

Prof. Dr. Harry Fuchs,
Honorarprofessor an der Hochschule Düsseldorf, Fachbereich Sozial- und
Kulturwissenschaften; Lehrbeauftragter an der Hochschule München,
Masterstudiengang Mental Health, Teilhaberecht
Quadenhofstrasse 44, 40625 Düsseldorf
Tel. 0172/2105317; Mail: quality@germany.tops.de



Ergänzende Stellungnahme

zu den Nachfragen der Fraktionen

zur Anhörung zum Entwurf

**Gesetz zur Änderung des Wohn- und Teilhabegesetzes sowie des
Ausführungsgesetzes zum Neunten Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-
Westfalen (Drucksache 17/15188 – Neudruck -)**

des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landtags von Nordrhein-Westfalen
am 13. Januar 2022

Düsseldorf, den 24.1.2022

Die nachfolgende Stellungnahme zu den aus der Anhörung am 13.1.2022 aufgeworfenen Fragen besteht aus zwei Teilen:

Im ersten Teil (A) werden die Fragen mit einer Antwort versehen.

Im zweiten Teil (B) findet sich eine ausführliche, zusammenhängende Begründung, da bestimmte Teile der Begründung für verschiedene Fragen bedeutsam sind.

Teil A

Zu Frage 1

Wie stehen Sie zu der Kritik, dass durch neue Regelungen im Gesetzentwurf, z.B. das Teilhabekonzepterfordernis nach § 5 Abs. 2, Bürokratiewachstum zu erwarten ist?

Nach § 4 Abs. 2 Satz 2 WTG NRW in der geltenden Fassung muss der Zweck des Gesetzes in die Konzeption der Leistungserbringung eingehen und sich die Umsetzung daran ausrichten. Nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 sind die Kernprozesse des Betriebes im Rahmen des Qualitätsmanagements zu beschreiben.

Nach der Zweckbestimmung des § 1 Abs. 3 Satz 1 WTG NRW haben die Leistungsanbieter*innen ihre Leistungserbringung auch auf eine Förderung der Teilhabemöglichkeiten auszurichten.

Danach ist die Teilhabeförderung Gegenstand des Gesetzeszweckes und bereits nach geltendem Recht – orientiert an § 5 WTG NRW - als Kernprozess zu beschreiben.

Der Gesetzentwurf enthält mithin keine „neue Regelung“, sondern eine Klarstellung. Dass diese Klarstellung erforderlich ist, weil die geltende Regelung bisher - wenn überhaupt - in der Praxis allenfalls in Ansätzen umgesetzt wird, belegt u.a. der Abschlussbericht (2019) der Hochschule Düsseldorf, zu dem von der Stiftung Wohlfahrtspflege finanzierten, gemeinsam mit dem Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum Köln e.V. durchgeführten Forschungsprojekt „Selbstbestimmt Teilhaben in Altenpflegeeinrichtungen“.

Zu Frage 2

In Ihrer Stellungnahme sprechen Sie von „Schutzlücken“, die durch den Gesetzentwurf geschlossen werden.

- *Welche Schutzlücken sehen Sie im Bereich der Pflege?*
- *Halten Sie den Gesetzentwurf für geeignet, diese Schutzlücken zu schließen?*

Die in meiner Stellungnahme angesprochenen Schutzlücken *bestehen im Bereich der Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen*. Sie beruhen darauf, dass es in der Praxis wegen diffuser Auslegung der jeweils im Leistungsrecht (SGB IX) und im Ordnungsrecht (WTG NRW) geregelten Aufgabenstellung offensichtlich seit Jahren nur zu einer unzureichenden Wahrnehmung der ordnungsrechtlichen Aufgaben durch die Aufsichtsbehörden nach dem WTG NRW kommt. Dies ist durch die schriftlichen wie mündlichen Stellungnahmen verschiedener Sachverständiger in der Anhörung eindrucksvoll belegt.

Im Teil B wird unter Ziffer 3 im Einzelnen die geltende Rechtslage dargestellt, nach der die Leistungsträger keinerlei Rechtsgrundlage für ordnungsrechtliche Prüfungen und Eingriffe haben. Dies ist schon seit 1973 ausschließlich den Aufsichtsbehörden nach dem früheren, bundesweit geltenden Heimgesetz bzw. seit der Föderalisierung (2008) den Aufsichtsbehörden nach dem WTG NRW vorbehalten.

