

An das
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf
- per E-Mail -

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wohn- und
Teilhabegesetzes (WTG) sowie des Ausführungsgesetzes zum Neunten Buch
Sozialgesetzbuch**

Düsseldorf, 30.07.2021
Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V.
Fürstenwall 132, 40217 Düsseldorf
Telefon: 0211 38412 – 44
Telefax: 0211 38412 – 31
Kontakt: nordrhein-westfalen@vdk.de

Vorbemerkung

Der Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V. (VdK NRW) möchte sich zunächst für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf bedanken. Wir möchten an dieser Stelle erneut explizit darauf verweisen, dass der VdK NRW kein Träger von Pflege- und Betreuungseinrichtungen oder Werkstätten für Menschen mit Behinderung ist, sondern in diesem Kontext einzig die Interessen von Pflegebedürftigen, deren Angehörigen sowie von Menschen mit Behinderung vertritt.

Pflegebedürftige Menschen und Menschen mit Behinderungen benötigen unseren größtmöglichen Schutz und das insbesondere, wenn sie in Pflege- oder Betreuungseinrichtungen leben oder in Werkstätten für Menschen mit Behinderung arbeiten. Daher muss es der Wille des Gesetzgebers sein, mit der Überarbeitung des WTG NRW und des Ausführungsgesetzes zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch, genau diesen Menschen auch den größtmöglichen ordnungsrechtlichen Schutz zukommen zu lassen. Dabei muss die Einhaltung der Menschen- und Grundrechte oberste Priorität haben. Die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) müssen hierbei von der rechtlichen Ebene in die praktische Arbeit umgesetzt werden. Aus menschenrechtlicher Perspektive gibt es in der Pflege und Betreuung älterer Menschen und von Menschen mit Behinderungen nach wie vor deutlichen Handlungsbedarf. Der VdK NRW sieht hier eine deutliche Diskrepanz von gesetzlichen Bestimmungen und der tagtäglichen Praxis. Es wird darauf ankommen, diese Regelungen in der Praxis auch konsequent umzusetzen.

Zu den geplanten Änderungen zum Gesetzentwurf im Einzelnen

Mit den Änderungen im Wohn- und Teilhabegesetz (Artikel 1) soll der Gewaltschutz in Pflege- und Betreuungseinrichtungen sowie Werkstätten für behinderte Menschen gestärkt werden. Dazu sollen insbesondere:

a.) die Regelungen zur freiheitsentziehenden Unterbringung sowie zu freiheitsentziehenden und freiheitsbeschränkenden Maßnahmen neu gefasst werden (Prävention, Durchführung, Dokumentation, Prüfungen, Einbindung der Betroffenen),

Zu a.) Die Ausweitung eines verbesserten Gewaltschutzes und die Neufassung von Regelungen zur freiheitsentziehenden Unterbringung sowie zu freiheitsentziehenden und freiheitsbeschränkenden Maßnahmen begrüßt der VdK NRW explizit. Gerade in diesem Bereich müssen wir die Sensibilität weiter stärken und die Menschen schützen¹. Immer noch viel zu häufig wird von Übergriffen, Misshandlungen und erniedrigenden Behandlungen in der Pflege und der Betreuung von Menschen mit Behinderungen berichtet, so dass man anhaltend von strukturellen Verletzungsrisiken ausgehen kann. Studien gehen davon aus, dass es z.B. heute noch täglich etwa 340.000 Maßnahmen in deutschen Pflegeheimen gibt, die als freiheitsentziehende Maßnahmen zu qualifizieren sind.

Freiheitsentziehende Maßnahmen können erheblich verringert werden, wenn bei allen Akteuren das Bewusstsein für den schwerwiegenden Eingriff in die persönliche Freiheit des Einzelnen geschärft und alternative Handlungsmöglichkeiten erörtert und auch umgesetzt werden².

