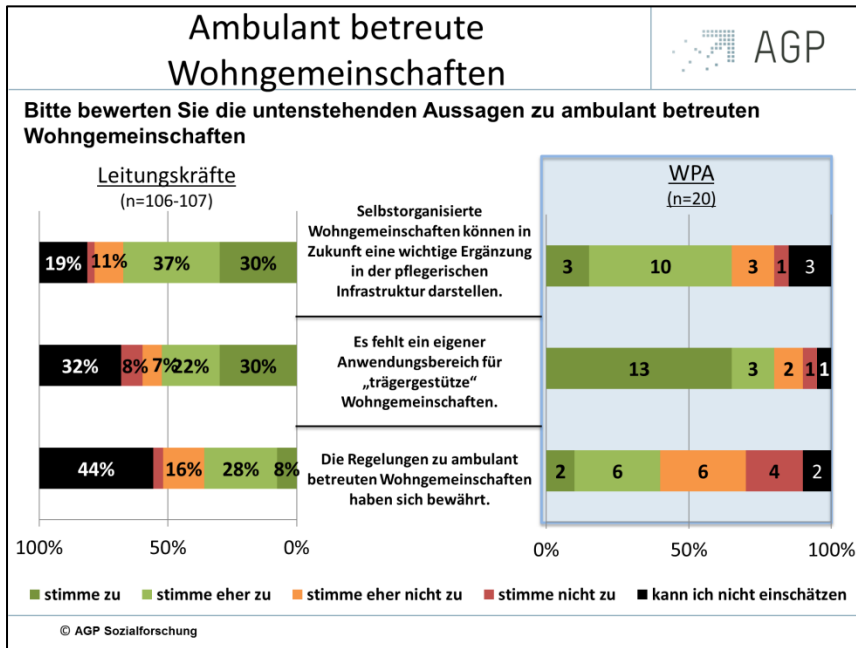
In der Differenzierung nach Themenfeldern zeigen sich zwischen Behindertenhilfe und Pflege dabei kaum Unterschiede. Etwa 16% bzw. fünf Personen befürworten eine zusätzliche Wohnform. In beiden Themenfeldern besteht somit gleichermaßen Bedarf an einer Ausweitung des Anwendungsbereiches.

Abbildung 30: Bedarf für zusätzliche Wohnform im HmbWBG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe


Eine zentrale Weiterentwicklung beinahe aller Landesheimgesetze im Vergleich zum alten Heimgesetz des Bundes stellen die Regelungen für ambulant betreute Wohngemeinschaften dar. Nach sechs Jahren Erprobung wurden die Teilnehmenden an der Befragung deshalb gefragt, wie sie die Regelungen des HmbWBG für Wohngemeinschaften bewerten. Der Aussage, dass Wohngemeinschaften in Zukunft eine wichtige Ergänzung in der pflegerischen Infrastruktur darstellen können, stimmt jeweils die Mehr-

heit der Führungskräfte wie auch der WPA-Mitarbeitenden zu. Die konkrete Nachfrage zur vorherigen Frage, ob eine trägergestützte WG im Anwendungsbereich fehle, trifft auch weitgehend auf Zustimmung, in der WPA noch mehr als bei den Führungskräften, wo einige sich nicht im Stande sahen, die Frage zu beantworten. Dass sich die Regelungen für Wohngemeinschaften im HmbWBG bewährt hätten wird in der WPA kritischer gesehen. Acht Mitarbeitende, die dieser Aussage zustimmen, stehen zehn Personen gegenüber, die dies (eher) nicht für zutreffend halten.

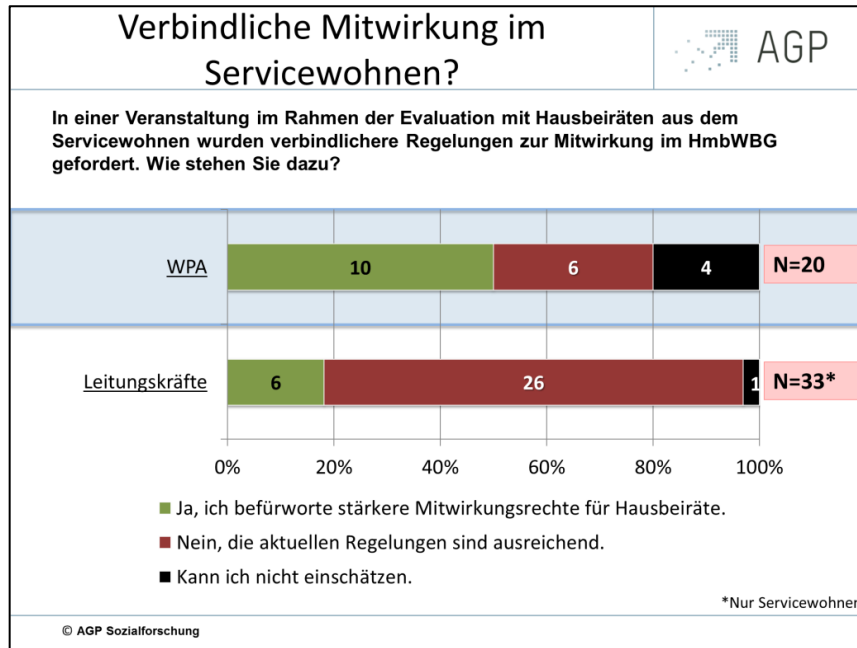
Abbildung 31: Ambulant betreute Wohngemeinschaften und das HmbWBG



2.3.5 Regelungen für einzelne Wohn- und Betreuungsformen

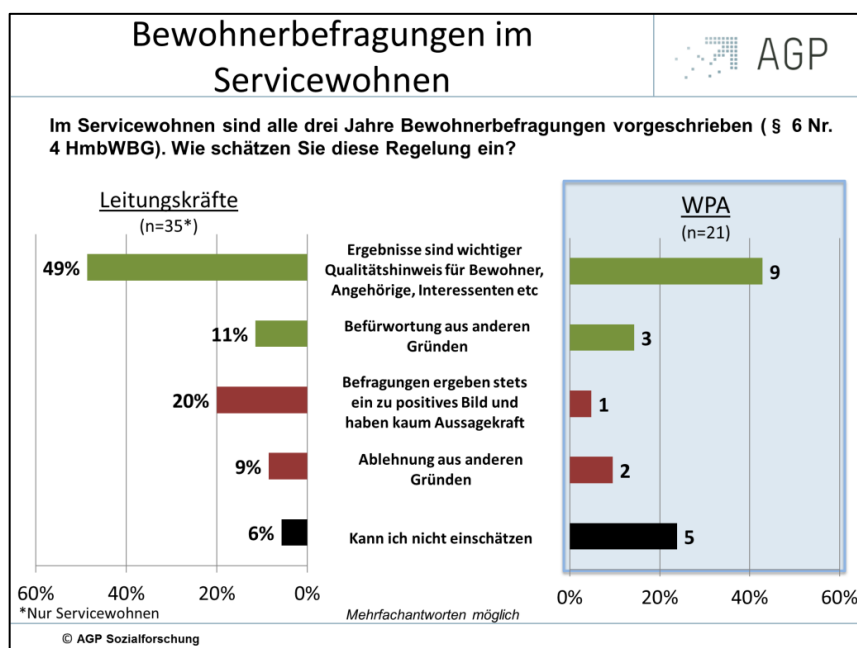
Zu spezifischen Fragen bezüglich Regelungen für einzelne Wohn- und Betreuungsformen wurde auf Seiten der Führungskräfte nur die jeweilige Zielgruppe befragt. D.h. es wurden beispielsweise zu Regelungen des Servicewohnens nur solche Führungskräfte befragt, die eine solche Wohnform verantworten. Für das Servicewohnen wurde nach der klaren Forderung aus den Fokusgruppengesprächen, dass im HmbWBG für das Servicewohnen verbindliche Mitwirkungsregelungen vorgesehen werden sollten, eine entsprechende Frage vorgesehen. Die Leiterinnen und Leiter von Servicewohnangeboten lehnen die Forderung mehrheitlich ab. Lediglich sechs von 33 Führungskräften befürworteten stärkere Mitwirkungsrechte für Hausbeiräte, 26 beurteilen die aktuelle Regelung, dass Hausbeiräte auf Wunsch eines Fünftels der Bewohnerschaft gegründet werden können, als ausreichend. Von Seiten der WPA wird eine verbindlichere Mitwirkung im Servicewohnen hingegen weitgehend begrüßt (10 von 20 Personen). In den Workshops wurde als alternative Form der Mitwirkung eine jährliche Versammlung der Bewohnerinnen und Bewohner vorgeschlagen (vgl. 2.1.3.1). Die Mitwirkung in Wohn- und Betreuungsangeboten wurde auch in der rechtswissenschaftlichen Analyse bearbeitet (vgl. Kapitel 3.5).

Abbildung 32: Verbindliche Mitwirkung im Servicewohnen?



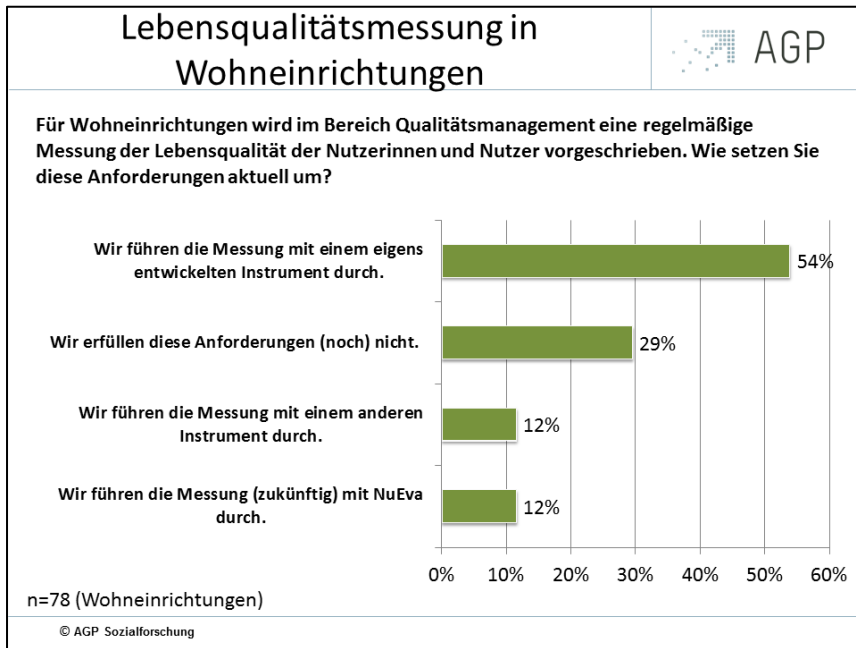
Für das Servicewohnen ist in § 6 Nr. 4 HmbWBG alle drei Jahre eine Befragung von Bewohnerinnen und Bewohnern vorgesehen. Entgegen der Äußerung in den Fokusgruppen, solche Befragungen seien meist wenig hilfreich, wird die Durchführung dieser Befragung von den Leitungskräften wie der WPA mehrheitlich positiv gesehen. Neben der Bedeutung für Bewohnerschaft, Angehörige und Interessenten wurden als weitere Gründe der Informationsgewinn für die Einrichtung und die Mitarbeitenden gesehen. Mithilfe der Befragungsergebnisse könne man Probleme frühzeitig erkennen und Verbesserungen erreichen. Auch als mögliches Korrektiv zu einem teilweise eher von Eigeninteressen geleiteten Hausbeirat könne das Instrument dienen, so eine Leitungskraft. Das Stimmungsbild ist auf Seiten der WPA ähnlich, wobei fünf Mitarbeitende keine Rückmeldung dazu gaben (kann ich nicht einschätzen).

Abbildung 33: Bewertung der Bewohnerbefragungen im Servicewohnen

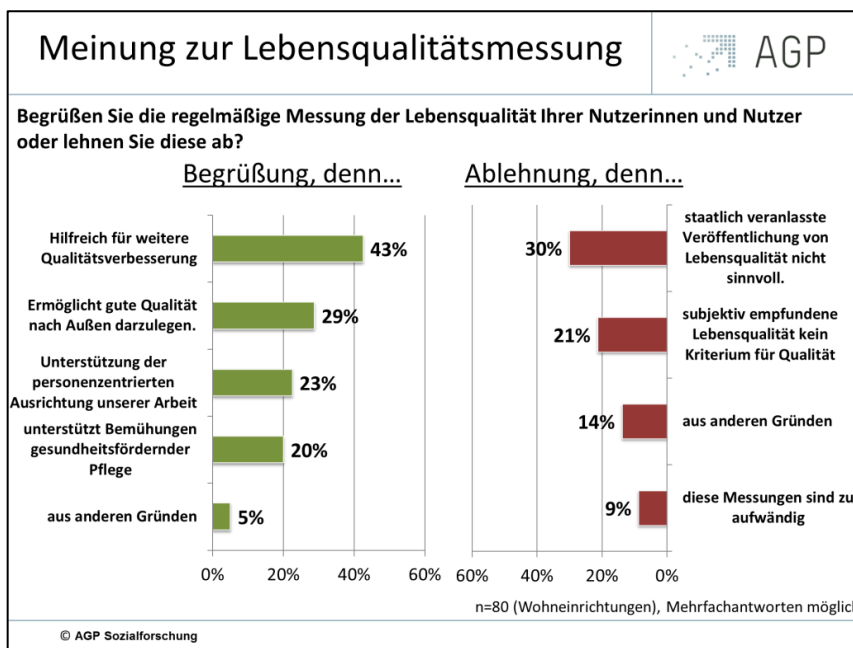


Für Wohneinrichtungen ist im HmbWBG eine regelmäßige Erhebung der Lebensqualität ihrer Bewohnerinnen und Bewohner vorgeschrieben. Die Mehrheit der Einrichtungen führen diese mit einem eigens entwickelten Instrument durch (vgl. Abbildung 34). Fast 30% geben an, diese Anforderung noch nicht zu erfüllen. In der Eingliederungshilfe wird zum Zweck der Lebensqualitätsmessung in Hamburger Einrichtungen ein neues Instrument erprobt (NuEva: Nutzerinnen und Nutzer evaluieren), das 12% der Einrichtungen (zukünftig) nutzen. Weitere 12% der Wohneinrichtungen nutzen andere Instrumente, z.B. von verschiedenen Hochschulen entwickelte Befragungen oder persönliche Interviews.

Abbildung 34: Umsetzung der Lebensqualitätsmessung in Wohneinrichtungen



Die Wohneinrichtungen wurden zudem gefragt, ob sie die regelmäßige Messung der Lebensqualität ihrer Bewohnerinnen und Bewohner begrüßen oder ablehnen. Das Stimmungsbild hierzu zeigt etwas höhere Zustimmungsraten als Ablehnungen. Demnach wird das Instrument insbesondere als eigenes Qualitätsmanagement-Tool verstanden (43% Zustimmung). An zweiter Stelle steht die Bedeutung in der Außendarstellung (29%), aber auch die Unterstützung der Arbeit in der Pflege und Betreuung wird mit jeweils knapp 20% genannt. Personen, die das Instrument eher ablehnen, betonen, dass es nicht die Aufgabe des Staates sein solle, die Messung von Lebensqualität zu veranlassen (30%). Am zweithäufigsten wird zudem angeführt, dass subjektiv empfundene Lebensqualität kein Qualitätskriterium sein sollte (21%). Die sonstigen genannten Gründe gegen eine Lebensqualitätsmessung umfassten u.a. die Schwierigkeit der Messung bei Menschen mit neurokognitiven Störungen (Demenz). Von anderen wurde hinterfragt, ob es überhaupt eine objektive Messung von Lebensqualität geben könne. Zudem wurde angeführt, dass die Rahmenbedingungen unter denen die Pflege und Betreuung geschehe, in solchen Instrumenten systematisch ausgeklammert seien.

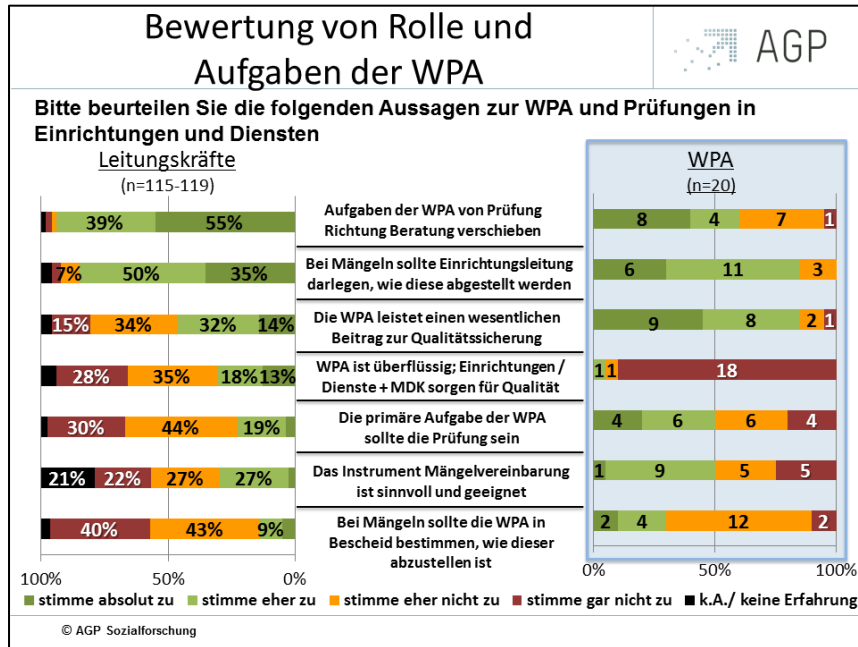
Abbildung 35: Bewertung der regelmäßigen Messung von Lebensqualität


2.3.6 Qualität und Prüfung in Wohn- und Betreuungsformen

Der Themenblock Qualität und Prüfung in Wohn- und Betreuungsformen wurde zunächst das eigene Rollenverständnis der WPA-Mitarbeitenden wie der Leitungskräfte und ihr jeweiliges Verständnis vom Verhältnis untereinander zum Thema gemacht. Hierfür wurden verschiedene Aussagen getätigt, denen die Befragten zustimmen oder nicht zustimmen konnten. Auf Seiten der Einrichtungen zeigt sich ein eindeutigeres Bild als auf Seiten der WPA. Beinahe alle Leitungskräfte unterstützen die Aussage, die Aufgaben der WPA sollten von Prüfung in Richtung Beratung verschoben werden. Innerhalb der WPA unterstützen dies nur knapp über die Hälfte der Befragten. Dem gegenüber steht das gegenteilige Item „Die primäre Aufgabe der WPA sollte die Prüfung sein“, wo auf Seiten der WPA das Votum ebenfalls zweigeteilt ausfällt. Dieses uneinheitliche Rollenverständnis innerhalb der WPA verweist auf einen Klärungsbedarf innerhalb der WPA bzw. mit der Fachbehörde hin, der auch an anderer Stelle in der Evaluation zutage trat. Weitgehend einig sind sich die WPA-Mitarbeitenden mit den Leitungskräften, dass die Einrichtungen primär dafür zuständig sein sollten, bei Mängelfeststellungen Maßnahmen zu planen und vorzuschlagen. Im Umkehrschluss sehen nur wenige Akteure diese Aufgabe vornehmlich bei der WPA (unterstes Item in Abbildung 36). Die WPA hatte in der Vergangenheit allerdings die Erfahrung gemacht, dass dieses eigenverantwortliche Handeln bei den Einrichtungen und Diensten nicht immer vorzufinden war (vgl. Themenworkshop unter 2.1.2). Bezüglich der Bedeutung der WPA für die Qualitätssicherung in Einrichtungen und Diensten gehen die Einschätzungen zwischen WPA und Leitungskräften in erwartbarer Form auseinander. Die WPA sieht ihre Rolle mehrheitlich als zentral an, während knapp 50% der Leitungskräfte dies (eher) abstreiten. Dennoch attestiert allerdings auch fast die Hälfte der Einrichtungen und Dienste, dass die WPA sehr wohl einen (wesentlichen) Beitrag zur Qualitätssicherung leiste. Es kann somit insgesamt nicht von einer grundsätzlich antagonistischen Haltung der Einrichtungen/ Dienste gegenüber der WPA gesprochen werden. In großen Teilen zeigt sich vielmehr eine relativ hohe Akzeptanz und Wertschätzung der Arbeit der WPA. Dies zeigt sich auch im Item „Die WPA ist überflüssig. Die Einrichtungen und Dienste sorgen von sich aus für eine gute Quali-

tät und zudem überwacht der MDK bereits.“ Lediglich 31% der Führungskräfte stimmen dieser Aussage (eher) zu (sowie eine Person aus den Reihen der WPA). Die Mehrheit der Einrichtungen und Dienste mit zusammengefasst 63% glauben hingegen (eher) nicht, dass auf die ordnungsrechtliche Kontrolle und Beratung verzichtet werden kann. Dies sehen auch 19 von 20 Personen aus der WPA so.

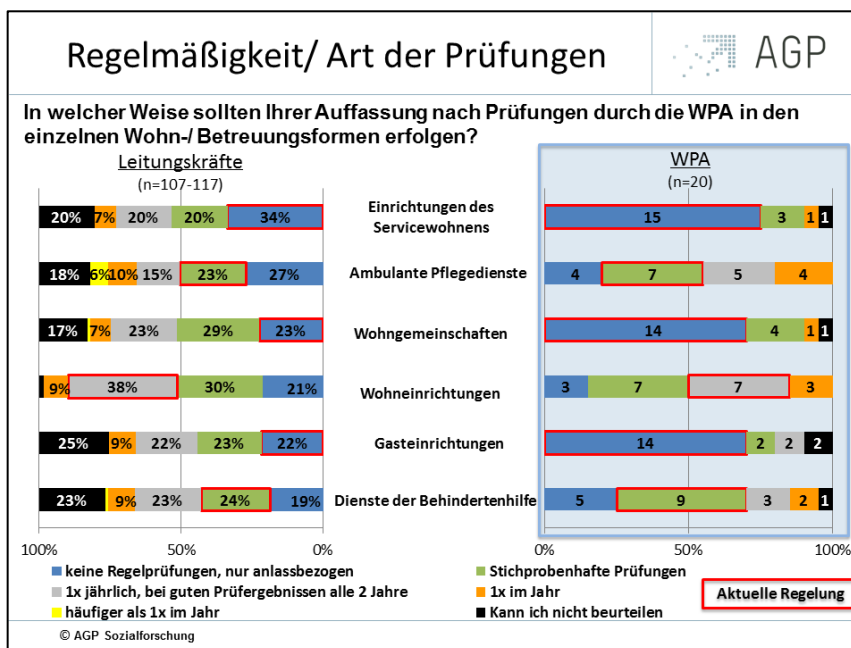
Abbildung 36: Bewertung von Rolle und Aufgaben der WPA



Grundsätzlich stellt sich, auch angesichts des gestiegenen Arbeitsaufwandes der WPA, die Frage, in welcher Regelmäßigkeit Prüfungen der WPA in den einzelnen Wohnformen erfolgen sollten. Die befragten Akteure wurden hierzu um eine Einschätzung gebeten, welche Regelmäßigkeit sie für die einzelnen Wohnformen vorsehen würden. In Abbildung 37 sind diese Rückmeldungen aufgeschlüsselt. Die Antwortbalken, die der aktuellen gesetzlichen Regelung nach dem HmbWBG entsprechen, sind mit rot umrandet. Es zeigt sich auf Seiten der WPA, dass die aktuelle Gesetzeslage von relativ vielen Mitarbeitenden geteilt wird. Dass Gasteinrichtungen, Wohngemeinschaften und Einrichtungen des Servicewohnens nur anlassbezogen geprüft werden, ist für die WPA-Mitarbeitenden weitgehend unstrittig. Die stichprobenhaften Prüfungen bei den Diensten der Behindertenhilfe werden von neun Personen wie gehabt als ideal angesehen. Zudem halten sich die Forderungen nach intensiverer bzw. keinerlei regelhafter Prüfungen die Waage (je fünf Stimmen). Bei den vergleichbaren ambulanten Pflegediensten, für die ebenfalls stichprobenhafte Prüfungen im HmbWBG vorgesehen sind, wurde der Status Quo ebenfalls am häufigsten gewählt (7 Nennungen). Allerdings verschieben sich die restlichen Nennungen in Richtung einer intensiveren Kontrolle (zusammengenommen 9 Mitarbeitende der WPA). Die dahinterliegenden Erfahrungen schilderte die WPA im Auftaktworkshop und wurden auch im Themenworkshop zu den ambulanten Diensten besprochen (vgl. Kapitel 2.1.1 und 2.1.4). Die Wohneinrichtungen als numerisch größte Einzelgruppe werden derzeit jährlich geprüft; bei guten Prüfergebnissen alle zwei Jahre. In der Tendenz fordert die WPA hier eine leichte Reduzierung der Regelmäßigkeit – vermutlich auch aus der Erfahrung heraus, dass die Regelprüfungen in den letzten zwei Jahren ohnehin nicht vollständig durchgeführt werden konnten (vgl. Abbildung 55 in Abschnitt Bemessener SOLL-Personalbedarf ohne Berücksichtigung der Durchführungsverordnung(WBDurchfVO)4.3.2). Es sprechen sich jeweils sieben Personen dafür aus, die aktuelle Regelung zu behalten bzw. auf stichprobenhafte

Prüfungen umzuschalten. Auch einen gänzlichen Verzicht auf Regelprüfungen können sich drei Mitarbeitende der WPA vorstellen. Ebenfalls drei Personen würden hingegen konsequent jede Einrichtung einmal pro Jahr prüfen, ohne Berücksichtigung der Performance in vorangegangenen Prüfungen.

Abbildung 37: Regelmäßigkeit/ Art der Prüfungen in Wohn- und Betreuungsformen



Auf Seiten der Leitungskräfte wurden in Abbildung 37 lediglich die Einschätzungen zur Art der Prüfung je Wohn- und Betreuungsform dargestellt, von Personen die in den jeweiligen Bereichen tätig sind. Zwar wurden alle Befragten zu allen Wohn- und Betreuungsformen befragt, diese Ergebnisse zeigen allerdings ein wenig differenziertes Bild, sodass kaum Unterschiede zwischen den Wohn- und Betreuungsformen existieren. Dafür ist die Ferne zu anderen Bereichen wohl häufig zu hoch. Ansonsten zeigt sich im Servicewohnen weitgehend Zufriedenheit damit, dass die WPA nicht regelmäßig, sondern anlassbezogen prüft, wobei mit 9 von 30 Personen (Stichproben) bzw. 3 von 30 (1x jährlich bzw. alle zwei Jahre) von einem Drittel der Leitungskräfte aus dem Servicewohnen auch eine regelmäßige Prüfung gefordert wird. Bei den ambulanten Diensten plädiert etwa die Hälfte der Leitungskräfte für eine lediglich anlassbezogene Prüfungspraxis der WPA. Immerhin sieben Befragte fordern für ihr Arbeitsfeld ambulanter Pflege eine regelmäßige Überprüfung, ähnlich wie in Wohneinrichtungen. Die Befragten, die sich Wohngemeinschaften zugeordnet haben, fordern mehrheitlich eine gewisse Regelmäßigkeit von Prüfungen. Allerdings ist einschränkend zu sagen, dass dieses Ergebnis wohl der überdurchschnittlichen Selbstzuordnung von Akteuren der Behindertenhilfe zu Wohngemeinschaften zuzuordnen ist.³ Denn auch bei den Diensten der Behindertenhilfe wird von der Mehrheit der Leitungskräfte eine Prüfungsfrequenz wie bei Wohneinrichtungen gefordert. Etwa die Hälfte der Leitungskräfte von Wohneinrichtungen kann sich hingegen eine Veränderung der Regelprüfungen hin zu Stichproben vorstellen bzw. spricht sich lediglich für anlassbezogene Prüfungen aus. Allerdings sind auch nicht wenige Wohneinrichtungen (31 von 77) mit der aktuellen Regelung zufrieden. Nur wenige wünschen sich eine

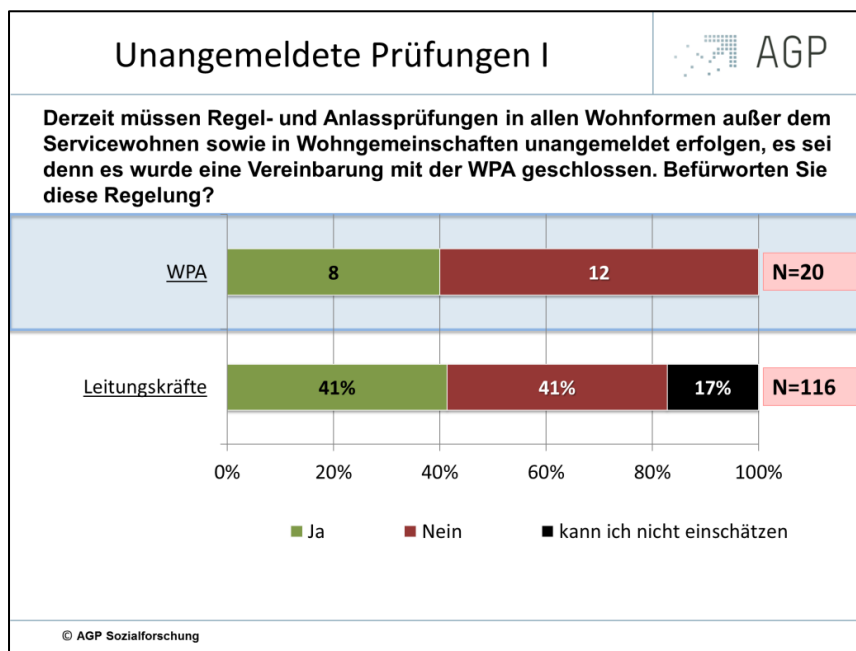
³ Eingangs wurde die Zuordnungsproblematik für Wohnformen in der Behindertenhilfe bzgl. Wohngemeinschaften im Sinne des HmbWBG erläutert, vgl. Abschnitt 2.3.1

jährliche Prüfung unabhängig von vorherigen Prüfergebnissen. Bei Gasteinrichtungen ist die Fallzahl mit nur sieben Befragten besonders klein. Vier der sieben plädieren für stichprobenhafte Prüfungen statt lediglich anlassbezogen in Gasteinrichtungen zu prüfen.

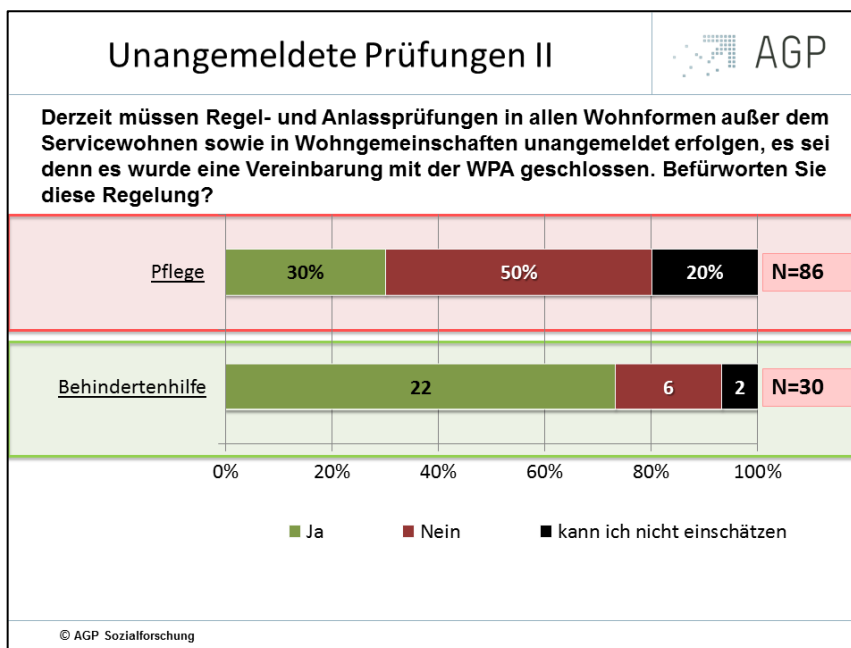
Auffallend ist insgesamt, dass in der gezeigten Auswertung für keine einzige Wohnform eine Frequenz „häufiger als 1x im Jahr“ (gelb) gefordert wurde, weder in der WPA noch auf Seiten der Leitungskräfte. Ganz vereinzelt wurde dies von Leitungskräften für andere Bereiche gefordert (ohne Abbildung). Dies sind allerdings fast ausschließlich Einzelnennungen einzelner Personen, bis auf die Forderung von sieben Leitungskräften von Wohneinrichtungen, die für ambulante Dienste eine hohe Prüffrequenz von mehr als 1x pro Jahr fordern.

Zu den gesetzlichen Vorschriften der Prüfungstätigkeit der WPA wurden die Teilnehmenden der Onlinebefragung zudem zu den unangemeldeten Regel- und Anlassprüfungen nach dem HmbWBG befragt (Abbildung 38). Für die Wohn- und Betreuungsformen nach dem HmbWBG (Ausnahmen: Servicewohnen und Wohngemeinschaften) gilt, dass Prüfungen unangemeldet erfolgen müssen. Von dieser Regelung kann durch Vereinbarungen mit der WPA abgewichen werden. Diese Regelung wird von 41% der Leitungskräfte abgelehnt und ebenfalls von 41% befürwortet. Äquivalent sprechen sich auch 8 von 20 WPA-Mitarbeitenden für diese Regelung aus. Die Mehrheit von 12 Personen aus den Reihen der WPA lehnt die strikte Verpflichtung auf unangemeldete Prüfungen allerdings ab.

Abbildung 38: Unangemeldete Regel- und Anlassprüfungen



Vergleicht man das Antwortverhalten zwischen Pflege und Behindertenhilfe in dieser Frage, zeigen sich deutliche Unterschiede. Letztere befürworten unangemeldete Prüfungen sehr viel mehr als Leitungskräfte aus der Pflege.

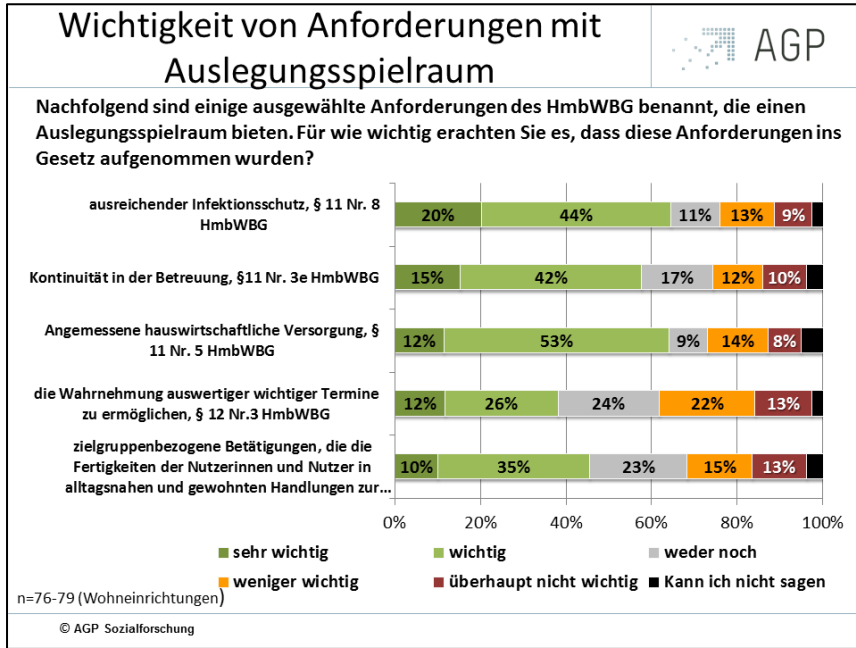
Abbildung 39: Unangemeldete Regel- und Anlassprüfungen - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe


Im Rahmen der Evaluation wurden verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe im HmbWBG problematisiert. Insbesondere die Regelungen für Wohneinrichtungen in Abschnitt 3 des Gesetzes wurden dabei benannt. Einige dieser Begriffe wurden für die Onlinebefragung ausgewählt und die Wohneinrichtungen in einem Dreischritt zur Bedeutung, zur Umsetzung und zur Erreichbarkeit dieser Anforderungen befragt, ähnlich wie zur Frage der Ziele des Gesetzes (vgl. Abschnitt 2.3.2). Es handelt sich um folgende Anforderungen mit Auslegungsspielraum:

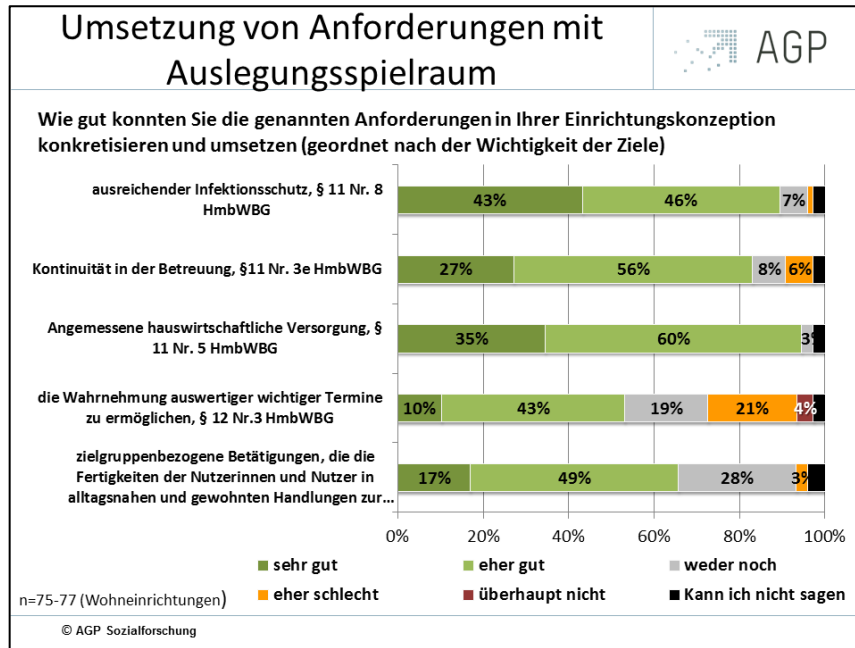
- Kontinuität in der Betreuung, § 11 Nr. 3e HmbWBG
- Angemessene hauswirtschaftliche Versorgung, § 11 Nr. 5 HmbWBG
- ausreichender Infektionsschutz, § 11 Nr. 8 HmbWBG
- zielgruppenbezogene Betätigungen, die die Fertigkeiten der Nutzerinnen und Nutzer in alltagsnahen und gewohnten Handlungen zur Geltung bringen, § 12 Nr. 1 HmbWBG
- die Wahrnehmung auswertiger wichtiger Termine zu ermöglichen, § 12 Nr. 3 HmbWBG

Grundsätzlich stimmt die Mehrzahl der Wohneinrichtungen den Anforderungen eher zu, als dass sie als *weniger* bzw. *überhaupt nicht wichtig* abgelehnt werden. Ganz besonders trifft dies für den Infektionsschutz, die Kontinuität in der Betreuung sowie die angemessene hauswirtschaftliche Versorgung zu. Diese Ziele werden von etwa 60% der Befragten und mehr als (*sehr*) *wichtig* bezeichnet. Mit 45% Zustimmung als (*sehr*) *wichtige* Anforderung sind zielgruppenbezogene Betätigungen zur Aktivierung von Fertigkeiten der Nutzerinnen und Nutzer. Die größte Kritik wird bei der Wahrnehmung auswertiger wichtiger Termine formuliert, was etwa so viele Befragte für (*sehr*) *wichtig* wie für *weniger* bzw. *überhaupt nicht wichtig* halten (zusammengenommen jeweils knapp über ein Drittel).

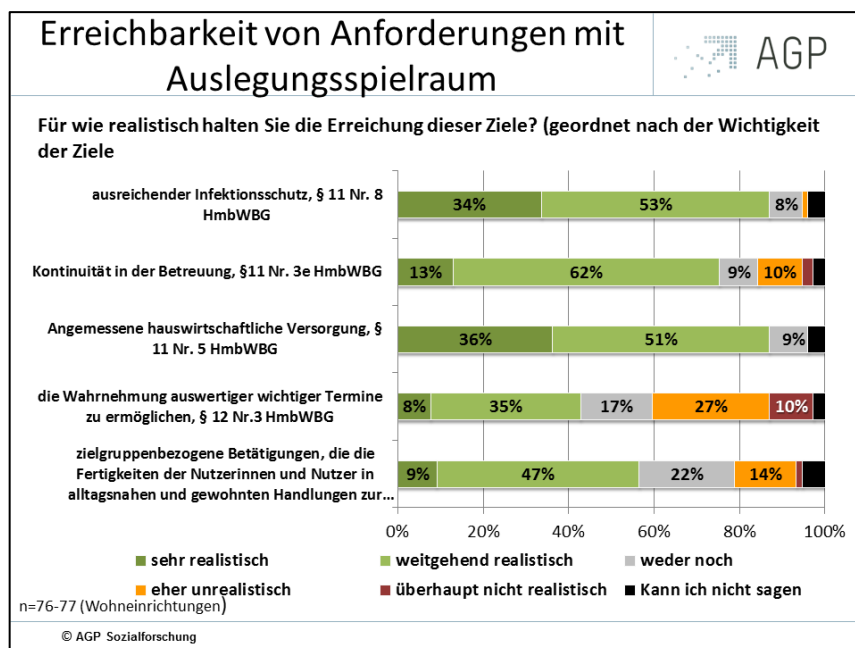
Abbildung 40: Bedeutung ausgewählter Anforderungen mit Auslegungsspielraum



Zu den genannten Anforderungen wurde in einem zweiten Schritt gefragt, inwieweit die Einrichtungen diese konkretisieren und in der Einrichtungskonzeption umsetzen konnten. Hierbei zeigt sich die fast identische Rangfolge wie in der Beurteilung der Bedeutung der Anforderungen. Die mit etwa 85% und höherem Umsetzungsgrad als *eher/ sehr gut* bewerteten Anforderungen sind der Infektionsschutz, die Betreuungskontinuität und die hauswirtschaftliche Versorgung. Diese scheinen weitgehend unproblematisch. Lediglich 6% der Einrichtungen berichteten von einer eher schlechten Umsetzung der Betreuungskontinuität in ihrer Einrichtung. Die Umsetzung zielgruppenbezogener Alltagsbetätigungen wurde von zwei Dritteln der befragten Einrichtungen als eher gut oder besser bewertet. In diesem Punkt geben 28% der Leitungskräfte an, die Anforderung sei „weder gut noch schlecht“ umgesetzt. Dies weist ggf. darauf hin, dass hier eine gewisse Unsicherheit in der Bedeutung der Anforderung besteht, um sie angemessen zu beurteilen oder umzusetzen. Die Wahrnehmung wichtiger auswärtiger Termine hat insgesamt den geringsten Umsetzungsgrad. Knapp über 50% der Einrichtungen berichten von keinen oder geringen Problemen (*sehr gut/ eher gut* umgesetzt). Vier Prozent geben zudem an, die Anforderung überhaupt nicht umzusetzen und weitere 21% verweisen auf ihre eher schlechte Umsetzung der Anforderung. Zu vermuten ist, dass dies durch den personellen und damit zumeist finanziellen Aufwand zurückzuführen ist, der mit der Begleitung solcher Besuche zusammenhängen kann.

Abbildung 41: Umsetzung der ausgewählten Anforderungen


Im dritten Schritt wurde die realistische Erreichbarkeit der Anforderung erfragt. Die Antworten sind weitgehend ein Spiegelbild der Antworten zur Frage des Umsetzungsgrades. Bei einigen Items liegen die Werte sogar etwas unter denen des Umsetzungsgrades. Demnach kommunizieren die meisten Einrichtungen: wir setzen das um, was realistisch erreichbar ist oder gehen sogar darüber hinaus. So zum Beispiel bei der Anforderung zur Betreuungskontinuität, die nur 13% der Befragten für „sehr realistisch“ halten, aber 27% nach eigene Angabe „sehr gut“ umsetzen.

Abbildung 42: Realistische Erreichbarkeit der ausgewählten Anforderungen


Auch die WPA wurde zu einigen auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen und programmatischen Vorgaben in Vorschriften und Zielen des HmbWBG befragt, die im Rahmen der Evaluation als möglicher-

weise zu unbestimmt thematisiert wurden. Zunächst sollten die Mitarbeitenden beurteilen, ob sie den Regelungsgehalt insgesamt für bestimmbar oder zu unbestimmt halten. Zugleich wurde danach gefragt, wodurch der Rechtsbegriff genauer bestimmbar sei:

- ... durch Verordnung hinreichend konkretisiert
- ...durch fachliche Vorgaben hinreichend konkretisiert
- ...durch Rechtsprechung bestimmt
- haben eigene klare Vorstellung von der Auslegung

In der folgenden Tabelle sind die abgefragten Rechtsbegriffe aufgeführt sowie die Zahl der WPA-Mitarbeitenden, die jeweils die Begriffe für bestimmbar bzw. zu unbestimmt eingeordnet haben. Fünf der ausgewählten unbestimmten Rechtsbegriffe und Vorgaben wurden demnach mehrheitlich als bestimmbar von der WPA beurteilt. Bei den restlichen sieben wird überwiegend beklagt, die Begriffe seien zu unbestimmt. Festgehalten werden kann, dass von den 17 bzw. 18 Mitarbeitenden der WPA, die die Fragen beantwortet haben, zu jeder Vorschrift mindestens vier Personen ihrerseits angeben, eine klare Vorstellung zu dem Rechtsbegriff zu haben. Zudem wird keiner der Begriffe (fast) ausnahmslos als *bestimmbar* bezeichnet. Mindestens sechs Mitarbeitende der WPA sind auch die Begriffe „geringwertige Aufmerksamkeiten“ bzw. „Gewährleistung der Selbstbestimmung“ unklar. Gerade letzterer Punkt konnte auch im Rahmen der Begehungen beobachtet werden (vgl. 2.4.4).

Tabelle 2: Einschätzung von auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen durch die WPA

Auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe und Ziele des Gesetzes	Einschätzung der WPA (n= 17-18)	
	...bestimmbar	...bleibt zu unbestimmt
Ziel des Gesetzes: Orientierung am Normalitätsprinzip, § 1 HmbWBG	4	13
Ziel des Gesetzes: Gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, § 1 HmbWBG	9	8
Ziel des Gesetzes: geeignete Rahmenbedingungen für die Erhaltung und Förderung von Gesundheit schaffen, § 1 HmbWBG	4	13
Weiterentwicklung und Erprobung von Wohn- und Betreuungsformen: Neue Wohn- und Betreuungsformen, § 5 HmbWBG	8	9
Verbot der Annahme von Leistungen: geringwertige Aufmerksamkeiten, § 5a Abs. 2 Nr. 2 HmbWBG	12	6
Anforderung an Wohngemeinschaften: Gewährleistung der Selbstbestimmung, § 9 Abs. 1 HmbWBG	11	6
Anforderung an Wohneinrichtungen: Kontinuität in der Betreuung, §11 Nr. 3e HmbWBG	10	7
Anforderung an Wohneinrichtungen: Angemessene hauswirtschaftliche Versorgung, § 11 Nr. 5 HmbWBG	5	12
Anforderung an Wohneinrichtungen: ausreichender Infektionsschutz, § 11 Nr. 8 HmbWBG	6	10
Anforderung im Bereich Teilhabe: zielgruppenbezogene Betätigungen, die die Fertigkeiten der Nutzerinnen und Nutzer in alltagsnahen und gewohnten Handlungen zur Geltung bringen, § 12 Nr. 1 HmbWBG	5	12

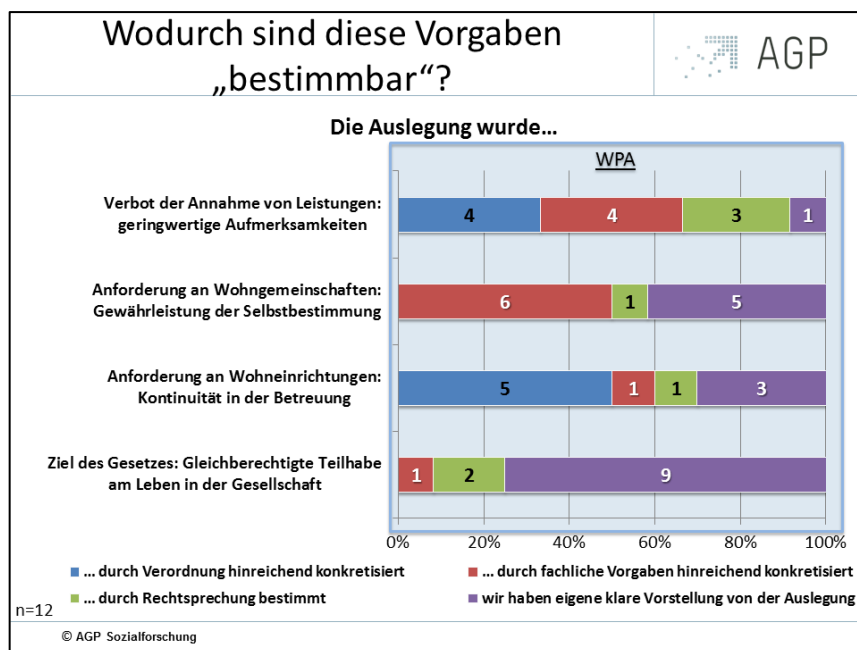
Anforderung im Bereich Teilhabe: die Wahrnehmung auswärtiger wichtiger Termine zu ermöglichen, § 12 Nr.3 HmbWBG	5	12
--	---	----

Legende:

Von der Mehrheit der WPA-Mitarbeitenden als bestimmbar eingeordnet	Von der Mehrheit der WPA-Mitarbeitenden als zu unbestimmt eingeordnet
---	--

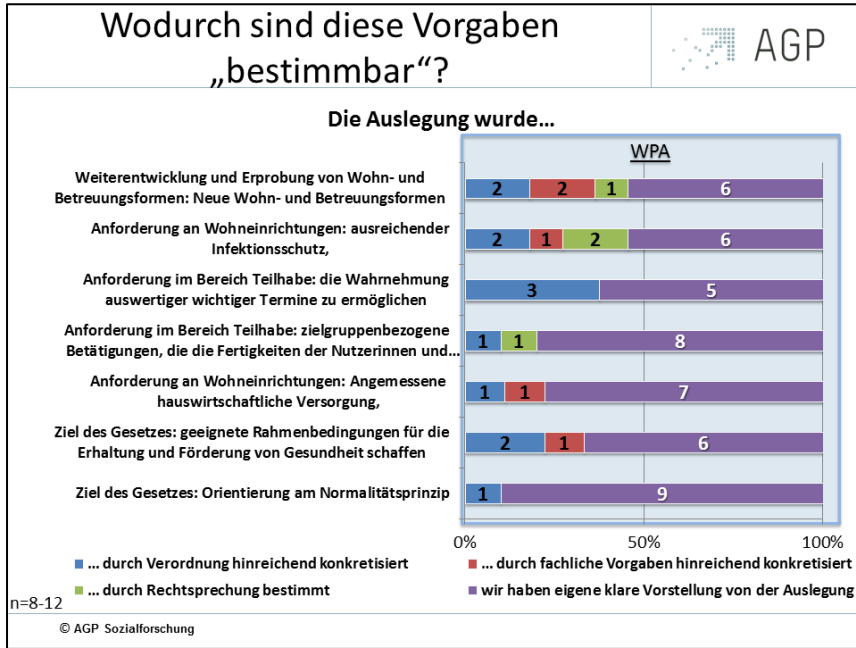
Zur Konkretisierung der Bestimmbarkeit gaben die WPA-Mitarbeitenden an, aus welcher Quelle sich die Bestimmbarkeit speist. Es zeigt sich, dass die Quelle der Bestimmbarkeit für ein und dieselbe Vorgabe durchaus variiert. Demnach geben sechs Personen an, die Gewährleistung der Selbstbestimmung als Anforderung für Wohngemeinschaften sei durch fachliche Vorgaben hinreichend konkretisiert. Fünf Mitarbeitenden geben hingegen an, sie hätten eine eigene klare Vorstellung von der Auslegung. Es bleibt in der Befragung offen, ob dieses von den fachlichen Vorgaben abweicht. Dennoch sollte auch diese Antwort Anlass dazu geben, dies zu überprüfen. Insbesondere bezüglich solch einer zentralen Vorschrift für die Konstituierung einer Wohngemeinschaft sollte ein einheitliches Verständnis in der WPA existieren.

