

**Gespräch der Expertenkommission mit den Landesräten des LWL / LVR
am 8. September 2021**

Fragen zur Ist-Situation und Weiterentwicklung von Leistungs- und Unterstützungsangeboten für Menschen mit geistiger Behinderung und sog. erheblich herausforderndem Verhalten sowie freiheitsentziehenden Maßnahmen im Rahmen der Eingliederungshilfe

1. Einschätzung der Wittekindshof-Vorfälle und Konsequenzen

Die konkreten „Wittekindshof-Vorfälle“ sind von allgemeinen Fragen zu trennen.

(1) Wie schätzen Sie den Umgang mit Gewalt in den Behinderteneinrichtungen in NRW ein?

Das ist eine allgemeine Frage. Zunächst ist der Gewaltbegriff zu präzisieren. Im weitesten Sinne, insbesondere wenn die psychische Gewalt mitumfasst wird, gehen wir davon aus, dass strukturelle Gewalterfahrungen auch im Sinne von allgemeinen Diskriminierungen von fast allen Menschen mit Behinderungen im erheblichem Umfang erlebt werden. Es ist selbstverständlich Aufgabe aller staatlichen Institutionen in ihren Zuständigkeitsbereich dem entgegenzuwirken.

In erster Linie richtet sich diese Frage indes an die Leistungserbringer. Die Erfahrungen belegen, dass Leistungserbringer Gewaltschutzkonzepte und Deeskalationsmaßnahmen vorhalten. Dies bestätigen auch die Ergebnisse eines Traineeprojekts aus 2020.

(2) Sind Ihnen – abgesehen vom HPI-Bereich des Wittekindshofs - weitere Fälle von Gewaltanwendungen oder nicht genehmigten freiheitsentziehenden Maßnahmen (FEM) in Einrichtungen der Eingliederungshilfe in NRW bekannt?

Auch das ist eine allgemeine Frage. Sie richtet sich im Wesentlichen an die Heimaufsichten.

Wenn FEM in Einrichtungen stattfinden, sind die Gerichte, Betreuer und die Heimaufsicht darüber zu informieren. Die Einschätzungen von nicht genehmigten FEMs sind bislang nicht erfasst. Dies ist auch in der Praxis nur schwer möglich. Zwar werden auch den Leistungsträgern in Einzelfällen über Beschwerden Fälle von „Gewaltanwendungen“ bekannt. Diesen wird konsequent in Zusammenarbeit mit den Heimaufsichtsbehörden im Einzelfall nachgegangen. Aber im Normalfall werden derartige Fälle von Dritten und im Einzelfall aufgedeckt. Eine Berichtspflicht von besonderen Vorkommnissen ist im LRV für die Leistungserbringer verankert. Zu solchen besonderen Vorkommnissen gehören insbesondere:

„Bezogen auf Mitarbeiter:innen

- Tätliche Übergriffe und/oder sexuelle Übergriffe von Mitarbeiter*innen gegenüber Leistungsberechtigten
- Bekannt gewordene Ermittlungsverfahren, die im Zusammenhang mit der Tätigkeit stehen oder auf eine fehlende persönliche Eignung hinweisen (z.B. Körperverletzung, Betrug, Sexualstraftaten)

Bezogen auf strukturelle Bedingungen des Angebots

- Drohende Zahlungsunfähigkeit
- Gebäudeschäden z.B. durch Feuer, Explosion, Hochwasser, Sturmschäden, die eine geregelte Weiterführung der Leistungserbringung gefährden

Bezogen auf Leistungsberechtigte

- Nicht-natürliche oder unklare Todesursache bei Leistungsberechtigten
- Erhebliche Schwierigkeiten bei der Leistungserbringung im Zusammenhang mit einzelnen Leistungsberechtigten (z.B. Gefährliche Übergriffe von

Leistungsberechtigten gegenüber Mitbewohner*innen und Mitarbeiter*innen, Erhebliche Beschwerden von Leistungsberechtigten, Angehörigen, Betreuern, Nachbarn)

- Anstehende nicht einvernehmliche Beendigungen des Vertragsverhältnisses“ (vgl. Teil 2 des LRV, Seite 117)

Die Verpflichtung soll auch in der Muster-LV im Rahmen der GK vereinbart werden.

(3) Welche Schritte / Konsequenzen wurden von Ihnen in Konsequenz aus den Wittekindshof-Vorfällen bereits unmittelbar umgesetzt?

