Der Minister

Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Datum: 11. November 2020

An den
Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL

Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/4139

Alle Abg

Aktenzeichen PA.5414
bei Antwort bitte angeben

Nina Tenberken
Telefon 0211 855-3012
Telefax 0211 855-

Bericht des MAGS zum Thema „Überprüfung der Wirksamkeit des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG) gemäß § 49 Abs. 3 WTG und der Verordnung zur Durchführung des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG DVO) gemäß § 47 Abs. 3 WTG DVO“

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

beigefügt übersende ich Ihnen den Bericht des MAGS zu der „Überprüfung der Wirksamkeit des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG) gemäß § 49 Abs. 3 WTG und der Verordnung zur Durchführung des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG DVO) gemäß § 47 Abs. 3 WTG DVO.“ Der Erstellung des Berichts liegt eine Evaluation des Instituts AGP Sozialforschung zugrunde, die im Dezember 2019 mit einem Bericht über die Ergebnisse abgeschlossen wurde. Diese Evaluation ist als Anlage Bestandteil des Berichts des MAGS an den Landtag.

Die verzögerte Vorlage des Berichts ist auf die zentrale Rolle des MAGS bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie zurückzuführen. Für die Weiterleitung an die Mitglieder des Landtags wäre ich Ihnen dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

(Karl-Josef Laumann)

Anlagen

Dienstgebäude und Lieferanschrift:
Fürstenwall 25,
40219 Düsseldorf
Telefon 0211 855-5
Telefax 0211 855-3683
poststelle@mags.nrw.de
www.mags.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linie 709
Haltestelle: Stadttor
Rheinbahn Linien 708, 732
Haltestelle: Polizeipräsidium

Bericht

des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales

an den Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen

zum Thema

„Überprüfung der Wirksamkeit des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG) gemäß § 49 Abs. 3 WTG und der Verordnung zur Durchführung des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG DVO) gemäß § 47 Abs. 3 WTG DVO“

1 Auftrag 3

2 Inhalt und Änderungshistorie von Gesetz und Verordnung 3

3 Evaluation und Beschreibung des Vorgehens des Instituts AGP Sozialforschung 7

3.1 Wesentliche Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluation 9

3.2 Mindeststandards und Innovationswirkung 9

3.3 Zielsetzung und Programmatik 10

3.4 Aufsichtspraxis der WTG-Behörden und Behördenstruktur 10

3.5 Transparenz der Prüfergebnisse 13

3.6 Anwendungsbereich des WTG 13

3.7 Personelle Anforderungen 14

3.8 Ambulant betreute Wohngemeinschaften 15

3.9 Mitwirkung der Nutzerinnen und Nutzer 16

3.10 Eingliederungshilfe 17

3.11 Konzertierte Aktion Pflege (KAP) 18

4 Bewertung der Evaluierungsergebnisse durch das MAGS 19

4.1 Allgemeines 19

4.2. Gesetzeszweck und Ziele des WTG 21

4.3 Anwendungsbereich und Anforderungen des Gesetzes 22

4.3.1 Einrichtungen der Eingliederungshilfe 22

4.3.2 Ambulante Dienste und Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen 24

4.3.3 Personelle Anforderungen 26

4.3.4 Mitwirkung und Mitbestimmung 27

4.4 Aufsicht durch die WTG-Behörden 28

4.4.2 Durchführung der Regelprüfungen 31

4.4.3 Personalausstattung der WTG-Behörden, Gebühren 33

5 Optimierungspotenziale aus Sicht des MAGS 35

5.1 Vermeidung von Bürokratie 35

5.2 Infektionsschutz und Hygieneanforderungen 36

5.3 Verbraucherschutz 37

5.4 Mangel an verlässlich verfügbaren Kurzzeitpflegeplätzen 38

5.5 Zusammenarbeit der Behörden 39

5.6 Raucherbereiche 39

5.7 Anzeigepflichten 39

6 Anlage 39

1 Auftrag

Das Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und die dazugehörige Verordnung zur Durchführung des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG DVO) waren Bestandteil der Reform der Landesregelungen zur Pflege in Nordrhein-Westfalen in der 16. Legislaturperiode, die auch das Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) und die dazu erlassene Ausführungsverordnung (APG DVO NRW) umfasste. Alle genannten Regelungen waren in dem Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen (GEPA NRW)[1] zusammengefasst.

Oberziele des GEPA NRW waren

a) eine Stärkung des ambulanten Bereichs, um einen möglichst langen Verbleib in der eigenen Häuslichkeit zu unterstützen und

b) eine klare Trennung zwischen ordnungs- und förderrechtlichen Regelungen.

Um die Umsetzung dieser Zielsetzungen zu gewährleisten, enthalten sowohl WTG als auch WTG DVO jeweils eine Verpflichtung der Landesregierung, dem Landtag bis zum 31. Dezember 2019 zu berichten:

§ 49 Abs. 3 WTG:

(3) Die Landesregierung überprüft unter Mitwirkung der Arbeitsgemeinschaft nach § 17 die Wirksamkeit dieses Gesetzes und unterrichtet den Landtag über das Ergebnis bis zum 31. Dezember 2019.

§ 47 Abs. 3 WTG DVO:

(3) Das zuständige Ministerium überprüft unter Mitwirkung der Arbeitsgemeinschaft nach § 17 des Wohn- und Teilhabegesetzes die Wirksamkeit dieser Verordnung. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über das Ergebnis bis zum 31. Dezember 2019.

Diese Prüfaufträge setzt der vorliegende Bericht inhaltlich um. Der Ausbruch des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und die zentrale Rolle des MAGS bei der Bekämpfung der Pandemie, in die das für das WTG zuständige Referat stark eingebunden war, führen dazu, dass der Bericht verspätet vorgelegt wird.

2 Inhalt und Änderungshistorie von Gesetz und Verordnung

Im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 ist die Gesetzgebungskompetenz für das Heimordnungsrecht auf die Länder übergegangen. Die Regelungshoheit für das

[1] Gesetzentwurf der Landesregierung vom 26.06.2013, Landtags-Drucksache 16/3388.

Leistungsrecht (Elftes Buch Sozialgesetzbuch - SGB XI) und das zivilrechtliche Verbraucherschutzrecht (Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz - WBVG) ist beim Bund verblieben.

Das Wohn- und Teilhabegesetz hat im Jahr 2008 für Nordrhein-Westfalen das bisherige Heimgesetz auf Bundesebene ersetzt. Es enthält die ordnungsrechtlichen Standards für die Gestaltung von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung. Da das Wohn- und Teilhabegesetz ein Ordnungsgesetz ist, dient es rechtlich ausgedrückt der „Gefahrenabwehr". Die im WTG und in der Durchführungsverordnung festgelegten Standards können daher nur Mindeststandards sein, welche die in den Einrichtungen betreuten Menschen vor Gefahren schützen sollen. Gleichzeitig gehören sie zu den wenigen Stellschrauben im Landesrecht, mit der die Bedingungen in den Pflege- und Betreuungseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen beeinflusst werden können.

Das WTG wurde im Jahr 2014 grundlegend novelliert. Das Gesetzgebungsverfahren für die Überarbeitung des WTG und der WTG DVO wurde gemeinsam mit dem Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen im GEPA NRW durchgeführt.

Die Inhalte wurden klar zwischen Ordnungsrecht und Förderrecht getrennt. Nicht im WTG, sondern im Alten- und Pflegegesetz und seiner Durchführungsverordnung, sind bspw. Themen wie die kommunale Pflegebedarfsplanung, die Investitionskostenförderung stationärer Pflegeeinrichtungen (einschließlich der Festlegung der Höhe der Angemessenheitsgrenzen der anerkennungsfähigen Investitionskosten) und die Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen geregelt. Der Gesetzentwurf wurde vor Verabschiedung durch den Landtag durch einen Änderungsantrag aller Fraktionen erheblich verändert (Drucksache 16/6873). Er wurde vom Landtag am 02. Oktober 2014 einstimmig verabschiedet.[2]

Das WTG und die WTG DVO gelten grundsätzlich für alle Betreuungsleistungen und die Überlassung von Wohnraum, wenn der Anbieter der Leistung hierfür ein Entgelt erhält und die erbrachten Leistungen im Zusammenhang mit Alter, Pflegebedürftigkeit oder Behinderung stehen. Krankenhäuser und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sind vom Geltungsbereich des WTG ausgenommen.

Das WTG hat gemäß § 1 unter anderem den Zweck, die Würde, die Rechte, die Interessen und Bedürfnisse der Menschen, die Wohn- und Betreuungsangebote für ältere oder pflegebedürftige Menschen und Menschen mit Behinderung nutzen, vor Beeinträchtigungen zu schützen, die Rahmenbedingungen für Betreuungs- und Pflegekräfte positiv zu gestalten und die Einhaltung der den Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbietern obliegenden Pflichten zu sichern. Es soll älteren oder pflegebedürftigen Menschen und Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben gewährleis-

[2] Gesetz vom 2. Oktober 2014 (GV. NRW. S. 625)

ten, deren Mitwirkung und Mitbestimmung unterstützen, die Transparenz über Gestaltung und Qualität von Betreuungsangeboten fördern und zu einer besseren Zusammenarbeit aller zuständigen Behörden beitragen.

Das WTG unterscheidet verschiedene, klar definierte Angebotstypen (§ 2 WTG):

- Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot
- Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen
- Servicewohnen (Betreutes Wohnen)
- Ambulante Dienste
- Gasteinrichtungen (Tagespflege, Nachtpflege, Kurzzeitpflege, Hospize)

Folgende Aufstellung gibt einen aktuellen Überblick über die Wohn- und Betreuungsangebote in Nordrhein-Westfalen[3]:

- Einrichtungen mit umfassenden Leistungsangebot: 3.590

  Davon jeweils:

  - Vollstationäre Dauerpflegeeinrichtungen nach dem SGB XI: 2.231
  - Vollstationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII): 1.359

- Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen: 2.375
  (Einrichtungen nach dem SGB XI und dem SGB XII einschließlich selbstverantwortete Wohngemeinschaften)

- Servicewohnen (Betreutes Wohnen): 898

- Ambulante Dienste: 3.824

  Davon jeweils

  - Ambulanter Dienst mit Leistungsvereinbarung nach § 79 SGB XII: 652
  - Ambulanter Dienst mit Versorgungsvertrag nach § 72 SGB XI: 3.172

- Gasteinrichtungen: 1.296

  Davon jeweils

  - Hospize: 76
  - Teilstationäre Nachtpflegeeinrichtungen: 4
  - Teilstationäre Tagespflegeeinrichtungen: 1.064
  - Vollstationäre solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtungen: 152

[3] Stand September 2020, Quelle: PfAD.wtg

Die speziellen Anforderungen, die Gesetz und Verordnung an den Betrieb dieser Angebotstypen stellen, sind je nach Schutzbedürfnis der Nutzerinnen und Nutzer der Angebote unterschiedlich ausgestaltet. Entsprechend sind die Maßgaben, die beim Betrieb von vollstationären Pflegeeinrichtungen, Hospizen und Kurzzeitpflegeeinrichtungen zu erfüllen sind, höher als jene, die an Tagespflegeeinrichtungen, Wohngemeinschaften oder an das Servicewohnen gestellt werden.

Das WTG enthält in einem allgemeinen Teil grundlegende Anforderungen, die alle Angebote erfüllen müssen, bspw. im Bereich der Teilhabe, der Gewaltprävention, der Vermeidung freiheitsentziehender Maßnahmen und des Qualitätsmanagements (§§ 4 ff. WTG). Dazu gehören auch Vorgaben zur Sicherstellung der Erfüllung von Hygieneanforderungen und zur Gewährleistung einer angemessenen Palliativversorgung.

Der allgemeine Teil beinhaltet darüber hinaus wichtige Definitionen zur Tätigkeit der Fachkräfte (§ 4 Abs. 11 WTG) sowie Regelungen zu Anzeige- und Dokumentationspflichten.

Zudem umfasst der allgemeine Teil Regelungen zu den Aufgaben, Kompetenzen und Mitteln der WTG-Behörden für die Qualitätssicherung sowie die Zusammensetzung der Arbeitsgemeinschaft nach § 17 WTG (im Folgenden: AG 17), welche die Landesregierung in Fragen der Umsetzung und Weiterentwicklung des Gesetzes berät.

Der besondere Teil des WTG enthält vor allem die für die verschiedenen Leistungsangebote individuellen Anforderungen an die Wohnqualität, die personelle Ausstattung, die Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer, die Anzeige- und Dokumentationspflichten sowie weitere Regelungen zur behördlichen Qualitätssicherung.

Zuständige Behörden für die Umsetzung des WTG sind die WTG-Behörden (früher „Heimaufsichten") bei den Kreisen und kreisfreien Städten. Die Aufsicht über die WTG-Behörden führen die fünf Bezirksregierungen. Bei den Aufgaben nach dem WTG handelt es sich für die Kommunen um sog. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Das bedeutet, dass die WTG-Behörden die Aufgaben grundsätzlich in eigener Verantwortung wahrnehmen, das MAGS aber als oberste Aufsichtsbehörde im Rahmen eines Weisungsrechtes lenkend eingreifen kann.

Die Erfahrungen der WTG-Behörden und der Mitglieder der AG 17 mit den novellierten Regelungen aus der Reform 2014 zeigten, dass sich die Neuerungen in ihrer Grundstruktur grundsätzlich bewährt hatten. Gleichwohl ergab sich ein weiterer Korrekturbedarf. So stellte sich heraus, dass einzelne Vorschriften im Gesetz und in der Verordnung bei allen Beteiligten, sowohl bei den Einrichtungsträgern, beim Personal in den Einrichtungen als auch bei den Aufsichtsbehörden einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verursachten.

Es war daher eine erneute Überarbeitung des WTG und der WTG DVO erforderlich. Mit dem im Jahr 2019 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des WTG sowie der Verordnung zur Änderungen der WTG DVO wurden Vorschriften, die als Ursache von übermäßiger Bürokratie identifiziert wurden, überarbeitet.

Seit Inkrafttreten des Gesetzes am 16. Oktober 2014 und der Verordnung am 11. November 2014 wurden folgende Änderungen vorgenommen:

Nr. der Änderung:	Datum des Inkrafttretens:	Wesentlicher Inhalt:
WTG		
1.	06.04.2017	Ergänzung des § 44 Abs. 5 WTG zur Ermöglichung eines Datenaustausches zwischen WTG-Behörden und Rettungsdiensten
2.	24.04.2019	• Einstellung des Verfahrens zur Überprüfung der Qualifikation von Einrichtungsleitungen • Stärkung der Position der Pflegedienstleitung durch Weisungsunabhängigkeit bei pflege- und betreuungsfachlichen Entscheidungen • Veränderung des Prüfumfangs zur Vermeidung von Doppelprüfungen von MDK und WTG-Behörden • Rechtsverordnungen bedürften nicht mehr des Einvernehmens mit dem Landtag, die Anhörung des zuständigen Landtagsausschusses reicht aus • Förderung der Entstehung von Kurzzeitpflegeplätzen • Rechtsgrundlage zur Einführung des Personalbemessungssystems gem. § 113c SGB XI • Mehr Rechtssicherheit für ambulant betreute Wohngemeinschaften
WTG DVO		
	01.06.2019	• Pflicht zur täglichen Anzeige freier Plätze für leichtere Suche nach einem Pflegeplatz (Heimfinder NRW) • Flächendeckender Internetzugang in allen Pflegeeinrichtungen • Aufhebung von Regelungen für die Qualifikation von Einrichtungsleitungen

3 Evaluation und Beschreibung des Vorgehens des Instituts AGP Sozialforschung

Um entsprechend der Aufträge des § 49 Abs. 3 WTG und des § 47 Abs. 3 WTG DVO über die Wirkungen von WTG und WTG DVO berichten zu können, wurde wie folgt vorgegangen:

Am 07. Dezember 2018 wurde eine Ausschreibung veröffentlicht, mit der ein wissenschaftliches Institut für die Durchführung der Evaluation der Wirkungen von Gesetz

und Verordnung gewonnen werden sollte. Die Anforderungen sahen vor, dass in einem entsprechenden Bericht sowohl positive als auch negative Effekte, die sich seit Inkrafttreten der Normen ergeben haben, dargestellt werden und diese nach Möglichkeit mit Kennzahlen belegt werden sollten. Sie sollten zudem mit den Zielen in Zusammenhang gebracht werden, die in Gesetz und Verordnung genannt bzw. aus ihnen hergeleitet werden können.

Der Auftrag beinhaltete ausdrücklich auch die Mitwirkung der AG 17. Dem sollte bei der Ermittlung sowie der Auswertung aussagefähiger Datenquellen, der Meinungen und der Änderungswünsche der im Bereich der Pflege und Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen tätigen Akteure im Verlauf der Evaluation Rechnung getragen werden. Die Ausschreibung sah im Übrigen auch eine Einbeziehung und Auswertung der vorliegenden Tätigkeitsberichte der WTG-Behörden vor.

Den Zuschlag hat das Institut AGP Sozialforschung (im Folgenden: AGP), Mitglied des Forschungsverbundes an der Evangelischen Hochschule Freiburg FIVE e.V., erhalten. AGP hat in den vergangenen Jahren bereits die Heimgesetze der Länder Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt untersucht und verfügt daher über eine herausragende Expertise und einen besonderen Überblick über die Regelungen in diesem Bereich. Die Evaluation wurde sodann im Zeitraum zwischen Mitte Februar und Mitte November 2019 durchgeführt.

AGP hat unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. Thomas Klie im Rahmen der Evaluation einen besonderen Schwerpunkt auf einen unmittelbaren Einbezug der relevanten Akteure gesetzt. So wurden sowohl die Mitglieder der Nutzerbeiräte aus den Einrichtungen der Langzeitpflege und der Eingliederungshilfe als auch Vertreterinnen und Vertreter und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Einrichtungen und die Beschäftigten der WTG-Behörden im Rahmen von Fokusgruppengesprächen und Workshop-Gesprächen aktiv einbezogen.

Darüber hinaus wurden eine Analyse der Tätigkeitsberichte der WTG-Behörden, eine Auswertung einschlägiger Rechtsprechung zum WTG und zur WTG DVO, eine Online-Befragung der Beschäftigten der WTG-Behörden sowie eine Online-Befragung der Träger von Einrichtungen der Eingliederungshilfe und der Langzeitpflege durchgeführt.

Der vorliegende Abschlussbericht von AGP gibt Antworten darauf, inwiefern

- das WTG und die WTG DVO aus Sicht der direkten und indirekten Normadressaten bewertet wird,
- inwieweit sich die Abgrenzung von Wohn- und Betreuungsformen bewährt hat,
- wie die Arbeit der WTG-Behörden sich in der Umsetzung des Gesetzes entwickelt hat und
- wie Personen das Gesetz einschätzen, die als Nutzerinnen und Nutzer in den verschiedenen Wohnformen nach dem Gesetz leben.