Abbildung 43: Wodurch sind die mehrheitlich bestimmbareren Vorgaben „bestimmbar“?

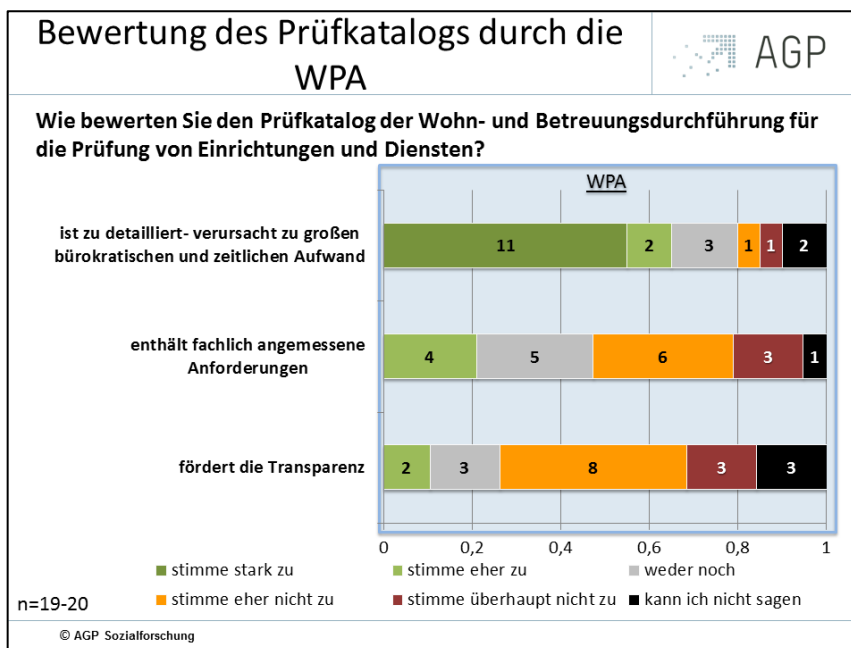


Für die sieben Vorgaben, die laut WPA mehrheitlich als zu unbestimmt eingeordnet wurden, gilt im Wesentlichen, dass die Mitarbeitenden ihre eigene Auslegung des Begriffes haben. Zum Teil wird aber auch angegeben, dass dies in den Verordnungen hinreichend konkretisiert wurde, z. B. bezüglich der Wahrnehmung auswärtiger Termine. Aber auch bezüglich des Begriffes „neue Wohn- und Betreuungsformen“ oder einem „ausreichenden Infektionsschutz“ scheint es nach Angaben von fünf Mitarbeitenden neben eine eigenen Auslegung auch konkretisierende Vorgaben, eine entsprechende Rechtsprechung und Hinweise in den Verordnungen zu geben. Diese systematisch aufzubereiten und alle Mitarbeitende der WPA auf einen Wissensstand zu bringen, drängt sich als Konsequenz aus den Ergebnissen dieser Fragen auf. Es empfiehlt sich somit dringend eine interne Klärung in der WPA zu der Bestimmbarkeit der hier aufgeführten sowie weiterer auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe.

Abbildung 44: Wodurch sind die mehrheitlich zu unbestimmten Vorgaben „bestimmbar“?

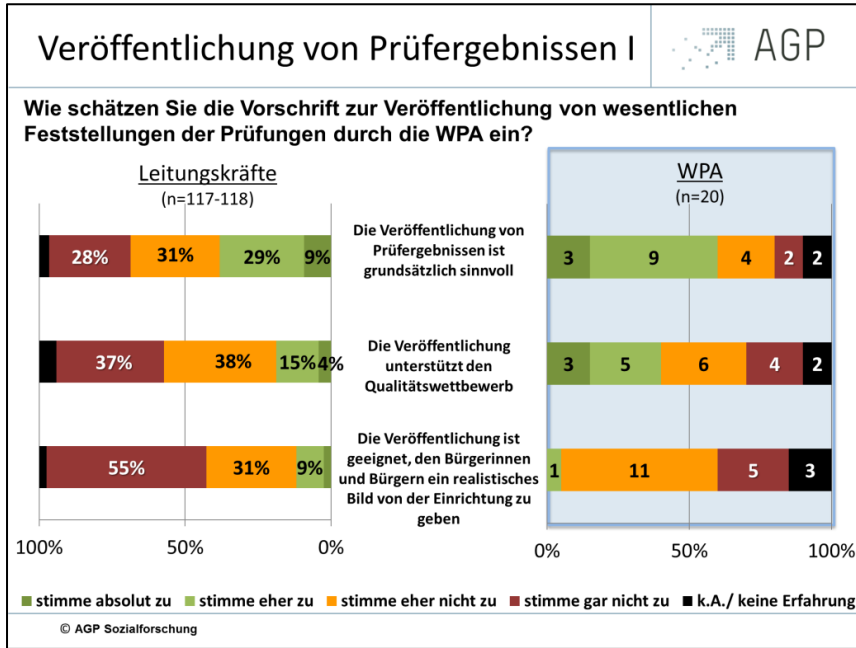


Ein Anfangs häufig im Rahmen der Evaluation angesprochenes Thema im Zusammenhang mit den Prüfungen der WPA ist der Prüfkatalog der WBDurchfVO. Durch das neue Inkrafttreten der Verordnung zeitgleich zum Beginn der Evaluation herrschte hierzu noch eine aktuelle Diskussion, die sich nicht ganz von der Evaluation des Gesetzes trennen ließ. Deshalb wurde im Rahmen der Onlinebefragung hierzu die WPA befragt, die schon am ehesten Erfahrung in der Umsetzung der Verordnung und des Prüfkataloges sammeln konnte. Dennoch hatten auch zum Zeitpunkt der Online-Befragung längst nicht alle WPAs mit dem neuen Prüfkatalog gearbeitet. In der Bewertung des Kataloges überwiegt die Skepsis. 13 von 20 Befragten stimmen der Aussage zu, der Katalog sei zu detailliert und verursache zu hohen Aufwand. Insgesamt wird der Prüfkatalog in den Rückmeldungen überwiegend nicht als tauglich bewertet, sowohl in der Umsetzung fachlich angemessener Anforderungen als auch in der Herstellung von Transparenz der Prüfinhalte. Die Anzahl der negativen Bewertungen ist in der Aussage zu den fachlichen Inhalten des Prüfkataloges am niedrigsten. Hier äußern zudem 4 von 19 Befragten eine eher positive Bewertung. Anknüpfend an allgemeine Fragen zu Prüfungen nach dem HmbWBG wurde der Prüfkatalog auch in der rechtswissenschaftlichen Analyse kurz aufgegriffen (vgl. Abschnitt 3.6).

Abbildung 45: Bewertung des Prüfkatalogs durch die WPA


Im HmbWBG ist die Veröffentlichung der Prüfergebnisse der WPA vorgesehen. Diese Vorschrift wird allerdings bisher noch nicht umgesetzt. Hierfür müsste zunächst als Voraussetzung grundsätzlich nach der neuen WBDurchfVO geprüft werden und ein einheitliches Verfahren vorgesehen werden. Dennoch bzw. gerade aus diesem Grund wurden die Teilnehmenden an der Befragung zu der entsprechenden Vorschrift im Gesetz befragt. Demnach halten nur wenige Einrichtungen und Dienste die Veröffentlichung der Prüfergebnisse grundsätzlich für sinnvoll. Noch sehr viel weniger sehen darin eine Unterstützung des Qualitätswettbewerbes oder gar einen realistischen Informationswert für die Bürgerinnen und Bürger. Die Abstufung in der Zustimmung ist auf Seiten der WPA ähnlich, allerdings erfährt die Veröffentlichung grundsätzlich etwas höhere Zustimmung. 12 von 20 Befragten tendieren dazu, die Ergebnisse der Prüfungen zu veröffentlichen. Dennoch glauben auch die Mitarbeitenden der WPA nicht, dass dadurch ein realistisches Bild von der Einrichtung bei Interessenten erreicht werden könne. Am ehesten sehen sie eine Unterstützung des Qualitätswettbewerbes infolge von Veröffentlichungen der Prüfberichte (8 von 20 Befragten). In welcher Form die Veröffentlichung ggf. sinnvoll sein könnte, wurde in der rechtswissenschaftlichen Analyse diskutiert (vgl. Kapitel 3.6.3).

Abbildung 46: Bewertung der Vorschrift zur Veröffentlichung von Prüfergebnissen



2.3.7 Abschlussfragen

Zum Ende des Fragebogens wurden die Teilnehmenden nochmals zu ihrer abschließenden Einschätzung einiger Auswirkungen des Gesetzes befragt. Dies betrifft zum einen die Frage nach dem bürokratischen Aufwand des HmbWBG für die Einrichtungen und Dienste. WPA und Leitungskräfte attestieren dem Gesetz demnach in weitgehend ähnlicher Einschätzung, dass der Aufwand durch die Anforderungen des Gesetzes steigt. In der Frage, ob Wohngemeinschaften und andere stadtteilnahe Wohn- und Versorgungsformen durch das Gesetz unterstützt werden, ist die Meinung geteilt. Etwa die Hälfte der Leitungskräfte wie der WPA-Mitarbeitenden stimmt der Aussage (*eher*) zu, eine ähnlich große Gruppe *stimmt (eher) nicht zu*. Inwiefern das HmbWBG sich positiv auf das Ziel der Normalisierung auswirkt, ist ebenfalls nicht eindeutig. Etwas über einem Drittel der befragten Einrichtungen und Dienste bejahen die Aussage eher – so auch acht Mitarbeitende der WPA. Etwas höher fällt die Zahl derjenigen aus, die der Aussage (*eher*) nicht zustimmen (zusammengenommen 57% bzw. 10 WPA-Mitarbeitende). In dieser Frage zeigt sich allerdings ein deutlicher Unterschied zwischen Pflege und Behindertenhilfe (vgl. Abbildung 48). 19 von 30 Befragten stimmen der Aussage (*eher*) zu, womit sich das Verhältnis an Zustimmenden vs. Ablehnenden im Vergleich zur Pflege in etwa umdreht. Es ist fraglich, ob die Regelungen für die Behindertenhilfe im HmbWBG im Vergleich zur Pflege hierbei so einen großen Unterschied machen. Im Bereich der Wohneinrichtungen sind diese ja weitgehend identisch. Vielmehr lässt sich vermuten, da das Prinzip der Normalisierung seinen Ursprung in der Behindertenhilfe hat (vgl. z.B. Thimm 2008), dass die positivere Rückmeldung auch mit der historischen Entwicklung der Behindertenhilfe und der damit verbundenen Haltung erklärbar ist.

Abbildung 47: Abschließende Gesamteinschätzung

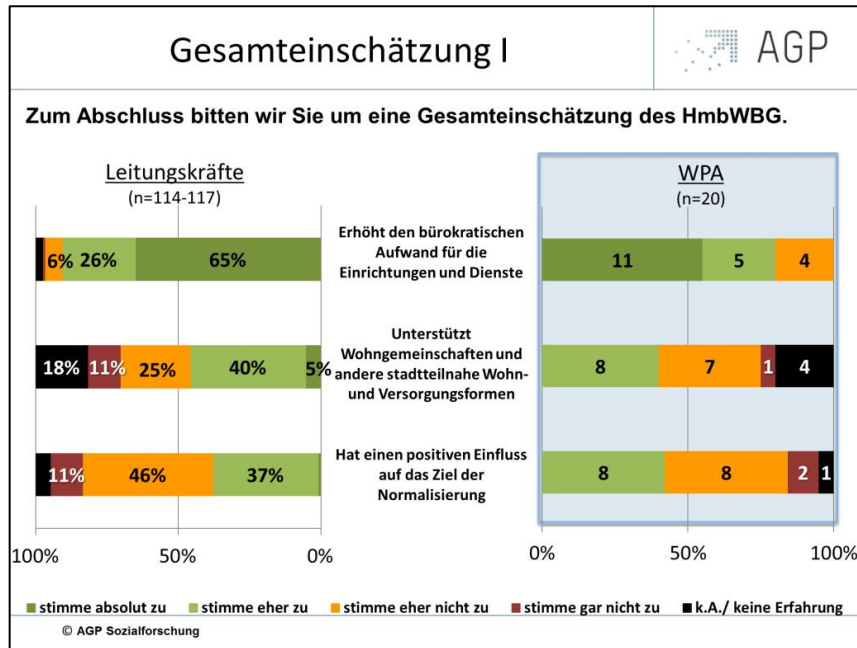
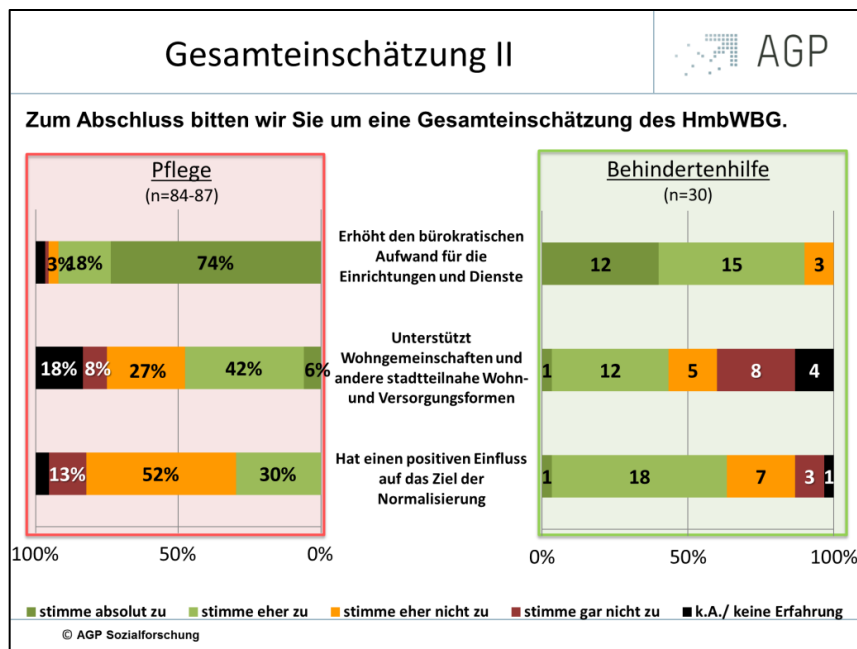


Abbildung 48: Abschließende Gesamteinschätzung - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe



2.4 Begleitung von Prüfbesuchen der WPA

Die nicht-teilnehmenden Beobachtungen fanden in drei Einrichtungen statt und dienten dazu – neben dem Zweck einen allgemeinen Einblick in die Prüfpraxis und –kultur zu gewinnen – relevante Aufsichtsfragen exemplarisch zu fokussieren, wie die Rolle der WPA im Spannungsfeld von Aufsicht und Beratung oder die Thematisierung von Fragen der Qualität in ihren verschiedenen Dimensionen beim Besuch in Einrichtungen vor Ort. Die Beobachtungsdaten wurden schriftlich aufgezeichnet, anonymisiert und inhaltsanalytisch ausgewertet (Adler und Adler 1998). Im Folgenden sind zentrale Beobachtungen

und Schlussfolgerungen dieses Forschungsschrittes zusammenfassend und anonymisiert dargestellt. Vorab muss einschränkend gesagt werden, dass sich die Aussagen lediglich auf ein sehr kleines Sample an Begehungen beziehen. Es wurden drei Prüfbesuche in zwei Bezirken begleitet. Entgegen der ursprünglichen Planung, einen Eindruck von Prüfsituationen in unterschiedlichen Wohnformen zu erhalten, fanden die drei realisierten Prüfungen in „klassischen“ Wohneinrichtungen der Pflege statt. Dies war erstens der schwierigen Terminfindung geschuldet (vgl. Abschnitt 2.4.1). Zweitens fanden aufgrund der Überlast und den de facto in kaum einem Bezirk durchgeführten Regelbegehungen insgesamt wenig mittelfristig geplante Begehungen statt, über die die Bezirke AGP Sozialforschung im Vorfeld hätten informieren können. Zum Dritten konnte letztlich in einem Bezirk statt an zwei verschiedenen Begehungen an eben einer der ersten Regelbegehungen nach der neuen Durchführungsverordnung teilgenommen werden, die sich auf zwei Tage erstreckte, allerdings ebenfalls in einer Wohneinrichtung der Pflege stattfand. Inwiefern die Ergebnisse auf andere Prüfungssituationen, Prüferinnen und Prüfer und Bezirke übertragen werden können, kann somit von AGP Sozialforschung nicht bewertet werden. Zudem war es nicht Ziel des vorliegenden Gutachtens die Arbeit der WPA zu evaluieren. Allerdings können ggf. einige der hier geschilderten Beobachtungen zum Anlass genommen werden, aufgeworfene Fragen als mögliche Anstöße für eine Organisationsentwicklung der WPA zu nutzen.

2.4.1 Erkenntnisse zur Organisation und Kommunikationskultur

Bevor die Ergebnisse der begleiteten Prüfbesuche vorgestellt werden, soll an dieser Stelle auf die organisatorischen Rahmenbedingungen in der Kommunikation im Vorfeld eingegangen werden. Hierbei handelt es sich üblicherweise nicht um berichtenswerte Arbeitsschritte in einem Evaluationsprojekt, in diesem Fall stellte sich die Anbahnung und Terminierung von Begleitterminen jedoch als beschwerlicher heraus, als von den Evaluatoren erwartet. Es verdichtete sich in diesen Erfahrungen exemplarisch eine grundlegende Schwierigkeit, die nach Einschätzung der Evaluatoren letztlich auch die wirksame Anwendung des Gesetzes beeinflusst.

In mehreren Anläufen wurde zwischen Anfang Oktober und Mitte Dezember von AGP Sozialforschung versucht die Begleitungen zu terminieren, doch insgesamt erreichten das Institut nur wenige Reaktionen auf Anfragen zu Terminvorschlägen bzw. -anfragen, unabhängig davon, ob diese direkt an die WPAs oder vermittelt über die BGV oder das federführende Bezirksamt kommuniziert wurden. Dass sich der Prozess so lange hinzog, lag vordergründig an der Notwendigkeit, die Termine mit AGP Sozialforschung rechtzeitig im Voraus zu planen. So waren zwei Termine für angebotene Begehungen von Seiten der Evaluatoren nicht möglich. Aufgrund des insgesamt sehr langen Abstimmungszeitraumes verdichtete sich jedoch der Eindruck, dass die mangelhafte Kommunikation zwischen BGV und WPAs in den Bezirken weniger individuelle als vielmehr strukturelle Ursachen zugrunde lagen. Die Evaluation wurde von den Bezirken und der BGV nicht mit dem gleichen, für den Erfolg der empirischen Arbeiten erforderlichen Commitment getragen. Das kannte zeitliche Gründe und Restriktionen in den Ressourcen. Aber auch eine immer wieder sichtbar werdende Spannung zwischen BGV und Bezirken wirkte sich ungünstig auf das Anliegen aus, möglichst viele verschiedene Begehungen in die Studie einzubeziehen. Der Eindruck, dass die Kommunikation und Kooperationskultur zwischen den mit der Umsetzung des HmbWBG auf Seiten der Fachbehörden und Bezirken beteiligten Akteure verbesserungswürdig ist, bestätigt sich in den Erfahrungen mit der Organisation der begleiteten Prüfbesuche.

Dabei muss betont werden, dass sich diese Schwierigkeiten allein auf einer strukturellen Ebene zwischen den Akteuren beobachten ließen. AGP Sozialforschung konnte ansonsten in den Begehungen und im gesamten Evaluationsprozess auf der individuellen, Bezirks- und Behördenebene auf eine hohe Kooperationsbereitschaft und engagierte und bereitwillige Unterstützung zurückgreifen.

Darüber hinaus wurde in diesen Erfahrungen wie auch im Laufe der Begehung nochmals deutlich, wie stark die Verankerung der WPA in den Bezirksämtern unterschiedliche Kulturen, Herangehensweisen und Umsetzungen befördert. In den Workshops wurde von den Verbänden bereits bemerkt, dass die bezirklich organisierten WPAs bezüglich mancher Fragestellungen nicht immer eine einheitliche Linie verfolgten (vgl. Kapitel 2.1.1). Diese Aussage konnte durch die Erfahrungen in den Begehungen bestätigt werden. Deutlich wurde dies u.a. in einem Gespräch am Rande der Begehungen. So bestand in einem Bezirksamt eine gewisse Ratlosigkeit hinsichtlich der korrekten Einordnung einer ambulant betreuten Wohnform nach dem HmbWBG. Die Begleitung von AGP Sozialforschung wurde nach einer kurzen Schilderung des Sachverhaltes um eine Einschätzung gebeten, mit der Meinung, dass Gesetz gebe nicht genügend Kriterien für die Einordnung her. Von Seiten der Evaluatoren zeigen sich in der Abgrenzung der Wohnformen einiges Entwicklungspotenzial (vgl. Kapitel 3.2 und 3.3), doch war das Kriterium aus § 9 Abs. 1 HmbWBG im vorliegenden Fall eindeutig nicht erfüllt, dass die Nutzerinnen und Nutzer „im Interesse der Gewährleistung ihrer Selbstbestimmung gegenüber Dritten eine schriftliche Vereinbarung schließen“. Problematisch erschien den Evaluatoren in dieser Situation insbesondere, dass man sich nach eigener Schilderung auf Ebene des Bezirkes für die Lösung des Problems verantwortlich sah, wobei hier eindeutig Rücksprache mit der Fachbehörde notwendig schien. Nach den Erfahrungen scheint es keineswegs ausgeschlossen, dass in den Bezirken divergierende Rechtsauffassungen vertreten werden. Dies legen auch die Antworten der WPA in der Onlinebefragung zu den unbestimmten Rechtsbegriffen nahe (vgl. Kapitel 2.3.6). Die auf den Einzelfall bezogene Auslegung ist jeweils geboten. Eine grundlegende Übereinstimmung über die Definition der Wohnformen und den Bedeutungsgehalt der unbestimmten Rechtsbegriffe erscheint aber im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung unabdingbar.

2.4.2 Rahmenbedingungen und Verlauf der Prüfungen

Sowohl die begleitete Regelprüfung als auch die zwei anlassbezogenen Begehungen erfolgten grundsätzlich unangemeldet. Lediglich durch die Verteilung der Regelprüfung auf zwei Tage erfolgte der zweite Prüfungstag de facto angemeldet. Je ein Mitarbeiter bzw. eine Mitarbeiterin von AGP Sozialforschung begleitete die Prüfbesuche und hielt während der Begehungen die Gespräche und Beobachtungen mittels eines strukturierten Leitfadens schriftlich fest. Auf eine audiodigitale Aufzeichnung wurde verzichtet, da für die Analyse in Hinblick auf die oben angeführten Fragestellungen (Balance Aufsicht – Beratung, Thematisierung von Qualitätsaspekten etc.) wortwörtlich transkribierte Gespräche nicht erforderlich erschienen und so kein schriftliches Einverständnis aller beteiligten Akteure eingeholt werden musste. Zudem liefert das gesprochene Wort erst im Zusammenspiel mit beobachtetem (Kommunikations-)Verhalten der Beteiligten, Ablauf der Prüfung und Atmosphäre aufschlussreiche Einblicke in die Praxis der Umsetzung des HmbWBG. Durch die ausschließlich beobachtende Rolle der wissenschaftlichen Mitarbeiters bzw. der wissenschaftlichen Mitarbeiterin konnten diese Aspekte in strukturierten handschriftlichen Protokollen festgehalten werden. Die erhobenen Daten wurden im

Anschluss an die Begehung in einem ausführlichen Beobachtungsprotokoll verschriftlicht und analysiert.

In Hamburg werden anlassbezogene wie Regelprüfungen von jeweils zwei Mitarbeitenden der WPA durchgeführt, so auch bei den begleiteten Begehungen. Diese Praxis ermöglicht es unterschiedliche Aufgaben auch parallel durchzuführen und damit den Gesamtzeitraum der Prüfung in der Einrichtung zu minimieren. Zudem sind kurze Beratungen zur Einschätzung von einzelnen Situationen möglich. Die Prüfungen wiesen als grundlegende strukturelle Gemeinsamkeiten jeweils ein Anfangs- und ein Abschlussgespräch mit der Einrichtungsleitung und/ oder der Pflegedienstleitung auf sowie dazwischen mehr oder weniger ausgiebige Begehungen der Räumlichkeiten, häufig mit Gesprächen mit Mitarbeitenden und Bewohnerinnen und Bewohnern. Bei den Rundgängen durch die Einrichtungen trennten sich die zwei Prüfer/innen zeitweise, um parallel unterschiedliche Gespräche und Nachprüfungen durchzuführen.

In den begleiteten Begehungen wurden geforderte Unterlagen jeweils im Nachlauf der Begehung geprüft, sofern es sich nicht um schnell zu überfliegende Dokumente oder einfache Faktenprüfungen handelte. Damit wird der zeitliche Aufwand für die Einrichtungen ebenfalls minimiert. Einzelne Dokumente wurden von der Einrichtung per Email nachgeliefert, wenn diese z.B. nur beim Träger vorlagen oder noch nicht bis zum Ende der Prüfung fertig zusammengestellt werden konnten. Die zwei Anlassprüfungen waren eher von kurzer Dauer (ca. 1½ – 2½ Stunden). Die begleitete Regelprüfung umfasste zwei Tage á etwa 5 – 6 Stunden.

2.4.3 Eindrücke aus der Regelbegehung

In der Regelprüfung wurde der von der BGV ausgearbeitete Leitfaden für die Prüfung nach dem HmbWBG angewendet. Derzeit soll in Regelprüfungen nach Vorgabe der BGV die Prüfbereiche Selbstbestimmung und Teilhabe geprüft werden. In der Begehung brachten die Mitarbeitenden der WPA gegenüber der Einrichtung sowie der Begleitung durch AGP Sozialforschung ihre kritische Haltung den vorgegebenen Fragen, der thematischen Fokussierung und dem Umfang des Leitfadens zum Ausdruck. Es wurde deutlich, dass einige Fragen nicht auf die jeweiligen Situationen passen. Dennoch hielten sich die Prüfenden, vor allem anfangs, streng an die Leitfragen in der Form, wie sie im Leitfaden formuliert sind.

Teilweise umfassen die Fragen Themenbereiche zu denen Konzepte der Einrichtung bzw. des Trägers existieren und die den Prüfenden z. T. bereits bekannt sind. In diesen Fällen erfolgten die Antworten daher sehr "formalisiert". Punktuell beantworteten die Prüfenden die Antworten selbst, wenn sie die Antwort zu kennen meinten. Zudem wurde über bestimmte Formulierungen diskutiert, so etwa über "Die Einrichtung hat darzulegen, wie sie die Wahrnehmung wichtiger Termine organisatorisch ermöglicht". Die Kritik bezieht sich in diesem, wie auch in anderen Fällen darauf, dass die Formulierungen zu unspezifisch seien. Ebenfalls thematisiert wurde, dass in der WBDurchfVO ausschließlich von "Betreuungskräften" die Rede ist, nicht von "Pflegekräften". Nach Ansicht der WPA-Mitarbeitenden ist dies irreführend und entspricht nicht der Selbstwahrnehmung dieser Berufsgruppe.

An manchen Stellen fragten die Mitarbeitenden der WPA unnachgiebig nach, zum Beispiel bei der Frage, wie bettlägerige Personen von Veranstaltungen im Stadtteil erfahren. Es wurde wiederholt die

Sinnhaftigkeit bestimmter Items gegenüber den Evaluatoren bezweifelt, so etwa bei der Frage, ob Bewohnerinnen und Bewohner auf Wunsch Unterstützung bei der Reinigung ihrer Zimmer erhalten könnten. Man sei sich sicher, dass diese bei solchen Tätigkeiten keine Hilfe erhalten möchten. Auch Item 1.3.1.8, das das Betreuungsangebot der Einrichtung thematisiert, stieß auf Unverständnis. Dort heißt es abschließend "Die Nutzerinnen und Nutzer besuchen die Angebote freiwillig und selbstbestimmt". Diese Formulierung ist nach Einschätzung der WPA-Mitarbeitenden sowie der Einrichtungsleitung absurd. Im Verlaufe der Begehung befragte Pflegekräfte waren ebenfalls von manchen an sie gerichteten Fragen irritiert. Beispielsweise die Frage „Wie stellen Sie fest, ob ein Hilfsmittel benötigt wird?“ umfasse doch ihr „kleines Einmaleins“.

Für die im Rahmen des Rundgangs durchgeführten Befragungen von Mitarbeitenden in der Pflege sowie Bewohnerinnen und Bewohnern stellten sich die Prüfenden zwei praktische Fragen. Die WBDurchfVO sieht vor, dass zur Qualifizierung zumeist 10% der jeweiligen Grundgesamtheit befragt werden sollen (§ 6 Abs. 3 Satz 3 bzw. § 6 Abs. 4 WBDurchfVO). Unklar blieb den Prüfenden, inwieweit dies auch im Hinblick auf Bewohnerinnen und Bewohner mit Demenz gelte. Es sei unklar, ob bei den 10% zu befragenden Bewohner/innen Personen mit Demenz in die Grundgesamtheit "einberechnet" werden sollen. Befragt werden könnten sie nicht, da die Fragen nach Einschätzung der WPA für diese Zielgruppe gänzlich ungeeignet seien. Zudem äußerten die Prüfenden Verunsicherung darüber, wie sie die Fragebögen anschließend auszuwerten haben. Hierfür fehle entsprechende methodische Erfahrung.

Grundsätzlich scheint das derzeit vorgesehene Format der Regelprüfungen sehr aufwendig. Die Nacharbeiten zur begleiteten Regelbegehung habe nach Auskunft der WPA-Mitarbeitenden ca. zwei Wochen Arbeitszeit einer Vollzeitkraft in Anspruch genommen. Diese umfassen die Auswertung der Befragungen, die Sichtung der Unterlagen und die Verfassung des Berichtes. Kritisiert wurde durch die WPA-Mitarbeitenden zudem, dass gemäß der neuen Durchführungsverordnung jeweils nur bestimmte Themenschwerpunkte, derzeit ausschließlich Teilhabe und Selbstbestimmung, geprüft werden. Sie betonten, dass ihrer Ansicht nach die Kunst gerade darin liege, eine inhaltliche Kontinuität herzustellen und Inhalte aufzugreifen, die bereits als Mängel bekannt seien. Auch im Sinne einer Vergleichbarkeit zwischen den Einrichtungen, um ein möglichst einheitliches Handeln aller Bezirksämter sicherzustellen und Kontinuität zu gewährleisten wurde vorgeschlagen, für Regelprüfungen einige wenige wiederkehrende Grundprüfsteine zu definieren, wie dies bereits in § 17 WBDurchfVO bezogen auf die für die Verbraucher relevanten Kriterien angelegt ist und weiter entwickelt werden könnte. Ziel wäre, dass alle WPAs Grundprüfsteine in gleicher Form erheben.

2.4.4 Erträge der Beobachtungen

Der Ansatz, die **Einrichtungen bewusst in eine qualitätsverantwortliche Rolle zu bringen**, auch unter Einsatz von Mängelvereinbarungen etc., sollte weiterhin forciert werden. Es konnte exemplarisch beobachtet werden, wie defensiv sich manche Einrichtungsleitungen verhalten, insbesondere in Einrichtungen, die aufgrund einzelner Schwierigkeiten unter den „Kontrollmodus“ der WPA fallen. Die schicksalsergebende Haltung, die mit offensichtlich gewordenen Mängeln bei Prüfungen durch die WPA häufig einher geht, erschwert eine Begegnung auf Augenhöhe, ein gemeinsames Suchen nach Wegen der Qualitätsverbesserung. Dass manche Einrichtungsleitungen sich in der Rolle der Reagierenden statt der Agierenden „einigeln“ und schwerlich aus dieser herauszuholen sind, war ein Punkt, der in den

Workshops von der WPA als Problem beschrieben wurde (vgl. 2.1.2). Um eine Herangehensweise bei solchen Einrichtungen zu etablieren, haben die WPA-Mitarbeitenden nach eigener Aussage bereits einiges an Arbeit investiert. Doch auch auf Seiten der WPA bedeutet die Einlösung dieses Qualitätsverständnisses eine kritische Überprüfung der eigenen Handlungspraxis. Die Mitarbeitenden der WPA sind aufgefordert, aufmerksam Themenfelder, in denen sich auch weniger gut performierende Einrichtungen um Qualitätsentwicklung bemühen, zu erkennen und diese offensiv zu thematisieren. Es konnte beobachtet werden, wie in einem vom Modus der "Kontrolle" geprägten Gespräch zwischen der Leitungskraft einer Einrichtung und der WPA sich plötzlich ein Wechsel der Interaktionsqualität vollzog: Die Leitung der Einrichtung hatte einen Punkt aus der letzten Mängelvereinbarung mit ihren Mitarbeitenden diskutiert, Lösungswege erarbeitet und erste Schritte eingeleitet. Die Leitung konnte entsprechend kompetent berichten, wie sie die Verbesserungen anging, was für die Zukunft geplant war etc. Im Laufe dieser kurzen Episode legte die Einrichtungsleitung die zuvor eigenommene beflissentliche und ausschließlich passiv eingenommene Rolle im Gespräch (kurze Antworten in Reaktion auf Aussagen der WPA: "Ja, da haben Sie recht", "Ja, natürlich") ab und präsentierte sich stattdessen als kompetent. Die WPA sollte solche Bemühungen der Einrichtungen möglichst oft herausfordern und bestärken.

In den begleiteten Begehungen konnte ein relativ **starker Fokus auf die Themenbereiche Pflegequalität und Fragen der Hygiene** beobachtet werden, obwohl Pflegefragen in der Aufgabenverteilung zwischen MDK und WPA bei ersterem angesiedelt sind. Fragen der Selbstbestimmung, des respektvollen Umgangs mit Bewohnerinnen und Bewohnern und dem Gespräch mit ihnen wurde vergleichsweise wenig Raum gegeben. Zwar ließ sich dies zum Teil aus dem Anlass der Begehung erklären, allerdings hätte es durchaus Anknüpfungspunkte für diese Themen gegeben, wie zum Beispiel das Anklopfen und Eintreten in die Zimmer der Bewohnerinnen und Bewohner. Hier konnten in zwei Begehungen zwei sehr unterschiedliche Kulturen in Pflegeeinrichtungen beobachtet werden: Auf der einen Seite Klopfen, auf Antwort warten und mit entsprechendem Respekt vor dem privaten Wohnraum der Bewohnerinnen und Bewohner die Tür vorsichtig öffnen, auf der anderen Seite ein pro forma Klopfen und unmittelbar darauf in das Zimmer treten. Ebenfalls beobachtet wurde, wie die Information, ob den Bewohnerinnen und Bewohnern ihre jeweilige Bezugsbetreuerkraft bekannt sei, in ihrer Relevanz durch die WPA-Mitarbeitenden relativiert wurde. Insgesamt stellte sich auf Seiten der Evaluatoren deshalb die Frage, ob nicht die Gefahr besteht, dass „weichere“ und menschenrechtliche Themenfelder in der praktischen Arbeit der WPA hinter Fragen der Pflegequalität zurückstehen. Dies blieb aufgrund der geringen Zahl begleiteter Prüfbesuche eine offene Frage und keine allgemeine Feststellung. Gleichwohl gibt die Beobachtung Anlass, die Ausrichtung und Schwerpunktsetzung der Begehungen vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des HmbWBG zu reflektieren. Grundsätzlich stellt die Unterstellung der WPAs unter die Fach- und Dienstaufsicht der Gesundheitsämter bereits eine Nähe zu Fragen der Hygiene her. In diesem Zusammenhang wäre es somit von Vorteil, wenn die Teams vielfältige berufliche Hintergründe (und entsprechend unterschiedliches Fachwissen) mitbrächten, so dass beispielsweise neben pflegerischem Fachwissen auch sozialarbeiterische Fachkenntnisse im Team vorhanden sind und das Handeln und die Haltung mit bestimmen. Größere, interdisziplinäre Teams vereinfachen zudem weitere Abläufe wie Einarbeitung, Vertretung, Professionalisierung, teaminterne Weiterbildung und Coaching. Der aktuell von der BGV vorgegebene Fokus der Regelprüfungen auf Fragen der Teilhabe und Selbstbestimmung ist aus Sicht der Evaluatoren zu begrüßen und kann zu einer stärkeren Sensibilisierung für diese Themen auf Seiten der Prüfenden wie der Einrichtungen beitragen.

Viele auch in den Begehungen aufgegriffene Themen wurden im Kontakt mit der Wohn-Pflege-Aufsicht erörtert und waren auch bereits Thema der Workshops. Eins der Themen, das „**Whistleblowing**“, also die Beschwerde über Missstände aus der Mitarbeiterschaft von Wohn- und Betreuungsformen nach dem HmbWBG, wurde hingegen erstmals im Rahmen der Begehungen zum Thema. Es gebe immer wieder Hinweise an die WPA von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu den aus ihrer Sicht unhaltbaren Bedingungen in der Einrichtung in der sie arbeiten. Nicht selten würden die Whistleblower Konsequenzen durch Leitungskräfte oder den Arbeitgeber fürchten. Berichtet wurde auch von entsprechenden Maßregelungen, die letztlich der Einschüchterung von Pflege- und Betreuungskräften dienen und damit weiteres Whistleblowing verhindern sollen. Solch ein Vorgehen ist nicht im Interesse eines effektiven Schutzes von Nutzerinnen und Nutzern der Wohn- und Betreuungsangebote in Hamburg. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hatte in einem Urteil vom 21. 7. 2011 (Beschwerdenummer 28274/08) im Fall einer Beschäftigten in der Langzeitpflege, die aufgrund ihrer Anzeige bei den Behörden von ihrem Arbeitgeber entlassen wurde, in letzter Instanz für die Whistleblowerin geurteilt. Insbesondere das öffentliche Interesse an der Bekämpfung von Missständen in der institutionellen Alten- und Krankenpflege war demnach der Grund für das Urteil (vgl. auch Becker 2011). Das öffentliche Interesse durch die Offenlegung solcher Missstände bzw. durch die Einschaltung der WPA als verantwortliche Instanz zu schützen, sollte auch Aufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg sein. In der Konsequenz sollte das Thema öffentlich mit Trägern, Einrichtungen, Seniorenvertretungen, Behindertenverbänden und Betriebsräten diskutiert werden, um eine höhere Awareness für das Thema Whistleblowing zu erhalten und auch auf Seiten der Einrichtungen wie der Belegschaft Rechte und Pflichten zu klären.

2.5 Diskussion von Thesen zum HmbWBG

Mit etwa 50 Personen war der Thesenworkshop am 11.11.2016 die Veranstaltung mit den meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Evaluationsprozess. Beinahe alle Teilnehmenden hatten bereits weitere Veranstaltungen im Rahmen der Evaluation mitgestaltet. Der Teilnehmerkreis erstreckte sich über folgende Bereiche:

- Mitarbeiter/innen der WPAs und der Bezirke (Gesundheitsämter)
- Einrichtungsleitungen sowie Vertreter/innen von Trägern/ Verbänden aus dem Bereich der Pflege und der Behindertenhilfe
- Pflegekassen und Medizinischer Dienst der Krankenkassen
- Seniorenbeiräte und Vertreterinnen und Vertreter der Selbsthilfe (Alzheimergesellschaft und Wir pflegen e.V.)
- Die Senatskoordinatorin für die Gleichstellung behinderten Menschen
- Die Koordinationsstelle für Wohn-Pflege-Gemeinschaften
- Behördenvertreter (Bereich Senioren, Pflege und Rechtliche Betreuung in der BGV, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Amt für Arbeitsschutz)
- Ein Beirat einer Wohneinrichtung für Menschen mit Behinderungen

Im Mittelpunkt des Workshops stand die Diskussion von 10 Thesen zum HmbWBG, die aus den bis dahin erfolgten Projektschritten gewonnen wurden (Rechtsanalysen, Workshops, Fokusgruppen, Befragungen). Ziel der Veranstaltung war es, die bisherigen zentralen Diskussionsstränge von Seiten der

Evaluationsgruppe zusammenzufassen und in pointierter Form zur Diskussion zu stellen. Dabei wurden bewusst keine vorläufigen Ergebnisse diskutiert, um eine möglichst offene Diskussion zu ermöglichen. Die von den Teilnehmenden gelieferten Diskussionsbeiträge boten zum einen wertvolle Rückmeldungen zu den zentralen Themenfeldern der Evaluation und eröffneten zum anderen eine breite und in Teilen kontroverse Debatte, die das Spektrum von Auffassungen abbildete.

Nach einer kurzen Präsentation der Ergebnisse der Online-Befragungen wurden den Teilnehmenden im Workshop die Thesen mit ihren dazugehörigen Unterthesen vorgestellt. Dabei konnten diese mit sogenannten "Blitzen", also kurzen Gegenreden, ihren Widerspruch zu einzelnen Thesen oder Unterthesen abgeben. Im weiteren Verlauf des Workshops markierten die Teilnehmenden diejenigen Thesen, die sie für besonders diskussionswürdig hielten, wobei pro Person vier Punkte zur Markierung zur Verfügung standen und maximal zwei Punkte pro These vergeben werden durften.

Die vier Thesen mit den meisten Stimmen wurden anschließend in Tischgruppen diskutiert. Sie sind in der folgenden Darstellung hellblau hinterlegt. Für die Diskussion wurden die Teilnehmenden in den einzelnen Gruppen dazu angehalten, an einer Pinnwand mit ihrer These und den dazugehörigen Unterthesen ihre Diskussion und entsprechende Argumentationen abzubilden. Hierfür wurden farbliche Karten zur Unterscheidung verwendet, die in der folgenden Darstellung mit Pfeilen vor den Argumenten visualisiert sind. Im Folgenden sind die Thesen inklusive der dokumentierten Gruppendiskussionen dargestellt. Die einzelnen Elemente werden folgendermaßen dargestellt:

<u>Verwendete Elemente für die Darstellung der Thesen:</u>
<p>1. Hauptthese</p> <p>a. Unterthese</p> <p>⚡ Widerspruch aus dem Plenum ⚡</p>
<p><i>Blauer Hintergrund = eine der vier in Kleingruppen diskutierten Thesen</i></p>
<p><u>Beiträge aus den Gruppendiskussionen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Sortierung ⇒ positive Argumente ⇒ Alternativen/ zu realisierende Schritte und Folgerungen ⇒ unterstützende Aussagen und weitere Ideen ⇒ Einwände/ Gegenargumente

Die Thesen zum HmbWBG lauteten im Einzelnen:

1. Im Heimrecht muss ein vom Sozialleistungsrecht unabhängiger Einrichtungsbegriff verankert werden.

⚡ Problem: nicht einheitlich – insbesondere in Planung neuer Einrichtungen ⚡

a. Das Kriterium des „Vorhaltens“ in § 2 Abs. 4 HmbWBG führt dazu, dass Wohnformen im ambulanten Regime als Wohneinrichtungen qualifiziert werden.

- b. **Gerade in der Behindertenhilfe sollten Wohn- und Betreuungsformen unabhängig vom Finanzierungsregime entwickelt werden können.**
⚡ Überprüfung nach dem BTHG ⚡
- c. **Die Praxis, ambulant betreute Wohngemeinschaften zunächst als Wohneinrichtungen zu qualifizieren, um sie später in das Regime der WGs zu entlassen, wird bisher im Gesetz nicht transparent geregelt.**
- d. **Das Heimrecht sollte den sozialeleistungsrechtlichen Vorgaben für stationäre Einrichtungen folgen.**

2. Die Definition ambulant betreuter Wohngemeinschaften muss weiterentwickelt werden.

- a. **Die Definition sollte noch stärker sowohl auf Menschen mit Behinderungen als auch auf Menschen mit Pflegebedarf ausgerichtet werden.**
- b. **Das Kriterium drei schwerstpflegebedürftiger Menschen kann entfallen.**
⚡ WGs von selbstständigen Menschen sollten nicht betroffen sein ⚡
- c. **Für Wohngemeinschaften sollten eigene Qualitätsanforderungen formuliert werden.**
⚡ Selbstorganisierte sollen das selbstständig regeln ⚡
⚡ nur für trägergestützte ⚡
- d. **Nicht die Selbstbestimmung sondern die Selbstorganisation ist prägend für Wohngemeinschaften.**
- e. **Im Gesetz sollte die Kooperation von Wohngemeinschaften mit der Koordinationsstelle als verpflichtend vorgesehen werden.**
⚡ Mehr als ordnungsrechtliche Erfassung geht zu weit ⚡
⚡ Ergibt sich ein Rechtsanspruch? ⚡

3. Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen brauchen eine eigene Definition und eigene Qualitätsanforderungen.

