

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/1028**

Alle Abg

## **Stellungnahme zum Regierungsentwurf des**

**„Gesetzes zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen (GEPA)“**

# **06. September 2013**

### **Kontakt:**

**MOBILE- Selbstbestimmtes Leben Behinderter e.V.**

**Manuel Salomon**

**Roseggerstraße 36**

**44137 Dortmund**

**Telefon 02 31 / 9 12 83 75**

## **A. Einleitung**

Die nachfolgende Stellungnahme dient der Vorbereitung der am 12. und 13. September 2013 stattfindenden Anhörung zum Gesetzentwurf des „Gesetzes zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen“ (GEPA)<sup>1</sup>.

Sie enthält Kommentare und Alternativvorschläge zu wesentlichen, aus Sicht der behinderten Menschen problematischen, geplante Regelungen.

Entsprechend dem Aufbau des Gesetzentwurfes beginnt sie mit Ausführungen zum Alten- und Pflegegesetz (APG), setzt mit Ausführungen zum Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) fort und schließt mit Anmerkungen zur Durchführungsverordnung zum WTG (DVO-WTG) und einem Fazit. Der Entwurf einer Ausführungsverordnung zum APG liegt noch nicht vor.

## **B. APG**

### **1. Ziele und Grundsätze des APG**

Wir begrüßen den in § 6 APG festgeschriebenen Anspruch auf trägerunabhängige Beratung sowie die ausdrückliche Erwähnung der Persönlichen Assistenz als Bestandteil der örtlichen Planung (§§ 7 und 15 APG) sowie die ausdrückliche Beteiligung der örtlichen Selbsthilfegruppen an der kommunalen Konferenz für Alter und Pflege (§ 8 Abs. 3 APG).

Überdies geht die „besondere Berücksichtigung einer kultur- und geschlechtersensiblen Ausrichtung der Pflege“ –auch als möglicher Bestandteil eines Landesförderplans- in die richtige Richtung, wengleich wir unsere weitergehende Forderung nach einem Rechtsanspruch auf gleichgeschlechtliche Pflege unterstreichen.

Allerdings lässt der Gesetzestext insgesamt befürchten, dass die Interessen und Belange jüngerer pflegebedürftiger Menschen gegenüber denjenigen der Senioren/- innen unangemessen in den Hintergrund gedrängt werden.

---

<sup>1</sup> §§ beziehen sich jeweils auf die Regierungsentwürfe (Stand August 2013) zum Alten- und Pflegegesetz, dem Wohn- und Teilhabegesetz sowie der Durchführungsverordnung zum Wohn- und Teilhabegesetz

Behinderte Menschen sind in zwar als Teilnehmende an der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege (§ 8) und außerdem noch bei den Regelungen zur Finanzierung der häuslichen Pflege in Einrichtungen der Behindertenhilfe.

Ansonsten kommen behinderte Menschen nur als Bestandteil der Gruppe der „pflegebedürftigen Menschen“ vor. Insbesondere in den Zielvorgaben und Gestaltungsgrundsätzen der §§ 1 und 2 APG fehlt eine ausdrückliche Erwähnung behinderter Menschen.

Insgesamt vermittelt der Entwurf den Eindruck, „pflegebedürftig“ werde mit „alt“ wenn nicht gleichgesetzt, so doch typischerweise gedanklich verbunden. Jüngere Menschen mit Pflegebedarf werden nicht erwähnt und –so steht zu befürchten- nicht ausreichend mitgedacht. Anlass des Gesetzes ist, gemäß der Problembeschreibung, der demographische Wandel und insbesondere das Bedürfnis der älter werdenden Bevölkerung nach quartiersnahe „Wohnen im Alter“.

Die „Kommunale Konferenz Alter und Pflege“ wirkt nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 APG an der Schaffung von „altengerechten [nicht: „barrierefreien“] Quartiersstrukturen“ mit. Deutlich wird die Konzentration auf ältere Menschen zum Beispiel auch in § 19 APG, der einen Bericht „zur Lage der Älteren“ [nicht „Menschen mit Pflegebedarf“] als Grundlage für den Landesförderplan vorsieht. Letzterer umfasst gemäß § 18 in Verbindung mit § 1 APG insbesondere pflegepolitische Maßnahmen, die durchaus auch jüngeren Menschen bzw. deren Angehörigen zugutekommen.