Die AG 17 wurde in die Untersuchung wie folgt eingebunden:

- Herr Prof. Klie stellte den Mitgliedern der AG 17 in der Präsenzsitzung am 29.03.2019 das beabsichtigte Vorgehen vor. Die Mitglieder der AG 17 wurden gebeten, Einrichtungen und potentielle Gesprächspartner für die durchzuführenden Erhebungen und Gespräche vorzuschlagen. Diese Vorschläge wurden im Verfahren berücksichtigt.
- Der erste Entwurf eines Evaluationsberichts wurde der AG 17 im Rahmen der Präsenzsitzung am 11.11.2019 von Herrn Prof. Klie präsentiert. Anschließend erfolgte eine Diskussion, deren Ergebnisse von der AGP bei der Erarbeitung der Endfassung berücksichtigt wurden.

Der Abschlussbericht über die Ergebnisse der Evaluation wurde dem MAGS im Dezember 2019 vorgelegt.

3.1 Wesentliche Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluation

Im Abschlussbericht der Evaluierung des WTG und der WTG DVO kommt AGP zu dem Ergebnis, dass sich die Regelungen in Gesetz und Verordnung insgesamt bewährt haben und kein grundsätzlicher Novellierungs- oder unmittelbarer gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Die grundlegenden Ziele des Gesetzes, die Differenzierung unterschiedlicher Wohn- und Betreuungsangebote sowie die damit verbundenen abgestuften Anforderungen je nach Schutzbedarf, stießen bei den Trägerinnen und Trägern und Einrichtungen als auch bei den WTG-Behörden und den Bewohnerinnen und Bewohnern auf grundsätzliche Akzeptanz. Entsprechend umfasse auch die einschlägige Rechtsprechung wenige Urteile und Beschlüsse, die dann zudem in der Sache die Intentionen des Gesetzgebers bestätigen. Der Evaluationsbericht macht jedoch ebenfalls deutlich, dass es sich bei den gleichwohl festgestellten Defiziten im Wesentlichen um aufzulösende Umsetzungs- und Vollzugsprobleme handelt.

Im Einzelnen kommt AGP zu folgenden Feststellungen und Empfehlungen:

3.2 Mindeststandards und Innovationswirkung

Der Evaluationsbericht enthält die Feststellung, dass das WTG einerseits in der Tradition des Bundesheimgesetzes stehe, andererseits auf Innovationen in der Langzeitpflege und Behindertenhilfe ausgerichtet und fester Bestandteil der weithin akzeptierten Mindeststandards in baulicher sowie personeller Hinsicht sei. Im Kernbereich ordnungsrechtlicher Regelungen sei die größte Zustimmung zu den Regelungen und Zielen des Gesetzes zu erkennen. Detailregelungen, die in die unternehmerische Freiheit eingreifen, würden dagegen von den Einrichtungen zurückgewiesen. Die mit der Novelle 2014 beabsichtigte Innovationswirkung sei allerdings begrenzt geblieben. Sie werde durch die in der Novelle 2019 vorgenommene Fokusverschiebung zugunsten von stationären Einrichtungen zudem zusätzlich „gebremst".

Empfehlung AGP: Etablierte Mindeststandards im Kernbereich des Ordnungsrechts sollten nicht ohne Not geändert werden. Die Innovationspotentiale des WTG gelte es durch eine flexible und partnerschaftliche Anwendung des WTG zu befördern.

3.3 Zielsetzung und Programmatik

Die Evaluation kommt weiter zu dem Ergebnis, dass die generelle Ausrichtung des Wohn- und Teilhabegesetzes von den relevanten Akteuren und Normadressaten zwar aufgenommen und akzeptiert würde. Sie würde sich aber kaum in der Aufsichtspraxis und den prioritär behandelten Themen widerspiegeln. Insofern sei eine Diskrepanz zwischen der programmatischen Ausrichtung des Gesetzes und der Relevanz der Themen festzustellen. Das gelte sowohl in der Aufsichtspraxis als auch in der Rezeption des Gesetzes durch die Normadressaten. Dabei berge das Gesetz durchaus Potentiale zur Qualifizierung der Praxis in den Einrichtungen und Diensten und der Sensibilisierung etwa für menschenrechtliche Fragen. Das würden sowohl auf das WTG zurückgehende Gewaltpräventionsprogramme wie auch Aktivitäten in Richtung Öffnung in die Quartiere zeigen. Die Relevanz von Menschenrechtsverletzungen in Heimen werde insbesondere aus Sicht der Bewohnerinnen und Bewohner beim Thema nicht indizierte Medikamentengaben unterstrichen. Hier seien Menschenrechtsverletzungen auch in nordrhein-westfälischen Heimen an der Tagesordnung, ohne dass sie weiter problematisiert würden.

Empfehlung AGP: Das WTG solle in seiner Programmatik überzeugender kommuniziert werden. Dafür sei es erforderlich, sowohl die Schutzversprechen hinsichtlich der Menschenrechte als auch die Teilhabeanliegen stärker in den Vordergrund der Aufsichtspraxis und der Kommunikation über das Gesetz zu stellen.

3.4 Aufsichtspraxis der WTG-Behörden und Behördenstruktur

Die Ansiedlung der WTG-Behörden in den 53 kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens erfolge zwar ganz überwiegend, allerdings nicht durchgehend in den Sozialämtern der Städte und Kreise. Allein dadurch, aber auch durch sehr unterschiedliche Personalbesetzungen und den Aufgaben entsprechenden Professionsmix, ergäben sich unterschiedliche Schwerpunkte, Herangehensweisen und Praktiken. Die auf eine einheitliche WTG-Praxis ausgerichteten Rahmenprüfkataloge würden faktisch konterkariert durch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in den Städten und Kreisen. Die Personalausstattung sei nicht nur hinsichtlich der Qualifikation, sondern auch mit Blick auf die quantitative Ausstattung höchst verschieden. Ein detaillierter und belastbarer Vergleich der WTG-Praxis in den 53 Städten und Kreisen sei für den ausgewerteten Zeitraum 2015/2016 mangels einer einheitlichen Berichterstattung gegenüber der obersten Aufsichtsbehörde nicht möglich gewesen. Soweit ermittelbar, gebe es Ähnlichkeiten in der Problemwahrnehmung und Problembearbeitung durch die WTG-Behörden. Aber auch in der Verwaltungspraxis, etwa im Umgang mit Gebühren, würden sich die Behörden deutlich unterscheiden. Für den Berichtsraum 2017/2018

würden dringlich benötigte einheitliche Vorgaben umgesetzt. [Anmerkung MAGS: Seit dem Berichtszeitraum 2017/2018 nutzen die WTG-Behörden für ihre Tätigkeitsberichte ein einheitliches, durch das MAGS vorgegebenes Schema.]

Gleichwohl werde der zumindest mehrheitlich verfolgte Beratungsansatz der WTG-Behörden von allen Akteuren als sehr positiv wahrgenommen. Zudem existiere so etwas wie eine Art Gruppenidentität der WTG-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich sowohl bei dem Treffen mit den WTG-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter im Rahmen der Evaluation gezeigt habe, als auch von den Normadressaten wahrgenommen werde. Während die Einrichtungsleitungen sich zum Teil kritisch gegenüber dem Verwaltungshandeln und dem Aufgabenverständnis der WTG-Behörden zeigten, sähen die Belegschaftsvertretungen in den Pflegeeinrichtungen in den Mitarbeitenden der WTG-Behörden potentielle Partnerinnen und Partner auch für ihre Anliegen. Dabei werde den WTG-Behörden und ihren Bediensteten großes Engagement bescheinigt. Insgesamt sei allerdings die Qualität, aber auch der Stil des Verwaltungshandelns, ausgesprochen personenabhängig.

Empfehlung AGP: So wie die (bereits seit dem Berichtszeitraum 2017/2018 durch das MAGS veranlasste) Einführung einer einheitlichen und standardisierten Berichterstattung sollten weitere Schritte hin zu einer einheitlicheren Aufgabenwahrnehmung gegangen werden. So sollte auf eine einheitliche Zuordnung zu Ämtern innerhalb der Kommunalverwaltungen und besonders dringend auf eine einheitliche und bedarfsorientierte Personalausstattung in den WTG-Behörden mit entsprechendem Qualifikationsmix und ausreichend Qualifizierungsangeboten hingewirkt werden. Anders sei die Glaubwürdigkeit der WTG-Behörden und eine konsistente Anwendung des WTG nicht zu haben.

Sowohl die WTG-Behörden als auch die den regelhaften Prüfungen unterliegenden Einrichtungen hätten den hohen bürokratischen Aufwand bestätigt, der mit der Anwendung des WTG verbunden sei. Das gelte nicht nur für die regelmäßigen Meldungen, sondern auch für die Aufwände im Zusammenhang mit den Regelprüfungen, die allerdings in den WTG-Behörden eine höchst unterschiedliche Bedeutung entfalten würden. Die örtlichen Prüfungen, das werde sowohl von Einrichtungen als auch von Beschäftigten betont und beklagt, würden sehr stark von Dokumentenprüfungen und Einsichtnahme in Akten geprägt, die zum Teil regelhaft vor oder unabhängig von Prüfungen angefordert werden könnten oder den Behörden bereits vorlägen. Demgegenüber nähmen face-to-face-Kontakte zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Bewohnerinnen und Bewohnern sowie Bewohner-Vertretungen eine eher nachgeordnete Bedeutung ein. Die Prüfpraxis variiere dabei offenbar stark nach Personen- und Qualifikationsprofil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WTG-Behörden. Für die Einrichtungen sei mit unangemeldeten Prüfungen ein hoher und letztlich nicht abschätzbarer Aufwand verbunden. Die unangemeldeten Prüfungen würden von den WTG-Behörden eher begrüßt, von den Einrichtungen eher zurückgewiesen und als Misstrauen gewertet. Die Belegschaft sehe sich teilweise in den Anliegen durch die Aufsichtsbehörden unter-

stützt und befürwortet in Teilen unangemeldete Prüfungen. Die Beiräte in den Einrichtungen fielen bei unangemeldeten Prüfungen in der Regel aus dem Aufmerksamkeitshorizont der Behörden und könnten sich nicht auf die Besuche der Aufsichtsbehörden vorbereiten.

Die Praxis von regelhaft unangemeldeten Prüfungen, die auf einem einheitlichen Prüfkatalog beruhen, habe sich eingebürgert, aber keineswegs bewährt.

Empfehlung AGP: 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.

Wirksame Aufsichtstätigkeit hänge von einer kritisch vertrauensvollen Kooperation zwischen Normadressaten und Aufsichtsbehörde ab. Mit kampagnenfähigen Themen (etwa Mitwirkung, Psychopharmaka, Öffnung der Heime) auf der einen Seite und auf Einrichtungen abgestimmte Prüf- und Beratungsschwerpunkte andererseits könnten sich die WTG-Behörden neu profilieren. Die im Rahmenprüfkatalog bisher enthaltenen Inhalte könnten teilweise in andere Fragebereiche übernommen werden. Durch eine systematische Einbeziehung von Angehörigen (in der Pflege) und Peers (in der Behindertenhilfe) mithilfe entsprechender Befragungsinstrumente könnte die systematische Aufmerksamkeit für die Wirklichkeit in den Einrichtungen verstärkt und mit Aufsichtstätigkeit verbunden werden. Auch ein Umdenken in der Bevölkerung solle gestützt werden: die Heime seien nicht zum Kontrollieren da, Heime seien so gut, wie die Bürgerinnen und Bürger sich um sie kümmerten. Eine systematische und etablierte Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsinstanzen, insbesondere mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK), bestehe in vielen Städten und Landkreisen nicht. Dies werde nicht zuletzt durch die WTG-Behörden beklagt. Hier bestehe Handlungsbedarf.

Empfehlung AGP: Der durch die WTG-Behörden ausgelöste bürokratische Aufwand solle gerade auch im Zusammenhang mit den Regelprüfungen einer Revision unterzogen werden: So viel face-to-face-Begegnungen während der örtlichen Prüfung wie möglich, so wenig aktenförmige Kontrolle wie nötig. Das, was durch regelhafte Abfragen auf dem postalischen oder digitalen Wege an Prüfaufgaben wahrgenommen werden könne, solle auf diesem Wege organisiert werden. So berechtigt die Durchführung unangemeldeter Prüfungen im Einzelfall sein könne, solle das regelhafte Konzept der unangemeldeten Prüfung gleichwohl überdacht werden. Abgestimmte Prüfungen mit dem MDK sollten zur Regel werden.

3.5 Transparenz der Prüfergebnisse

Das Wohn- und Teilhabegesetz sieht die Veröffentlichung von Prüfergebnissen vor. Die Transparenzbemühungen und -anliegen würden grundsätzlich mitgetragen, sowohl von den Normadressaten als auch von den Beschäftigten und Bewohnerinnen und Bewohnern. Die Aussagekraft der Prüfergebnisse sei jedoch ausgesprochen begrenzt, entfalte nicht zuletzt angesichts des Mangels an Plätzen in Einrichtungen so gut wie keine Wettbewerbswirkungen im Quasimarkt der Pflege- und Eingliederungshilfe. Ein verbraucherschutzorientiertes Informationssystem unter Nutzung der Prüfergebnisse habe sich weder bei den MDK-Prüfungen noch im Heimrecht bewährt. Die Veröffentlichung von festgestellten Mängeln hingegen entfalte sowohl eine Warnfunktion als auch Anreize für die Abstellung derselben.

Empfehlung AGP: Es wird eine Veröffentlichung von Mängeln empfohlen.

3.6 Anwendungsbereich des WTG

Das Wohn- und Teilhabegesetz konzentriere sich in seinen Regelungen auf die ehemaligen Heime, im WTG Einrichtungen mit umfassenden Leistungsangebot (EULAs) genannt. Auf sie seien die heimrechtlichen Anforderungen im Wesentlichen konzentriert, wobei die Regelungen überwiegend auf Einrichtungen der Langzeitpflege hin ausgerichtet seien. Einbezogen worden in den Anwendungsbereich seien Regelungen für ambulant betreute Wohngemeinschaften. Während sich die Regelungen des WTG in der verwaltungsgerichtlichen Praxis bewährt hätten, zeigten sich in der Verwaltungspraxis unterschiedliche Handschriften bzw. deuteten sich in der Evaluation unterschiedliche Auslegungen an, was die Typen von ambulant betreuten Wohngemeinschaften anbelange.

Die Einbeziehung der ambulanten Dienste in den Anwendungsbereich des WTG bleibe vergleichsweise folgenlos. Es gebe nur wenige Beschwerden. Dies hänge auch damit zusammen, dass die Zuständigkeit der WTG-Behörden für ambulante Dienste in der Öffentlichkeit nicht bekannt sei. Gleichzeitig seien nicht nur Praktiken von bestimmten Pflegediensten, Vermittlungsagenturen osteuropäischer Haushaltshilfen und mafiaähnliche Strukturen im Bereich der häuslichen Versorgung als bedeutsame Randerscheinungen bekannt. Noch relevanter sei das Wissen um Unterversorgungssituationen in der häuslichen Pflege. Auch unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten sei das Thema der häuslichen Versorgung ein hoch relevantes. Das Land Nordrhein-Westfalen könne den Ansatz der subjektorientierten Qualitätssicherung ebenso aufgreifen wie die Rolle der WTG-Behörden für den häuslichen Bereich strategisch bestimmen.

Dort wo das WTG ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörde primär auf Beschwerden hin vorsehe, sei die praktische Relevanz und Bedeutung der Aufsichtstätigkeit ausgesprochen gering. Auch wenn etwa bezogen auf ambulante Dienste sowohl bei Einrichtungsträgern als auch in den WTG-Behörden ein Aufsichtsbedarf gesehen werde, werde dieser allerdings auch unter politischen Vorgaben als nicht weiter zu problematisieren behandelt. Angesichts der Personalressourcen in den WTG-Behörden seien, bei einem extensiven Aufgabenverständnis und einer entfalteten Beschwerdepraxis

bei allen unter das WTG fallenden Wohn- und Betreuungsformen, die Behörden handlungsunfähig. Es erscheine angemessen, die Diversifizierung der Landschaft von Einrichtungen und Diensten im WTG aufzugreifen und an den geregelten unterschiedlichen Prüfintensitäten festzuhalten. Diese gelte es aber kritisch zu reflektieren und den „Supervisionsbedarf" zu prüfen.

Empfehlung AGP: In der Öffentlichkeit sollten Möglichkeiten und Wege von Beschwerden in Wohn- und Betreuungsangeboten, die nicht der regelhaften Überprüfung unterliegen, in geeigneter Weise bekannt gemacht und kommuniziert werden. Die fortschreitende Diversifizierung der Angebotslandschaft gelte es kontinuierlich kritisch zu reflektieren.

3.7 Personelle Anforderungen

Die Fachkraftquotenproblematik bedürfe dringend der Bearbeitung. In der Berliner Runde 2017 sei unter Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen die pflegewissenschaftliche Angemessenheit der Fachkraftquote diskutiert und von allen eingeladenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in Frage gestellt worden. Gleichwohl seien die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WTG-Behörden eher davon überzeugt, dass die Fachkraftquote fachlich begründbar sei. Die Einrichtungen respektive deren Vertreterinnen und Vertreter sähen dies mehrheitlich anders. Die Belegschaftsvertretungen hielten an der Fachkraftquote fest, da sie ansonsten eine Deregulierung und Absenkung der Fachkraftquote aus rein ökonomischen Gründen befürchten würden. Die Einhaltung der Fachkraftquote bereite zugleich immer mehr Einrichtungen Probleme. Noch könne sie überwiegend realisiert werden, in der Behindertenhilfe in besonderem Maße. In der Zukunft werde angesichts des Fachkräftemangels allerdings das Problem gesehen, dass man den formalen Fachkräfteeinsatz nicht mehr halten und erfüllen könne. Eine Flexibilisierung der Fachkraftquote werde allenthalben für notwendig erachtet, insbesondere in den Einrichtungen der Langzeitpflege. Es würden zugleich kaum Wege gesehen, eine verantwortliche Flexibilisierung in der Praxis der Einrichtung zu etablieren. Entsprechende Abweichungen von den Normvorgaben, die nach § 13 WTG möglich sind, seien wenig beantragt respektive vereinbart worden. Hierin zeige sich, dass es an praxistauglichen Konzepten eines angemessenen Personalmix in den Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen fehle. Dies sei Ausdruck einer keineswegs abgeschlossenen Professionalisierung, insbesondere in der Langzeitpflege. Die in § 4 Pflegeberufegesetz vorgesehenen Vorbehaltsaufgaben der Pflege böten einen Ansatzpunkt für eine nach Kompetenzniveaus und einer am Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR)[4] orientierten Personalbemessung und Aufgabenzuordnung, die auch in dem Projekt gem. § 113c SGB XI (PeBeM) zugrunde gelegt werde.