¹ Aus Betroffenen­sicht möchten wir uns an dieser Stelle ausdrücklich für den "Werdenfelser Weg" stark machen. Das ist ein verfahrensrechtlicher Ansatz im Rahmen des geltenden Betreuungsrechts, um die Anwendung von Fixierungen und freiheitseinschränkenden Maßnahmen wie Medikamenteneinsatz, Bauchgurte, Bettgitter und Trickverschlüsse an Türen in Pflegeeinrichtungen zu reduzieren. Er setzt am gerichtlichen Genehmigungsverfahren nach § 1906 Abs. 4 BGB an, mit der gemeinsamen Zielsetzung, die Entscheidungsprozesse über die Notwendigkeit freiheitsentziehender Maßnahmen zu verbessern und Fixierungen auf ein unumgängliches Minimum zur Vermeidung von Eigen- oder Fremdgefährdungen zu reduzieren.

² Angelehnt an den Leitfaden des Bayrischen Landespflegeausschusses: Verantwortungsvoller Umgang mit freiheitsentziehenden Maßnahmen in der Pflege. 2015.

In diesem Kontext reicht es jedoch alleine nicht aus, die Regelungen im Gesetz zu verschärfen, sondern es bedarf in der Praxis regelmäßiger Prüfungen der Einzelfälle. Weiterhin müssen die Beschäftigten umfassend und in regelmäßigen Abständen zu den Themen Gewalt und freiheitsbeschränkende und freiheitsentziehende Maßnahmen sensibilisiert werden. Gewalt in der Pflege und Betreuung von Menschen mit Behinderungen dürfen kein Tabuthema mehr sein, sondern es muss umfangreiche Aufklärung betrieben werden. Dazu braucht es eine offene Diskussion zwischen Medizin und Pflege, Angehörigen, Betroffenen und der Gesellschaft. Insgesamt sind die Bedingungen und damit die Trennlinie zwischen unzulässiger Gewaltanwendung und gerechtfertigter Gewaltintervention festzulegen.

Viele Menschen denken bei dem Begriff Gewalt ausschließlich an eine grobe Behandlung oder Schläge. Doch auch Drohen, Einsperren oder Beleidigen, unter Druck setzen oder nicht mit den Betroffenen sprechen, gehören zur psychischen Gewaltausübung - ebenso wie das Vernachlässigen der täglichen Hygienepflege. Wer gepflegt oder betreut wird und dieser Gewalt ausgesetzt ist, erlebt Abhängigkeit von fremden Menschen und benötigt deshalb besonderen Schutz und unsere Hilfe. Denn vielfach trauen sich die Betroffenen aus Angst vor Repressalien nicht über ihre Situation zu sprechen. Hier müssen wir Abhilfe schaffen und schützend eingreifen.

Außerdem machen freiheitsentziehende Maßnahmen in der Regel auch immobil. Stehen also im absoluten Gegensatz zur Prävention. Jemand, den ich ans Bett fixiere, nehme ich seine Stärke und Energie, Aufstehen, Stehen und Gehen zu können. Der richtige Weg wäre, eine Alternative zu finden, denjenigen zu mobilisieren, und Bewegungsübungen sowie Physiotherapie zu machen.

Das WTG muss auch den Einsatz von Psychopharmaka mit dem Ziel, die Bewegungsfähigkeit einzuschränken, thematisieren und rechtswidrigen Medikationen vorbeugen. Drei von vier Heimbewohner*innen erhalten eine sogenannte Bedarfsmedikation. Hier verschreibt ein Arzt Tabletten sozusagen auf Vorrat und das Personal kann sie bei Bedarf verabreichen. Steht auf dem Rezept lediglich „bei Unruhe“, lässt das viel Interpretationsspielraum.

Studien über den Einsatz von Psychopharmaka in deutschen Pflegeheimen weisen sehr deutlich darauf hin, dass die überwiegende Zahl der Einsätze von Psychopharmaka nicht indiziert ist. Daher haben wir es in diesen Fällen mit absolut rechtswidrigen Medikationen zu tun, die auch die Voraussetzung einer freiheitsentziehenden Maßnahme erfüllen können, nämlich dann, wenn das Ziel verfolgt wird, jemanden in seiner Bewegungsfreiheit einzuschränken. Hier besteht aus unserer Sicht dringender Handlungs- und Evaluationsbedarf.