Spätestens seit dem offenen, sozialen Behinderungsbegriff der UN-BRK stellt eine Pflegebedürftigkeit notwendigerweise auch eine Behinderung dar (vgl. Banafsche SGB 2012, 440ff.; ohne ausdrücklichen Bezug zur BRK Igl, Behinderung und Pflegebedürftigkeit im Alter – Sind die sozialrechtlichen Reaktionen konsistent? In: Becker/Wacker/Banafsche, Inklusion und Sozialraum Behindertenrecht und Behindertenpolitik in der Kommune S.119ff.).

Konsequenterweise nimmt die Begründung zu § 2 APG auf die Wertegarantien der UN-BRK Bezug. Aus dem Gesetzestext sollte daher hervorgehen, dass bei Pflegebedürftigkeit notwendigerweise eine Behinderung im Sinne der UN-BRK vorliegt und daher die Grundsätze der UN-BRK uneingeschränkt auch für pflegebedürftige Menschen gelten.

## **2. Das Verhältnis zwischen APG UND WTG**

Die Begründung zu § 10 erscheint missverständlich bzw. gibt offenbar nicht das angestrebte Verhältnis zwischen dem APG und dem WTG wieder.

Nach der Begründung zu § 10 APG werden im APG „ausschließlich“ Fördervoraussetzungen von Pflegeeinrichtungen beschrieben, Aussagen zum qualitativen Standards dagegen dem Wohn- und Teilhabegesetz vorbehalten.

Durch diese Formulierung wird der Eindruck erweckt, die Fördervoraussetzungen des APG hätten mit qualitativen Standards nichts zu tun, sondern qualitative Wohnstandards wären ein über die förderrechtlich einzuhaltenden Mindeststandards hinausgehender Luxus.

Tatsächlich sollte das Verhältnis gerade umgekehrt sein. § 10 Abs. 3 sieht entsprechend als Fördervoraussetzung nicht nur die Einhaltung des WTG vor, sondern darüber hinaus auch die Einhaltung der qualitativen Standards des SGB XI.

Die „qualitativen Standards“ des WTG sind allenfalls Minimalanforderungen. Mit dem Hinweis, es handele sich um Ordnungsrecht und es könnten nur Standards vorgeschrieben werden, unterhalb deren eine ordnungsrechtliche Gefahr anzunehmen sei, wurden Standards zu z.B. Zimmergrößen, baulichem Zuschnitt, Grundflächen usw. auch gegenüber dem bisherigen Förderrecht abgesenkt.

Ordnungsrechtliche Minimalstandards liegen definitionsgemäß gerade oberhalb der Schwelle zur ordnungsrechtlichen Gefahr. Die Förderung eines Vorhabens aus Landesmitteln enthält dagegen die positive Wertschätzung eines Vorhabens als „politisch erwünscht“. Für das Prädikat „förderungswürdig“ im Sinne von „politisch erwünscht“ sollte die Landespolitik höhere Standards voraussetzen als „gerade nicht mehr ordnungsrechtlich gefährlich“.

## **C. WTG**

### **1. § 20 WTG Wohnqualität**

Gegenüber der bisher diskutierten Fassung sieht der aktuelle Entwurf eine Verpflichtung, Einzelzimmer zur Verfügung zu stellen, nur noch „bei Verfügbarkeit“ vor. Im Zusammenspiel mit der in § 47 vorgesehenen Übergangsfrist hätte ein/-e Bewohner/-in einer Einrichtung bis Ende 2018 (bzw. ggf. bis Ende 2023) keinesfalls einen Anspruch auf ein Einzelzimmer. Auch danach bestünde ein Anspruch nur, sofern in der Einrichtung ein Einzelzimmer verfügbar ist. Darin liegt ein Verstoß gegen Art. 19 UN-BRK. Dieser sieht vor, dass ein behinderter Mensch seine Wohnform frei wählen kann, also nicht auf ein Zimmer mit Doppelbelegung verwiesen werden darf. Weiterhin durchzieht die UN-BRK der Grundsatz, dass die Umwelt behinderter Menschen in u.a. baulicher Hinsicht so zu verändern ist, dass ein selbstbestimmtes Leben und Wohnen möglich wird. Bauliche Gegebenheiten sind so anzupassen, dass die von der UN-BRK gewährten Rechtsansprüche erfüllt werden können. Entsprechend können dem Anspruch auf ein Einzelzimmer bauliche Gegebenheiten nicht entgegengehalten werden.