Die Stiftung Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen könne eine eigenständige Förderlinie auflegen, die einen flexiblen Personaleinsatz, einen verantwortlichen Perso-

[4] www.dqr.de

nalmix und die Implementierung von Vorbehaltsaufgaben in Einrichtungen der Langzeitpflege zum Gegenstand haben könne. Einrichtungen mit Innovationsprojekten zum Personalmix könnten sich bewerben, die Pflege- und andere Wissenschaften könnten ebenso einbezogen werden wie Gewerkschaften und Verbände. Das Gleiche gelte für die WTG-Behörden. Im Rahmen der Förderlinie wäre der mit einem neuen Personalmix einhergehende Innovationsentwicklungsaufwand mit zu reflektieren und sicherzustellen, dass die Einführung eines neuen Fachkräftekonzeptes entsprechend in den Personal- und Organisationsentwicklungsprozess eingebunden wird. Auch Erfahrungen aus anderen Bundesländern, etwa Rheinland-Pfalz, Bayern und Hamburg könnten einbezogen werden.

Empfehlung AGP: Für die Langzeitpflege bedürfe es dringend einer analytischen Personalbedarfsbemessung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Qualifikationsniveaus und eines angemessenen Qualifikationsmix (Pflege, Hauswirtschaft, Therapeuten, Sozialarbeit, Heilpädagogik). Es solle eine Task Force für eine Flexibilisierung der Fachkraftquote in NRW eingesetzt werden, die übertragbare Ansätze entwickelt und erprobt. Die vorgeschlagene Förderung durch die Stiftung Wohlfahrtspflege könne innovative Ansätze befördern.

3.8 Ambulant betreute Wohngemeinschaften

Dem Evaluierungsbericht von AGP ist weiter zu entnehmen, dass ambulant betreute Wohngemeinschaften sich in der Bevölkerung einer großen Beliebtheit erfreuen würden. Sie würden in den Präferenzen deutlich vor Heimen rangieren, obwohl sie als Infrastruktur auch in Nordrhein-Westfalen bislang noch wenig verfügbar seien und wenn ja, mit großen regionalen Unterschieden. Dies werde auch in der hiesigen Evaluation zum WTG deutlich: In den 53 Städten und Kreisen seien ambulant betreute Wohngemeinschaften in sehr unterschiedlicher Weise verfügbar. Die Abgrenzung von selbstverantworteten respektive anbieterverantworteten Wohngemeinschaften sei im Einzelfall schwierig. Das zeige sich auch in Nordrhein-Westfalen. Die Abgrenzungen seien, so einige Einrichtungsvertreter, nicht trennscharf. Auch Vertreterinnen und Vertreter der WTG-Behörden bestätigten Auslegungs- und Anwendungsprobleme. Die Schwierigkeiten ergäben sich nicht zuletzt daraus, dass die Abgrenzung an dem Grad der Eigeninitiative von Bewohnerinnen und Bewohnern respektive bürgerschaftlich Engagierten hänge. Ohne einen hermeneutischen Blick in die Einrichtung lasse sich der wahre Charakter einer Wohngemeinschaft kaum erkennen. Entsprechend werde auch seitens der WTG-Behörden die Meinung vertreten, dass es sich bei vielen selbstverantworteten Wohngemeinschaften um „gefakte" handele. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen sei den Einordnungen der WTG-Behörden konsequent gefolgt und habe in einigen Fällen den Status der selbstverantworteten Wohngemeinschaften in Frage gestellt. Das Sonderproblem der Intensivpflege-WGs werde zudem vom Bundesgesetzgeber aktuell aufgegriffen und leistungsrechtlich flankiert. Dies erscheine sinnvoll. Die Verwaltungsgerichte in Nordrhein-Westfalen hätten Intensiv-WGs bisweilen als EULAs qualifiziert.

Wolle man ambulant betreute Wohngemeinschaften in ähnlicher Weise wie Heime zu einem verlässlichen Teil von regionaler und örtlicher Infrastruktur weiterentwickeln, seien erhebliche Anstrengungen, auch der zuständigen Aufsichtsbehörden, im Sinne der Beratung und Ermöglichung vonnöten. Die Präferenzen der Bevölkerung seien hinsichtlich einer Versorgung in wohnortnahen kleinen Einheiten wie Wohngruppen und ambulant betreuten Wohngemeinschaften deutlich ausgeprägter als gegenüber Heimen. Nehme man die Präferenzen der jeweils örtlichen Bevölkerung ernst und auf, die gegebenenfalls in örtlichen Beteiligungsverfahren zu eruieren wären, müssten weitergehende Anstrengungen und der Abbau von Hürden durch konfligierende Anforderungen aus dem Sozial- und Ordnungsrecht entfaltet werden.

Die Problematik der ambulant betreuten Wohngemeinschaften respektive die Hürden ihrer quantitativen Weiterentwicklung hingen auf der einen Seite mit einer problematischen Sozialhilfepraxis zusammen, die Mehrkosten nicht akzeptiere, mit nicht vorhandenem Wohnraum, der fehlenden Integration in Stadtentwicklungsprozesse und mit vielfältigen ordnungsrechtlichen Problemzonen, insbesondere aus dem Brandschutz. Hier bedürfe es einer Abstimmung auf der Landesebene. Es sei aber auch zu prüfen, inwieweit eine Stadt oder ein Kreis modellhaft ein Kompetenzzentrum z. B. nach dem Vorbild der Hamburger Koordinationsstelle für Wohn-Pflege-Gemeinschaften bilden könne, um den möglichen Interessenten am Betrieb einer Wohngemeinschaft eine integrierte Beratung anzubieten, die die Probleme konfligierender Regelungsinteressen aufgreife.

Empfehlung AGP: Die WTG-Behörden sollten auf regionaler Ebene zusammen Kompetenzzentren für ambulant betreute Wohngemeinschaften, den bedarfsgerechten Ausbau von ambulant betreuten Wohngruppen und Wohngemeinschaften unterstützen. Die Nachfrage und der Bedarf nach Plätzen dort sei wesentlich ausgeprägter als an Pflegeheimplätzen. Bedingung dafür sei eine Befähigung der WTG-Behörden in der Bestimmung der ambulant betreuten Wohnformen. Eine systematische Bearbeitung des Themas anhand von Fallbeispielen in einer Dienstbesprechung der Behörden scheine angebracht.

3.9 Mitwirkung der Nutzerinnen und Nutzer

Das Thema Heimmitwirkung werde sowohl bei der Aufsichtspraxis als auch von den Einrichtungsträgern nicht in der Weise ernst genommen, wie es die Programmatik des Gesetzes und die mit dem Gesetz verbundenen Demokratisierungsbemühungen verlangen würden. Im Rahmen der Evaluation fanden auf Initiative des Auftragsnehmers zwei Fokusgruppendiskussionen mit Vertreterinnen und Vertretern von Beiräten statt. Beide Treffen hätten deutlich gemacht, wie subjektiv bedeutsam die Mitwirkung in Gremien von den Betroffenen erlebt werde. Die Bedeutung spiegele sich aber in keiner Weise in dem Einfluss wider, der den Gremien in der Praxis zugesprochen werde. Dies gelte sowohl für die jeweilige Einrichtungsleitung als auch die WTG-Behörden. Als Feigenblatt würden sich bisweilen Heimbeiräte erleben, reduziert auf Fragen der Essensgestaltung. Sie wünschten deutlich mehr Einfluss, etwa auch bei der Personalauswahl

oder der Aufnahme von neuen Bewohnerinnen und Bewohnern. Es könne demnach keineswegs davon gesprochen werden, dass in Nordrhein-Westfalen die gesetzlichen Vorgaben des WTG zur Mitwirkung flächendeckend umgesetzt würden. Die Beiräte benötigten hierfür Unterstützung, die im Bereich der Langzeitpflege von der BIVA (Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen e.V. - BIVA-Pflegeschutzbund) angeboten und vom MAGS gefördert, aber nicht überall realisiert würde. Auf ihre Inanspruchnahme und Finanzierung solle die Landesregierung hinwirken. Auch die Einbeziehung von Angehörigen, etwa durch Angehörigenbefragungen, würde sich als geeigneter Weg darstellen, die Anliegen der Heimmitwirkung zu stärken.

Zudem schienen die Einrichtungsträger in der Finanzierung bzgl. der Kosten für Beiräte zurückhaltend zu sein. Auch wenn gerade in der Langzeitpflege klassische Formen von Beiräten nicht in jeder Hinsicht zur Lebenswirklichkeit und zu den existentiellen Themen der Bewohnerinnen und Bewohner passten, blieben sie als Beitrag zur Demokratisierung von Heimen unverzichtbar. Ihre Einbindung in Konzepte bürgerschaftlichen Engagements und der örtlichen Teilhabesicherung bewährten sich bundesweit. Hier seien deutlich mehr Anstrengungen seitens der Aufsichtsbehörden an den Tag zu legen, die von den Beiräten offenbar kaum als relevante Gesprächsteilnehmer erlebt würden. Bei den Begehungen komme es offenbar keineswegs regelhaft zu ausführlichen und gut vorbereiteten Gesprächen mit den Beiräten. Dies werde von den Mitgliedern der Beiräte als Nicht-Ernstnahme ihrer Arbeit verstanden.

Mit Blick auf die Migrantinnen und Migranten, die in EULAs, aber auch in ambulant betreuten Wohngemeinschaften leben, wären zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Migrantenbereich (MSO) mit einzubeziehen. Das Thema Mitwirkung in Einrichtungen könne und solle zu einem Jahres- oder Halbjahresthema gemacht werden, mit Schulung für die WTG-Behörden, Einladung an die Beiräte, Vorstellung von verschiedenen Mitwirkungsmodellen und einer entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit auf Landes- und auf kommunaler Ebene. Denn wie auch in einer Expertise für den Pflegebevollmächtigten der Bundesregierung ausgeführt, bedürfe es deutlich mehr Anstrengungen, das Anliegen der Mitwirkung in den Einrichtungen zu stärken.

Empfehlung AGP: Die WTG-Behörden sollten mit Unterstützung der obersten Aufsichtsbehörde auf eine konsequente Umsetzung der Mitwirkungsregelung in den Heimen respektive Alternativen zu ihnen hinwirken und diese unterstützen, unter anderem durch eine flächendeckende Schulung und Beratung der Beiräte pp.

3.10 Eingliederungshilfe

Das WTG beziehe sich in seinem Anwendungsbereich keineswegs nur auf die Einrichtungen der Langzeitpflege. Auch Einrichtungen der Eingliederungshilfe seien Adressaten des Gesetzes. Auch wenn sie zahlenmäßig nicht in gleicher Weise vertreten seien wie Einrichtungen der Langzeitpflege, würden sowohl die Bewohnerinnen und Bewohner als auch die Beschäftigten das WTG als wichtiges Schutzgesetz auch für

Menschen mit Behinderungen in Wohn- und Betreuungsangeboten nach dem Gesetz erleben. Die Besonderheiten, etwa bei auftretenden pflegerischen Bedarfen hinsichtlich der Personalausstattung, stellten sich ebenso als Problem dar, wie die Harmonisierung mit der durch das BTHG[5] angestoßenen weiteren Deinstitutionalisierung der Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Hier bedürfe es dringend einer abgestimmten Governance, in den an die Einrichtung gerichteten Anforderungen sowohl baulicher, brandschutzrechtlicher, hygienischer und sozialrechtlicher Art.

Die aktuelle Unsicherheit in dem Feld solle darüber hinaus von den WTG-Behörden aufgegriffen werden, um ihren Beratungsauftrag gegenüber den Einrichtungen in einer Weise wahrzunehmen, dass es nicht zu konfligierenden, sondern aufeinander bezogenen Anforderungen an die besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe komme. Auf Landesebene solle frühzeitig darauf hingewirkt werden, dass die neuen für die Eingliederungshilfe gesetzlich vorgesehenen Qualitätssicherungsmaßnahmen mit denen des WTG abgestimmt werden, sowohl inhaltlich als auch vom Prüfgeschehen her.

Empfehlung AGP: Der Fokus der WTG-Behörden solle sich nicht allein auf Einrichtungen der Langzeitpflege richten, sondern auch ebenbürtig in der fachlichen Ausrichtung und Kompetenz auf Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Angesichts der Dynamiken im Bereich der Teilhabe sollten die WTG-Behörden hier insbesondere ihre Beratungsfunktion entfalten und anbieten. Zudem wird dringend empfohlen, eine Arbeitsgruppe innerhalb des Ministeriums einzurichten, die sich mit den Schnittstellen von WTG und BTHG befasst.

3.11 Konzertierte Aktion Pflege (KAP)

Die aktuellen Herausforderungen in Einrichtungen der Langzeitpflege, zunehmend aber auch in der Eingliederungshilfe, seien geprägt von Personalnotstand, der Schwierigkeit geeignetes Personal zu finden, zu gewinnen und zu erhalten. Unisono sei betont worden, dass die Rahmenbedingungen für Pflege- und Betreuungskräfte in den Einrichtungen immer schwieriger würden. Auf diese Rahmenbedingungen hätten die WTG-Behörden letztlich keinen Einfluss. Die finanziellen, die manageriellen und personellen Ressourcen seien maßgeblich für die Qualität der Versorgung in Einrichtungen. Die WTG-Behörden als Aufsichtsbehörden seien angesichts der zum Teil dramatischen Personalprobleme in den Einrichtungen kaum in der Lage, Verbesserungen in Gang zu setzen, gleichzeitig aber gefragt, der verantwortungslosen Unterschreitung von Personalrichtwerten entgegenzuwirken, beziehungsweise entsprechend einzuschreiten. Berichtet werde von der Schwierigkeit, Verantwortungsträger in der Langzeitpflege aber auch der Eingliederungshilfe zu finden, die sich den multiplen Aufgaben und Anforderungen stellen. Auch wenn der Vorstoß im novellierten WTG 2019 im Prinzip positiv aufgegriffen werde, Pflegedienstleitungen weisungsfrei hinsichtlich der

[5] Bundesteilhabegesetz vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 2 Nummer 2 des Gesetzes vom 30. November 2019 (BGBl. I S. 1948) geändert worden ist

Fachfragen in der Pflege zu stellen, ändere dies nichts an Professionalisierungsdefiziten und an der Schwierigkeit, geeignetes Personal zu finden. Das Problem der Zeit- und Leiharbeit sei im Rahmen der Evaluation allenthalben benannt worden. Auch in der Eingliederungshilfe gebe es zunehmend Probleme, nicht zuletzt im Zusammenhang mit Deinstitutionalisierungsprozessen, geeignete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu finden, die im hohen Maße verantwortungsbereit und an den Zielen des WTG orientiert ihre Arbeit entfalten.

Die WTG-Behörden seien faktisch konfrontiert mit Ausstattungsstandards in der Langzeitpflege, die nur bei ausgesprochen gutem Management gute Pflege und Betreuung gewährleisten. Dieses Management fänden sie vor, könnten es aber nicht befördern. Insofern könnten die Ziele des WTG, die programmatisch im WTG mit viel Zustimmung bei allen Beteiligten formuliert worden seien, ohne eine Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen nicht realisiert werden.

Empfehlung AGP: Die Landesregierung solle durch konsequente Umsetzung der Vereinbarungen der KAP die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Heime in die Lage versetzt werden, die Anforderungen des WTG zu erfüllen.

4 Bewertung der Evaluierungsergebnisse durch das MAGS

4.1 Allgemeines

Die Verbreitung und Bekämpfung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 ist aktuell wohl unbestritten die größte Herausforderung, die die Einrichtungen der Pflege und Eingliederungshilfe sowie alle Beteiligten zu bewältigen haben. Die vergangenen Monate haben insbesondere den Beschäftigten in den Pflegeberufen sowie in der Eingliederungshilfe, aber auch den Leitungen der Dienste und der Heime sowie den Pflegebedürftigen und deren Angehörigen viel Geduld, Flexibilität und Kraft abverlangt. Was all diese Menschen in den letzten Wochen jeden Tag an neuen Herausforderungen bewältigen mussten, hat es so noch nie gegeben. Die Zeit der Pandemie fördert unübersehbar zutage, dass diese Menschen nicht nur in Zeiten der Corona-Pandemie Außergewöhnliches leisten.

Die Pandemie hat zwar dazu geführt, dass die vielen weiteren Herausforderungen, die bereits vor Beginn der Pandemie zu meistern waren, in der öffentlichen Diskussion zum Teil in den Hintergrund gerückt sind. Das drängende Problem des Personalmangels wird vom Bund und von den Ländern in Zusammenarbeit mit den Akteuren in der Pflege und in der Eingliederungshilfe auf verschiedenen Ebenen und mit umfassenden Maßnahmen angepackt. Beispielhaft zu nennen sind hier die vollzogene Pflegeberufereform und die Vereinbarungen der Konzertierten Aktion Pflege, die in Nordrhein-Westfalen selbstverständlich konsequent umgesetzt werden. Mit Spannung und großen Erwartungen wird auch die Umsetzung des vom Bund in Auftrag gegebenen Personalbemessungssystems (§ 113 c SGB XI) erwartet.

Das Wohn- und Teilhabegesetz kann bei der Bewältigung dieser Herausforderungen nur mittelbar einen Beitrag leisten. Kern des WTG ist der Schutz der Nutzerinnen und Nutzer in den Wohn- und Betreuungsangeboten.