Die Dokumentation von Zwangsmaßnahmen muss umfassend, nachvollziehbar und vollständig sein. Das beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche milderen Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb sie gescheitert sind.

Wie verweisen außerdem auf den Jahresbericht 2019 der Nationalen Stelle für psychiatrische Einrichtungen in Deutschland. Hier heißt es: „Fixierungen sind lediglich als Ultima Ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Fixierte Personen müssen ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich. Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden. Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.“ In dem Zusammenhang sehen wir die angestrebten Änderungen im WTG auf einem guten Weg.

b.) eine zentrale Monitoring- und Beschwerdestelle zur Gewaltprävention, Beobachtung und Beratung im Zusammenhang mit der Durchführung von freiheitsentziehenden Unterbringungen und freiheitsbeschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen eingerichtet werden,

Zu b.) Die Einrichtung einer zentralen Monitoring- und Beschwerdestelle ist ein wichtiger Schritt zur Gewaltprävention sowie der Beobachtung und Beratung im Zusammenhang mit der Durchführung von freiheitsentziehenden Unterbringungen und freiheitsbeschränkenden

und freiheitsentziehenden Maßnahmen. Diese Stelle kann Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt künftig effektiver steuern und neue Strategien entwickeln, damit Unterstützung und Schutz auch wirklich bei den Betroffenen ankommen. Darüber hinaus könnte hier auch eine digitale landesweite Plattform für gute Beispiele von Konzepten gegen Gewalt und freiheitsentziehende Maßnahmen sowie guter erprobter Hygiene- und Infektionsschutzkonzepte etabliert werden.

c.) die staatlichen Prüfungen verbessert werden (Präzisierung der Aufgaben der Bezirksregierungen, stichprobenmäßige Vor-Ort-Prüfung auch durch die Bezirksregierungen, „Über-Kreuz - Prüfungen“, Regelungen zum Berichtswesen),

Zu c.) Diese Regelung unterstützt der VdK NRW weist jedoch darauf hin, dass die Bezirksregierungen für diese neuen quantitativen und qualitativen Aufgaben auch ausreichend fachliches Personal vorhalten muss.

d.) eine einheitlichere Rechtsanwendung durch die WTG-Behörden erreicht werden und

Zu d.) Wesentlichen Voraussetzung für die Gewährleistung einer landesweit einheitlichen Rechtsanwendung durch die WTG-Behörden ist deren bessere Personalausstattung – sowohl quantitativ als auch qualitativ. Wir unterstützen außerdem die Ergebnisse der Evaluation durch die AGP Sozialforschung zu diesem Bereich: „Die WTG-Behörden sollten im Wesentlichen durch Schulung, durch gute Personalausstattung und dadurch unterstützt werden, dass sie begleitet durch ein Monitoring und ggf. Supervision in ihrer eigenständigen und professionellen Handlungsweise gefördert werden.“

e.) in Werkstätten für behinderte Menschen eine kombinierte kommunale und staatliche Aufsicht nach dem Wohn- und Teilhabegesetz eingeführt werden.

Die Ausweitung eines verbesserten Gewaltschutzes durch eine kombinierte kommunale und staatliche Aufsicht in Bezug auf Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, betriebsintegrierte Außenarbeitsplätze und andere Leistungsanbieter gemäß § 60 SGB IX begrüßt der VdK NRW explizit.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) des Deutschen Instituts für Menschenrechte weist seit Jahren auf die Notwendigkeit eines besseren Gewaltschutzes für Menschen mit Behinderungen hin. Der Staat ist verpflichtet, Menschen mit Behinderungen vor Gewalt zu schützen. Das besagt nicht nur das Grundgesetz, sondern auch Artikel 16 der UN-BRK und Artikel 4 der Istanbul-Konvention zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt.