- ➡ Besondere Anforderungen öffnen Möglichkeiten für mehr Beteiligung
- ➡ Definition → in der Eingliederungshilfe ist die Teilhabe zu unbestimmt
- ➡ Besonderheiten der Wohnformen (eher klein, dezentral) können berücksichtigt werden
- a. **Die sozialeleistungsrechtlichen Vorgaben reichen für spezifische Qualitätsanforderungen für Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen (MmB) nicht aus.**
⚡ langjährige Zusammenarbeit im Leistungsrecht hat sich bewährt ⚡
- b. **Im Heimrecht sollten die Qualitätsanforderungen aus dem Sozialrecht nicht „wiederholt“ werden.**
 - ➡ Prüfkatalog widerspricht → „b) Heimrecht voll nicht Sozialrecht wiederholen“ → enthält zu viele sozialrechtliche Aspekte
 - ➡ Die Anforderung, ein Konzept zu erstellen, sollte im Leistungsrecht geprüft werden
 - ➡ Differenzierung bei WPA zwischen Beratung + Kontrolle konkretisieren
- c. **Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen sollten im Heimrecht eigene Qualitätsmerkmale erhalten. Geeignete Qualitätsmerkmale sind z.B.:**
 - ➡ Einrichtungen für Menschen mit Behinderung brauchen Qualitätsanforderungen mit „Spielraum“
 - i. **Unterstützung bei der Rechtsdurchsetzung**
 - **Durch Beschwerdemanagement**
 - **Unabhängige advokatorische Unterstützung**

⚡ Es braucht die Information zur advokatorischen Unterstützung – nicht die Durchführung ⚡

➡ adressatengerechte Information (z.B. in leichter Sprache informieren)

- **Bei Trägerbudget: Darlegung der sich aus der individuellen Hilfeplanung ergebenden Rechtsansprüche gegenüber dem Träger**

➡ Reflexion der Prüfergebnisse vor der Lebenssituation der Betroffenen z. B. keine automatische Veröffentlichung

ii. Personenzentrierung, unter anderem durch Instrumente der persönlichen Zukunftsplanung

iii. Mitwirkung und Mitbestimmung

- **Beiräte mit trägerunabhängiger Assistenz**
- **Mitentscheidung über Aufnahme neuer Bewohner/innen**
- **Optionen: Trägerwechsel**

➡ Möglichkeit Angehörige im Wohnbeirat hinterfragen

⚡ es können Interessenskonflikte entstehen (abgelehnte neue BewohnerIn) ⚡

⚡ das kann ökonomisch nicht funktionieren ⚡

⚡ hat nichts mit dem Trägerbudget zu tun ⚡

iv. Qualität der Aushandlung über die Alltags- und Lebensgestaltung

4. Der Anwendungsbereich für Ambulante Dienste sollte ausgeweitet werden.

⚡ Ohne Regelprüfung zu frühes Fazit (nur Stichproben) ⚡

a. Die Einbeziehung ambulanter Dienste in den Anwendungsbereich des HmbWBG hat sich bewährt

⚡ Widerspruch zu Personenzentrierung: verfestigt Trennung amb./stat. ⚡

⚡ überzogene Personalanforderungen ⚡

b. Es reicht nicht aus, nur solche ambulanten Dienste Prüfungen zu unterwerfen, die bereits durch Sozialleistungsträger zugelassen sind

c. Es sollten auch nichtzugelassene Assistenzdienste und Vermittlungsstellen in den Anwendungsbereich einbezogen werden

d. Es bedarf einer klaren Aufgabenabgrenzung zu den QS-Aufgaben des MDK

e. Die WPA ist mit der neuen Aufgabe angesichts ihrer Ressourcen überfordert

5. Die Qualität der Personalarbeit ist zentral für die Qualitätsfähigkeit von Einrichtungen.

➡ stimmt JA!

a. Die Fachkraftquote sollte in der Praxis stärker auf einen Professionsmix ausgerichtet werden

⚡ für Pflege braucht man Pflegefachkräfte ⚡

⚡ entsprechend der Bedürfnisse der Bewohner/innen ⚡

a. Die WBPersVO sieht zu detaillierte Anforderungen an die Personalarbeit vor

➡ je mehr Qualität desto besser!

b. Es fehlt an Vorbildern für Konzepte und Vereinbarungen zu Personaleinsatzkon-

zepten jenseits der Fachkraftquote

➔ Sich in anderen Ländern informieren

- 6. Die Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner muss gestärkt und flexibler praktiziert werden.**
- Beim Servicewohnen sollte eine jährliche Bewohnerversammlung vorgeschrieben werden.**
 - Anlagen des Servicewohnens sollte Flexibilität hinsichtlich der Beteiligungsformen und -kulturen zugestanden werden.**
⚡ Kein Quorum für die Gründung eines Hausbeirats ⚡
 - In Behinderteneinrichtungen hat sich die Mitwirkung der Bewohner/innen auch auf die Auswahl und Aufnahme neuer Bewohner/innen in den jeweiligen Wohngruppen zu erstrecken.**
⚡ Nicht nur für Menschen mit Behinderungen – auch in Wohngruppen der Pflege ⚡
 - In Behinderteneinrichtungen brauchen die Wohnbeiräte eine trägerunabhängige Assistenz.**
- 7. Die im HmbWBG vorgesehene Möglichkeit, von festgelegten Mindestanforderungen abzuweichen und durch besondere Konzepte abzusichern, werden kaum genutzt.**
- Eine stärkere Implementation von Vereinbarungen und Kontraktmanagementansätzen ist in der Praxis notwendig.**
⚡ keine Verpflichtung ⚡
 - Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WPA sollten in Punkto Kontraktmanagement qualifiziert werden.**
 - Die Nutzung der Vereinbarungsoptionen sollten in Pilotprojekten experimentiert werden.**
 - Bei erfolgreicher Erprobung müssen auch dauerhafte Abweichungen von Anforderungen im Gesetz vorgesehen sein.**

8. Das HmbWBG ist zu didaktisch ausgelegt.

⚡ Für die Nutzerinnen und Nutzer von Bedeutung ⚡

⚡ Im Bereich Intensivkrankenpflege gerade richtig ⚡

⚡ einzelne Begriffe nicht konsistent genug definiert ⚡

- Die Detailgenauigkeit von Qualitätsanforderungen, insbesondere im Personalbereich, stellt sich als Eingriff in die Trägerverantwortung dar.**
 - ➔ Detaillierte Einhaltung als Orientierung der Leitung schränkt Konzeptarbeit etc. ein
 - ➔ Beispiel: Bestimmte Schulungen in vorgeschriebenem Umfang → die gibt es gar nicht mehr
 - Rolle von Details
 - Bei Prüfungen
 - Mitwirkung/Rechte
 - Orientierung der Leistungserbringung
 - Träger – Hauptpunkt: detaillierte Anforderung an Personal
- Die Detailgenauigkeit gibt den Normadressaten aber auch den Bewohnerinnen und Bewohnern Klarheit über die Anforderungen.**
 - ➔ Regelungen führen zu Verfahren/Strukturen (Briefgeheimnis) → wollen das Bewohner/innen überhaupt?

- Nutzer/innen müssen nicht einordnen können, was Leitungsbildung beinhaltet
- Detaillierte Klarheit unterstützt Nutzer/innen bei Wahrnehmung von Rechten
- Alternative: Ziel/Anforderung
 - Selbstverständlichkeiten
 - No Gos
 - Konzepte
- c. Detailanforderungen sollten eher untergesetzlich und nicht in Gesetz und Verordnung geregelt werden.**
 - ⚡ Als Leistungserbringer ist es einfacher ins Gesetz zu schauen ⚡
 - ⚡ Nein, das würde zu intransparenten Regelungen führen ⚡
 - Konzepte beschreiben
 - Alternativen: Ziel und Diskussion/„Verhandeln“ in der Einrichtung
- d. Ohne die detaillierte Darlegung wüssten viele Träger nicht, an welche Anforderungen sie sich halten müssen.**
 - ⚡ Träger kennen ihre fachlichen Anforderungen (zumeist) ⚡
 - ⚡ Immer detailliertere Anforderungen führen auch zu immer mehr Unklarheiten im Detail ⚡
 - Qualitative Kriterien sind oft klarer
 - Ist auch Stärke des Gesetzes, klare „Stoßrichtung“ der Weiterentwicklung

9. Das Verhältnis von Prüfung, Beratung und Qualitätssicherung bedarf einer transparenten Ordnung.

- a. Im Vordergrund der WPA-Arbeit muss die Beratung stehen.**
 - ⚡ Die Prüfung braucht auch einen Stellenwert ⚡
 - ⚡ Beratung und Prüfung ergänzen sich ⚡
- b. Beratung setzt Vertrauen zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungen voraus.**
 - ⚡ Vertrauen als Begriff irritiert ⚡
- c. Prüfungen sind vor allem Dingen dort notwendig, wo fachliche Substandards und Eingriffe in die Rechte der Bewohnerinnen und Bewohner festgestellt wurden.**
- d. Regelprüfungen können nicht in dem gesetzlich vorgesehenen Umfang durchgeführt werden.**
- e. Die Regelprüfung sollte durch Regelberatungen ersetzt werden.**
 - ⚡ Die Prüfungen geben Sicherheit, dass nach dem Gesetz gearbeitet wird ⚡
 - ⚡ Schutz der Bewohner/innen besser durch Prüfungen ⚡

10. Die Veröffentlichung der Prüfergebnisse ist sinnvoll.

- ⚡ ja, aber verbraucherorientiert ⚡
- ⚡ Die aktuelle Form ist nicht geeignet ⚡
- Über das „Wo“ der Veröffentlichung nachdenken!
- Vergleichbarkeit?
- Scheinobjektive Feststellungen fließen in Ergebnisse ein (persönliche Bewertung des Prüfers)
 - a. Die WPA hat keine Verbraucherschutzfunktion.**
 - b. Eine vergleichende Qualitätsbewertung, wie vom MDK praktiziert, macht keinen Sinn.**

- c. Die Prüfergebnisse sollten in Wohnformen für Menschen mit Behinderungen in einfacher Sprache verfügbar sein.**
 ⚡ Ergänzung: auch die Maßstäbe ⚡
- ➡ Findet auch in der Pflege in Gesprächen mit Kunden/Angehörigen statt!
- d. Veröffentlicht werden sollten Mängelfeststellungen, Vereinbarungen über die Mängelabstellung und Anordnungen.**
 ⚡ mit bestimmter Haltbarkeitsdauer ⚡
- ➡ Verunsicherung der Verbraucher
 - ➡ Einrichtungspersonal könnte sich „an den Pranger“ gestellt sehen; mind. Abwertung
- e. Veröffentlicht werden sollten:**
- v. **Allgemeine Angaben zur geprüften Einrichtung,**
 - vi. **Schwerpunkte der Prüfung, ggfs. Bezugnahme auf vorhergehende Prüfungen,**
 - vii. **Feststellungen (positive Entwicklungen und Mängel),**
 - viii. **Empfehlungen, Zielvereinbarungen.**
 - ix. **ggfs. Auflagen.**
- ⚡ Informationsgehalt bei anhaltenden Mängel in gleiche Bereich gegeben ⚡
- ➡ Positive Entwicklung

3 Rechtswissenschaftliche Analyse vor dem Hintergrund der bisherigen Evaluationsergebnisse

3.1 Aufgabenstellung

Der Evaluationsauftrag umfasst unter anderem einen Vergleich unterschiedlicher Landesgesetze. Mit Hilfe eines exemplarischen Vergleichs der unterschiedlichen heimrechtlichen Kodifikationen auf Länderebene sollte die Frage geklärt werden, ob und in wieweit die Regelungen des Hamburgischen Gesetzes geeignet sind, "um leistungs- und zukunftsfähige, an den Nutzerinnen und Nutzern und den Beschäftigten in Einrichtungen und Diensten ausgerichtete Wohn- und Versorgungsstrukturen zu fördern und zu ermöglichen" und dies unter Berücksichtigung von konkreten Fragestellungen der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV), die sich in den folgenden Unterkapitel widerspiegeln.

Zunächst wird von den Vorschriften zum Anwendungsbereich der Ländergesetze ausgegangen (3.2). Im Hinblick auf die im Auftaktworkshop und in Rückmeldungen zu seiner Vorbereitung artikulierten Schwierigkeiten der Normadressaten mit der Abgrenzung der im Gesetz geregelten Wohn- und Betreuungsformen in der Praxis wird diese Fragestellung in den Ländervergleich explizit einbezogen. Außerdem wünscht die BGV einen Vergleich von Länderregelungen zur Behandlung unterschiedlicher Formen ambulant betreuter Wohngemeinschaften (0). Da die meisten Ländergesetze besondere Anforderungen an Wohnformen für Menschen mit Behinderungen vorsehen, sollen diese Regelungen im Ländervergleich gesondert erörtert werden (3.4). In dem Vergleich zu diesen Fragestellungen werden alle Ländergesetze berücksichtigt. Zu den Themen Mitwirkung (3.5), Prüfungen (3.6) und Kultursensible Pflege (3.7) werden ausgewählte Ländergesetze exemplarisch untersucht. Darüber hinaus wurden Fragen zum Personalmanagement (3.8) sowie zu Gruppenstrukturen anhand des Bauprüfdienstes (3.9) untersucht.

Zur Erweiterung des Ländervergleichs über den bloßen Gesetzes- und Verordnungstext hinaus wurden die Bundesländer mit Schreiben vom 20.6.2016 gebeten, über Erfahrungen mit der praktischen Anwendung ihres Gesetzes sowie über möglicherweise schon vollzogene oder geplante Änderungen zu berichten. Diese Anfrage haben Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt beantwortet. Darüber hinaus liegt von Hessen der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Gesetzes über Betreuungs- und Pflegeleistungen vom 5.9.2016 (Landtagsdrucksache Nr. 19/3743) vor. Diese Materialien wurden, soweit erforderlich, in den Ländervergleich eingearbeitet. Die Ergebnisse der weiteren Projekt-schritte wie der Begleitung von Prüfbesuchen oder der Online-Befragungen wurden für die Beurteilung spezifischer Fragestellungen in Bezug auf die Hamburger Situation berücksichtigt.

3.2 Anwendungsbereich der Ländergesetze und Abgrenzung der verschiedenen Wohn- und Betreuungsformen

3.2.1 Semantik und Anlage in Heimgesetzen

Der Anwendungsbereich der Ländergesetze wird – so auch im Hamburgischen Gesetz – i.d.R. nach Wohn- und Betreuungsformen differenziert. Lediglich das Gesetz von Schleswig-Holstein geht in § 6 Abs. 1 SbStG zur Definition des Geltungsbereichs des Gesetzes zunächst von der Bezeichnung des Nutzerkreises der Wohn- und Betreuungsformen aus, bestimmt aber dann, dass das Gesetz nur für solche Nutzerinnen und Nutzer gelten soll, die in einer stationären Einrichtung (§ 7) oder in einer besonderen Wohn-, Pflege- und Betreuungsform (§ 8) leben. Mehrere Landesgesetze fassen die verschiedenen Wohn- und Betreuungsformen in Oberbegriffen zusammen. So spricht z.B. das Berliner Gesetz von „betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen“ § 2 Abs. 1 WTG Berlin; die Gesetze von Brandenburg (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BbgPBWoG) und Bremen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BremWoBeG) bezeichnen sie als „unterstützende Wohnformen“. Für Bremen sieht ein noch in der behördlichen Abstimmung befindlicher Änderungsentwurf zu Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz in § 2 Abs. 1 Satz 1 BremWoBeG vor, von „Wohn- und Unterstützungsangeboten“ zu sprechen. Daneben werden verschiedene Wohnformen auch mit dem neutralen Oberbegriff „Einrichtungen“ zusammengefasst, so z.B. in den §§ 3ff. des LWTG in Rheinland-Pfalz.

Unterhalb dieser begrifflichen Ebene wird der Anwendungsbereich dann in die verschiedenen Wohn- und Betreuungsformen differenziert. Im Kern geschieht dies – bei vielfältigen Unterschieden im Detail – in der Weise, dass den Einrichtungen mit einem umfassenden Versorgungsangebot (vgl. z.B. § 4 des LWTG Rheinland-Pfalz) „neue“ Wohnformen gegenübergestellt werden, die Wohngemeinschaften und Wohngruppen unterschiedlicher Ausprägung, in einigen Ländern auch das Betreute Wohnen umfassen. Diese Wohnformen werden dann zum Bezugspunkt für höchst differenzierte Regelungen der Anforderungen an die jeweilige Wohnform. In dieser normativen Ausgestaltung der Wohnformen liegt ein zentrales Regelungsfeld der Landesgesetze, in dem innovative Entwicklungen aufgegriffen und befördert werden sollen. Hier liegt auch der wesentliche Unterschied zum Heimgesetz, das neben dem Heim – in der „Negativabgrenzung“ des § 1 Abs. 2 HeimG – nur das Betreute Wohnen kannte. Die Definition der Kategorie „Einrichtungen mit umfassendem Versorgungsangebot“ ist dabei weithin an den Kriterien des Heimbegriffs von § 1 Abs. 1 Heimgesetz orientiert, wobei das am 1.7. in Kraft getretene Niedersächsische Gesetz über unterstützende Wohnformen (NuWG) in den §§ 1 Abs. 2 und 2 Abs. 2 sogar weiterhin den Begriff „Heim“ verwendet.

Eine Reihe von Ländergesetzen ordnen „Einrichtungen mit umfassendem Versorgungsangebot“ grundsätzlich als „stationäre Einrichtungen“, so z.B. Baden-Württemberg (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 i.V. mit § 3 WTPG), Bayern (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 PflWoqG), Berlin (§ 2 Abs. 1 Satz 1 i.V. mit § 3 WTG Berlin) und Schleswig-Holstein (§ 7 SbStG). Das Hamburger Gesetz nimmt hier insoweit eine „mittlere“ Position ein, als in § 2 Abs. 4 des HmbWBG Wohneinrichtungen im Sinne des Gesetzes zunächst ohne Rückgriff auf die Kategorie „stationär“ definiert werden, sodann aber in Satz 2 festgestellt wird, dass zu den Wohneinrichtungen im Sinne dieser Vorschrift „insbesondere vollstationäre Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Behindertenhilfe“ gehören (zu letzteren siehe Abschnitt III). Diese Regelung ist insoweit diskussionswürdig, als sie zwar exemplifiziert, welche Einrichtungen „insbesondere“ zu den Wohneinrichtungen

im Sinne des Gesetzes gehören, aber keinerlei Hinweise darauf gibt, welche Einrichtungen sonst noch zu den Einrichtungen nach § 2 Abs. 4 HmbWBG zu zählen sind. Sollte die Vorschrift so auszulegen sein, dass damit Einrichtungen gemeint sind, die stationären Pflegeeinrichtungen (oder Einrichtungen der Behindertenhilfe) vergleichbar sind, dann hätte es nahegelegen, dies in § 2 Abs. 4 Satz 2 HmbWBG ausdrücklich zu sagen. Wenn aber auch andere als „vollstationäre“ Einrichtungen gemeint sind, ist der Vorschrift nicht zu entnehmen, welche Arten von Einrichtungen dies sein könnten. Das Gesetz bietet daher jenseits vollstationärer Einrichtungen keine positiv formulierten Anhaltspunkte dafür, wann sonstige Wohnformen zu den Wohneinrichtungen nach § 2 Abs. 4 HmbWBG zu rechnen sind.

3.2.2 Abgrenzung von Wohneinrichtungen und Wohngemeinschaften

Zu der in den Stellungnahmen zur Vorbereitung des Auftaktworkshops und in dessen Verlauf mehrfach als schwierig bezeichneten Frage, wie denn stationäre von ambulant betreuten Wohnformen abgegrenzt werden können, ist zunächst festzustellen, dass die Begriffe „ambulant“ und „stationär“ trotz aller Bemühungen, sie zu überwinden, immer noch im Leistungsrecht (insbesondere in § 71 Abs. 1 und 2 SGB XI) definiert, in der Praxis ständig angewandt und in Literatur und Rechtsprechung auf ihre praktische Anwendung hin überprüft und erläutert werden (vgl. hierzu Klie et al. 2014, Rdnr. 10ff. zu § 71). Wer es unternimmt, eine „neue“ Wohnform zu planen und zu betreiben, muss also damit rechnen, dass diese leistungsrechtlichen Kategorien auch für sein Vorhaben gelten und demzufolge bei der Planung und Finanzierung berücksichtigt werden müssen. Das Gleiche gilt auch für die aufsichtsrechtliche Kategorisierung der Projekte, woraus sich weitreichende Konsequenzen für die an ihre Ausgestaltung zu stellenden konzeptionellen, baulichen und personellen Anforderungen ergeben können, wenn sie nicht über Erprobungs- oder Innovationsregelungen (Rheinland-Pfalz) abgemildert werden können.

In diesem Spannungsfeld finden sich in mehreren Landesgesetzen Normen, die klarstellen sollen, dass die Einbeziehung von Wohnformen in den Geltungsbereich des Gesetzes bzw. deren „ordnungsrechtliche“ Einordnung kein Präjudiz für deren leistungsrechtliche Behandlung sein kann (vgl. z.B. § 2 Abs. 7 BremWoBeG in Bremen, § 2 Abs. 4 WTG NRW in Nordrhein-Westfalen und § 3 Abs. 1 Satz 2 LWTG in Rheinland-Pfalz). Solche Regelungen haben wohl nur deklaratorische Bedeutung, denn es versteht sich von selbst, dass Landesrecht leistungsrechtliche Bestimmungen des Bundes nicht ändern kann, so insbesondere nicht solche des SGB XI, des SGB XII und des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) bzw. des SGB IX. Da die jeweilige Ausgestaltung einer Wohnform aber zwangsläufig Folgen hinsichtlich ihrer leistungsrechtlichen Behandlung nach sich zieht, haben die Beteiligten diesbezüglich einen erheblichen Aufklärungs- und Beratungsbedarf, und zwar schon in der Planungsphase für Wohnangebote. Hier bietet es sich an, seitens der zuständigen Landesbehörde in Abstimmung mit den zuständigen leistungsrechtlichen Stellen verbindlich zu klären, wie die einzelnen Wohn- und Betreuungsformen jeweils rechtlich zu behandeln sind, wie es Hamburg bezogen auf ambulant betreute Wohngemeinschaften praktiziert wird. Ein solches Regelwerk müsste den Beteiligten zur Verfügung gestellt und in Abstimmung mit den Beteiligten bei Bedarf fortgeschrieben werden.

Die Arbeitshilfe zur Abgrenzung von Wohngemeinschaften und Wohneinrichtungen (Stand 26.4.2016) kann für sich betrachtet nur begrenzt helfen, weil sie über weite Strecken lediglich den Gesetzestext reproduziert. Sie könnte um praxisnahe Fallbeispiele ergänzt werden, die als Referenzprojekte dienen. In der vorliegenden Fassung der Arbeitshilfe fällt auf, dass sie die Zielgruppe für Wohngemeinschaften

ten vor allem auf schwerstpflegebedürftige Menschen und Menschen mit gravierenden mentalen Einschränkungen begrenzt, während die Zielgruppe für Wohneinrichtungen mit „auf Betreuung angewiesene volljährige Menschen“ angegeben wird, was die tatsächliche Bewohnerschaft von Wohneinrichtungen, zu denen ja nach § 2 Abs. 4 Satz 2 HmbWBG „insbesondere vollstationäre Pflegeeinrichtungen“ zählen, wohl nur unzureichend beschreibt. Nicht nachvollziehbar ist die Aussage im Abschnitt „Anhaltspunkte für die Einordnung“, dass bei Wohneinrichtungen „der Dienstleister [...] entgegen den Wünschen der Nutzerinnen und Nutzer das Tagesgeschehen (diktiert)“. Dies widerspricht sowohl dem Zweck des Gesetzes nach § 1 Nr. 1 und Nr. 2 HmbWBG wie auch den Vorgaben nach § 11 HmbWBG für Wohneinrichtungen (insbesondere Nr. 4) und dem individuellen Mitspracherecht der Nutzerinnen und Nutzer bei der Planung und Durchführung ihrer Betreuung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 HmbWBG. Hamburg versucht die ex ante ohne entsprechende Beratung der Initiativen und Träger nicht abschließend zu klärenden Abgrenzungsfragen zu lösen, und zwar wie andere Bundesländer auch, durch spezielle Beratungsangebote und ein besonders gut abgestimmtes Verfahren, das im Bundesvergleich als vorbildlich gilt (vgl. Klie et al. 2016: unveröffentlicht).

3.2.3 Gasteinrichtungen und ambulante Dienste

Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen werden in den Ländergesetzen unterschiedlich behandelt. So sind z.B. Tages- und Nachtpflege nach § 3 Abs. 4 des rheinland-pfälzischen LWTG keine Einrichtungen im Sinne des Gesetzes. Demgegenüber beziehen das Berliner und das Hessische Gesetz (§ 3 Abs. 1 Satz 1 i.V. mit Abs. 2 Satz 3 WTG Berlin bzw. § 2 Abs. 1 Nr. 1 HGBP) Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflege in den Geltungsbereich des Gesetzes ein. Das Hamburgische Gesetz rechnet in § 2 Abs. 5 HmbWBG Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflege als „Gasteinrichtungen“ zum Geltungsbereich des Gesetzes.

Ambulante Dienste fallen in den meisten Ländern nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Demgegenüber regeln das Hamburgische Gesetz in den §§ 20-24 HmbWBG und das Hessische Gesetz in § 9 Abs. 1 und 3 HGBP konkrete Anforderungen an den Betrieb ambulanter Pflegeeinrichtungen. In Hamburg unterliegen ambulante Dienste nach § 23 HmbWBG einer Anzeigepflicht, was bislang nach § 10 Abs. 1 HGBP des dortigen Gesetzes auch in Hessen der Fall ist. Nach § 11 Abs. 1 HmbWBG des Änderungsentwurfs soll die Anzeigepflicht für ambulante Dienste aber mit der kaum nachvollziehbaren Begründung abgeschafft werden, eine solche sei „nicht unbedingt erforderlich“, da lediglich eine anlassbezogene Prüfung stattfinde und andere Möglichkeiten zur Verfügung stünden, die relevanten Daten zu erhalten (Amtliche Begründung S. 16). Welche das sein könnten, wird leider nicht gesagt. In Hessen sind ambulante Betreuungs- und Pflegedienste nach § 10 Abs. 5 HGBP (im Änderungsentwurf textgleich als § 11 Abs. 4 Nr. 2) aber verpflichtet, gegenüber der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen, wenn sie in einer Wohnung mehr als zwei betreuungs- und pflegebedürftige Menschen versorgen. Niedersachsen bestimmt in § 7 Abs. 6 NuWG eine Anzeigepflicht für Träger eines ambulanten Dienstes, wenn er entgeltliche Pflege- oder Betreuungsleistungen in einer Wohngemeinschaft von mehr als zwei volljährigen Menschen erbringt oder erbringen will. Anforderungen an den Betrieb eines ambulanten Dienstes werden hier nicht geregelt. Nordrhein-Westfalen bezieht ambulante Dienste in § 2 Abs. 2 Nr. 4 WTG NRW in den Geltungsbereich des Gesetzes ein und regelt nähere Anforderungen in Kapitel 4 (§§ 33-35 WTG NRW), und zwar ebenfalls einschließlich einer Anzeigepflicht (§ 34 Satz 2 i.V. mit § 9 WTG NRW).

Ambulante Dienste werden nach § 30 Abs. 1 Nr. 4 HmbWBG anlassbezogen sowie zusätzlich durch Stichproben unangemeldet geprüft. Hessen prüft ambulante Dienste auf der Grundlage einer Erlassregelung anlassbezogen, während Nordrhein-Westfalen nach § 35 Abs. 1 Satz 1 WTG NRW ebenfalls anlassbezogen prüft. Der hessische Änderungsentwurf sieht allerdings in § 14 Abs. 1 Satz 2 HGBP eine gesetzliche Grundlage für die Anlassprüfung vor.

Eine Besonderheit hinsichtlich des Anwendungsbereichs ergibt sich aus § 2 Abs. 2 des baden-württembergischen WTPG und § 2 Abs. 6 BremWoBeG in Bremen. Dort ist jeweils vorgesehen, dass das Gesetz auch Anwendung findet, wenn ein Träger oder Anbieter dies bei der zuständigen Behörde beantragt und die Behörde dem zustimmt. Der Bremer Änderungsentwurf sieht allerdings vor, diese Vorschrift mit der Begründung zu streichen, ihre Anwendung werde „nicht nachgefragt“ (Amtl. Begründung S. 7). Eine weitere Besonderheit des Anwendungsbereichs liegt in § 4 Abs. 1 Satz 3 des WTG Berlin, wo als besondere Wohnform auch gemischte Wohngemeinschaften pflegebedürftiger und nicht pflegebedürftiger Bewohnerinnen und Bewohner vorgesehen sind.

Hamburg ist in Sachen Einbeziehung ambulanter Dienste in den Anwendungsbereich des Heimrechtes Vorreiter in Deutschland. Insofern sind die auf diese bezogenen Regelungen und ihre Wirkungen weit über Hamburg hinaus von pflege- und teilhabepolitischem Interesse.

3.2.4 Erste Schlussfolgerungen

In die Evaluation wurde von verschiedenen Seiten eingebracht, dass die Abgrenzung der verschiedenen Wohnformen nach dem Gesetz nachhaltige Schwierigkeiten bereite. Diese setzen an bei der Legaldefinition der Wohneinrichtung nach § 2 Abs. 4 HmbWBG, dessen Satz 2 "insbesondere vollstationäre Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Behindertenhilfe" zu den Wohneinrichtungen zählt. Hier bleibt unklar, welche Einrichtungen denn außer den vollstationären noch zur Kategorie Wohneinrichtungen gehören und ob diese den vollstationären ähnliche Merkmale aufweisen sollen. Für Einrichtungen der Behindertenhilfe bedarf der Klärung, ob damit nur bestimmte Einrichtungen gemeint sind und wenn ja, welche das sein sollen. Auch hier ist unklar, ob auch diese Merkmale aufweisen müssen, die denen vollstationärer Einrichtungen mindesten ähnlich sind. Diese Klärung ist auch wichtig, um die Abgrenzung zu ambulant betreuten Wohngemeinschaften eindeutig zu regeln, damit sichergestellt wird, dass Wohnformen, die von ihren Initiatoren dezidiert als Wohngemeinschaften angelegt werden, ordnungsrechtlich auch als solche behandelt werden, sofern nicht im Einzelfall eindeutig die Voraussetzungen einer Wohneinrichtung erfüllt sind.

Daher sollte darüber nachgedacht werden, § 2 Abs. 3 und 4 HmbWBG neu zu fassen, wobei Referenzbeispiele aus anderen Ländern herangezogen werden könnten. Gemeinsam mit den beteiligten Stellen erarbeitete Fallbeispiele für die Abgrenzung dieser Wohnformen könnten deren Aufbau und Betrieb und damit auch deren Beurteilung durch Kostenträger und Aufsicht erleichtern.

Die Pflicht zur Mitteilung der Gründung von Servicewohnanlagen und Wohngemeinschaften nach §§ 8 und 10 HmbWBG sollte auf den Fall einer wesentlichen Änderung des Gesamtcharakters dieser Wohnformen ausgedehnt werden.

3.3 Erscheinungsformen und Ausgestaltung ambulant betreuter Wohngemeinschaften

3.3.1 Hintergrund

Wie schon erwähnt, liegt das eigentlich innovatorische Feld der Ländergesetze in den Regelungen für Erscheinungsformen und Ausgestaltungen ambulant betreuter Wohngemeinschaften. Sie entwickeln sich in der Praxis bei unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen mehr oder weniger dynamisch aus dem Wunsch einer steigenden Zahl von Menschen mit manifesten oder sich abzeichnenden oder möglicherweise zu erwartenden Hilfebedarfen heraus,

- 1) die angestammte, i.d.R. nicht barrierefreie oder aus sonstigen Gründen (z.B. Größe oder Lage) nicht mehr als geeignet erscheinende Wohnung aufzugeben,
- 2) in räumlicher Nähe zu anderen Menschen in ähnlicher Lebenslage oder in einer Form gemeinschaftlichen Wohnens mit ihnen zu leben,
- 3) je nach Ausgestaltung des Konzepts entsprechend dem persönlichen Hilfebedarf Zugriff auf verschiedene Unterstützungsleistungen zu haben.

Diese Wohnformen sind im Bereich zwischen der angestammten Wohnung und stationären Einrichtungen angesiedelt. Sie dienen sozial- und gesellschaftspolitisch dem Ziel, eine selbstbestimmte Lebensführung in einem eigenen Haushalt auch bei wachsenden Hilfebedarfen und unter Bedingungen von Vulnerabilität zu ermöglichen und damit die Übersiedelung in eine stationäre Einrichtung soweit wie möglich hinauszuschieben oder ganz zu vermeiden. Ambulant betreute Wohngemeinschaften entsprechen vermehrt Präferenzen älterer Bürgerinnen und Bürger, die eine kleine, wohnortnahe Versorgungsform sowohl der stationären als auch der Versorgung durch die eigenen Kinder vorziehen (Blinkert 2016). Auch dienen sie dazu, gemischte Formen der Wohlfahrtsproduktion, oder wie es in der Begründung zu § 38 a SGB XI im Gesetzgebungsverfahren hieß, Pflege in geteilter Verantwortung zu befördern (BMFSFJ 2016; Klie et al. 2016: unveröffentlicht).

Aus einer anderen Sachlage heraus ist vor Jahren als erste „neue“ Wohnform das Betreute Wohnen oder Servicewohnen entstanden, das auch schon Eingang in das Heimgesetz gefunden hatte (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 HeimG). Diese nahmen die Stellung der ehemaligen Altenheime ein, die lediglich als sogenannte Wohnstifte weiter existieren und in den heimrechtlichen Kodifikationen der Länder unterschiedlich behandelt werden. In Berlin sind Wohnstifte explizit vom Anwendungsbereich ausgeschlossen (§ 2 Abs. 1 WTG), in Rheinland-Pfalz wurden sie als *Einrichtung mit besonderer konzeptionellen Ausrichtung* einbezogen (§ 5 Nr. 3 LWTG) und in Baden-Württemberg können sie über öffentlich-rechtliche Verträge optional einbezogen werden (§ 2 Abs. 2 WTPG). Die meisten Landesgesetze knüpfen bezogen auf Service und Betreutes Wohnen an die Definition im Heimgesetz an (vgl. z.B. § 6 Abs. 1 WTG-LSA in Sachsen-Anhalt), schließen es dann aber von der Anwendung des Gesetzes aus, wohl in der Absicht, es wie das freie Wohnen in der angestammten Häuslichkeit von staatlicher Regulierung und Aufsicht freizuhalten. Lediglich die Gesetze von Bremen (§ 5 Abs. 2, im Änderungsentwurf § 7 Abs. 2 BremWoG), Hamburg (§§ 6-8 HmbWBG), Nordrhein-Westfalen (§§ 31f. WTG NRW) und Schleswig-Holstein (§ 9 SbStG) regeln konkrete Anforderungen an die Wohnform des Betreuten Wohnens. Dabei nimmt die Hamburger Regelung wegen ihrer differenzierten Ausgestaltung von Anforderungen an die

hier Servicewohnen genannte Wohnform (§ 6 HmbWBG), von Informationspflichten (§ 7 HmbWBG) und von Mitteilungspflichten des Betreibers (§ 8 HmbWBG) eine Sonderstellung im Rahmen der Ländergesetze ein.

3.3.2 Anforderungen an Wohngemeinschaften in Heimgesetzen

Mit dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz für das Heimrecht auf die Länder sind dann Vorgaben für vielfältige neue Formen des gemeinschaftlichen Wohnens in Wohngemeinschaften und Wohngruppen entstanden. Diese unterschiedlich strukturierten Formen des Zusammenlebens in Gruppen, die in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung schon eine lange Tradition haben, finden damit auch Eingang in die Strukturentwicklung der Altenhilfe. Allerdings ist diese Entwicklung nicht von allen Landesgesetzen gestaltend aufgenommen worden. So hat z.B. Hessen Qualitätsanforderungen für ambulant betreute Wohngemeinschaften und betreute Wohngruppen nur für Menschen mit Behinderung geregelt (§§ 14f. HGBP), nicht jedoch für ältere oder pflegebedürftige Menschen. Das Niedersächsische Gesetz regelt in Bezug auf ambulant betreute Wohngemeinschaften in § 3 Nr. 3 NuWG lediglich eine Informations- und Beratungspflicht der Heimaufsicht gegenüber den Trägern von Betreuungsdiensten, die dort Leistungen der ambulanten Versorgung erbringen oder erbringen wollen. In § 3 Nr. 2 NuWG wird zudem „Personen, die ein berechtigtes Interesse haben“ über die Rechte und Pflichten der Beteiligten in unterstützenden Wohnformen informiert zu werden, ein Beratungsrecht zuerkannt.

Das Hamburger Gesetz regelt in Teil 2 Abschnitt 2 (Wohngemeinschaften) zwar Anforderungen an diese Wohnform (§ 9 HmbWBG) und die Pflicht zu Mitteilungen an die zuständige Behörde (§ 10 HmbWBG). Dies gilt jedoch nach § 2 Abs. 3 HmbWBG nur für „Wohnformen für Volljährige, die dem Zweck dienen, mindestens drei schwerstpflegebedürftigen Menschen oder Menschen mit demenzbedingten Fähigkeitsstörungen oder psychischen Erkrankungen, die dauerhaft in ihrer Alltagskompetenz eingeschränkt sind, das selbstbestimmte Leben in einem gemeinsamen Haushalt und eine von der Wohnraumüberlassung unabhängige Inanspruchnahme entgeltlicher Betreuungsleistungen zu ermöglichen“. Das Ziel einer selbstbestimmten Lebensführung in einem gemeinsamen Haushalt steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den strikten Vorgaben hinsichtlich der Zusammensetzung solcher Wohngemeinschaften, denn die Verwirklichung des Ziels der aktiven Selbstbestimmung, vor allem im Sinne der für WGs konstitutiven Selbstorganisation ist für Schwerstpflegebedürftige und hochgradig Demenzkranke oft nur mit weitreichenden Assistenzleistungen möglich. Wenn beim Ausscheiden oder Versterben eines Menschen mit hohem Hilfebedarf zwangsläufig nach einer Nachfolge mit vergleichbarem Hilfebedarf gesucht werden muss, um die Anforderungen des Gesetzes zu erfüllen, dann stellt es diese Wohnform vor einige Herausforderungen, wenn die Selbstorganisation weiterhin charakteristisches Merkmal bleiben soll. In der Arbeitshilfe der BGV zur Abgrenzung von Wohngemeinschaften und Wohneinrichtungen vom 26.4.2016 wird diese Ausrichtung der Wohngemeinschaften noch dadurch verschärft, dass dort schwerstpflegebedürftige und hochgradig mental beeinträchtigte Menschen als eigentliche Zielgruppe für Wohngemeinschaften definiert werden.

Für Wohngemeinschaften werden im Hamburger Gesetz (§ 9 Abs. 1 HmbWBG) kaum strukturelle oder konzeptionelle Anforderungen geregelt. Es wird lediglich vorgeschrieben, dass Mitglieder einer Wohngemeinschaft, die beabsichtigen, gemeinschaftlich Betreuungsdienstleister zu beauftragen, im Interes-

se ihrer Selbstbestimmung gegenüber Dritten eine schriftliche Vereinbarung abschließen sollen, in der ihre Interessenvertretung gegenüber Dritten festgelegt ist.

Die amtlichen Erläuterungen zum Gesetz vom Juli 2012 betonen die „wesentlichen Charakterzüge dieser Wohnform“ als: „das Leben in besonderer räumlicher und gemeinschaftlicher Nähe untereinander und das gemeinsame Organisieren eines Haushalts und entgeltlicher Betreuungsleistungen“. § 2 Abs. 3 HmbWBG setzt voraus, dass mindestens drei Schwerstpflegebedürftige oder hochgradig Demenzkranke in der Gruppe leben müssen, und folgt insoweit den Vorgaben des SGB XI für die Gewährung eines Wohngruppenzuschlages gem. § 38 a SGB XI. Wohngemeinschaften, die sich allein an ältere Menschen wenden oder von ihnen gegründet werden und andere gemeinschaftliche Wohnformen sollen, so die nicht explizierte aber unterstellte Absicht des Gesetzgebers so weit wie irgend möglich von jeder staatlichen Regulierung freigehalten werden – mit der Folge, dass nur Wohngemeinschaften mit der in § 2 Abs. 3 HmbWBG vorgegebenen spezifischen Nutzerstruktur im Gesetz geregelt werden.

Die Frage, ob sich die geltenden Regelungen zum Bereich der Wohngemeinschaften in Hamburg bewährt haben, wurde im Themenworkshop am 14.10.2016 eingehend erörtert. Dabei wurde deutlich, dass der Weg zur Gründung einer ambulant betreuten Wohngemeinschaft aus dem Gesetz vielfach als „schwer verständlich“ wahrgenommen wird. Im Rahmen der Online-Befragung war das Ergebnis auf die Frage, ob sich die Regelungen zu ambulant betreuten Wohngemeinschaften bewährt haben, auffallend indifferent. So haben 36% der befragten Leitungskräfte und 8 von 20 WPA-Behörden die Frage mit „stimme zu“ oder „stimme eher zu“ beantwortet. Demgegenüber haben nur 20% der Leitungskräfte mit „stimme (eher) nicht zu“, aber 44% mit „kann ich nicht einschätzen“ geantwortet, was auf erhebliche Unsicherheiten in der Rechtsanwendung schließen lässt. Bei den WPA-Behörden antworten zwar nur 2 von 20 mit „kann ich nicht einschätzen“, aber 10 von 20 mit „stimme (eher) nicht zu“, was gleichermaßen auf erhebliche Unsicherheiten in der Rechtsanwendung schließen lässt. Daher sollte versucht werden, mit der tatsächlichen Beratungspraxis kompatible gesetzliche Grundlagen zur Absicherung weitergehender Entwicklungen in diesem wichtigen Bereich zu schaffen. Die Regelung in § 2 Abs. 3 HmbWBG, die für Wohngemeinschaften zwingend die Aufnahme von drei schwer beeinträchtigten Bewohnerinnen und Bewohnern vorschreibt, sollte dabei aufgegeben werden.

Wohngemeinschaften und Wohngruppen werden in den Ländergesetzen häufig dahingehend differenziert, ob sie einerseits für ältere oder pflegebedürftige Menschen oder andererseits für Menschen mit Behinderung bestimmt sind. In Baden-Württemberg können ambulant betreute Wohngemeinschaften beiden Zielgruppen dienen (§ 4 Abs. 1 WTPG), wobei die Anforderungen nachfolgend in den Absätzen 2 bzw. 3 für diese Zielgruppen jeweils differenziert werden. Demgegenüber unterscheidet z.B. das Gesetz von Sachsen-Anhalt nach § 4 Abs. 1 WTG-LSA ambulant betreute Wohngemeinschaften als Wohnformen, die dem Zweck dienen, pflege- oder betreuungsbedürftigen Menschen das Leben in einem gemeinsamen Haushalt und gleichzeitig die Inanspruchnahme externer Pflege- und Betreuungsleistungen gegen Entgelt zu ermöglichen, als eigenständige Wohnform von Betreuten Wohngruppen für Menschen mit Behinderungen nach § 4 Abs. 3 WTG-LSA, die für ihre Bewohnerinnen und Bewohner eine individuelle Betreuung gewährleisten und besonderen Anforderungen genügen (hierzu siehe Näheres unten in Kapitel 3.4).

In den Ländergesetzen, die ambulant betreute Wohngemeinschaften näher regeln, werden diese i.d.R. weitgehend übereinstimmend danach unterschieden, ob sie „selbstorganisiert“ (§§ 2 und 5 WTG-LSA in

Sachsen-Anhalt) oder „anbieterverantwortet“ (§ 24 Abs. 3 i.V. mit § 26 WTG NRW in Nordrhein-Westfalen) oder „trägergesteuert“ (§ 6 BremWoG in Bremen, im Änderungsentwurf § 8 Abs. 3 ebenfalls „anbieterverantwortet“) sind oder nicht. Allgemein besteht die Tendenz, selbstorganisierte Wohngemeinschaften von der Anwendung des Gesetzes auszunehmen (so z.B. § 2 Abs. 3 WTPG), wobei die Kriterien für Selbstorganisation teilweise sehr detailliert sind (vgl. z.B. § 5 WTG-LSA in Sachsen-Anhalt oder § 10 SbStG in Schleswig-Holstein). In der Online-Befragung erfährt die Aussage „Es fehlt ein eigener Anwendungsbereich für trägergestützte Wohngemeinschaften“ bei den Leitungskräften mit 52% zustimmender oder eher zustimmender Voten bei nur 15% tendenziell ablehnender Voten deutliche Zustimmung. Bei den WPA-Behörden stimmen sogar 15 von 20 tendenziell zu.

3.3.3 Erste Schlussfolgerungen

Aus diesem kursorischen Überblick über die Länderregelungen zu verschiedenen Formen ambulant betreuter Wohngemeinschaften und dem Ergebnis der Online-Befragung ist insgesamt die Empfehlung abzuleiten, nähere Regelungen in diesem Bereich auch in Hamburg zu treffen, um den Initiatoren, Trägern sowie Nutzerinnen und Nutzern der betreffenden Wohnformen Hinweise und Orientierung zu geben, welche Anforderungen jeweils zu erfüllen sind und wie sich die Abgrenzung zu anderen Wohnformen gestaltet. Auch die Arbeit der WPA würde dadurch erleichtert. Der Grundtendenz in den Ländern, selbstorganisierte Wohnformen von staatlicher Regulierung und Aufsicht möglichst freizustellen, sollte demnach auch in Hamburg beibehalten werden. Dabei muss genügend Raum für konzeptionelle Varianten bleiben und sollten gleichzeitig hinreichend klare Anforderungen formuliert werden (vgl. Übersicht in Klie et.al. 2016). Dabei kommen neben detailreich ausgestalteten Regelungen wie der baden-württembergischen auch kontraktbasierte in Betracht (LWTG Rheinland-Pfalz) In jedem Fall würde es sich empfehlen, für alle Formen von Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung und Pflegebedarf eine Anzeigepflicht vorzuschreiben, damit die zuständige Behörde die Entwicklung verfolgen und etwaigen Fehlentwicklungen entgegenwirken kann. Hierfür müsste die zuständige Behörde auch zur Prüfung berechtigt sein, ob die Anforderungen einer selbstorganisierten Wohngemeinschaft erfüllt sind. Ergänzend sollten Initiatoren sowie Nutzerinnen und Nutzer dieser Wohnform einen Rechtsanspruch auf Information und Beratung durch die zuständige Behörde erhalten.

Die weiteren Evaluationsschritte haben ergeben, dass Probleme bei der Abgrenzung zwischen Wohneinrichtungen und Wohngemeinschaften auch in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung eine erhebliche Rolle spielen, was auch hier zu Unsicherheit der Initiatoren solcher Wohnformen schon bei der Planung und Gründung wie auch bei deren weiterer Entwicklung führt (vgl. Onlinebefragung, z.B. auf Seite 40, oder die Workshopberichte in den Abschnitten 2.1.1 und 2.1.3). Entsprechende Schwierigkeiten treten auch bei der Tätigkeit der WPA-Behörden auf. Dies spricht dafür, auch den Bereich der Wohnformen für Menschen mit Behinderung im Hamburger Gesetz neu zu regeln, wobei deren Disposition – wie in der Mehrzahl der Ländergesetze – auf behinderungsspezifische sozial- und heilpädagogische Hilfen und deren Umsetzung in Förder- und Hilfeplänen unter Einbeziehung der jeweiligen persönlichen Hilfeplanung auszurichten wäre.

Eine besondere Problematik stellt sich in der Eingliederungshilfe dadurch, dass vielfach geeigneter Wohnraum nur vermietet wird, wenn ein Träger als Generalmieter auftritt und die Gesamtverantwortung für das Wohnangebot übernimmt. Außerdem erfordert der manchmal schnell wechselnde Hilfe-

bedarf von Bewohnerinnen und Bewohnern, dass die erforderlichen Hilfen kurzfristig zur Verfügung stehen, ohne dass die institutionelle und ordnungsrechtliche Zuordnung der Wohnform geändert werden muss. Solche Projekte werden seit längerem auch in Hamburg erfolgreich erprobt, so z.B. in Gestalt des Konzepts sog. „Hausgemeinschaften“. Auch Ergebnisse des von 2005 bis 2013 durchgeführten Hamburger Ambulantisierungsprogramms weisen mit der Wohnform der Wohn-Pflege-Gemeinschaft in diese Richtung.

Diese Entwicklungen sollten mit je spezifischen Abgrenzungskriterien und Anforderungen rechtlich abgesichert werden. Falls dies noch nicht durch eine gesetzliche Regelung geschehen kann, bieten sich dafür zunächst Vereinbarungen über die Erprobung und Weiterentwicklung von Wohn- und Betreuungsformen nach § 5 Abs. 2 HmbWBG an, woraus ggfs. Erkenntnisse für eine auf Dauer angelegte gesetzliche Regelung abzuleiten wären. Dabei sollte die Befristungsregelung von § 5 Sätze 3 und 4 HmbWBG um eine Vorschrift ergänzt werden, die bei Bewährung die Überführung solcher Wohnformen in eine Dauerlösung ermöglicht.

3.4 Besondere Anforderungen an Wohnformen für Menschen mit Behinderung

3.4.1 Anforderungen an Wohnformen für Menschen mit Behinderung in Heimgesetzen

Wohnformen für Menschen mit Behinderung werden durchweg in den Regelungsrahmen der Ländergesetze einbezogen, so auch im Hamburger Gesetz (§ 1 Nr. 1 HmbWBG). In einzelnen Ländergesetzen werden Anforderungen an Wohnformen für Menschen mit Behinderung nur in allgemeiner Form normiert. So sind z.B. nach § 2 Abs. 4 Satz 1 LWTG in Rheinland-Pfalz die Träger der Einrichtungen der Altenhilfe, der Pflege und der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen verantwortlich „für eine dem allgemein anerkannten Stand fachlicher Erkenntnisse entsprechende Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität aller Leistungsbereiche ihrer Einrichtungen“. Nach § 9 Abs. 2 Satz 2 BbgPBWoG in Brandenburg ist der Leistungsanbieter einer Einrichtung verpflichtet, „die Bedürfnisse von Menschen mit Pflegebedürftigkeit oder behinderungsbedingtem Hilfebedarf an Wohnlichkeit, Barrierefreiheit, Brandsicherheit, Raumangebot und Privatsphäre [...] zu berücksichtigen“.

Dem steht eine Vielzahl von Ländern gegenüber, die den spezifischen Hilfebedarf von Menschen mit Behinderung auf heilpädagogische Förderung und sozialpädagogische Betreuung fokussieren, so z.B. in Art. 3 Abs. 2 Nr. 9 PflWoqG in Bayern (übereinstimmend in den Gesetzen von Berlin, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen). Diesem spezifischen Hilfebedarf soll durch die Aufstellung von Förder- und Hilfeplänen entsprochen werden, deren Umsetzung zu dokumentieren ist (vgl. z.B. Art. 5 Abs. 1 Nr. 5 PflWoqG in Bayern). Besonders ausgestaltet ist diese Anforderung z.B. in § 5 Abs. 1 Nr. 5 LHeimGS im Saarland, wonach Träger und Leitung einer Einrichtung sicherzustellen haben, dass „bei Menschen mit Behinderung eine sozialpädagogische Betreuung und heilpädagogische Förderung mit dem Ziel erfolgt, unter Beachtung der Ressourcen des Einzelnen eine möglichst weitgehende Verselbständigung

zu erreichen. Hierbei sind individuelle Förder- und Hilfepläne aufzustellen und deren Umsetzung aufzuzeichnen“.

Darüber hinaus haben mehrere Länder Qualitäts- und Strukturanforderungen an Formen des gemeinschaftlichen Wohnens von Menschen mit Behinderung außerhalb des stationären Bereichs im einzelnen geregelt, so insbesondere Baden-Württemberg in § 4 Abs. 3 WTPG und § 6 WTPG für ambulant betreute Wohngemeinschaften für volljährige Menschen mit Behinderung und Sachsen-Anhalt in § 4 Abs. 3 Satz 1 WTG-LSA für Betreute Wohngruppen als gemeinschaftlich betreute Wohnformen für Menschen mit Behinderungen, die für ihre Bewohnerinnen und Bewohner eine individuelle Betreuung gewährleisten. Hauptziele dieser Wohnformen sind nach Satz 2 WTG-LSA dieser Vorschrift die Förderung der Selbständigkeit und Selbstverantwortung der Bewohnerinnen und Bewohner, die Gewährleistung ihrer Selbstbestimmung sowie ihrer Teilnahme am Leben in der Gesellschaft.

