

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW zur Überarbeitung des Wohn- und Teilhabegesetzes Nordrhein-Westfalen sowie des Ausführungsgesetzes zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch

Diese Stellungnahme ergeht in Abstimmung mit den Sprechern der Delegiertenversammlung der LAG WfbM.

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW (LAG FW) nimmt wunschgemäß Stellung zum *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wohn- und Teilhabegesetzes sowie des Ausführungsgesetzes zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch*.

Für eine nachhaltige Problemlösung wäre aus unserer Sicht zu einigen Themen eine ausführlichere gemeinsame Befassung notwendig. So müssen beispielsweise die gestiegenen Anforderungen im WTG auch unter dem Aspekt des Aufgabenzuwachses für die Fachkräfte gesehen werden (Personalbemessung). Hier stehen die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege für weitere Beratungen und die Entwicklung konkreter Ausgestaltungen gerne zur Verfügung.

Da eine Befassung mit den geplanten Gesetzesänderungen aufgrund der Sommerferien nicht mit der sonst üblichen Personalstärke möglich war, behalten wir uns die Erstellung weiterer Stellungnahmen und eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit vor.

1. Grundsätzliches

Die LAG FW begrüßt die Bemühungen der Landesregierung, die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in NRW weiterzuentwickeln. Dass dem Schutz der Nutzer*innen von Pflege- und Teilhabeangeboten dabei eine besondere Bedeutung zukommt, steht für die LAG FW außer Frage. Daher beurteilen wir die verstärkte Beteiligung der Nutzer*innen in dem Gesetzentwurf äußerst positiv, ebenso wie die Einrichtung einer zentralen Monitoring- und Beschwerdestelle.

In diesem Zusammenhang stellen wir fest, dass wirkungsvolle Ansätze für die Vermeidung von Gewalt gegenüber Menschen mit Behinderung und/oder Pflegebedarf, nicht nur mit Kontrolle, aber sehr viel mit gelingenden Interventionen und Maßnahmen zu tun haben, die ihren Nutzen in der unmittelbaren Unterstützung der Fachkräfte in deren Arbeitsalltag haben.

Wir weisen außerdem darauf hin, dass – entgegen der Bestrebungen der Landesregierung in anderen Bereichen – hier ein deutlicher Bürokratiezuwachs zu erwarten ist. Daraus wird ein Personal- und Finanzierungsaufwand entstehen, der weder im Gesetzestext, noch in der Gesetzesbegründung ausreichend berücksichtigt wird. Auswirkungen auf das Leistungsrecht sind die weitere Folge der steigenden Anforderungen.

Im Einzelnen nehmen wir zu den Änderungen und Erweiterungen wie folgt Stellung:

1.1 Wohn- und Teilhabegesetz NRW

§ 3 Begriffsbestimmungen

Grundsätzlich begrüßen wir, dass man bei der Betrachtung des Personals im geplanten **§ 3 Abs. 4 WTG** sehr in die Tiefe geht. Differenzieren sollte man unserer Meinung nach, wenn aufgrund der Arbeitszeiten keine Begegnungen möglich sind (zum Beispiel die Putzkräfte, die vor Öffnung eines Angebotes für die Nutzer*innen dort tätig sind.)

§ 4 Allgemeine Anforderungen

Die redaktionellen Änderungen hinsichtlich der Zusammenführung der Begriffe Pflege und Betreuung ermöglicht nunmehr grundsätzlich auch die Zusammenlegung der leistungsrechtlichen Vereinbarungen.

In der geplanten Änderung des **§ 4 Abs. 1 WTG** wird der Begriff „Unterbringung“ verwendet. Diese Wortwahl entspricht nicht mehr den heutigen Realitäten. Hier sollte „Unterbringung“ durch „Wohnraumüberlassung“ ersetzt werden.

§ 5 Teilhabe am Leben in der Gesellschaft: Neu; Unterteilung in § 5a und § 5b

Wir begrüßen ausdrücklich, dass hier die Nutzerinnen und Nutzer, deren Mitwirkungsgruppen sowie Vertrauenspersonen an prominenter Stelle in die Aufzählung derjenigen aufgenommen worden sind, mit denen der Leistungserbringer im Zuge der Teilhabe kooperiert. Sinnvoll fänden wir hier eine Schärfung der Definition der Vertrauenspersonen wie weiter unten unter § 8 Abs. 3 aufgeführt.

Die LAG FW stellt ihre Aktivitäten/Maßnahmen bzgl. der Förderung und des Erhalts der sozialen Teilhabe bereits in ihren Pflege- und Betreuungskonzepten (Hauskonzepte; Fachkonzepte) dar. Ein Vorhalten eines zusätzlichen Konzeptes unter dem Namen Soziale Teilhabe erscheint unter dem vorgenannten Aspekt als nicht notwendig.

§ 6 Informationspflichten, Beschwerdeverfahren

Wir begrüßen die Installation einer zentralen Monitoring- und Beschwerdestelle beim MAGS, weil dadurch auf Landesebene eine Beratungs- und Beobachtungsstruktur rund um das Thema „Gewaltprävention“ etabliert wird. Allerdings wäre wünschenswert, den aktuellen Prüfbericht über Regelprüfungen der Aufsichtsbehörde gegenwärtigen sowie künftigen Nutzerinnen und Nutzern auf Wunsch online zur Verfügung stellen zu können oder aber in der Einrichtung einzusehen.

§ 8 Gewaltprävention, freiheitsbeschränkende und freiheitsentziehende Maßnahmen

Die Neufassung des **§ 8 WTG**, die zum Ziel hat, die Vermeidung von Eingriffen in das verfassungsrechtlich geschützte Freiheitsrecht der Nutzer*innen zu stärken unterstützen wir ausdrücklich.