Fazit MAGS: Mit Blick auf die Ziele und den Gesetzeszweck lautet die zentrale und wichtigste Erkenntnis aus der Evaluation, dass sich die Regelungen des Wohn- und Teilhabegesetzes und seiner Durchführungsverordnung insgesamt bewährt haben und kein grundlegender Novellierungsbedarf besteht. Die wesentliche Struktur des Gesetzes, die Differenzierung unterschiedlicher Wohn- und Betreuungsangebote und die damit verbundenen verschiedenen, auf den Schutzbedarf zugeschnittenen Anforderungen, stoßen bei den Beteiligten auf allgemeine Akzeptanz. Insbesondere die Ausweitung des Geltungsbereichs u. a. auf Wohngemeinschaften und auf Einrichtungen der Tages- und Nachtpflege hat sich als richtig erwiesen. Gesetz und Verordnung enthalten somit grundsätzlich ausreichende und wirksame Regelungen, um den Schutz der Nutzerinnen und Nutzerinnen im Sinne der Gefahrenabwehr zu gewährleisten. Gleichwohl hat die Evaluation des Gesetzes auch einen Korrekturbedarf im Bereich der Umsetzung und Vollziehung aufgezeigt, den es ernst zu nehmen sowie kritisch zu hinterfragen und zu überprüfen gilt.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis kann auch festgestellt werden, dass die im Jahr 2019 erfolgte Novellierung keinen negativen Einfluss auf die im Anschluss durchgeführte Evaluation hatte. Wie im Evaluationsbericht von AGP richtig festgestellt wird, ist die beabsichtigte Innovationswirkung des im Jahr 2014 verabschiedeten Wohn- und Teilhabegesetzes begrenzt geblieben. Die Erfahrungen mit dem WTG 2014 und der WTG DVO 2014 haben einen erheblichen Korrekturbedarf ergeben. Mit der Novellierung im Jahr 2019 wurden einzelne Vorschriften des WTG und der WTG DVO, die einen hohen Verwaltungsaufwand verursacht haben und vereinzelte Handlungsbedarfe identifiziert und die entsprechenden Vorschriften angepasst. Durch die Neufokussierung des Gesetzeszwecks, der kleinere Wohn- und Betreuungsangebote nicht mehr bevorteilen soll, erhalten alle Angebotsformen nach dem WTG jetzt die gleiche Gewichtung. Die Wahlfreiheit der Nutzerinnen und Nutzer wurde so gestärkt. Eine Fokusverschiebung zugunsten von stationären Einrichtungen hat damit gerade nicht stattgefunden. Die Änderung hat aber zur Beendigung der Benachteiligung stationärer Einrichtungen beigetragen, welche die Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart hat.

Zu den Kernpunkten des Änderungsgesetzes im Jahr 2019 gehörte beispielsweise die Aufhebung der überbordenden bürokratischen Regelungen zur Qualifikation von Einrichtungsleitungen, die keinen Aufschub duldete. Darüber hinaus wurden die Vorgaben für Regelprüfungen der WTG-Behörden präzisiert, um Doppelprüfungen weiter zu reduzieren und dadurch eine Entlastung sowohl für die Einrichtungen als auch die Behörden herbeizuführen. Weitere Punkte, wie die Stärkung der Position der Pflegedienstleitung und die flächendeckende Sicherstellung von Internetzugängen (W-LAN) in den stationären Einrichtungen waren von herausragender Bedeutung. Durch verbesserte Rahmenbedingungen wurden darüber hinaus Anreize für die Entstehung von

Kurzzeitpflegeplätzen gesetzt, um so dem Mangel in diesem Bereich entgegen zu wirken.

Im Übrigen erfolgte eine gezielte, punktuelle Änderung des WTG und seiner Durchführungsverordnung und keine strukturelle Neuausrichtung von Gesetz und Verordnung. Die Annahme, aus der Änderung einzelner Vorschriften auf eine allgemein reduzierte Aufmerksamkeit der Beteiligten zu schließen, kann daher nicht nachvollzogen werden. Aus Sicht des MAGS bot der Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelungen im April 2019 vielmehr die Chance, erste Erfahrungen mit den neuen Regelungen in die Evaluation mit einfließen zu lassen.

Die im Evaluationsbericht von AGP festgestellten Defizite bei der Umsetzung und Vollziehung werden im Folgenden analysiert und bewertet, um mögliche Handlungsbedarfe seitens des MAGS zu identifizieren.

4.2. Gesetzeszweck und Ziele des WTG

Die Evaluation kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Zielsetzung des Gesetzes zu wenig in der Aufsichtspraxis und den prioritär behandelten Themen wiederspiegele und empfiehlt, das WTG in seiner Programmatik überzeugender zu kommunizieren.

Im Zuge der Novellierungen in den Jahren 2013/2014 und 2019 hat eine sehr intensive Diskussion und Kommunikation über die Zielsetzungen des Gesetzes stattgefunden. Die Weiterentwicklung des WTG wurde von allen beteiligten Akteuren aktiv und mit hoher Aufmerksamkeit begleitet. Dies belegen die zahlreichen Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren.

Das WTG sieht mit der AG 17 ein bedeutendes Gremium vor, das die Landesregierung bei der Umsetzung und Weiterentwicklung des Gesetzes beraten soll. Zur ausgewogenen Wahrung der Rechte und Interessen und Information aller Beteiligten gehören ihm entsprechend Vertreterinnen und Vertreter aller mit der Materie befassten Akteurinnen und Akteure an:

- der kommunalen Spitzenverbände,
- der Landschaftsverbände,
- der Landesverbände der gesetzlichen Pflegeversicherungen und des Verbandes der Privaten Krankenversicherung e. V.,
- die Medizinischen Dienste der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Prüfdienst des Verbandes der Privaten Krankenversicherung e. V.,
- der nach diesem Gesetz zuständigen Beratungs- und Prüfbehörden sowie der Bezirksregierungen,
- der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege,
- der Verbände der privaten und kommunalen Anbieter von Betreuungs- und Pflegeleistungen,
- der Verbände und Institutionen zur Interessenvertretung von Nutzerinnen und Nutzern sowie ihren Angehörigen,
- die Behindertenverbände,

- die Verbände der Pflegeberufe und Gewerkschaften,
- des Hospiz- und Palliativverbands,
- der Betreuungsbehörden und -vereine,
- der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen,
- der Landesseniorenvertretung,
- des Landesintegrationsrates,
- der Verbände der freien und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft,
- des Kuratoriums Deutsche Altershilfe,
- der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen sowie
- die oder der Beauftragte der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Patientinnen und Patienten und für die Belange von Menschen mit Behinderungen.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales lädt mindestens zwei Mal jährlich zu einer Präsenzsitzung der AG 17 in das Ministerium ein. In dem etablierten Gremium werden alle aktuellen Themen rund um die Umsetzung des WTG diskutiert.

Darüber hinaus führt das Ministerium in regelmäßigen Abständen, meist in zeitlicher Nähe zur Präsenzsitzung der AG 17, Dienstbesprechungen mit den WTG-Behörden und den Bezirksregierungen durch. Auf diesem Wege werden Inhalte, Kritik und Anregungen aus der AG 17 unmittelbar, ggf. mit erforderlichen Weisungen des Ministeriums, an die Aufsichtsbehörden weitergegeben.

Fazit MAGS: Es erfolgt sowohl mit den Mitgliedern der AG 17 als auch mit den Aufsichtsbehörden in den Dienstbesprechungen eine stetige und aktuelle Kommunikation über das WTG und eine Einflussnahme auf die Aufsichtspraxis, die das Ministerium grundsätzlich als ausreichend erachtet. Alle Akteurinnen und Akteure haben so für diejenigen, deren Interessen sie vertreten, kontinuierlich die Möglichkeit auf die zu behandelnde Programmatik des WTG und seine Umsetzung Einfluss auszuüben und Themen, die aus ihrer Warte intensiver behandelt werden sollten, in den Vordergrund zu bringen.

4.3 Anwendungsbereich und Anforderungen des Gesetzes

4.3.1 Einrichtungen der Eingliederungshilfe

Im Evaluierungsbericht von AGP wird für Einrichtungen der Eingliederungshilfe empfohlen, für dieses Angebot im WTG eine fachlich ebenbürtige Ausrichtung wie für stationäre Altenpflegeeinrichtungen zu schaffen.

Insgesamt gibt es in Nordrhein-Westfalen weit mehr Pflegeeinrichtungen der Altenpflege nach dem SGB XI als Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Diese Tatsache prägt dann auch die grundsätzliche Schwerpunktsetzung des Gesetzes. Darüber hinaus sind die Strukturen der Einrichtungen der Eingliederungshilfe deutlich heterogener (Größe, Standorte, Professionen, Begrifflichkeiten). Die weitere Ambulantisierung und

Deinstitutionalisierung im Bereich der Eingliederungshilfe führt dazu, dass diese Angebote noch individueller werden.

Der Evaluationsbericht hält als Ergebnis der Befragungen fest, dass das WTG mit der Zusammenfassung unter den Oberbegriff der „Einrichtung mit umfassendem Leistungsangebot" als nicht passend für den Bereich der Eingliederungshilfe empfunden wird. Aus diesem Grund wurde für eine bessere Erfassung der Einrichtungen der Eingliederungshilfe bereits im Rahmen der Novellierung im Jahr 2019 der Einrichtungsbegriff in § 18 für stationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe konkreter gefasst, um diese mit ihren besonderen Strukturen unter diesem Begriff besser erfassen zu können. Während stationäre Pflegeeinrichtungen grundsätzlich an einem Standort angesiedelt sein müssen, können sich gemäß § 18 Absatz 2 WTG Einrichtungen der Eingliederungshilfe auch auf mehrere Standorte verteilen und mehrere Außenwohngruppen umfassen, soweit der Grundsatz der Überschaubarkeit gewahrt ist. Stationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe lassen sich seither weitaus deutlicher unter den Einrichtungsbegriff des WTG subsumieren. Auch die Einführung des Begriffes der verantwortlichen Fachkraft zielt darauf ab, die heterogene Organisationsstruktur in der Eingliederungshilfe zu berücksichtigen. Denn in vielen Fällen gibt es in Einrichtungen der Eingliederungshilfe keine Pflegedienstleitung. Gleichwohl gibt auch nicht immer eine verantwortliche Fachkraft. An diesem Beispiel lässt sich gut erkennen, dass die große Vielseitigkeit der Angebote der Eingliederungshilfe es kaum zulässt, für jede Begrifflichkeit in der Pflege im WTG ein entsprechendes Pendant in der Behindertenhilfe aufzuzeigen.

Fazit MAGS: Zur Optimierung der Abstimmungsprozesse auf Landesebene wurden die im MAGS zuständigen Fachreferate für Pflege, Eingliederungshilfe und das WTG in einer Fachabteilung zusammengelegt. Für eine zielgerichtete Berücksichtigung der Entwicklungen der Eingliederungshilfe im WTG-Bereich wird darüber hinaus das über die Eingliederungshilfe aufsichtführende Fachreferat an der AG nach § 17 WTG teilnehmen und aus der Sicht der Eingliederungshilfe aktiv an der Berichterstattung zur Evaluation des WTG nach § 49 Absatz 3 WTG mitwirken.

In diesem Zusammenhang wird auch der seit Inkrafttreten der neuen Eingliederungshilfe zum 1.1.2020 gestartete Umsetzungsprozess des BTHG durch das MAGS sowie die weitere Entwicklung der Wohnformen in der Behindertenhilfe begleitet und auf etwaige gesetzliche und untergesetzliche Anpassungsbedarfe geprüft. Im Rahmen eines regelmäßigen Austausches der verantwortlichen Referate zu fachlichen Fragestellungen werden vor allem geeignete Maßnahmen zur Qualitätssicherung sowie aktuelle Entwicklungen und ggf. erforderliche Handlungsbedarfe abgestimmt.

Das MAGS geht auch im Hinblick auf die fortschreitende Deinstitutuionalisierung im Bereich der Eingliederungshilfe aktuell davon aus, dass sich Angebote der Eingliederungshilfe, soweit durch die Abhängigkeit der Nutzerinnen und Nutzer geboten, weiterhin unter die im WTG definierten Arten von Leistungsangeboten einordnen lassen.

Auch wenn die Umsetzung des WTG in der Eingliederungshilfe mit anderen Voraussetzungen als in der Pflege verbunden ist, werden die wesentlichen Entwicklungen der Eingliederungshilfe vor allem durch die verantwortlichen Leitungskräfte insgesamt als gut abgebildet bewertet. Insbesondere wird es im Bereich der Eingliederungshilfe auch weiterhin Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot geben, in denen die Bewohnerinnen und Bewohner umfassende Leistungen in Anspruch nehmen (müssen). Da hierdurch eine strukturelle Abhängigkeit vom Leistungsanbieter entsteht, bedarf es dafür der Überwachung durch die WTG-Behörden, auf die das MAGS hinwirken wird. Das MAGS begleitet den mit dem Inkrafttreten des BTHG zum 1.1.2020 gestarteten Umsetzungsprozess der Reform der Eingliederungshilfe eng und gestaltet die weitere Entwicklung der Angebote sowie die ggf. daraus entstehenden gesetzlichen Anpassungsbedarfe aktiv mit.

4.3.2 Ambulante Dienste und Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen

Der Evaluationsbericht von AGP kommt weiter zu der Feststellung, dass die Einbeziehung der ambulanten Dienste in den Anwendungsbereich des WTG vergleichsweise ohne Wirkung bleibe und der Ausbau von Wohngemeinschaften und betreuten Wohngruppen stärker befördert werden solle.

Der Gesetzgeber hat im Jahr 2014 bewusst entschieden, dass die allgemeinen Anforderungen des WTG für ambulante Dienste nur insoweit gelten sollen, als sie ihre Leistungen in Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen nach § 24 Absatz 1 WTG erbringen. Das Gesetz definiert Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen als Wohn- und Betreuungsangebote, in denen mehrere ältere oder pflegebedürftige Menschen oder Menschen mit Behinderungen in einer Wohnung mit gemeinsamen Hausstand leben und ihnen von einem oder mehreren Leistungsanbieterinnen oder Leistungsanbietern Betreuungsleistungen angeboten werden. Es müssen also mindestens zwei Personen gemeinsam in einer Wohnung leben, einen gemeinsamen Hausstand führen und Betreuungsleistungen in Anspruch nehmen (ausgenommen Personen, die in einer Partnerschaft leben oder verwandt sind). Unterschieden werden anbieterverantwortete und selbstverantwortete Wohngemeinschaften.

Während anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sowie die ambulanten Dienste, die diese häufig betreiben, der konstanten Aufsicht der WTG-Behörden durch Regelprüfungen sowie anlassbezogene Prüfungen unterliegen, werden selbstverantwortete Wohngemeinschaften als privates Wohnen von den zuständigen Behörden grundsätzlich nicht beaufsichtigt. Im Fall der selbstverantworteten Wohngemeinschaften ist lediglich eine in regelmäßig wiederkehrenden Abständen zu wiederholende Statusprüfung vorgesehen. Es wird daher unterstellt, dass die Nutzerinnen und Nutzer aufgrund der stattfindenden Prüfungen Kenntnis von den Aufgaben der WTG-Behörden haben.

In allen anderen Fällen in denen ambulante Dienste im häuslichen Bereich der Pflegebedürftigen tätig werden, können und sollen die WTG-Behörden lediglich als örtliche Ordnungsbehörde Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende akute

Gefahr für eine Nutzerin oder einen Nutzer abzuwehren. Denn es besteht nur eine subsidiäre Zuständigkeit der WTG-Behörden. In erster Linie unterliegen die ambulanten Dienste der Aufsicht durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK).

Fazit MAGS: Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales wird entsprechend der Empfehlung im Evaluationsbericht prüfen, inwieweit die Rolle der WTG-Behörden in Bezug auf die Aufsicht über ambulante Dienste im Bereich der häuslichen Pflege und die Zuständigkeit des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen bei Mängeln der Pflegeleistungen besser kommuniziert werden sollten.

Bis zur Novellierung des WTG im Jahr 2019 war eine Abgrenzung von anbieterverantworteten und selbstverantworteten Wohngemeinschaften in vielen Fällen nicht immer trennscharf möglich. Mit der Gesetzesänderung im Jahr 2019 wurde daher an verschiedenen Stellen nachjustiert und deutlicher als bisher herausgestellt, anhand welcher Kriterien die WTG-Behörde über den Status einer Wohngemeinschaft entscheidet.

Insbesondere die Einordnung sogenannter Intensivpflege-Wohngemeinschaften führte in der Vergangenheit zu erheblichen Problemen. In den letzten Jahren wurde vermehrt versucht, Leistungsangebote für schwerstpflegebedürftige Menschen (Menschen im Wachkoma; beatmungspflichtige Patientinnen und Patienten o. ä.) als selbstverantwortete Wohngemeinschaft zu betreiben, um so dem Geltungsbereich des WTG und der Aufsicht der WTG-Behörden zu entgehen.

Aus ordnungsrechtlicher Sicht ist jedoch zu beachten, dass sich die Nutzerinnen und Nutzer dieser Angebote in einem engen Abhängigkeitsverhältnis zur Anbieterin / zum Anbieter der Leistung befinden. Insofern ist eine ordnungsbehördliche Aufsicht unverzichtbar. Entsprechend wurde im Zuge der Novellierung im Jahr 2019 geregelt, dass Leistungsangebote, die von ihrem Konzept her darauf ausgerichtet sind, ausschließlich oder weit überwiegend ältere oder pflegebedürftige Menschen oder Menschen mit Behinderung zu betreuen, die nicht in der Lage sind gemeinschaftlich zu interagieren, stets die Anforderungen an anbieterverantwortete Wohngemeinschaften nach dem Kapitel 2 des WTG erfüllen müssen. Sie unterstehen immer der ordnungsbehördlichen Aufsicht durch die zuständige Behörde.

Fazit MAGS: Das MAGS kennt den steigenden alternativen Bedarf an ambulanten Wohnformen. Die mit der Gründung von neuen Wohngemeinschaften verbundenen Hürden (u. a. Sozialhilfepraxis, fehlender Wohnraum, Integration in Stadtentwicklungsprozesse, Anforderungen des Brandschutzes) stehen jedoch nicht im Zusammenhang mit der Wirksamkeit und den ordnungsrechtlichen Anforderungen des Wohn- und Teilhabegesetzes. Eine intensivere Beratung durch die WTG-Behörden würde daher keine Abhilfe schaffen können. Dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales ist es gleichwohl ein besonderes Anliegen, dass auch für die Entstehung von Wohngemeinschaften bessere Bedingungen und mehr Transparenz entstehen. Es wird sich daher

innerhalb der Landesregierung für eine zielführende und abgestimmte Strategie einsetzen und hat zu diesem Zweck bereits eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, die alle relevanten Themenbereiche abdecken soll (finanzielle Förderung, Sozialhilfe, baufachliche Anforderungen, insb. Brandschutz).

4.3.3 Personelle Anforderungen

Bund und Länder haben längst erkannt, dass die in den Heimgesetzen der Länder enthaltene Fachkraftquote durch ein allgemein anerkanntes und wissenschaftlich erprobtes System für die Personalbemessung in stationären Einrichtungen ersetzt werden muss.