Diese Frage hat einen allgemeinen und einen besonderen Teil.

Soweit sich die Frage auf die besondere Reaktion im Wittekindshof bezieht, wird auf die Stellungnahmen des LWL verwiesen.

Soweit es sich um eine allgemeine Frage handelt, kann grundsätzlich gesagt werden, dass das BTHG erhebliche Konsequenzen für die Rolle der Leistungsträger bei der Ausgestaltung der Verträge und deren Überprüfung gebracht hat. Diese Konsequenzen werden systematisch und nachhaltig umgesetzt.

(4) Welcher Handlungsbedarf sowohl inhaltlich fachlich als auch strukturell hat sich abgezeichnet bzw. zeichnet sich weiterhin ab? Aufarbeitung der Vorkommnisse auch in der Zukunft?

Auch diese Frage hat einen allgemeinen und einen besonderen Teil.

Zum besonderen Teil: Die Aufarbeitung der Vorkommnisse ist noch lange nicht abgeschlossen. Hinzuweisen ist darauf, dass die Staatsanwaltschaft bereits rund 2 Jahre ermittelt ohne das es bislang zu einer Anklageerhebung gekommen ist. Im Übrigen wird auf die Stellungnahmen des LWL verwiesen.

Die allgemeine Frage ist dahingehend zu beantworten, dass der Handlungsbedarf sowohl inhaltlich fachlich als auch strukturell durch das BTHG vorgegeben ist. Zu bedenken ist aber, dass dieses Gesetz erst 2020 in Kraft getreten ist und es zudem dafür eines Umsetzungsschrittes bedurfte. Dieser Umsetzungsschritt, der sogenannte Landesrahmenvertrag, ist aber abhängig vom Willen der Leistungserbringer. Die Entwicklung im Einzelnen dürfte dem Ministerium bekannt sein.

Besondere Vorkommnisse sollen nach dem LRV an die Landschaftsverbände gemeldet werden. Die Landschaftsverbände werden derartige Fällen nachgehen und prüfen, ob es zu Rechtsverletzungen gekommen ist. Wenn die besonderen Vorkommnisse oder Qualitätsmängel Hinweise geben, sind diese auch Teil der Risikoeinschätzung und ziehen ggfls. eine anlassbezogene Qualitätsprüfung des Leistungserbringers nach sich.

2. Zur Datenlage

(5) Haben Sie Daten und einen Überblick darüber, in welchen Einrichtungen in Ihrem Zuständigkeitsbereich besonders viele FEM (geschlossene Unterbringung und andere freiheitsentziehende Maßnahmen) angewendet werden?

Nein.

Es gibt keinen Überblick über freiheitsentziehende Maßnahmen bei den Trägern der Eingliederungshilfe. Das wäre eine Aufgabe der Justiz. Diese genehmigt solche Maßnahmen. Ggf. wäre über die Heimaufsichtsbehörden festzustellen, inwieweit es Abweichungen von den genehmigten Maßnahmen gibt.

Auch sollten es klare Trennungen zwischen freiheitsbeschränkenden, freiheitsentziehenden Maßnahmen und geschlossenen Unterbringungen in der Begrifflichkeit und Dokumentation geben.

- (6) Gibt es für den LVR und den LWL (über die in der Erhebung des BAGüS-Fachausschusses vom Juli hinaus gehende) aktuellere und detailliertere Daten zur geschlossenen Unterbringung von Menschen mit geistiger Behinderung
- a) in Angeboten der EGH und
 - b) in anderen Angeboten (psychiatrische Kliniken, Forensiken, Pflegeeinrichtungen usw.)?

Nein, die Untersuchung der BAGüS gibt den aktuellen Sachstand wieder.

Neben der BAGüS Befragung liegen auch Daten (quantitativ und qualitativ) zu Einrichtungen aus dem Traineeprojekt aus 2020 vor.

- (7) Wie viele Plätze stehen im Rheinland bzw. im Westfalen-Lippe als spezialisierte Wohnplätze mit speziellen Leistungsvereinbarungen zur Verfügung? Wie viele davon befinden im Rahmen größerer Komplexe?

Dazu gibt es keine Erhebungen der Leistungsträger, weil es sich nicht um eine Leistung der Eingliederungshilfe handelt. Die Frage beruht auf dem Missverständnis, dass die Leistungsträger der Eingliederungshilfe geschlossene Unterbringungen genehmigen würden. Tatsächlich ist aber so, dass dies ausschließlich durch die Justiz genehmigt und überprüft wird.