Die Stellungnahmen zur Anhörung zeigen, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Rechtslage klarstellt, sodass bei rechtmäßiger Umsetzung des Gesetzes zu erwarten ist, dass die ordnungsrechtlichen Aufgaben künftig konsequent wahrgenommen und die Schutzlücken geschlossen werden.

Obwohl auch im Bereich der Pflege die gleiche Aufgabenteilung zwischen leistungsrechtlichen Anforderungen (Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung nach dem SGB XI) und ordnungsrechtlichen Anforderungen (Schutz der Nutzer nach dem WTG NRW) besteht, sind vergleichbare Verwerfungen in diesem Bereich nicht bekannt.

Die in der Anhörung vorgetragenen Defizite zur Personalausstattung und Qualifikation wirken sich gleichermaßen in beiden Prüfbereichen negativ aus.

Zu Frage 3

§ 8a regelt die Anforderungen an freiheitsentziehende Maßnahmen.

- *Sind Erkrankungen oder Situationen denkbar, für die eventuell angepasste Regelungen nötig sind?*

Freiheitsentziehende Maßnahmen, wie auch Gewalt und Diskriminierung haben in der Regel nicht nur eine, sondern mehrere Ursachen, deren Erscheinungsformen zudem vielfältig sind.

Ich verweise insoweit auf den Bericht und die Stellungnahme der Expertenkommission „Herausforderndes Verhalten und Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe“, aber auch auf die Stellungnahme der Sachverständigen Gabriele Scheibner, die das m.E. sehr differenziert ausgeführt haben.

Zu Frage 4

Sie verweisen in Ihrer Stellungnahme darauf, dass speziell die „Zuordnung und Durchführung aufsichtsrechtlicher Pflichten im Bereich der Leistungen an Menschen mit Behinderungen zwischen Anerkennungsbehörden (Bundesagentur für Arbeit, Träger Eingliederungshilfe und WTG Behörden etc.)“ in der Praxis Probleme bereitet.

- *Können Sie noch einmal kurz darstellen, wie diese Probleme aussehen und wie die Zusammenarbeit effizient umgesetzt werden kann?*
- *Welche Möglichkeiten bestehen bereits nach geltendem Recht?*

Die Probleme und ihre Ursachen werden nachfolgend im Teil B umfassend beschrieben.

Daraus ergibt sich, dass der Geltungsbereich des vor der Föderalisierung des Heimrechts geltenden (Bundes-)Heimgesetzes schon seit 1973 die Werkstätten für Menschen mit Behinderungen - zunächst in Teilen (Wohnbereich) - und nachfolgend der des WTG NRW seit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) 2014 insgesamt erfasst.

Teil B

1. Einleitung

In den schriftlichen Stellungnahmen aber auch während der Anhörung am 13.1.2022 haben einige Sachverständige sowohl aus dem Bereich der „kommunalen Familie“ aber auch aus dem der Leistungserbringer die Auffassung vertreten, dass der zur Beratung im Landtag vorliegende Gesetzentwurf den WTG-Behörden neue Aufgaben übertrage, gar eine neue Behördeninstanz schaffe, mindestens aber ein undurchsichtiges Zusammenspiel verschiedener Prüfungsebenen vorsehe, das die Verantwortlichkeit offen lasse und absehbar zu Reibungsverlusten führe.

Diese und ähnliche Stellungnahmen entsprechen nicht der bisher - z.Tl. schon seit Jahrzehnten – geltenden Rechtslage.

2. Werden neue Aufgaben übertragen?

Nach der Föderalismusreform im Jahr 2008 wurde das bis dahin bundesweit geltende Heimgesetz in Nordrhein-Westfalen durch das WTG in der Fassung des Art 1 § 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts und zur Änderung des Landesrechts vom 18.11.2008 abgelöst.

Bereits das bundesweit geltende Heimgesetz in der ab 1.8.1990 geltenden Fassung erstreckte den Anwendungsbereich des Gesetzes auf Heime, die „behinderte Volljährige nicht nur vorübergehend aufnehmen“. In Literatur und Praxis bestand kein Zweifel, dass die den Werkstätten für Menschen mit Behinderungen angeschlossenen und/oder integrierten Wohnheime unter das Heimgesetz fallen und von der aufsichtsrechtlichen Prüfung erfasst sind (*Kunz/Ruf/Wiegemann* Heimgesetz Kommentar § 1 Rn. 17).