Die Verpflichtung zur Erstellung von Konzepten zur Gewaltprävention folgt der vielfach gelebten Praxis, da viele Leistungserbringer bereits schriftliche Konzepte zur Gewaltprävention vorhalten. Es sollte allerdings eine Schärfung i.S. inhaltlicher Mindestvorgaben geben, auch in Bezug auf die Zahl und Dauer der Schulungen. Dies ist zur Orientierung für Leistungserbringer und WTG-Behörden, aber auch für Leistungsträger wichtig. Die Vorgabe könnte im Gesetzestext, der Begründung oder der Durchführungsverordnung niedergeschrieben werden.

Es wäre begrüßenswert, gemeinsam neben Fortbildungen auf der kommunalen Ebene auch ein strukturiertes Verfahren zur Umsetzung zu entwickeln.

Die Formulierung zur „Trennung zwischen Einleitung, Durchführung und Überwachung der Maßnahmen“ verschärft ein Praxisproblem, das bereits durch den geltenden § 8 Abs. 2 Satz 5 WTG NRW vorliegt. Es stellt sich den Mitarbeiter*innen regelmäßig die Frage, ob mit dem Begriff der „Überwachung“ die Kontrolle der Durchführung vor Ort oder die grundsätzliche Prüfung der Erforderlichkeit

und Angemessenheit der Maßnahme gemeint ist. Die Formulierung, dass des Weiteren zwischen Einleitung und Durchführung unterschieden werden soll, führt ebenfalls zu der Frage, ob damit eine Präsenz vor Ort gegeben sein muss oder nicht. Zusätzlich muss eine verantwortliche Person für die Anordnung festgelegt werden. Soweit sich aus der Formulierung des § 8 Abs. 2 Satz 5 WTG NRW tatsächlich ein Mehr-Augen-Prinzip bei der Anwendung freiheitsbeschränkender und freiheitsentziehender Maßnahmen ergeben würde, hätte dies einen erheblichen personellen Mehraufwand zur Folge. Insgesamt muss die Formulierung geschärft werden.

Es wird grundsätzlich begrüßt, dass im geplanten **§ 8 Abs. 2 WTG** ein Konzept zur Vermeidung von freiheitsentziehenden und freiheitsbeschränkenden Maßnahmen gefordert wird. Es sollte überlegt werden, ob diese Konzepte grundsätzlich von allen Einrichtungen vorgehalten werden müssen.

Die im geplanten **§ 8 Abs. 3 WTG** geregelte Einbindung der Mitwirkungsgremien wird grundsätzlich begrüßt. Es sollte hier, um Unklarheiten in der Praxis zu vermeiden, eingefügt werden, dass es sich um Mitwirkungsgremien nach dem WTG handelt. Viele Leistungserbringer haben darüber hinaus weitere Mitwirkungsgremien etabliert, die teilweise aber andere Aufgaben wahrnehmen. Es ist zudem unklar, was „Beteiligung“ bedeutet, da das WTG bisher nur in „Mitwirkung“ und „Mitbestimmung“ unterscheidet. Der Begriff der Vertrauenspersonen ist zudem mehrfach besetzt, da er in vielfältiger Hinsicht (Bsp.: Gesamtplanverfahren nach dem SGB IX) anders verwendet wird.

§ 8a Vermeidung, Durchführung und Dokumentation von freiheitsentziehenden Unterbringungen und freiheitsbeschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen

Die grundsätzliche Absicht den Umgang mit freiheitsbeschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen für alle Seiten eindeutiger und verbindlicher im WTG zu regeln, wird begrüßt. In § 8a WTG wird allerdings durchweg nicht zwischen täglich wiederkehrenden Maßnahmen, in die bspw. eingewilligt wurde, und solchen, die sehr schwere Eingriffe in die Rechte der Betroffenen ohne Einwilligung darstellen, unterschieden. Aus diesem Grund sind nicht alle Regelungen auf die in der Praxis sehr häufig vorkommenden täglich wiederkehrenden Maßnahmen sinnhaft anwendbar.

Die inhaltliche Wiedergabe des § 1906 BGB ist aus unserer Sicht missverständlich. Es macht den Anschein als könnten rechtliche Betreuer*innen ohne vorherige Genehmigung des Betreuungsgerichts bei Einwilligungsunfähigkeit der Nutzer*innen in die beschriebenen Maßnahmen einwilligen. Dies ist aber lediglich möglich, wenn bei einem Aufschub Gefahr in Verzug ist. Dies sollte sprachlich unbedingt richtiggestellt werden, da ansonsten inhaltliche Widersprüche zum § 1906 BGB auftreten.

Unser Vorschlag lautet: *„Freiheitsbeschränkende und freiheitsentziehende Maßnahmen sind zu vermeiden. Werden sie im Einzelfall erforderlich, sind sie unter Berücksichtigung des besonderen Schutzbedürfnisses der Nutzerinnen und Nutzer auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Sie sind nur mit rechtswirksamer Einwilligung der Nutzerin oder des Nutzers oder mit vorheriger Genehmigung des Betreuungsgerichts zulässig. Ohne die vorherige Genehmigung sind sie nur zulässig, wenn mit dem Aufschub Gefahr in Verzug verbunden ist; die Genehmigung ist dann durch den Betreuer oder Bevollmächtigten unverzüglich nachzuholen.“*

Die im geplanten **§ 8a Abs. 2 WTG** geforderte Aufklärung über eine freiheitsentziehende Maßnahme ist fachlich geboten, auch wenn im Falle fehlender Einsichtsfähigkeit unklar ist, wie eine adressatengerechte Aufklärung aussehen soll. Da aber im gesamten § 8a WTG nicht zwischen täglich wiederkehrenden und unregelmäßigen Maßnahmen unterschieden wird, hätte diese Formulierung zur Folge, dass Nutzer*innen bspw. vor jedem Betätigen der Feststellbremse eines Rollstuhls oder vor jedem Hochziehen des Bettgitters (bspw. nach dem es kurz heruntergelassen wurde, um etwas zu

trinken und dann erneut hochgezogen wird) adressatengerecht aufgeklärt werden muss. Dies führt sicherlich im Alltag zu Einschränkungen der Nutzer*innen. Eine turnusmäßige Wiederaufklärung ist aus Sicht der LAG FW in diesen Fällen zielführender und sollte in der Durchführungsverordnung konkretisiert werden.

