

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

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

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (LAG FW) hat ihre Stellungnahme zum ersten *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wohn- und Teilhabegesetzes sowie des Ausführungsgesetzes zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch* am 30. Juli 2021 vorgelegt und die inhaltlichen und fachlichen Überlegungen in einer Verbändeanhörung am 04. August 2021 erläutert.

Leider wurden unsere Anregungen im vorliegenden überarbeiteten Gesetzentwurf nur zum Teil berücksichtigt, so dass wir mit dieser 2. Stellungnahme noch einmal auf die Aspekte eingehen, die unverändert geblieben sind, aus Sicht der LAG FW aber unbedingt angepasst werden sollten.

Wir bekräftigen zudem unsere Haltung aus der ersten Stellungnahme, dass für eine nachhaltige Problemlösung aus unserer Sicht eine ausführliche gemeinsame Befassung mit einigen Themen notwendig ist. Es müssen beispielsweise die gestiegenen Anforderungen im WTG auch unter dem Aspekt des Aufgabenzuwachses für die Fachkräfte (Personalbemessung) betrachtet werden. Wir wiederholen an dieser Stelle unsere Bereitschaft als Verbände der Freien Wohlfahrtspflege für weitere Beratungen und die Entwicklung konkreter Ausgestaltungen gerne zur Verfügung zu stehen.

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 den Bestrebungen der Landesregierung in anderen Bereichen – hier ein deutlicher Bürokratiewachstum 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.)

§ 5 Teilhabe am Leben in der Gesellschaft

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 zu der Frage geben, was „regelmäßige“ Vermittlungen sind. 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.

Die Formulierung zur „Trennung zwischen Anordnung, 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 Anordnung 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.

Die im geplanten **§ 8 Abs. 3 WTG** geregelte Einbindung der Mitwirkungsgremien wird grundsätzlich begrüßt. Es sollte hier, um Unklarheiten in der Praxis zu vermeiden, klargestellt werden, was „regelmäßig“ bedeutet.

§ 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 sprachliche Anpassung des Abs. 1 wird ansonsten begrüßt.

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 im Alltag zu Einschränkungen der Nutzer*innen. Eine turnusmäßige Wiederaufklärung ist aus Sicht der LAG FW in diesen Fällen zielführender.

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 und sollte deshalb angepasst werden.

In dem geplanten **§ 8a Abs. 3 WTG** wird eine „regelmäßige ärztliche Überprüfung“ gefordert.

Der Absatz zieht an mehreren Stellen Probleme nach sich:

1. 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 nach bundesrechtlicher Regelung dem Gericht obliegt. Die Vorgaben sollten sich an den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches und der § 312 ff. FamFG orientieren und nicht anderslautende Vorgaben machen.

2. 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 klarzustellen 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 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.
3. 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 dargestellt werden.

Die im geplanten **§ 8a Abs. 4 WTG** geforderte 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.

Die Änderungen des **§ 8b Abs. 1 WTG** bezüglich der Anhaltspunkte zur Einwilligungsunfähigkeit von Menschen mit Behinderung wird von der LAG FW ausdrücklich begrüßt.

Der geplante **§ 8b Abs. 2 WTG** sieht die automatische Beteiligung der rechtlichen Betreuer*innen vor. Menschen, die eine rechtliche Betreuung haben, 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.

§ 13a Einrichtungsinterne Qualitätssicherung

Die Neuaufnahme von regelmäßig 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 inhaltvolle Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen.

§ 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 „müssen“ 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.

§ 21 Personelle Anforderungen

Leider wurde in dem aktuellen Gesetzentwurf in § 21 Abs. 4 das zukünftige Personalbemessungssystem gemäß § 113c SGB XI nicht mit aufgenommen. Die aktuelle Fachkraftquote von 50% wird durch einrichtungsindividuelle Personalanhaltswerte abgelöst. In diesem Umsetzungsprozess wird es unweigerlich zu einer Unterschreitung der Fachkraftquote kommen. Dementsprechend ist in Abs. 4 bezogen auf die Umsetzung gemäß § 113c SGB XI eine Flexibilisierung der Fachkraftquote im Sinne des Umsetzungsverfahrens anzuzeigen.

1.2 Ausführungsgesetz NRW zum SGB IX

§ 8 Qualitätsprüfung

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

Jedoch bezieht sich die Ermächtigungsgrundlage für die abweichende landesrechtliche Regelung in § 128 Abs. 1 Satz 7 SGB IX lediglich auf die Frage des Anlassbezuges einer Prüfung, nicht jedoch auf die in § 128 Abs. 2 formulierte Frage der Ankündigung einer Prüfung. Die LAG FW teilt die Auffassung, dass unangekündigte Prüfungen ein sinnvolles Instrument sein können. Sie teilt aber nicht die Auffassung, dass ausschließlich unangekündigte Prüfungen sinnvoll sind. Die in § 128 Abs. 2 formulierte Kann-Regelungen bietet hier eine ausreichende Grundlage für eine ausgewogene Prüfpraxis.

Dass die Prüfvorgaben 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. Ohne diese Klarstellung geht ansonsten die gesetzlich vorgeschriebene Unterscheidung zwischen Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung verloren. Eine anlasslose Einsichtnahme in betriebswirtschaftliche Unterlagen ist rechtswidrig und dürfte eine Vielzahl von rechtlichen Auseinandersetzungen verursachen.