Die Fachkraftquote von 50 Prozent wurde aus dem alten Heimrecht des Bundes und dem WTG 2008 im Grundsatz beibehalten. Sie wird nach dem WTG 2014 seither getrennt für die Bereiche Pflege und soziale Betreuung berechnet. Die Fachkraftquote hat zur Folge, dass für jede Hilfskraft, die eingestellt wird, gleichzeitig eine Fachkraft dazu kommen muss, soweit die mit den Kostenträgern vereinbarte einrichtungsindividuelle Fachkraftquote genau oder nur knapp mit über 50 Prozent erfüllt wird. Dies ist in Anbetracht des Fachkräftemangels häufig der Fall. Insofern wirkt sich der Fachkräftemangel auch auf die Einstellung des Hilfspersonals aus.

Problematisch an der Fachkraftquote und ihrer Entstehung ist, dass diese nicht auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basiert, sondern vermutlich einer politischen Vorgabe entstammt. In all den Jahren ist daher nie wissenschaftlich hinterfragt worden, warum der Anteil an Fachkräften bei 50 Prozent liegen soll und wie ggf. andere Modelle aussehen könnten. Andererseits gab es aber häufig einen Zusammenhang zwischen festgestellten Mängeln in der Pflegequalität und Unterschreitungen der personellen Mindestanforderungen. Ein ersatzloses Aufgeben der Fachkraftquote wurde daher nicht als Alternative gesehen.

Aus diesem Grund hat die Bundesregierung ein wissenschaftlich fundiertes Verfahren zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben entwickeln lassen (vgl. § 113c SGB XI). Dieses Verfahren ist aktuell in der Erprobung.

Fazit MAGS: Eine gesonderte Beauftragung einer wissenschaftlichen Expertise oder die Einrichtung einer Task-Force durch das Land Nordrhein-Westfalen bzw. ein entsprechendes Förderprogramm durch die Stiftung Wohlfahrtspflege werden nur als mögliche Ergänzung im Sinne einer beschleunigten Begleitung der Einführung des entwickelten Verfahrens für sinnvoll erachtet. Das weitere Vorgehen des Bundesministeriums für Gesundheit bleibt aber abzuwarten.

Im Vorgriff auf das Personalbemessungssystem des Bundes wurde § 21 WTG im Zuge der Novellierung im Jahr 2019 so angepasst, dass nach Bekanntgabe / Inkrafttreten dieses Personalbemessungssystems das WTG vorrangig auf dieses verweist und sofort anwendbar wäre. Bis ein entsprechendes Personalbemessungssystem vorliegt

und ggf. auch Vorgaben für die Bemessung des Fachkräfteanteils liefert, soll es im Grundsatz bei der Fachkraftquote von 50 Prozent bleiben. Die WTG-Behörden wurden mit der Novellierung 2019 allerdings ermächtigt, geringfügige Unterschreitungen der Fachkraftquote für einen Zeitraum von 3 Monaten zu dulden, sofern keine Mängel festgestellt werden, die auf den geringeren Fachkräfteanteil zurückzuführen sind.

4.3.4 Mitwirkung und Mitbestimmung

Der Beirat – der frühere „Heimbeirat" – ist ein zentrales Element für die Umsetzung des WTG. Verfügte er früher lediglich über Anhörungs- und Informationsrechte, ist er heute eine „echte" Interessenvertretung der Bewohnerinnen und Bewohner. Durch die im Jahr 2008 erstmals eingeführten Mitbestimmungsrechte in zentralen Lebensbereichen ist der Beirat ein Gremium, welches das Leben in einer Betreuungseinrichtung aktiv mitgestalten kann.

Die Bewohnerinnen und Bewohner vertreten ihre Interessen im Beirat im Rahmen von Mitwirkung und Mitbestimmung. Der Mitwirkung (Informations-, Mitsprache und Beratungsrecht) des Beirats unterliegen Fragen der Unterkunft, Betreuung und der Aufenthaltsbedingungen. Der Mitbestimmung (erforderliche Zustimmung zu Entscheidungen des Leistungsanbieters) unterliegen die Grundsätze der Verpflegungsplanung, die Freizeitgestaltung und die Hausordnung der Einrichtung.

Die Evaluation des WTG hat ergeben, dass in Nordrhein-Westfalen gute Regelungen zur Mitwirkung und Mitbestimmung existieren und somit kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Es wird jedoch im Evaluationsbericht betont, wie subjektiv bedeutsam die Mitwirkung in Gremien von den Betroffenen erlebt wird. Bezogen auf die Empfehlung des Evaluationsberichts, dass die Landesregierung auf die Inanspruchnahme und Finanzierung entsprechender Informations- und Qualifizierungsangebote für die Beiräte hinwirken solle, ist anzumerken, dass die Landesregierung dies bereits viele Jahre getan hat. In § 22 Abs. 9 WTG ist geregelt, dass die Leistungsanbieterin oder der Leistungsanbieter dem Beirat unentgeltlich Räume zur Verfügung stellen und die angemessenen Kosten für den Beirat tragen muss. Hierzu gehören auch die Kosten für die Teilnahme an Schulungsveranstaltungen für den Beirat.

Zudem hat das Ministerium Schulungen des BIVA-Pflegeschutzbundes, trotz der gesetzlichen Verpflichtung der Einrichtungen, mit eigenen Finanzmitteln gefördert, damit die Akzeptanz und die Bereitschaft der Einrichtungen steigen, die Kosten künftig vollständig zu übernehmen.

Für das Jahr 2020 fördert das Ministerium die Durchführung von niedrigschwelligen Informationsveranstaltungen zum Thema „Mitwirkung und Mitbestimmung", die der BIVA-Pflegeschutzbund durchführt, um das Thema auch für potenzielle externe Beiratskandidaten, insbesondere Angehörige oder Betreuer, greifbarer zu machen und sie für dieses Thema zu sensibilisieren und interessieren. Das MAGS verspricht sich

dadurch auch einen Anstieg der Bereitschaft „Externer", den Beirat ggf. durch Kandidatur oder anderweitig zu unterstützen. Denn rein interne Bewohnerbeiräte sind aufgrund bekannter gesundheitlicher und kognitiver Einschränkungen nicht immer in der Lage, ihre Interessen wirksam gegenüber den Einrichtungen zu vertreten. In diesem Rahmen soll auch erkundet werden, welche Bedarfe und Wünsche die Bewohnerbeiräte haben, um sich untereinander besser vernetzen und austauschen zu können.

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem BIVA-Pflegeschutzbund ist zudem die Broschüre „Mitwirken und Mitbestimmen in NRW – Ein Handbuch für Bewohnervertretungen in betreuten Wohnformen" entstanden.

Weiter enthält der Evaluationsbericht die Empfehlung, die WTG-Behörden sollten mit Unterstützung der obersten Aufsichtsbehörde auf eine konsequente Umsetzung der Mitwirkungsregelung in den Heimen respektive Alternativen zu ihnen hinwirken und diese unterstützen, unter anderem durch eine flächendeckende Schulung und Beratung der Beiräte. Die Aufsichtsbehörden würden von den Beiträten offenbar kaum als relevante Ansprechpartner erlebt. Bei den Prüfungen komme es keineswegs regelhaft zu ausführlichen und gut vorbereiteten Gesprächen mit den Beiräten.

Fazit MAGS: In Nordrhein-Westfalen existieren im WTG und der WTG DVO gute Regelungen zur Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer, sodass ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf nicht gesehen wird. Das MAGS wird dennoch unter Beteiligung der AG 17 und über die bisherige Zusammenarbeit mit dem BIVA-Pflegeschutzbund hinaus prüfen, welche Anregungen zur Verbesserung und Stärkung der Bewohnervertretungen in Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden könnten. Auch hier wird eine besondere Schwerpunktsetzung im Rahmen der Regelprüfungen, gegebenenfalls mit einer voraus gegangenen stärkeren Sensibilisierung der WTG-Behörden im Hinblick auf die Einbeziehung der Nutzerbeiräte, in Betracht gezogen.

4.4 Aufsicht durch die WTG-Behörden

Zuständige Behörden für die Durchführung des Wohn- und Teilhabegesetzes sind die WTG-Behörden bei den Kreisen und kreisfreien Städten als Beratungs- und Prüfbehörden. Aufsichtsbehörden über die Kreise und kreisfreien Städte sind die Bezirksregierungen. Die WTG-Behörden erfüllen die Aufgaben nach dem WTG als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Sie erfüllen die Aufgaben grundsätzlich in eigener Verantwortung. Die Aufsichtsbehörden dürfen jedoch allgemeine und besondere Weisungen zur zweckmäßigen Aufgabenerfüllung erteilen.

Ein elementarer Schwerpunkt der WTG-Behörden liegt in ihrer Beratungstätigkeit. Sie sind Ansprechpartner für Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter in allen ordnungsrechtlichen Fragen. Sie beraten die Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter bei der Planung bis zur Realisierung neuer Leistungsangebote und begleiten den Betrieb der Einrichtungen im Alltag mit dem Ziel, den Schutz der Nutzerinnen und Nutzer zu gewährleisten. Vor allem aber prüfen sie die Wohn- und Betreuungsangebote

daraufhin, ob sie in den Geltungsbereich des WTG fallen und die Anforderungen nach dem WTG und nach der WTG DVO erfüllen.

Die gesetzliche Ausgestaltung der Aufsicht durch die WTG-Behörden als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung bedingt, dass die WTG-Behörden ihre Beratungen und Prüfungen innerhalb des rechtlichen Rahmens und unter Berücksichtigung der erteilten Weisungen grundsätzlich individuell und in eigenem Ermessen durchführen. Dies hat eine durchaus unterschiedliche, aber eben auch auf den Einzelfall zugeschnittene Beratung und Prüfung zur Folge.

Vor diesem Hintergrund kommt der Evaluationsbericht zu dem Ergebnis, dass die Praxis und die Herangehensweise der WTG-Behörden uneinheitlich sei und weitere Schritte hin zu einer einheitlicheren Aufgabenwahrnehmung gegangen werden müssten.

Die Erkenntnisse aus dem Evaluationsbericht basieren auf den Tätigkeitsberichten der WTG-Behörden aus den Jahren 2015/2016, die diese alle zwei Jahre zu erstellen haben. Zu Beginn der Auftragsarbeiten des AGP (Mitte Februar 2019) lagen die Tätigkeitsberichte der WTG-Behörden für den Berichtszeitraum 2017/2018 noch nicht flächendeckend vor, weshalb AGP sich entschieden hat, auf die vollständig vorhandenen Berichte des Berichtszeitraum 2015/2016 zurück zu greifen. Das Gutachten von AGP kommt zu der Folgerung, dass auf dieser heterogenen Grundlage ein detaillierter und belastbarer Vergleich der WTG-Praxis in den 53 Kreisen und kreisfreien Städten für den ausgewerteten Zeitraum aufgrund uneinheitlicher Berichterstattung nicht möglich gewesen sei. Die weit überwiegende Zahl der Tätigkeitsberichte war gleichwohl aussagekräftig genug, um die Arbeit der WTG-Behörden nachzuvollziehen.

Mit dem Ziel der Harmonisierung und Vereinheitlichung des Berichtswesens wurde den WTG-Behörden im Jahr 2017 eine Struktur zur Erstellung der Tätigkeitsberichte vorgegeben. Für die seitdem zu verfassenden Berichte wurden damit einheitliche Standards vorgegeben, so dass in Zukunft ein Vergleich der Daten deutlich einfacher sein wird. Die Berichte sollen zudem fortan durch das Landeszentrum Gesundheit (LZG.NRW) ausgewertet und entsprechende Kennzahlen ermittelt werden.

Um eine einheitlich strukturierte Rechtsanwendung und Prüfung der WTG-Behörden zu fördern, war in der Vergangenheit ein optional zu nutzender Rahmenprüfkatalog entwickelt worden. Der Evaluationsbericht kommt zu der Erkenntnis, dass sich dieser Prüfkatalog nicht bewährt habe.

Eine zentrale Rolle bei der zukünftigen Steuerung wird den Bezirksregierungen und den in den Regierungsbezirken etablierten Arbeitskreisen der WTG-Behörden zukommen. Die Arbeitskreise dienen und fördern den interkommunalen Erfahrungs-und Informationsaustausch, indem aktuelle Themen diskutiert und eine einheitliche Vorgehensweise vereinbart werden kann. Über die Bezirksregierungen hat das Ministerium darüber hinaus die Möglichkeit, Anregungen zu geben und Themenschwerpunkte vorzuschlagen, zu denen ein intensiverer Austausch sinnvoll erscheint. Bereits jetzt bieten

die durch das MAGS organisierten regelmäßigen Dienstbesprechungen die Plattform für einen intensiven Erfahrungsaustausch und Absprachen zum einheitlichen Vorgehen sowohl zwischen den WTG-Behörden als auch mit den Bezirksregierungen und dem MAGS. In den Fällen, in denen die einheitliche Steuerung eines gleichgelagerten Sachverhaltes über kommunale Grenzen hinaus sachdienlich wird, erlassen die Bezirksregierungen und das MAGS handlungsleitende Empfehlungen oder erteilen, falls notwendig, zur Realisierung eines einheitlichen Vorgehens auch bindende Weisungen.

Durch die intensivere Kommunikation über die Programmatik und Zielsetzung des Gesetzes auf den zuvor beschriebenen Wegen kann eine zielgerichtete und schwerpunktorientierte Steuerung der Aufsichtspraxis durch die zuständigen Behörden erreicht und eventuellen Vollzugsdefiziten gezielt entgegengewirkt werden. Das MAGS wird auf diesem Wege mehr Impulse für die Aufsichtstätigkeit der WTG-Behörden geben und die Innovationswirkung des Gesetzes verstärken.

Dazu gehört insbesondere auch, dass das MAGS die WTG-Behörden zur Vermeidung von freiheitsentziehenden und freiheitsbeschränkenden Maßnahmen oder nicht indizierter Medikamentengabe sowie zur Gewaltprävention und zu Teilhabemöglichkeiten kontinuierlich noch intensiver sensibilisieren wird. Es wird prüfen, inwieweit die vorgenannten Themen gegebenenfalls als besondere Schwerpunkte im Rahmen der Regelprüfungen in den Einrichtungen verstärkt in den Blick genommen werden könnten und die Ergebnisse gesondert erfasst und ausgewertet werden sollten.

Die Einschätzung in der Evaluation, dass die Problematik der nicht einwilligungsgestützten Heilbehandlung und Medikamentengabe, insbesondere bei Menschen mit Demenz, nicht in hinreichender Weise als Problem wahrgenommen werde, weil sie in keinem der einbezogenen Tätigkeitsberichte der WTG-Behörden explizit angesprochen würden, obgleich empirische Daten darauf hinwiesen, dass ein nicht unwesentlicher Teil der Bewohnerinnen und Bewohner von derartigen Maßnahmen betroffen sei, kann nicht ohne Weiteres geteilt werden. Aus Sicht des MAGS kann aus der fehlenden Thematisierung möglicher Mängel nicht zwangsläufig auf eine mangelnde Sensibilisierung der WTG-Behörden für diese Thematik oder eine tatsächliche Verbreitung nicht indizierter Medikamentengaben in den nordrhein-westfälischen Einrichtungen geschlossen werden.

Richtig ist gleichwohl, dass hier genau hingesehen werden muss und die hochsensible Thematik der Achtung der Menschenrechte der besonders vulnerablen pflegebedürftigen und behinderten Menschen stets im Fokus der aufsichtsrechtlichen Prüfungen stehen muss. Unter anderem die hohen Standards des WTG bei der Pflegedokumentation und die regelmäßigen Prüfungen vor Ort tragen bereits jetzt dazu bei, die Position der Bewohnerinnen und Bewohner zu stärken und die Einrichtungen und ihre Beschäftigten weiter zu sensibilisieren. So wird mit § 8 WTG auch der Gewaltprävention und der Vermeidung von freiheitsentziehenden und freiheitsbeschränkenden Maßnahmen eine besondere Bedeutung beigemessen.

Die Förderung zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ist aufgrund ihrer hohen Bedeutsamkeit in § 5 WTG ebenfalls gesondert aufgeführt. Im ständigen Weiterentwicklungsprozess wurde hier u. a. zuletzt die Bereitstellung eines Internetzugangs in allen nutzbaren Bereichen der Einrichtungen verpflichtend eingeführt.

Aus Sicht des MAGS ist durch § 14 Abs. 10 WTG und § 4 WTG DVO bereits jetzt weitestgehend sichergestellt, dass zur Information der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer und ihrer Angehörigen und an der Nutzung des Wohn- und Betreuungsangebotes Interessierte über die wesentlichen Ergebnisse der Regelprüfungen in einem Ergebnisbericht informiert werden. Die Ergebnisse werden jeweils im Internet-Portal der zuständigen Behörde veröffentlicht. Der Ergebnisbericht enthält Angaben über die Feststellungen von Mangelfreiheit, geringfügigen Mängeln oder wesentlichen Mängeln zu den Prüfgegenständen Wohnqualität, hauswirtschaftliche Versorgung, Gemeinschaftsleben und Alltagsgestaltung, Information und Beratung, Mitwirkung und Mitbestimmung, personelle Ausstattung, Pflege und Betreuung, freiheitsentziehende Maßnahmen und Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt enthalten. Die zuständige WTG-Behörde sorgt außerdem dafür, dass die Ergebnisberichte für alle Interessierten übersichtlich und leicht verständlich formuliert sind. Zum Schutz der betroffenen Pflegebedürftigen sind personenbezogene und personenbeziehbare Daten in den Berichten zu anonymisieren.

Darüber hinaus müssen die ausführlichen Prüfberichte der WTG-Behörden mit der detaillierten Beschreibung der Mängel gut sichtbar in der Einrichtung ausgelegt und Interessierten zur Information ausgehändigt werden. Eine Veröffentlichung der relevanten Mängel ist somit aus Sicht des MAGS bereits gegeben.

Fazit MAGS: Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat die von AGP im Evaluierungsbericht dargelegte Kritik der WTG-Behörden und der Verbände zum Nutzen des Rahmenprüfkataloges aufgegriffen und beabsichtigt, den Katalog aufzuheben und die Prüftätigkeiten der WTG-Behörden im Sinne eines einheitlicheren Verwaltungshandelns zukünftig auf andere Weise zu steuern, die mehr Flexibilität in Bezug auf die unterschiedlichen Leistungsangebote und Sachverhalte ermöglicht.

Inhaltlicher Schwerpunkt sollen die Vermeidung von freiheitsentziehenden und freiheitsbeschränkenden Maßnahmen oder nicht indizierter Medikamentengabe sowie zur Gewaltprävention und zu Teilhabemöglichkeiten sein. Da die WTG-Behörden die Aufgaben im Rahmen der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung vorrangig eigenverantwortlich wahrnehmen, soll und kann eine vollumfängliche Vereinheitlichung des Prüfgeschehens allerdings nicht das Ziel sein.