Solche Wohngruppen haben – im Unterschied zu stationären Einrichtungen – nach § 4 Abs. 3 Satz 2 WTG-LSA nur die reduzierten Anforderungen von Abschnitt 4 WTG-LSA (Vorschriften für sonstige nicht selbstorganisierte Wohnformen) zu erfüllen, wenn sie

- „1. räumlich eigene Einheiten mit in der Regel bis zu zwölf Plätzen bilden,*
- 2. organisatorisch unter der Verantwortung eines Trägers stehen, örtlich aber von stationären Einrichtungen getrennt sind und*
- 3. Menschen mit Behinderungen aufnehmen, die nicht allein und unabhängig von fremder Hilfe und Betreuung wohnen können.“*

Man sieht hier, dass unterschiedliche Formen des gemeinschaftlichen Wohnens unterhalb stationärer Betreuungsdichte auch und gerade für Menschen mit Behinderung disponiert werden sollen, wobei man auch hier anmerken muss, dass solche Wohnformen in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung schon seit vielen Jahren Standard sind. Dies gilt sowohl für abgestufte Formen des mehr oder weniger selbstorganisierten Wohnens mit differenzierten Hilfeangeboten, aber auch für trägerverantwortete Wohngruppen wie diejenigen nach § 4 Abs. 3 WTG-LSA des Gesetzes von Sachsen-Anhalt. Diese Wohnform hat in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung erhebliche Bedeutung, weil der – u.U. auch schnell wechselnde – Hilfebedarf der Nutzerinnen und Nutzer die organisatorische und fachliche Verantwortung eines Trägers erfordert, **ohne** dass diese Wohnform damit zur vollstationären Einrichtung wird.

3.4.2 Behindertenrechtskonvention, Ambulantisierungsprozess und Wohnformen für Menschen mit Behinderungen

Eine Reihe von Ländergesetzen folgt der Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 a) des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – BRK) zu deren Umsetzung in innerstaatliches Recht durch entsprechende Regelungen. So bestimmen z. B. § 1 Abs. 2 des WTPG Baden-Württemberg, § 1 Abs. 3 des LWTG Rheinland-Pfalz, § 1 Abs. 2 des WTG-LSA in Sachsen-Anhalt und § 5 Abs. 1 Nr. 2 des ThürWTG in Thüringen, dass die Ziele dieser Gesetze auch der Sicherung und Umsetzung der BRK dienen. Das Sächsische Gesetz normiert in § 1 Abs. 1 SächsBeWoG den Zweck des Gesetzes von vornherein „in Übereinstimmung“ mit

der Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen und der Behindertenrechtskonvention. Eine entsprechende Regelung sollte auch in das Hamburger Gesetz aufgenommen werden.

Dieser Befund gibt insgesamt Veranlassung zu der Frage, ob sich daraus Implikationen für eine Weiterentwicklung der Hamburger Regelungen im Bereich der Wohnformen für Menschen mit Behinderungen ergeben. Rückmeldungen im Auftaktworkshop und in den vorbereitenden Stellungnahmen deuten darauf hin, dass hier die Ausgestaltung des Hamburger Gesetzes überdacht werden sollt. So wurde von verschiedenen Seiten die Abgrenzung zwischen Wohngemeinschaften und Wohneinrichtungen als problematisch bezeichnet, wenn die Funktion der Vermietung und die der Dienstleistungen für ambulante Hilfen in ein- und derselben Hand liegen. Auch seien Wohngemeinschaften – anscheinend gegen deren ursprüngliche Intention – bei den zuständigen Behörden als Wohneinrichtungen nach § 2 Abs. 4 HmbWBG eingestuft. Die Folge davon sei, so wurde argumentiert, eine große Unsicherheit der Initiatoren solcher Wohnformen schon bei deren Planung und Gründung. Überhaupt bereite der gesamte Bereich der gemeinschaftlichen Wohnformen außerhalb vollstationärer Einrichtungen auch bei der Beratung und aufsichtsrechtlichen Begleitung solcher Projekte erhebliche Schwierigkeiten.

Dies spricht dafür, Wohnformen für Menschen mit Behinderung im Hamburger Gesetz insgesamt neu zu regeln, wobei deren Disposition – wie in der Mehrzahl der anderen Ländergesetze – auf behinderungsspezifische sozialpädagogische und heilpädagogische Hilfen und deren Umsetzung in individuelle Förder- und Hilfepläne einerseits und andererseits auf Ziele der Inklusion auszurichten wäre. Dabei sollte insbesondere auch die Engführung der Belegungsstruktur von Wohngemeinschaften nach § 2 Abs. 3 HmbWBG auf eine Belegung mit mindestens drei schwerstpflegebedürftigen Menschen oder Menschen mit schweren demenzbedingten Fähigkeitsstörungen, geistigen Behinderungen oder psychischen Erkrankungen aufgegeben werden. Damit könnte Raum geschaffen werden für eine Weiterentwicklung verschiedener gemeinschaftlicher Wohnformen innerhalb des gesetzlichen Rahmens. Allein schon die Einbeziehung dieser Wohnformen in den Beratungs- und Unterstützungsauftrag der zuständigen Behörden nach § 3 HmbWBG würde eine solche gesetzgeberische Maßnahme rechtfertigen. Auf eine praxisnahe Abgrenzung dieser Wohnformen von Wohneinrichtungen nach § 2 Abs. 4 HmbWBG wäre dabei besonders zu achten.

Die Erläuterungen der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz zum Hamburger Gesetz (Juli 2012) geben keinen näheren Aufschluss darüber, warum nur Wohngemeinschaften nach § 2 Abs. 3 HmbWBG mit ihrer spezifischen Belegungsstruktur zu den Wohngemeinschaften im Sinne des Gesetzes rechnen. Es kann – wie bereits erwähnt – vermutet werden, dass dies aus der grundsätzlichen Haltung heraus geschehen ist, möglichst wenige gemeinschaftliche Wohnformen staatlicher Regulierung und Aufsicht zu unterwerfen. Ob man Menschen mit Behinderung, die Hilfebedarfe haben, aber dennoch nicht in einer Wohnform nach § 2 Abs. 4 HmbWBG leben wollen, damit gerecht wird, ist sehr fraglich.

Im Rahmen dieses Problemfeldes ist das von 2005 bis 2013 durchgeführte Hamburger Ambulantisierungsprogramm angesiedelt, dessen Ziel der Ausbau ambulanter Hilfen im Bereich der Wohnangebote für Menschen mit geistiger Behinderung war, wobei 770 stationäre Plätze in ambulant betreute Wohnsituationen umgewandelt werden sollten. Das Projekt ist von der Universität Hamburg, Fakultät für Erziehungswissenschaften evaluiert worden (Franz und Beck 2015). Wie im Evaluationsbericht (S. 7) mitgeteilt wird, fand ein Großteil der Umwandlung stationärer Wohnformen in den Jahren 2007 und

2008 statt, während danach zunehmend Neugründungen ambulanter Angebote erfolgten. Bis 2011 sind auf diese Weise insgesamt 670 ambulante Angebote neu geschaffen worden.

Für den hier in Frage stehenden Regelungszusammenhang ambulant betreuter Wohnformen für Menschen mit Behinderung ist dabei von besonderem Interesse, dass im Zuge dieses Umwandlungsprozesses verschiedene Wohnformen entstanden sind, von denen nur eine, nämlich die ambulant betreute Wohngemeinschaft (AWG), im Gesetz vorgesehen ist (§ 2 Abs. 3 HmbWBG). Allerdings darf diese nach § 9 Abs. 2 HmbWBG nur bis zu 10 Personen umfassen, weil jenseits dieser Grenze die Vorschriften der §§ 11ff. HmbWBG über Wohneinrichtungen anwendbar werden. Nach dem Evaluationsbericht (S. 41) haben diese Wohngemeinschaften aber bis zu 30 Nutzerinnen und Nutzer, wobei davon knapp 50% zwischen 11 und 30 Personen umfassen, also über der gesetzlichen Grenze von § 9 Abs. 2 HmbWBG liegen. Irreführend ist daher die Feststellung im Evaluationsbericht (S. 44), AWG-Angebote seien „i.d.R. eher für 5-10 Nutzer konzipiert“. Der Evaluationsbericht enthält im Übrigen keine Angaben darüber, inwieweit diese Wohngemeinschaften Anforderungen des § 2 Abs. 3 HmbWBG hinsichtlich der obligatorischen Aufnahme einer bestimmten Anzahl von Menschen mit hochgradigem Hilfebedarf erfüllen.

Das zweite „Standbein“ des Umwandlungsprozesses liegt in der Wohnform der sog. „Ambulanten Assistenz Hamburg“ (AAH), deren Angebote mit durchschnittlich knapp 21 Nutzerinnen und Nutzern gegenüber den AWGs mit durchschnittlich knapp 14 Nutzerinnen und Nutzern erheblich größer sind (S. 41). Der „formale Unterschied“ zwischen beiden Wohnformen liegt nach dem Evaluationsbericht (S. 7) vor allem „im Umgang mit Pflegeleistungen“. Deren Finanzierung beruht bei der AAH i.d.R. auf der Auszahlung des Pflegegelds, das die Berechtigten an den Dienstleister der Eingliederungshilfe weiterleiten, bei der AWG hingegen i.d.R. auf Sachleistungen, die über einen externen Pflegedienst erbracht werden. Jenseits der Frage, wie bei der AAH-Lösung eine zweckentsprechende Abgrenzung der Pflegeleistungen von den Leistungen der Eingliederungshilfe erfolgen kann, ist hier von besonderem Interesse, dass sie zwar auf getrennter Finanzierung Eingliederungshilfe/Pflegeleistungen, aber – anders als die AWG – auf integrierter Planung, Leistungserbringung und Dokumentation beruht.

Auf dieser „integrativen“ Entwicklungslinie wird im Evaluationsbericht das „Modell der Hausgemeinschaften als pragmatische Alternative“ hervorgehoben, wobei hier der Begriff der „Hausgemeinschaft“ nicht für Formen stationärer Wohn- und Pflegegruppen insbesondere für Menschen mit demenzieller Erkrankung verwendet wird, sondern für Wohnangebote, die „in den meisten Fällen aus Einzel- oder Zweierwohnungen sowie einer kleinen stationären Wohngruppe für ca. 4 Personen“ besteht (S. 42). Die systemische Bedeutung dieser Wohnform ergibt sich vor dem Hintergrund der im Projekt deutlich gewordenen Gefahr, dass im Zuge des Ambulantisierungsprozesses stationäre Einrichtungen „von den konzeptionellen Weiterentwicklungen der Eingliederungshilfe abgeschnitten [...] und tendenziell zu reinen Schwerbehinderteneinrichtungen werden“ (S. 16). Es hat sich nämlich in Bezug auf die Personengruppe der Menschen mit hohem Hilfebedarf gezeigt, „dass es nur in begrenztem Ausmaß gelungen ist, ambulante Unterstützungssettings für diesen Personenkreis aufzubauen“ (S. 21). Das Modell der Hausgemeinschaft stehe „möglicherweise beispielhaft für die Frage, ob es gelingen kann, dass Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf nicht isoliert in Zentren leben, sondern sich eine „Mischung“ erreichen lässt „unter Wahrung der individuellen Bedarfsgerechtigkeit und von Teilhabechancen“ – auch bezüglich des Lebens in der jeweiligen Wohnumwelt (S. 22). Immerhin sind nach dem Evaluationsbericht bereits 75% der AAH-Angebote als Hausgemeinschaften konzipiert (S. 42).

Diese konzeptionelle und strukturelle Entwicklungsperspektive verdient nachhaltige Unterstützung und Weiterführung. Hierfür sollten im Zuge der vorgeschlagenen Neugestaltung und Erweiterung der Regelungen über ambulant betreute Wohnformen für Menschen mit Behinderung die gesetzlichen Grundlagen klarer gestaltet werden. Diese sollten zugleich eine Definition und Abgrenzung der verschiedenen im Zuge des Ambulantisierungsprozesses entwickelten Wohnformen ermöglichen. Auf dem Wege zur Überwindung der starren Trennung zwischen ambulanter und stationärer Betreuung wären dies wichtige Schritte. Eine weitergehende Perspektive könnte dann in einer flexiblen personenbezogenen Gewährung auch „stationärer“ Leistungen in solchen Wohnformen liegen, sofern die fachlichen Voraussetzungen für qualifizierte Hilfeleistungen erfüllt sind. Dies käme der Herausbildung einer neuen „Generation“ von Wohn- und Betreuungsangeboten jenseits der institutionellen Grenzen zwischen ambulanter Betreuung und stationärer Einrichtung gleich.

Grundsätzliche Fragen wirft auch die Vorschrift des § 2 Abs. 4 Satz 2 HmbWBG auf. Diese Vorschrift rechnet ja, wie oben unter 3.3 bereits erörtert, „insbesondere vollstationäre Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Behindertenhilfe“ zu den Wohneinrichtungen nach § 2 Abs. 4 HmbWBG. Hinsichtlich der Behinderteneinrichtungen ist hier sprachlich unklar, ob sich das Adjektiv „vollstationär“ auch auf Einrichtungen der Eingliederungshilfe beziehen soll oder ob damit auch Einrichtungen erfasst werden sollen, die nicht „vollstationär“ sind. Die oben erwähnten Erläuterungen zum Gesetz geben hierüber keinen Aufschluss. Hier wäre im Kontext der vorgeschlagenen Novellierung der Regelungen zu Wohnangeboten für Menschen mit Behinderung eine gesetzliche Klarstellung zweckmäßig.

Im Kontext einer solchen Novellierung sollte auch geprüft werden, ob zur Umsetzung von Art. 19 Buchstabe a) der Behindertenrechtskonvention, der Menschen mit Behinderung das Recht gibt, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben wollen, eine Vorschrift in das Gesetz aufgenommen werden kann, die optional auch die Möglichkeit der Schaffung inklusiver Wohnformen für Menschen mit und ohne Behinderung im Spektrum von Wohneinrichtungen und ambulant betreuten Wohngemeinschaften vorsieht.

Zur Bewertung dieses Befundes ist auch zu berücksichtigen, dass das Hamburger Gesetz außer der problematischen Regelung des § 2 Abs. 3 HmbWBG in Bezug auf die spezifischen Bedarfe von Menschen mit Behinderung nur die Regelungen in Abschnitt 6 (Dienste der Behindertenhilfe) vorsieht. Auch hier fällt auf, dass bei den Anforderungen an diese Dienste neben allgemeinen Qualitätsanforderungen in § 25 Nr. 2 HmbWBG keine behinderungsspezifischen Vorgaben wie z.B. für heilpädagogische Hilfen und ein entsprechendes Qualifikationsprofil der Beschäftigten normiert werden. Auch dies sollte bei einer Überarbeitung der fraglichen Vorschriften bedacht werden.

3.4.3 Erste Schlussfolgerungen

Im Verlaufe der Evaluation wurde deutlich, dass Probleme bei der Abgrenzung zwischen Wohneinrichtungen und Wohngemeinschaften auch in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung eine erhebliche Rolle spielen, was auch hier zu Unsicherheit der Initiatoren solcher Wohnformen schon bei der Planung und Gründung wie auch bei deren weiterer Entwicklung führt. Entsprechende Schwierigkeiten treten auch bei der Tätigkeit der WPA-Behörden auf. Dies spricht dafür, auch den Bereich der Wohnformen für Menschen mit Behinderung im Hamburger Gesetz neu zu regeln, wobei deren Disposition – wie in der Mehrzahl der Ländergesetze – auf behinderungsspezifische sozial- und heilpädago-

gische Hilfen und deren Umsetzung in Förder- und Hilfeplänen unter Einbeziehung der jeweiligen persönlichen Hilfeplanung auszurichten wäre.

Eine besondere Problematik stellt sich in der Eingliederungshilfe dadurch, dass vielfach geeigneter Wohnraum nur vermietet wird, wenn ein Träger als Generalmieter auftritt und die Gesamtverantwortung für das Wohnangebot übernimmt. Außerdem erfordert der manchmal schnell wechselnde Hilfebedarf von Bewohnerinnen und Bewohnern, dass die erforderlichen Hilfen kurzfristig zur Verfügung stehen, ohne dass die institutionelle und ordnungsrechtliche Zuordnung der Wohnform geändert werden muss. Solche Projekte werden seit längerem auch in Hamburg erfolgreich erprobt, so z.B. in Gestalt des Konzepts sog. „Hausgemeinschaften“. Auch Ergebnisse des von 2005 bis 2013 durchgeführten Hamburger Ambulantisierungsprogramms weisen mit der Wohnform der Wohn-Pflege-Gemeinschaft in diese Richtung.

Diese Entwicklungen sollten mit je spezifischen Abgrenzungskriterien und Anforderungen rechtlich abgesichert werden. Falls dies noch nicht durch eine gesetzliche Regelung geschehen kann, bieten sich dafür zunächst Vereinbarungen über die Erprobung und Weiterentwicklung von Wohn- und Betreuungsformen nach § 5 Abs. 2 HmbWBG an, woraus ggfs. Erkenntnisse für eine auf Dauer angelegte gesetzliche Regelung abzuleiten wären. Dabei sollte die Befristungsregelung von § 5 Sätze 3 und 4 HmbWBG um eine Vorschrift ergänzt werden, die bei Bewährung die Überführung solcher Wohnformen in eine Dauerlösung ermöglicht.

Die Vorschriften über die Mitwirkung von Bewohnerinnen und Bewohnern in Einrichtungen der Eingliederungshilfe sollten um einen Rechtsanspruch auf Mitwirkung an der Entscheidung über Auswahl und Aufnahme neuer Bewohnerinnen und Bewohner ergänzt werden.

Der Prüfauftrag der WPA sollte um die Prüfung des Wohnumfelds von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung erweitert werden, und zwar insbesondere im Hinblick auf die erforderliche Barrierefreiheit.

Die WPA-Behörden sollten sich insbesondere in Abstimmung mit Wohnbeiräten der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung darum bemühen, sich bei der Gestaltung von Prüfberichten einer möglichst leichten und allgemein verständlichen Sprache zu bedienen.

§ 1 des Gesetzes sollte in der Weise ergänzt werden, dass der Zweck des Gesetzes auch die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der UN umfasst.

3.5 Mitwirkung

3.5.1 Mitwirkung und Mitbestimmung in Heimgesetzen

Die Ländergesetze sehen in der Substanz weitgehend übereinstimmende Formen der Partizipation der Nutzerinnen und Nutzer an Entscheidungen vor, die die Ausgestaltung und den Betrieb der verschiedenen Wohnformen sowie die Gestaltung des individuellen Wohnumfeldes betreffen. Ein wichtiger Schwerpunkt dieser Regelungen sind Vorgaben für den mit wachsender Hochaltrigkeit der Bewohnerinnen und Bewohner zunehmenden Fall, dass diese ihre partizipativen Rechte nicht mehr selbst wahrnehmen können, was zu verschiedenen Varianten der Beteiligung von Angehörigen, gesetzlichen Be-

treuerinnen und Betreuern und sonstigen Vertrauenspersonen bis hin zur Einbeziehung amtlich bestellter Fürsprecherinnen und Fürsprecher sowie Ombudspersonen führt.

Leitbegriff dieser Partizipationsformen ist „**Mitwirkung**“, wobei in einigen Landesgesetzen für konkret umrissene Bereiche auch das Recht auf „**Mitbestimmung**“ eingeräumt wird. Das Hamburger Gesetz sieht in § 13 Abs. 1 Satz 1 HmbWBG für Wohneinrichtungen zunächst ein individuelles **Mitsprache**-recht der Bewohnerinnen und Bewohner bei der Planung und Durchführung ihrer Betreuung vor, wobei allerdings nicht deutlich wird, was mit dieser eher umgangssprachlich definierten Partizipationsform neben Formen der Mitwirkung und der Mitbestimmung eigentlich gemeint ist. Auch die amtlichen Erläuterungen zum Gesetz geben hierüber keinen Aufschluss.

Satz 2 dieser Vorschrift gibt den Nutzerinnen und Nutzern dann das Recht, die Gestaltung ihres unmittelbaren Wohnumfeldes selbst zu **bestimmen**, soweit nicht gewichtige Gründe entgegenstehen. Mit der Einräumung eines solchen Selbstbestimmungsrechts sticht die Hamburger Regelung aus der Mehrzahl der Ländergesetze hervor. Auf der gleichen Linie liegt die Regelung des brandenburgischen Gesetzes, die zunächst zwischen der individuellen (§ 15 HmbWBG) und der gemeinschaftlichen Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner (§ 16 HmbWBG) unterscheidet. Für die individuelle Mitwirkung wird dann in § 15 Abs. Satz 1 HmbWBG bestimmt, dass das Einverständnis der betroffenen Person einzuholen ist, wenn deren unmittelbares Wohnumfeld verändert werden soll. Diese Regelung kommt dem Selbstbestimmungsrecht im Hamburger Gesetz nahe. Das Gesetz von Nordrhein-Westfalen sieht in § 22 Abs. 2 Satz 3 WTG NRW vor, dass die Vertretung der Bewohnerinnen und Bewohner ein Recht zur **Mitbestimmung** bezüglich Grundsätzen der Verpflegungsplanung, der Freizeitgestaltung und der Hausordnung in Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot zukommt.

Der Leitbegriff „Mitwirkung“, der jenseits dieser besonderen Regelungstatbestände für das Feld der Partizipation von Nutzerinnen und Nutzern von gesetzlich geregelten Wohnformen maßgebend ist, bereitet nach verschiedenen Rückmeldungen im Kontext des Auftaktworkshops in der praktischen Anwendung Schwierigkeiten. Zwar ist der Begriff „Mitbestimmung“ durch ständige Praxis in anderen Rechtsbereichen, so z.B. in der betrieblichen Mitbestimmung, klar definiert, und auch die Abgrenzung zu schwächeren Formen der Partizipation, wie z.B. der Anhörung, ist eindeutig. Zwischen diesen Polen setzt Mitwirkung eine gemeinsame inhaltliche Auseinandersetzung über den Beratungsgegenstand voraus, wobei die eigentliche **Entscheidungsbefugnis** beim Träger verbleibt. In der Hamburger Regelung ist der Betreiber einer Einrichtung nach § 12 Abs. 2 Nr. 10 HmbWBG verpflichtet, den Wohnbeirat vor der Aufnahme von Verhandlungen über Vergütungsvereinbarungen anzuhören, ihm unter Vorlage der Unterlagen die wirtschaftliche Notwendigkeit und Angemessenheit der geplanten Erhöhung zu erläutern und Gelegenheit zu einer schriftlichen Stellungnahme zu geben. Probleme können hier allerdings entstehen, wenn im Laufe von Verhandlungen eine prozesshafte Entwicklung in die eine oder andere Richtung entsteht, was ja bei Entgeltverhandlungen (vgl. § 13 Abs. 2 Nr. 3 HmbWBG) oder auch im Kontext größerer baulicher Veränderungen (vgl. § 13 Abs. 2 Nr. 9 HmbWBG) nicht gerade selten ist. Dem trägt die Hamburger Regelung in § 12 Abs. 2 Nr. 10 der Verordnung über die Mitwirkung in Wohn- und Betreuungsformen (WBMitwVO) in der Weise Rechnung, dass Vertreterinnen und Vertreter des Wohnbeirats bei Vergütungsverhandlungen „auf Verlangen“ zu den Verhandlungen hinzugezogen werden **sollen** (so auch § 16 Abs. 5 Satz 4 SbStG in Schleswig-Holstein). Damit besteht hier ein Anspruch auf Beteiligung an Vergütungsverhandlungen, sofern dem nicht gewichtige Gründe entgegenstehen. Allerdings gibt die Vorschrift keinen Hinweis darauf, unter welchen Voraussetzungen eine ge-

wünschte Teilnahme versagt werden kann. Eine andere Möglichkeit zur Konkretisierung des Mitwirkungsrechts bei solchen prozesshaften Verhandlungen könnte in einer Verpflichtung des Trägers bestehen, die Beteiligung der Bewohnervertretung zu wiederholen, wenn sich der Verlauf von Verhandlungen substantiell zum Nachteil der Bewohnerschaft entwickeln sollte. Ob sich eine solche Regelung allerdings unter den bei Pflegesatzverhandlungen wohl weithin üblichen Rahmenbedingungen als praktikabel erweisen kann, steht dahin. Als Mindestanforderung wäre hier aber eine Verpflichtung des Trägers denkbar, die Bewohnervertretung wenigstens zeitnah zu unterrichten, wenn Vergütungsverhandlungen oder Planungsverläufe eine unerwartete und deswegen auch nicht vorher erörterte Wendung genommen haben.

Die institutionelle Ausgestaltung der Mitwirkung von Nutzerinnen und Nutzern in den Ländergesetzen geht durchweg von einem gewählten Kollegialorgan (Bewohnerbeirat, Bewohnervertretung) aus, der vielfach von einem Angehörigenbeirat ergänzt oder unterstützt wird. Die Hamburger Regelung sieht in § 13 Abs. 3 HmbWBG vor, dass der Wohnbeirat einer Wohneinrichtung einen Angehörigenbeirat zu seiner Unterstützung hinzuziehen **kann**. Danach würde der Angehörigenbeirat gegenüber dem Wohnbeirat nur in Aktion treten, wenn er von diesem „hinzugezogen“ wird. Sehr viel weitergehender wird der Wirkungskreis des Angehörigenbeirats dann aber in § 21 Abs. 1 und 2 WBMitwVO abgesteckt, wo ihm ein eigenständiger Auftrag zur Unterstützung der Nutzerinnen und Nutzer bei der Wahrnehmung ihrer Interessen, zur Förderung ihrer Teilhabe und des Informations- und Erfahrungsaustauschs der Angehörigen und der gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter zugeordnet wird. Hier sollte aber erwogen werden, ob diese erweiterte Funktionszuschreibung des Angehörigenbeirats nicht besser bereits im Gesetz anzulegen wäre.

Neben Ländergesetzen wie z.B. dem baden-württembergischen (§ 9 WTPG) und dem bayerischen (Art. 9 PflWoqG), bei denen nur Bewohnerinnen und Bewohner Mitglieder des Wohnbeirats bzw. der Bewohnervertretung sein können, stehen Länderregelungen wie z.B. § 10 Abs. 1 Satz 2 BremWoBeG des bremischen Gesetzes, wonach „in angemessenem Umfang“ auch Angehörige und sonstige Vertrauenspersonen der Bewohnerinnen und Bewohner, von der zuständigen Behörde vorgeschlagene Personen sowie Mitglieder der örtlichen Seniorenvertretungen und Mitglieder der örtlichen Behindertenorganisationen gewählt werden können. In aller Regel wird der Bewohnervertretung, so auch in § 13 Abs. 3 HmbWBG, dem Wohnbeirat, das Recht gegeben, „zu seiner Unterstützung weitere fach- und sachkundige Personen hinzuzuziehen“, wobei § 12 Abs. 2 Nr. 7 WBMitwVO den Betreiber einer Wohneinrichtung verpflichtet, dem Wohnbeirat einen angemessenen Betrag zur Verfügung zu stellen, der zumindest die Kosten für eine Rechtsberatung im Jahr deckt. Um dies beurteilen zu können, wären nähere Informationen über die in der Praxis gesammelten Erfahrungen mit der Arbeit der Wohnbeiräte erforderlich.

3.5.2 Förderung von Partizipationsrechten im Servicewohnen und anderen Wohnformen

Für den Fall, dass keine Bewohnervertretung gebildet werden kann, sieht die Hamburger Regelung – wie andere Länderregelungen auch – die Wahrnehmung von deren Aufgaben durch ein Gremium von Vertreterinnen und Vertretern der Nutzerinnen und Nutzer vor, ersatzweise die Bestellung einer Fürsprecherin oder eines Fürsprechers (§ 18 Abs. 1 Sätze 1 und 2 WBMitwVO). Soweit das von außen be-

urteilt werden kann, müssten diese instrumentellen Möglichkeiten der Ausgestaltung auch im Abgleich mit anderen Länderregelungen ausreichen, um auch für Bewohnerinnen und Bewohner mit gravierenden Beeinträchtigungen eine wirksam Vertretung ihrer Interessen sicherzustellen.

Im Fokusgruppengespräch am 24.6.2016 wurde von Vertretungen aus dem Bereich des Servicewohnens eine verbindliche Regelung mit einem "effektiven Recht auf Mitwirkung für alle Einrichtungen des Servicewohnens" gefordert. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass nach § 6 Abs. 3 Satz 1 HmbWBG auf Wunsch mindestens eines Fünftels der Nutzerinnen und Nutzer ein Hausbeirat zu wählen ist, der nach Satz 2 deren Interessen gegenüber dem Betreiber vertritt und sich für ein Miteinander in der Wohnanlage einsetzt. Nach § 5 Nr. 1 WBMitwVO sind Betreiber von Servicewohnanlagen verpflichtet, sofern nicht bereits ein Hausbeirat besteht, die Nutzerinnen und Nutzer mindestens alle drei Jahre über die Möglichkeit zur Bildung eines Hausbeirats zu informieren und sie nach ihrem Wunsch zur Wahl eines solchen zu befragen. In den §§ 6ff. WBMitwVO sind dann die Aufgaben des Hausbeirats, die Zahl seiner Mitglieder, seine Amtszeit und die Wahl näher geregelt.

Damit ist ein wohl i.d.R. gangbarer Weg zur Bildung von Hausbeiräten eröffnet, der aber letztendlich ein entsprechendes Engagement der Bewohnerschaft erfordert. Eine gesetzgeberische Alternative könnte allenfalls darin gesehen werden, die Bildung von Hausbeiräten zwingend vorzuschreiben, was aber wohl nicht ratsam ist, denn eine sozusagen zwangsweise und ohne Engagement der Bewohnerschaft gebildete Interessenvertretung der Bewohnerschaft wird, sofern sie über die erforderlichen Wahlversammlungen überhaupt zu Stande kommt, kaum zu einer effektiven Arbeit in der Lage sein.

In den vorliegenden Rückmeldungen zur Evaluation wird aber von verschiedenen Seiten angemahnt, die geltenden Vorschriften zur Mitwirkung würden nur schleppend umgesetzt und von Einrichtungsträgern vielfach sehr restriktiv ausgelegt. Auch seien Wohnbeiräte und ihre Angehörigen manchmal nur unzureichend über ihre Partizipationsrechte informiert. Hier sollte für die weitere Umsetzung des Gesetzes ein Informations- und Fortbildungsschwerpunkt gesetzt werden.

In der Rückmeldung der Hamburgischen Pflegegesellschaft zur Vorbereitung des Auftaktworkshops wurde die Regelung von § 13 Abs. 2 Nr. 6 HmbWBG problematisiert, die für Wohneinrichtungen die Mitwirkung des Wohnbeirats bei der Gestaltung und Nutzung von Gemeinschaftsräumen vorsieht. Hier wird unter Bezugnahme auf die amtlichen Erläuterungen zum Gesetz insbesondere kritisiert, dass sich diese Mitwirkung auch auf die Auswahl von Ausstattungsgegenständen wie Möbel und Dekoration zur Förderung der Wohnlichkeit erstrecken soll. Aus der Sicht der HPG liegt darin ein „grundrechtlicher Eingriff insbesondere in Art. 12 GG“. Diese Kritik ist insoweit nicht nachvollziehbar, als dass das Recht zur Mitwirkung ja, wie oben dargelegt, die letztendliche Entscheidungsbefugnis des Betreibers unangetastet lässt. Zudem ist zu bedenken, dass eine ohne Beteiligung der Bewohnervertretung vorgenommene Ausstattung der Gemeinschaftsräume u.U. eine Quelle ständigen Unmuts seitens der Bewohnerschaft darstellen kann.

3.5.3 Erste Schlussfolgerungen

Im Verlauf des Evaluationsprozesses wurde eingehend diskutiert, in welcher Weise die Instrumente der Mitwirkung in Einrichtungen für Menschen mit Betreuungs- und Pflegebedarf verbessert werden könnten. Dabei ergab sich als Alternative zu der nach § 6 Abs. 3 Satz 2 HmbWBG vorgeschriebenen Wahl

eines Hausbeirat auf Wunsch von mindestens einem Fünftel der Bewohnerschaft der Vorschlag, Bewohnerversammlungen vorzusehen, in denen allerdings nicht der Betreiber der Einrichtung den Vorsitz führt. Angesichts der sehr unterschiedlichen Rücklaufquoten bei Bewohnerbefragungen in den Einrichtungen sollte erwogen werden, auch hier alternativ Bewohnerversammlungen vorzusehen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass Bewohnerversammlungen im Unterschied zu schriftlichen Befragungen auch als Beitrag zur Förderung des Gemeinschaftslebens gesehen werden können.

Zur Weiterentwicklung der Mitwirkung in Wohn- und Betreuungsformen sollte erwogen werden, die Träger zu verpflichten, die Bewohnervertretung zeitnah zu unterrichten, wenn Vergütungsverhandlungen oder relevante Planungen für die betreffende Einrichtung einen unerwarteten und daher vorher mit der Bewohnervertretung nicht erörterten Verlauf genommen haben. Außerdem sollte geprüft werden, ob der erweiterte Wirkungskreis des Angehörigenbeirats in § 21 Abs. 1 und 2 WBMitwVO mit einem eigenständigen Auftrag zur Unterstützung der Bewohnerinnen und Bewohner bei der Wahrnehmung ihrer Interessen etc. nicht besser bereits im Gesetz anzulegen wäre.

Zur Förderung der Teilnahme von Menschen mit Behinderung, die in Einrichtungen leben, sollte Bewohnerinnen und Bewohnern mit geistigen Einschränkungen, wenn sie Aufgaben in einer Bewohnervertretung übernehmen, eine vom Träger unabhängige und finanzierte Assistenz zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollten die Vorschriften über die Mitwirkung in Einrichtungen der Eingliederungshilfe in der Weise ergänzt werden, dass sie auch die Mitwirkung bei der Auswahl und Aufnahme neuer Bewohnerinnen und Bewohner umfasst.

Angesichts diverser Rückmeldungen in der Evaluation über eine „schleppende und vielfach auch restriktive Auslegung der Vorschriften über Mitwirkung“ von Trägerseite und einen unzureichenden Informationsstand von Wohnbeiräten über ihre Partizipationsrechte sollte hier in der weiteren Umsetzung des Gesetzes ein Informations- und Fortbildungsschwerpunkt gesetzt werden.

3.6 Prüfungen

3.6.1 Pflegequalität als Aufgabe der WPA

Die Länderregelungen zum Handlungsfeld „Prüfungen“ im Rahmen der Aufgaben und Befugnisse der zuständigen Behörde weisen weitgehend übereinstimmende Vorgaben hinsichtlich der Ziele und des Instrumentariums der behördlichen Prüfung auf, die im Kern aus den Vorschriften der §§ 15ff. HeimG entwickelt sind. Da das Hamburger Gesetz nach § 1 Abs. 1 HmbWBG u.a. den Zweck verfolgt, „eine Wohn- und Betreuungsqualität sicherzustellen, die sich am Normalitätsprinzip orientiert und die gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ermöglicht“, ergeben sich hinsichtlich der Reichweite des behördlichen Prüfungsauftrags Überschneidungsflächen mit der Zuständigkeit der Pflegekassen und des MDK (vgl. § 69 i.V. mit den §§ 112ff. SGB XI). Dem wollte das Hamburger Gesetz in § 30 Abs. 3 Satz 4 HmbWBG in der Weise Rechnung tragen, dass die Prüfung der Pflegequalität von Wohneinrichtungen „grundsätzlich nur anlassbezogen“ erfolgt. In den amtlichen Erläuterungen hierzu heißt es, dass diese Vorschrift „der Vermeidung von Doppelprüfungen der zuständigen Behörde und des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (dient)“, da dieser ja zugelassene Pflegeeinrichtungen nach § 114 Abs. 2 Satz 1 HmbWBG jährlich zu prüfen hat.

Dennoch problematisierten Leistungserbringer im Themenworkshop am 14.10.2016 die „Doppelfunktion“ der WPA bezüglich Ordnungsrecht und Qualitätssicherung. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass die Ordnungsfunktion der WPA in dieser Weise gegen die Qualitätssicherung ausgespielt wird, weil das Gesetz ja ausgehend von § 1 Abs. 1 HmbWBG ausdrücklich den Zweck verfolgt, Wohn- und Betreuungsqualität sicherzustellen. Ordnungsrechtliche Instrumente stellt das Gesetz zur Verfügung, um dies erforderlichenfalls auch durchsetzen zu können.

Dabei ist die gesetzliche Beschränkung des Prüfungsrahmens der zuständigen Behörde nach § 30 Abs. 3 Satz 4 HmbWBG bei Wohneinrichtungen vom Ansatz her nicht unproblematisch, denn der Prüfungsauftrag nach § 30 Abs. 3 Satz 1 HmbWBG ist ja zunächst umfassend definiert, und die Pflegequalität stellt ja auch bei Wohneinrichtungen insbesondere im Rahmen der Ergebnisqualität einen ganz wichtigen Faktor dar. Andererseits sind natürlich Doppelprüfungen tunlichst zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund bestimmt § 37 Abs. 1 HmbWBG, dass die zuständige Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit den Pflegekassen und dem MDK zusammenarbeitet. Abs. 3 schreibt dann vor, dass die zuständige Behörde mit den Landesverbänden der Krankenkassen und dem MDK Vereinbarungen über aufeinander abgestimmte und sich ergänzende Prüfungen und ihre Inhalte abschließen soll. Allerdings wurde die Zusammenarbeit der WPA mit dem MDK im Auftaktworkshop als „defizitär“ bezeichnet. Hier wäre darauf hinzuwirken, die doch sehr konkreten Vorgaben des Gesetzes zur Zusammenarbeit von WPA und MDK konsequent umzusetzen.

Interessanterweise wurde die Frage, ob die WPA einen wesentlichen Beitrag zur Qualitätssicherung leistet, in der Online-Befragung in 17 von 20 Rückmeldungen der WPA-Behörden positiv beantwortet, wobei sich diese Voten ja wegen § 30 Abs. 3 Satz 4 HmbWBG ausschließlich auf Anlassprüfungen beziehen dürften. Es ist aber nicht nachvollziehbar, warum die diesbezüglichen Kompetenzen der WPA nicht auch im Rahmen von Regelprüfungen zur Geltung gebracht werden sollen. Kritischer wird die Funktion der WPA in der Qualitätsprüfung allerdings von den Leitungskräften beurteilt, die sie zwar zu 46% als (eher) positiv, aber zu 49% als (eher) negativ bewerten.

Keinesfalls aber darf sich die Einschätzung durchsetzen, dass „Pflegequalität“ allein Sache des MDK sei. Bei Mängelfeststellungen durch den MDK oder Beschwerden und in Einrichtungen der Behinderten ist das Thema Pflege Thema der WPA. Bayern sieht anders als Hamburg in Art. 17a des PflWoqG einen „Pflege-Prüfbericht“ vor, wobei nach Absatz 2 dieser Vorschrift „Prüfmaßstab und damit Grundlage für die von der zuständigen Behörde am Tag der Überprüfung festgestellte Qualität [...] der jeweils allgemein anerkannte Stand pflegewissenschaftlicher Erkenntnisse ist“.

3.6.2 Prüfkriterien und Prüfhäufigkeit

Für Hamburg gilt, dass die Verordnung zur Durchführung des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes das Verfahren sowie Bewertungskriterien der Prüfung nach § 30 HmbWBG, Anforderungen an Vereinbarungen nach §§ 5 und 32 HmbWBG und die Veröffentlichung von Prüfergebnissen mit außergewöhnlicher Breite und Regelungstiefe durchnormiert. Hier wäre zum einen zu fragen, ob alle in dieser Verordnung geregelten Anforderungen unter fachlichen Gesichtspunkten und unter Gesichtspunkten der Regelungstechnik geboten und zielführend sind. Zum anderen wurden im Evaluationsprozess Fragen danach aufgeworfen, wie weit die Ermächtigung gemäß § 40 Abs. 1 Nr. 5

HmbWBG reicht. Diese sieht lediglich Regelungen über das Verfahren und die Bewertungskriterien vor, nicht jedoch über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende materielle rechtliche Festlegungen.

Dies ist insbesondere mit Blick auf den der Verordnung als Anlage beigegebenen **Prüfkatalog** fraglich. In einer methodischen Anlage, die der von Lernzielkatalogen in Ausbildungsvorschriften nahekommt, benennt der Prüfkatalog keineswegs nur **Prüfkriterien**, sondern setzt materielle Standards in einer Breite und Tiefe, die die Bestimmungen des Gesetzes weit auslegen. Diese Einschätzung wird durch die Rückmeldungen der WPA-Behörden im Rahmen der Online-Befragung bestätigt, die mit 11 von 20 Stimmen der Feststellung „stark“ und mit weiteren zwei Stimmen „eher“ zustimmen, der Prüfkatalog sei „zu detailliert“ und verursache „zu großen bürokratischen und zeitlichen Aufwand“; nur zwei Stimmen lehnten diese Einschätzung ab. Der Feststellung, der Prüfkatalog enthalte „fachlich angemessene Anforderungen“, stimmten nur vier Stimmen „eher“ zu, während sie von drei Stimmen „überhaupt nicht“ und von sechs Stimmen „eher nicht“ akzeptiert wurde.

Einerseits gilt, dass der Prüfkatalog als verbindliche Handlungsanweisung für die Praxis der Prüfbehörden und Grundlage für die Beratungstätigkeit und ggfs. erforderliche Ordnungsmaßnahmen schon wegen des erhöhten Arbeits- und Zeitaufwands, der für seine Anwendung erforderlich ist, kaum geeignet ist. Darauf verweisen Ergebnisse aus der Personalbedarfsermittlung (vgl. Kapitel 4.3.3) sowie die Beobachtungen der Regelprüfung durch AGP Sozialforschung (vgl. Kapitel 2.4.3) hin. Andererseits muss allerdings konstatiert werden, dass der Prüfkatalog mit seinen Festlegungen Transparenz über Anforderungen schafft und entsprechende Aktivitäten bei den Normadressaten provoziert, die darauf gerichtet sind, den fachlich einhellig als „state of the art“ qualifizierten Anforderungen zu genügen. Es sollte erwogen werden, den Prüfkatalog aus dem formellen Kontext der Verordnung herauszunehmen und ihn als verwaltungsinternes exemplarisches Hilfsmittel und als Material für die Fortbildung zu verwenden.

Ein zentraler Regelungsbereich der Vorschriften über die Prüfung von Wohneinrichtungen liegt in den Vorgaben für Anlage und Frequenz der durchzuführenden Prüfungen, wobei durchweg zwischen Anlass- und Regelprüfungen unterschieden wird. Dabei zeichnet sich ab, dass die Anzahl der Anlassprüfungen die der Regelprüfungen weit überwiegt, sofern wegen fehlender Personalressourcen überhaupt Regelprüfungen vorgeschrieben werden können. Es liegt auf der Hand, dass Anlassprüfungen keinen Aufschub dulden, aber wenn damit Regelprüfungen mangels Ressourcen nicht mehr wie vorgeschrieben „regelmäßig“ durchgeführt werden können, dann ist dies im Hinblick auf deren vom Gesetzgeber unterstellte Funktion der vorbeugenden Funktion problematisch.

Hinsichtlich der Prüfungshäufigkeit schreibt das Hamburger Gesetz in § 30 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 HmbWBG für Wohneinrichtungen – wie die meisten anderen Länder auch – eine jährliche Regelprüfung vor, deren Praktikabilität und Sinnhaftigkeit im Auftaktworkshop von mehreren Seiten nachdrücklich in Frage gestellt wurde mit der Begründung, dies sei „angesichts der hohen Zahl von unabweisbaren Anlassprüfungen mit der vorhandenen Personalausstattung nicht darstellbar“. Es wurde daher vorgeschlagen, die Frequenz der Regelprüfung auf zwei (oder drei) Jahre zu verlängern, dafür aber eine jährliche Mitteilung über die Personalausstattung, insbesondere die Erfüllung der Fachkraftquote, vorzuschreiben. Die Online-Befragung hat zu diesem Fragenkomplex keine eindeutigen Ergebnisse erbracht.

Die Frage, ob Prüfungen grundsätzlich unangemeldet durchzuführen sind, wird in den Ländergesetzen unterschiedlich geregelt. So sind z.B. stationäre Einrichtungen in Baden-Württemberg (§ 17 Abs. 1 Satz 2 WTPG) und Bayern (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 PflWoqG) grundsätzlich unangemeldet zu prüfen, während in Berlin (§ 17 Abs. 1 Satz 5 WTG Berlin) und Brandenburg (§ 19 Abs. 1 Satz 1 BbgPBWoG) angemeldet **oder** unangemeldet geprüft werden kann. In Hamburg sind unangemeldete Anlass- und Regelprüfungen nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 HmbWBG verbindlich vorgeschrieben.

3.6.3 Die Veröffentlichung von Prüfergebnissen und weitere Aspekte

Die Ergebnisse der Regelprüfungen von Wohneinrichtungen sind nach § 31 Satz 1 HmbWBG von der zuständigen Behörde „zeitnah und in verständlicher, übersichtlicher und vergleichbarer Form“ zu veröffentlichen. Hierzu ist anzumerken, dass insbesondere im Fokusgruppengespräch mit Menschen mit Behinderungen kritisiert wurde, dass die Prüfergebnisse „ausschließlich in schwerer Sprache verfasst und somit nicht für eine Information des Wohnbeirats geeignet“ seien. Hier sollte von den WPA-Behörden unter Beteiligung von Wohnbeiräten versucht werden, Abhilfe zu schaffen. Nicht unmittelbar einleuchtend ist die zwingende Vorgabe von § 31 Satz 2 HmbWBG, wonach die zu veröffentlichenden Berichte jeweils „eine von der Einrichtung erstellte Darstellung ihres Leistungsangebotes“ umfassen müssen, denn dieses Leistungsangebot wird sich ja in der Regel nicht innerhalb eines Jahres wesentlich verändern, und Informationen über das Leistungsangebot sind ja auch auf andere Weise erreichbar, so z.B. für Interessenten nach § 15 HmbWBG. Demgegenüber könnte erwogen werden, im Prüfbericht bei den zu treffenden Feststellungen erforderlichenfalls in geeigneter Weise auf das behauptete oder tatsächliche Leistungsangebot der Einrichtung Bezug zu nehmen.

Die Wohn- und Betreuungsdurchführungsverordnung regelt in den §§ 17-19 WBDurchfVO den Gegenstand und die Form der Veröffentlichung sowie die Archivierung von Prüfergebnissen im Einzelnen. Betrachtet man diese Vorgaben im Lichte der detaillierten Anforderungen nach dem Prüfkatalog, so liegt hier eine weitere zeit- und personalintensive Aufgabenzuschreibung an das Personal der WPA-Behörden, deren Umsetzbarkeit auf der Grundlage der verfügbaren Personalressourcen zu hinterfragen ist. Auch wenn die Durchführungsverordnung nicht primär Gegenstand des Evaluationsberichtes ist, kann aufgrund der Rückmeldungen und Erfahrungen im Rahmen der Evaluation geschlossen werden, die Regelungen zu Prüfgegenständen bei Regelprüfungen in der WBDurchfVO weniger detailliert festzulegen.

Im Auftaktworkshop wurde außerdem der Vorschlag gemacht, im Gesetz ausdrücklich vorzuschreiben, dass der Betrieb einer Wohnform erst aufgenommen werden darf, wenn die diesbezüglichen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Eine solche Vorschrift erscheint insoweit als entbehrlich, als die Aufnahme des Betriebs der verschiedenen Wohnformen schon nach geltendem Recht erst nach Erfüllung aller Anforderungen zulässig ist. Um diesem Gebot wirksamer zur Durchsetzung zu verhelfen, sollte erwogen werden, dieser Verpflichtung mit einer Bußgeldandrohung Nachdruck zu verleihen.

An der Hamburger Regelung des Prüfbereichs ist im Übrigen bemerkenswert, dass in den §§ 3 Abs. 1 und 2 sowie 29 Abs. 1 HmbWBG die Beratung und Unterstützung der Nutzerinnen und Nutzer bei der Wahrnehmung ihrer Interessen und Rechte sowie der Betreiber bei der Erfüllung der Anforderungen nach dem Gesetz in den Vordergrund gestellt werden. Die Priorität dieses Auftrags im Hamburger Recht dürfte wesentlich zur positiven Beurteilung der WPA-Tätigkeit im Rahmen der Evaluation beige-

tragen haben. Auch die Vorgabe nach § 29 Abs. 2 verdient Erwähnung, wonach als Maßnahmen zur Vermeidung von Mängeln neben der Beratung „ein regelmäßiger Informationsaustausch mit den Leitungskräften der Wohneinrichtungen sowie die Unterstützung der externen Qualitätssicherung der Betreiber“ vorgesehen sind. Diese Prioritätensetzung auf Seiten der WPA konnte auch exemplarisch bei den begleiteten Begehungen in der Praxis beobachtet werden.

3.6.4 Erste Schlussfolgerungen

Im Verlauf der Evaluation wurde mit Blick auf den Zuständigkeitsbereich des MDK verschiedentlich die Frage nach dem Verhältnis von Ordnungsrecht und Qualitätssicherung gestellt. Zu diesem Thema wurde von Seiten der Evaluatoren die Auffassung vertreten, dass die ordnungsrechtlichen Aufgaben der WPA und die Aufgabe der Qualitätssicherung sich nicht widersprechen, da das Gesetz nach § 1 Abs. 1 HmbWBG den Zweck verfolgt, Wohn- und Betreuungsqualität sicherzustellen. Diese Aufgabe fällt daher auch in den Zuständigkeitsbereich der WPA, und zwar erforderlichenfalls unter Einsatz von ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob die Vorschrift von § 30 Abs. 3 Satz 4 HmbWBG sinnvoll ist, nach der „zur Vermeidung von Doppelprüfungen“ (vgl. amtliche Erläuterung) die Prüfung der Pflegequalität von Wohneinrichtungen nur anlassbezogen erfolgen darf.

Einvernehmen bestand in der Evaluation darüber, dass noch vorhandene Defizite in der Zusammenarbeit der WPA mit den Pflegekassen und dem MDK durch konsequente Umsetzung der Vorgaben von § 37 HmbWBG abzubauen sind.

Als besonderes Problem hat sich in der Evaluation herausgestellt, dass die Wohn- und Betreuungsdurchführungsverordnung das Verfahren sowie die Bewertungskriterien der Prüfung nach § 30 HmbWBG, Anforderungen an Vereinbarungen nach den §§ 5 und 32 HmbWBG und die Veröffentlichung von Prüfergebnissen in außergewöhnlicher Breite und Regelungstiefe durchnormiert. Zu dieser Verordnung wurde in einem Themenworkshop geäußert, sie sei – anders als das Gesetz selbst – von einem „hoheitlichen, ordnungsrechtlichen Verständnis getragen“. Seitens der BGV wurde angeregt, einen Prozess in Gang zu bringen, der das Ordnungsrecht als letztes Mittel bewahre, aber ansonsten einen „dialogischen Prozess zwischen den Einrichtungen und der WPA in den Vordergrund rückt“. Dem schließt sich das Evaluationsteam an.