Ebenfalls im geplanten **§ 8a Abs. 2 WTG** findet sich die Formulierung „...eine weniger eingreifende Maßnahme aussichtslos ist...“:

Diese Formulierung hätte zur Folge, dass freiheitsentziehende Maßnahmen nicht durchgeführt werden können, wenn es weniger eingreifende Maßnahmen gäbe, auch wenn die Nutzer*innen sich selbstbestimmt für die freiheitsentziehende Maßnahme entscheiden. Die freiheitsentziehende Maßnahme ein Bettgitter hochzuziehen kann beispielsweise in einigen Fällen durch die Nutzung eines Niederflurbettes vermieden werden. Aus dem Niederflurbett ist die Perspektive häufig wenig attraktiv (z.B. kann man nicht mehr aus dem Fenster gucken, sondern schaut vor eine Wand etc.), sodass viele Nutzer*innen die Durchführung der freiheitsentziehenden Maßnahme (Nutzung des Bettgitters) vorziehen. Die Formulierung des Abs. 2 Nr. 3 steht dem entgegen.

In dem geplanten **§ 8a Abs. 3 WTG** wird eine „regelmäßige ärztliche Überprüfung“ gefordert. Der Absatz zieht an mehreren Stellen Probleme nach sich:

1. Der Anwendungsbereich des Abs. 3 ist nach dem Gesetzestext, im Gegensatz zur Gesetzesbegründung, nicht auf 5- und 7-Punktfixierungen beschränkt. Auch Bauchgurte in Rollstühlen sind Fixierungen in Form der Bewegungseinschränkung durch mechanische Hilfsmittel. Die Gesetzesbegründung verweist zwar auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu 5- und 7- Punkt Fixierungen, bezüglich der Frage, wann die Bewegungsfähigkeit aufgehoben ist. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung (vgl. BVerfGE 10, 302 [323] = NJW 1960, 811) jedoch ausdrücklich klargestellt, dass die Freiheitsentziehung als schwerste Form der Freiheitsbeschränkung immer dann vorliegt, wenn die Bewegungsfreiheit nach jeder Richtung hin aufgehoben wird. Dies wäre aber auch bei Bauchgurten und ähnlichen Fixierungen der Fall. Der Absatz müsste also nach der obigen Ausführung bei vielen Maßnahmen zur Anwendung kommen, was unverhältnismäßig erscheint.
2. In Bezug auf eine Anordnung der Maßnahme durch einen Arzt muss angefügt werden, dass bei der Genehmigung der Maßnahme durch das Betreuungsgericht bereits ärztliche/fachärztliche Gutachten eingeholt werden müssen. Nach Sichtung des Gutachtens trifft das Gericht die Entscheidung bezüglich der freiheitsentziehenden Maßnahme und deren Umfang. Eine erneute Anordnung durch den Arzt stellt die Entscheidung des Gerichts wiederum in Frage und der Arzt entscheidet über die Durchführung der Maßnahme, obwohl diese Entscheidung dem Gericht obliegt. Die Vorgaben sollten sich an den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches und der § 312 ff. FamFG orientieren.
3. Zur „regelmäßigen Überprüfung“ stellen wir fest, dass ein unbestimmter Rechtsbegriff in diesem Zusammenhang nicht zielführend ist. Besser wäre festzulegen, wie oft eine ärztliche Überprüfung stattfinden soll. Falls eine regelmäßige, ärztliche Überprüfung während der Durchführung der Maßnahme gemeint sein sollte, was klar zu stellen ist, kann diese in Einrichtungen der Behindertenhilfe und Altenhilfe nicht umgesetzt werden, da dort kein „Heimarzt“ angestellt ist. Zudem verfügen Einrichtungen der Eingliederungshilfe i.d.R. nicht über Vertragsärzte. Darüber hinaus sind freiheitsentziehende Maßnahmen in der Pflege allein von einem Betreuungsrichter und nicht von einem Arzt zu kontrollieren. Eine regelmäßige ärztliche Überprüfung entspricht nicht den Vorgaben des Betreuungsrechts und ist auch nicht zielführend. Aus diesem Grund sollte diese Regelung in § 8a Abs. 3 entfallen.
4. Im Gegensatz zu Kliniken nach dem PsychKG, auf die sich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bezieht, finden in Einrichtungen der Eingliederungshilfe und Altenhilfe auch 5-

und 7-Punkt-Fixierungen ohne Erregungszustände statt. Eine kontinuierliche Kontrolle der Vitalfunktionen dürfte entbehrlich sein, wenn Nutzerinnen und Nutzer im Bedarfsfall selbstständig in der Lage sind Hilfe herbeizurufen.

