

An die
Präsidentin des Landtags NRW
Frau Carina Gödecke
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Der Landrat

Portastraße 13, 32423 Minden
Tel.-Vermittlung: 0571 / 807- 0
Telefax: 0571 / 807 - 33850

Internet:
www.minden-luebbecke.de

E-mail: k.mathews@minden-luebbecke.de

Sozialamt

Datum: 3. September 2013

Bearbeitung: Frau Mathews

Zi-Nr.: 385 (Geb. B, 3.OG) **Durchwahl:** 807 - 23850

Mein Zeichen: 50.2.42.0 Ma

Ihr Schreiben vom: 25. Juli 2013, I.1

**Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demografiefesten, teilha-
beorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung
der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Men-
schen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und
ihre Angehörigen (GEPA NRW)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/3388**

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und
Soziales am 12. und 13. September 2013**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

Zunächst möchte ich mich für Ihr Einladungsschreiben bedanken. Von der
Möglichkeit, zu dem übersandten Gesetzesentwurf des GEPA NRW Stel-
lung zu nehmen, möchte ich gerne Gebrauch machen.

Vorausgeschickt sei die Bemerkung, dass sich meine Stellungnahme aus-
schließlich auf den Artikel 2 „Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)“ des GEPA
und die hierzu erlassene Durchführungsverordnung „Wohn- und Teilhabe-
gesetz-Durchführungsverordnung (WTG-DVO)“ beziehen wird.

Dabei möchte ich nicht einzelne Regelungen in den Blickpunkt nehmen.
Hierzu hat im Rahmen des durch das MGEPA umfangreich angelegten Be-
teiligungsprozesses in der Landesarbeitsgemeinschaft § 17 WTG ausrei-
chend Gelegenheit bestanden.

Vielmehr möchte ich - ausgehend von den Gründen, die zu der vorzeitig
begonnenen Evaluation des Gesetzes geführt haben - die Kernpunkte der
Gesetzesnovelle in den Blickpunkt nehmen und den Entwurf des WTG 2013
sowie der WTG-DVO danach beleuchten, ob sich diese Grundgedanken in
den jeweiligen Vorschriften wiederfinden.

Benannte Gründe für die vorzeitige Evaluation des WTG 2008

- ⇒ Das WTG 2008 wurde dem Ziel, neue quartiersnahe Wohn- und Betreuungsformen (sog. „Neue Wohnformen“) zu schaffen und damit ein selbstbestimmtes Leben und Wohnen zu ermöglichen, in der Praxis nicht gerecht.
- ⇒ Gesetzliche Anforderungen des WTG 2008 orientieren sich an den klassischen stationären Einrichtungen und waren damit zu eng angelegt für die neuen Wohnformen.
- ⇒ Die Folge waren zahlreichen Einzelfallentscheidungen, um die Anforderungen des WTG 2008 an die Erfordernisse neuer Wohnformen anzupassen.
- ⇒ Einzelfallentscheidungen haben in der Praxis zu Rechtsunsicherheiten geführt mit der Folge, dass die Entstehung neuer Wohnformen als Alternative zu stationären Einrichtungen erschwert war.
- ⇒ Das WTG 2008 hatte bereits die Vorgaben aus der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt.
Diese Grundtendenz sollte im WTG 2013 weiter entwickelt werden und Kerngedanken der Charta (wie Selbstbestimmung, Teilhabe) deutlicher benennen.

Benannte Kernpunkte des WTG 2013

Gliederung und Struktur:

- ⇒ Neugestaltung des bisherigen Anwendungsbereiches durch:
 - Wegfall der Voraussetzung „strukturelle Abhängigkeit“
 - Differenzierung nach 5 Wohn- /Betreuungsangeboten und
 - Formulierung von abgestuften Anforderungen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung in Abhängigkeit von jedem Angebotstyp.
 - Wiederaufnahme von Angeboten der Tages- und Nachtpflege.
 - Neuaufnahme von Angeboten ambulanter Dienste.
- ⇒ Regelung von Vorgaben direkt im Gesetz und nicht in der DVO.
- ⇒ Reduzierung gültiger Erlasse.
- ⇒ Kongruenz zwischen dem bisherigem Landespflegegesetz und WTG 2008 herstellen. Zukünftig soll das APG ausschließlich die förderrechtliche Grundlage für Einrichtungen darstellen und im WTG die Qualitätsanforderungen (hier: Wohnqualität) formuliert sein.