Bereits damals wurde – wie übrigens auch in der Anhörung am 13.1.2022 von Herrn Supe - im Zusammenhang mit der Entwicklung der Verordnung über personelle Anforderungen für Heime (HeimPersV, BGBl. I S 1205) „darauf hingewiesen, dass bei den Verhandlungen über die Pflegesatzgestaltung nach § 93 BSHG mit den sich in immer schwierigerer Situation befindlichen Kostenträgern die HeimPersV als der Regelstandard und nicht als unterster Level der personellen Mindestausstattung angesehen werde“ (*Kunz/Ruf/Wiegemann* Einführung, S. 8). Hier wird der Zielkonflikt deutlich, der damals wie heute zwischen der Verantwortung des Kostenträgers für die wirtschaftliche Leistungserbringung einerseits und dem von den ordnungsrechtlichen Aufsichtsbehörden andererseits zu wahren Schutzinteresse von Menschen mit Behinderung, dessen Verwirklichung in der Regel u.a. eine bedarfsgerechte Personalausstattung erfordert, besteht.

Wegen dieses Zielkonflikts wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Heimgesetz von 1973 eine Regelung des Schutzinteresses im Rahmen des Leistungsrechts (damals BSHG) nicht für möglich und stattdessen eine Lösung in einem eigenen Gesetz für erforderlich gehalten (*Kunz/Ruf/Wiegemann* Einleitung, S. 2).

Nach der Föderalismusreform erfasste der Geltungsbereich des WTG NRW vom 18.11.2008 nicht mehr Heime, sondern *Einrichtungen*, die den Zweck haben Volljährige mit Behinderungen aufzunehmen, ihnen entgeltlich Wohnraum zu überlassen und *damit verbunden verpflichtend Betreuung* zur Verfügung zu stellen oder vorzuhalten. Danach fielen – wie im vorangehenden Bundesrecht – zunächst die den Werkstätten für Menschen mit Behinderungen angeschlossenen und/oder integrierten Wohnheime unter das WTG NRW.

Bei der Änderung vom Heim- zum Einrichtungsbegriff handelt es sich jedoch nicht etwa um eine rein sprachliche Modernisierung. Nach § 219 SGB IX ist eine Werkstatt für Menschen mit einer Behinderung „*eine Einrichtung zur Teilhabe* behinderter Menschen am Arbeitsleben und zur Eingliederung in das Arbeitsleben.“ Danach verdeutlicht die Bezeichnung „Einrichtung“, dass die gesamte Werkstatt für Menschen mit Behinderung erfasst ist und nicht mehr nur wie zuvor die an die Werkstatt angeschlossenen oder integrierten Wohnheime.

Zudem werden in § 2 Abs. 1 WTG NRW von den gesamten im SGB IX bezeichneten Einrichtungen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben ausdrücklich nur die Internate der Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke aus dem Geltungsbereich ausgenommen.

Das WTG NRW vom 2.10.2014 setzte die UN-Behindertenrechtskonvention um. Seitdem richtet sich der Geltungsbereich nicht mehr nach der Art der Einrichtung, sondern nach dem Schutzbedürfnis, das Menschen mit Behinderung bei der Ausführung von Betreuungsleitungen und der Überlassung von Wohnraum haben, wenn die Angebote entgeltlich sind und im Zusammenhang mit den durch Behinderung ausgelösten Unterstützungsbedarfen und *darauf bezogenen Leistungen* stehen.

Durch die Anknüpfung an den Leistungsbezug wird deutlich, dass die *leistungsausführende Einrichtung insgesamt* erfasst wird. Dies entspricht auch der Lebenswirklichkeit. Gewalt und Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in ihren vielfältigen Formen beschränken sich nicht nur auf Teilbereiche einer Einrichtung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Werkstätten für Menschen mit Behinderung mit ihren Wohnbereichen bereits durch das bundesweit geltende frühere Heimgesetz erfasst wurden. Nach der Föderalismusreform erfasst das WTG NRW in den Fassungen von 2008 und 2014 – wie dargestellt – die gesamte Einrichtung.

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält danach keine Erweiterung des Geltungsbereichs und auch keine Erweiterung aufsichtsrechtlicher Aufgaben. Alle im Entwurf genannten Ministerien, Behörden und Träger sind auch nach bisherigem Recht schon von den aufsichtsrechtlichen Aufgaben tangiert. Ebenso sind die ordnungsrechtlichen Befugnisse dieser Beteiligten – im WTG NRW als Mittel der behördlichen Qualitätssicherung bezeichnet - für diese Einrichtungen bereits bisher im WTG NRW verankert (vgl. § 18 Abs. 1 Nr. 1 WTG NRW).