Bezüglich der genannten Verordnung ist aus der Sicht der Evaluatoren fraglich, ob alle dort geregelten Anforderungen fachlich erforderlich und von der gesetzlichen Ermächtigung nach § 40 Abs. 1 Nr. 5 HmbWBG gedeckt sind. Dies gilt insbesondere für den der Verordnung als Anlage beigegebenen Prüfkatalog. Dieser dürfte als verbindliche Handlungsanweisung für die Prüfungspraxis schon wegen des großen Arbeits- und Zeitaufwands, der dabei entsteht, kaum geeignet sein. Er sollte daher aus dem formellen Kontext der Verordnung herausgenommen werden, wobei er als verwaltungsinternes Hilfsmittel und als Material für die Fortbildung weiter verwendet werden könnte.

Hinsichtlich der Prüfungshäufigkeit ergab die Evaluation, dass die vorgeschriebene jährliche Regelprüfung nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 HmbWBG angesichts steigender Zahlen bei der Anlassprüfung mit den vorhandenen Personalressourcen nicht mehr bewältigt werden konnte. Im Jahr 2015 wurden durchschnittlich lediglich 37% der gesetzlich vorgeschriebenen Regelprüfungen durchgeführt (vgl. Abbildung 55 in Kapitel 4.3.1). Es wird daher vorgeschlagen, entweder auf die Regelprüfung zu verzichten,

oder, sollte sich dieser Vorschlag nicht durchsetzen, die Frequenz der Regelprüfung auf zwei oder drei Jahre zu verlängern. Außerdem sollte die Frage, ob Regelprüfungen zwingend unangemeldet durchzuführen sind, angesichts der unterschiedlichen Länderregelungen und der zu erheblichen Anteilen kritischen Beurteilung in der Online-Befragung durch Leitungskräfte und WPA-Behörden noch einmal grundsätzlich überdacht werden.

3.7 Kultursensible Altenhilfe und Pflege

3.7.1 Hintergrund

Im Verlauf des Evaluationsprozesses wurde vor dem Hintergrund der wachsenden Zahl pflegebedürftiger Menschen mit Migrationshintergrund verschiedentlich angemaht, Aspekte kultursensibler Pflege in den Hamburger Regularien und Konzepten der Altenhilfe stärker zur Geltung zu bringen. Dieses Petitum steht im Kontext von entsprechenden längerfristigen Bestrebungen von verschiedenen in der Altenhilfe tätigen Institutionen und Fachleuten, die 1999 zur Gründung des Arbeitskreises „Charta für eine kultursensible Altenpflege“ (später „Forum für eine kultursensible Altenpflege“) geführt haben. Der Arbeitskreis hat dann 2002 gemeinsam mit dem Kuratorium Deutsche Altershilfe das „Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe“ sowie die detailliert ausgearbeitete Handreichung „Für eine kultursensible Altenpflege“ veröffentlicht. Grundlagen dieser Verlautbarungen, darin aufgezeigte Lösungsansätze, den Stand der Umsetzung und den noch bestehenden Handlungsbedarf hat die Mitautorin des Memorandums Gabriella Zanier (Caritasverband Frankfurt) in einem „Kurzdossier“ vom 18.8.2015 für die Bundeszentrale für politische Bildung zusammenfassend dargestellt.

Diese fachpolitischen Bestrebungen dürften neben dem wachsenden Problemdruck in der Praxis wesentlich dazu beigetragen haben, dass das Anliegen kultursensibler Pflege in den Zielkatalog der Pflegeversicherung aufgenommen wurde. So hat das Pflege-Weiterentwicklungsgesetz vom 28.5.2008 (BGBl. I S. 874) in § 1 Abs. 4 a) bestimmt, dass in der Pflegeversicherung „den Bedürfnissen nach einer kultursensiblen Pflege nach Möglichkeit Rechnung getragen werden (soll)“.

Damit stellt sich die Frage, in welcher Weise die Nachfolgegesetze der Länder zum Bundesheimgesetz das Anliegen kultursensibler Pflege aufgegriffen und umgesetzt haben und wie sich das Hamburger Recht in diesem Zusammenhang positioniert. Zusammenfassend kann man sagen, dass die meisten Landesgesetze jenseits allgemeiner Vorgaben zum Schutz der Würde, Interessen und Bedürfnisse von Nutzerinnen und Nutzern auch spezifische Regelungen zur kultursensiblen Pflege enthalten. Unter den Landesgesetzen, in denen dies der Fall ist, sind einige, die sich dieses Anliegens eher defensiv annehmen. So schreiben z.B. die Gesetze von Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt in den §§ 1 Abs. 1 Nr. 3 und 10 Abs. 2 Nr. 4 WTPG bzw. in § 1 Abs. 1 Nr. 2 WTG-LSA lediglich vor, dass kulturelle, religiöse oder weltanschauliche Belange zu „achten“ seien.

Überwiegend wird aber vorgegeben, dass die Normadressaten sich für die Belange kultursensibler Pflege aktiv einsetzen sollen. So schreibt z.B. das Berliner Gesetz im Rahmen seines Zielkatalogs in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 WTG Berlin zwar auch nur vor, dass die kulturelle und religiöse Identität und Selbstbestimmung zu „wahren“ sind; nach § 11 Abs. 2 Nr. 1 WTG Berlin ist aber „sicherzustellen, dass die [...] genannten Ziele in die Konzeption der Leistungserbringer eingehen und sich die Umsetzung an diesen

Zielen ausgerichtet“. Hessen schreibt in § 1 Abs. 1 Nr. 3 HGBP als Ziel des Gesetzes u.a. vor, „Menschen in ihrer Selbstständigkeit und Selbstbestimmung, auch hinsichtlich Religion, Kultur und Weltanschauung [...] zu achten und zu fördern“.

3.7.2 Kultursensible Ansätze in Hamburg

Im HmbWBG fehlt es an entsprechenden Zielprojektionen und Anforderungen. Zwar schreibt § 11 Nr. 3 HmbWBG) vor, dass eine Wohneinrichtung nur betrieben werden darf, wenn der Betreiber durch „Einbeziehung der Lebenshintergründe und Gewohnheiten der Nutzerinnen und Nutzer“ eine angemessene Qualität des Wohnens und der Betreuung gewährleistet. Darunter kann man sicher auch entsprechende Belange von Menschen mit Migrationshintergrund verstehen, aber ein eindeutiger Gesetzesbefehl, kultursensible Pflege aktiv sicherzustellen, kann darin wohl nicht gesehen werden.

Im Hamburger Integrationskonzept „Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenarbeit“ vom Februar 2013 wird dieses Aufgabenfeld dann grundsätzlich thematisiert. Das Konzept verharrt aber in seinen programmatischen Aussagen eher defensiv bei der Aussage, dass in der ambulanten Pflege „kein weiterer quantitativer Entwicklungsbedarf“ bestehe, weil 80 Pflegedienste in einer Selbstauskunft angegeben hätten, über „spezielle Kompetenzen“ für die Versorgung von Menschen mit Migrationshintergrund zu verfügen. Die Frage, ob ein qualitativer Entwicklungsbedarf bestehen könnte, wird nicht gestellt. Für den Bereich der Wohnangebote wird ausgesagt, dass die Entwicklung spezieller Angebote mit drei Wohngruppen in Hamburg „erst am Anfang“ stehe; hier gelte es zunächst, Erfahrungen zu machen und auszuwerten.

Die Notwendigkeit, Angebote der Altenhilfe und -pflege quantitativ und konzeptionell stärker für den komplexen Personenkreis von Menschen mit Migrationshintergrund zu disponieren, wird dann in der Hamburger Rahmenplanung für die pflegerische Versorgungsstruktur bis 2020 (BGV 2015) ausdrücklich anerkannt. Diese Einschätzung wird einerseits hergeleitet aus der demografischen Prognose für die Entwicklung der älteren Bevölkerung mit Migrationshintergrund, die eine Zunahme von 53732 Personen im Jahre 2015 auf 79307 Personen im Jahre 2025 vorhersagt (BGV 2015, S. 11); unter diesen wird nach der Prognose die Zahl der Personen mit Pflegebedürftigkeit von 4826 (2015) auf 7989 (2025), also um 65%, zunehmen. Gleichzeitig wird festgestellt, dass zugewanderte ältere Menschen Pflegeangebote „bisher nicht in sehr hohem Maße“ nutzen, was auf vielfältige Ursachen zurückgeführt wird (s. hierzu näher BGV 2015, S. 23).

Hieraus wird – durchaus im Sinne des o.a. Memorandums – der Schluss gezogen, dass „kultursensible Angebote zu schaffen, kulturell geprägte Entscheidungen zu beachten, Informationsdefizite zu beheben und die rechtliche Betreuung zu verbessern (sind), um Menschen mit Migrationshintergrund zu erreichen“. Auf der Angebotsebene sollten für einige Zielgruppen klar erkennbare Angebote mit spezieller Ausrichtung geschaffen werden, „die Aspekte einer kulturspezifischen familiären Identität berücksichtigen und die Kultur und den Alltag der Stadtteile abbilden“ (BGV 2015, S. 23). Nach der Rahmenplanung sollten in mehr Einrichtungen als bisher „zunächst konzeptionell und dann praktisch kleine Wohnbereiche für pflegebedürftige Bewohner mit bestimmten Migrationshintergründen entwickelt [werden]“ (BGV 2015, S. 50).

Zum aktuellen Stand der Angebote kultursensibler Pflege in Hamburg wird in der Rahmenplanung über das Projekts „Veringeck“ berichtet (BGV 2015, S. 23), das interkulturelles Servicewohnen in der eigenen Wohnung, eine Wohn-Pflegegemeinschaft für Personen aus dem türkischen Kulturkreis, eine multinationale Tagespflege, ein öffentliches Stadtteilcafé und ein türkisches Dampfbad umfasst. Dem Rahmenplan zufolge wird das Projekt damit zu einem „integrativen Begegnungsort“. Des Weiteren wird über eine stationäre Wohngruppe mit 14 Plätzen in der Wohneinrichtung TABEA informiert sowie über den „spezialisierten Wohnbereich „Orient“ für pflegebedürftige Menschen u.a. aus dem persischen Kulturkreis“ mit 28 Plätzen, den „Pflegen und Wohnen in Hamburg“ betreibt. Außerdem berichtet die BGV auf Anfrage, dass zurzeit zwei weitere Wohnprojekte für Menschen mit Migrationshintergrund entstehen, nämlich

- eine trägergestützte Wohn-Pflege-Einrichtung (voraussichtlich ambulant organisiert, § 2 Abs. 4 HmbWBG) sowie
- eine Hausgemeinschaft (von türkischen und deutschen Senioren selbst initiiert; wird voraussichtlich nicht unter den Anwendungsbereich des HmbWBG fallen).

Schließlich wird ohne nähere Angaben berichtet, dass sich mehrere Pflegedienste „konzeptionell auf das Thema kultursensible Pflege eingestellt haben und entsprechendes Personal vorhalten“. Diese Ansätze sind verdienstvoll, aber darin kann noch keine planvolle Implementation von Angeboten kultursensibler Altenhilfe und -pflege gesehen werden.

In den Workshops wurde ein Aktionsprogramm vorgeschlagen, in dem nach Möglichkeit auch landeszentral organisierte und finanzierte Angebote der Fort- und Weiterbildung für die Mitarbeiterschaft aller Fach- und Führungsebenen einbezogen werden sollten. Entsprechende Inhalte wären auch in die Curricula der einschlägigen Ausbildungsgänge einzuarbeiten. Beispielgebend könnte auch die Regelung in der Siebten Verordnung zur Änderung der Hessischen Altenpflegeverordnung vom 10.10.2016 (GVBl. S. 174) sein, der zufolge für eine in die Ausbildung integrierte Vermittlung berufsbezogener fachsprachlicher Kenntnisse und Fertigkeiten (Sprachförderung) je Schülerin und Schüler, für die oder für den die Schulleitung einen entsprechenden Sprachförderbedarf festgestellt hat, im Umfang von bis zu 160 Stunden pro Ausbildungsjahr eine Stundenpauschale von 2,94 Euro gewährt wird.

3.7.3 Erste Schlussfolgerungen

In mehreren Veranstaltungen wurde das Thema "kultursensible Altenhilfe/Altenpflege" thematisiert, teilweise verbunden mit nachdrücklichen Forderungen. Zur breiten Umsetzung bedarf es allerdings mehr als lediglich rechtlicher Anpassungen im HmbWBG. Nach den hier diskutierten Rahmenbedingungen, empfiehlt es sich, dass die Freie und Hansestadt Hamburg die entsprechenden programmatischen Aussagen der „Hamburger Rahmenplanung für die pflegerische Versorgungsstruktur bis 2020“ (BGV 2015, Kap. 3.4 und 7.4) unter Beteiligung von Migrantengruppen umsetzt. Um diesen Prozess zu unterstützen und abzusichern, sollte die Aufgabe kultursensibler Altenhilfe und -pflege in den Zielkatalog des HmbWBG aufgenommen und seine Umsetzung in den gesetzlichen Anforderungen an entsprechende Wohnformen abgesichert werden.

3.8 Personalmanagement und fachliche Verantwortung

Die Aufgabenbereiche Personalmanagement und fachliche Verantwortung wurden am 27.9.2016 in einem Themenworkshop eingehend diskutiert. Nachfolgende Ausführungen beruhen im Wesentlichen auf den Ergebnissen dieses Workshops.

3.8.1 Regelungen zum Personalmanagement im Hamburger Recht

Die Diskussion zu diesem Fragenkomplex ging aus von der Einschätzung, dass effizientes Personalmanagement vor dem Hintergrund des wachsenden Fachkräftemangels zunehmende Bedeutung erhalte. Dabei seien aber einerseits der „potenziell invasive“ Charakter der gesetzlichen Regelungen, andererseits aber auch die Gestaltungsfreiheit der Unternehmen zu bedenken, der allerdings durch die Ergebnisse der Pflegesatzverhandlungen enge Grenzen gesetzt werden. Gegen den relativ weit gesteckten gesetzlichen Regelungsrahmen nach § 14 HmbWBG gebe es seitens der Einrichtungen und deren Verbände eigentlich keine Einwände, wohl aber gegen die Wohn- und Betreuungsdurchführungsverordnung, die weitaus mehr und konkretere Anforderungen vorsehe als das Gesetz selbst. Durch diese Verordnung werde letztendlich doch ein „hoheitliches, ordnungsrechtliches Verständnis in den Vordergrund (gestellt)“.

In der Frage, ob die Einrichtungen in der Rekrutierung von neuem Personal genügend Anstrengungen unternehmen, sah man einen wichtigen Baustein für die Beratungstätigkeit der WPA, wobei eine Schwierigkeit darin liege, dass in diesem Bereich immer auch ordnungsrechtliche Maßnahmen erforderlich werden können. Hier wünscht man sich aber mehr „partizipatorische Elemente“ in der Beratung, also ein Mehr an „Anregung und Mitnahme“ – eine Einschätzung, die von den WPA-Behörden durchaus akzeptiert wird. Seitens der Evaluatoren wurde hierzu festgestellt, dass sich die WPA mit diesen Anforderungen „ganz schön in die Pflicht begeben“ müsse. Im Grunde sei dies eine Selbstverpflichtung zur (kostenlosen) Beratung im Bereich Personalmanagement.

Seitens der BGV wurde die Frage gestellt, wie man sich vor dem Hintergrund dieser Rückmeldungen einen Prozess vorstellen könne, der das Ordnungsrecht als letztes Mittel bewahre, aber ansonsten einen dialogischen Prozess zwischen den Einrichtungen und der WPA in den Vordergrund rückt. In diesem Zusammenhang berichteten WPA-Behörden von der Schwierigkeit, dass Einrichtungen sich manchmal nicht von einem hoheitlichen Verständnis lösen könnten oder wollten, was z.B. dann sichtbar werde, wenn der Abschluss von Mängelvereinbarungen unverhältnismäßig viel Aufwand und Zeit erfordere. Dies zeigt sich auch in den Ergebnissen der Online-Befragung, in der 80% der Führungskräfte angaben, noch keine Vereinbarungen mit der WPA abgeschlossen zu haben und 65% bekundeten, auch keine Vereinbarungen nach § 5 HmbWBG anstreben zu wollen. Nur zwei von 20 WPA-Behörden halten Vereinbarungen nach § 5 HmbWBG für einen sinnvollen Ansatz, 11 WPA-Behörden tun dies nicht. Von den Führungskräften halten sie immerhin 39% für sinnvoll, wobei allerdings 57% dazu keine Einschätzung haben. Mit Blick auf den durchaus erheblichen Bedarf an Erprobung und Weiterentwicklung von Wohnformen im Sinne von § 5 HmbWBG wäre hier wohl noch erhebliche Aufklärungs- und Diskussionsarbeit zu leisten, um das Instrument der Vereinbarungen nach § 5 stärker zur Geltung zu bringen.

Von Seiten des MDK wurde betont, dass es letztlich immer um das Spannungsverhältnis zwischen Beratung und Aufsicht gehe, was auch bei den Qualitätsprüfungen des MDK der Fall sei. Generell sei aber zu konstatieren, dass sich die Qualität der Einrichtungen im Laufe der Jahre durch die Kontrollen eindeutig verbessert habe. Die WPA betonte in dieser Hinsicht die Bedeutung von Anlassprüfungen.

Auf die Frage nach praktischen Erfahrungen mit der in § 14 Abs. 2 HmbWBG vorgeschriebenen Mitarbeiterbefragungen wurde ausgeführt, dass diese in der Eingliederungshilfe nur eine begrenzte Aussagekraft hätten, weil auf Grund der vielen kleinen Einheiten wegen des Datenschutzes nur auf Träger-ebene zusammengefasste Ergebnisse generiert werden könnten. In der Pflege hänge die Aussagekraft von Befragungen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen stark davon ab, ob der Betreiber sie nur als Pflicht betrachte oder ein eigenständiges Interesse daran habe. Der direkte Kontakt zu den Beschäftigten sage meist mehr aus als formalisierte Befragungen. Dies führt zu der auf Seiten der Mitarbeiterschaft zu der Frage, ob als Alternative zur Befragung mit einheitlichen Erhebungsbögen nach § 14 Abs. 2 HmbWBG auch andere Formen der Kommunikation mit der Mitarbeiterschaft ermöglicht werden könnten, so z.B. in Gestalt von extern moderierten Teamsitzungen.

Zum Thema „Bezugspflege“ wurde zunächst festgestellt, dass man das nicht als „relevantes Problemfeld“ ansehe. Konkret wurde dazu unter Hinweis auf § 11 Nr. 3 f) HmbWBG ausgeführt, Bezugsbetreuung erfordere lediglich die Benennung „einer festen Bezugsperson mit Verantwortung für die Betreuung einer bestimmten Person, die eigenständig Entscheidungen treffen (könne)“. § 6 Nr. 3 WBPersVO sieht ergänzend die Zuordnung einer jeweils überschaubaren Zahl von Bewohnerinnen und Bewohnern zu den Fachkräften vor. Es ist nach Auffassung des Evaluationsteams aber fraglich, ob angesichts von Dreischichtbetrieb, Wochenenddiensten und Vertretungsaufgaben für „Bezugspflege“ die Benennung **einer** Bezugsperson genügen kann. Es sollte daher geprüft werden, ob die Aufgabe der Bezugsbetreuung unter Berücksichtigung der verfügbaren Personalressourcen in geeigneter Weise konkretisiert werden könnte.

3.8.2 Sicherstellung von Fachlichkeit und Fachkraftquote

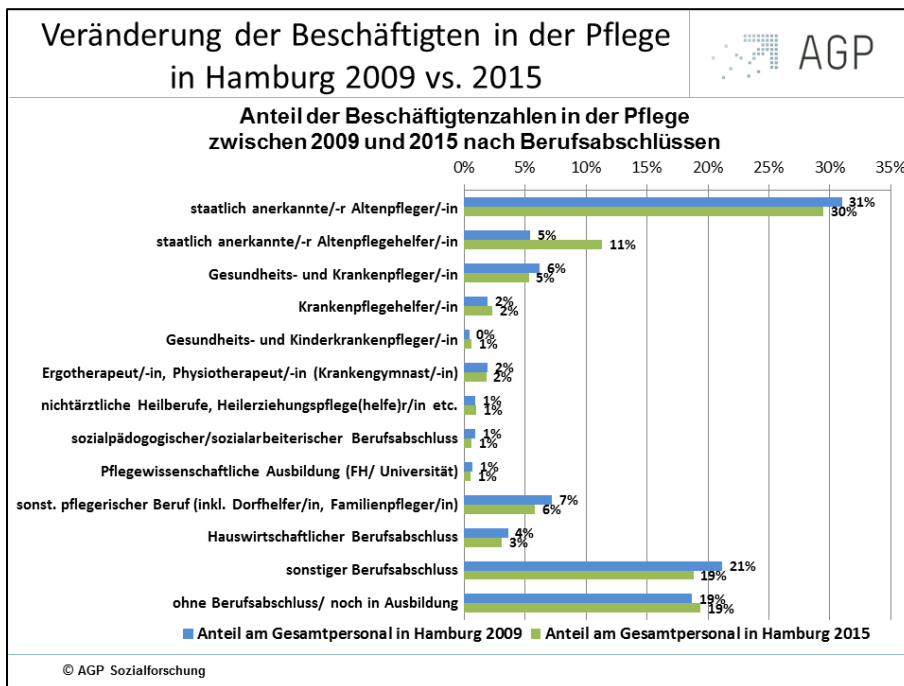
Die Bedeutung der Fachkraftquote für die Qualität in den Einrichtungen wurde im Workshop allgemein hervorgehoben. Dieses Meinungsbild wird durch die Ergebnisse der Online-Befragung bekräftigt. So halten 14 von 20 Voten der WPA-Behörden eine Fachkraftquote von 50% für fachlich geboten, desgleichen 57% der Leitungskräfte bei 39% Ablehnung. Allerdings betonte eine Vertreterin der WPA, die Erfüllung der Fachkraftquote sei noch kein Garant für gute Pflege. Demgegenüber wies aber eine Kollegin darauf hin, dass dort, wo die Fachkraftquote nicht erfüllt sei, die meisten Beschwerden und Mängel aufträten.

Von mehreren Seiten wurde die Frage gestellt, ob eine starre Quote von 50% nicht unter bestimmten Voraussetzungen flexibilisiert werden könnte. Dies wurde in der Online-Befragung von 66% der Leitungskräfte bei 23% Ablehnung und bei den WPA-Behörden in 9 von 20 Voten bei 8 Ablehnungen bejaht. Dabei wurde allerdings nicht erhoben, in welcher Weise eine Flexibilisierung der Fachkraftquote angelegt werden könnte, ohne die notwendige Fachlichkeit zu gefährden.

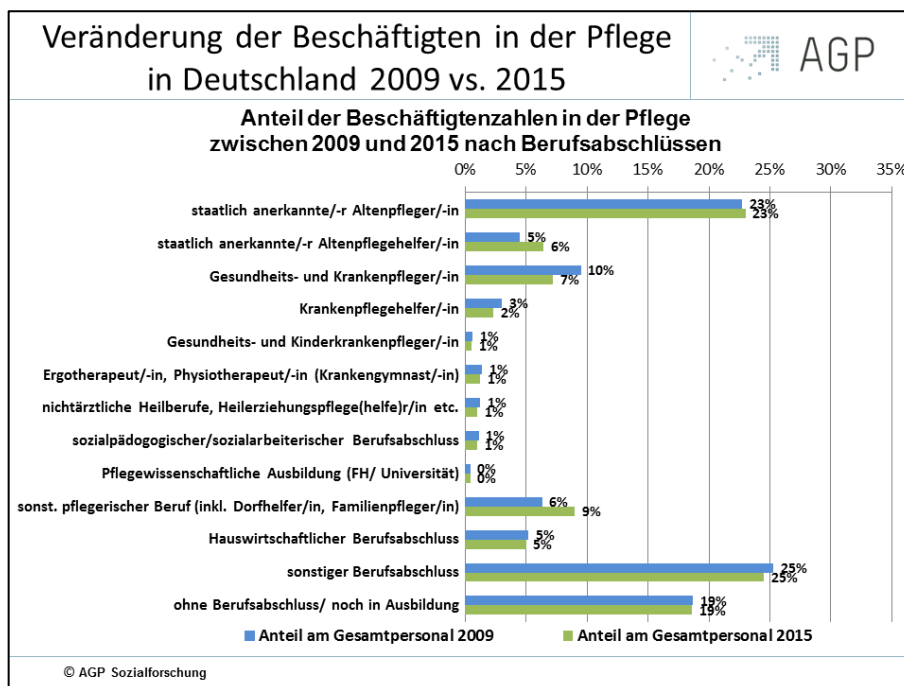
Seitens der BGV wurde mitgeteilt, dass nach ihren Feststellungen bei der Personalausstattung nach wie vor klassische Qualifikationen wie insbesondere Pflegefachkräfte bevorzugt würden. Dies wird durch

die Online-Befragung insoweit bestätigt, als 86% der Führungskräfte angaben, pflegerische Berufe in ihren Einrichtungen zu beschäftigen. Eine Auswertung der Beschäftigten nach Berufsabschlüssen aus der Pflegestatistik für die Jahrgänge 2009 und 2015 zum einen für Hamburg (Abbildung 49) und zum anderen für Deutschland insgesamt (Abbildung 50) bestätigt dies. Insbesondere der Anteil der staatlich anerkannten Altenpflegehelferinnen und –helfer hat sich demnach in Hamburg innerhalb von sechs Jahren mehr als verdoppelt (von 5,4% auf 11,3%). Auch der Anteil der staatlich anerkannten Altenpflegerinnen und –pfleger liegt mit 30% bzw. 31% deutlich über den 23% im Bundesschnitt. Diese Entwicklung scheint sehr Hamburg-spezifisch, da sie sich in den bundesweiten Daten kaum widerspiegelt (moderater Anstieg von 4,5% auf 6,3%). Ein möglicher Grund für diese starke Abweichung von der bundesweiten Beschäftigtenstruktur könnte in den Anforderungen der WBPersVO begründet liegen, die höchstens 40% der Beschäftigten ohne anerkannten Abschluss zulassen. Gerade der Anteil der Personen mit „sonstigen Berufsabschlüssen“ ohne direkten thematischen Bezug liegt im Bundesschnitt 6% höher als in Hamburg. Es kann in jedem Fall attestiert werden, dass die Konzentration auf klassische Berufsabschlüsse der Pflege in Hamburg besonders ausgeprägt ist.

Abbildung 49: Beschäftigte in der Pflege nach Berufsabschlüssen in Hamburg



Quelle: Pflegestatistik 2009 und 2015 – Daten 2015 für Hamburg noch nicht veröffentlicht; z.T. wurden Berufsgruppen mit geringen Fallzahlen zusammengefasst

Abbildung 50: Beschäftigte in der Pflege nach Berufsabschlüssen in Deutschland


Quelle: Pflegestatistik 2009 und 2015; z.T. wurden Berufsgruppen mit geringen Fallzahlen zusammengefasst

Das Evaluationsteam regt somit an, das Qualifikationsspektrum von § 5 Abs. 4 WBPersVO stärker auszuschöpfen, und zwar nicht nur, um damit die Fachkraftquote zu erfüllen, sondern insbesondere auch, um die Synergieeffekte eines multiprofessionellen Teams zu erschließen.

Aus der Sicht der freien Wohlfahrtspflege ist der Arbeitsmarkt im sozialen Bereich überschaubar und ein Abwerben von Fachkräften aus anderen Berufen keine langfristig tragbare Lösung. Es sei erfolgversprechender, den Beruf mit einer höheren Vergütung attraktiver zu gestalten und insgesamt die Verweildauer im Beruf zu erhöhen.

Ein Vorschlag, die Kompetenzen von Pflegekräften mit zweijähriger Ausbildung anzuheben, stieß eher auf Ablehnung mit der Begründung, der professionelle Hintergrund von dreijährig ausgebildeten Fachkräften sei doch ein anderer, und infolge der zunehmenden Hochaltrigkeit und auch als Folge der aktuellen Gesetzgebung werde die Zahl von Klienten mit komplexen Pflegebedarfen weiter zunehmen. Nicht erörtert wurde in diesem Zusammenhang die Frage, ob staatlich anerkannte Helfer- oder Assistenzberufe anteilig auf die Fachkraftquote angerechnet werden könnten, z.B. in der Weise, dass die Fachkraftquote bei einem Anteil von mindestens 20% der Helferberufe auf 40% abgesenkt werden könnte. Als Alternative zu derartigen generalisierten Anrechnungen im Kontext der Anforderungen, die Fachkraftquote einzuhalten, wurden Vereinbarungslösungen diskutiert.

Abschließend wurde der Einsatz von Leiharbeitskräften über Zeitarbeitsfirmen diskutiert. Von Seiten der Einrichtungen wurde die Ansicht vertreten, dass es ohne Leiharbeit letztlich nicht gehe. Sie betonten, dass dies keineswegs mit geringeren, sondern mit höheren Kosten verbunden sei. Berichtet wurde von Best-Practice-Beispielen, bei denen klare Absprachen und Einarbeitungsregelungen zwischen den Trägern und der Zeitarbeitsfirma bestünden. Auf diesem Wege könne auch die Betreuungskontinuität gewährleistet werden.

3.8.3 Erste Schlussfolgerungen

Hinsichtlich der Erfüllung der Fachkraftquote und damit der Sicherstellung von Fachlichkeit kann festgehalten werden, dass in jedem Fall an der gesetzlichen Fachkraftquote festgehalten werden sollte. Zugleich sollte aber nach Möglichkeiten gesucht werden, sie ohne Einbußen bei der gebotenen Fachlichkeit zu flexibilisieren. Dabei könnte auch helfen, das Qualifikationsspektrum für Fachkräfte nach § 5 Abs. 4 WBPersVO stärker auszuschöpfen, und zwar auch, um Synergieeffekte eines multiprofessionellen Teams zu erschließen. Außerdem könnte geprüft werden, ob staatlich anerkannte Helfer- oder Assistenzberufe anteilig auf die Fachkraftquote angerechnet werden können, z.B. in der Weise, dass diese bei einem Anteil der Helferberufe von 20% auf 40% abgesenkt werden könnte. Der fachlich präferierte Weg liegt in der Entwicklung von Personaleinsatzkonzepten, die auf der Grundlage eines klaren, professionsbezogen reflektierten Kompetenz- und Aufgabenprofils den Einsatz von Fachkräften vorsieht und bestimmt. Auch Abweichungen von der Fachkraftquote können in diesem Sinne über einer Vereinbarung gem. § 5 HmbWBG ermöglicht werden. Die Entwicklung von Mustervereinbarungen könnte derartigen Personalkonzepten in der Breite eine Umsetzungsperspektive bieten. Bislang sahen sich offenbar die Einrichtungen und ihre Träger nicht in der Lage, entsprechende Konzepte vorzulegen.

Zur Befragung der Beschäftigten nach § 14 Abs. 2 HmbWBG findet der Vorschlag einer Mitarbeitervertretung Unterstützung der Evaluatoren, neben den formalisierten Erhebungsbögen nach § 14 Abs. 2 HmbWBG auch andere Formen der Kommunikation mit der Mitarbeiterschaft zu ermöglichen, so z.B. in Gestalt von extern moderierten Teamsitzungen unter Beteiligung der Leitung und des Betreibers.

Zum Thema „Bezugspflege“ wird empfohlen, diesbezügliche Anforderungen einschließlich der Erfordernisse von Schicht- und Wochenendarbeit unter Berücksichtigung der verfügbaren Personalressourcen zu konkretisieren. Offenbar bestehen unterschiedliche Vorstellungen von Bezugspflege sowohl auf Seiten der Normadressaten als auch bei der WPA.

3.9 Gruppenstrukturen und Brandschutz in Wohneinrichtungen nach § 2 Abs. 4 HmbWBG

3.9.1 Der Bauprüfdienst und ambulant betreute Wohnformen

Im Fokusgruppengespräch mit Menschen mit Behinderungen am 24.6.2016 wurden die geltenden Regularien für den Brandschutz in Wohneinrichtungen nach § 2 Abs. 4 HmbWBG mit dem Hinweis kritisiert, unter den dadurch gegebenen Bedingungen sei eine "ordentliche Wohnatmosphäre [...] kaum mehr möglich". Ein Flur sei "nicht nur ein Fluchtweg, sondern auch Teil des Wohnraums". Die geltenden brandschutztechnischen Anforderungen mit Feuerschutztüren, brandschutzsicheren Fluren etc. stünden dem Entstehen "normaler Nachbarschaften" im Wege.

Im Bauprüfdienst x/2008 (Besondere Wohnformen für behinderte und ältere Menschen – Bauaufsichtliche Anforderungen der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt – Amt für Bauordnung und Hochbau) werden in den Abschnitten 4 und 5 bauliche Anforderungen an Brandschutz und Barrierefreiheit geregelt. Hier stellt sich zunächst das Problem, dass diese Regelungen im Jahre 2008, also vor dem Erlass des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes vom 15.12.2009, entstanden sind

mit der Folge, dass die jeweils verwendeten Begriffsdefinitionen für die entsprechenden Einrichtungen nicht identisch sind. So werden die in § 2 Abs. 4 HmbWBG geregelten Wohnformen unter dem Sammelbegriff "Wohneinrichtungen" zusammengefasst, wozu nach Satz 2 dieser Vorschrift "insbesondere vollstationäre Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Behindertenhilfe" gehören.

Demgegenüber definiert der Bauprüfdienst in Abschnitt 4.1 Einrichtungen mit fast identischer Zweckbestimmung als "Wohn-Pflege-Einrichtungen", die dann aber nach Ziff. 4.1.1 in "Pflegeheime" und nach Ziff. 4.1.2 in "Wohngruppenorientierte Einrichtungen" unterschieden werden. Das Hamburger Gesetz hat zwar den Heimbegriff aufgegeben, aber Ziff. 4.1.1 des Bauprüfdienstes dürfte dennoch auf Wohneinrichtungen nach § 2 Abs. 4 HmbWBG anwendbar sein, jedenfalls insoweit es sich um vollstationäre Einrichtungen nach Satz 2 dieser Vorschrift handelt. Ob dies auch für andere Wohneinrichtungen gilt, kann aus dem Gesetz nicht unmittelbar hergeleitet werden, weil andere als vollstationäre Einrichtungen dort nicht näher definiert werden.

Bei den Wohngruppenorientierten Einrichtungen nach Ziff. 4.1.2 des Bauprüfdienstes überwiegt im Unterschied zu Pflegeheimen nach Ziff. 4.1.1 in der Betreuung die Alltagsbegleitung gegenüber der Pflege, wobei diese sich an der Versorgung in der eigenen Häuslichkeit orientiert. Für sie ist charakteristisch, "dass den Bewohnern Wohnraum mit einer Küche, Bad, Wohnzimmer sowie ein eigenes Schlafzimmer zur Verfügung steht", wobei die Bewohnerinnen und Bewohner innerhalb ihrer Wohngruppen mithilfe von Betreuungskräften überwiegend selbst wirtschaften und kochen.

Der Legaldefinition der Wohneinrichtungen in § 2 Abs. 4 HmbWBG ist hingegen nicht zu entnehmen, dass auch eine solche Wohnform zu den Wohneinrichtungen im Sinne des Gesetzes zählen soll. Überraschenderweise können aber Wohneinrichtungen nach § 5 Abs. 2 der Wohn- und Betreuungsbauverordnung (WBBauVO) vom 14.2. 2014 u.a. auch als in sich abgeschlossene Wohngruppen mit Individualbereichen und direkt mit diesen verbundenen Gemeinschaftsbereichen (Ziff. 2) sowie "in sonstiger Weise mit Individualbereichen und nahegelegenen Gemeinschaftsbereichen" (Ziff. 3) gestaltet werden. Jenseits der Frage, ob diese in der Verordnung vorgesehene Wohnform durch die Legaldefinition nach § 2 Abs. 4 HmbWBG gedeckt ist, kann man feststellen, dass die Differenzierung der Wohnformen in der Wohn- und Betreuungsbauverordnung und im Bauprüfdienst weitgehend übereinstimmen. Allerdings wäre zu empfehlen, die Legaldefinition des § 2 Abs. 4 HmbWBG in entsprechender Weise zu erweitern und die Terminologie des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes, der Wohn- und Betreuungsbauverordnung sowie des Bauprüfdienstes zu harmonisieren.

Geht man also von der Prämisse aus, dass der Bauprüfdienst auf Wohneinrichtungen nach § 2 Abs. 4 HmbWBG grundsätzlich anwendbar ist, gelten jedenfalls für vollstationäre Pflegeeinrichtungen nach § 2 Abs. 4 Satz 2 HmbWBG die Vorschriften nach Ziff. 4.1.1 des Bauprüfdienstes. Für diese Einrichtungen sind daher "lange, bauordnungsrechtlich notwendige Flure, abgetrennte Aufenthalts- und Speiseräume sowie die zentrale Versorgung aller Bewohner durch die hauseigene Küche oder durch Anlieferung des Essens (charakteristisch)". Sie sind außerdem nach § 2 Abs. 4 Nr. 9 HBauO als Sonderbauten einzustufen. Ausnahmen von diesen Regularien sind nicht vorgesehen. In Abschnitt 5.1.1 des Bauprüfdienstes sind dann detaillierte bauliche Anforderungen an Wohn-Pflege-Einrichtungen zwingend vorgeschrieben, so insbesondere auch die bauliche Beschaffenheit von Wänden und Türen, bestimmte Evakuierungs- und Brandabschnitte, Rettungswege, notwendige Treppen und Treppenträume sowie notwendige Flure.

Diese Vorgaben werden allerdings in Abschnitt 5.1.2 für Wohngruppenorientierte Einrichtungen bis zu einer Größe von 400 qm und bis zu 12 Personen deutlich variiert, denn hier ist ein notwendiger Flur nicht mehr vorgeschrieben, wenn die erforderlichen Fluchtwege anderweitig in näher geregelter Weise zur Verfügung stehen und zusätzliche betriebliche Brandschutzanforderungen wie insbesondere die 24stündige Präsenz von Betreuungskräften erfüllt sind. Diese Regelung weist Lösungsansätze auf, die der strukturellen und konzeptionellen Weiterentwicklung von Wohn- und Pflegeformen in Richtung auf das Zusammenleben in kleineren Gruppen mit unterschiedlichen Formen tagesstrukturierender Betreuungskonzepte Rechnung tragen können. Dem entspricht die Regelung in § 5 Abs. 2 Nr. 2 WBBauVO, die die Möglichkeit eröffnet, Wohneinrichtungen wahlweise auch "in Form von in sich abgeschlossenen Wohngruppen mit Individualbereichen und direkt mit diesen verbundenen Gemeinschaftsbereichen zu gestalten".

Die Schaffung solcher Wohnformen ist in vielen Bundesländern und international zunächst in sog. Hausgemeinschaften für Menschen mit demenziellen Erkrankungen, aber inzwischen auch weit darüber hinaus für sonstige Pflegeeinrichtungen zu einer wichtigen Entwicklungsperspektive für stationäre Einrichtungen insgesamt geworden. Es wäre hilfreich, wenn eine solche Entwicklung, die in Hamburg in der Praxis befördert wird, auch durch entsprechende programmatische Vorgaben im Gesetz zum Ausdruck gebracht würde. Für eine Weiterentwicklung der entsprechenden brandschutzrechtlichen Vorgaben könnten die bereits 2006 erlassenen Hessischen Handlungsempfehlungen zum Vorbeugenden Brandschutz für den Bau und Betrieb von Gruppeneinheiten für die Gruppenbetreuung in Altenpflegeheimen (StAnz. 2006 S. 2880) als Referenzbeispiel herangezogen werden. In der Fassung vom Dezember 2011 (StAnz. 2012 S. 110) lassen sie eine Gesamtfläche von bis zu 500 qm zu, wobei die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner unter bestimmten Voraussetzungen auf maximal 15 erhöht werden kann. Türen innerhalb der Gruppeneinheiten müssen nach Ziff. 3.5 der Handlungsempfehlungen nur vollwandig und dichtschießend, nicht jedoch selbstschließend sein, was die Bewegungsfreiheit innerhalb der Gruppe wesentlich fördert.

3.9.2 Erste Schlussfolgerungen

Für die geltenden Regelungen zum Brandschutz in Wohneinrichtungen stellt sich zunächst die Aufgabe, die Terminologie des dafür maßgebenden, 2008 erlassenen Bauprüfdienstes mit der Terminologie des später in Kraft getretenen Gesetzes zu harmonisieren. Außerdem sollte geprüft werden, ob die Vorgaben für wohngruppenorientierte Einrichtungen in Abschnitt 5.1.2 maßvoll erweitert werden könnten, z.B. orientiert an den Vorgaben der Hessischen Handlungsempfehlungen zum Vorbeugenden Brandschutz für den Bau und Betrieb von Gruppeneinheiten für die Gruppenbetreuung in Altenpflegeheimen i.d.F. vom Dezember 2011 (StAnz. 2012 S. 110). Diese lassen für Gruppeneinheiten eine Gesamtfläche von bis zu 500 qm zu, wobei die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner auf maximal 15 erhöht werden kann. Auf selbstschließende Türen kann hier verzichtet werden, was die Bewegungsfreiheit innerhalb der Gruppeneinheiten wesentlich fördert.

4 Personalbedarfsermittlung (Kienbaum)

4.1 Ausgangssituation und Untersuchungsbereich

Bestandteil der Evaluation des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz (HmbWBG) war eine Personalbedarfsermittlung (PBE) für die Wohn-Pflege-Aufsicht (WPA) der sieben Bezirke in Hamburg. Die Personalbedarfsermittlung bezog sich dabei nur auf die **Fachaufgaben** der Wohn-Pflege-Aufsicht der Bezirke. Eine Ermittlung des Personalbedarfs für Führungskräfte war nicht Gegenstand der Untersuchung.

Vor Inkrafttreten des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz (HmbWBG) am 15.12.2009 wurde bereits eine Personalbedarfsermittlung für die Wohn-Pflege-Aufsicht der Bezirksämter durchgeführt. Es galt nun im Rahmen der Evaluation den aktuellen Personalbedarf der Wohn-Pflege-Aufsicht nach dem Inkrafttreten des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz zu ermitteln. Zudem waren – wo bereits möglich –veränderte Personalbedarfe auf Basis der am 1. April 2016 in Kraft getretenen Durchführungsverordnung (WBDurchfVO) darzustellen. Die Erfahrungswerte auf Basis der Durchführungsverordnung waren in 2016 jedoch sehr gering, sodass diese nur punktuell in die Analyse miteinbezogen werden konnten (vgl. Kapitel 4.3.3). In den folgenden Kapiteln werden die Grundlagen, Methoden und Ergebnisse für die PBE in der Wohn-Pflege-Aufsicht Hamburg dargestellt.

4.2 Grundlagen der Personalbedarfsermittlung

4.2.1 Ausgewähltes Verfahren und Vorgehen

Für das gemeinsame Vorgehen im Rahmen der PBE für die Wohn-Pflege-Aufsicht Hamburg waren folgende Punkte handlungsleitend:

- » **Valide Methodik und Daten:** Um Validität und Legitimität der Ergebnisse zu gewährleisten, wurde beim methodischen Vorgehen besonderer Wert auf die Nachvollziehbarkeit sowie die Berücksichtigung anerkannter Standards gelegt. Dazu wurde nach den Richtlinien des Organisationshandbuches des Bundesministeriums des Innern (HOP-BMI)⁴ gearbeitet.
- » **Sach- und realitätsgerechte Erhebung:** Bei der Erhebung und Analyse des Personalaufwands in der Wohn-Pflege-Aufsicht war es darüber hinaus entscheidend, die Realität bezüglich der Tätigkeiten der Mitarbeitenden aufzunehmen und die fachlichen Anforderungen der einzelnen

⁴ Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.); Stand: April 2016 (pdf Arbeitsversion)

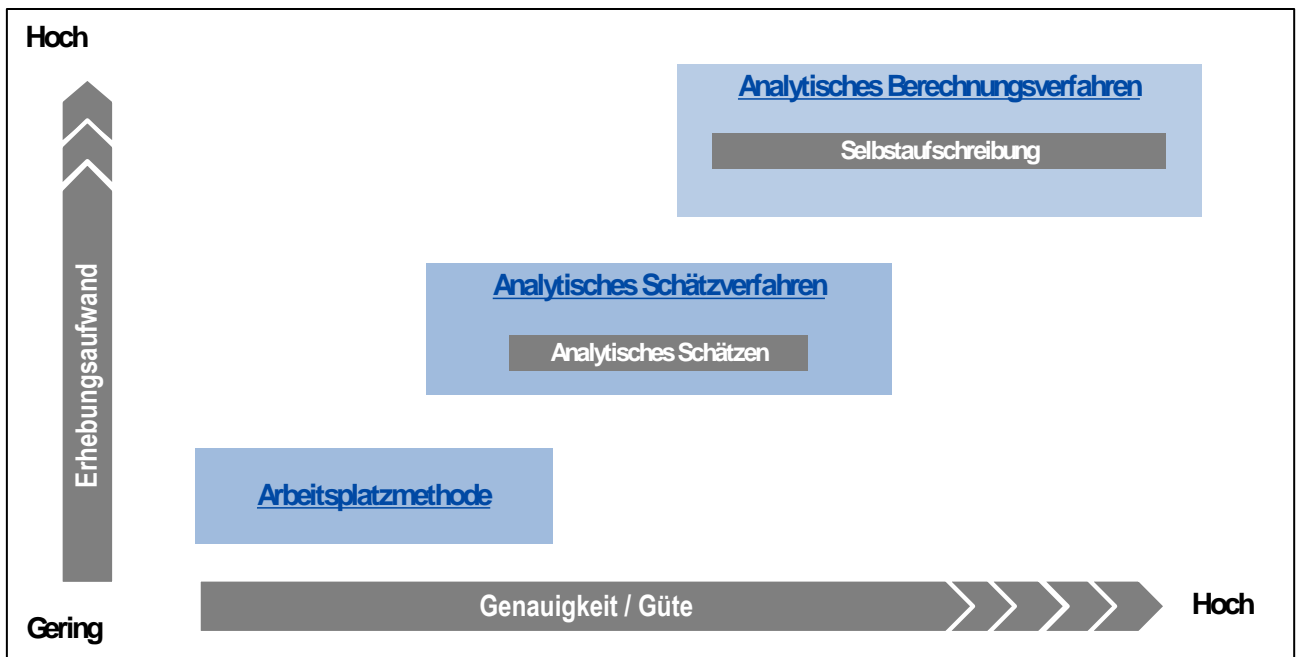
Aufgaben zu berücksichtigen. Dies wurde von uns vor allem durch die bezirksübergreifende Einbeziehung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Wohn-Pflege-Aufsicht und die Abstimmung mit der Auftraggeberin, der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, sichergestellt.

Die PBE dient als Grundlage für die Personalplanung und erfolgt daher auf Basis der Aufgaben des Untersuchungsbereiches. Für die Begleitung der PBE wurde ein Steuerkreis eingerichtet, in dem die BGV als Auftraggeberin, als Vertreter der WPA der Bezirke der federführende Bezirk Altona sowie Kienbaum vertreten waren.

Die Erstellung und Abstimmung des **Aufgabenkataloges** inklusive der Arbeitsmengen erfolgte in einem Workshop-basierten Vorgehen zu dem alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus der Wohn-Pflege-Aufsicht der Bezirke eingeladen wurden. Auf Basis eines von Kienbaum erstellten Vorschlages aus der Dokumentenanalyse wurde i. R. von drei repräsentativ besetzten Workshops durch Vertreter/-innen aus allen Bezirken ein Aufgabenkatalog inklusive der Mengentreiber erstellt und mit dem Steuerkreis abgestimmt. Der Aufgabenkatalog gliedert sich nach Art der Prüfungen (anlass-, stichproben-, regelbezogen) sowie fallbezogene Tätigkeiten für alle Wohn-/Betreuungsformen, fallunabhängige Beratungen und übergreifende Zusammenarbeit sowie administrative Aufgaben und enthält auch Sonderfunktionen. Der Zuschnitt der Aufgaben ist in der Gliederungstiefe auf das gewählte Erhebungsverfahren abgestimmt. Der Arbeitsalltag der Mitarbeiterprofile der Wohn-Pflege-Aufsicht ist überwiegend durch repetitive und quantifizierbare – wenn auch nicht immer gleichförmige – Aufgaben gekennzeichnet. Das Aufgabenspektrum der Wohn-Pflege-Aufsicht umfasst grundsätzlich verantwortungsvolle Aufgaben im Hinblick auf das Wohlergehen von Menschen.

Bei der Bemessung des Personalbedarfs können verschiedene Grundverfahren zum Einsatz kommen. Für die PBE bei der Wohn-Pflege-Aufsicht Hamburg wurde ein **methodischer Mix** angesetzt, wobei die im HOP-BMI vorgegebene Rangfolge der Verfahrens- und Erhebungstechniken stets beachtet wurde.

Abbildung 51: Grundverfahren der PBE



Das **analytische Schätzverfahren** wurde als geeignetes Verfahren für grundsätzlich alle Aufgaben gewählt, ergänzt um **Selbstaufschreibungen** (analytisches Berechnungsverfahren), welche, falls überhaupt schon Erfahrungswerte vorlagen, für neue bzw. veränderte Aufgaben eingesetzt wurden. Die Selbstaufschreibung wurde für Regelprüfungen von Wohneinrichtungen, die sich durch die Durchführungsverordnung geändert haben und die für eine geringe Anzahl an Regelbegehungen bereits nach neuer Durchführungsverordnung in 2016 durchgeführt wurden, gewählt.