Zu Inhalten des WTG 2013:

- ⇒ Gesetz soll vom Menschen aus gedacht werden.
- ⇒ Schaffung neuer quartiersbezogener Angebote.
- ⇒ Recht auf Selbstbestimmung stärken.
- ⇒ Teilhabegedanken fördern.
- ⇒ Umsetzung der Rechte behinderter Menschen / Eingliederungshilfe im Gesetz weiterentwickeln.

Bewertung / Umsetzung im WTG 2013 und der WTG-DVO

Anwendungsbereich:

Ausgehend von den oben aufgeführten Gründen für eine vorgezogene Evaluation des WTG 2008 wurde der Anwendungsbereich aus meiner Sicht konsequent umgestaltet.

War bisher für eine Unterstellung unter den Anwendungsbereich mit der Folge, dass die Anforderungen vollständig erfüllt werden mussten, die Feststellung der rechtlichen Abhängigkeit von Nutzern das entscheidende Kriterium, werden im WTG 2013 nunmehr fünf Angebotstypen benannt.

Im Besonderen Teil (Teil 2) werden die Angebotstypen im Einzelnen begrifflich definiert. Darüber hinaus werden wie vorgesehen abgestufte Anforderungen für jeden Angebotstyp formuliert.

Detailregelungen finden sich vorwiegend bei Einrichtungen mit umfassenden Leistungsangebot sowie der vergleichbaren anbieterverantworteten Wohngruppe. Anders als in selbstverantworteten Wohngruppen wird es hier als sachgerecht angesehen, umfassende Anforderungen z.B. im Bereich der Wohnqualität zu formulieren. Dem Schutzgedanken des Gesetzes wird damit auch für die Nutzer dieser Wohnform Rechnung getragen.

Weiterhin ist zu vermuten, dass die Formulierung von Mindestanforderungen zur Wohnqualität zu einer Verringerung von bisherigen Einzelfallentscheidungen der WTG-Behörden beitragen könnte.

Neben den Anforderungen werden für die verschiedenen Angebotstypen auch unterschiedlich ausgeprägte Maßnahmen der Qualitätssicherung festgelegt.

Die Intensität von Eingriffsmöglichkeiten von WTG-Behörden orientiert sich dabei an den Möglichkeiten der Nutzer, Einfluss in die Gestaltung der betrieblichen Abläufe von Wohnangeboten zu nehmen. Je mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei den Nutzern liegen (wie z.B. in Selbstverantworteten Wohngemeinschaften), umso weniger sollen WTG-Behörde diese Abläufe durch strenge Vorgaben und umfassende Prüfungen beeinträchtigen.

Im Umkehrschluss ist aus Sicht der WTG-Behörden deshalb auch das Vorgeben eines erhöhten Prüfmaßstabes in anbieterverantworteten Wohngemeinschaften als richtig anzusehen.

Anders als in der bisherigen Gesetzgebung wird dem Schutzgedanken des WTG jedoch auch in Selbstverantworteten Wohngemeinschaften mehr Rechnung getragen. Waren ambulante Wohnformen oftmals aufgrund fehlender rechtlicher Abhängigkeit nicht vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst, konnte sich auch die Schutzwirkung des WTG für die Nutzer dieser Angebote nicht entfalten. Alternativen, an die sich die Nutzer/Mieter wenden konnten, waren vielfach nicht vorhanden.

Das WTG 2013 berücksichtigt, dass auch Menschen, die soweit wie möglich unabhängig von behördlicher Einflussnahme in ambulanten Wohnformen leben möchten, trotzdem auf einen gewissen „Schutz“ durch das Gesetz in einzelnen Gefährdungssituationen vertrauen können (z.B. durch anlassbezogene Prüfungen, Prüfung ambulanter Angebote in Wohngemeinschaften, Übertragung der Rechte einer Sonderordnungsbehörde).

Dem Vorrang der Prüfung anderer Behörden in diesen Angeboten (Ordnungsbehörden, MDK/PKV) wird dabei Rechnung getragen.

Beides - die Entfaltung der Schutzwirkung und die Vermeidung von Doppelprüfungen - ist ausdrücklich zu begrüßen.

Inwieweit die Formulierung von abgestuften Anforderungen nunmehr zu einem Abbau bisher angemahnter Rechtsunsicherheiten der Wohnungswirtschaft führt mit der Folge, neue ambulante Wohn- und Versorgungsformen im Quartier zu schaffen, wird sich erst in der Praxis des WTG zeigen. Interessensvertreter der Anbieter von Wohngemeinschaften sowie der Wohnungswirtschaft waren zahlreich in den Evaluierungsprozess eingebunden und konnten sich mit ihren Anregungen und Kritikpunkten einbringen.