4.4.2 Durchführung der Regelprüfungen

Die regelmäßig wiederkehrenden Prüfungen durch die WTG-Behörden in Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot, anbieterverantworteten Wohngemeinschaften und Gasteinrichtungen erfolgen mindestens einmal im Jahr (sogenannte Regelprüfungen). Wenn keine Mängel festgestellt werden, erfolgen sie maximal alle zwei,

bei Gasteinrichtungen maximal alle drei Jahre. Darüber hinaus erfolgen auch anlassbezogene Prüfungen. Alle Prüfungen finden in der Regel unangemeldet statt.

Wie auch der Evaluationsbericht bestätigt, hatten die WTG-Behörden in den Jahren nach der Gesetzesnovellierung im Jahr 2014 Schwierigkeiten, die nach dem WTG vorgeschriebenen Prüfabstände einzuhalten. Laut einer Abfrage des Ministeriums im Jahr 2016 hatte in etwa die Hälfte der WTG-Behörden in den Jahren 2015 und 2016 Probleme bei der Einhaltung. Laut Evaluationsbericht wurden als Gründe hierfür angegeben, dass die notwendige Einstufung von ambulant betreuten Wohngemeinschaften Zusatzaufwand bedeutete und dass im Zuge der Ambulantisierung von Wohnformen ein deutlicher Anstieg an zu prüfenden Wohnformen zu vermerken gewesen sei. Nach Erkenntnissen des Ministeriums lag eine weitere Ursache in der mangelnden personellen Ausstattung vieler WTG-Behörden.

Zweifelsohne wurden durch die Gesetzesnovellierung im Jahr 2014 und die damit einhergehende Erweiterung des Geltungsbereiches den WTG-Behörden neue Aufgaben übertragen. An anderer Stelle sind jedoch auch Aufgaben reduziert worden, bspw. durch die Erweiterung des Prüfabstandes bei Mangelfreiheit der Einrichtungen. Die im Zuge der Gesetzesnovellierung im Jahr 2018 durchgeführte Berechnung der Kostenfolgen des WTG 2014 gegenüber dem WTG 2008 kam zu dem Ergebnis, dass das WTG 2014 gegenüber dem WTG 2008 entgegen der Einschätzung der WTG-Behörden und der Kommunalen Spitzenverbände sogar zu einem Minderaufwand geführt hat. Ein konnexitätsrelevanter Mehraufwand konnte nicht festgestellt werden.

Um eine gesetzeskonforme Umsetzung der Anforderungen des WTG zu befördern, hat das Ministerium im Herbst 2016 die zuständigen Dezernentinnen und Dezernenten der Kreise und kreisfreien Städte sowie die Kommunalen Spitzenverbände zu einem gemeinsamen Gespräch eingeladen, in dem die Angelegenheit erörtert wurde.

Es konnte vereinbart werden, dass die Bezirksregierungen gebeten werden, intensive Gespräche mit den auffälligen WTG-Behörden zu führen und dass die betroffenen Kommunen ein Umsetzungskonzept erarbeiten. Darüber hinaus wurde eine Überprüfung des Gebührenrahmens zur Refinanzierung des Personals vereinbart.

Eine weitere Erhebung zu Beginn des Jahres 2018 zeigte, dass die Verantwortlichen bei den Kreisen und kreisfreien Städten sensibilisiert werden konnten und die vereinbarten Maßnahmen Wirkung gezeigt haben. Die Zahl der WTG-Behörden, die nur in unter 50 % der Fälle die nach dem WTG vorgeschriebenen Prüfabstände eingehalten haben, hatte sich auf zwei verringert. Die Zahl der Kreise und kreisfreien Städte, die nur in zwischen 50 % und 80 % der Fälle die nach dem WTG vorgeschriebenen Prüfabstände eingehalten haben, hat sich im Vergleich zur Vorjahresabfrage von 9 auf 5 reduziert. Die Zahl der Kreise und kreisfreien Städte, die in ab 80 % der Fälle die nach dem WTG vorgeschriebenen Prüfabstände eingehalten haben und damit als eher unkritisch bis völlig unkritisch eingestuft werden, hatte sich im Vergleich zur Vorjahresabfrage von insgesamt 36 auf 46 erhöht und bestätigte damit die positive Tendenz.

In Folge der positiven Entwicklung wurde ein formalisiertes Verfahren eingeführt, das einen regelmäßigen Überblick über die Einhaltung der Regelprüfungen/Prüfabstände gem. § 23 WTG NRW bei den örtlichen WTG-Behörden ermöglicht. Zu diesem Zweck wurden die Bezirksregierungen gebeten, sich anhand einer Abfrage bei den örtlichen WTG-Behörden (bis auf Weiteres auf Grundlage einer vom MAGS vorgegebenen Tabelle, die jahresweise anzupassen ist) jeweils zum 28. Februar eines Jahres eigenständig einen Überblick über die Einhaltung der Prüfabstände bei den örtlichen WTG-Behörden zu verschaffen (Stichtag: jeweils der 31.12. des abgefragten Zeitraums). Sofern dabei Probleme bei der Einhaltung der Prüfabstände auffällig werden, wird dem Ministerium berichtet.

In Bezug auf die Forderung von AGP nach möglichst gemeinsamen Prüfungen des MDK mit den WTG-Behörden, wird auf den § 44 Abs. 3 WTG verwiesen. Der dortigen Verpflichtung zum Abschluss von Kooperationsvereinbarungen wurde zwischenzeitlich flächendeckend gefolgt. Das MAGS wird jedoch darauf hinwirken, dass im Rahmen der Vereinheitlichung der Prüftätigkeiten diese Vereinbarungen auch verstärkt gelebt werden.

Nicht gefolgt wird der Kritik von AGP an unangemeldeten Prüfungen. Hier ist das MAGS weiterhin der Auffassung, dass auch zur Akzeptanz der meist positiven Prüfergebnisse das Kriterium „die Prüfung erfolgte unangemeldet" von erheblicher Bedeutung ist.

Fazit MAGS: Das MAGS wird die Bezirksregierungen bitten, verstärkt darauf hinzuwirken, dass die Kooperation der WTG-Behörden mit den MDKen intensiviert wird. Hinsichtlich der Prüfabstände wird die Meinung vertreten, dass mit der Übertragung der Kontrollen auf Einhaltung der Vorschrift, der richtige Weg beschritten wurde. Dass Regelprüfungen unangemeldet erfolgen, soll beibehalten werden.

4.4.3 Personalausstattung der WTG-Behörden, Gebühren

Im Rahmen der Evaluation ist die Personalausstattung der WTG-Behörden auf der Grundlage der Tätigkeitsberichte aus den Jahren 2015/2016 analysiert worden. Demnach stelle sich die Personalausstattung der WTG-Behörden als heterogen heraus und sei in vielen Fällen nicht ausreichend für die zu bearbeitenden Aufgaben. So weist die Evaluation einen durchschnittlichen rechnerischen Bedarf in Höhe von 4,2 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je WTG-Behörde aus. Die tatsächliche durchschnittliche Personalausstattung habe seinerzeit aber nur bei 3,7 VZÄ gelegen.

Es ist Aufgabe des Kreises / der kreisfreien Stadt, zur Aufgabenerfüllung und Umsetzung der Anforderungen nach dem WTG ausreichend Personal innerhalb der Stadt-, bzw. Kreisverwaltung zur Verfügung zu stellen. Vor diesem Hintergrund war die Personalausstattung der WTG-Behörden auch Gegenstand des Gesprächs mit den Dezernentinnen und Dezernenten der Kreise und kreisfreien Städte. Die mangelnde Ein-

haltung der gesetzlich vorgeschriebenen Prüfabstände wies ebenfalls auf eine mangelnde Personalausstattung bei vielen WTG-Behörden hin. Den Verantwortlichen der Kreise und kreisfreien Städte wurde verdeutlicht, dass eine unzureichende Aufgabenerledigung der nach dem WTG vorgeschriebenen Aufgaben aufgrund der Relevanz ordnungsbehördlicher Qualitätsprüfungen in dem hochsensiblen Bereich Aufsicht über Wohn- und Betreuungsangebote inakzeptabel sei. Über die Möglichkeit von Gebührenerhebungen könnte eine Kostendeckung des erforderlichen Personals gerade bei Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept angestrebt werden. Diesbezüglich wurde die Möglichkeit einer Vorgabe bezüglich einer Personalausstattung bei den WTG-Behörden bzw. ein KGST-Gutachten zu entsprechenden Personalanhaltswerten vorgeschlagen. Dies wurden von den Kreisen und kreisfreien Städten sowie den Kommunalen Spitzenverbänden mehrheitlich abgelehnt.

Die Berechnung der Kostenfolgen des WTG 2014 gegenüber dem WTG 2008 im Vorfeld der Gesetzesnovellierung 2019 ließ erhebliche Zweifel aufkommen, inwiefern die Kreise und kreisfreien Städte ausreichend Gebrauch von der Möglichkeit der Gebührenerhebung machen. So ergab die Erhebung, dass eine Kostendeckung durch Gebühren bei den WTG-Behörden, die hierzu Angaben gemacht haben, zu 32,1 % bei Regelprüfungen, zu 16,2 % bei Anlassprüfungen und zu 46,8 % bei anderweitigen Aufgaben nach dem WTG vorlag.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales ist seinem Versprechen gefolgt und hat in Zusammenarbeit mit einzelnen WTG-Behörden die Tarifstellen zum WTG in der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung mit dem Ziel, eine annähernde Kostendeckung über entsprechende Gebühren zu gewährleisten, überarbeitet. Die geänderte Tarifstelle der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung ist am 23.10.2019 in Kraft getreten. Nach Auffassung des MAGS sollte es kein Problem mehr darstellen, den tatsächlichen Verwaltungsaufwand weitestgehend durch Gebühren zu refinanzieren. Das MAGS hat die Erwartung, dass von der Erhebung der Gebühren Gebrauch gemacht wird und sich die Gebührenerhebung spürbar positiv auf die personelle Ausstattung der WTG-Behörden auswirken wird.

In diesem Zusammenhang soll eine einheitliche Gebührenerhebung durch die WTG-Behörden für vergleichbare Aufgaben erreicht werden. Die Gebühren werden von den Kreisen und kreisfreien Städten auf der Grundlage des Gebührengesetzes Nordrhein-Westfalen und der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung in eigenem Ermessen erhoben. Das MAGS gibt in der Tarifstelle 10a eine grobe Gebührenstruktur mit entsprechenden Gebührenrahmen vor. Da jede Einrichtung anders ist, jede Prüfung individuell erfolgt, unterschiedliche Mängel festgestellt werden und deshalb jede Prüfung unterschiedlichen Aufwand verursacht, kann es keine einheitlichen Gebühren geben. Gleichwohl haben die Kommunalen Spitzenverbände auf Anregung des MAGS zugesagt, unter Beteiligung der WTG-Behörden eine Empfehlung für eine weitgehend einheitliche Gebührenerhebung zu erarbeiten.

Das MAGS hat nun im Dezember 2019 eine Abfrage zur aktuellen Personalausstattung bei den WTG-Behörde durchgeführt. Im Ergebnis haben die verschiedenen Maßnahmen zu einer erheblichen Verbesserung der Personalausstattung geführt. Die tatsächliche durchschnittliche Personalausstattung beträgt hiernach 4,3.[6]

Fazit MAGS: Die im Jahr 2019 eingeleiteten Maßnahmen zur verbesserten Sicherstellung kostendeckender Gebühren zeigen aus Sicht des MAGS bereits Wirkung. Das MAGS wird im Zusammenhang mit der Einhaltung der Prüfabstände aber weiterhin ein Augenmerk auf eine ausreichende Personalausstattung der WTG-Behörden haben.

5 Optimierungspotenziale aus Sicht des MAGS

Wenngleich die Evaluation keinen weiteren grundsätzlichen Novellierungs- oder gar zwingenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf attestiert, so offenbart sie gleichwohl Optionen für Verbesserungen im Bereich der Umsetzung und Vollziehung. Wie oben an verschiedenen Stellen angekündigt, wird das MAGS diese Vorschläge in wesentlichen Punkten aufgreifen und prüfen, inwieweit diese in der Verwaltungspraxis sachdienlich und realisierbar sind.

Darüber hinaus haben sich auch aus Sicht des MAGS durch Erfahrungen in den letzten Jahren einige Optimierungspotenziale gezeigt, die voraussichtlich eher kurzfristig zu Änderungen in Gesetz und Verordnung führen werden.

5.1 Vermeidung von Bürokratie

Eines der kontinuierlichen Ziele des Gesetz- und Verordnungsgebers bleibt die Entbürokratisierung. So wurde zur Vermeidung unnötiger Doppelprüfungen der Einrichtungen mit umfassenden Leistungsangebot mit der Novellierung im Jahr 2019 neu geregelt, dass eine Prüfung der Ergebnisqualität durch die WTG-Behörden im Rahmen der Regelprüfungen nur erfolgt, soweit diese nicht bereits durch den MDK innerhalb der letzten 12 Monate ohne Feststellung von Mängeln geprüft wurde.

Das MAGS beabsichtigt, die Prüfrhythmen von MDK und WTG-Behörden noch besser aufeinander abzustimmen. Gem. § 114 c SGB XI kann nunmehr auch der MDK seinen Prüfrhythmus auf zwei Jahre ausweiten, wenn durch die jeweilige Einrichtung ein hohes Qualitätsniveau sichergestellt ist. Bei mangelfreien Einrichtungen gilt es daher das hohe Qualitätsniveau durch abgestimmte Prüfungen der verschiedenen Aufsichtsinstanzen zu honorieren und zu verhindern, dass die Intention des jeweiligen Gesetzgebers nicht durch jährlich abwechselnde Prüfungen der einen oder anderen Prüfinstanz zu konterkarieren.

[6] *Wert nur annähernd, da bei einigen WTG-Behörden das Personal noch andere fachliche Aufgaben wahrnimmt und bei einigen WTG-Behörden zusätzlich Honorarkräfte für den pflegfachlichen Teil beschäftigt werden.

5.2 Infektionsschutz und Hygieneanforderungen

Die Nutzerinnen und Nutzer der Wohn- und Betreuungsangebote nach dem WTG gehören zur besonderen Risikogruppe, die durch jede Art von Infektion erheblich gefährdet sind. Es ist in erster Linie die Aufgabe und Verantwortung der Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter, ihren Schutz zu gewährleisten und das Infektionsrisiko durch geeignete Maßnahmen zu minimieren.

Betrachtet man die Infektionszahlen während der derzeit noch anhaltenden Pandemie in den Pflege- und Betreuungseinrichtungen sowie den Einrichtungen der Eingliederungshilfe, so kann festgestellt werden, dass die Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen rückblickend vergleichsweise gut durch die Krise gekommen sind. Den Höchststand der erfassten Infizierungen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 wurde am 15. April 2020 mit 1.544 infizierten Nutzerinnen und Nutzern von vollstationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Eingliederungshilfe erreicht. Seit Beginn der Datenerfassung in Alten- und Pflegeeinrichtungen im Zusammenhang mit der Coronapandemie (Beginn am 23.03.2020) sind in 255 Einrichtungen insgesamt 775 Nutzerinnen und Nutzer, die mit dem SARS-CoV-2-Virus infiziert waren, gestorben (Stand 31.08.2020).

Rückblickend ist festzustellen ist, dass die mit der Umsetzung der Einzelzimmerquote mit Ablauf der Frist zum 31.07.2018 erreichte hohe Quote an Einzelzimmern in den stationären Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen mit dazu beigetragen hat, dass in den Einrichtungen hinreichende Schutzvorkehrungen zur Vermeidung der Ausbreitung des Coronavirus durch Isolation der infizierten Bewohnerinnen und Bewohner getroffen werden konnten.

Auch die mit der Novellierung im Jahr 2019 geschaffene Verpflichtung zur Einrichtung von Internetzugängen (W-LAN) in allen Individual- und Gemeinschaftsbereichen in allen Wohn- und Betreuungsangeboten nach dem WTG dürfte in vielen Fällen dazu beigetragen haben, dass die Bewohnerinnen und Bewohner auf digitalem Wege Kontakt zu ihren Angehörigen, Freunden und Bekannten halten konnten und so ein Minimum an sozialer Teilhabe ermöglicht und die soziale Isolation begrenzt werden konnte.

Die Corona-Pandemie hat jedoch auch eklatante Versäumnisse offenbart. So wuchs im Laufe des Frühjahrs die Erkenntnis, dass ein Großteil der Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Eingliederungshilfe trotz herrschender Grippesaison über keinen ausreichenden Vorrat an persönlichem Schutzmaterial verfügte (insb. FFP-2-Masken; OP-Masken, Schutzkittel, Schutzhandschuhe). Aufgrund der bereits weit fortgeschrittenen Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 war zu diesem Zeitpunkt die Beschaffung größerer Mengen von persönlicher Schutzausrüstung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Das MAGS hat daher für den Bedarf der Pflegeeinrichtungen, Einrichtungen der Eingliederungshilfe und Krankenhäuser für mehr als eine halbe Milliarde Euro Schutzmaterial beschafft und zusätzlich zu den Lieferungen des Bundes unentgeltlich an diese verteilt.

Gemäß § 4 Abs. 4 WTG haben die Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter sicherzustellen, dass bei der Leistungserbringung ein ausreichender Schutz vor Infektionen gewährleistet ist und die Beschäftigten die Hygieneanforderungen nach dem anerkannten Stand der fachlichen Erkenntnisse einhalten. In Verbindung mit § 15 WTG hat sich die Regelung als wichtige Grundlage erwiesen, um ein ordnungsbehördliches Handeln der WTG-Behörden neben der Zuständigkeit der unteren Gesundheitsbehörden nach dem Infektionsschutzgesetz während der Pandemie zu gewährleisten.

Das MAGS beabsichtigt, die Vorschrift des § 4 Abs. 4 WTG vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen zu überarbeiten und insbesondere ein verpflichtendes Hygiene- und Infektionsschutzkonzept für die Wohn- und Betreuungsangebote nach dem WTG sowie eine ausreichende Bevorratung von Schutzmaterial vorzuschreiben.

5.3 Verbraucherschutz

Unter dem Punkt „Prüfungen in Wohn- und Betreuungsformen" spricht der Evaluierungsbericht von AGP auf S. 75 die Thematik des Verbraucherschutzes an. Im Rahmen der durchgeführten Online-Befragung bei den WTG-Behörden und den Einrichtungen wurden die Akteure dazu befragt, ob sie sich vorstellen könnten, dass in Nordrhein-Westfalen, wie in Hessen, aus Verbraucherschutzgründen ein ordnungsrechtliches Prüfungsrecht der Heimverträge bei problematischen Vertragsbestandteilen eingeführt werden sollte. Die Befragung von AGP kam zu dem Ergebnis, dass sich mehr als die Hälfte der Einrichtungsleitungen ein solches Prüfrecht vorstellen könne, allerdings nur 40 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WTG-Behörden. AGP erklärt sich die verhaltenere Zustimmung bzw. die 30-prozentige totale Ablehnung einer solchen Regelung durch die WTG-Behörden mit einem befürchteten hohen zusätzlichen Prüfaufwand, in der bereits angespannten Personalsituation.