3.) Befugnisse der Träger des Leistungsrechts

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit dem Beitritt zur UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Wohnung vor jeder Form der Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschließlich ihrer geschlechtsspezifischen Aspekte zu schützen und alle *geeigneten Maßnahmen* zu treffen, um jede Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu verhindern (Art. 16 Abs. 1 u. 2 UN-BRK).

Wie unter Ziff. 2 ausgeführt, hat sich der Bundesgesetzgeber schon 1973 aus guten Gründen dafür entschieden, die zur Verwirklichung dieser Schutzverpflichtung erforderlichen und geeigneten Maßnahmen nicht im Leistungsrecht der Sozialleistungsträger, sondern in einem davon unabhängigen Gesetz zu regeln, das – historisch zutreffend - rechtssystematisch dem Ordnungsrecht zuzuordnen ist. Es gibt bundesweit weder Initiativen noch Absichten, diese Grundsatzentscheidung in Frage zu stellen oder zu ändern.

Im Neunten Sozialgesetzbuch (SGB IX) bestimmt § 225, dass nur anerkannte Werkstätten für behinderte Menschen Vergünstigungen im Sinne des Teils 3, des SGB IX erhalten können. Die Entscheidung über die Anerkennung treffen die Bundesagentur für Arbeit im Einvernehmen mit dem Träger der Eingliederungshilfe (in NRW - Landschaftsverbände). Im Anerkennungsverfahren wird geprüft, ob ein Anbieter die im SGB IX geforderten leistungsrechtlichen Voraussetzungen (im Wesentlichen Struktur- und Prozessqualität) erfüllt.

Die Träger der Eingliederungshilfe prüfen als Leistungsträger im Rahmen der in § 128 SGB IX geregelten Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung, ob die Leistungsträger ihre gesetzlichen oder vertraglichen Pflichten erfüllen, die im Übrigen im Einzelnen im SGB IX, Teil 2 geregelt sind.

Weder § 225 SGB IX im Rahmen des Anerkennungsverfahrens, noch § 128 SGB IX im Rahmen der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung übertragen den beteiligten Sozialleistungsträgern – in konsequenter Fortführung der Grundsatzentscheidung von 1973 - ordnungsrechtliche Aufgaben und räumen ihnen auch keinerlei ordnungsrechtlich Eingriffs- oder Durchgriffsrechte ein, wie sie im WTG NRW geregelt und den WTG-Aufsichtsbehörden vorbehalten sind.

Danach fehlt den Landschaftsverbänden jedwede rechtliche Grundlage zur Durchführung ordnungsrechtlicher Aufgaben oder zur Anordnung bzw. zum Vollzug ordnungsrechtlicher Maßnahmen zum Schutz der Menschen mit Behinderung. Der von der Vertreterin des Landschaftsverbandes Rheinland während der Anhörung nachdrücklich eingebrachte Vorschlag, den Kostenträgern die ordnungsrechtlichen Aufgaben zu übertragen, entbehrt danach bisher jeder rechtlichen Grundlage und geht auch rechtssystematisch ins Leere.

Entgegen der in der Anhörung vertretenen Auffassung, der vorliegende Gesetzentwurf bewirke „ein undurchsichtiges Zusammenspiel verschiedener Prüfungsebenen“, ist festzustellen, dass es - völlig durchsichtlich - bereits seit 1973 eine klare rechtliche Abgrenzung zwischen den leistungsrechtlichen Aufgaben und Befugnissen der Träger der Eingliederungshilfe einerseits und den ordnungsrechtlichen Aufsichtsbehörden des Heimrechts bzw. WTG andererseits gibt.

4. Auswirkungen des § 37a SGB IX

Im Bereich der Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen sollen die Leistungserbringer*innen nach dem mit dem Teilhabestärkungsgesetz in das SGB IX eingefügten § 37a Abs. 1 geeignete Maßnahmen im Sinne der UN-BRK treffen, mit denen Menschen mit Behinderungen und von Behinderung bedrohte Menschen vor Gewalt geschützt werden. Der Schutzauftrag wird deswegen an die Leistungserbringer*innen adressiert, weil sie den Schutz vor Gewalt von Menschen mit Behinderungen und von Behinderung bedrohter Menschen bei der Leistungserbringung am effektivsten gewährleisten können. Der Schutz vor Gewalt wird in erster Linie durch die Entwicklung und Umsetzung eines auf die Einrichtung und Dienstleistungen zugeschnittenen *Gewaltschutzkonzepts* erbracht (BT-Drs.19/27400 S. 62).