Im Übrigen ist auf die BAGüS Erhebung zu verweisen. Das Problem einer genauen Darstellung des Platzangebots ist allerdings komplex und hängt auch stark von kontextbezogenen Faktoren in den Regionen ab.

Im Rahmen des Traineeberichts werden ebenfalls Plätze von den regionalen Abteilungen des LVR geschätzt. Dabei handelt es sich aber um eine grobe Schätzung der Kapazitäten, die eine konkrete Quantifizierung schwierig erscheinen lässt.

- (8) Wie schätzen Sie den Bedarf an fakultativ geschlossenen Plätzen in Ihrem Verantwortungsbereich ein?

Es gibt keinen Bedarf an fakultativ geschlossenen Plätzen. Die Frage beruht erneut auf dem Missverständnis, dass die freiheitsentziehende Maßnahme, eine

durch den Träger der Eingliederungshilfe zu kontrollierende Angelegenheit ist. Dies bedürfte erheblicher Rechtsänderungen.

(9) Verweildauer in den geschlossenen/fakultativ geschlossenen Einrichtungen?

Siehe die Antworten auf die Fragen (8) und (9).

Aus den qualitativen Ergebnissen des Traineeprojekts zeigt sich, dass die Verweildauer in geschlossenen Einrichtungen kaum zu quantifizieren ist und es sehr stark vom individuellen Einzelfall abhängt. Daher ist die Erfassung von Durchschnittswerten mit Blick auf den Aussagegehalt fragwürdig.

(10) Wie hoch ist der Anteil an Plätzen mit geschlossener Unterbringung und anderen freiheitsentziehenden Maßnahmen in den eigenen Einrichtungen der Landschaftsverbände?

Hier wäre ggf. eine Stellungnahme der zuständigen Abteilungen einzuholen. Das könnte bei Bedarf zugesagt werden.

3. Zur Rolle der Landschaftsverbände als EGH-Träger

(11) Welche Rolle spielen Sie als Träger der Eingliederungshilfe beim Thema Gewaltprävention/Gewaltschutz in diesen Einrichtungen?

Die Antwort ergibt sich aus dem Gesetz. Selbstverständlich gehört Gewaltprävention und Gewaltschutz zur Geschäftsgrundlage jeder Leistungsvereinbarung. Die Thematik ist in der Vergangenheit stärker aufbereitet worden. Hinzuweisen ist insbesondere auf die „Rahmenvereinbarung zur Qualitätssicherung und Gewaltprävention in nordrhein-westfälischen Werkstätten für Menschen mit Behinderungen“ vom September 2019 eingegangen.

Zudem eröffnet das Teilhabestärkungsgesetz neue Möglichkeiten im Vertragsrecht.

(12) Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren und Behörden vor Ort (insbesondere mit den WTG-Behörden)?

Die Zusammenarbeit funktioniert bislang grundsätzlich nicht zufriedenstellend. Zu beachten ist hierbei, dass das BTHG erst jüngst „scharf geschaltet ist“ (siehe Antwort auf Frage (4)).

Der Austausch mit den WTG-Behörden findet auf regionaler Ebene statt. Ergänzend dazu schicken manche WTG-Behörden ihre Prüfberichte automatisch an den jeweiligen Landschaftsverband, andere Regionen wiederum nicht.

Bei besonderen Vorkommnissen wird von Seiten des Landschaftsverbandes beim Leistungserbringer nachgefragt, wer eingeschaltet wurde.

(13) Gibt es Ihrerseits Vorgaben an die Leistungsanbieter (Träger von Einrichtungen) zum Gewaltschutz?

Siehe die Antwort auf die Frage 11. „Vorgaben“ können die Landschaftsverbände nach geltendem Recht nicht machen, sie haben zu verhandeln.

Zudem ergibt sich aus dem WTG die Pflicht nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 WTG für die Vorlage eines Konzepts zur Vermeidung von FEM. Die Meldung besonderer Vorkommnisse (also auch Gewaltereignisse) sind im LRV vorgesehen und werden zukünftig auch in den Landschaftsverbänden mit aufgenommen.

Seit Sommer besteht ferner im Rahmen des Teilhabestärkungsgesetz die Pflicht des Leistungserbringers ein Gewaltschutzkonzept vorzuhalten (§37a SGB IX).

Es gibt konzeptionelle Ansätze/ Beispiele (vgl. Ergebnisse Traineeprojekt) was Einrichtungen bei Geschlossenheit berücksichtigen sollten.