Aus Sicht des MAGS hat insbesondere ein in der jüngeren Vergangenheit aufgetretener Sachverhalt gezeigt, dass die bisher im WTG enthaltenen Regelungen in Hinblick auf eine faktische Verbesserung des Verbraucherschutzes der Bewohnerinnen und Bewohner überprüft werden sollten. Eine Einrichtungsträgerin mit mehreren Standorten vollstationärer Pflegeeinrichtungen inner- und auch außerhalb von Nordrhein-Westfalen hatte mit den selbstzahlenden Bewohnerinnen und Bewohnern ihrer Einrichtungen zum Teil deutlich höhere Entgelte für zu zahlende Investitionsaufwendungen vereinbart, als die für die Überprüfung und Genehmigung dieser Kostensätze zuständigen überörtlichen Sozialhilfeträger genehmigt hatten[7].

Das WBVG schützt die Bewohnerschaft in § 7, der regelt, dass nur im Verhältnis zu den Leistungen angemessene Entgelte berechnet werden dürfen. Nachdem bei der Fassung des WTG 2008 noch davon ausgegangen wurde, dass wegen der bundesgesetzlichen Gesetzgebungskompetenz für das Heimvertragsrecht keine landesrechtliche Befugnis zur Regelung der Überprüfung der Heimverträge mehr gegeben sei,

[7] Vgl. Bericht an den Landtag vom 29. August 2019, Vorlage 17/2337)

hatte sich der Landesgesetzgeber bei der Novelle 2014 bereits wieder von dieser Auffassung gelöst. Dieser Richtungswechsel fußte auf einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 28.05.2014[8], das überzeugend dargelegt hatte, dass die Aufsichtsbehörden zumindest das Recht haben, die leistungsrechtlichen Vereinbarungen nach dem SGB XI zu überprüfen und auch die Rechte daraus durchzusetzen. Aus diesem Grund wurde in § 4 Abs. 1 S. 2 WTG 2014 das Prüfrecht zur „Erfüllung der leistungsrechtlichen Verpflichtungen durch die Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter" wieder in das WTG aufgenommen. Damit sollte im Hinblick auf die besondere Schutzbedürftigkeit der pflegebedürftigen Menschen und der Menschen mit Behinderungen eine Rückkehr zu den alten Standards vor der Novellierung des Heimrechts erfolgen. Dort hieß es in § 17 Abs. 1 S. 1 Heimgesetz: „Werden festgestellte Mängel nicht abgestellt, so können gegenüber den Trägern Anordnungen erlassen werden, die zur Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohnern obliegenden Pflichten oder zur Vermeidung einer Unangemessenheit zwischen dem Entgelt und der Leistung des Heims erforderlich ist. Beim Vorgehen gegen die Einrichtungsträgerin herrschte unter den WTG-Behörden allerdings Unsicherheit darüber, ob unter den Begriff der leistungsrechtlichen Pflichten sämtliche Leistungspflichten im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung in der Einrichtung oder lediglich die Leistungspflichten nach dem SGB XII gemeint sind. Nach der Intention des Gesetzgebers gilt ersteres. Die teils sehr komplexen Leistungs- und Versorgungsstrukturen in den Pflegeeinrichtungen und die aufgrund ihrer körperlichen und geistigen Konstitution häufig auf Hilfe angewiesenen Bewohnerinnen und Bewohner macht einen umfassenden Schutz durch das Ordnungsrecht zwingend nötig.

Die Lebenswirklichkeit der Bewohnerinnen und Bewohner von stationären Einrichtungen zeichnet sich vielfach durch eine strukturelle Fremdbestimmung aus. Zum einen lassen die komplexen Versorgungs- und Leistungsstrukturen stationärer Einrichtungen trotz der vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner eine vollumfängliche Selbstbestimmung und damit auch eine zu jederzeit gewährleistete Kontrolle der Leistungen durch die Bewohnerinnen und Bewohner nicht zu. Zum anderen sind die Bewohnerinnen und Bewohner häufig in ihrer geistigen und körperlichen Beweglichkeit eingeschränkt und damit auf fremde Hilfe angewiesen, was mit einer Beschränkung der Selbstorganisation verbunden ist. Ihre Fähigkeit, sich bei auftretenden Missständen selbst zu helfen, ist oft erheblich beeinträchtigt oder sogar aufgehoben. Vor diesem Hintergrund ist es zwingend erforderlich, den Behörden die Möglichkeit zu geben, das Wohl der Bewohnerinnen und Bewohner stationärer Einrichtungen nachhaltig zu schützen. Das MAGS wird daher vorschlagen, dass Gesetz um eine klarstellende Regelung zum Verbraucherschutz zu ergänzen.

5.4 Mangel an verlässlich verfügbaren Kurzzeitpflegeplätzen

Bei der Novellierung des WTG im Jahr 2019 wurde aufgrund des festgestellten Mangels an verlässlich verfügbaren Kurzzeitpflegeplätzen in § 47 Abs. 2 WTG die Möglich-

[8] BVerwG vom 28.05.2014 – 8 B 71.13)

keit aufgenommen, dass Doppelzimmer, die aufgrund der Einzelzimmerquote im Prinzip abgebaut werden müssten, bis zum 31.07.2021 als Doppelzimmer weiter genutzt werden können, wenn sie nur noch im Rahmen der Kurzzeitpflege belegt werden. Nach einer im Jahr 2019 durchgeführten Erhebung haben 28 Einrichtungen die Absicht erklärt, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Hierdurch konnten 290 Kurzzeitpflegeplätze geschaffen werden[9]. Aufgrund des weiter bestehenden Mangels an Kurzzeitpflegeplätzen beabsichtigt das MAGS, die Regelung zu entfristen.

5.5 Zusammenarbeit der Behörden

Vor dem Hintergrund des mit dem Inkrafttreten des BTHG zum 1.1.2020 gestarteten Umsetzungsprozesses der Reform der Eingliederungshilfe wird geprüft werden, ob der § 44 WTG ggf. angepasst werden sollte, um einen gegenseitigen Informationsaustausch zwischen den Prüfbehörden auch im Bereich der Eingliederungshilfe zu gewährleisten. In diesem Rahmen könnte insbesondere eine Erweiterung der Rechtsgrundlage dahingehend in den Blick genommen werden, den Bezirksregierungen das Nachhalten der Prüfabstände der Regelprüfungen nach dem WTG zu erleichtern.

5.6 Raucherbereiche

Im Rahmen der Novellierung des WTG im Jahr 2019 wurde die Verpflichtung für die Einrichtungen aufgenommen, sofern sie das Rauchen in den Bewohnerzimmern untersagen, Raucherzimmer einzurichten. Dies wird in einigen Einrichtungen nicht umgesetzt, da sich die Einrichtungen auf den Bestandsschutz für das Gebäude berufen können. Hier soll deutlich gemacht werden, dass auch Raucherbereiche zulässig sind und dass es sich um eine allgemeine Anforderung handelt, die auch in älteren Einrichtungen ohne erheblichen baulichen Aufwand eingerichtet werden können.

5.7 Anzeigepflichten

Einerseits ist beabsichtigt, den Heimfinder auch für das Angebot der Tagespflege verfügbar zu machen. Hierzu muss eine Meldeverpflichtung für freie Plätze für Tagespflegeeinrichtungen aufgenommen werden.

Außerdem sollen im Bereich der Meldepflichten Klarstellungen erfolgen, die sich in der bisherigen Praxis als notwendig erwiesen haben.

6 Anlage

Abschlussbericht Evaluation des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG) des Landes Nordrhein-Westfalen, AGP Sozialforschung, 19. Dezember 2019

[9] S. Landtagsbericht vom 13.06.2019 (Vorlagen-Nr. 17/2200)

AGP

Sozialforschung
Social Research

Evaluation des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG) des Landes Nordrhein-Westfalen

Abschlussbericht

Dezember 2019

AGP

Auftraggeber:

Ministerium für
Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS)

Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf

Verfasser Hauptbericht des Evaluationsgutachtens:

Prof. Dr. Thomas Klie

Pablo Rischard, M.A.

Max Kaltofen

Auftragnehmer:

AGP Sozialforschung

im Forschungs- und Innovationsverbund FIVE e.V.
an der Evangelischen Hochschule Freiburg

Bugginger Str. 38
79114 Freiburg

Kontakt:

T: 0761-47812-696
E: info@agp-freiburg.de
H: www.agp-freiburg.de

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung ... 11

1.1 Evaluationsauftrag ... 12

1.2 Forschungsdesign ... 13

1.2.1 Empirische Arbeiten ... 13

1.2.2 Durchführung partizipativer Veranstaltungen ... 14

2 Empirische Arbeiten ... 16

2.1 Analyse der Tätigkeitsberichte der WTG-Behörden ... 16

2.2 Schriftliche Online-Befragungen ... 31

2.2.1 Anlage und Durchführung ... 33

2.2.2 Allgemeine Einschätzungen des Gesetzes ... 36

2.2.3 Personalbedarf und Fachlichkeit ... 45

2.2.4 Fragen der Erprobung und Innovation ... 54

2.2.5 Ambulant betreute Wohnformen ... 58

2.2.6 Anwendungsbereich ... 61

2.2.7 Einschätzungen zur Qualität der Wohn- und Betreuungsformen ... 67

2.2.8 Prüfungen in Wohn- und Betreuungsformen ... 69

2.2.9 Gesamteinschätzungen zum Abschluss ... 76

2.3 Auswertung einschlägiger Rechtsprechung ... 78

3 Partizipative Veranstaltungen mit relevanten Akteuren ... 86

3.1 Workshop-Gespräch mit den WTG-Behörden ... 86

3.2 Besprechung mit der AG nach § 17 WTG ... 89

3.3 Fokusgruppengespräche mit Beiräten aus der Pflege und Behindertenhilfe ... 92

3.3.1 Fokusgruppengespräch zum Thema Pflege ... 93

3.3.2 Fokusgruppengespräch zum Thema Behindertenhilfe ... 96

3.4 Workshop-Gespräch mit Vertreter*innen von Einrichtungen und Diensten ... 99

3.5 Workshop-Gespräch mit Beschäftigten ... 103

3.6 Ergebnisdiskussion in der AG nach § 17 WTG ... 106

4 Zusammenfassung und Empfehlungen ... 108

5 Literaturverzeichnis ... 119

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht zur Datenqualität in den Tätigkeitsberichten 2015/2016 17

Tabelle 2: Wohn- und Betreuungsangebote in den Tätigkeitsbereichen der WTG-Behörden 18

Tabelle 3: Durchschnittliche Platzzahlen in den Wohnangeboten in NRW 19

Tabelle 4: Beratungen der WTG-Behörden pro 100.000 EW 19

Tabelle 5: Anzahl der Beschwerden pro Jahr 20

Tabelle 6: Durchführung von Regelprüfungen in den Städten und Kreisen 22

Tabelle 7: Annahmen der Modellrechnung zur Arbeitszeit des WTG-Personals 26

Tabelle 8: Modellrechnung zum durchschnittlichen VZÄ-Bedarf in den WTG Behörden 27

Tabelle 9: Zusammenfassung der Modellrechnung einer Durchschnitts-WTG-Behörde 27

Tabelle 10: Übersicht über die Gebühren pro Bescheid 30

Tabelle 11: Rahmendaten der Online-Befragungen 33

Tabelle 12: Überblick zur Auswertung der Rechtsprechung 80

Tabelle 13: Thematische Übersicht der ausgewerteten Entscheidungen 82

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zeitlicher Verlauf der Evaluation 13

Abbildung 2: Beschwerdebereiche nach Themenfeldern 21

Abbildung 3: Anteil der Beschwerden je Bereich 21

Abbildung 4: Personalausstattung der WTG-Behörden in NRW 2015/2016 25

Abbildung 5: Personalmix in den WTG-Behörden in NRW 2015/2016 29

Abbildung 6: Detaillierter Rücklauf der Onlinebefragungen von Diensten und Einrichtungen 35

Abbildung 7: Teilnahme nach Verbandszugehörigkeit 35

Abbildung 8: Teilnahme nach Tätigkeitsfeldern 36

Abbildung 9: Fachliche bzw. fachpolitische Ausrichtung des WTG 37

Abbildung 10: Behördeneinschätzung der fachlichen bzw. fachpolitischen Ausrichtung des WTG 37

Abbildung 11: Fachliche bzw. fachpolitische Ausrichtung des WTG – Vergleich Pflege/Behindertenhilfe 38

Abbildung 12: Besondere Herausforderungen für die Einrichtungen und Dienste 39

Abbildung 13: Wichtigkeit der Ziele des WTG 40

Abbildung 14: Wichtigkeit der Ziele des WTG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe 41

Abbildung 15: Erfüllungsgrad der Ziele des WTG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe 42

Abbildung 16: Erfüllungsgrad der Ziele des WTG - Behördeneinschätzung 43

Abbildung 17: Realistische Erreichbarkeit der Ziele des WTG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe 43

Abbildung 18: Realistische Erreichbarkeit der Ziele des WTG - Behördeneinschätzung 44

Abbildung 19: Regelungen zur Stärkung von Teilhabe I 45

Abbildung 20: Regelungen zur Stärkung von Teilhabe II 45

Abbildung 21: Fachliche Begründung der Fachkraftquote 46

Abbildung 22: Fachliche Begründung der Fachkraftquote - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe 46

Abbildung 23: Flexibilisierung der Fachkraftquote 47

Abbildung 24: Flexibilisierung der Fachkraftquote - Vergleich Pflege / Behindertenhilfe 47

Abbildung 25: Arbeitsmarktsituation vs. Fachkraftquote 48

Abbildung 26: Einschätzung des Fachkraftmangels durch die WTG-Behörden 48

Abbildung 27: Konzepte zur Sicherung von Fachlichkeit 49

Abbildung 28: Beschäftigung von Zeitarbeitspersonal 50

Abbildung 29: Auswirkungen von Zeitarbeitspersonal auf die Qualität 50

Abbildung 30: Auswirkungen von Zeitarbeitspersonal auf die Qualität - Vergleich Pflege / Behindertenhilfe 51

Abbildung 31: Anforderungen an die Qualifikation von Einrichtungsleitungen 51

Abbildung 32: Geplante Regelungen zur Weisungsfreiheit der Pflegedienstleitung 52

Abbildung 33: Berufsfelder in Einrichtungen und Diensten – Vergleich Pflege / Behindertenhilfe 53

Abbildung 34: Berufsfelder in Einrichtungen und Diensten - Behördeneinschätzung 54

Abbildung 35: Vereinbarungen zu Ausnahmeregelungen nach § 13 WTG 55

Abbildung 36: Interesse an Vereinbarungen nach § 13 WTG 55

Abbildung 37: Bewertung der Vereinbarungen nach § 13 WTG 56

Abbildung 38: Bedeutung der Öffnung in den Stadtteil 57

Abbildung 39: Öffnung in den Stadtteil - Vergleich Pflege / Behindertenhilfe 57

Abbildung 40: Umsetzung der Quartiersorientierung 58

Abbildung 41: Ambulant betreute Wohngemeinschaften und das WTG I 59

Abbildung 42: Ambulant betreute Wohngemeinschaften und das WTG II 60

Abbildung 43: Kompatibilität der Vorgaben aus § 38a SGB XI und WTG 61

Abbildung 44: Einbezug von ambulanten Diensten in den Anwendungsbereich 62

Abbildung 45: Einbezug von ambulanten Diensten in den Anwendungsbereich - Vergleich Pflege / Behindertenhilfe 62

Abbildung 46: Einbezug nichtzugelassener Dienste in den Anwendungsbereich des WTG 63

Abbildung 47: Einbezug nichtzugelassener Dienste in den Anwendungsbereich des WTG -Vergleich Pflege / Behindertenhilfe 63

Abbildung 48: Regelungen zu Gasteinrichtungen 64

Abbildung 49: Bedarf für zusätzliche Wohnform im WTG 65

Abbildung 50: Bedarf für zusätzliche Wohnform im WTG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe 66

Abbildung 51: Regelungen für das Servicewohnen 67

Abbildung 52: Qualität der Altenpflege in der Region 68

Abbildung 53: Qualität der Behindertenhilfe in der Region 68

Abbildung 54: Selbsteinschätzung der Qualität in der eigenen Einrichtung 69

Abbildung 55: Bewertung von Rolle und Aufgaben der WTG-Behörden 70

Abbildung 56: Aufgaben der WTG-Behörden und der Einrichtungen 70

Abbildung 57: Regelmäßigkeit/ Art der Prüfungen in Wohn- und Betreuungsformen 72

Abbildung 58: Unangemeldete Regel- und Anlassprüfungen 73

Abbildung 59: Unangemeldete Regel- und Anlassprüfungen - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe 73

Abbildung 60: Einschätzungen zur Veröffentlichung wesentlicher Prüfergebnisse 74

Abbildung 61: Regelungen zur Qualitätsfähigkeit - Modell Rheinland-Pfalz 75

Abbildung 62: Behördliches Vertragsprüfungsrecht - Modell Hessen 75

Abbildung 63: § 8 WTG - Gewaltprävention, freiheitsentziehende und -beschränkende Maßnahmen 76

Abbildung 64: Abschließende Gesamteinschätzung 77

Abbildung 65: Abschließende Gesamteinschätzung - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe 77

Abbildung 66: Abschließende Gesamteinschätzung - Behördeneinschätzung 78

Abbildung 67: Übersicht zu Quellen und Themen der Evaluation 108

1 Einleitung

Das Wohn- und Teilhabegesetz Nordrhein-Westfalen wurde in seiner Grundkonzeption auf der Basis der Arbeiten und Empfehlungen der Enquete-Kommissionen des nordrhein-westfälischen Landtags „Situation und Zukunft der Pflege in NRW" (2002–2005) formuliert und nahm Abstand von einer auf klassische stationäre Einrichtungen hin bezogenen Vorstellung kollektiver Versorgungsformen. Das Gesetz wurde im Jahre 2014 weiterentwickelt. In der Novelle 2014 wurde sowohl die Definition der Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot nachjustiert, als auch eine stärkere Orientierung an den Vorgaben der Behindertenrechtskonvention in das Gesetz aufgenommen. Auch stand die Förderung innovativer Wohnformen und einer wohnortnahen Versorgung programmatisch Pate bei der Weiterentwicklung des WTG NRW.