Mit dieser bundesgesetzlichen Regelung werden die ordnungsrechtlichen Bestimmungen des WTG weder ersetzt noch eingeschränkt. Spezialgesetzliche Regelungen zum Gewaltschutz wie die des WTG NRW bleiben ausdrücklich unberührt (BT-Drs.19/27400 S. 62).

Mit der Aufnahme des § 37a SGB IX wird im Leistungsrecht des SGB IX parallel zu § 8 Abs. 4 WTG NRW die Verpflichtung der Leistungserbringer*innen zur Erstellung eines Gewaltschutzkonzepts verankert. Teil des Gewaltschutzkonzepts sind Maßnahmen wie zum Beispiel Fortbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen für Mitarbeitende, Präventionskurse für Menschen mit Behinderungen, Vernetzung mit externen Partnern und feste interne Ansprechpersonen wie zum Beispiel Frauenbeauftragte oder Kinderschutzbeauftragte in Einrichtungen sowie Beschwerdestellen und andere geeignete Beteiligungsstrukturen (BT-Drs.19/27400 S. 62), die sich leistungsrechtlich niederschlagen und zu vergüten sind

Die Rehabilitationsträger und die Integrationsämter haben nach § 37a Abs. 2 SGB IX bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben (Durchführung des Leistungsrechts) darauf hinzuwirken, dass der Schutzauftrag des § 37a Abs. 1 SGB IX von den Leistungserbringern umgesetzt wird. Damit werden die Träger der Eingliederungshilfe verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass die Leistungserbringer die nach Abs. 1 vorgeschriebenen Gewaltschutzkonzepte auch tatsächlich erstellen. Damit sind aber für die Leistungsträger unverändert keine ordnungsrechtlichen Prüf- und Eingriffsrechte zur Durchsetzung der Schutzbestimmung verbunden. Dies ist weiterhin Aufgabe der Aufsichtsbehörden nach dem WTG-NRW. Soweit durch die mit dem Gewaltschutzkonzept verbundenen „geeigneten Maßnahmen“ im Sinne der UN-BRK Kosten entstehen, umfasst die Hinwirkungspflicht zur Umsetzung des Schutzauftrages auch die Einbeziehung dieser Kosten in die leistungsrechtliche Vergütung. Auf dieser Basis sollten auch die insoweit bestehenden Probleme (siehe Stellungnahme des Sachverständigen Supe in der Anhörung) gelöst werden können.

5. Koordination der beteiligten Behörden

Der Verfasser war seit 2008 an allen Gesetzgebungsverfahren zum WTG NRW beteiligt und kann daher berichten, dass in allen Gesetzgebungsverfahren zum WTG die Diskussion darüber, welche Rechte und Pflichten die Leistungsträger zu erfüllen haben, und wie sich im Verhältnis dazu die ordnungsrechtlichen Aufgaben der Aufsichtsbehörden nach dem WTG NRW abgrenzen, immer präsent war.

Mit der Klarstellung der Rechtslage im vorliegenden Gesetzentwurf kann bei rechtmäßiger Umsetzung des Gesetzes erwartet werden, dass die ordnungsrechtlichen Aufgaben künftig konsequent wahrgenommen werden.

§ 44 Abs. 1 WTG NRW verpflichtet die Aufsichtsbehörden nach dem WTG NRW, die Träger der Eingliederungshilfe, die Landesverbände der Pflegekassen, die Medizinischen Dienste der Krankenversicherung und der Prüfdienst des Verbandes der privaten Krankenversicherung e.V. sowie die zuständigen Träger der Sozialhilfe zur Zusammenarbeit und gegenseitigen Information unter Berücksichtigung der Vorschriften zum Datenschutz.

Im Rahmen dieser Zusammenarbeitsverpflichtung können die beteiligten Träger und Institutionen differenzierte und konkrete Vereinbarungen über die jeweiligen Prüfbereiche und -inhalte treffen, um Parallelprüfungen und damit Bürokratieaufwand auszuschließen.

Prof. Dr. Harry Fuchs