Für Methodik und Vorgehen war weiterhin ausschlaggebend, dass **keine bezirksamtsspezifische Erhebung** erfolgen sollte, da die Ergebnisse aus Sicht des Steuerkreises nicht kommunizierbare personenbezogene bzw. personenbeziehbare Rückschlüsse zulassen würden; bezirksrelevante Spezifika sollten sofern ersichtlich aufgabenbezogen i.R. der Erhebung festgehalten werden. Im Rahmen der Erhebungsworkshops konnten mehrere Beschäftigte, die die Aufgabe ausführen, für den gleichen Sachverhalt Zeit- und Mengenschätzungen vornehmen. Die Teilschätzungen zu einer Aufgabe wurden zu einem Schätzwert für die Gesamtaufgabe aggregiert. Das analytische Schätzverfahren übernimmt dabei die Berechnungslogik des analytischen Berechnungsverfahrens, verzichtet aber auf den Einsatz von mehrwöchigen Selbstaufschreibungen. Dabei wird der Personalbedarf (IST) auf der Basis von vergangenheitsbezogenen Daten und Erfahrungswerten der ausführenden Beschäftigten ermittelt. Die Arbeitsmengen (Fallzahlen) wurden bezirksintern erhoben (aus Benchmarking-Daten, internen Statistiken, Auszählungen oder sofern keine Daten vorlagen durch Schätzungen).

Die Schätzung der Bearbeitungszeiten für die einzelnen Aufgaben erfolgte nach der **PERT –Methode**. Ausgehend von der Annahme, dass eine Aufgabe unterschiedliche Ausprägungen und daraus folgend

auch unterschiedliche Bearbeitungszeiten haben kann, wurden für die Aufgaben minimale, normale und maximale Bearbeitungszeit geschätzt. Das Verfahren führt zu einer gewichteten 3-Punkt-Schätzung. Der Normale Wert wird hierbei 4-fach gewichtet, die Min- und Max-Werte fließen einfach in eine mittlere Bearbeitungszeit (mBz) ein:

Abbildung 52: Berechnungsformel mBz der PERT-Methode (Program Evaluation and Review Technique)⁵

$$t_{mittel} = \frac{t_{min} + 4t_{norm} + t_{max}}{6}$$

Die PERT-Methodik wurde in die erstellten Aufgabenkataloge implementiert und zur Abschätzung valider mittlerer Bearbeitungszeiten verwendet (Erhebungsbogen). Bei der Schätzung wurde darauf geachtet, dass Min- und Max-Wert repräsentativ für das untere bzw. obere Sechstel sind und nicht absolute Extremwerte darstellen. Die Schätzung der drei Zeitwerte erfolgte in den Erhebungs-Workshops mit den Beschäftigten der Wohn-Pflege-Aufsicht und bildet somit auch mögliche Unterschiede zwischen Bezirken ab (z.B. durch unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung oder Unterschiede der Einrichtungen).

Abbildung 53: Beispielhafter Ausschnitt Erhebungsbogen

Aufgaben der Wohn-Pflege-Aufsicht	Mengentreiber	Wert/ Jahr	Quelle	Multi- plikator	mittlere Bearbeitungszeit in Minuten (geschätzt)			mBZ (Min.)
		HH			Min	Norm	Max	
Anlassbezogene Prüfungen durchführen (Alle Wohn- und Betreuungsformen gesamt)								
Anlassbezogene Prüfungen Servicewohnen (angemeldet)								
Bestimmung der Wohnform inkl. Bescheid und ggf. Widerspruchsverfahren	Anzahl Wohnformbestimmungen	3	BA	1,0	180	409,5	585	401
Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Prüfung (inkl. Fahrtzeiten je Außendiensttag)	Anzahl Prüfungen	11	BA	1,2	180	468	1170	537

Im **Erhebungsbogen** wurden die Mengen und Zeiten bezogen auf das **Erhebungsjahr 2015** für alle Aufgaben erfasst. Die Zeitschätzung erfolgte nach der PERT-Methode, die eine mBz für jede Aufgabe ergeben hat. Multipliziert mit den aufgabenbezogenen Mengen und dem Multiplikator ergibt sich die Jahresarbeitszeit je Aufgabe in Summe über alle Bezirke. Daraus lässt sich mittels der Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft das Vollzeitkraftäquivalent (VZK) je Aufgabe ermitteln. Die Daten aus den Erhebungsworkshops wurden durch Kienbaum ausgewertet und validiert. Die Gesamtsumme über alle Aufgaben wurde mit den vorhandenen Stellen (Stand 30.11.2014) plausibilisiert. Zusätzlich zu den zwei **Erhebungsworkshops** wurden die erhobenen Häufigkeiten und Bearbeitungszeiten in zwei **Validie-**

⁵ vgl. HOP-BMI S. 242

rungs-Workshops sowie punktuellen Interviews mit Beschäftigten der Bezirke nochmals kritisch hinterfragt und wo nötig nacherhoben.

Die vergangenheitsbezogenen Werte bilden die Grundlage für die Berechnung des Personalbedarfs. Aufgrund der absehbaren Aufgabenentwicklungen sind für die Berechnung des zukünftigen Soll-Personalbedarfs zudem folgende Datenerhebungen und Berechnungen erfolgt:

- » Aufnahme von geplanten Aufgabenaufgabenveränderungen (z.B. intensivere Zusammenarbeit mit dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung und mit Pflegekassen)
- » Berechnung von Soll-Häufigkeiten in Bezug auf das vorhandene Vollzugsdefizit bei Regelprüfungen von Wohneinrichtungen und Stichprobenprüfungen von ambulanten Diensten (ohne Berücksichtigung von Effekten aus der Durchführungsverordnung (WBDurchfVO))
- » Ermittlung von zukünftigen Soll-Zeitwerten unter Berücksichtigung der Auswirkungen durch die Durchführungsverordnung (WBDurchfVO). Hierfür wurden insbesondere auch die aktuellen Zeitwerte aus der Selbstaufschreibung für die Durchführung der Regelprüfungen in 2016 zu Grunde gelegt

Die Ergebnisse werden im Kapitel 3 vorgestellt und näher erläutert.

Im Sinne einer qualitativ fundierteren kritischen Plausibilisierung der Erhebungsdaten wurden zusätzlich **Hospitationen** durch Kienbaum in und mit der Wohn-Pflege-Aufsicht vereinbart. An drei Tagen wurden in 3 unterschiedlichen Bezirken Hospitationen zu unterschiedlichen Aufgabenbereichen der Wohn-Pflege-Aufsicht vorgenommen. Diese umfassten eine Begleitung

- » einer anlassbezogenen Prüfung eines Ambulanten Pflegedienstes im Bezirksamt Nord,
- » einer Regelbegehung auf Basis der neuen Durchführungsverordnung in einem Seniorenzentrum im Bezirksamt Bergedorf sowie
- » von Büro-Aufgaben, die rund um Prüfungen entstehen inklusive der Dokumentationspflichten.

Die Hospitationen fanden zeitlich vor der Erstellung der Aufgabenkataloge sowie den Erhebungs- und Validierungs-Workshops statt, so dass die Erfahrungen in die gemeinsame Arbeit einfließen konnten.

4.2.2 Basisdaten und Festlegungen

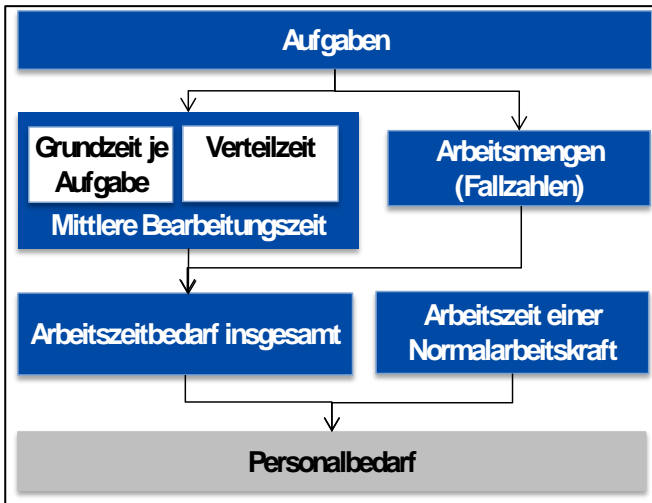
Die Ermittlung des **Personalbedarfs** erfolgt bei den analytischen Verfahren auf Grundlage der

- » vorhandenen Aufgaben des Untersuchungsbereichs (hier der Wohn-Pflege-Aufsicht),
- » anfallenden Arbeitsmengen (Fallzahlen, Vorkommenshäufigkeiten),
- » durchschnittlich benötigten Arbeitszeiten (mBz),
- » Verteilzeiten und der

» Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft

Die folgende Abbildung stellt die Berechnung des Personalbedarfs im analytischen Berechnungs- bzw. Schätzverfahren nach dem HOP-BMI dar, welches für die Ermittlung des Personalbedarfs bei der Wohn-Pflege-Aufsicht in Hamburg angewendet wurde.

Abbildung 54: Berechnung des Personalbedarfs⁶



Dabei sind die **spezifischen Rahmenbedingungen** der Auftraggeberin – hier der Freien und Hansestadt Hamburg – zu berücksichtigen. Die relevanten Basisdaten wurden mit der Auftraggeberin und im Steuerkreis abgestimmt. Im Folgenden stellen wir die Spezifika dar und erläutern die mit der BGV abgestimmten bzw. von der Auftraggeberin vorgegebenen Basisdaten.

Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft

Die Jahresarbeitszeit ist eine maßgebliche Berechnungsgröße bei der PBE. Dafür wird die abstrakte Größe der „Normalarbeitskraft“ herangezogen, welche die normale zeitliche Verfügbarkeit eines Vollzeitbeschäftigten bezogen auf das Arbeitsjahr widerspiegelt. Sie wird in Jahresarbeitsminuten dargestellt und leiten sich grundsätzlich gemäß den Richtlinien des HOP-BMI aus der Anzahl der Bruttoarbeitstage pro Jahr (365 Kalendertage), minus dem Abzug von arbeitsfreien Zeiten ab. Diese arbeitsfreien Zeiten beinhalten Samstage, Sonntage, Feiertage sowie Ausfallzeiten durch Krankheit, Kur- und Heilverfahren, Urlaub, Fort- und Weiterbildung und sonstige Abwesenheitstage. Hierfür gibt es oftmals Auftraggeber-spezifische Berechnungen, so auch in Hamburg für Beamtinnen/Beamte sowie für Angestellte:

Tabelle 3: Arbeitstage Angestellte/ Verbeamtete

Status	tägliche Arbeitszeit in Minuten	Netto- Arbeitstage/Jahr	mit Wirkung vom
--------	---------------------------------	-------------------------	-----------------

⁶ Eigene Darstellung auf Basis: HOP-BMI S. 151

Beamtinnen/Beamte	480	210	01.08.2002
Angestellte	468	211	01.11.2006

Da die Aufgaben der Wohn-Pflege-Aufsicht in Hamburg mehrheitlich durch Angestellte erbracht werden, wurde durch den Steuerkreis entschieden, den Wert von **211 Netto-Jahresarbeitsstage** mit einer täglichen Arbeitszeit von **468 Minuten** zu Grunde zu legen. Die für die Berechnung zugrunde gelegte Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft beträgt somit **98.748** Minuten.

Verteilzeiten

Neben der Grundzeit, welche für die Erledigung einer Aufgabe anfällt, sind bei der Ermittlung des Personalbedarfs Verteilzeiten zu berücksichtigen. Dies sind alle während der Arbeitszeit aufgewendeten Zeiten, welche nicht unmittelbar zur Erfüllung der konkret übertragenen Aufgaben gehören. Unterschieden werden sachliche und persönliche Verteilzeiten. In diesen Verteilzeiten sind u. a. folgende Tätigkeiten berücksichtigt:

- » **Sachliche Verteilzeiten** wie z. B. Teilnahme an Personalversammlungen, Besprechungen und Rücksprachen in allgemeinen dienstlichen Angelegenheiten, Einarbeitung von neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Lesen von Fachliteratur, Mitarbeitergespräche mit Vorgesetzten, regelmäßige Abstimmung unter Beschäftigten, Rüstzeiten
- » **Persönliche Verteilzeiten** wie z. B. Besprechungen und Rücksprachen in persönlichen Angelegenheiten, persönliche Verrichtungen, Erholungs- und Entspannungszeiten

Für die Verteilzeiten der Wohn-Pflege-Aufsicht wurden die für Hamburg geltenden Vorgaben (Festlegung der Finanzbehörde der FHH) berücksichtigt. Im Analytischen Schätzverfahren sind die persönlichen Verteilzeiten in den Schätzangaben enthalten – sachliche Verteilzeiten werden für Hamburg pauschal mit **3%** angesetzt und auf alle Aufgaben aufgeschlagen.

Zusammenhangstätigkeiten

Zusammenhangstätigkeiten sind Zeiten, die mittelbar zur Erfüllung der konkret übertragenen Fachaufgaben gehören, d.h. Vor-, Neben- und Nacharbeiten. Sie sind bei der Erhebung der Fachaufgaben zu berücksichtigen und werden i.d.R. nicht gesondert erhoben, sondern zeitlich mit in die Fachaufgabe eingeschätzt. Beispiele hierfür sind:

- » Informationen beschaffen
- » Termine festlegen und verwalten
- » Telefonische Auskunft und Beratung durchführen (Fallbezogen)
- » Präsentationen vorbereiten, durchführen und nachbereiten

- » Fachliche Besprechungen durchführen
- » Ablage durchführen
- » Dokumente vervielfältigen
- » interne Veranstaltungs- und Besprechungsorganisation

Diese Regel wurde im Rahmen der Erhebung berücksichtigt und, nur wo sachlich begründet, wurden entsprechende Fachaufgaben getrennt dargestellt – z.B. als Vorbereitung und Durchführung von Prüfungen.

Sonderfunktionen

Sonderfunktionen gehören nicht zu den Fachaufgaben und werden separat erhoben. Hierzu gehören z.B. Ersthelfer, Brandschutzbeauftragte, Personalvertretung Hauptpersonalrat/ örtlicher Personalrat (nicht freigestellt), Schwerbehindertenvertretung, Sicherheitsbeauftragte/r.

Für die Wohn-Pflege-Aufsicht konnte eine entsprechende Sonderfunktion identifiziert und erhoben werden: Brandschutzhelfer. Ebenfalls in den Aufgabenbereich Sonderfunktion wurde auf Wunsch der Beschäftigten die Federführung der Bezirke der Wohn-Pflege-Aufsicht durch Altona eingeordnet.

Führungs- und Leitungsspanne

Die Ermittlung von Führungsaufgaben bzw. Führungs- und Leitungsspannen war nicht Bestandteil dieses Auftrages und wird daher auch hier nicht näher dargestellt.

4.3 Ergebnisse Personalbedarfsermittlung zum Stellenbedarf der Wohn-Pflege-Aufsicht in Hamburg

Erhoben wurden Mengen und Zeiten bezogen auf das Personal-Ist im Jahr 2015 (Kapitel 4.3.1) sowie das Personal-Soll unter Berücksichtigung von Vollzugsdefiziten jedoch ohne Berücksichtigung der Durchführungsverordnung (WBDurchfVO) (Kapitel 4.3.2).

In einem weiteren Schritt erfolgte eine punktuelle Analyse des Personal-Soll bezogen auf die derzeit vorliegenden Hinweise und Erfahrungswerte zu Auswirkungen durch die neue Durchführungsverordnung (WBDurchfVO) (Kapitel 4.3.3).

4.3.1 IST-Personalbedarf (2015)

Der gesamte **Ist-Personalbedarf** wurde im Ergebnis für das Jahr 2015 mit **21,76** Vollzeitkräften (VZK) inkl. Verteilzeit bemessen. Der ermittelte Personalbedarf wurde mit dem zur Verfügung gestellten Stellenplan Ende 2014 (30.11.2014) von 21,14 VZK zur weiteren Qualitätssicherung der Ergebnisse abgeglichen. Der Abgleich ergab einen geringfügigen Personalmehrbedarf bezogen auf das Ergebnis inkl.

Verteilzeiten von 0,62 VZK. Dieser lässt sich begründen v.a. durch die dauerhafte Unterstützung durch eine Halbtagskraft aus einem anderen Stellenplan-Bereich im Bezirk Mitte in Höhe von 0,5 VZK sowie Unterstützung der Fachaufgaben durch Leitungskräfte in erhöhtem Maße.

Die folgende Abbildung zeigt die detaillierten Ergebnisse der Bemessung für 2015 für einzelne Aufgabenbereiche.

Tabelle 4: Ergebnisse Ist-Erhebung 2015

Nr.	Aufgabenbereiche	Stellen laut Stellenplan (Stand Ende 2014)	Ist-Erhebung 2015 (VZK) inkl. 3% Verteilzeit	Ist-Erhebung 2015 (in %)
1	Anlassbezogene Prüfungen durchführen (Alle Wohn- und Betreuungsformen gesamt)		8,96	41%
1.1	Anlassbezogene Prüfungen Servicewohnen (angemeldet)		0,08	
1.2	Anlassbezogene Prüfungen Wohngemeinschaften (angemeldet)		0,11	
1.3	Anlassbezogene Prüfungen Gasteinrichtungen (unangemeldet)		0,11	
1.4	Anlassbezogene Prüfungen Wohneinrichtungen (unangemeldet)		5,58	
1.5	Anlassbezogene Prüfungen Ambulante Dienste (unangemeldet)		3,08	
2	Stichprobenprüfungen Ambulante Dienste		0,76	3%
3	Regelbegehungen Wohneinrichtungen (jährlich)		3,90	18%
4	Fallbezogene Tätigkeiten für alle Wohn-		3,92	18%
5	Beratungen (fallunabhängig)		2,11	10%
6	Übergreifende Zusammenarbeit (fallunabhängig)		0,43	2%
7	Administration/ Grundsatzangelegenheiten		1,66	8%
8	Sonderfunktionen		0,03	0%
	Gesamt	21,14	21,76	100%

In 2015 entfielen **41%** (ca. 9 VZK) der Personalressourcen auf **anlassbezogene Prüfungen**. Nur **18%** (ca. 3,9 VZK) der Personalressourcen wurden 2015 für **Regelbegehungen** eingesetzt. Die gesetzliche Prüfungsquote der jährlichen Regelbegehung bei 100% der Wohneinrichtungen konnte in den Bezirken mit diesen Personalressourcen nicht erfüllt werden (vgl. Abbildung 55).

Ebenfalls **18%** (ca. 3,9 VZK) der Personalressourcen 2015 flossen in die **Fallbezogenen Tätigkeiten für alle Wohn- und Betreuungsformen** (hier v.a. in die Erstellung und Beratung Mängelvereinbarung nach §32 inkl. Gebührenbescheid). Die Aufgabe der Beratung (fallunabhängig) nahm 10% (ca. 2,1 VZK) der Personalressourcen in 2015 in Anspruch.

Ergebnis: Es konnte eine plausible Bemessung des Ist-Personalbedarfs für das Referenzjahr 2015 erfolgen. Diese bildet die Basis für die Berechnung des künftigen Soll-Personalbedarf.

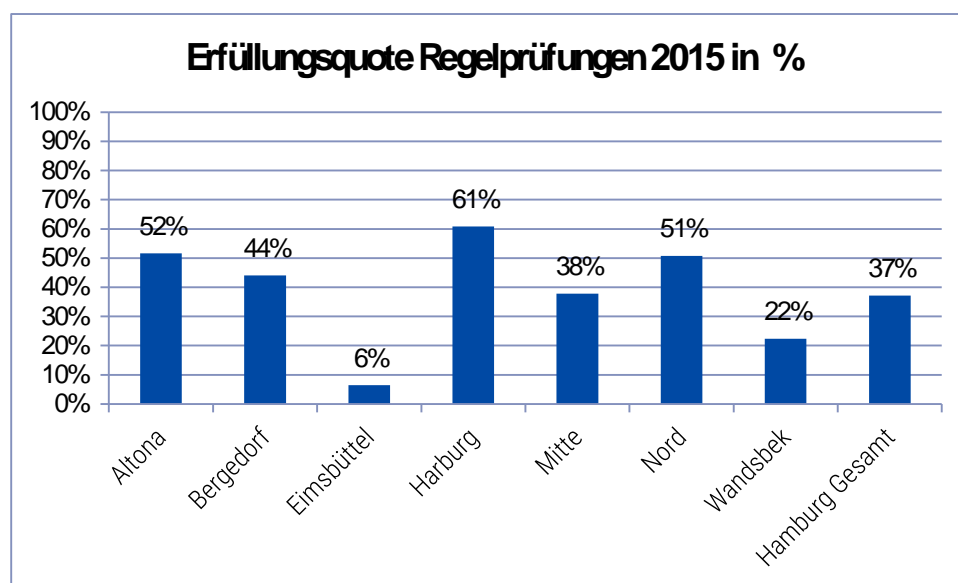
4.3.2 Bemessener SOLL-Personalbedarf ohne Berücksichtigung der Durchführungsverordnung(WBDurchfVO)

Aufgrund der sehr geringen Erfahrungswerte mit der Durchführungsverordnung (WBDurchfVO) konnte eine valide Bemessung des Soll-Personalbedarfs nur ohne Berücksichtigung der Durchführungsverord-

nung (für Auswirkungen durch die Durchführungsverordnung vgl. Kapitel 4.3.3) erfolgen. Diese Berechnung war nötig, da die Durchführungsverordnung zwar zum jetzigen Zeitpunkt bereits in Kraft ist, aber keine vollständige und valide Datenbasis zur Auswirkungen der Durchführungsverordnung vorliegt, welche für eine valide externe Bemessung des Stellenbedarfs herangezogen werden kann.

Es ergibt sich bereits ohne Berücksichtigung der Durchführungsverordnung ein Personalmehrbedarf, der im Wesentlichen auf die derzeitigen Vollzugsdefizite bei Regelbegehungen und geringfügiger auch bei Stichprobenprüfungen ambulanter Dienste beruht. Die folgenden Abbildungen zeigt dieses Vollzugsdefizit für Regelprüfungen von Wohneinrichtungen in 2015.

Abbildung 55: Erfüllungsquote Regelprüfungen in 2015



Die Benchmarkdaten⁷ zeigen, dass die Vollzugsdefizite für Hamburg gesamt mit 37% deutlich unter den gesetzlich vorgeschriebenen 100% Prüfungen aller Wohneinrichtungen liegen. Die Erfüllungsquote variiert stark zwischen den einzelnen Bezirken.

Im Ergebnis steht ein ermittelter **Soll-Personalbedarf** von insgesamt **28,00 VZK** ohne Berücksichtigung der Durchführungsverordnung. Insgesamt ergibt sich für die Wohn-Pflege-Aufsicht dadurch ein bemessener **Stellenmehrbedarf von 7,53 VZK** gegenüber dem Stellenplan 2016.

Dieser Personalmehrbedarf umfasst einige Tätigkeiten, die sich künftig ändern und berücksichtigt die Erhöhung des Erfüllungsgrads auf gesetzlich vorgeschriebene 100% bei Regelbegehungen von Wohneinrichtungen, sowie auf 5% bei Stichprobenprüfungen ambulanter Dienste.

Die folgende Abbildung zeigt die detaillierten Ergebnisse der Bemessung des Soll-Personalbedarfs ohne Berücksichtigung der Durchführungsverordnung für einzelne Aufgabenbereiche.

⁷ Quelle: BGV

Abbildung 56: Ergebnisse der Soll-Personalbemessung ohne neue Durchführungsverordnung

Nr.	Aufgabenbereiche	Stellen laut Stellenplan 2016 (VZK)	Soll-Personalbedarf ohne neue Durchführungsverordnung (VZK)	Soll-Berechnung (in%)	Personalmehrbedarf (VZK)
1	Anlassbezogene Prüfungen durchführen (Alle Wohn- und Betreuungsformen gesamt)		8,96	32%	
1.1	Anlassbezogene Prüfungen Servicewohnen (angemeldet)		0,08		
1.2	Anlassbezogene Prüfungen Wohngemeinschaften (angemeldet)		0,11		
1.3	Anlassbezogene Prüfungen Gasteinrichtungen (unangemeldet)		0,11		
1.4	Anlassbezogene Prüfungen Wohneinrichtungen (unangemeldet)		5,58		
1.5	Anlassbezogene Prüfungen Ambulante Dienste (unangemeldet)		3,08		
2	Stichprobenprüfungen Ambulante Dienste		1,03	4%	
3	Regelbegehungen Wohneinrichtungen (jährlich)		10,50	38%	
4	Fallbezogene Tätigkeiten für alle Wohn-		3,92	14%	
5	Beratungen (fallunabhängig)		2,11	8%	
6	Übergreifende Zusammenarbeit (fallunabhängig)		0,48	2%	
7	Administration/ Grundsatzangelegenheiten		0,97	3%	
8	Sonderfunktionen		0,03	0%	
	Gesamt	20,47	28,00	100%	7,53

Auffällig ist, dass sich im Vergleich zur Ist-Erhebung 2015 die Arbeitsschwerpunkte hinsichtlich der Allokation der Personalressourcen gravierend zwischen zwei Aufgabenbereichen verschieben. Machten bisher die anlassbezogenen Prüfungen den größten Aufgabenbereich aus, so machen in der Soll-Berechnung die **Regelprüfungen von Wohneinrichtungen** mit **38% (10,50 VZK)** der Personalressourcen den Arbeitsschwerpunkt aus.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass davon auszugehen ist, dass der Personalbedarf für den Aufgabenbereich 4. „Fallbezogene Tätigkeiten für alle Wohn-/Betreuungsformen“ mit einer Erhöhung der Regelprüfungen und Stichprobenprüfungen ebenfalls steigen wird. Diese Steigerung ist derzeit nicht valide zu quantifizieren, da fallbezogene Tätigkeiten nicht differenziert nach Wohn- /Betreuungsformen oder Art der Prüfung dokumentiert werden. Inwiefern die Häufigkeiten der Fallbezogenen Tätigkeiten steigen sollte zukünftig dokumentiert werden, um hieraus ggf. entstehende Personalmehrbedarfe ableiten zu können. Zudem ist in diesem Aufgabenbereich auch die Aufgabe „Beratung, Prüfung, Befreiung/Zusicherung und Bescheid zur Barrierefreiheit §2 WBBAuVO inkl. Widerspruchsverfahren“ enthalten ist. Laut Wohn-Pflege-Aufsicht ist hierbei von einem Anstieg der Fallzahlen in den kommenden Jahren auszugehen, da sich die Fallzahlen (in 2015 Fallzahl = 0) erhöhen müssten, da in betroffenen Einrichtungen bis 2022 Barrierefreiheit gewährleistet sein muss. Derzeit liegen keine validen Zeitwerte ohne Initialaufwand für diese Aufgabe vor.

Es wird langfristig grundsätzlich eine intensivere Zusammenarbeit mit anderen Prüfinstanzen angestrebt, die derzeit nicht quantifiziert werden kann.

Ergebnis: Im Ergebnis steht ein bemessener **Stellenmehrbedarf** von zusätzlichen **7,53 VZK**, der sich, unter den Bedingungen der derzeitigen Aufgabenorganisation – **ohne Berücksichtigung der Durchführungsverordnung (WBDurchfVO)** – für die Aufgaben der Wohn-Pflege Aufsicht ergibt.

4.3.3 Erste Erkenntnisse zum SOLL-Personalbedarf unter Berücksichtigung der Durchführungsverordnung (WBDurchfVO)

Wie dargestellt, lagen im Erhebungszeitraum nur sehr geringe Erfahrungswerte mit der Durchführungsverordnung (WBDurchfVO) vor. Vor diesem Hintergrund war eine valide Bemessung des Personalbedarfs unter Berücksichtigung aller Veränderungen durch die Durchführungsverordnung nicht möglich. Aufgrund dieses Umstandes wurde im Rahmen der Workshops geprüft in welchen Aufgabebereichen sich Veränderungen laut Wohn-Pflege-Aufsicht ergeben und für welche dieser Bereiche schon erste Erfahrungswerte vorliegen. Dieses Vorgehen wurde im Steuerkreis abgestimmt.

Folgende **Rahmenbedingungen zur Erfahrungen mit der Durchführungsverordnung** waren zu berücksichtigen:

- » **Anlassbezogene Prüfungen** wurden bis zum Herbst 2016 nicht nach neuer Durchführungsverordnung, sondern nach altem Prüfschema durchgeführt, es lagen dementsprechend keine belastbaren Zeitwerte vor. Lediglich für anlassbezogene Prüfungen von Wohneinrichtungen und ambulanten Diensten wurde ein Bedarf für die zukünftige Durchführung vor Ort zu zweit angegeben. Qualitativ wurde durch die Wohn-Pflege-Aufsicht angemerkt, dass durch die Durchführungsverordnung deutlich formalisiertere Anforderungen entstehen, welche auch mit einem erhöhten Zeitbedarf einhergehen, dieser konnte aber nicht quantitativ beziffert werden.⁸
- » **Stichprobenprüfungen von ambulanten Diensten** wurden in 2016 nicht nach neuer Durchführungsverordnung durchgeführt, es lagen dementsprechend keine belastbaren Zeitwerte vor. Qualitative Schätzungen der Wohn-Pflege-Aufsicht gehen von einem erhöhten, derzeit nicht quantifizierbarem, Zeitbedarf aus.
- » Für **Regelbegehungen von Wohneinrichtungen** lagen erste Erfahrungswerte nach neuer Durchführungsverordnung im Erhebungszeitraum vor. Im Steuerkreis wurde als Erhebungs-

⁸ Zudem wurden als weitere Einflussfaktoren möglicherweise zukünftig steigender Fallzahlen die sinkende Qualität der Fachkräfte, der steigende Anteil der Leiharbeit, ggf. Auswirkungen durch das Pflegestärkungsgesetz, sowie eine steigende Beschwerdekultur bei Angehörigen genannt. Grundsätzlich sollte diese Entwicklung beobachtet werden. Ebenfalls sollten aus externer Perspektive auch beobachtet werden, ob die Häufigkeit von Anlässen bei Erhöhung der Regelprüfungen und Stichprobenprüfungen ggf. langfristig sinken.

methode die Selbstaufschreibung abgestimmt. Für ca. 12 Regelbegehungen lagen bereits erste Erfahrungen aus 6 Bezirken vor. Im Rahmen einer Selbstaufschreibung wurden erste Zeitwerte durch die Wohn-Pflege-Aufsicht dokumentiert. Hierzu sind folgende Anmerkungen anzuführen:

- Bei ca. 12 Fällen von insgesamt 350 durchzuführenden Regelbegehungen handelt es sich um eine sehr geringe Datenbasis.
 - Keine Prüfung im Erhebungszeitraum der Selbstaufschreibung konnte mit kompletter Nachbereitung abgeschlossen werden.
 - Es ist grundsätzlich von einem Initialaufwand auszugehen, da im Rahmen der ersten Prüfungen derzeit individuelle Leitfäden erstellt werden und teilweise mit der BGV Rücksprache gehalten werden muss. Bei mindestens 6 Regelbegehungen handelte es sich um die erste Prüfung nach neuem Schema (im jeweiligen Bezirk) bei denen grundsätzlich von einem besonders hohen Initialaufwand auszugehen ist.
 - Unabhängig vom Initialaufwand für gewisse Initialtätigkeiten ist nach einer gewissen Zeit durch die eintretende Routine der Prüfung nach neuen Vorgaben grundsätzlich von geringeren Zeitwerten auszugehen.
 - In der Selbstaufschreibung wurde nur der aktuelle Prüfbereich (Selbstbestimmung und Teilhabe) berücksichtigt. Die anderen zwei Prüfbereiche können ggf. abweichende Zeitwerte erfordern (laut Wohn-Pflege-Aufsicht ist insb. für den Prüfbereich Personal- und Qualitätsmanagement von erhöhten Zeitwerten auszugehen).
- » Es sind **neue Aufgaben** dazugekommen, die in den Aufgabenkatalog integriert wurden, für die aber noch keinerlei Erfahrungswerte vorliegen: Veröffentlichung Prüfbericht und Angehörigenbefragung.
- » **Für den Aufgabenbereich „Fallbezogene Tätigkeiten für alle Wohn- und Betreuungsformen“** liegen keine Erfahrungswerte nach neuer Durchführungsverordnung vor. Laut qualitativen Schätzungen der Wohn-Pflege-Aufsicht ist aufgrund von veränderten Prüfanforderungen in diesem Aufgabenbereich grundsätzlich von einer Erhöhung der Fallzahlen auszugehen. Dies bezieht sich insb. auf folgende Aufgaben:
- „Erstellung und Beratung Mängelvereinbarung nach §32 inkl. Gebührenbescheid“
 - „Anordnungen nach §33 ...“
 - „Untersagung des Betriebes nach §35 ...“,
 - „Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren“
 - „Durchführung Qualifikationsprüfung nach §3 WBPersVO“
 - Erteilung Beschäftigungsverbot nach §34 Abs.1

Mögliche Veränderungen konnten daher nur punktuell für Regelbegehungen und anlassbezogene Prüfungen aufgenommen werden und dienen als erste Indikatoren für den zukünftigen Personalbedarf. Die ersten Erfahrungswerte und qualitativen Erläuterungen der WPA legen einen erhöhten Personalmehrbedarf durch die Durchführungsverordnung (WBDurchfVO) nahe.

Grundsätzlich lässt sich an dieser Stelle anmerken, dass aufgrund der oben genannten Rahmenbedingungen zu den Erfahrungswerten dringend die Durchführung einer PBE in Bezug auf die von Veränderungen betroffenen Aufgabenbereiche empfohlen wird, um eine valide Aussage hinsichtlich des zukünftigen Personalbedarfes nach neuer Durchführungsverordnung zu erhalten.

Ergebnis: Es ist derzeit keine gutachterliche Bemessung des Stellenbedarfs unter Berücksichtigung aller Veränderungen durch die neue Durchführungsverordnung (WBDurchfVO) möglich, da kaum Erfahrungswerte vorliegen und somit eine valide Datenbasis fehlt. Grundsätzlich bedarf es einer Überprüfung der Auswirkungen der Durchführungsverordnung sobald mehr Erfahrungswerte zu allen betroffenen Aufgaben bei der Wohn-Pflege-Aufsicht vorliegen. Die ersten Erfahrungswerte und qualitativen Erläuterungen der WPA legen einen erhöhten Personalmehrbedarf durch die Durchführungsverordnung (WBDurchfVO) nahe.⁹

4.4 Optimierungshinweise

Aus den vorangegangenen Schilderungen des Vorgehens und der Ergebnisse der PBE lassen sich erste Erkenntnisse für eine effizientere Aufgabenwahrnehmung ableiten. Es handelt sich hierbei um Hinweise die im Rahmen der Erhebung des Personalbedarfs gesammelt werden konnten. Eine umfangreiche Analyse und Optimierung der Ablauf- und Aufbauorganisation war nicht Gegenstand des Auftrags.

Übergreifende Optimierungsaspekte

- » **Unterschiede zwischen den Bezirken** durch unterschiedliche Arbeitsverfahren oder externe Rahmenbedingungen sind vorhanden. Aufgrund der Festlegung keine bezirksspezifischen Zeitwerte zu erheben können diese nicht quantitativ dargestellt werden. **Einheitlichere Ansätze können hier zu Prozessoptimierungen führen** und Möglichkeiten der Standardisierung sollten daher geprüft werden.
- » Zu nennen sind hierbei Folgende:
 - » Es gibt Tätigkeiten, die nur in bestimmten Bezirksamtern vorkommen (z.B. Telefonvertretung für andere Abteilungen, Grußworte schreiben, Archivieren)
 - » Es gibt Unterschiede zwischen den Bezirken hinsichtlich der Anzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die eine Prüfung durchführen. Teilweise ist diese durch beson-

⁹ vgl. auch die Erfahrungen von AGP Sozialforschung in der Begleitung einer Regelprüfung in Kapitel 2.4.3

dere Bedarfe von bestimmten Einrichtungen begründet. Vielfach scheint es sich aber um individuelle Festlegungen in den Bezirken zu handeln

- » Die Häufigkeit des Erstellens von Statistiken und Berichten variiert
- » Teilweise werden zusätzliche Bezirksspezifische Statistiken geführt
- » Teilnahme an Pflegekonferenzen variiert
- » Die Aufgabenpriorisierung variiert zwischen den Bezirken. So zeigt die Anzahl der durchgeführten Stichprobenprüfungen bei ambulanten Diensten und die Erfüllungsquote bei Regelprüfungen bei Wohneinrichtungen, dass bezirksspezifisch unterschiedliche Prioritäten gesetzt werden, die teilweise nicht den rechtlichen Vorgaben entsprechen¹⁰
- » **Mobiles Arbeiten** ist nur eingeschränkt möglich; z.B. könnten durch den Einsatz von Laptops i.R. der Durchführung von Prüfungen vor Ort Wartezeiten produktiv genutzt und bereits Vermerke oder Gesprächsprotokolle verfasst werden und ggf. dadurch Nachbereitungszeiten verringert werden. In den Nachbereitungszeiten liegt grundsätzlich ein großer Stellhebel für den Personalbedarf, da ein sehr großer Zeitaufwand in die Nachbereitung fließt. So waren 2015 bspw. knapp 5 VZK nur mit der Nachbereitung von anlassbezogenen Prüfungen bei Wohneinrichtungen und ambulanten Diensten befasst.
- » Einheitliche Vorgaben von der BGV für Vorlagen/Checklisten/Formulare werden von der Wohn-Pflege-Aufsicht als nicht ausreichend erachtet. Bisher werden individuell je Bezirk Vorlagen/Checklisten/Formulare erstellt und angepasst. Über **zentral zur Verfügung gestellte und für alle praktikable Arbeitshilfen** lassen sich Parallelaufwände für die Erstellung von Vorlagen (z.B. Fragebögen) in den Bezirken reduzieren.
- » Es erfolgt derzeit keine systematische stadtweite Priorisierung der **Stichprobenprüfungen** für ambulante Dienste. Eine **einheitliche Vorgehensweise** für die Definition der Stichprobe in den Bezirken ist nicht ersichtlich. Es sollten hier **einheitliche Vorgaben** festgelegt werden, die eine gleichmäßige Stichprobenhafte Prüfung der ambulanten Dienste Hamburg weit zum Ziel haben.
- » Die Führungsanteile bzw. grundsätzlich die Ausstattung der Wohn-Pflege-Aufsicht der Bezirke mit Führungskräften, die praktische Erfahrung mit den Fachaufgaben der Wohn-Pflege-Aufsicht haben, variiert zwischen den Bezirken. Grundsätzlich sollte, auch im Sinne einer einheitlichen und effizienten Arbeitsweise sichergestellt sein, dass eine **einheitliche fachliche Anleitung sowie Führung** der Beschäftigten der Wohn-Pflege-Aufsicht erfolgt. Hierdurch

¹⁰ vgl. auch die Erfahrungen aus den begleiteten Prüfbesuchen von AGP Sozialforschung in Kapitel 2.4.1

sollte ein einheitlicheres und effizienteres Vorgehen sichergestellt werden können und auch die Abstimmung untereinander und mit der BGV erleichtert bzw. optimiert werden können. Es ist davon auszugehen, dass die Bemessung und Validierung des Personalbedarfs effizienter und zielgerichteter durchgeführt worden wäre und mit weniger Aufwand bei der Wohn-Pflege-Aufsicht verbunden gewesen wäre.

- » Die Diskussion zur Anwendung der **neuen Durchführungsverordnung** hat gezeigt, dass nicht immer ein einheitliches und klares Verständnis der Anwendung in den Bezirken gegeben war (z.B. in Hinblick auf anzuwendende Prüfmaßnahmen für die einzelnen Prüfkriterien). Es ist grundsätzlich eine **einheitliche Information und Schulung aller Beschäftigten der Wohn-Pflege-Aufsicht**, die mit entsprechenden Aufgaben betraut sind, sicherzustellen, insbesondere um hohe Initialaufwände in bei einer Vielzahl von Beschäftigten in sieben Bezirken zu vermeiden. Praktikable Ansätze für ein bezirksübergreifendes Wissensmanagement sollten unterstützend geprüft und ggf. angewandt werden.
- » Seit 2010 erfolgt laut Wohn-Pflege-Aufsicht keine automatisierte Erstellung von **Statistiken**, da keine entsprechende EDV mehr zur Verfügung steht. Eine **automatisierte Erstellung** ist nicht nur aufgrund der erwarteten Effizienzgewinne sondern auch aufgrund der Datenqualität und Fehleranfälligkeit zu bevorzugen. Derzeit entfallen mit ca. 0,1 VZK grundsätzlich sehr geringe Personalressourcen auf diese Aufgabe.

Aufgabenspezifische Optimierungsaspekte

In Bezug auf konkrete Aufgabenbereiche der Wohn-Pflege-Aufsicht lassen sich folgende Aspekte gesondert hervorheben:

- » **Regelbegehungen Wohneinrichtungen:**
 - » Hier sollten grundsätzlich Synergieeffekte und Effizienzgewinne über die **Koppelung mit anderen Prüfungen** analysiert werden, die ggf. dadurch erreicht werden könnten, dass Regelbegehungen z.B. an eine anlassbezogene Prüfung angeschlossen werden (wo möglich). Hier könnten ggf. Effizienzgewinne bei der Vorbereitung und Fahrzeiten entstehen.
 - » Die Durchführung der Prüfung wird zukünftig immer zu zweit stattfinden¹¹ und daher per se einen Mehraufwand (insbesondere für notwendige Abstimmungen) verursachen. Inwiefern auch alle vorbereitenden und nachbereitenden Tätigkeiten zu zweit stattfinden müssen und ob diese gemeinsam durchgeführt werden oder eine Auftei-

¹¹ Prüfung zu zweit entspricht laut Wohn-Pflege-Aufsicht und BGV den fachlichen Standards.

lung und somit individuelle Bearbeitung unterschiedlicher Aspekte erfolgt, ist zu prüfen.

» **Prüfungen allgemein**

- » I.R. der Workshops wurden –neben diversen anderen Aspekten die einen Einfluss auf die Zeitwerte einer Prüfung haben – auch die Größe der Einrichtung als Einflussfaktor genannt. Für die Personalbedarfsermittlung wurden diese i. R. der Min, Norm, Max Zeitschätzungen der Wohn-Pflege-Aufsicht berücksichtigt. Eine detaillierte Betrachtung war nicht Gegenstand der Analyse, insb. 1. aufgrund der Vorgabe keine bezirksspezifischen Daten zu erheben sowie 2. aufgrund des Umstandes, dass keine Häufigkeiten für unterschiedliche Größenklassen von Einrichtungen durch die Wohn-Pflege-Aufsicht ermittelt werden konnten. Sollte hier zukünftig eine detaillierte Betrachtung gewünscht sein und für sinnvoll erachtet werden, um ggf. vorkommenden Besonderheiten in den Bezirken Rechnung zu tragen, so sind zukünftig entsprechende Daten im Rahmen des Benchmarking zu erheben.
- » Grundsätzlich ist nicht auszuschließen, dass hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung Unterschiede zwischen den Bezirken bestehen. Aufgrund der oben benannten Vorgabe, keine Bezirksspezifischen Zeitwerte zu erheben und diverser anderer oben benannter Einflussfaktoren auf die Dauer einer Prüfung, sind keine quantitativen Aussagen zu Unterschieden möglich. Die Diskussionen in den Workshops legen aber nahe, dass eine genauere Betrachtung der Optimierungspotentiale der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung im Sinne einer effizienten, standardisierten und einheitlichen Aufgabenwahrnehmung sinnvoll erscheint.
- » Mängel und insg. alle „**Fallbezogene Tätigkeiten für alle Wohn-/ Betreuungsformen**“ (Aufgabenbereich 4) sollten **zukünftig nach Wohnformen und Anlässen dokumentiert** werden, um Rückschlüsse auf die Auswirkungen des Personalbedarfs bei Veränderungen der Prüfungen nach Art und Wohnform ziehen zu können.

4.5 Empfehlungen aus der Personalbedarfsermittlung

Auf Basis der vorgestellten Ergebnisse lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

1. Grundsätzlich besteht die Notwendigkeit der **Anpassung der Personalausstattung** der Wohn-Pflege-Aufsicht, um die **Vollzugsdefizite** auszuräumen und einer aufkommenden Demotivation der Beschäftigten entgegenzuwirken. Es ist hierfür ein Soll-Personalbedarf von insgesamt 28,00 VZK sicherzustellen. Gegenüber dem Stellenplan 2016 ergibt sich ein bemessener **Stellenmehrbedarf** von **7,53 VZK**.

2. Veränderte Personalbedarfe für Aufgaben, auf die die neue Durchführungsverordnung eine Auswirkung hat, müssen im Rahmen einer **erneuten Bemessung** ermittelt werden, **sobald in 2017 valide Erfahrungswerte vorliegen**. Nach derzeitigen ersten Erkenntnissen ist von einem erhöhten – derzeit nicht valide quantifizierbaren – Personalmehrbedarf durch die neue Durchführungsverordnung auszugehen.
3. Vor erneuter Bemessung des Personalbedarfs in 2017 sollten die **Möglichkeiten der Prozessoptimierung geprüft** und nach Möglichkeit umgesetzt werden und somit ggf. vorhandene strukturelle Defizite vor einer erneuten PBE behoben werden. Sollten Änderungen an gesetzlichen Grundlagen oder/und der Durchführungsverordnung vorgenommen werden, sind diese ebenfalls zu berücksichtigen, sofern sie in einem überschaubaren Zeitraum anstehen.
4. Für die **erneute Bemessung des Personalbedarfs** für sich verändernde Aufgaben sollte ein **repräsentativer Zeitraum** gewählt werden und nach Möglichkeit keine Phase in der sich parallel organisatorische oder gesetzliche Rahmenbedingungen ändern.
5. Geschaffene **Stellen** sind grundsätzlich zu **besetzen**.
6. Eine **einheitliche stadtweite Priorisierung der Aufgabenwahrnehmung** orientiert an den gesetzlichen Rahmenbedingungen muss sichergestellt sein.

5 Zusammenfassung und Empfehlungen

5.1 Das Hamburgische Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz: Ziele, Charakteristika, Kontexte, Praxis

5.1.1 Vorbemerkung

Jedes Bundesland hat in seinem Landesheimrecht spezifische landespolitische Akzente gesetzt und kennt je unterschiedliche Hintergründe und Kontexte, die die jeweilige Konzeption der heimrechtlichen Kodifikation nachvollziehbar machen. Die Föderalisierung des Heimrechts bietet Gelegenheit zur landespolitischen Profilierung in einem, insbesondere in der Langzeitpflege durch die Vorgaben in der Pflegeversicherung und der um sie herum angeordneten gemeinsamen Selbstverwaltung, weithin determinierten Regelungsfeld. Die Landesgesetzgeber verfolgten zunächst unterschiedliche Pfade der heimrechtlichen Kodifikation: während ein Teil der Länder, insbesondere sogenannte B-Länder, in ihrer heimrechtlichen Kodifikation recht nah am alten Heimgesetz orientiert blieben, waren es vor allen Dingen die sogenannten A-Länder unter Federführung von Rheinland-Pfalz und Brandenburg, die auf eine Öffnung des Heimrechts sowohl für neue Wohnformen aber auch für ambulante Dienste hin ausgerichtet waren und dem Konzept und dem Leitbild von Einrichtungs- und Dienstegesetzen folgten. Zu letzteren gehört auch die Freie und Hansestadt Hamburg, die mit ihrer heimrechtlichen Kodifikation nicht zu den ersten in der Bundesrepublik gehörte, sich aber durch einen ausführlichen Diskussions- und Beteiligungsprozess im Gesetzgebungsverfahren auszeichnete und am konsequentesten ambulante Dienste in den Anwendungsbereich einbezogen hat (vgl. auch den Workshop zu diesem Thema unter 2.1.4). Auch war der Gesetzgeber in Hamburg von vornherein darum bemüht, die neuen heimrechtlichen Regulierungen in einen evaluativen und Lernprozess einzubinden. Nicht zuletzt aus diesem Anliegen heraus, das sich nicht alle, aber doch einige andere Bundesländer ebenso zu eigen gemacht haben, ergibt sich der Evaluationsauftrag, der in diesem Gutachten "abgearbeitet" wurde. Gerade angesichts der besonderen Akzente, die der Hamburger Gesetzgeber im HmbWBG gesetzt hat, wird die Evaluation und werden ihre Ergebnisse auch über die Grenzen der Freien und Hansestadt hinaus mit Interesse rezipiert werden.

5.1.2 Zentrale Ziele des Gesetzes

Der Evaluationsauftrag bezieht sich nicht auf alle Feinheiten des Gesetzes, nicht auf alle Detailregelungen sondern konzentriert sich auf die im Gesetz selbst niedergelegten und im Gesetzgebungsverfahren besonders hervorgehobenen Zielsetzungen. Zu ihnen gehören im Wesentlichen elf Zielformulierungen, die unterschiedliche Reichweiten besitzen:

- 1) Zunächst geht es um die Stärkung der Rechte aller Nutzerinnen und Nutzer. Dies gilt sowohl für Wohneinrichtungen als auch für Einrichtungen der Behindertenhilfe. Besonders akzentuiert werden diese Rechte in ambulant betreuten Wohngemeinschaften und dem Servicewohnen.
- 2) Der Gesetzgeber verfolgt ganz in der Tradition einer modernisierten Behindertenhilfe die Orientierung am Normalitätsprinzip, das auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit

Behinderungen aber auch von auf Pflege angewiesene Menschen gerichtet ist. In diesem Kontext sind unter anderem die programmatischen Aussagen zur Öffnung der Einrichtungen zu sehen.