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 Werkstatträter 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 Werkstatträter, 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 unverständlich, 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 Unklarer Anlass für eine WTG-Kontrolle von Werkstätten in der Gesetzesbegründung

In der Gesetzesbegründung wird auf „Vorkommnisse in der Vergangenheit“ Bezug genommen, um die WTG-Kontrolle für Werkstätten zu begründen. Damit bleibt zum einen unklar, um welche Vorkommnisse es sich handelt. Im Zweifel handelt es sich dabei um Vorkommnisse, auf die bereits adäquat mit der unter Punkt 2.1 angesprochenen Rahmenvereinbarung reagiert wurde. Zum anderen liegt die Vermutung nahe, dass in der Gesetzesbegründung auf Einzelfälle Bezug genommen wird, die ihrerseits als „Beleg“ für die Dysfunktionalität des gesamten Werkstattsystems herhalten müssen. Eine solche Argumentation widerspricht den Anforderungen nach einem an Kriterien der Evidenzbasierung orientierten politischen Handeln in der Eingliederungshilfe, das bundesgesetzlich explizit eingefordert wird (§ 94 Abs. 5 SGB IX).

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.

Die in der Gesetzesbegründung zu Nummer 21 (§§ 41a – 41b) getroffene Aussage, wonach § 128 SGB IX hinsichtlich der leistungsrechtlichen Prüfung unberührt bliebe, ändert nichts an der in der Praxis stattfindenden Überschneidung zwischen Prüfungsaspekten, die eher ordnungsrechtlichen Charakter haben, und Prüfungen, die Wirksamkeits- und Qualitätsgesichtspunkte berücksichtigen. Anforderungen an Gewaltschutzmaßnahmen und angemessene Personaleinsatzplanung sind in der Gesetzesbegründung beispielhaft aufgeführte Prüfungsbereiche einer zukünftigen WTG-Behörde, bei denen es unweigerlich zu Überschneidungen zwischen Zuständigkeiten der Landschaftsverbände, der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit und einer neuen WTG-Behörde als dritter Prüfungsinstanz kommen wird.

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

Nicht zuletzt die Anmerkung zu Nummer 24 (§ 43a) in der Gesetzesbegründung macht deutlich, dass das Thema Gewaltprävention einen zentralen Stellenwert im Aufgaben- und Prüfspektrum einer künftigen WTG-Behörde einnehmen wird. Explizit aufgeführt ist dieses Thema auch bei der Aufzählung der Inhalte der Prüfungen (zu Nummer 21, §§ 41a – 41 b).

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.

Zu kritisieren ist, dass künftig 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 (WTG-Behörde, Landschaftsverbände, Regionaldirektion der BA) 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

Mit den Ausführungen zu Nummer 21 (§§ 41 a – 41b) möchte die Landesregierung offensichtlich den Eindruck erwecken, als könne zwischen einer ordnungsbehördlichen Prüfung der Qualität von Werkstattarbeit und Prüfungen bezüglich der Wirksamkeit und der Qualität, die von den beiden Landschaftsverbänden und teilweise auch der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit vorgenommen werden, trennscharf unterschieden werden. Dies wird sich in der Praxis als irreführend erweisen (siehe hierzu den Hinweis unter Punkt 2.3). Aufgrund der unklaren Abgrenzung von Zuständigkeit und Aufgabenspektrum 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 Fehlallokation finanzieller und personeller Ressourcen für die Eingliederungshilfe in NRW

Das Gesetz würde einen Personalbedarf von 21,85 Vollzeitstellen bei den kommunalen WTG-Behörden erzeugen, dessen finanzieller Aufwand wiederum mit 2,27 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 Fehlallokation 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.

3. Zusammenfassung

Die LAG FW begrüßt ausdrücklich, dass einige Anregungen aus ihrer ersten Stellungnahme in dem nun vorliegenden Gesetzentwurf berücksichtigt wurden.

Wir stellen aber mit Bedauern fest, dass die in dieser Stellungnahme erläuterten Anregungen bisher keinen Eingang in den aktuellen Gesetzentwurf gefunden haben. Dies bedauern wir umso mehr, weil es sich dabei um für die praktische Ausgestaltung des Gesetzes und die Umsetzbarkeit (finanziell, fachlich und alltagstauglich) zentrale Änderungshinweise handelt.

Sollte der Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung beschlossen werden, führt das für die Nutzer*innen und die Leistungserbringenden zu kaum zumutbaren Abläufen im Betreuungs- und Pflegealltag, zu erhöhtem bürokratischen Aufwand und zu steigenden Kosten für alle Beteiligten.

Wir wiederholen daher unser Angebot, aktiv an der Ausgestaltung und Umsetzung des Gesetzes mitzuarbeiten und unsere Expertise einzubringen.

Zudem regen wir an, die Änderungsvorhaben unter Evaluationsvorbehalt zu stellen, um zu gegebener Zeit bewerten zu können, ob die Gesetzesanpassungen ihre geplante Wirkung entfalten konnten oder ob die – nicht nur von der LAG FW NRW – befürchteten Verschlechterungen für Leistungsberechtigte und Leistungserbringende eingetreten sind.

Auf der Basis einer bereits im Gesetz vorgesehenen Evaluation könnten dann Korrekturen oder Ergänzungen vorgenommen werden.

19. November 2021