Werkstätten und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen müssen von unabhängigen Aufsichten wirksam überprüft werden. Sexueller Missbrauch, körperliche und psychische Übergriffe: Menschen mit Behinderungen sind zwei- bis viermal häufiger von Gewalt betroffen als der Bevölkerungsdurchschnitt. Die Dunkelziffer der Fälle gilt als enorm. Wissenschaftler*innen haben herausgefunden, dass keine andere gesellschaftliche Gruppe in Deutschland so stark von Übergriffen betroffen ist. Trotzdem wird darüber nur wenig öffentlich gesprochen. Dabei ist es gerade für sie besonders schwierig, Gewaltsituationen zu entkommen. Viel zu oft sind Werkstätten geschlossene Systeme. Oft kommen die Gewalttäter*innen aus dem engeren Umfeld: Sie sind Mitbewohner*innen, Werkstatt-Kollegen*innen oder auch Betreuer*innen und Familienmitglieder. Insbesondere Frauen, die gehörlos, die taub sind und Frauen mit kognitiven Einschränkungen haben ein zwei- bis dreimal höheres Risiko, Opfer sexualisierter Gewalt zu werden.

Über den Gesetzesentwurf hinaus plädieren wir außerdem dafür, Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte und Anwälte*innen in diesem Bereich besser zu schulen sowie barrierefreie Frauenhäuser und barrierefreie Beratungsangebote nachhaltig auszubauen.

f.) Mit der Aufhebung der bisher in § 47 Absatz 2 WTG geregelten Befristung können über den 31. Juli 2021 hinaus für die Kurzzeitpflege auch Plätze in Doppelzimmern vollstationärer Dauerpflegeeinrichtungen genutzt werden, die oberhalb der zulässigen Doppelzimmerquote von 20 vom Hundert liegen und für vollstationäre Pflege nicht mehr genutzt werden durften.

Zu f.) Die Kurzzeitpflege muss langfristig gefördert und gestärkt werden. Dazu müssen neue finanzielle Anreize und neue Modelle geschaffen werden. Die Übernahme der mit Erlass des MAGS NRW vom 26.10.2017 getroffenen Regelungen in das WTG NRW ist als nachhaltige Problemlösung nicht ausreichend. Die befristete Regelung zur Intervention von Krisen haben wir bisher mitgetragen, aber als Betroffenenorganisation lehnen wir es strikt ab, dass durch die Aufhebung der bisher in § 47 Absatz 2 WTG geregelten Befristung wieder dauerhaft Doppelzimmer und Bäder für mehr als zwei Nutzer*innen in der Kurzzeitpflege erlaubt sind. Das Recht auf Privatsphäre muss auch für kurzzeitige Unterbringung in Pflegeeinrichtungen gelten. Zwei-Klassen-Pflegebedürftige (langfristige Bewohner*innen mit einem Recht auf Einzelzimmer – Kurzzeitbewohner*innen im Zweibettzimmer) dürfen nicht gelebte Praxis werden.

g.) Zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen, wirksamen und wirtschaftlichen Leistungserbringung sollen im Ausführungsgesetz zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch die Kontrollen durch die Leistungsträger näher bestimmt werden (Artikel 2).

Dieses Novellierungsvorhaben begrüßt der VdK NRW.

h.) Darüber hinaus sollen zur Verbesserung der Arbeitsgrundlagen der Arbeitsgemeinschaft Eingliederungshilfe, die ein wichtiges Beratungsgremium für die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen darstellt, die Rechtsgrundlagen geschaffen werden, um einen ausreichend ausdifferenzierten Datenbestand aufzubauen.

Der VdK NRW fordert schon seit langem einen besseren Datenbestand in den oben beschriebenen Bereichen. Die bisher erfassten Daten genügen bislang bei Weitem nicht den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Diese nimmt die Vertragsstaaten in die Pflicht, geeignete Informationen einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten zu sammeln und auf deren Grundlage politische Konzepte zur Umsetzung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderung auszuarbeiten. Der Bedarf ist umso größer angesichts der Zunahme der Betroffenen in den vergangenen Jahren.