Als sinnvoll kann in jedem Fall die Schaffung von abgestuften Prüfmöglichkeiten der WTG-Behörden in den ambulanten Wohnformen bezeichnet werden. Dies auf die Fälle von Gefahrensituationen zu begrenzen, wird dem Grundgedanken eines selbstbestimmten Wohnens durchaus gerecht.

Tages- / Nachtpflege und ambulante Dienste:

Innerhalb der sog. „Gasteinrichtungen“ sind Einrichtungen der Tages- und Nachtpflege erneut in den Anwendungsbereich des WTG 2013 aufgenommen worden. Erstmals erfasst vom Anwendungsbereich des WTG sind auch die Ambulanten Dienste.

Bereits in der Vergangenheit hatte sich gezeigt, dass Einrichtungen der Tagespflege durchaus von den Erfahrungswerten der WTG- / Heimaufsichtsbehörden profitieren konnten, die diese in verschiedenen Prüfungs- und Beratungssituationen sammeln konnten. Auch wenn Gäste von Tagespflegen nur phasenweise die Angebote nutzen, so befinden auch sie sich in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis z.B. zu den ausführenden Mitarbeitern. Die Schutzwirkung des Gesetzes sollte sich deshalb auch für diesen Nutzerkreis entfalten können. Eine erneute Aufnahme in das Gesetz wird deshalb begrüßt.

Ambulante Dienste haben bisher keiner Überprüfung durch die WTG-Behörden unterlegen. Erfahrungswerte, ob die Aufnahme in den Anwendungsbereich des Gesetzes sinnvoll ist oder nicht, liegen deshalb nicht vor. Geht man jedoch von dem Grundgedanken des Vorrangs einer „ambulanten vor einer stationären Versorgung“ und einer geplanten Förderung kleinteiliger und quartiersbezogener Versorgungsformen anstelle von vollstationären Einrichtungen aus, kommt der Versorgung der Nutzer durch ambulante Dienste eine zunehmende Bedeutung zu. Sachlogisch ist vor diesem Hintergrund, auch den Nutzern dieser Angebotsformen einen gewissen Schutz des Staates zu ermöglichen.

Ambulante Dienste sind hauptsächlich in der Häuslichkeit der Nutzer im Einsatz. Bei Eingriffen des Staates sollte der Privatsphäre des Einzelnen deshalb eine erhöhte Beachtung geschenkt werden. Dies ist aus meiner Sicht durch Beschränkung von regelhaften Prüfungen auf die Tätigkeit ambulanter Dienste in anbieterverantworteten Wohngemeinschaften erfolgt. In selbstverantworteten Wohngemeinschaften wird dem ohnehin schon nach dem SGB XI prüfenden MDK bzw. der PKV ein vorrangiges Prüfrecht eingeräumt, um Doppelprüfungen zu vermeiden und die Belastung für Nutzer kleinteiliger Wohngemeinschaften zu verringern.

Außerhalb von Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen können anstelle der allgemeinen Ordnungsbehörden WTG-Behörden als Sonderordnungsbehörden tätig werden. Der Einsatz der WTG-Behörde ist nachrangig und auf den Einzelfall bzw. eine bestehende Gefährdung beschränkt.

Gesetz vom Menschen aus denken:

Auch wenn der Anwendungsbereich - wie nicht anders möglich ist - sich eher mit der „technischen“ Komponente der Angebotsformen beschäftigt, vermittelt das WTG 2013 im Weiteren durchaus den Eindruck, die Perspektive des Nutzers angemessen in den Focus zu nehmen. Beispielhaft sei hier nur die Verpflichtung von Leistungsanbietern aller Angebotsformen zu Gewaltprävention (§ 8 Abs. 1 WTG) und zur Vermeidung freiheitsbeschränkender und freiheitsentziehender Maßnahmen (§ 8 Abs. 2 WTG), zur Palliativversorgung (§ 4 Abs. 5 WTG) erwähnt.

Selbstbestimmung und Teilhabe:

Im Zusammenhang mit der „Nutzerperspektive“ sollte das WTG 2013 auch mit Blick auf die Anforderungen der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen weiterentwickelt werden.