Aus unserer Sicht ist es sinnvoll zu regeln, dass eine ständige persönliche Bezugsbegleitung sowie die Beobachtung mit kontinuierlicher Kontrolle der Vitalfunktionen bei 5- und 7-Punkt-Fixierungen in akuten Erregungszuständen sicherzustellen sind. Die ärztliche Anordnung ist zu streichen, weil sie dem geltenden Bundesrecht widerspricht, daneben ist sie in der Praxis der Eingliederungshilfe nicht umsetzbar, weil es keine permanent verfügbaren Ärzte gibt. Die regelmäßige ärztliche Überprüfung, i.S. eines regelmäßigen Fachgesprächs und Austauschs wird in den Einrichtungen der Eingliederungshilfe begrüßt. Unter konzeptionellen und pflegerischen Aspekten bedarf es jedoch in Einrichtungen der Altenhilfe keiner entsprechenden Überprüfung. Das muss im Gesetz in diesem Sinne formuliert und klargestellt werden.

Die im geplanten **§ 8a Abs. 4 WTG** geforderte schriftliche Dokumentation jeder Anwendung von freiheitsbeschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen führt in der Praxis heute schon zu der Frage, ob jede Maßnahme einzeln dokumentiert werden muss. Wenn eine Nutzerin oder ein Nutzer beispielsweise regelmäßig im Rollstuhl durch einen Bauchgurt gesichert wird, wird die Maßnahme beispielsweise zur Pflege oder für Toilettengänge jeweils beendet und im Anschluss erneut begonnen. Auch Bettgitter werden häufig zur Ansprache oder Versorgung der Nutzerinnen und Nutzer runtergelassen und wieder aufgezogen. Dabei wird ebenfalls die Maßnahme beendet und wenige Minuten später wieder neu begonnen. Dies jeweils einzeln zu dokumentieren würde aus Sicht der LAG FW das Verhältnis von Dokumentation zu Zuwendung weiter zu Lasten der Menschen mit Behinderung verschlechtern. Angelehnt an das SIS-System, das bereits in der Pflege häufig genutzt wird, könnten stattdessen regelmäßig wiederkehrende Maßnahmen, wie beispielweise das Hochziehen des Bettgitters beim Schlafen, nur bei Abweichungen von der Regel dokumentiert werden.

Die im geplanten **§ 8a Abs. 5 WTG** geforderte Nachbesprechung ist grundsätzlich sinnvoll, um beispielsweise Wiederholungen von Fixierungen zu vermeiden. Da aber einige Fixierungen (z.B. beim Transport in Fahrzeugen) unvermeidlich sind, sollte die Forderung der Besprechungen mit der/dem Nutzer*in abgemildert werden. Freiheitsentziehende Maßnahmen können sehr vielfältig sein, dem wird dieser Absatz nicht gerecht.

In der Praxis stellt sich gerade bei täglich mehrfach wiederkehrenden Maßnahmen die Frage, ob eine einmalige Ankündigung, Begründung und Befragung der betroffenen Person ausreichend ist und wie die Ankündigung, Begründung und Befragung bei einsichtsunfähigen Personen zu erfolgen hat.

Die im geplanten **§ 8a Abs. 6 WTG** beschriebene Berichtspflicht an die Ombudsperson ist in dieser Form sehr bürokratisch. Da schon an die zuständige Behörde berichtet werden muss, sollte diese die Berichte an die Ombudsperson weiterleiten.

Der ständige Hinweis auf die Möglichkeit, sich an das Betreuungsgericht zu wenden oder die Ombudsperson einzuschalten bei täglich mehrfach wiederkehrenden freiheitsentziehenden Maßnahmen ist zudem praxisfremd.

§ 8b Einwilligungen der Nutzerinnen und Nutzer, Betreuerinnen und Betreuer

Die Stärkung und Präzisierung der Rechte der Nutzer*innen in **§ 8b WTG** wird ausdrücklich begrüßt. In **§ 8b Abs. 1 Satz 2** ist der Begriff „unzulässigen“ zu streichen, da ansonsten der – aus unserer Sicht falsche – Eindruck entsteht, dass „zulässiger“ Druck ausgeübt werden darf. Druck ist immer unzulässig.

Menschen mit Behinderung, die Angebote wahrnehmen, die unter das WTG fallen, haben die gleichen Rechte und Pflichten wie Menschen, die in eigener Häuslichkeit leben. Das grundsätzliche Einholen eines ärztlichen Gutachtens zur Prüfung der Einwilligungsfähigkeit beschneidet diese Nutzer*innen erheblich in ihren Selbstbestimmungsrechten. Dieses implizite Menschenbild wird von der LAG FW abgelehnt. Aus diesem Grund ist der Satz zu streichen und Leistungserbringer haben, bei dem Vorliegen von Indizien einer möglichen Einwilligungsunfähigkeit in Bezug auf die vorliegende Maßnahme, den üblichen rechtlichen Weg einzuhalten. Überdies schließt sich die Frage an, wer die ärztlichen Gutachten bezahlen müsste. Diese Kosten den Leistungsberechtigten aufzubürden, die womöglich wegen verschiedener Maßnahmen mehrere Gutachten benötigen, ist ebenso strikt abzulehnen wie die Finanzierung durch die Leistungserbringer. Diese Fragen sind für die Praxis von erheblicher Bedeutung und vor der Verabschiedung des Gesetzes zu klären.