(14) Wie prüfen Sie die entsprechenden Konzepte der Einrichtungen (Gewaltprävention, FEM)?

- a) zum Thema FEM siehe die Antworten (7) und (8).
- b) Es handelt sich in der Regel nicht um eine konzeptionelle Frage. Vielmehr, insbesondere auch beim Wittekindshof, bestand die Problematik darin, dass die vorhandenen Konzepte von den Mitarbeiterinnen im Alltag nicht umgesetzt worden sind.

Beide Landschaftsverbände haben Organisationseinheiten aufgebaut, die regelmäßig Prüfungen vornehmen.

(15) Wie prüfen Sie die Qualität der Leistungserbringung vor Ort? Gibt es Konzepte der Landschaftsverbände dazu (Prüfrhythmus/Umfang)?

Ja, dem Ministerium ist das auch bereits bekannt gemacht worden. Prüfrhythmen konnten sich in der bisherigen Zeit nicht entwickeln.

Die Orientierungshilfe der BAGüS zu Prüfungen nach § 128 SGB IX wurde zudem in einem ersten Schritt entwickelt.

(16) Wie erfolgt die Prüfung der eigenen Einrichtungen der Landschaftsverbände?

Die Prüfung der eigenen Einrichtungen der Landschaftsverbände erfolgt vornehmlich durch die WTG-Behörden.

(17) Wird die Leistungserbringung regelhaft im Zusammenhang mit den abgerechneten Leistungen durch die Einrichtungsträger von Ihnen geprüft?

Nein, die Leistungserbringung erfolgt in der Regel. Es geht um die Qualität der Leistungen insbesondere um das Verhalten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Alltag. Zu prüfen ist daher, ob der Vertragspartner, der Leistungserbringer, die von ihm abgeschlossenen Verträge richtig umsetzt.

Im bisherigen „ambulanten Wohnen“ werden Leistungen quittiert, in den Tagesstätten werden Anwesenheitslisten geführt als Grundlage der Abrechnung.

(18) Über welche Möglichkeiten verfügen die Landschaftsverbände bei Vermittlung von Wohnplätzen bei Anfragen mit intensivem Unterstützungsbedarf, wenn Entlassungen aus psychiatrischer Klinik oder Forensik ansteht? Wie reagieren Sie bei Kündigung von Wohnplätzen durch Leistungserbringer?

Die Kündigung eines Leistungsvertrages ist im Rahmen der Vertragsfreiheit und des WBVG durch den Leistungserbringer möglich. Sie sind nicht verpflichtet dies dem Leistungsträger mitzuteilen. Soweit sich die leistungsberechtigte Person an den Leistungsträger wendet, werden Anschlussperspektiven für diese entwickelt.

Nach wie vor gibt es Fälle, in denen der Leistungsträger nicht eingebunden wird, wenn ein Leistungsberechtigter eine Unterstützung sucht. Sobald den Landschaftsverbänden als Leistungsträger dies bekannt wird, leiten sie ein Gesamtplanverfahren ein. Im Rahmen dieses Gesamtplanverfahrens wird nach einer passenden Leistung gesucht. Es geht in erster Linie also nicht um einen Wohnplatz, sondern um die richtige Unterstützungsleistung. Dies ist insbesondere bei Personen mit fremdaggressiven Verhalten auch aus Rechtsgründen ausgesprochen schwierig.

(19) Welche Erfahrungen zum Einsatz des neuen Gesamtplanverfahrens in den einzelnen Modellregionen haben Sie gewinnen können?

Es ist unklar, was mit Modellregion gemeint ist.

Die Einführung des Gesamtplanverfahrens ist ausgesprochen aufwendig. Die Erfahrungen damit sind noch relativ knapp. Aber bereits spürbar ist, dass das Gesamtplanverfahren insgesamt zu einer anderen Qualität führt. Es ermöglicht eine deutlich bessere Einschätzung der Bedarfe. Allerdings ist damit noch nicht sichergestellt, dass die Leistungserbringer tatsächlich die entsprechenden flexiblen Leistungen erbringen können. Insoweit wird mit Ihnen zusammengearbeitet.

(20) Wie soll die konkrete Kooperation mit den Leistungserbringern zukünftig aussehen?

Auf der Basis der rechtlichen Grundlagen (SGB IX, Landesrahmenvertrag, Leistungsvereinbarung).