- 3) Wie schon das alte Heimgesetz als Heimentwicklungs- und -förderungsgesetz verstanden wurde, zielt das HmbWBG auf die Entwicklung, Weiterentwicklung und Sicherung neuer Wohn- und Pflegeformen sowie weiterer Angebotstypen ab. Die intendierten Innovationen lassen sich nicht gesetzlich verordnen, aber unterstützen. Sowohl die Konzeption des HmbWBG als auch die Praxis, insbesondere bezogen auf ambulant betreute Wohngemeinschaften, sind auf Ermöglichung hin ausgerichtet.
- 4) Das Gesetz hat nicht nur im klassischen Sinne die Versorgung von auf Pflege Angewiesenen und Menschen mit Behinderungen zum Gegenstand, sondern zielt darauf, geeignete Rahmenbedingungen zur Erhaltung und Förderung der Gesundheit, Mobilität und Selbstbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer in den Einrichtungen und durch die Dienste zu schaffen. Damit wendet sich der Gesetzgeber gegen Traditionen und Erscheinungsformen totaler Institutionen, deren Merkmale auch heute noch für Einrichtungen ausgemacht werden, und setzt auf Integration in jeweils relevante gesellschaftliche Zusammenhänge, insbesondere im örtlichen Nahumfeld, im Quartier.
- 5) Auch das alte Heimgesetz kannte wie das HmbWBG als Ausgangspunkt für die gesetzlichen Regelungen und die Praxis der Wohn-Pflege-Aufsicht die Interessen und Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer. Insofern ist das Gesetz advokatorisch ausgerichtet, auch wenn es in einem korporatistisch geprägten Politik- und Handlungsfeld seine Wirkung entfalten soll.
- 6) Bei der Kodifizierung des Heimrechts auf Bundesebene setzte der Gesetzgeber in der politischen Großwetterlage der 1970er Jahre auf mehr Demokratie in den Einrichtungen. Auch der Hamburger Gesetzgeber zielt mit seinen Bemühungen auf eine Reduzierung hierarchischer Strukturen, um einen besseren Schutz der Nutzerinnen und Nutzer und ihrer Rechte zu erreichen, die sich ergo insbesondere in Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten niederschlagen. Dabei werden auch stellvertretende Mitwirkungsrollen in Form der in Skandinavien üblichen Ombudspersonen in das Regelungskonzept des Hamburgischen Gesetzes aufgenommen.
- 7) Auch wenn Fragen der Qualität von Dienstleistungen in Wohneinrichtungen und von Diensten im Wesentlichen Gegenstände der Aushandlungen im sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis sind, in denen sowohl die Leistungen als auch ihre Qualität zu beschreiben sind, verfolgt der Hamburgische Gesetzgeber auch im HmbWBG das Ziel der Förderung und Verbesserung der Leistungsqualität für die Nutzerinnen und Nutzer. Dabei eröffnet der Hamburgische Gesetzgeber Spielräume für die Betreiber von Einrichtungen und Diensten, die in ihrer Qualitätsverantwortung gesehen und gefordert werden. Sie sind eingeladen im Vereinbarungswege besondere Qualitätskonzepte der Versorgung mit der WPA auszuhandeln.
- 8) Informationspflichten der Träger von Wohn- und Pflegeeinrichtungen sind schon im zivilrechtlichen Teil des Heimrechtes kodifiziert, im Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (WBVG). Es verpflichtet die "Unternehmer" von Wohn- und Betreuungseinrichtungen dazu, ihr Leistungsangebot gegenüber den Verbrauchern transparent darzustellen. Diese zivilrechtlichen Ver-

pflichtungen nimmt der Hamburgische Gesetzgeber auf und erstreckt sie auch auf Einrichtungen und Dienste, die nicht dem WBVG unterfallen.

- 9) Wie auch im Pflegeversicherungsrecht in ambitionierter Weise vorgesehen, ist auch der Hamburgische Gesetzgeber darauf bedacht, die Ergebnisse der Prüftätigkeit der WPA zu nutzen, um mehr Transparenz, mehr Wettbewerb und Verbraucherschutz der Nutzerinnen und Nutzer zu ermöglichen. So besteht die noch nicht umgesetzte Anforderung, dass die Ergebnisse der Prüfungen veröffentlicht werden und dies in einer Art und Weise, die dem Nutzer und der Nutzerin den Vergleich zwischen den Einrichtungen ermöglichen.
- 10) Schon im bundeseinheitlich geregelten öffentlich-rechtlichen Heimrecht war die Frage der Personalausstattung eine, die den Gesetz- und Verordnungsgeber beschäftigt hat. Nach langen Diskussionen hat man sich auf eine Fachkraftquote von 50% verständigt, die auch im Hamburgischen Gesetz und der entsprechenden Personalverordnung aufgenommen wurde. Dabei eröffnet der Hamburgische Gesetzgeber auch und gerade hier Möglichkeiten, von der starren Fachkraftquote abweichende Personalkonzepte zu realisieren, wenn sie denn auf einem entsprechenden fachlichen Konzept beruhen und eine Vereinbarung hierzu abgeschlossen wird. Besonders sensibel zeigt sich der Gesetz- und Verordnungsgeber in Hamburg für die anspruchsvollen Aufgaben moderner Personalarbeit in der Sozialwirtschaft.
- 11) Ganz im Trend der aktuellen bundespolitischen Bemühungen, den überbordenden Bürokratieaufwand, insbesondere in der Langzeitpflege, abzubauen, verfolgt auch der Hamburgische Gesetzgeber das Ziel, unnötige administrative Aufwände zu reduzieren. Dieses Ziel konfliktiert mit dem Anliegen des Gesetzes- und Verordnungsgebers, dem Normadressaten möglichst viel Orientierung und Sicherheit hinsichtlich der an ihn gerichteten Anforderungen durch detaillierte Regelungen zu geben.

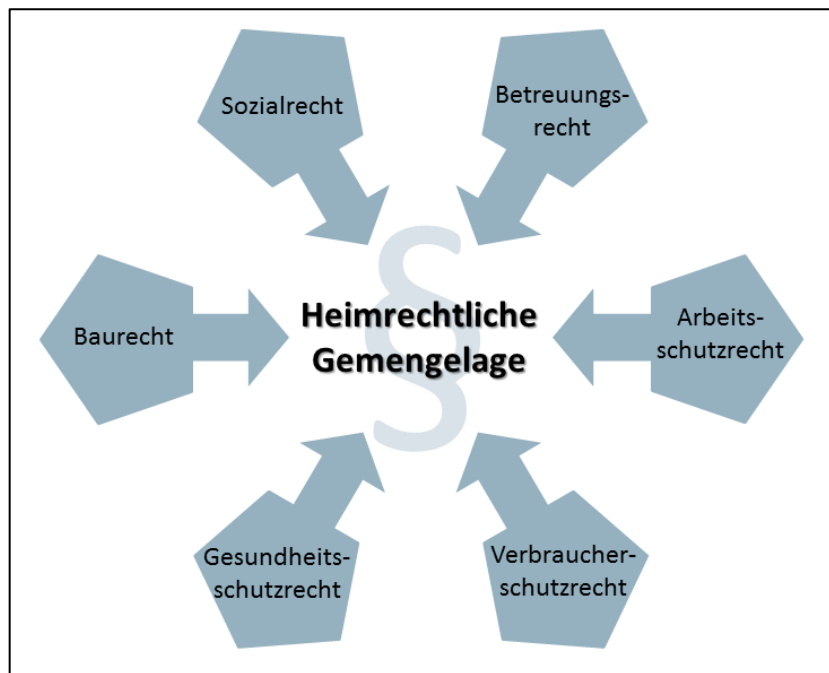
Generell kennzeichnend für das Hamburgische Gesetz ist die Personenzentrierung: Im Mittelpunkt stehen die Nutzerinnen und Nutzer. Diese Orientierung spielt auch für die Evaluation und die Maßstäbe, an denen die Performance der WPA gemessen wird und werden muss, eine zentrale Rolle.

5.1.3 Charakteristika

Die Hamburgische Heimrechtskodifizierung zeichnet sich zunächst durch neue und veränderte Begrifflichkeiten aus. Es ist nicht mehr von Heimen die Rede, auch wenn es letztlich um das Heimrecht geht. Es wird von Nutzerinnen und Nutzern gesprochen, nicht von Bewohnerinnen und Bewohnern. Man vermeidet auch die Sprache des WBVG, die den Kunden respektive den Verbraucherbegriff in den Mittelpunkt stellt. Der Marktbezug erscheint für das Zivilrecht angemessen, würde aber im Ordnungsrecht nicht recht passen. Insgesamt weist die Semantik des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz somit auf eine andere Paradigmatik hin, als die, die im alten Heimgesetz verfolgt wurde. Charakteristisch für das Hamburgische Heimrecht ist die Ausweitung des Anwendungsbereiches. Neben den klassischen Wohneinrichtungen, die sich insbesondere auch in der Behindertenhilfe in Hamburg weiterentwickeln, werden explizit ambulante Wohngemeinschaften in den Regelungsbereich einbezogen. Dies gilt auch für ambulante Dienste – sowohl im Bereich der Langzeitpflege als auch der Behindertenhilfe. Schließlich werden, dies auch eine Besonderheit gegenüber anderen heimrechtlichen Kodifikationen in den Bundesländern, Einrichtungen des Servicewohnens partiell mit in den Anwendungsbereich des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes aufgenommen. Weiterhin charakteristisch für Regelungstechnik und -stil ist ein inhaltlich anspruchsvolles und dichtes Regelungswerk, insbesondere auf der Ebene der Verordnungen. Hier wird in gewisser Weise der „state of the art“ in das Gesetz und die Verordnungen aufgenommen und weithin ausformuliert, was als fachlicher Standard Geltung beansprucht. Das ist untypisch für eine ordnungsrechtliche Kodifizierung, trägt aber zur angestrebten Transparenz sowohl für die Normadressaten als auch für die zuständigen Behörden bei. Schließlich zeichnet sich das Hamburgische Heimrecht dadurch aus, dass es für die vergleichsweise starren Qualitätsvorgaben für die Träger von Einrichtungen und Diensten Öffnungen vorsieht, die sich um eigene, fachlich abgesicherte, innovative Arbeitsansätze bemühen. Sowohl im Bereich der Abstellung von Mängeln als auch in der Realisierung neuer Wohn- und Versorgungskonzepte sieht der Gesetz- und Verordnungsgeber den Abschluss von Vereinbarungen vor, mit denen von Standardvorgaben abgewichen werden kann. Insofern wird eine Kontraktororientierung in der, den WPA zugeordneten Aufgaben erkennbar.

5.1.4 Rechtliche und politische Kontexte

Das Heimrecht steht niemals allein. Es ist eingebunden in eine rechtliche Gemengelage, die hoch komplex ist. Es wirken auf die Einrichtungen und Dienste unterschiedliche Regelungswerke aus unterschiedlichen Rechtsgebieten ein.

Abbildung 57: Heimrechtliche Gemengelage

Eigene Darstellung

Diese reichen vom Baurecht über das Verbraucherschutzrecht bis hin zu den vielfältigen sozialleistungsrechtlichen Vorgaben. Auch sind gesundheits- und arbeitsschutzrechtliche Vorgaben zu beachten. Insbesondere die Langzeitpflege ist durch die sozialleistungsrechtlichen Vorgaben als ein auf Wettbewerb und Konkurrenz hin angelegter Markt organisiert. Insofern kommt hier dem ordnungsrechtlich ausgestalteten Heimrecht eine Art Marktordnungsfunktion zu. Im Bereich der Behindertenhilfe kann von einer entsprechenden Wettbewerbsorientierung nicht die Rede sein. Hier dominieren korporatistisch geprägte sozialleistungsrechtliche Vorgaben und Steuerungsinstrumente im Leistungserbringungsrecht, verbunden mit landespolitischen Vorgaben für die Behindertenhilfe. Die unterschiedlichen Kulturen und Regelungskontexte in der Behindertenhilfe hier und der Langzeitpflege dort, erklären auch die unterschiedlichen Regelungstiefen, die bei einer Gesamtbetrachtung des HmbWBG nicht als konsistent erscheinen, aber durch die Kontexte des Heimrechts erklärt werden. In der Befragung von Einrichtungen und Diensten traten diese Unterschiede zwischen Behindertenhilfe und Pflege deutlich hervor (vgl. Kapitel 2.3).

Zu den weiteren rechtlichen und politischen Kontexten gehören die leistungsrechtlichen Innovationen, insbesondere in der Hamburgischen Eingliederungshilfe, die insofern auch bundesweit einzigartig sind, als hier u.a. sogenannte Trägerbudgets gewährt werden, die leistungserbringungsrechtlich Neuland darstellen und im Kontext von inklusions- und quartiersbezogenen Versorgungskonzepten zu sehen sind (BHH Sozialkontor et al. 2016). Insofern ist das Heimrecht mit sehr unterschiedlich zu charakterisierenden Dynamiken in der Altenhilfe, in der Langzeitpflege und der Behindertenhilfe konfrontiert.

5.1.5 Organisatorische und Governance-Kontexte

Für die Programmatik des Heimrechts und für die Governance seiner Umsetzung sowie der Implementierung des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes samt Verordnungen ist die Fach-

behörde, die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz zuständig. Aus ihr heraus wurden Konzeptionen und Inhalte der Regelungen entwickelt. Die in der BGV zuständigen Kolleginnen und Kollegen haben bei ihren Kodifikationsvorschlägen auch die besonderen Hamburgischen Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten für das Heimrecht mit reflektiert. Für die Umsetzung sind die Bezirksämter zuständig, denen die jeweilige Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht über die WPA-Mitarbeitenden obliegt. Insofern hängt eine konsistente Umsetzung des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz samt Verordnungen von einem guten Miteinander und einem hohen Commitment in der Sache aller beteiligten Stellen und Ebenen ab. Die Stellung der jeweiligen Sozialleistungsträger für die Einrichtungen und Dienste, die dem Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz unterfallen, ist unterschiedlich, insbesondere hinsichtlich ihrer landespolitischen Eigenständigkeit. Steht die Langzeitpflege unter dem Kuratel der gemeinsamen Selbstverwaltung sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, auf die weder der Landesgesetzgeber noch die Behörden wesentlichen Einfluss ausüben können, sieht dies für den Bereich der Behindertenhilfe und Teilhabe sowie die Altenhilfe grundlegend anders aus. Hier werden vom Sozialhilfeträger selbst die Qualitätsvorgaben formuliert sowie das Innovationsanliegen, das im Wesentlichen von der BASFI (Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration) verfolgt wird. Sie nimmt für sich in Anspruch, sowohl die Interessen und Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer zu repräsentieren als auch die Qualitätsverantwortung zu übernehmen. Diese unterschiedlichen Kontexte erklären auch die unterschiedliche Regelungstiefe in der Langzeitpflege auf der einen Seite und in der Behindertenhilfe auf der anderen Seite. Diese in Zuständigkeits- und Organisationsfragen beheimateten Rahmenbedingungen, unter denen das Heimrecht und die WPA ihre Wirkung entfalten sollen, erklären in Teilen auch die Regelungstechnik, die in Hamburg gewählt wurde. Die fehlenden Durchgriffsrechte der Fachbehörde auf die bezirkliche Ebene werden in Teilen kompensiert durch Rechtsverordnungen, die im Bundesvergleich zu einer recht einzigartigen Regelungstiefe neigen oder von ihnen geprägt sind. Sie zielen nicht nur auf die Selbstbindung der Normadressaten ab, sondern stellen sich auch als Versuch dar, eine möglichst einheitliche Verwaltungspraxis auf bezirklicher Ebene sicherzustellen.

5.1.6 Praxis der WPA

Im Rahmen des Evaluationsauftrages wurde die Praxis der WPA in unterschiedlicher Weise abgebildet: Sowohl durch schriftliche Befragungen als auch im Rahmen von Workshops und schließlich durch teilnehmende Beobachtungen. Jeweils wurde deutlich, dass die WPA je nach Bezirk, aber auch personenabhängig, unterschiedliche Akzente in der Aufgabenwahrnehmung setzt (vgl. insbesondere die Berichte aus dem Auftaktworkshop in Abschnitt 2.1.1, Seite 20, die Erträge aus den begleiteten Prüfbesuchen in Abschnitt 2.4 sowie die Optimierungshinweise aus der Personalbedarfsermittlung in Abschnitt 4.4).

Die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der WPA ist hoch, die Identifikation mit den Aufgaben ausgeprägt: Dies ändert aber nichts daran – oder ist sogar Grund dafür, dass die Aufgabenwahrnehmung deutlich differiert. Insgesamt ist eine Art Overload an Aufgaben festzustellen, der zu einer pragmatischen und damit auch häufig individuellen Aufgabenwahrnehmung der WPA beiträgt oder Gelegenheit zu ihr gibt. Begründet liegt dieser Overload u.a. in einer wachsenden öffentlichen Aufmerksamkeit für Fragen der Menschenrechte in Einrichtungen und Diensten, die auch zu vermehrten Beschwerden über Zustände in Einrichtungen und Diensten führt. Ebenso verursachen eine Intensivierung der Beratungs- und Aufsichts- sowie Prüftätigkeiten durch gesetzliche und auf Verordnungs-

ebene formulierte Anforderungen und schließlich die Erweiterung des Anwendungsbereiches des Hamburgischen Heimrechtes, insbesondere auf ambulante Dienste, die Aufgabenfülle. Verbunden mit unterschiedlichen politischen Gewichtungen der Aufgaben nach dem Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz durch die jeweiligen Verantwortlichen in den Bezirken, nicht in jeder Hinsicht widerspruchsfreie Signale aus der Fachbehörde und in seiner Deutlichkeit nicht zu übersehende Konflikte zwischen der bezirklichen Ebene und der Ebene der Fachbehörde, die sich durch den gesamten Evaluationsprozess zogen, wird ein in sich nicht konsistente Performance der heimrechtlichen Akteure in Hamburg sichtbar (vgl. insbesondere Abschnitt 2.4.1). Es fehlt jeweils nicht an Motivation und Identifikation mit den Aufgaben, es fehlt aber gleichwohl an einem gemeinsamen Verständnis der Aufgaben und der Interpretation der Rahmenbedingungen für die Aufgabenwahrnehmung. Dies wird verschärft durch die Diskrepanz zwischen Aufgaben einerseits und Ressourcen andererseits. Dies ist auch im Rahmen der Personalbedarfsbemessung durch die Firma Kienbaum und bereits in dem ausgesprochen anspruchsvollen Bemühen, belastbare Daten über die Zeitaufwände und Aufgabenrelevanz zu erheben, sichtbar geworden.

5.1.7 Das Hamburgische Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz: Perspektiven, Ressourcen, Limitierungen

- 1) Die Freie und Hansestadt Hamburg hat ein ausgesprochen ambitioniertes Gesetz mit ihrer landesrechtlichen Kodifizierung des Heimrechtes vorgelegt. Die programmatische Ausrichtung, die besondere Regelungstechnik und die Präzisierung der fachlichen Vorgaben gilt es grundsätzlich ebenso weiter zu verfolgen, wie die notwendige Ausweitung des Anwendungsbereiches. Dabei profilieren sich die WPA und das Hamburgische Heimrecht als sehr eigenständige Flankierung von Einrichtungen und Diensten gegenüber dem in vieler Hinsicht dominanten Sozialleistungsrecht.
- 2) Die fachlichen Vorgaben stoßen, bei aller Zurückweisung von bürokratischen Anforderungen und dem Detaillierungsgrad von Regelungen auf hohe Akzeptanz bei den Normadressaten, wie sich auch während des Evaluationsprozesses in einem hohen Niveau der Debatten um fachliche Anforderungen und Regelungstechniken oder den Ergebnissen der Onlinebefragung gezeigt hat (vgl. z.B. die allgemein positive Einschätzung der Anlage des Gesetzes unter Abschnitt 2.3.2). Dies ist eine günstige Voraussetzung für die Verfolgung und Umsetzung der gesetzgeberischen Ziele.
- 3) Die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für die Umsetzung des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes zuständig sind, sowohl auf der Ebene der Fachbehörde als auch der Bezirke, ist hoch. Sie wird allerdings auf vielfältige Weise frustriert: Durch Überforderung, durch Schnittstellen in der Organisation, konkurrierende offizielle und inoffizielle Zielsetzungen und eine verbesserungsfähige Kooperationskultur zwischen den Bezirken und der Fachbehörde. Um an die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anknüpfen zu können, bedarf es entsprechender organisatorischer Änderungen auch in Zuständigkeiten, bedarf es der Investitionen in Qualifikation und Personalentwicklung sowie in ein übergreifendes Selbstverständnis der für die Umsetzung des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes zuständigen Akteure (vgl. z.B. die Erträge der Beobachtungen von

Prüfbesuchen unter 2.4.4 oder in Kapitel 2.3.6 das in der Onlinebefragung offenbar gewordene heterogene Selbstverständnis der WPA).

- 4) Das Hamburgische Heimrecht findet, insbesondere auf der bezirklichen Ebene aber auch in der Selbsthilfe sowie in der Zivilgesellschaft eine breite politische Resonanz. Es ist nicht *sedes materiae* sondern wird, insbesondere von Menschen mit Behinderung – und gerade von ihnen – wertgeschätzt und als Würdigung und Stärkung ihrer Rechtsstellung durch den Gesetzgeber wahrgenommen, wie insbesondere in den Fokusgruppengesprächen an verschiedener Stelle deutlich wurde (Kapitel 2.2). Diese Verankerung in bezirklichen und zielgruppenspezifischen Zusammenhängen gilt es ernst zu nehmen und zu nutzen.
- 5) Das Heimrecht ist stets in korporatistische Strukturen der Wohlfahrtspflege und die Märkte der Sozialwirtschaft eingebunden. Bei aller partikularen Interessensorientierung zeigen sich die Hamburger Akteure, die sich an dem Evaluationsprozess beteiligt haben, als an einer sachorientierten Auseinandersetzung interessiert und offen für die Entwicklung einer kontraktororientierten Verfolgung und Umsetzung der Ziele des Hamburgischen Heimrechts.
- 6) Den begrenzten Ressourcen, insbesondere in personeller Hinsicht in den WPAs, steht eine Vielfalt an Aufgaben gegenüber, die zudem beständig wachsen. Dies verlangt danach, politisch flankiert und unterstützt, Prioritäten in der Aufgabenwahrnehmung zu setzen, sich auf notwendige und wirksame Vorgehensweisen zu konzentrieren und die jeder Aufsicht innewohnende ritualisierte und symbolische Aufgabenwahrnehmung als solche zu erkennen, zu reflektieren und zu reduzieren. Auch die standardisierte Einführung verschiedener Abläufe und Vorlagen über die Bezirke hinweg kann zu einer Reduktion der Arbeitsbelastung beitragen (vgl. die Optimierungshinweise aus der Personalbedarfserhebung unter 4.4).
- 7) Hamburg nimmt eine Pionierfunktion in der Unterwerfung ambulanter Dienste unter das Ordnungsrecht wahr. Die Erfahrungen der WPA (vgl. die Workshop-Ergebnisse in Abschnitt 2.1.3) zeigen die Unabweisbarkeit, in diesem Bereich der pflegerischen und hauswirtschaftlichen Dienstleistung in Privathaushalten ebenfalls ordnungsrechtlich tätig zu werden: der vielfältige, aus der politischen und öffentlichen Wahrnehmung ausgenommene Bereich der häuslichen Pflege kennt in besonderer Weise Gefährdungen für vulnerable Bürgerinnen und Bürger durch Anbieter von personenbezogenen Dienstleistungen, die sich ihnen schutzlos ausgeliefert fühlen und dies nicht nur in puncto Finanzen sondern auch bezogen auf ihre Würde, Autonomie und Integrität.
- 8) Die Behindertenhilfe, die in Hamburg sozialleistungsrechtlich auf Innovationskurs ist, gilt es im Heimrecht eigenständig zu würdigen und die Orientierung an den Nutzerinnen und Nutzern nicht nur mit den Instrumenten des Sozialrechts sondern auch mit Instrumenten des Ordnungsrechtes zu unterstreichen (vgl. die Ergebnisse der Fokusgruppengespräche in Kapitel 2.2.2, insbesondere Seite 37). Insofern verdient der Bereich der Wohneinrichtung für Menschen mit Behinderung und verdienen die Dienste für Menschen mit Behinderung auch heimrechtlich eine größere Aufmerksamkeit und eigenständige Regulierung.

5.2 Empfehlungen

5.2.1 Anwendungsbereich

Das Hamburgische Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz zeichnet sich durch einen weiten Anwendungsbereich aus. Damit wird in angemessener Weise auf die Diversifizierung der Einrichtungen und Dienste in der Behindertenhilfe und Langzeitpflege reagiert und diese zugleich befördert. Mit Blick auf Normenklarheit wird empfohlen, insbesondere die Definition der Wohneinrichtungen ohne Bezug zu dem aus dem Sozialrecht entlehnten Begriff der vollstationären Pflegeeinrichtung und Einrichtungen der Behindertenhilfe vorzunehmen. Richtigerweise löst sich die Konzeption des HmbWBG von der Bindung des sozialleistungsrechtlichen Einrichtungsbegriffes, der durch das Bundesteilhabegesetz für die Behindertenhilfe aufgehoben wird und mit Blick auf die Mischformen zwischen Wohngemeinschaften und klassischen Pflegeheimen in der Langzeitpflege auch dort nicht sinnvoll aufrecht erhalten werden sollte. Um in besonderer Weise auf neue Konzepte in der Behindertenhilfe zu reagieren, sollte der Begriff des *Vorhaltens* aus § 2 Abs. 4 Satz 1 HmbWBG gestrichen und ersetzt werden, ggf. durch die Formulierung *vertraglich vereinbart*. Auf diese Weise wird nicht allein das Vorhalten von Dienstleitungen zum Auslöser für die Anwendung der Qualitätsanforderungen für Wohneinrichtungen. Auch wird zugleich eine Verbindung zum zivilrechtlichen Heimrecht, dem WBVG hergestellt.

Weitere Empfehlungen zum Anwendungsbereich (für Details siehe Kapitel 3):

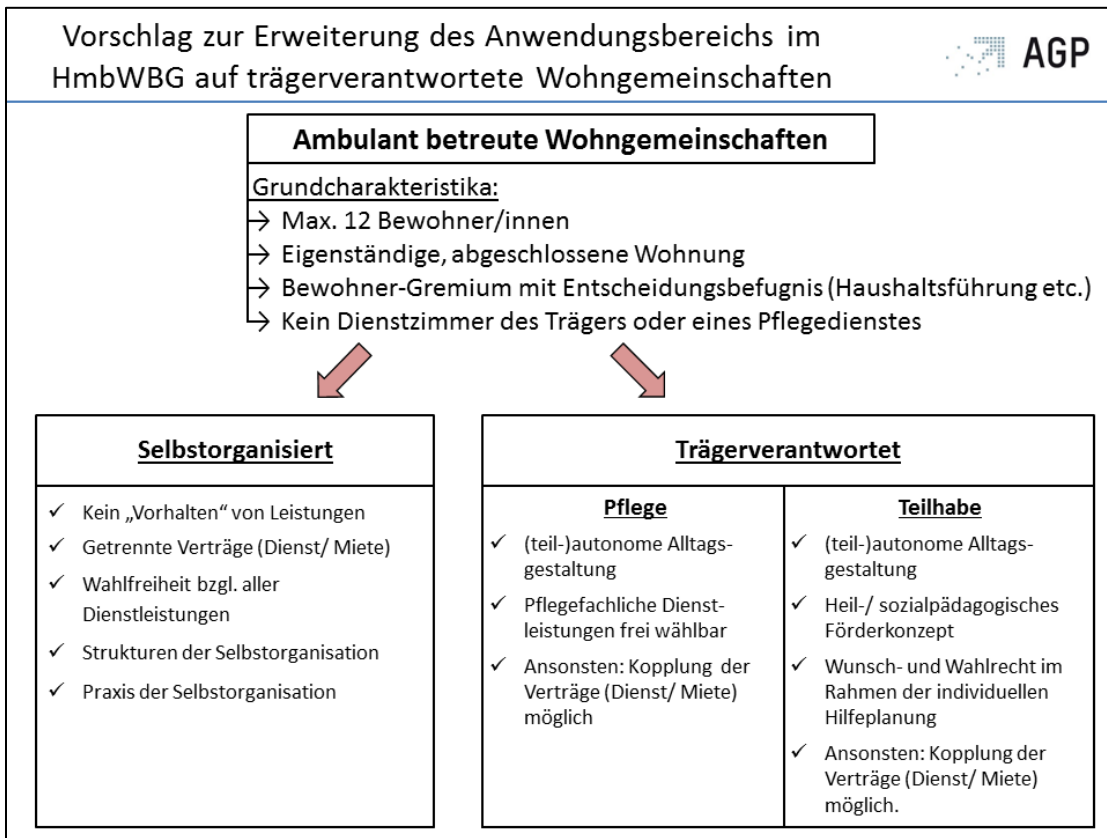
- ➔ Die Pflicht zur Mitteilung der Gründung von Servicewohnanlagen und Wohngemeinschaften nach §§ 8 und 10 HmbWBG sollte auf den Fall einer wesentlichen Änderung des Gesamtcharakters dieser Wohnformen ausgedehnt werden.
- ➔ Im Falle einer Neufassung von § 2 Abs. 3 und 4 HmbWBG können Fallbeispiele für die Abgrenzung dieser Wohnformen entwickelt werden, um den Aufbau und Betrieb sowie die Beurteilung (z.B. Wohngemeinschaft oder Wohneinrichtung?) durch Kostenträger und Aufsicht erleichtert werden.
- ➔ Es wird empfohlen den 2008 erlassenen Bauprüfdienst mit der Terminologie des später in Kraft getretenen Gesetzes zu harmonisieren und ggf. die Vorgaben für wohngruppenorientierte Einrichtungen in Abschnitt 5.1.2 maßvoll zu erweitern, z.B. die Gesamtfläche auf bis zu 500 m² und die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner auf maximal 15 zu erhöhen. Auf selbstschließende Türen kann hier verzichtet werden, was die Bewegungsfreiheit innerhalb der Gruppeneinheiten wesentlich fördert.

5.2.2 Ambulant betreute Wohngemeinschaften

Die Förderung ambulant betreuter Wohngemeinschaften ist ein besonderes Anliegen des Hamburgischen Gesetzgebers. Der Definition in § 2 Abs. 3 HmbWBG mangelt es jedoch an Merkmalen, die für ambulant betreute Wohngemeinschaften konstitutiv sind. Zudem sind ambulant betreute Wohngemeinschaften, so wie sie in § 2 Abs. 3 HmbWBG geregelt sind, auf schwer Pflegebedürftige und entsprechend beeinträchtigte Menschen mit geistigen Behinderungen ausgerichtet. Das erscheint als unnötig eng. Die Zweckbestimmung, dass auf Pflege angewiesene Menschen, Menschen mit geistigen

Behinderungen und psychischen Erkrankungen in Wohngemeinschaften Wohnraum und Versorgung angeboten wird, sollte beibehalten werden, jedoch mit Modifizierungen: die Mindestzahl drei könnte gestrichen werden, das Merkmal der Selbstorganisation sollte zum primären konstitutiven Element der Wohngemeinschaft erhoben werden. Dies gilt sowohl für Wohngemeinschaften in der Langzeitpflege als auch für solche in der Behindertenhilfe. Auch wird empfohlen, Regelungen für trägerverantwortete Wohngemeinschaften – ggf. auch nur für die Gründungsphase – vorzusehen, wie dies auch in anderen Bundesländern geschehen ist. Grundsätzlich sollte es das Ziel sein, die in der Evaluation benannten Hürden für die Gründung von ambulant betreuten Wohngemeinschaften durch eine klare Neuregelung weiter zu reduzieren (vgl. Abschnitt 3.3). Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht das vorgeschlagene Regelungskonzept für ambulant betreute Wohngemeinschaften.

Abbildung 58: Mögliche Neuordnung ambulant betreuter Wohngemeinschaften im HmbWBG



Vorschlag zur Erweiterung des Anwendungsbereiches im HmbWBG auf trägerverantwortete Wohngemeinschaften

5.2.3 Wohn- und Betreuungsformen für Menschen mit Behinderungen

Während die Anforderungen für Einrichtungen der Langzeitpflege im HmbWBG recht detailliert ausfallen, hält sich der Hamburgische Gesetzgeber mit Blick auf die Anforderungen an Einrichtungen und Dienste der Behindertenhilfe zurück. Hintergrund für diese gesetzgeberische Zurückhaltung liegt möglicherweise in der Dominanz der sozialhilferechtlichen Steuerung der Behindertenhilfe. Nimmt man allerdings die Zielsetzungen des Gesetzgebers ernst, die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer zu stärken, bedarf es auch in der Behindertenhilfe eigenständiger heimrechtlicher Qualitätsanforderungen. Diese haben sich auf der einen Seite auf fachliche Anforderungen zu beziehen, wie auf behinderungsspezifische sozial- und heilpädagogische Hilfen und deren Umsetzung in Förder- und Hilfeplänen, auf

der anderen Seite – das erscheint heimrechtlich wesentlicher – auf Aspekte der rechtlichen Unterstützung und Assistenz bei der Rechtsdurchsetzung. Dies kann durch ein angemessenes Beschwerdemanagement, unabhängige advokatorische Unterstützung und das Recht, die sich aus der individuellen Hilfeplanung ergebenden individuellen Rechtsansprüche transparent darzulegen, geschehen. Auch die Personenzentrierung, die durch Instrumente der persönlichen Zukunftsplanung verfolgt werden, sollten als Qualitätsanforderung heimrechtlich kodifiziert werden. Das gilt auch für spezifische Mitwirkungs- und Mitbestimmungsregelungen, die gerade in Einrichtungen für Menschen mit geistigen Behinderungen von großer Bedeutung sind. So sollten in den Mitwirkungs- und Mitbestimmungsregelungen Ansprüche auf eine trägerunabhängige Assistenz für die Beiräte sowie ein Recht auf Mitentscheidung über die Aufnahme neuer Bewohner und Bewohnerinnen vorgesehen werden. Mit Blick auf das in Hamburg erfolgreich erprobte Trägerbudget wären Optionen der Bewohnerinnen und Bewohner, auf einen Trägerwechsel hinzuwirken, zu diskutieren. Schließlich wird empfohlen, die Qualität der Aushandlungen über die Alltags- und Lebensgestaltung in die heimrechtlichen Anforderungen an Wohn- und Betreuungsformen für Menschen mit Behinderungen aufzunehmen.

Die Formulierung eigenständiger Qualitätsanforderungen für Wohn- und Betreuungsformen für Menschen mit Behinderungen wurde beim Thesenworkshop im Rahmen von These 3 diskutiert (vgl. Kapitel 2.5). Vorgeschlagen wurden folgende Anforderungen:

1. *Unterstützung bei der Rechtsdurchsetzung*
 - *Durch Beschwerdemanagement*
 - *Unabhängige advokatorische Unterstützung*
 - *Bei Trägerbudget: Darlegung der sich aus der individuellen Hilfeplanung ergebenden Rechtsansprüche gegenüber dem Träger*
2. *Personenzentrierung, unter anderem durch Instrumente der persönlichen Zukunftsplanung*
3. *Mitwirkung und Mitbestimmung*
 - *Beiräte mit trägerunabhängiger Assistenz*
 - *Mitentscheidung über Aufnahme neuer Bewohnerinnen und Bewohner*
 - *Option: Trägerwechsel*
4. *Qualität der Aushandlung über die Alltags- und Lebensgestaltung*

Es wird dringend empfohlen, eigene Qualitätskriterien für Wohn- und betreuungsformen für Menschen mit Behinderung in das HmbWBG aufzunehmen, die sich an den aufgeführten Anforderungen orientieren sollten. Diese stießen im Evaluationsprozess weithin auf Konsens der Beteiligten.

Weitere Empfehlungen zu Wohn- und Betreuungsformen für Menschen mit Behinderungen (für Details siehe Kapitel 3):

- ➡ Der Prüfauftrag der WPA sollte um die Prüfung des Wohnumfelds von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung erweitert werden, und zwar insbesondere im Hinblick auf die erforderliche Barrierefreiheit.
- ➡ Die WPA-Behörden sollten sich insbesondere in Abstimmung mit Wohnbeiräten der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung darum bemühen, sich bei der Gestaltung von Prüfberichten

einer möglichst leichten und allgemein verständlichen Sprache zu bedienen.

5.2.4 Ambulante Dienste

Die Einbeziehung ambulanter Dienste in den Anwendungsbereich des HmbWBG hat sich als notwendig und sinnvoll erwiesen. Auch wenn die Definition der ambulanten Dienste in § 2 Abs. 6 HmbWBG vergleichsweise offen ist, ergibt sich aus den speziellen Anforderungen an Pflegedienste einerseits (§ 20 HmbWBG) und Dienste der Behindertenhilfe andererseits (§ 25 HmbWBG), dass der Gesetzgeber im Wesentlichen die zugelassenen respektive leistungsrechtlich mit Sozialleistungsträgern kooperierenden Dienste vor Augen hatte. In der Evaluation hat sich herausgestellt, dass es nicht ausreicht, nur solche ambulante Dienste Prüfungen zu unterwerfen, die bereits durch Sozialleistungsträger zugelassen sind und, durch entsprechende Verträge mit diesen, Qualitätsanforderungen unterworfen sind. Es sollten auch nicht zugelassene Assistenzdienste und Vermittlungsstellen in den Anwendungsbereich einbezogen werden. Diese spielen eine zunehmend große Rolle. Das gilt auch dann, wenn die Personalverantwortung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht bei einem Pflegedienst liegt, wie das in den bisher geltenden Regelungen vorgesehen ist. Ähnlich wie bei den ambulant betreuten Wohngemeinschaften ist für den Anwendungsbereich des HmbWBG auf nicht zugelassene Dienste, ihre Ausrichtung und Zweckbestimmung auf

- die Assistenz von auf Pflege angewiesenen Menschen,
- Menschen mit geistigen Behinderungen und
- Menschen mit psychischen Erkrankungen und Behinderungen

im Gesetz maßgeblich.

Keinesfalls erfasst werden sollen von den Regelungen

- Arrangements der persönlichen Assistenz im Modus des Arbeitgebermodells
- und rein hauswirtschaftlich ausgerichteten Hilfen in Privathaushalten.

Mit Blick darauf, dass auch der MDK in dem Evaluationsprozess die Notwendigkeit sieht, dass die WPA ambulante Dienste im Bedarfsfall kontrolliert, ist eine klare Aufgabenabgrenzung zum MDK hin und eine funktionale und Prüfaufwände für die Einrichtungen und Dienste begrenzende Kooperation zwischen WPA und MDK Voraussetzung für eine ressourcenschonende Aufgabenwahrnehmung. Mit der neuen Aufgabe sind weitere Ressourcen für die WPA erforderlich. Diese sollten und könnten vorrangig für die Prüfung ambulanter Dienste eingesetzt werden, wenn sich durch neue Formen der Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsinstanzen und der Reorganisation der WPA Ressourcen einsparen lassen. Es wäre ggf. auch an eine veränderte Prioritätensetzung im Gesamtportfolio der WPA zu denken.

5.2.5 Mitwirkung

Die Wirklichkeit der Mitwirkung und das Interesse, die Möglichkeiten und die Notwendigkeit der Nutzerinnen und Nutzer, advokatorische Unterstützung bei den Aufgaben der vorgesehenen Mitwirkung zu erhalten, ist je nach Zielgruppe oder nach Einrichtungs- und Dienstetyp unterschiedlich.

- 1) In Wohneinrichtungen werden von den Einrichtungsträgern unterschiedliche Konzepte verfolgt. Für die Bewohnerinnen und Bewohner, aber auch für die externen Mitglieder von Beiräten respektive Ombudspersonen, bewähren sich die Mitwirkungsrechte. Sie sollten allerdings in Teilen erweitert werden. Dies gilt z.B. mit Blick auf eine Verpflichtung, über anstehende Vergütungsverhandlungen der jeweiligen Einrichtung mit Kostenträgern rechtzeitig die Bewohnervertretung zu unterrichten. Auch wurde in der Evaluation deutlich, dass sich die Unterstützung durch Information und Fortbildung weiter verbessern lässt.
- 2) Im Servicewohnen erweist sich die Gestaltung der Mitwirkung als eine anspruchsvolle Aufgabe, da nicht überall in gleicher Weise die Notwendigkeit einer formalisierten Bewohnervertretung gesehen wird. Es bewähren sich Alternativen zum Beirat, der mit einem Quorum durchgesetzt werden kann. Im Evaluationsprozess fand der Vorschlag Zustimmung, gesetzlich einmal im Jahr eine Bewohnerversammlung verpflichtend als Erweiterung der Mitwirkungsoptionen vorzusehen. Auf diese Weise wäre eine breite Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer gewährleistet und könnten die auf die Einrichtung jeweils ausgerichteten Mitwirkungskonzepte reflektiert und weiterentwickelt werden.
- 3) In den Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen wurde im Evaluationsprozess deutlich, wie hoch bedeutsam die im Gesetz und der Verordnung vorgesehene Mitwirkung für die Bewohnerinnen und Bewohner und den in Mitwirkungsorganen ehrenamtlich tätigen Beiräten ist. Die Bewohnerbeiräte stellen sich als Rahmen für Empowerment, für demokratische Mitwirkung und das Erleben individueller Würdigung dar. Es zeigt sich aber auch, dass trotz vielfältiger Bemühungen der Träger, die Nutzerinnen und Nutzer bei ihrer Beiratsarbeit noch stärker zu unterstützen sind und eine unabhängige Assistenz für die Bewohnerbeiräte geboten ist, will man die Zielsetzung des Gesetzes konsequent aufnehmen. Hier wird auf die Ausführungen bei den Empfehlungen zu Wohn- und Betreuungsformen für Menschen mit Behinderungen in Abschnitt 5.2.3 verwiesen. Mit Blick auf die Tätigkeit der WPA und die bei den Prüfungen identifizierten Mängelsituationen auf der einen Seite und Stärken der Einrichtungen auf der anderen Seite, zeigte sich das Desiderat, dass die Bewohnerinnen und Bewohner aber auch die Beiräte über die Prüfergebnisse nicht in einer für sie nachvollziehbaren und verständlichen Weise informiert werden. Daraus ergibt sich die Empfehlung, Konzepte für eine angemessene Vermittlung der Ergebnisse, ggf. in einfacher Sprache, zu entwickeln.

Weitere Empfehlung zur Mitwirkung (für Details siehe Kapitel 3):

- ➊ Angesichts diverser Rückmeldungen in der Evaluation über eine "schleppende und vielfach auch restriktive Auslegung der Vorschriften über Mitwirkung" von Trägerseite und einen unzureichenden Informationsstand von Wohnbeiräten über ihre Partizipationsrechte sollte auf diesen Punkt in der weiteren Umsetzung des Gesetzes ein Informations- und Fortbildungsschwerpunkt gesetzt werden.

5.2.6 Programmatische Ausrichtung

Das Hamburgische Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz nimmt verschiedentlich Bezug auf den *State of the Art* in der jeweiligen Fachdisziplin und buchstabiert diesen, insbesondere auf Verordnungsebene, aus. Hier liegt eine Besonderheit der Hamburgischen Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit. In der

Sache werden die Festlegungen von den Normadressaten akzeptiert und entsprechen nach der Auffassung der Evaluatoren auch dem Stand des Wissens und einer zeitgemäßen Praxis. Das gilt etwa für die Anforderungen an die Personalarbeit, auf die in der Personalverordnung in besonderer Weise Wert gelegt wird. Dabei enthalten die Regelungen in der Sache zum Teil berufsrechtliche respektive weiterbildungsrechtliche Inhalte, die in den entsprechenden rechtlichen Regelungskreisen verbindliche Vorgaben erzeugen. Durch die detailreiche Regelungstechnik wird auf der einen Seite eine antizipierende Einstellung der Normadressaten auf die fachlichen Vorgaben provoziert. Auf der anderen Seite stellt sich die Regelungstechnik in Teilen intervenierend und als die Managementverantwortung der Einrichtungsträger und der Einrichtungsleitung infrage stellend dar. Für Einrichtungen mit einem hohen fachlichen Standard und einer ausgeprägten Leitungsverantwortung wirkt der Detailgrad der Vorgaben unangemessen, für schwache, mit einer ungünstigen fachlichen Performance ausgestattete Einrichtungen ggf. „aktivierend“. Da die detaillierte Regelungstechnik auch etwas mit der Zuständigkeitsregelung der WPA und der Aufbauorganisation zu tun hat, wäre im Zuge einer Reorganisation an eine Verlagerung der Detailregelung auf untergesetzliche Instrumente der Steuerung vorzusehen. Insgesamt empfiehlt es sich, harte und weiche Anforderungen hinsichtlich der Programmatik zu differenzieren.

Weitere Empfehlungen zur programmatischen Ausrichtung (für Details siehe Kapitel 3):

- ➡ Mit Blick auf die angestrebte Teilhabeorientierung und den Quartiersbezug wären Anforderungen an Wohnformen in den Katalog der Qualitätsanforderungen mit aufzunehmen, die die Öffnung von Einrichtungen in die unmittelbare Umgebung anstoßen.
- ➡ Eine verantwortliche Flexibilisierung der Fachkraftquote sollte durch die Entwicklung von Mustervereinbarungen für Vereinbarungen gem. § 5 HmbWBG befördert werden.
- ➡ Für die Befragung von Beschäftigten nach § 14 Abs. 2 HmbWBG sollten neben formalisierten Erhebungsbögen nach § 14 Abs. 2 HmbWBG auch andere Formen der Kommunikation mit der Mitarbeiterschaft ermöglicht werden, z.B. extern moderierte Teamsitzungen.

5.2.7 Innovationsorientierung

Das Hamburgische Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz unterstützt Innovationen in der Behinderten- und Altenhilfe sowie der Langzeitpflege.

- 1) Es nimmt Wertungen der **Behindertenrechtskonvention** auf, die der Umsetzung in nationales und Länderrecht verlangt. Diese Innovationsorientierung stößt sowohl bei den Normadressaten als auch in der interessierten landes- und bezirklichen Politik auf grundsätzliche Zustimmung. Dabei bietet es sich an, weitere zentrale Regelungen der BRK mit in das HmbWBG aufzunehmen und die BRK in § 1 HmbWBG entsprechend als normativen Hintergrund des Gesetzes zu würdigen. Weitere Konkretisierungen, die sich besonders anbieten, sind etwa Regelungen zu Misshandlung und zum Schutz vor Gewalt (Umsetzung von Art. 16 Abs. 1 BRK). Auch Vorgaben angelehnt an Art. 19 a) BRK zur freien Wahl des Wohnortes könnten explizit aufgenommen werden. Da im Zuge der Normalisierungsbewegung zudem davon auszugehen ist, dass Menschen mit Behinderungen zunehmend auch mit Menschen ohne Behinderungen zusammenleben wollen und umgekehrt, sollten mögliche zukünftige Ergänzung oder Überarbeitung der Definitionen von Wohnformen des HmbWBG auch inklusive Anlagen von Wohnfor-

men ausdrücklich ermöglichen. Artikel 12 der BRK stellt Menschen mit Behinderungen in ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit Nichtbehinderten gleich. Um dieses Anliegen der Behindertenrechtskonvention entsprechend umzusetzen, sollte mit Blick auf die verbreitete Praxis, dass zu schnell auf substituierende Stellvertreterentscheidung zurückgegriffen wird, auf die Unterstützung der rechtlichen Handlungsfähigkeit durch rechtliche Assistenz, ggf. auch in Form von Unterstützernetzen, verwiesen werden. Entsprechende Bemühungen könnten auch im Rahmen der Prüftätigkeit nachvollzogen und gewürdigt werden.

- 2) Die seit langem in Hamburg verfolgten Ziele, Prinzipien **kultursensibler Pflege** in den Einrichtungen zu verankern, könnten, wie bereits ausgeführt, noch stärker in der Praxis der WPA akzentuiert werden. Um diesen Prozess zu unterstützen, bietet es sich an, die Aufgabe in den Zielkatalog des Gesetzes sowie in die gesetzlichen Anforderungen für entsprechend ausgerichtete Wohn- und Betreuungsformen aufzunehmen. Zudem scheint es ratsam, die Anliegen der Förderung kultursensibler Pflege lokal zum Schwerpunkt zu machen. In den Workshops wurde etwa der Vorschlag gemacht, das Anliegen mit stadtteilorientierten Aktionsprogrammen zu verbinden.
- 3) Die Innovationsorientierung des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes wird auch durch vorgesehene **Öffnungen der Standardvorgaben** unterstützt, wenn es etwa um abweichende Personalkonzepte geht, die nicht von einer starren Fachkraftquote geprägt sind. Diese kontraktbasierten Innovationsräume, die das Hamburgische Recht eröffnet, werden bislang noch nicht genutzt. Auch werden sie durch die befristeten **Erprobungsregelungen** im HmbWBG behindert. Insofern wird empfohlen, das Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages dort stärker als Handlungsform zu etablieren, wo es um die Unterstützung von innovativen Konzepten geht. Die in der "Weiterentwicklung und Erprobung von Wohn- und Betreuungsformen" nach § 5 Sätze 3 und 4 HmbWBG vorgesehenen Befristungen wären in entsprechende Evaluationsverpflichtungen umzuwandeln. Darüber hinaus macht es Sinn, trägerübergreifend zentrale Innovationsfelder gemeinsam mit den relevanten Akteuren zu bearbeiten und Innovationen auf diese Weise zu befördern sowie ihre Übertragung auf andere Einrichtungen zu ermöglichen. Dies gilt für das Thema Fachkraftquote, für das Thema Öffnung von Einrichtungen und für hybride Organisationsformen, die insbesondere in der Behindertenhilfe in Hamburg verbreitet sind und sich zum Teil mit den ordnungsrechtlichen Vorgaben in Konflikt befinden.

5.2.8 Prüfungen

Die Aktivitäten der WPA wurden durch die Firma Kienbaum erhoben und abgebildet (vgl. Kapitel 4). Es zeigt sich das Bild, dass die im Gesetz vorgesehenen Regelprüfungen angesichts des Aufgabenspektrums und mit Blick auf die Ressourcensituation nicht vollständig und wie gesetzlich festgelegt durchgeführt werden können. Die teilnehmenden Beobachtungen verweisen überdies darauf, dass die Effekte von Regelprüfungen begrenzt sind und das Verhältnis von Aufwand zur Wirkung, wie auch bereits in anderen Bundesländern festgestellt, in keinem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Die Glaubwürdigkeit des Kontroll- und Prüfversprechens wird auf diese Weise gefährdet. Insofern wird empfohlen, die gesetzliche Verpflichtung zur Regelprüfung zu überdenken und an ihre Stelle eine Regelberatung nach rheinland-pfälzischem Vorbild zu setzen, die garantiert, dass der Kontakt zu jeder

Einrichtung gehalten wird, aber auf die zum Teil ritualisierten und wie sich in der Evaluation gezeigt hat, überregulierten Regelprüfungen verzichtet wird. Auf diese Weise könnte ein Vertrauensgeprägter Handlungsstil mit den qualitätsbewussten und –fähigen Einrichtungen gepflegt werden. Umso konsequenter und entschiedener ist Missständen in den Einrichtungen nachzugehen, ist auf Mängel zu reagieren und ist bei unzuverlässigen Einrichtungen eine engmaschige Begleitung vorzusehen. Um das öffentliche Bedürfnis nach Kontrolle von Pflegeheimen aufzugreifen, bedarf es einer entsprechenden politischen Kommunikationsstrategie, die auch die bürgerschaftliche Mitverantwortung für die Qualität in den Einrichtungen unter Offenlegung der Qualitätsanforderungen an Einrichtungen thematisiert und Angehörige, Ehrenamtliche aber auch Bürgerinnen und Bürger in die Mitverantwortung für die Sicherung der Teilhabe aber auch der Awareness für Qualitätsmängel einbezieht.