Der geplante **§ 8b Abs. 2 WTG** sieht die automatische Beteiligung der rechtlichen Betreuer*innen vor. Menschen, die unter rechtlicher Betreuung stehen sollten aber ein selbstverständliches Wahlrecht haben, ob sie ihre Betreuer*in hinzuziehen möchten oder nicht. Herauszustellen ist auch, dass gar nicht alle Nutzer*innen eine rechtliche Betreuung haben. Eine selbstverständliche Hinzuziehung, wenn nicht widersprochen wird, scheint eher bevormundenden Charakter zu haben. Es sollte daher besser heißen: *„...Betreuer zu beteiligen, sofern die Nutzerin oder der Nutzer dies wünscht. Auf die Möglichkeit ist die Nutzerin oder der Nutzer hinzuweisen.“*

Zur regelmäßigen Überprüfung der Vereinbarung und der Einwilligungsfähigkeit spätestens alle drei Monate ist anzufügen, dass vor jedem Durchführen der Maßnahme Vergewisserung darüber herzustellen ist, ob die Voraussetzung zur Einwilligung weiterhin bestehen oder ob diese (bspw. die Einwilligung) entfallen ist. Jeder Anhaltspunkt, dass die Nutzerin oder der Nutzer nicht mehr mit der Maßnahme einverstanden ist, muss sofort zur Beendigung der Maßnahme führen, wenn keine Notwehr- oder Notstandslage die Maßnahme rechtfertigt. Eine sog. „Vorratseinwilligung“ kann es nicht geben. Fraglich ist, ob die Überprüfung auch durch ein ärztliches Attest zu bestätigen ist. Damit schließen sich dann Fragen wie in Abs. 1 an.

§ 13a Einrichtungsinterne Qualitätssicherung

Die Neuaufnahme von mindestens einmal jährlich durchzuführenden Pflichtschulungen von Beschäftigten zu einrichtungsindividuellen Teilhabe-, Gewaltschutz-, Hygiene- und Infektionsschutzmaßnahmen ist grundsätzlich begrüßenswert. Jedoch weisen wir an dieser Stelle erneut darauf hin, dass die Leistungserbringer diese Ansätze bereits in den einrichtungsindividuellen Pflege- und Betreuungskonzepten aufgenommen haben. Die Überprüfung zielt lediglich auf die Durchführung einer Pflichtschulung ab, jedoch nicht auf die inhaltsvolle Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen.

Da es sich hier um ein sehr weites Spektrum der zu schulenden Bereiche handelt, halten wir hier eine Differenzierung für nötig. Wenn freiheitsentziehende Maßnahmen durchgeführt werden, halten wir das Festschreiben von gesonderten Schulungen, die in ihrer Qualität den hohen Anforderungen an diesen Bereich gerecht werden und ausreichend häufig durchgeführt werden, für dringend geboten.

§ 16 Monitoring- und Beschwerdestelle, Ombudsperson

Die in **§ 16 WTG** geplanten Anpassungen und Neuerungen werden ausdrücklich befürwortet.

Wir empfehlen zudem in **§ 16 Abs. 1 WTG** unter Nr. 5 folgende Ergänzung vorzunehmen: „Die Weiterleitung von Beschwerden an die Betreuungsgerichte/Strafverfolgungsbehörden.“

Wir begrüßen sehr, dass die Ombudsperson nicht mehr zwingend ehrenamtlich tätig sein muss. Allerdings fänden wir es an dieser Stelle besonders wichtig, das Wort „sollen“ durch das Wort „müs-

sen“ zu ersetzen. Wir wissen um die Schwierigkeit, geeignete Ombudspersonen zu finden. Nichtsdestotrotz muss unserer Meinung nach der Anspruch bestehen, das Amt zu besetzen, ggf. durch unterstützende Maßnahmen wie Einführungen und Schulungen in / für die Tätigkeit.

§ 17a Geltung für Angebote zur Teilhabe an Arbeit

Hier ist es für uns nicht schlüssig, warum die §§ 8a, b keine Anwendung finden sollen. Evtl. besteht dadurch die Gefahr die Leistungserbringer in einer Rechtsunsicherheit zu belassen, wenn sie Freiheitsentziehende Maßnahmen ausführen. Da Werkstätten sowie Andere Leistungsanbieter in NRW ausdrücklich auch Menschen mit schwersten Einschränkungen offenstehen, können FEM im Arbeitsbereich genauso notwendig werden wie im Wohnbereich.

§ 23 Behördliche Qualitätssicherung

Es ist nicht nachvollziehbar, warum in dem geplanten **§ 23 Abs. 3 WTG** die Einrichtungen der Eingliederungshilfe von der Möglichkeit der Fristverlängerung auf zwei Jahre ausgenommen werden sollen. Sofern bei der letzten Prüfung durch die zuständige Behörde keine Mängel festgestellt wurden, zu deren Beseitigung eine Anordnung erforderlich wurde, muss nach unserer Ansicht die zuständige Behörde auch bei Einrichtungen der Eingliederungshilfe berechtigt sein, den Abstand der Regelprüfungen auf höchstens zwei Jahre zu erweitern.

§ 47 Übergangsregelungen

Wir begrüßen die Entfristung der Übergangsregelung bei der Kurzzeitpflege ausdrücklich. Dies ermöglicht auch weiterhin das Kurzzeitpflegeangebot im Sinne der Betroffenen flächendeckend vorzuhalten und das Angebot weiter auszubauen.

1.2 Ausführungsgesetz NRW zum SGB IX

§ 8 Qualitätsprüfung

Die Präzisierung des **§ 8 AG-SGB IX NRW** wird grundsätzlich begrüßt.

Dass die Prüfvorgaben aber durch die neue Formulierung in **§ 8 Abs. 1 AG-SGB IX NRW** die Prüfung der Betreuungsqualität fokussieren verbindet sich unseres Erachtens nicht mit der Zielsetzung des Gewaltschutzes.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (BAGüS) hat im Januar 2021 eine „Orientierungshilfe zur Durchführung von Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Wirksamkeit nach § 128 SGB IX“ veröffentlicht. Darin finden sich viele Empfehlungen und Verfahrenshinweise, auch zu anlassunabhängigen Prüfungen. Die Orientierungshilfe macht die Komplexität und Vielschichtigkeit des Prüfauftrages nach § 128 SGB IX deutlich, so dass eine Engführung wie sie im geplanten **§ 8 Abs. 1 AG-SGB IX NRW** vorgenommen wird deutlich zu kurz greift.