Um das Lebensspektrum von Menschen mit Behinderung in NRW umfassend abbilden und entsprechenden Handlungsbedarf ableiten zu können, fehlen langfristig detaillierte Angaben für NRW zum Anteil barrierefreier Wohnungen, zur Zugänglichkeit öffentlicher Gebäude, zum inklusiven Unterricht an Regelschulen, zur ärztlichen Versorgung sowie zum eigenständigen Wohnen mit Behinderung.

Sonstiges

Das Novellierungsvorhaben, Einrichtungen zwei Jahre Prüffreiheit ohne WTG-Prüfungen und MD-Prüfungen zu gewähren, lehnen wir weiterhin entschieden ab. Gerade in mehr oder weniger geschlossenen Einrichtungen sind regelmäßige Kontrollen von außen in nicht zu weit auseinanderliegenden Zeiträumen bedeutsam. Aus Sicht der Betroffenen muss klar definiert und nachvollzogen werden, welche Auswertungsalgorithmen es rechtfertigen, den Prüfrhythmus umzustellen. Doppelprüfungen zu minimieren ist gut, allerdings muss dies sorgsam koordiniert werden. Weitere Einschränkungen der Prüfkompetenz sind anzulehnen.

Weiterhin spricht sich der VdK NRW für die Aufnahme von Hitze- und Klimaschutzplänen in das WTG aus. Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) machen deutlich: In den Jahren 2030 bis 2050, so die Annahme, werden jedes Jahr 250.000 Menschen an den Folgen des Klimawandels sterben - bedingt durch Hitze, Unterernährung, Malaria- oder Durchfallerkrankungen oder Luftverschmutzung. Untersuchungen zeigen weiter, dass vor allem sozial schwache Menschen und ältere Menschen von den Folgen des Klimawandels betroffen sind. So können sie sich aufgrund von Wohn- und Lebenssituationen häufig schlechter vor Hitzewellen schützen. Das gilt im Besonderen für Pflegebedürftige in stationären Einrichtungen.

Klimaforscher und Virologen gehen davon aus, dass es aufgrund unserer Lebensweise künftig häufiger als in der Vergangenheit zu Naturkatastrophen und Pandemien kommen wird. Die bereits vorliegenden Katastrophen- und Pandemie-Pläne sollten daher nach den Erfahrungen mit der Corona-Pandemie insbesondere auch für die stationäre Pflege überarbeitet und für verbindlich erklärt werden.

Ein weiterer Ansatz des VdK NRW besteht darin, aufgrund der Pandemieerfahrungen speziell auch vor dem Hintergrund von Isolationsmaßnahmen in stationären Pflegeeinrichtungen, zukünftig beim Bau neuer Einrichtungen oder beim Umbau von bestehenden Einrichtungen vermehrt auf „pandemie-gerechte Maßnahmen“ hinzuweisen. Das können zum Beispiel Außenpavillons, Wintergärten mit spezieller Luftdurchlässigkeit, spezielle ebenerdige Besuchszimmer oder Außenaufgänge an Gebäuden sein. Die ersten Monate der Pandemie haben deutlich die gesundheitlichen Folgen für Betroffene in Pflegeeinrichtungen – vor allem psychische Belastungen durch Einsamkeit in Folge der Isolation – aufgezeigt. Laut dem Pflege-Report 2021 des Wissenschaftlichen Instituts der AOK (WIdO) ist die Sterblichkeit von Bewohner*innen in Pflegeheimen in Deutschland in den ersten beiden Pandemiewellen drastisch angestiegen. Rund drei Wochen nach Start des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 lag die Sterblichkeit bereits um 20 Prozent höher als im Mittel der Vorjahre. In den ersten drei Monaten der zweiten Pandemiewelle von Oktober bis Dezember 2020 übertraf sie das Niveau der Vorjahre um durchschnittlich 30 Prozent. Zwischenzeitlich lag die Übersterblichkeit sogar bei 80 Prozent. Die Infektionsschutzmaßnahmen während der Pandemie haben nicht ausgereicht, um die pflegebedürftigen Menschen in Pflegeheimen ausreichend zu schützen.