Bei Verzicht auf die Regelprüfungen wäre auch die gesetzlich bisher vorgesehene Veröffentlichung von Prüfergebnissen neu zu konzipieren. Die vergleichende Darstellung mit Wertungsmöglichkeit würde entfallen. Nicht verzichtet werden sollte auf die Bekanntmachung respektive einrichtungsinterne Veröffentlichung von Mängelvereinbarungen und Anordnungen. Eine Verbraucherschutzfunktion der WPA wird seitens der Evaluatoren nicht gesehen. Die WPA hat vielmehr die Aufgabe überall, wo Bürgerinnen und Bürger in Einrichtungen leben und von Diensten versorgt werden, für die Mindestqualität Sorge zu tragen. Woran Bürgerinnen und Bürger eine gute Einrichtung erkennen, muss sich aus anderen Quellen als aus Benchmark-basierten Berichten der WPA ergeben, etwa anhand von Orientierungshilfen wie dem „Grünen Haken“, der und u.a. über das „Heimverzeichnis“- Internetportal abgerufen werden kann.¹² Auch die „Weiße Liste“ der Bertelsmann-Stiftung bietet ein Bewertungsportal im Internet an.¹³ Eine weitere Informationsquelle werden zudem die 2016 erstmals durchgeführten Angehörigenbefragungen bieten, deren Ergebnisveröffentlichung bei valider Fallzahl einrichtungsbezogen geplant ist. Diese relevante Verbraucherinformation sollten in jedem Fall auch bei einem Wegfall einer vergleichenden Bewertung durch die WPA beibehalten werden. Auch die sogenannten „Heimtouren“, die viele Bezirkssenorenbeiräte anbieten und Interessenten neben der direkten Besichtigung von Pflegeheimen auch weitere wichtige Informationen in kurzen Vorträgen anbieten, zeigen in die Richtung peer-orientierter Information.

Die Durchführungsverordnung WBDurchfVO diene ganz wesentlich der Sicherstellung bzw. Beförderung einer einheitlichen Aufgabengabenwahrnehmung durch die WPAs und kompensiere in gewisser Weise die fehlende direkte fachliche Aufsicht der BGV gegenüber den bezirklichen WPAs (vgl. Abschnitt 5.1.5). Dieses Ziel wurde jedoch in der Praxis (noch) nicht erreicht: weder ist eine einheitliche Anwendung gewährleistet noch dient sie einer vertrauensbildenden Zusammenarbeit mit und Flexibilität eröffnenden Tätigkeit der WPA gegenüber den Einrichtungen. Allerdings hat die Durchführungsverordnung durchaus Wirkungen im Sinne der Zielsetzungen des HmbWBG auf die Normadressaten entfaltet, die, in der Antizipation von Prüfungen durch die WPA, die in der Durchführungsverordnung enthaltenen Anforderungen in ihre Qualitätskonzepte zu integrieren suchten. Die in der WBDurchfVO festgelegten fachlichen Anforderungen werden von den Normadressaten offenbar auch für angemess-

¹² Ursprünglich von der BIVA (Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen) ins Leben gerufenes Siegel zur Verbraucherfreundlichkeit. URL: <https://www.heimverzeichnis.de/>

¹³ Derzeit wird das Portal für den Bereich Pflege überarbeitet – steht aber nach Informationen der Bertelsmann Stiftung demnächst wieder zur Verfügung. URL: <https://www.weisse-liste.de/>

sen und als *state of the art* akzeptiert (vgl. die Ergebnisse des Themenworkshop unter 2.1.2). Zudem begegnet die Durchführungsverordnung mit ihren Regelungen den im Verlauf der Evaluation häufig genannten Auslegungsproblemen bzw. Unsicherheiten. Die Aufnahme detaillierter Qualitätsanforderungen in eine Rechtsverordnung wird zugleich jedoch von den Einrichtungen und Diensten bzw. ihrer Träger kritisiert und als Eingriff in die eigene Qualitätsverantwortung interpretiert sowie auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten problematisiert: Ist die Aufnahme etwa von Grundsätzen guter Personalführung in ordnungsrechtliche Anforderungen von der Regelungskompetenz im Rahmen der Gefahrenabwehr gedeckt? Kein anderes Bundesland kennt vergleichbar detaillierte Regelungen und dies auch mit Blick auf die Interpretation der Gesetzgebungskompetenz und seine Reichweite im Rahmen des Gewerbesonderrechts. Die Verordnung war im Gesetzgebungsverfahren experimentell angelegt. Da sie sich zwar inhaltlich durchaus als Kondensierung fachlicher Anforderungen der Zustimmung der Normadressaten erfreut – und gerade bei Einrichtungen mit Mängeln in ihrer Fachlichkeit und Qualitätsfähigkeit als Referenzrahmen Wirkungen zeigt bzw. zeigen kann – wird empfohlen im Zusammenhang mit einer Organisationsreform der WPA, die Inhalte auf untergesetzlicher Ebene (Verwaltungsvorschriften, Orientierungshilfe für die WPA) weiterhin zu verwenden, sie aber nicht weiter als Rechtsverordnung zu normieren.

5.2.9 Organisation der WPA

Die Aufteilung und Zuständigkeitsregelung der Aufgaben nach dem Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz hat sich nicht bewährt. Die Kooperation zwischen Fachbehörde hier und Bezirken dort ist gekennzeichnet von erheblichen Effizienzverlusten. Eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung wird auf diese Weise nicht sichergestellt. Es bedarf nach Auffassung der Evaluatoren einer einheitlichen Dienst- und Fachaufsicht über die WPA. Dies führt zu Steuerungs- und Glaubwürdigkeitsverlust sowohl des Gesetzes als auch der WPA. Die politische Gewichtung der Aufgaben nach dem Hamburgischen WBG ist von Bezirk zu Bezirk und nach Prioritätensetzung der jeweiligen Leitung der Bezirke höchst unterschiedlich. Gleichzeitig ist festzustellen, dass alle Beteiligten, die mit WPA-Aufgaben betraut sind, ihre Aufgaben hoch motiviert wahrnehmen. Insofern wird vorgeschlagen, die Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht über die WPA Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu zentralisieren, gleichzeitig aber sicherzustellen, dass die WPA in die dort bestehenden, insbesondere auch bezirkspolitischen Zusammenhänge und die Kooperation mit den Trägern, den NGO's und Selbsthilfegruppen eingebunden bleibt. Wichtig erscheint es, die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in eine umfassendere, bezirksübergreifende Teamorientierung einzubringen, den Teamgeist aber auch ein gemeinsames Aufgabenverständnis zu befördern und der angesichts der Überlastung provozierten Individualisierung der Aufgaben entgegenzuwirken. Die politische Ausrichtung und die mit dem Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz verbundenen landespolitischen Zielsetzungen gilt es, inner- sowie interbehördlich besser zu klären als dies in der Vergangenheit der Fall war. Gleichzeitig muss es das Ziel der Freien und Hansestadt Hamburg sein, die politische Bedeutung der Aufgabenwahrnehmung der WPA und der von ihnen zusammengetragenen Erkenntnisse auf Bezirksebene zu stärken, etwa durch eine regelmäßige Berichterstattung in den Bezirksversammlungen oder in den Ausschüssen. Die politische Verankerung der WPA sollte weiterhin auf der bezirklichen Ebene erfolgen, die administrative auf der Ebene der Freien und Hansestadt.

5.3 Berichtsauftrag und Ergebnisse

Die Empfehlungen der Evaluatoren beziehen sich auf zentrale Umsetzungsfragen des HmbWBG, auf Fragen der Organisation der WPA und die strategische und konzeptionelle Ausrichtung des Gesetzes. All diese Fragen wurden mit der Auftraggeberin entwickelt oder von ihm formuliert. Durch die präzisierten Fragen wurde der Evaluationsauftrag prozessorientiert konkretisiert und weiterentwickelt. So rückten Detailfragen in den Mittelpunkt, Normakzeptanz spielte eine große Rolle wie auch die Ressourcenfrage. Auch auf sie beziehen sich die vorgestellten Empfehlungen. Dabei traten die sehr allgemein formulierten Evaluationsfragen etwas in den Hintergrund bzw. werden überdeckt von den Detailfragen. Gleichwohl wurden die grundlegenden Fragen aus dem Evaluationsauftrag (vgl. die Abschnitte 1.1 und 5.1.2) durch das Vorgehen im Rahmen der Evaluation mit beantwortet. Sie sollen hier in einer summarischen Betrachtung aufgegriffen und zusammenfassend beantwortet werden.

1) Stärkung der Rechte aller Nutzerinnen und Nutzer

Die Ausrichtung des HmbWBG auf die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer trifft auf eine entsprechende Sensibilität in der Öffentlichkeit für Menschenrechte in Einrichtungen, die im Bereich der Langzeitpflege stellvertretend von den Seniorenbeiräten in ihrer Arbeit aufgegriffen wird. Auch in der Befragung der Einrichtungen und der WPA wird dem Schutz der Rechte höchste Priorität eingeräumt. Es bleibt eine Daueraufgabe, in Institutionen der Langzeitpflege die Rechte der vulnerablen Nutzerinnen und Nutzer wahrzunehmen und zu sichern. In Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe werden in unterschiedlicher Weise die im HmbWBG formulierten Rechte als Würdigung und Ermutigung verstanden, Rechte auch wahrzunehmen. Mit Blick auf die besondere Situation in Einrichtungen und Diensten der Behindertenhilfe werden Regelungen zu einer weiteren gesetzlichen Stärkung ihrer Rechtsposition vorgeschlagen. Die im Rahmen der Umsetzung des HmbWBG entwickelten oder aufgegriffenen Maßnahmen und Instrumente (Angehörigenbefragung – vgl. BGV 2017 – oder das in der Hamburgischen Behindertenhilfe in Zukunft breit eingesetzte NuEva-Konzept – vgl. den Bericht aus den Fokusgruppen unter 2.2.2) bewähren sich als Instrumente der Stärkung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer.

2) Normalitätsprinzip und Öffnung der Einrichtungen

Die im HmbWBG aufgegriffene und mit ihm verfolgte Programmatik der Normalisierung und Öffnung steht insbesondere in der Langzeitpflege im Widerspruch zu dominanten Routinen der Einrichtungen, der Finanzierungslogik der sie unterliegen sowie wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Thematik spielt in der Praxis der WPA eine untergeordnete Bedeutung. Gleichzeitig finden sich in Hamburg viele gute Beispiele für die Öffnung von Einrichtungen. In der Behindertenhilfe trägt das Trägerbudget mit dazu bei, quartiersbezogene Ansätze zu stärken. Dabei zeigen sich Notwendigkeiten der Flexibilisierung von heimrechtlichen Anforderungen an die jeweiligen Typen von Diensten und Einrichtungen. Dies gilt insbesondere dort, wo unterschiedliche Dienstleistungskonzepte unter einem Dach oder einem Träger angeboten werden.

3) Weiterentwicklung und Sicherung neuer Wohn- und Pflegeformen sowie weiterer Angebotstypen

Hamburg kann in mancher Hinsicht als Vorreiter gelten, so es um die Etablierung ambulant betreuter Wohngemeinschaften unter Beteiligung und in Mitverantwortung von Angehörigen und Engagierten geht (zum Beispiel die Angehörigenbefragung.). Hier findet sich in Hamburg eine beispielgebende Governance der unterschiedlichen Beteiligten. In gesetzgeberischer Hinsicht besteht allerdings insofern Handlungsbedarf, als es an Normenklarheit für unterschiedliche Typen ambulant betreuter Wohngemeinschaften fehlt. Auch in der Behindertenhilfe kann Hamburg als Pionier in der stadtweiten Etablierung ambulantisierter Wohn- und Betreuungsformen gelten. Allerdings wird diese Entwicklung wesentlich vom Sozialleistungsrecht und einer als experimentell zu wertenden Gestaltung des Leistungserbringungsrechts unterstützt, weniger vom Heimrecht, das sowohl in seinen eigenen Anforderungen an Einrichtungen und Dienste der eigenständigen Präzisierung bedarf als auch hinsichtlich der Flexibilisierung seiner Anforderungen an Dienste und Einrichtungen der Behindertenhilfe. Insbesondere die Schnittstellen zwischen Heim- und Sozialleistungsrecht bedürfen der weiteren Bearbeitung, um das Ziel der Weiterentwicklung und Sicherung neuer Wohn- und Unterstützungsformen zu erreichen.

4) Erhaltung und Förderung der Gesundheit, Mobilität und Selbstbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer in den Einrichtungen und durch die Dienste

Das Thema Selbstbestimmung von Nutzerinnen und Nutzern ist in Einrichtungen ein prominentes Thema. Das gilt für die Prüfroutinen der WPA aber auch – in Verbindung mit der Wahrung von Menschenrechten – aus der Sicht der mit dem HmbWBG befassten, die die Nutzerinnen und Nutzer advokatorisch begleiten (Beiräte, Angehörige, Ombudspersonen). Dagegen werden Fragen der Erhaltung der Gesundheit und Mobilität eher randständig behandelt. Das mag auch damit zusammenhängen, dass im Bereich der Langzeitpflege die Zuständigkeit für Fragen der Gesundheit und Pflege eher beim Medizinischen Dienst der Krankenversicherung verortet wird.

5) Interessen und Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer

Nicht zuletzt durch die methodische Anlage des Evaluationsprozesses sind Fragen der Interessen und Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer im Evaluationsprozess gut zur Sprache gekommen. Die insgesamt vier Fokusgruppendifkussionen haben sowohl die Nutzerinnen und Nutzer als auch die für sie stellvertretend und unterstützend tätigen Akteure rund um das Hamburgische Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz zur Sprache kommen lassen. Insbesondere in der Langzeitpflege dominiert die Einschätzung, dass die Interessen und Bedürfnisse zentrale Gegenstände der aktuellen Prüftätigkeit der WPA sind. Die Einbeziehung der Nutzerinnen und Nutzer in der Behindertenhilfe ist aus deren Sicht ein dauerhaft und stets erneut aufzurufendes Anliegen. Dass es in den Routinen des Alltages immer wieder zur Verletzung der Interessenslagen und Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer kommt, war im Evaluationsprozess unbestritten und unterstreicht die Bedeutung des Heimrechts mit seiner menschenrechtlichen und advokatorischen Ausrichtung und der im Bedarfsfall zur Intervention aufgerufenen WPA. Deutlich geworden sind die unterschiedlichen Kulturen in der Alten- und Behindertenhilfe und der Langzeitpflege: Je nach Klientel und Kulturen der Einrichtung finden sich sowohl unterschiedliche Artikulations-

möglichkeiten und -bereitschaften als auch Formen, wie den Interessen und Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer Rechnung getragen werden kann. Auch an den in Hamburg eingeführten Instrumenten der Angehörigenbefragung in Wohneinrichtungen der Langzeitpflege und Behindertenhilfe sowie der Einführung der NuEva-Peergroup-Befragungen durch die Träger der Behindertenhilfe zeigt sich, dass je unterschiedliche Methoden und Strategien durch das HmbWBG wie auch die Träger in sinnvoller Weise verfolgt werden, um die Interessen und Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer wahrzunehmen und zu stärken. Im Bereich der ambulanten Dienste besteht erheblicher Handlungsbedarf in dieser Hinsicht – wobei sich die Erreichbarkeit und Ansprache der Nutzerinnen und Nutzer in diesem Anwendungsbereich des Gesetzes kompliziert darstellt.

6) Schutz der Nutzerinnen und Nutzer und ihrer Rechte durch Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte

Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte wurden ausführlich im Evaluationsprozess thematisiert, auch und gerade unter Beteiligung von Beiräten (vgl. Kapitel 2.2). Hier zeigten sich deutliche Unterschiede in den Kulturen zwischen den Gruppen von Nutzerinnen und Nutzern, insbesondere zwischen Behindertenhilfe und Langzeitpflege. Die konzeptionellen Ansätze der Ausgestaltung von Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten wurden im Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz unterstützt. Es wurde allerdings auch ein weitergehender Umsetzungsbedarf sichtbar, insbesondere in der Behindertenhilfe, wo es darum geht, die Tätigkeit der WPA und die Kommunikation ihrer Feststellungen (Prüfberichte) besser mit den Beiräten zu kommunizieren. Darüber hinaus wurden für den Bereich des Servicewohnens über die jetzige Regelung hinausreichende verbindliche und dennoch flexible Mitwirkungsmöglichkeiten als Verbesserung vorgeschlagen (vgl. hierzu auch Kapitel 3.5). Aus der Praxis wurde zudem berichtet, dass in den Hamburger Einrichtungen (direkte und stellvertretene) Mitwirkungsrechte und -möglichkeiten von Menschen mit Demenz noch kaum berücksichtigt bzw. schlicht unbekannt seien. Hierzu ist eine Weiterentwicklung und Qualifizierung der Einrichtungen nötig. Erreicht werden könnte dies über eine Informationskampagne der BGV und/ oder eine entsprechende Schulung der WPA-Mitarbeitenden, die zu dem Thema sodann im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung in den Einrichtungen entsprechend beratend tätig werden können.

7) Förderung und Verbesserung der Leistungsqualität für die Nutzerinnen und Nutzer.

Das Hamburgische Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz ist zunächst ausgerichtet auf die Gefahrenabwehr, dann aber auch auf die ständige Weiterentwicklung der Einrichtung in konzeptioneller Hinsicht und damit auch hinsichtlich der Qualität ihrer Leistungen. Während des Evaluationsprozesses wurde deutlich, dass es in der Praxis der WPA im Wesentlichen um die Prüfung von Mindeststandards geht. Die Offenheit mit neuen Wegen in der Leistungserbringung unter den gegebenen Rahmenbedingungen zu experimentieren, etwa neue Personalkonzepte, die stärker auf Multiprofessionalität hin angelegt sind, wurden trotz ausgeprägter Innovationsorientierung des HmbWBG, etwa durch die vorgesehenen Vereinbarungen, bisher so gut wie nicht genutzt. In diesem Punkt zeigt sich, dass sowohl im Recht der Eingliederungshilfe, letztlich aber auch im Recht der Pflegeversicherung, Fragen der Leistungsqualität dominiert werden von sozialleistungsrechtlichen Vorgaben. Es

wird empfohlen, insbesondere mit "Innovationsvereinbarungen" projektorientiert Erfahrungen zu sammeln und Mustervereinbarungen zu entwickeln, damit die Innovationspotentiale des Hamburgischen Heimrechts besser zur Entfaltung kommen und ein Innovationsklima unterstützt wird.

8) Informationspflichten der Träger

Das Thema der Informationspflicht von Trägern wurde im Rahmen der Evaluation nicht thematisiert. Ihm wurde auch im Evaluationsprozess selber keine besondere Bedeutung zugemessen. Das kann einerseits dahingehend interpretiert werden, dass hier kein expliziter Handlungsbedarf gesehen wird. Es könnte aber auch damit zusammenhängen, dass keine besondere Sensibilität für die Informationspflichten der Träger vorhanden ist und das Verbraucherschutzrechtliche Thema nicht so sehr als Aufgabe bei der WPA verortet wird, zumal die Informationspflichten im WBGV geregelt sind.

9) Transparenz, Wettbewerb und Verbraucherschutz der Nutzerinnen und Nutzer

Die Frage der Verbraucherschutzfunktion der WPA, die im Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz vorgesehen ist, wurde im Evaluationsprozess ausführlich diskutiert. Die Evaluatoren empfehlen, die Verbraucherschutzfunktion nicht zu betonen und die Transparenzanstrengungen im Wesentlichen darauf zu beschränken, dass die Nutzerinnen und Nutzer sowie ihre An- und Zugehörigen sowie die Öffentlichkeit über die Qualitätsanforderungen an Einrichtungen in geeigneter Weise informiert werden, damit sie ihre soziale Kontrollfunktion wahrnehmen und ihre Rechte einfordern können. Darüber hinaus sollte die Transparenz in den jeweiligen Einrichtungen über Mängelfeststellungen, Mängelvereinbarungen und die Abstellung von Mängeln hergestellt werden. Die Weiterverfolgung der Veröffentlichung von Prüfergebnissen, die Vergleiche möglich machen, wird nach den Erkenntnissen aus dem Evaluationsprozess (z.B. die Zweifel der WPA-Mitarbeitenden sowie der Einrichtungsleitungen, ob das Instrument tatsächlich der Information der Bürgerinnen und Bürger dienen würde, vgl. Abbildung 46 auf Seite 40) und mit Rücksicht auf die Ressourcensituation der WPA nicht empfohlen. Informationsbedürfnis von interessierten Bürgerinnen und Bürger Informationen und Bewertung von Einrichtungen sollten auf andere Weise befriedigt werden. Es bieten sich quartiersnahe Informationsstrategien an, die die Interessierte darin unterstützen, sich ein eigenes Bild von den Einrichtungen zu machen. Auch Ansätze des „Heimverzeichnis“¹⁴ oder die überarbeitete „Weiße Liste“ der Bertelsmann Stiftung¹⁵ weisen in die richtige Richtung und sind, was letztere anbelangt, den aus Veröffentlichungsberichten der Heimaufsicht zu entnehmenden Hinweisen überlegen. Anzudenken wäre auch eine spezifisch hamburgische Konzeption einer von Bürgerinnen und Bürgern getragenen Begleitungs- und Informationsstrategie gegenüber Einrichtungen und Diensten.

¹⁴ Das Heimverzeichnis listet u.a. solche Einrichtungen auf, die den "Grünen Haken" erhalten haben, die eine von Freiwilligen getestete Verbraucherfreundlichkeit bescheinigt; URL: <https://www.heimverzeichnis.de>

¹⁵ Die „Weiße Liste“ für den Bereich Pflege wird derzeit neu strukturiert und bereitet Qualitätsinformationen für Verbraucher auf. URL: <https://weisse-liste.de>

10) Angemessene Personalausstattung

Das Thema Personalausstattung war insbesondere in den Workshops wiederholt Thema (vgl. insbesondere den Themenworkshop unter 2.1.2). Es zeichnen sich schon jetzt, insbesondere in der Langzeitpflege, Personalengpässe ab, auch wenn die Einhaltung der Fachkraftquote derzeit noch für die meisten Einrichtungen erreichbar ist (vgl. die Ergebnisse der Onlinebefragung auf Seite 50). Gleichzeitig wurde in den Diskussionen um den Personaleinsatz deutlich, dass die Personalanforderungen auch von den Einrichtungen selbst zu schematisch interpretiert werden. Die Bedeutung multiprofessioneller Teams, insbesondere in der Langzeitpflege wurde herausgearbeitet. Die Evaluatoren empfehlen die Einrichtung eines Think Tanks zu Fragen der Personalausstattung, der Optionen für einen verantwortlichen, flexibilisierten und auf Multiprofessionalität hin ausgerichteten Personaleinsatz ebenso erarbeiten könnte, wie entsprechende Vereinbarungen, die von der Fachkraftquote ggf. abweichende Personalausstattungskonzepte heimrechtlich absichern. Die im HmbWBG in vorbildlicher Weise vorgesehenen Vereinbarungen über die Modifizierung von Standardvorgaben sollten mit Leben gefüllt werden. Zugleich beschäftigt sich die BGV bereits im „Projekt HALE“ mit der Weiterentwicklung der aktuellen Regelungen und Angebote zur Fortbildung von Führungskräften, um das Potenzial an berufserfahrenen und vielfältig qualifizierten Personen in Leitungspositionen auszuschöpfen.

11) Reduzierung des Bürokratieaufwandes

Im deutlichen Widerspruch zu dem Anliegen des Gesetzgebers, den Bürokratieaufwand, der durch die Heimaufsicht entsteht, zu reduzieren, stehen die Anforderungen aus der Prüfverordnung, die zumindest im Sinne einer durch sie provozierten stärkeren Bürokratisierung sowohl seitens der Normanwender als auch der Normadressaten kritisch gesehen werden (vgl. z.B. die Einschätzungen aus den Online-Befragungen in Abbildung 47 auf Seite 77). Ihre Detailgenauigkeit führt trotz und entgegen aller fachlichen Anliegen, die berechtigterweise mit der Prüfverordnung verfolgt werden, zu einer stärkeren Bürokratisierung im Sinne schematischer, regelgebundener und auch auf Schriftlichkeit und auf Dokumenten beruhender Prüfvorgänge. Dies konnte exemplarisch in einer begleiteten Regelbegehung beobachtet werden (vgl. 2.4.3). Die Reduzierung des Bürokratieaufwandes durch eine Qualifizierung der Zusammenarbeit mit anderen Prüfinstanzen wurde sowohl mit Blick auf stationäre als auch in besonderer Weise auf ambulante Dienste thematisiert. Es wurde auf Seiten der Normadressaten als auch auf Seiten der WPA Potential für die Reduzierung von Bürokratieaufwänden gesehen. Insbesondere in der Langzeitpflege wurden die Bemühungen zur Reduzierung des Bürokratieaufwandes im Rahmen des vom Bundesgesundheitsministerium finanzierten Projektes zur strukturierten Informationssammlung SIS (Beikirch et al. 2014) gewürdigt, an dem sich auch zahlreiche Hamburger Einrichtungen beteiligen.

5.4 Ausblick: Priorisierung der Aufgaben und Paradigmenwechsel

Das Thema Aufsicht über Pflegeeinrichtungen, Qualitätssicherung in der Langzeitpflege und Reaktionsformen auf allfällige Skandale in Einrichtungen und Diensten begleitet die Sozial- und Gesundheitspolitik seit Jahrzehnten. Es waren Skandale in und um Heime, die 1974 zur Verabschie-

dung des Heimgesetzes führten. Die gesetzgeberischen Anstrengungen zur Integration von Qualitätssicherungsaufgaben und ihrer Ausgestaltung im SGB XI waren ebenfalls der Skandalberichterstattung und der öffentlichen Resonanz auf diese geschuldet. Aktuell geben ambulante Dienste Stoff für öffentliche Berichte über Missstände und Übervorteilung von auf Pflege angewiesenen Menschen. Die Skandalberichterstattung, insbesondere über die Langzeitpflege, weniger über Einrichtungen der Behindertenhilfe, ist eingebunden in gesellschaftliche Ambivalenzen gegenüber dem Thema Vulnerabilität, Autonomieverlust und Versorgungsnotwendigkeiten auf Pflege und Unterstützung angewiesener Personen. Gerade in einer Zeit, in der ein Klima der Forderung nach Eindeutigkeiten und klaren Reaktionsmustern auf Missstände dominiert, steht eine differenzierte und der gegebenen Komplexität Rechnung tragende Politik- und Behördenpraxis unter Druck. Das gilt auch für den Politikbereich Langzeitpflege und Behindertenhilfe. Keine der bisherigen politischen Reaktionsformen auf Missstände in Einrichtungen, die im Wesentlichen über Kontrolle ihre Wirkungen entfalten sollten, haben zum gewünschten Erfolg geführt, die Situation der Menschenrechte in Einrichtungen und Diensten maßgeblich zu beeinflussen. Die Qualität der Versorgung in Einrichtungen und von Diensten hängt immer noch ganz wesentlich von der Führungsqualität der Verantwortlichen, der Motivation und Begeisterung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der zivilgesellschaftlichen Aufmerksamkeit für die Wirklichkeit von in Einrichtungen und von Diensten betreuten Menschen ab – neben der Sicherstellung und Einhaltung fachlicher Standards. Qualität lässt sich nicht in Einrichtungen hinein kontrollieren und prüfen. Ein verstärkter Kontrollmechanismus mag in der Öffentlichkeit seine Wirkung entfalten, führt jedoch in den Einrichtungen selbst und bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der generalisierten Unterstellung fehlender Qualitätsfähigkeit zu Reaktanz. Auch Qualitätsentwicklung in Pflege und Teilhabe ist als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen und verlangt nach einer intelligenten Governance, die die maßgeblichen Akteure in ihrer Verantwortung und in ihrem Bemühen um die Sicherung und Entwicklung von Qualität und Teilhabe aufeinander beziehen lässt. Die Maßstäbe und die Aufgaben, die im HmbWBG niedergelegt sind, stellen sich als ein Beitrag in diesem Set von Verantwortlichkeiten dar, wobei dem Staat die Letztverantwortung für den Schutz der Menschenrechte in Einrichtungen obliegt. Insofern ist er gut beraten, auch mit den Instrumenten des Ordnungsrechtes diese Verantwortung einerseits in einem modernen Governancestil wahrzunehmen, um die Qualitätsfähigkeit zu befördern, und andererseits entschieden bei sichtbar gewordenen Missständen einzuschreiten. Vor dem Hintergrund dieser Vorüberlegung wird die notwendige Diskussion um die Priorisierung von Aufgaben nach dem HmbWBG und seiner politischen Bedeutung zu führen sei.

Das ambitionierte Hamburgische Heimrecht gehört bundesweit zu den fortschrittlichsten Kodifikationen. Dies gilt auch angesichts der von den Evaluatoren formulierten Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Heimrechts en Detail. Das ambitionierte Gesetz, mit dem erweiterten Anwendungsbereich, mit seiner Kontraktororientierung und der Förderung von Innovation, führt faktisch zu einem Aufgabenüberhang der mit der Wohn-Pflege-Aufsicht betrauten Dienststellen. Sie können die ihnen übertragenen Aufgaben nicht vollumfänglich in dem geforderten Ausmaß wahrnehmen. Dies hängt zum einen mit der Quantität der Aufgaben zusammen. Zum anderen kennt es aber auch Hintergründe, die in der Organisationsstruktur, den Kompetenz- und Qualifikationsprofilen und den inner- und interbehördlichen Reibungsverlusten ihre Ursache finden. Diese Faktoren führen zu Vollzugsdefiziten, die bisher jede Aufsichtstätigkeit von nach dem Heimrecht zuständigen Behörden charakterisierte. Das haben alle bisherigen Evaluationen von Aufsichtsbehörden in Deutschland gezeigt und wurde auch bereits 1984 für die seinerzeit in Hamburg regierende Heimaufsicht dokumentiert (Klie 1988; Dinter

2015). Der **Aufgabenüberhang und die Vollzugsdefizite führen in der Praxis zu einer eher inkrementalen Prioritätensetzung**, die häufig diktiert wird von den Anforderungen, die sich aus Vorfällen in Einrichtungen, aus Beschwerden und anderen Handlungsnotwendigkeiten ergeben. Auch in der Art der Aufgabenwahrnehmung in den Routinebereichen zeigen sich zwischen den Bezirken, aber auch zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterschiedliche Prioritätensetzung, die insgesamt nicht zur Glaubwürdigkeit der Umsetzung des HmbWBG beitragen, auch wenn vor Ort die Akzeptanz unter den Normadressaten, was das Auftreten und die Aktivitäten der Mitarbeiterinnen und der Mitarbeiter der WPA angeht, ausgeprägt hoch ist. Insofern ist **die Hamburgische Politik gefragt, die Prioritäten in der Beratung, Prüfung und Begleitung von Einrichtungen und Diensten zu diskutieren**. Sie ist weiterhin gefordert, strukturelle und organisatorische sowie qualifikatorische Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Aufgaben nach dem HmbWBG in einer nach Innen (in die Einrichtungen und Dienste hinein) und nach Außen (in die Wahrnehmung der Öffentlichkeit und Politik) überzeugenden Weise wahrgenommen werden. Eine so ausgerichtete Organisationsreform ist Voraussetzung für eine Priorisierung der Aufgaben und ein revidiertes politisches Handlungskonzept für Fragen der Qualitätssicherung in der Alten-, Behindertenhilfe und Langzeitpflege. Aus vorstehenden Empfehlungen ergibt sich die von den Evaluatoren bevorzugte Prioritätensetzung: Sie sollte einerseits den Beratungs- und Begleitungsaspekt stark machen und auf die Selbstverantwortlichkeit der Einrichtungen und Träger abheben. Die Modifikation und Weiterentwicklung der ohnehin nicht in allen Einrichtungen durchführbaren Regelprüfungen würde dies entsprechend unterstreichen. Gleichzeitig ist Handlungskompetenz bei Missständen, die überwiegend gegeben ist, deutlicher herauszustellen und auch politisch zu kommunizieren, ohne dass Missstände benutzt werden, das Vertrauen in die Einrichtungen und Dienste insgesamt in Frage zu stellen. Denn **die Bürgerinnen und Bürger müssen darauf vertrauen können, dass einmal gut für sie gesorgt sein wird, sollten sie auf Betreuung und Unterstützung angewiesen sein**. Angesichts der im Letzten nicht zu behebenden Vollzugsdefizite ist die Qualitätsverantwortung und die Sicherung der Teilhabe für Einrichtungen und Dienste und ihre Nutzerinnen und Nutzer neu zu orchestrieren, indem die unterschiedlichen, in Qualitätsverantwortung eingebundenen Akteure angesprochen, aktiviert und in ihren Aktivitäten aufeinander bezogen werden. Dadurch könnte es überdies gelingen, die Zielsetzungen des Gesetzes, die im Evaluationsauftrag in den Fragestellungen in ihrer Programmatik aufgegriffen werden, stärker im Wissen und Bewusstsein der Hamburgerinnen und Hamburger zu verankern. Eine solche Strategie könnte einen Beitrag dazu leisten, dass die Bürgerinnen und Bürger Fragen der Qualitätsverantwortung nicht lediglich an Aufsichtsstellen delegieren, sondern vermehrt in unterschiedlichen Rollen selbst wahrnehmen, ohne die Letztverantwortung des Staates für die Wahrung von Menschenrechten in Heime zu relativieren. Ein derart **veränderter Politikansatz, der im Konzept des HmbWBG angelegt** ist, verlangt nach

- a. neuen und intelligenten Kooperationsformen der Qualitätssicherungsinstanzen
- b. einer tendenziellen Abkehr von der Objektprüfung hin zu einer subjektorientierten Qualitätssicherung (Hoberg et al. 2013), einem Qualifikations- und Teamentwicklungsprozess für die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit ihrer Erfahrung an der Operationalisierung des Konzeptes und der Prioritätensetzung zu beteiligen wären, sobald veränderte Organisationsstrukturen implementiert wurden,

- c. sowie schlussendlich einer offensiven Kommunikationsstrategie und Beteiligung kommunalpolitischer Gremien, um die latent hoch interessierte und zu Engagement bereite Öffentlichkeit einzubinden.

Für die Weiterentwicklung des HmbWBG und seine Umsetzung sowie die Prüfpraxis der WPA würde sich folgender **Stufenplan** anbieten:

1. Entwicklung eines Screenings für die Qualitätsfähigkeit von Einrichtungen und Diensten

- Die Durchführung und Anordnung von Regelprüfungen, die im HmbWBG vorgesehen und in der Durchführungsverordnung detailliert geregelt ist, lässt sich weder sinnvoll noch praktisch bezogen auf alle Einrichtungen (und Dienste schon gar nicht) realisieren. Das gilt nicht nur für Hamburg, das gilt letztlich für alle Bundesländer.
- Nicht das Vorliegen oder Bekanntwerden von Zwischenfällen ist für die Beurteilung der Qualitätsfähigkeit von Einrichtungen entscheidend, sondern die Kompetenz, mit Risiken, Qualitätsproblemen und Zwischenfällen präventiv, verantwortlich und intervenierend umzugehen.
- Durch ein Screening wären einerseits die Einrichtungen zu identifizieren, die regelhaft geprüft werden müssen, andererseits auch diejenigen, bei denen eine Regelberatung – ggf. in größerem zeitlichem Intervall – ausreicht.

Tabelle 5: Screening zur Beurteilung der Qualitätsfähigkeit von Einrichtungen/ Diensten

Screening	Eingeschränkte Qualitätsfähigkeit	Hohe Qualitätsfähigkeit
Mängelfeststellungen Beschwerden MDK Prüfungen Andere Aufsichtsbehörden	Häufige und berechtigte Beschwerden, Mängelfeststellungen durch andere Aufsichtsinstanzen (insb. MDK), keine erfolgreichen Strategien zur Abstellung der Mängel	seltene Beschwerden, bei Mängelfeststellungen dokumentierte Vorgehensweisen zur erfolgreichen Abstellung, ggf. mit Mängelvereinbarung
Fachkräfteeinsatz	Unterschreitung der Fachkraftquote ohne Vereinbarung über von FKQ abweichenden Personaleinsatz	Erfüllung der Fachkraftquote oder Vereinbarung über konzeptionell begründete Abweichung
Ergebnisse der Angehörigenbefragung	Verweist auf Probleme	Ergibt positives Bild
Erfüllung der Anzeigepflichten	Unvollständig, dilatorisch	Vollständig und korrekt
Vertrauensvolle Kommunikation	Vermeidung von Kontakt	Regelmäßiger Kontakt Kontaktaufnahme auch proaktiv von Seiten der Einrichtung
Bürgerschaftliche Mitwirkung	Geringer Anteil Freiwilliger	Hoher Anteil Freiwilliger
Interne Qualitätssicherungsaktivitäten	Gering ausgeprägt, ohne konsequente, dokumentierte Qualitätsentwicklung	Hochausgeprägt, mit geeigneten Instrumenten, als kontinuierlicher Qualitätsentwicklungsprozess gestaltet mit entsprechenden Nachweisen
Fixierungsrate, Krankenhauseinweisungen	Hoch	Niedrig

2. Systematische Kooperation mit anderen Aufsichtsinstanzen

Die Normadressaten des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes sind mit unterschiedlichen Aufsichts- und Qualitätssicherungsinstanzen konfrontiert. In der Langzeitpflege spielt der Medizinische Dienst der Krankenversicherung mit seinen Qualitätssicherungsaufgaben gemäß §§ 112 ff. SGB XI eine zentrale Rolle. Aber auch andere Aufsichtsinstanzen, z.B. aus dem Gesundheits- und Arbeitsschutz oder dem Brandschutz, sind insbesondere in den Einrichtungen präsent. In der Langzeitpflege gilt es, insbesondere mit dem MDK, einen geregelten, von den Normadressaten akzeptierten Informationsfluss über Ergebnisse von Qualitätsprüfungen zu installieren, der über die gesetzlich vorgesehenen Unterrichtungspflichten hinaus geht. Dadurch könnte frühzeitig und präventiv ein Austausch über die Qualität und Qualitätsfähigkeit der Einrichtungen unterstützt und institutionalisiert werden. Dabei bleiben die gesetzlichen Aufgaben der WPA-Behörden unberührt. Es sollte auch vermieden werden, dass sich die Qualitätssicherung und Prüfkriterien von MDK und WPA auf die gleichen Sachverhalte beziehen, so nicht mit Blick auf die Abstellung von Mängeln und erheblichen Risiken für die Bewohnerinnen und Bewohner ein paralleles respektive konzertiertes Vorgehen geboten ist.

In der Behindertenhilfe ist der MDK nicht präsent. Hier spielt im Rahmen der Qualitätssicherung der Sozialhilfeträger eine wesentliche Rolle. Auch hier lassen sich Kooperationsformen mit Zustimmung der Einrichtungsträger entwickeln, die bei Hinweisen auf Mängelsituationen oder Beratungsbedarf einen unproblematischen Austausch ermöglichen. Gleiches gilt hinsichtlich der positiven Einschätzungen der jeweiligen Qualitätsfähigkeit von Einrichtungen.

An einem Runden Tisch der Behindertenhilfe, in der stationären Langzeitpflege, in der Altenhilfe und der ambulanten Dienste ließen sich im Zusammenwirken von Normadressaten und Aufsichtsinstanzen Formen einer funktionalen Kooperation, die den Prüfaufwand für alle Beteiligten absenkt, in den Blick nehmen und vereinbaren.

3. Entwicklung und Erprobung subjektorientierter Qualitätssicherungsstrategien

Seit längerem wird in der **Langzeitpflege** über die Notwendigkeit einer subjektorientierten Qualitätssicherung und ihre Überlegenheit gegenüber den objektorientierten diskutiert. Der MDK verfügt aus den Begutachtungsverfahren zur Feststellung der Pflegegrade über für die Qualitätsbeurteilung stationärer und ambulanter Pflegesettings hochrelevante Daten über alle Versicherten, die aktuell Leistungen beziehen. Sie bleiben bislang ungenutzt. Ein Großteil der Nutzerinnen und Nutzer von Einrichtungen und Diensten werden in einem Jahr begutachtet. Mit der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes und des neuen Begutachtungsassessments (NBA) stehen dem MDK noch detailliertere Daten auf der Personenebene als bisher zu Verfügung, die Hinweise auf eine angemessene Versorgungsqualität und die Entwicklung des Gesundheitszustandes der jeweiligen Versicherten zulassen. Mit dem NBA besteht die Möglichkeit, Risikoindikatoren zu identifizieren, die Handlungsbedarfe sowohl auf der Personen- als auch ggf. auf der Ebene der Einrichtungen und Dienste sichtbar werden lassen. Das kann die Entwicklung des Gesundheitszustandes, das kann die Feststellung von Fixierungsmaßnahmen oder einer nicht legitimierten bzw. unangemessenen Medikation sein. Der MDK hat im Rahmen seiner Begutachtungsaufgaben Hinweisen auf eine nicht sichergestellte Pflege nachzugehen, die er insbesondere bei Wiederbegutachtung, zu denen er ggf. auch von sich aus von Amtswegen verpflichtet sein kann, erkennt. Aber auch bei Erstbegutachtung kann er entsprechende Hinwei-

se auf Risiken oder Fehlversorgung geben. Festgestellte Risiken und menschenrechtlich problematische Versorgungssituationen sind vom MDK auf der individuellen Ebene im Beratungswege aufzugreifen und haben zu professionellen Maßnahmen durch Empfehlungen, Ermittlung der Pflegeberatung, Informationen über Entlastungsangebote bis hin zur Anregung einer gesetzlichen Betreuung zu führen.

Hinweise auf Risiken bei Pflegebedürftigen können vom MDK in aggregierter Form bezogen auf Einrichtungen ausgewertet und für die Einleitung von Prüfmaßnahmen genutzt werden. Wie bereits in Mönchengladbach erprobt, können die im Rahmen von Erst- und Wiederbegutachtung festgestellten Hinweise auf die Qualität der Versorgung auf Personenebene im Sinne der bisher vorgesehenen Stichproben bei Qualitätsprüfungen gemäß §§ 112 ff SGB XI genutzt werden. Die Einrichtungen und Dienste erheben im Rahmen der Pflegeprozessplanung personenbezogene Daten über den Gesundheitszustand, Zufriedenheit, Aspekte der Lebensqualität und die Erreichung der vereinbarten Ziele der Pflege und Unterstützung. Diese können wiederum – anonymisiert und in aggregierter Form – den Aufsichtsinstanzen zur Verfügung gestellt und ggf. mit den Erkenntnissen aus den aggregierten Erkenntnissen aus den Begutachtungen abgeglichen werden.

Eine so angelegte und konzeptionierte subjektorientierte Qualitätssicherung könnte – ggf. im Verbund mit anderen Regionen – in Hamburg modellhaft erprobt werden. Dabei wären die aufgeworfenen datenschutzrechtlichen Fragen ebenso zu bearbeiten wie Fragen der Übertragbarkeit auf den ambulanten Bereich.

In der **Behindertenhilfe** wurden in Hamburg, und dies in vorbildlicher Weise, Instrumente der individuellen Hilfeplanung eingeführt, insbesondere im Zusammenhang mit dem sogenannten Trägerbudget (BHH Sozialkontor et al. 2016). Im Evaluationsprozess wurde immer wieder auf die Bedeutung der individuellen Hilfeplanung abgehoben und darauf verwiesen, dass sie mit Blick auf Aufgaben der Qualitätssicherung und der Gefahrenabwehr eine zentrale, die Qualitätsaufgaben für WPA begrenzende Funktion hat. Auch hier könnte geprüft werden, ob durch eine Zusammenführung der Erkenntnisse aus der individuellen Hilfeplanung, aggregiert nach Einrichtungen und Diensten, Formen der Kooperation zwischen WPA und Sozialleistungsträgern entwickelt werden können, in der das Subjekt in den Vordergrund gestellt wird und aus den aggregierten Erkenntnissen die individuellen Begleitungen und Hinweise auf die Qualität und Qualitätsfähigkeit in den Einrichtungen und Diensten abgeleitet werden.

Diesen Stufenplan, der eingebettet wäre in eine Strategie der Aktivierung bürgerschaftlicher Qualitätssicherungsaktivitäten in und gegenüber Einrichtungen und Diensten, könnte der klassische ordnungspolitische Ansatz, die Tradition objektbezogener Aufsichtsmaßnahmen und Qualitätsprüfungen zugunsten einer subjektorientierten Qualitätssicherung weiterentwickelt werden und dies mit erheblichen Effizienzgewinn und Ressourceneinsparung.

6 Literaturverzeichnis

Adler, Patricia A.; Adler, Peter (1998): Observational techniques. In: Norman K. Denzin und Yvonna S. Lincoln (Hg.): The landscape of qualitative research. Theories and issues. Thousand Oaks, Calif.: Sage, S. 377–392.

Becker, Cornelius (2011): Das Urteil des EGMR zum Whistleblowing - Neuer Lösungsweg auch für deutsche Arbeitsgerichte? In: Der Betrieb 64 (39), S. 2202–2204.

Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg (BGV) (Hg.) (2015): Pflegerische Versorgungsstruktur. Rahmenplanung 2020. Hamburg.

Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg (BGV) (2017): Angehörige stellen den Hamburger Pflegeheimen ein überwiegend gutes Zeugnis aus. Gesundheitsbehörde legt Ergebnisse der ersten Angehörigenbefragung vor. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/8187266/2017-02-17-bgv-befragung/>.

Beikirch, Elisabeth; Breloer-Simon, Gabriele; Rink, Friedhelm; Roes, Martina (2014): Projekt: "Praktische Anwendung des Strukturmodells - Effizienzsteigerung der Pflegedokumentation in der ambulanten und stationären Langzeitpflege". Abschlussbericht. Hg. v. Bundesministerium für Gesundheit (BMG). Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.; Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V., Landesgeschäftsstelle Bayern. Berlin, Witten.

BHH Sozialkontor; Evangelische Stiftung Altersdorf; f & w fördern und wohnen; Leben mit Behinderung Hamburg; Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Stadt Hamburg (Hg.) (2016): Umsetzung der Rahmenvereinbarungen 2014–2018 zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe in der Freien und Hansestadt Hamburg. Zwischenbericht. Hamburg.

Blinkert, Baldo (2016): Generation 55plus: Lebensqualität und Zukunftsplanung. Das KOSIS-Projekt "Aktives Altern" in den Städten Bielefeld, Freiburg, Karlsruhe, Moers, Villingen-Schwenningen und im Landkreis Mettmann. Berlin, Münster: LIT Verlag (FIFAS-Schriftenreihe, 13).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2016): Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune - Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften. und Stellungnahme der Bundesregierung. Sachverständigenkommission "Siebter Altenbericht der Bundesregierung" (Bundesdrucksache, 18/10210).

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2008): Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In: Bundesgesetzblatt 2008 (35), S. 1419–1457.

Dinter, Katharina (2015): Die Entwicklung des Heimrechts auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer. Hamburg: Kovač (Studien zum Sozialrecht, 44).

Franz, Daniel; Beck, Iris (2015): Evaluation des Ambulantisierungsprogramms in Hamburg. Hg. v. Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg (AGFW). Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Stadt Hamburg. Hamburg.

Hoberg, Rolf; Klie, Thomas; Künzel, Gerd (2013): *Strukturreform Pflege und Teilhabe*. Langfassung. Freiburg: FEL.

Klie, Thomas (1988): *Heimaufsicht. Praxis, Probleme, Perspektiven: eine rechtstatsächliche Untersuchung zur Aufgabenwahrnehmung der Heimaufsicht nach dem Heimgesetz*. Hannover: C.R. Vincentz.

Klie, Thomas; Kraemer, Utz; Plantholz, Markus (Hg.) (2014): *Sozialgesetzbuch XI - Soziale Pflegeversicherung. Lehr- und Praxiskommentar (LPK-SGB XI)*. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Klie, Thomas; Rischard, Pablo; Ziller, Hannes (2015): *Evaluation des Wohn- und Teilhabegesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (WTG LSA)*. Abschlussbericht. Hg. v. Ministerium für Arbeit und Soziales Sachsen-Anhalt. AGP Sozialforschung. Freiburg.

Klie, Thomas; Schuhmacher, Birgit; Heislbetz, Claus; Keilhauer, Anne; Rischard, Pablo; Bruker, Christine (2016: unveröffentlicht): *Bestandserhebung, qualitative Einordnung und Handlungsempfehlungen zur Stärkung ambulant betreuter Wohngruppen*. BequaHa-WG. Abschlussbericht. Hg. v. Bundesminister für Gesundheit.

Konrad, Martin; Schützhoff, Martin (2010): *Nueva. Nutzerinnen und Nutzer evaluieren Qualitätsmessung und -beschreibung aus Nutzerinnen- und Nutzerperspektive*. In: *Teilhabe* 49 (3), S. 135–141.

Michell-Auli, Peter; Kremer-Preiß, Ursula; Sowinski, Christine (2010): *Öffnung der Heime. Orte der Begegnung im Quartier*. In: *Pro Alter* 42 (5-6), S. 32–35.

Netzwerk: *Soziales neu gestalten (SONG)* (Hg.) (2008): *Zukunft Quartier - Lebensräume zum Älterwerden*. Themenheft 5: Innovationen ermöglichen - Wirkungsorientiert steuern. Gütersloh.

Seliger, Ruth (2008): *Einführung in Großgruppen-Methoden*. 1. Aufl. Heidelberg: Carl Auer Compact.

Thimm, Walter (Hg.) (2008): *Das Normalisierungsprinzip. Ein Lesebuch zu Geschichte und Gegenwart eines Reformkonzepts*. 2. Aufl. Marburg: Lebenshilfe-Verlag.