Anders als in den vergleichbaren Regelungen des § 14 WTG NRW und des § 114a SGB XI ist in dem geplanten **§ 8 Abs. 4 Nr. 3 AG-SGB IX NRW** der Zugriff auf sämtliche Aufzeichnungen und Unterlagen des Leistungserbringers vorgesehen. Da sich die Einsichtnahme letztlich über die Erreichung der Ziele der Qualitätsprüfung legitimiert, ist aus unserer Sicht eine Beschränkung der Einsicht auf die für die Beurteilung der Betreuungs- und Pflegequalität notwendigen Unterlagen zwingend. Zudem ist die Möglichkeit der Mitnahme der Originale unseres Erachtens unverhältnismäßig.

Zu den im geplanten **§ 8 Abs. 4 AG-SGB IX NRW** genannten Pflichten der Leistungserbringer ist zu berücksichtigen, dass erhebliche Personal- und Sachkosten für die Leistungserbringer anfallen können. Außerdem müssen evtl. datenschutzrechtliche Probleme Beachtung finden.

2. Qualitätssicherung und Gewaltschutz in Werkstätten für Menschen mit Behinderung

2.1 Maßnahmen zur Qualitätssicherung und zum Gewaltschutz in Werkstätten sind seit längerem etabliert

Der Fachbeirat „Arbeit und Qualifizierung“ hat im Auftrag der Landesregierung NRW den Abschluss einer [Rahmenvereinbarung](#) zum Thema „Qualitätssicherung und Gewaltprävention in NRW“ angeregt. Diese Rahmenvereinbarung wurde in Zusammenarbeit mit der Landesarbeitsgemeinschaft WfbM, der Landesarbeitsgemeinschaft Werkstatträte und den Leistungsträgern im WfbM-Bereich erarbeitet und liegt seit Sommer 2020 vor. Mittlerweile ist die weit überwiegende Mehrzahl der Werkstätten in NRW, deren Träger und die jeweils zuständigen Werkstatträte, dieser Rahmenvereinbarung beigetreten. Die Rahmenvereinbarung liefert eine konzeptionelle Grundlage für die Begriffe der Qualitätssicherung und Gewaltprävention und stellt darüber hinaus eine breite Palette möglicher Handlungsfelder und Interventionsmaßnahmen vor, die nach allen Erfahrungen, die Werkstattpraktiker in den Beratungsprozess eingebracht haben, auch positive Wirkungen in der unmittelbaren Arbeit für Menschen mit Behinderung zeigen. In der Protokollnotiz 2 der Rahmenvereinbarung ist vermerkt, dass „in einem gemeinsamen Prozess und nach ersten Erfahrungen bzgl. der Umsetzung der Rahmenvereinbarung Kriterien für die Überprüfung entwickelt werden.“ Die Protokollnotiz 4 sieht vor, dass die Konkretisierung der Maßnahmen und Ziele in bilateralen Zielvereinbarungen der Landschaftsverbände mit den WfbM und das Controlling der operativen Umsetzung in jährlichen Bilanzierungsgesprächen erfolgen.

Vor dem Hintergrund dieses Organisationsentwicklungsprozesses ist es unverstänlich, dass die Landesregierung, die diesen Prozess maßgeblich initiiert und gesteuert hat, keine Zwischenevaluation abwartet und keine ersten Ergebnisse sichtet und bewertet.

Die inhaltliche Ausrichtung der Rahmenvereinbarung macht vor allem deutlich, dass wirkungsvolle Ansätze für die Vermeidung von Gewalt gegenüber Menschen mit Behinderung in Werkstätten nicht nur mit Kontrolle, hingegen sehr viel mit gelingenden Interventionen und Maßnahmen zu tun haben, die ihren Nutzen in der unmittelbaren Unterstützung der Fachkräfte in deren Arbeitsalltag haben.

Weitergehende Möglichkeiten der überörtlichen Träger der Eingliederungshilfe zur Kontrolle, Steuerung und Prüfung der Qualität in Werkstätten gemäß § 128 SGB IX hat die Verwaltung des Landschaftsverbandes Rheinland in einer Vorlage an den Sozialausschuss dieser Körperschaft vom 9.6.2020 dargelegt ([Vorlage Nr. 14/4127](#)). In dieser Vorlage wird deutlich, dass die fachliche Beurteilung des Spektrums möglicher Maßnahmen zur Beeinflussung von Qualität und Gewaltprävention in Werkstätten aus Sicht eines per Bundesgesetz ermächtigten Leistungsträgers positiv ausfällt. Offensichtlich war auch Herr Minister Laumann in seinem Schreiben vom 29.04.2020 an die Direktorin des LVR dieser Ansicht, in dem er auf Möglichkeiten „einer verbesserten Prüfungspraxis mit mehr und besser geschultem Personal, einem neuen Prüfkonzept, einer höheren Prüfungsdichte und unangekündigten Prüfungen“ des LVR verweist. Wir teilen die Ansicht des Ministers aus dem Jahr 2020, dass die Landschaftsverbände diese Überlegungen weiter ausarbeiten sollten und den Prozess gemeinsamer Beratungen für den Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben im Kontext der Verhandlungen zum Landesrahmenvertrag erst einmal abschließen sollten. Warum nun unvermittelt

von dieser Linie abgewichen wird, indem eine staatliche Kontrollinstanz mit unklarem Aufgabenspektrum (vgl. Abschnitte 2.6 und 2.7), rechtlich unklarer Legitimation (vgl. Abschnitte 2.4 und 2.5) und hohem finanziellen Aufwand (vgl. Abschnitt 2.8) eingerichtet werden soll, bleibt unverständlich.