Zwar kann ordnungsrechtlich grundsätzlich nur ein realisierbares Verhalten eingefordert

werden; sofern allerdings ein ordnungsgemäßes Verhalten gerade wegen organisatorischer Versäumnisse des Pflichtigen nicht möglich ist, können daraus durchaus ordnungsrechtliche Konsequenzen folgen.

Wenn also eine Einrichtung nicht so umgebaut wurde, dass Einzelzimmer angeboten werden können, kann dies kein Grund dafür sein ein Zimmer zur alleinigen Nutzung zu verwehren.

Praktisch sind dann Doppelzimmer einzeln zu belegen

Mehrbettzimmer sollten ohnehin nicht verfügbar sein. Diese sind nach § 2 Abs. 3 der geltenden WTG-DVO bereits seit Dezember 2011 unzulässig.

## **2. § 47 Übergangsregelung zum Rechtsanspruch auf Einzelzimmer**

Es fällt auf, dass nach wie vor sowohl der Rechtsanspruch auf ein Einzelzimmer als auch die Erfüllung der Einzelzimmerquote von 80% der Plätze der Übergangsfrist des § 47 unterliegen. Überdies ist die Übergangsfrist unter bestimmten Voraussetzungen von –wie bisher vorgesehen- Ende 2018 auf Ende 2023 verlängert worden.

Der Rechtsanspruch auf ein Einzelzimmer ist entsprechend der UN-BRK sofort zu gewähren und darf keiner Übergangsfrist unterliegen.

Die Frage, ob der behinderte Mensch allein im Einzelzimmer oder ggf. mit einer ihm bekannten Person in einem Doppelzimmer wohnen möchte, betrifft den Kernbereich von Menschenwürde, Autonomie und Entscheidungsfreiheit. Die Achtung und Anerkennung dieser Grundwerte durchzieht die UN-BRK. Die Achtung und Anerkennung dieser Grundwerte kann auch nicht von Übergangsfristen abhängen und ist konsequenterweise vom Progressionsvorbehalt des Art. 4 Abs.2 BRK nicht erfasst.

Im Übrigen dürfte eine Übergangsfrist insoweit landesrechtlich nicht wirksam festgelegt werden können. Art. 19 UN-BRK geht als (mindestens) bundesrechtliche Regelung entsprechenden landesrechtlichen Regelungen vor. Die in § 47 WTG vorgesehene Übergangsfrist hinsichtlich der Einzelzimmerquote mag man als zulässige Konkretisierung von Art. 4 Abs. 2 BRK („Verwirklichung [der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen] Rechte nach und nach“) sehen. Der Rechtsanspruch auf ein Einzelzimmer unterliegt aber, wie oben dargestellt, nicht dem Progressionsvorbehalt. Eine Übergangsfrist, die landesrechtlich konkretisiert werden könnte, ist der UN-BRK für den Anspruch auf ein Einzelzimmer nicht zu entnehmen.

### **D. WTG-DVO**

#### **1. Zimmergrößen der individuellen Zimmer**

Die vorgesehenen Mindestflächen von 14 qm für ein Einzelzimmer bzw. 24 qm für ein Doppelzimmer sind deutlich zu niedrig bemessen.

Die vorgesehenen 14 qm bzw. 24 qm für ein Einzel- bzw. Doppelzimmer lassen außer Acht, dass es sich bei dieser Fläche um den zentralen Lebensmittelpunkt der Bewohner/-innen handelt. Diese Fläche ersetzt daher funktional die komplette, vor dem Einzug in eine Einrichtung genutzte Wohnung mit Ausnahme des Bades.