(21) Sehen sich die Landschaftsverbände in der Verantwortung, leistungsberechtigten Personen, bei denen ein intensiver Unterstützungsbedarf festgestellt wurde, ein regionales Wohn- und Unterstützungsangebot zu machen.

Selbstverständlich. Allerdings ist es weiterhin erforderlich, einen entsprechend bereiten Leistungserbringer zu finden. Dieser wiederum ist darauf angewiesen, entsprechendes Personal vorzuhalten, das sich den Herausforderungen auch fremdaggressiver Personen stellt.

4. Bedarfsermittlung und Hilfe-/Teilhabeplanung durch Landschaftsverbände

(22) Wie erfolgt die Bedarfsermittlung durch die Landschaftsverbände aktuell? Werden die Vorgaben des BTHG an die Hilfeplanung (Gesamt- und Teilhabeplan) in NRW bereits bei laufender Eingliederungshilfe in besonderen Wohnformen umgesetzt?

Die Bedarfsermittlung erfolgt nach den Vorgaben des BTHG. Das bedeutet allerdings nicht, dass bereits rd. 100.000 Altfälle erfasst sind. Dies war wegen der Corona-Pandemie ohnehin nicht möglich, da persönliche Gespräche vorausgesetzt worden sind. Die beiden Landschaftsverbände werden das sukzessive erledigen.

(23) Wie wird der Bedarf der Leistungsberechtigten in besonderen Wohnformen ermittelt? Führt der Landschaftsverband regelmäßig eigene Hilfeplan-/Beratungsgespräche zur Ermittlung der Bedarfe durch?

Nicht anders wie bei anderen (ambulanten) Leistungen.

Ja. Es gibt selbstverständlich regelmäßige Gespräche im Rahmen der Leistungsgewährung. Dazu gehört auch die Erstberatung.

(24) Gibt es besondere Verfahren der Bedarfsermittlung bei Menschen mit sogenanntem herausfordernden Verhalten bzw. spezifischen Bedarfen? Wer wird daran beteiligt?

Nein.

(25) Wie reagieren Sie, wenn Einrichtungen erhöhten Betreuungsaufwand geltend machen?

**Das wird geprüft und ggf. nach Gesamtplanverfahren mit der Einrichtung be-
willigt.**

5. Perspektiven zur Weiterentwicklung der Leistungs- und Unterstützungsan- gebote

(26) Welche Maßnahmen halten Sie als zuständige Träger der Eingliederungshilfe aus den Vorfällen in den Einrichtungen des Wittekindshofs zur Weiterentwicklung der maßgeblichen Leistungs- und Betreuungsangebote für erforderlich?

Erforderlich ist die konsequente Anwendung des BTHG.

Zudem sind besondere Vorkommnisse laut LRV zu melden. Dies wird auch in den einzelnen Leistungsvereinbarungen festgeschrieben. Bei Vorfällen wird durch die Regionalabteilungen eine Sachverhaltsermittlung erfolgen. Bei Bedarf sind Qualitätsprüfungen durchzuführen, die ggfls. mit finanziellen Sanktionen oder Kündigungen einhergehen.

(27) Welche Konsequenzen ziehen die Landschaftsverbände aus den Anforderungen der UN-BRK und des BTHG einschließlich der Gewaltschutzforderung des Teilhabebestärkungsgesetzes für die künftigen Teilhabeleistungen bei sog. erheblich herausforderndem Verhalten und zur Vermeidung von Gewalt und freiheitsentziehenden Maßnahmen?

Die konsequente Anwendung des Gesamtplanverfahrens, den Aufbau eigener Organisationseinheiten zur Prüfung, die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den WTG-Behörden.

(28) Wie kommen die Landschaftsverbände dem Sicherstellungsauftrag (§ 95 SGB IX) nach, insbesondere für eine personenzentrierte und regionalisierte Leistungserbringung?

Zunächst ist festzuhalten, dass NRW eine der größten Dichten an Leistungsangeboten für Menschen mit Eingliederungshilfebedarf hat.

Im Einzelfall werden Lösungen gesucht u.a. durch Zusatzpersonal und individualisierte Lösungen.

(29) Der BAGüS-Bericht zu FEM in der Eingliederungshilfe vom Juli 2021 nennt eine Reihe von Maßnahmen, die geeignet sein könnten, FEM zu vermeiden bzw. zu reduzieren. Welche dieser Maßnahmen werden durch die Landschaftsverbände favorisiert?

Die im Bericht genannten Maßnahmen.