2.2 Bezugnahme auf die Wallraff-Berichterstattung des Jahres 2017 in der Gesetzesbegründung

In der Gesetzesbegründung vom 29. Juni 2021 wird der Handlungsbedarf beim Gewaltschutz für Menschen, die in WfbM arbeiten (Einrichtung einer staatlichen Aufsicht über WfbM), mit den Ergebnissen der „öffentlichkeitswirksamen Reportage des 'Teams Wallraff' im Jahr 2017“ begründet. Die Bezugnahme auf eine solche Berichterstattung in einer Gesetzesbegründung steht in einem Gegensatz zu der im SGB IX nachdrücklich und zu Recht geforderten Ausrichtung eines an Kriterien der Evidenzbasierung orientierten politischen Handelns in der Eingliederungshilfe (§ 94 Abs. 5 SGB IX). Von problematischen Einzelfällen auf die Dysfunktionalität des gesamten Systems zu schließen, wäre demzufolge eine Konsequenz, von der man tunlichst absehen sollte.

2.3 Vermeidung von Doppelprüfungen gemäß bundesgesetzlicher Regelung (§ 128 Abs. 1 S. 2 SGB IX)

Der Bundesgesetzgeber hat sich bei der Formulierung der Aufgaben im Rahmen der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung (§ 128 SGB IX) ausdrücklich und unmissverständlich zu organisatorischen Fragen geäußert. „Zur Vermeidung von Doppelprüfungen“ arbeiten die Träger der Eingliederungshilfe (...) mit den für die Heimaufsicht zuständigen Behörden zusammen. Aus einer solchen Gesetzesnorm kann schwerlich die Schlussfolgerung gezogen werden, für bestimmte Prüfungsbereiche (Teilhabe an Arbeit), die noch keiner „Heimaufsicht“ unterliegen, Kontrollstrukturen neu zu schaffen – nur um deren Prüfungen dann im Weiteren zu vermeiden.

Besonders wichtig erscheint es uns daher, wenn mehrere Behörden prüfen, klare Abgrenzungen zu schaffen und das nicht nur aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, sondern auch der Rechtssicherheit und Transparenz. Klare Prüfkataloge und gleiche Standards sind in dem Fall unabdingbar.

2.4 Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern

Noch vor einem Jahr vertrat das MAGS die Haltung zu einem „Appell der Landschaftsversammlung Rheinland zur ordnungsbehördlichen Aufsicht über Werkstätten für behinderte Menschen“, dass das „Heimrecht (...) grundgesetzlich explizit in die Regelungskompetenz der Länder gegeben worden (ist), das Werkstattrecht (...) hingegen sehr umfassend durch das SGB IX, die Werkstättenverordnung und die Werkstätten-Mitwirkungsverordnung geregelt (ist).“

Diese Feststellung wird in dem oben zitierten Schreiben als Begründung verwendet, zuständigkeitshalber keine ordnungsbehördliche Aufsicht über WfbM in NRW einzuführen. Die Vermutung liegt nahe, dass die Landesregierung selbst davon ausging, dass die Einhaltung der Kompetenzverteilung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung bei einer entsprechenden Gesetzesinitiative des Landes NRW rechtlich in Frage gestellt werden könnte.

2.5 Zuständigkeiten des Trägers der Eingliederungshilfe

Außerdem wurde im vergangenen Jahr seitens MAGS darauf hingewiesen, dass der Bundesgesetzgeber im Bundesteilhabegesetz Überprüfungsmöglichkeiten der Träger der Eingliederungshilfe gestärkt hat. Dass dies eine zutreffende Einschätzung ist, die von den Leistungsträgern selbst geteilt

wird, zeigt sich unter anderem an der Tatsache, dass der Landschaftsverband Rheinland im Fachbereich 74 „Sozialhilfe/Fachliche Ressourcen“ seit 2020 eine Organisationseinheit aufbaut, die Prüfungen zur Qualität und Wirksamkeit nach § 128 SGB IX durchführen wird. Das multiprofessionelle Team soll sozialpädagogische, betriebswirtschaftliche, pflegewissenschaftliche und juristische Kompetenz aufweisen und wird über acht Stellen verfügen können.

Weil diese Organisationseinheit noch im Aufbau sei und deren Tätigkeit einer Evaluation bedürfe, käme eine staatliche Aufsicht der Länder über WfbM mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten nicht in Frage, zumindest so lange nicht, wie noch keine bundesgesetzliche Regelung erfolgt ist.

2.6 Gewaltschutz als zentrales Ziel – Mehrfachstrukturen als unzureichendes Mittel

Es steht außer Frage, dass die Themen Gewaltprävention und Gewaltschutz in Einrichtungen der Eingliederungshilfe eine zentrale Bedeutung haben. Die vorliegende Stellungnahme zieht daher nicht das Ziel des Gesetzentwurfs in Zweifel, also den Schutz von Menschen mit Behinderung in Einrichtungen der Eingliederungshilfe vor physischen und psychischen Übergriffen des Personals. Vielmehr geht es darum, die Unzulänglichkeit der Mittelwahl, die im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommt, zu kritisieren.