Die DIN 18040-2 sieht bereits für einen rollstuhlgerechten Schlafräum mindestens 18 qm für zwei Personen vor, rechnerisch also neun qm pro Person. Der Individualbereich der WTG-DVO bildet jedoch nicht nur die Entsprechung für einen einzelnen Schlafräum, sondern für eine ganze Wohnung (ohne Bad).

Schon ein einzelner Schlafräum mit der vorgesehenen Größe ist sehr klein. Es ist davon auszugehen, dass auf dieser Fläche ein Pflegebett stehen wird, was von beiden Seiten zugänglich sein muss. Weiterhin ist Platzbedarf für einen Lifter einzurechnen, der wegen der steigenden Anzahl pflegebedürftiger Menschen aufgrund des demographischen Wandels zunehmend erforderlich werden wird. Zunehmend häufiger werden Menschen auch mit zwei gleichzeitig einzusetzenden Pflegekräften zu pflegen sein, weil sie etwa schwergewichtig sind oder wegen mangelnder Einsichtsfähigkeit Widerstand leisten. Für diese Pflege ist entsprechend Raum vorzusehen. Zu berücksichtigen sind weiterhin Freiflächen, um ein Wenden und Manövrieren im Rollstuhl sicherstellen zu können. Dies gilt sowohl für Flächen, um Türen und Fenster erreichen zu können, wie auch für Flächen vor Möbeln.

In Doppelzimmern ist zu gewährleisten, dass jede/-r Bewohner/-in sich so unabhängig von dem/der Mitbewohner/-in bewegen kann wie dies nichtbehinderten Menschen möglich ist. Wendeflächen für Rollstühle etwa sind so zu bemessen, dass den behinderten Menschen ein Manövrieren ohne Rücksicht auf den/die Mitbewohner/-in möglich ist.

Zusätzlich sind Flächen zu berücksichtigen, die eine Wohnung im Sinne einer vergleichbaren Privatwohnung als Lebensmittelpunkt ausmachen. Zu denken ist an Möbel und Einrichtungsgegenstände, die jenseits von Pflege- und Betreuungsbedarf auch in einer Privatwohnung üblich sind (Sitzmöbel, Möglichkeiten, Besuch zu empfangen, Kochgelegenheit, Vorratshaltung usw.).

## **2. Zimmergrößen der Wohngruppenräume (in anbieterverantworteten Wohngemeinschaften „Gemeinschaftsräume“)**

Es ist nicht ersichtlich, wo der Anknüpfungspunkt für die in den § 8 Abs. 1 Satz 2 WTG-DVO bzw. § 27 Abs. 1 WTG-DVO vorgesehen drei qm pro Nutzer/-in ist. Die DIN 18040-2 sieht einen minimalen Wendekreis für einen Rollstuhl von 1,50m \*1,50m vor. Somit gewährt der bisher vorgesehene Platz wenig mehr als die Möglichkeit, sich einmal umzudrehen. Selbst

wenn kaum je alle Nutzer/-innen sowohl auf einen Rollstuhl angewiesen sein und gleichzeitig den Gemeinschaftsraum nutzen werden, so muss dies doch gerade im Sinne einer Hausgemeinschaft und erwünschter Teilhabe prinzipiell möglich sein. Kaum mehr Fläche, als für eine Drehung notwendig, darf kein Maßstab sein.