Begrifflichkeiten wie „Selbstbestimmung“, „Teilhabe“ und „Würde“ und die Verpflichtung der Betreiber, diese normierten Grundwerte auch zu gewährleisten, waren in ihren Grundzügen schon in das WTG 2008 eingeflossen (siehe Zweck des Gesetzes, § 1 Abs. 1-3 WTG 2008).

Eine konsequente Fortführung und direkte Benennung der vorangestellten Grundwerte (insbesondere sind hier Selbstbestimmung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu nennen), ist jedoch im bisherigen Gesetz und der Durchführungsverordnung unterblieben.

„Selbstbestimmung“ und „Teilhabe“ sind Kernbegriffe aus den Konventionen der Vereinten Nationen, deren Beachtung in allen Wohn- und Versorgungsformen für pflegebedürftige und behinderte Menschen eine zentrale Bedeutung zukommt.

Aus meiner Sicht ist deshalb positiv hervorzuheben, dass die Begrifflichkeiten nicht nur erneut im Zweck des Gesetzes aufgeführt sind, sondern Eingang in eigenständige Regelungen (siehe z.B. Teilhabe, § 5) gefunden haben.

Darüber hinaus ziehen sich die Begriffe wie ein roter Faden durch die Regelungen des WTG und der Durchführungsverordnung (Selbstbestimmung: § 4 Abs. 13, § 14 Abs. 6, § 20 Abs. 2/4, § 22 Abs. 5 WTG und Teilhabe: § 4 Abs. 6, § 12 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 22 Abs. 5, § 26 Abs. 1 WTG etc.).

Damit wird es zukünftig noch mehr Aufgabe der WTG-Behörden sein, bei ihren Prüfungen auf die Einhaltung dieser für jeden Menschen gewichtigen Grundwerte zu achten.

Eingliederungshilfe:

Auch das WTG 2013 verzichtet auf eigenständige Regelungen zur Eingliederungshilfe. Aus meiner Sicht macht die konsequente Umgestaltung des Anwendungsbereiches mit der Unterscheidung von fünf Angebotstypen und der Formulierung von abgestuften Anforderungen eine oftmals geforderte Unterscheidung nach Alten- und Eingliederungshilfe auch obsolet.

Eine Subsumierung der gängigen Angebotsformen beider Bereiche unter den Anwendungsbereich ist nach heutiger Sicht möglich und zunächst ausreichend. Weiteres werden die Erfahrungswerte der Behörden in der praktischen Umsetzung des WTG 2013 zeigen.

Anforderungen, die durch die WTG-Behörde an die Eingliederungshilfe gestellt werden, müssen die besondere Zielgruppe und die längeren Verweil- / Wohnzeiten der Menschen mit Einschränkungen angemessen berücksichtigen. In der Umsetzung des WTG 2013 erfordert dies von den Vertretern der

WTG -Behörden einen umfassenden Kenntnis- und Erfahrungsstand beider Angebotsformen, um sachgerecht auf die mit den Konventionen der Vereinten Nationen geforderten Grundwerte reagieren zu können. Der Qualifizierung der durchführenden WTG-Behörden wird daher wie bisher auch eine hohe Bedeutung beizumessen sein.

Struktur Gesetz:

Abschließend möchte ich noch kurz etwas zu der „praktischen“ Umsetzung des WTG 2013 durch die WTG-Behörden anführen:

- Anforderungen (Barrierefreiheit, Einzelzimmerquote, pp.) wurden wie vorgesehen direkt im Gesetz geregelt.
- Erkennbar ist ebenso, dass Regelungen aus den noch gültigen Erlassen in das WTG 2013 eingeflossen sind (z.B. Regelungen zum Personal).

Die Umsetzung des WTG 2013 wird zeigen, ob die Regelungen ausreichend sind, um alle Sachverhalte und Fragestellungen abschließend regeln zu können. Mit der Umstellung auf ein eigenes Landesrecht war 2008 auch die Zielrichtung verbunden, eine möglichst einheitliche Anwendung durch die zuständigen Behörden zu gewährleisten. Die nachträgliche Auslegung des WTG 2008 durch zahlreiche Erlasse hat diesem Grundgedanken allein nicht Rechnung tragen können.

Mitarbeitern von WTG-Behörden Sicherheit in der Auslegung und Anwendung der Grundideen des Gesetzes zu verschaffen, kann aus meiner Sicht nur im Rahmen von (einheitlichen) Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen gewährleistet werden. Diesen Maßnahmen sollte zukünftig ein höherer Stellenwert als bisher eingeräumt werden.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag:
gez.

Kerstin Mathews