Hinzu kommt, dass noch ein dritter Akteur bei Fragen der Qualitätssicherung in Werkstätten mitwirkt. Die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit in Nordrhein-Westfalen fungiert als Anerkennungsbehörde von Werkstätten – auch dies bringt das Ministerschreiben vom 29.04.2020 zutreffend zum Ausdruck. Die Prüfkompetenzen der RD umfassen nicht zuletzt Fragen der Strukturqualität von Einrichtungen, z. B. die Qualifikation der Fachkräfte in WfbM. Am Ende sähen sich die Werkstätten gewissermaßen einer dreidimensionalen Kontrollstruktur gegenüber. Es liegt auf der Hand, dass damit auch die Bürokratiekosten in den WfbM steigen, weil personelle Ressourcen nur deshalb vorgehalten werden müssen, um den Kontakt zu und die Koordination zwischen konkurrierenden Kontrollakteuren zu sichern. Dieses Personal steht dann für die eigentliche qualitätssichernde Arbeit in den Werkstätten und die Unterstützung der Menschen mit Behinderung nicht mehr zur Verfügung.

2.7 Unklares Aufgabenspektrum einer WTG-Prüfbehörde

Nicht nur die Kompetenz einer staatlichen Aufsichtsbehörde für WfbM aufgrund möglicher Doppelprüfungen stellt ein Problem dar. Auch das Aufgabenspektrum der Behörde ist in den Paragraphen 41 a bis c bisher nicht eindeutig geregelt. Es ist insbesondere unklar, ob sich die Kontrolltätigkeit einer staatlichen Behörde ausschließlich auf den Gewaltschutz (§ 41a) bezieht oder auch andere Aspekte einer Qualitätssicherung (§ 41b) in Werkstätten zu berücksichtigen hat. Aufgrund dieser mangelhaften Darlegung eines möglichen Aufgabenspektrums ist mit umfänglichen Such- und Orientierungsprozessen dieser Behörde zu Beginn ihrer Tätigkeit zu rechnen. Aufgrund der Tatsache, dass die WTG-Behörde auf kein Personal mit Werkstatterfahrung zurückgreifen kann oder dieses Personal bei anderen Trägern abwerben müsste, ist leider auch nicht damit zu rechnen, dass die mangelhafte Festlegung des Aufgabenspektrums durch erfahrene Fachkräfte in kurzer Zeit aufgearbeitet wird. Es wären erhebliche finanzielle Mittel für entsprechend geschultes und in ausreichender Zahl vorhandenes Personal notwendig, da die Teilhabe am Arbeitsleben einen völlig anderen Lebensbereich darstellt.

2.8 Fehlllokation finanzieller und personeller Ressourcen für die Eingliederungshilfe in NRW

Das Gesetz würde einen Personalbedarf von 33,4 Vollzeitstellen bei den kommunalen WTG-Behörden erzeugen, dessen finanzieller Aufwand wiederum mit 3,86 Mio. Euro beziffert wird. Diese Gelder würden dem von kommunalen Trägern finanzierten System der Eingliederungshilfe in NRW entzogen. Denn die Werkstätten refinanzieren diese Stellen unmittelbar mittels Zahlung von Prüfungsgebühren, die ihrerseits von den beiden Landschaftsverbänden erstattet werden sollen.

Damit wird der operativen Arbeit, die Fachkräfte in den Werkstätten für Menschen mit Behinderung erbringen, Geld entzogen. Diese finanziellen Mittel könnten für tatsächlich effektive Maßnahmen in Sinne der Gewaltprävention und des Gewaltschutzes in Werkstätten eingesetzt werden, also für Maßnahmen der Ausbildung, Fortbildung, Supervision und zum Teil auch für die Verbesserung von Personalschlüsseln, die besonders bei der Arbeit mit Menschen mit herausforderndem Verhalten von elementarer Bedeutung für die Gewaltprävention sind.

Auch im personalwirtschaftlichen Kontext findet eine Fehlllokation von Ressourcen statt. Es wird in den Aufbau von Stellen für Fachpersonal investiert, dessen Aufgaben bereits von überörtlichen Leistungsträgern wahrgenommen werden (Doppelprüfungen) und das in der Folge für die unmittelbare Arbeit für Menschen mit Behinderung nicht mehr zur Verfügung steht. Der Fachkräftemangel, der in der Eingliederungshilfe in NRW auf Seiten der Leistungserbringer längst spürbar ist, würde durch die personelle Aufrüstung einer staatlichen Kontrollinstanz weiter verstärkt. Damit wird das genaue Gegenteil dessen erreicht, was im Gesetzentwurf angestrebt wird, nämlich die Verbesserung der Qualität der Arbeit von Werkstätten für behinderte Menschen.

2.9 Fazit

Insgesamt sehen wir sehr wohl die Notwendigkeit Gewaltschutz im Sinne der Nutzer*innen bestmöglich zu verankern. In den allermeisten Werkstätten wird auch bereits seit Jahren mit unterschiedlichen Maßnahmen zur Gewaltprävention und zum Gewaltschutz gearbeitet. Auch die Qualitätsstandards ihrer Arbeit messen und überprüfen zu lassen, ist den meisten Werkstätten durch Zertifizierungen im Bereich des Qualitätsmanagements vertraut. Wenn nun mit einer erneuten Novellierung des WTG auch Werkstätten für Menschen mit Behinderung in den Blick genommen werden – wobei wir infrage stellen, ob das WTG dafür der richtige Ort ist – gilt es aus der durchaus differenzierten Sicht der Werkstätten zu bedenken, dass die Zuständigkeit der WTG-Behörden zu den o.g. enormen Schwierigkeiten führt. Es fehlt vor allem an geeigneten Strukturen (z.B. Prüfkataloge), entsprechend qualifiziertem Personal mit Kompetenz in der Teilhabe am Arbeitsleben und klaren Abgrenzungskriterien zwischen den in WfbM tätigen Behörden.

Das alles bitten wir zu bedenken, um letztendlich das zu erreichen, um was es in der Eingliederungshilfe geht, nämlich Menschen mit Behinderungen genau die Leistungen anbieten zu können, die sie jede und jeder einzeln in ihrer speziellen Situation benötigen.

Köln, den 29.7.2021