### **3. Möglichkeit, kleinere Individualflächen und kleinere Gemeinschaftsflächen durch andere Flächenarten auszugleichen**

Für anbietersverantwortete Wohngemeinschaften führt der Regierungsentwurf in § 26 die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung ein, wonach Zimmer von Bewohner/-innen darüber hinaus kleiner als die eigentlich vorgesehenen 14 qm bzw. für Doppelzimmer 24 qm sein dürfen, wenn im Gegenzug Gemeinschaftsflächen entsprechend größer als die eigentlich vorgesehenen drei qm pro Bewohner/-in sind und außerdem „die verbleibende Fläche so groß ist, dass der Zweck des Gesetzes insbesondere im Hinblick auf die Selbstbestimmung und Achtung der Privatsphäre nicht gefährdet wird.“ Eine entsprechende Ausgleichsmöglichkeit sieht § 27 für den umgekehrten Fall kleinerer Gemeinschaftsflächen und im Gegenzug größerer Individualflächen vor. Dort sind allerdings keine Einschränkungen im Hinblick auf den Zweck des Gesetzes gemacht.

Die vorgesehenen Ausgleichsmöglichkeiten sind abzulehnen. Bereits die standardmäßig vorgesehenen Individualflächen sind zu knapp bemessen. Daher sind unserer Auffassung nach keine Situationen denkbar, in denen eine weitere Verkleinerung der Individualfläche möglich wäre, ohne die Privatsphäre und das Recht auf Selbstbestimmung zu verletzen. Außerdem dienen Individuelle Wohnflächen und Gemeinschaftsflächen jeweils unterschiedlichen Zwecken und können sich daher nicht gegenseitig ersetzen. In keiner Wohnung würde eine fehlende Toilette unter Hinweis auf eine extraräumige Küche hingenommen. Ebenso wenig lassen sich unzureichende Räume, die eine ungestörte Rückzugsmöglichkeit bieten sollen, durch extragroße Gemeinschaftsräume ausgleichen. Andersherum benötigt eine Hausgemeinschaft Möglichkeiten, sich in einem gemeinschaftlichen Raum zu treffen. Entsprechende Flächen auf mehrere einzelne Zimmer verteilt können den gemeinschaftsbildenden und -fördernden Zweck nicht erfüllen, mag die Gesamtfläche auch genauso groß sein.

### **4. Mitbestimmung**

Die in den §§ 10 und 11 des Regierungsentwurfes WTG-DVO geregelten Zuständigkeiten des Beirates der Bewohner/-innen sind zu sehr auf Mitwirkung, dagegen zu wenig auf

Mitbestimmung im Sinne eines Vetorechtes bei bestimmten Arten von Entscheidungen ausgelegt. So sollen nach dem Verordnungsentwurf insbesondere Maßnahmen der sozialen Betreuung und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft lediglich der Mitwirkung (ohne Vetorecht) unterliegen.

Anzustreben ist ein Mitbestimmungsrecht mit der Möglichkeit, unliebsame Ausgestaltungen der Rechte auf soziale Betreuung und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu verhindern. Maßnahmen der sozialen Betreuung und die Möglichkeiten, am Leben in der Gemeinschaft teilzuhaben, betreffen das Leben der Bewohner/-innen mindestens in dem Maße wie z.B. die Grundsätze der Verpflegungsplanung, für die § 10 des Verordnungsentwurfes ein Mitbestimmungsrecht vorsieht.

Dabei sind die dem Land zustehenden Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zu nutzen (vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat zwar mit Urteil vom 09.07.2012 (6 S 773/11; Verwaltungsgericht Frankfurt, 12.02.2013, 2 K 1336/11)

### **E. Fazit**

Insgesamt finden sich begrüßenswerte Ansätze und Zielvorgaben im Gesetzestext des GEPA sowie in dessen Begründung, insbesondere die Würdigung der UN-Behindertenrechtskonvention, des ‚Rechtes auf Teilhabe und dem Konzept der Selbstbestimmung.

Allerdings werden diese Ziele in den Detailregelungen nicht im wünschenswerten Maße umgesetzt. Großzügige Übergangsfristen, für ein selbstbestimmtes Leben zu knapp bemessene Flächen und unzureichende Mitbestimmungsrechte der Bewohner von Einrichtungen werden den Maßgaben der UN-BRK nicht gerecht. Die angestrebte Harmonisierung von Pflegerecht einerseits und Wohn- und Teilhaberecht andererseits wirkt sich durch abgesenkte Standards zur Wohnqualität nachteilig auf behinderte Menschen aus.

Dortmund, 06.09.2013