Im Gesetz wurde festgelegt, dass die Umsetzung des Wohn- und Teilhabegesetzes bis Ende des Jahres 2019 evaluiert werden soll. Der entsprechende Evaluationsauftrag an AGP Sozialforschung wurde zu einem Zeitpunkt erteilt, als nach dem Regierungswechsel in Nordrhein-Westfalen eine weitere Novelle des WTG auf den Weg gebracht wurde. Dieses Vorgehen ist zumindest ungewöhnlich, da der Gesetzgeber die gesetzlich für die Weiterentwicklung des WTG maßgebliche Evaluation nicht abwarten wollte. Insofern bezieht sich die in diesem Bericht vorgestellte Evaluation auf ein Gesetz, das während des Evaluationsprozesses geändert wurde. Trotz dieser ungewöhnlichen und für alle Beteiligten letztlich nicht nachvollziehbaren Anordnung von Novellierung und Evaluation war die Bereitschaft zur Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen der Evaluation von Seiten der relevanten Akteure, die für die Umsetzung des WTG Verantwortung tragen respektive von dem Schutzauftrag des WTG profitieren sollen, ausgesprochen groß. Das gilt für die WTG-Behörden genauso wie für die Einrichtungsträger, die Bewohner*innenvertretungen und die Mitarbeiter*innen von Einrichtungen. Für diese aktive Mitarbeit sei sowohl Anerkennung als auch Dank ausgesprochen, der auch dem auftraggebenden und ausgesprochen kooperativ mitwirkenden Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales gilt.

1.1 Evaluationsauftrag

Über die Wirksamkeit des am 16. Oktober 2014 in Kraft getretene Gesetz und der zugehörigen Verordnung soll gemäß § 49 Abs. 3 WTG und § 47 Abs. 3 WTG DVO zum Ende des Jahres 2019 unter Mitwirkung der Arbeitsgemeinschaft nach § 17 WTG Bericht erstattet werden. Diesem Auftrag wurde mit der Vergabe eines Evaluationsgutachtens an AGP Sozialforschung entsprochen. Die Ergebnisse dieser Evaluation werden in diesem Bericht vorgelegt. Das Land Nordrhein-Westfalen gehört zu den Ländern, die sich zu einer Evaluation schon bei der Verabschiedung des Gesetzes verpflichteten. Damit signalisiert das Land, dass es nicht nur an der Gesetzesformulierung, sondern auch an der Rechtspraxis ein hohes Interesse hat. Durch die Anlage der Evaluation in Zusammenarbeit mit der AG nach § 17 WTG wird zudem ein partnerschaftliches Verhältnis zu den Normadressaten zum Ausdruck gebracht, die in die Evaluation mit einbezogen werden sollen.

Die Evaluation des Wohn- und Teilhabegesetzes kannte klare Vorgaben hinsichtlich der Fragestellungen und Vorgehensweisen, die in der Ausschreibung des Evaluationsauftrages niedergelegt waren. Es war ein enger Zeitplan vorgegeben, der wesentlich kürzer bemessen war, als in anderen vergleichbaren Evaluationsprojekten.

Die Umsetzung eines Gesetzes hängt ganz wesentlich von der Sachgerechtigkeit eines Gesetzes, aber auch von der Akzeptanz bei den Normadressaten ab. So sich die Normadressaten sowohl den Zweck des Gesetzes, als auch die Zweckmäßigkeit der in ihm angelegten Instrumente zu eigen machen und die Normerwartungen sachgerecht und transparent sind, ist mit der größtmöglichen Wirksamkeit des Gesetzes zu rechnen. Vor diesem Hintergrund hat AGP Sozialforschung als auftragnehmendes Institut sehr viel Wert darauf gelegt, dass neben den vorgesehenen Evaluationsschritten und -methoden auch der unmittelbare Einbezug relevanter Akteure mit in das Evaluationsdesign integriert werden konnten. Das gilt namentlich für die Einbeziehung der Bewohner*innenbeiräte aus den Einrichtungen der Eingliederungshilfe und der Langzeitpflege, mit denen jeweils ein Fokusgruppengespräch geführt wurde, sowie für Vertreter*innen und Mitarbeiter*innen von Einrichtungen in zwei weiteren Workshop-Gesprächen. Diese partizipativen Veranstaltungen bilden, ebenso wie die weiteren empirischen Untersuchungs- und Evaluationsmodule, die Grundlage für die vorliegende Evaluation. So wurde eine Analyse der Tätigkeitsberichte der WTG-Behörden durchgeführt, eine Online-Befragung der Bediensteten der WTG-Behörden sowie eine Online-Befragung der Träger von Einrichtungen der Eingliederungshilfe und der Langzeitpflege. Durch den vergleichsweise kurzen Evaluationszeitraum sowie die ggf. aufgrund der parallel durchgeführten Novellierung des WTG etwas reduzierte Aufmerksamkeit auf die Evaluation des WTG von 2014, fiel die Teilnahme der Einrichtungen an der Befragung eher niedrig aus. Dies trifft beispielsweise auf den Bereich der Eingliederungshilfe, aber auch auf die ambulanten Dienste zu. Letztere sind am Rande in den Anwendungsbereich des WTG einbezogen. Erwartbar war bei den ambulanten Diensten der Rücklauf gering, auch wenn vergleichbare Evaluationen deutlich machen, wie hoch der Handlungsbedarf gerade in der ambulanten Pflege hinsichtlich ordnungsrechtlicher Maßnahmen ist.

Die Evaluation soll sich auf die Prüfung konzentrieren, welche positiven als auch negativen Effekte sich nach Inkrafttreten des WTG und der DVO im Jahr 2014 ergeben haben. In diesem Sinne gibt die vorliegende Expertise Antworten darauf, inwiefern...

- das Wohn- und Teilhabegesetz in NRW und die dazugehörige Verordnung aus Sicht der direkten und indirekten Normadressaten bewertet wird,
- sich die Abgrenzung von Wohn- und Betreuungsformen bewährt hat,
- wie die Arbeit der WTG-Behörden sich in der Umsetzung des Gesetzes entwickelt hat
- und wie Personen das Gesetz einschätzen, die als Nutzerinnen und Nutzer in Wohnformen nach dem Gesetz leben.

1.2 Forschungsdesign

Die Evaluation des Wohn- und Teilhabegesetzes wurde im Zeitraum von neun Monaten, zwischen Mitte Februar und Mitte November 2019, durchgeführt. Das Forschungsdesign umfasste neben der Durchführung empirischer Evaluationsmodule eine stark partizipativ ausgerichtete Herangehensweise, die den vielfältigen, vom Gesetz direkt oder indirekt betroffenen Interessensgruppen die Möglichkeit zur Positionierung, Darlegung von aus ihrer Sicht kritischen Punkten sowie zum Einbringen von Vorschlägen und Fragestellungen bot. Abbildung 1 gibt einen Überblick über den zeitlichen Verlauf der Evaluation sowie die einzelnen Evaluationsschritte. Zunächst werden die einzelnen Module der empirischen Arbeiten sowie die Module der partizipativen Sozialforschung in der folgenden Darstellung des Evaluationsdesigns erläutert. In den darauffolgenden Kapiteln werden die Ergebnisse dieser Evaluationsschritte dargestellt und diskutiert.

Abbildung 1: Zeitlicher Verlauf der Evaluation

Evaluationsverlauf																				
Inhalt	2019																			
	Feb		Mrz		Apr		Mai		Jun		Jul		Aug		Sep		Okt		Nov	
Empirische Sozialforschung																				
Analyse von Tätigkeitsberichten der WTG-Behörden																				
Analyse der Rechtsprechung																				
Online-Befragungen: Konzeption/Entwicklung/Pretest																				
Online-Befragungen: Durchführung																				
Online-Befragungen: Auswertung																				
Partizipative Sozialforschung																				
Auftaktsitzung mit der AG nach § 17 WTG			X																	
Workshop-Gespräch 1: WTG Behörden			X																	
Fokusgruppengespräche mit Betroffenen											X									
Workshop-Gespräch 2: Einrichtungen/Dienste												X								
Workshop-Gespräch 3: Beschäftigte																		X		
Ergebnisvorstellung in der AG nach § 17 WTG																			X	
Berichtslegung																				
Abschlussbericht																				

1.2.1 Empirische Arbeiten

Analyse der Tätigkeitsberichte der WTG-Behörden

Die zuständigen Behörden nach dem Wohn- und Teilhabegesetz in Nordrhein-Westfalen veröffentlichen alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Diese 53 Berichte der WTG-Behörden beinhalten zentrale Aussagen zu den zu prüfenden Einrichtungen und Diensten im Aufgabenbereich der jeweiligen Behörde sowie zur Struktur und den Tätigkeiten der WTG-Behörde. Für die Evaluation lagen die Tätigkeitsberichte aus dem Zeitraum 2015/2016 vor. Aufgabe der Evaluation war es, diese Berichte systematisiert zu sichten,

insbesondere vor dem Hintergrund einer bis dato sehr uneinheitlichen Wahrnehmung der Berichtslegung durch die WTG-Behörden. Die Auswertung sollte überdies Erkenntnisse zur Aufgabenwahrnehmung der Behörden sowie zu relevanten Strukturen und Rahmenbedingungen in den Städten und Kreisen gewinnen.

Schriftliche Online-Befragungen

Die in den ersten Besprechungen mit dem auftraggebenden Ministerium und der Besprechung mit der AG nach § 17 WTG sowie den WTG-Behörden aufgeworfenen Themen und Fragestellungen wurden – auf Basis der Rechtslage – von AGP Sozialforschung in zwei Online-Befragungen umgesetzt. Diese richteten sich an zwei verschiedene Zielgruppen und wurden im Mai und Juni 2019 durchgeführt. Zum einen wurden als Normadressaten alle Einrichtungen und Dienste der Pflege und Behindertenhilfe nach § 2 WTG befragt. Zum anderen wurde eine Befragung der zuständigen WTG-Behörden durchgeführt, die die gesetzlichen Vorschriften in der Praxis umsetzen. Die Fragebögen für die Mitarbeitenden der WTG-Behörden und die Einrichtungsleitungen enthielten, soweit sinnvoll, identische Fragen um u.a. auch Differenzen in der Wahrnehmung zwischen diesen beiden zentralen Akteuren offenzulegen. Inhaltlich fokussierten die Befragungen das Spannungsfeld zwischen den normativen Zielen des Gesetzes und der Anwendungspraxis, dem tatsächlichen Erfüllungsgrad und Anwendungsproblemen des WTG, sowie seine praktische Umsetzung und Auswirkungen.

Auswertung einschlägiger Rechtsprechung

Als weitere wichtige Informationsquelle zur Einordnung der Wirksamkeit des Gesetzes diente die Analyse der einschlägigen Rechtsprechung zum Wohn- und Teilhabegesetz. Es wurden hierfür die relevanten Urteile und Beschlüsse der Verwaltungsgerichte in Nordrhein-Westfalen zum WTG ausgewertet. Die zentrale Fragestellung für diese Auswertung war, ob in der Jurisdiktion für bestimmte Regelungen des Gesetzes häufige und ggf. mit den Intentionen des Gesetzes konfligierende Rechtsverfahren zu finden sind, die auf eindeutigen Novellierungsbedarf hinweisen.

1.2.2 Durchführung partizipativer Veranstaltungen

Ein wesentlicher Aspekt der Evaluation des WTG war die Erhebung der Meinungen und Erfahrungen möglichst vieler verschiedener Akteure, die direkt oder indirekt vom Wohn- und Teilhabegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen betroffen sind. Hierfür wurden exemplarisch jeweils 15 bis 25 Personen aus sechs verschiedenen Zielgruppen zu einem Workshop-Termin im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales eingeladen. Die Einbindung möglichst vieler Gruppen in die Evaluation ermöglichte einen multiperspektivischen Blickwinkel aus der Lebens- und Arbeitspraxis auf das WTG bzw. die Wohn- und Betreuungsformen, die das WTG regelt. Die Ergebnisse der Veranstaltungen wurden, der Diskussionen in Großgruppen entsprechend, ergebnisorientiert dokumentiert (Seliger 2008). Im Einzelnen fanden folgende Veranstaltungen statt:

- **Workshop-Gespräch mit den WTG-Behörden**
  Mitarbeitende der WTG-Behörden
- **Besprechung mit der AG nach § 17 WTG**
  Träger, Verbände, Kassen, Landschaftsverbände, Vertreter aus Kommunen etc.
- **Fokusgruppengespräch mit älteren Menschen aus Einrichtungen der Pflege**

Bewohnerbeiräte aus Pflegeeinrichtungen

- **Fokusgruppengespräch mit Menschen, die in Einrichtungen der Behindertenhilfe leben**
  Bewohnerbeiräte aus Behinderteneinrichtungen
- **Workshop-Gespräch mit Vertreter*innen von Einrichtungen und Diensten**
  Leitungskräfte in Einrichtungen und Diensten
- **Workshop-Gespräch mit Beschäftigten in Einrichtungen der Pflege und Behindertenhilfe**
  Betriebsräte, PDLs etc.
- **Vorstellung der Ergebnisse in der AG nach § 17 WTG**
  Träger, Verbände, Kassen, Landschaftsverbände, Vertreter aus Kommunen etc.

2 Empirische Arbeiten

2.1 Analyse der Tätigkeitsberichte der WTG-Behörden

Die zur Durchführung des WTG zuständigen Aufsichtsbehörden sind in Nordrhein-Westfalen bei den Kreisen und kreisfreien Städten verortet (§ 43 WTG). Die 53 WTG-Behörden vor Ort gewährleisten die Umsetzung des Gesetzes in ihrem Zuständigkeitsbereich. Im Sinne einer behördlichen Qualitätssicherung veröffentlichen sie nach § 14 Abs. 11 WTG alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht, der zentrale Inhalte ihrer Arbeit sowie Informationen und Beschreibungen zu Strukturen und Begebenheiten vor Ort beinhaltet. Für die Evaluation lagen die Tätigkeitsberichte der Behörden aus den Jahren 2015/2016 vor. Die Berichte für den Zeitraum 2017/2018 waren nur vereinzelt verfügbar und wurden somit, aufgrund der nicht in der Breite vergleichbaren Datenbasis, nicht ausgewertet. Die Berichte für die Jahre 2015/2016 sind sehr verschieden aufgebaut und beinhalten Daten in unterschiedlicher Qualität und Detailgenauigkeit. Es war explizite Aufgabe der Evaluation, die durch das Ministerium bereitgestellten Berichte der örtlichen WTG-Behörden systematisierend zu sichten und – soweit möglich – strukturiert auszuwerten. Auf diese Weise sollten Erkenntnisse zu der Aufgabenwahrnehmung der Behörden sowie zu relevanten Strukturen und Rahmenbedingungen gewonnen werden.

Zunächst wird im Folgenden die allgemeine Datenlage der Tätigkeitsberichte näher beleuchtet. Im Anschluss sollen solche Bereiche der Tätigkeitsberichte dargestellt werden, für die vergleichbare Daten vorliegen. Dies ist zum einen die Übersicht zu den unter Aufsicht der WTG-Behörden stehenden Wohn- und Betreuungsangeboten. Zweitens werden die Tätigkeitsbereiche der Behörden dargestellt, zunächst die Beratung, anschließend die Bearbeitung von Beschwerden und damit verbundenen anlassbezogenen Prüfungen. Den Tätigkeitsbereich abschließend werden die vorliegenden Informationen zu den Regelprüfungen der Behörden und der festgestellten Mängel zusammengefasst. Als dritter Auswertungsblock werden die Angaben zum Personal der WTG-Behörden analysiert und verglichen und zunächst die Frage der Personalausstattung bearbeitet. Anschließend folgt eine Auswertung zum Personalmix in den WTG-Behörden. Zum Abschluss werden die vorliegenden Daten zur Gebührenpraxis der WTG-Behörden in Kreisen und kreisfreien Städten summarisch dargestellt.

Allgemeine Datenlage

Nicht alle Behörden folgten der Vorgabe des Gesetzes, zum Veröffentlichungsturnus gemäß § 14 Abs. 11 WTG, alle zwei Jahre einen Bericht zu veröffentlichen. Auch setzten zahlreiche Behörden die Aufgabe nicht in einheitlicher Weise um. Etwa 90% der Berichte bezogen sich auf den Zeitraum 2015/2016, einige wenige Berichte lagen beispielsweise für einen dreijährigen oder einen verschobenen zweijährigen Turnus (2014/2015 und 2016/2017) vor. Auch wenn der Berichtszeitraum für die Jahre 2015 und 2016 angegeben wurde, stellte sich die Datenlage in den Berichten dennoch als höchst different dar. Während in den meisten Berichten Angaben zu den Tätigkeiten und Strukturen differenziert nach Daten für 2015 einerseits und 2016 andererseits dargestellt wurden, beinhalteten einzelne Berichte lediglich zusammengefasste Angaben für beide Jahre gemeinsam oder teilweise auch lediglich Daten aus einem der zwei Berichtsjahre. Auch innerhalb von WTG Behörden wurden die Berichte z.T. nicht einheitlich verfasst. In dem Bericht einiger WTG-Behörden wurden beispielsweise teilweise jahresgenaue Werte und teilweise zusammengefasste oder keine Daten berichtet.

Insgesamt zeigte sich in den Tätigkeitsberichten aus den Jahren 2015 und 2016 somit eine äußerst uneinheitliche Datenlage, die zudem keine einheitliche Darstellungsweise kannte. Allerdings wurden in nahezu allen Berichten folgende identische Themenfelder behandelt:

- Grundinformationen zur Behörde (insbesondere Personal)
- Wohn- und Betreuungsangebote im Aufsichtsbereich
- Tätigkeiten der WTG-Behörde (insbesondere zu Beratungs- und Prüftätigkeiten)

Grundsätzlich oblag die Art und Weise der Darstellung der Informationen zu diesen Themenfeldern, aber auch die Kategorienbildung und Darstellung von quantitativen Daten, den Behörden vor Ort, was zu äußerst unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und Herangehensweisen führte. So wurden in manchen Berichten lediglich mit wenigen Zahlen angereicherte Texte verfasst, viele Behörden griffen in der Berichtslegung auch auf tabellarische Darstellungen zurück. Einige wiederum wiesen lediglich Diagramme aus, die zudem häufig, aufgrund fehlender Beschriftungen, keinen genauen Rückschluss auf die tatsächlichen Fallzahlen in den jeweiligen Bereichen ermöglichten. Nach Sichtung der Tätigkeitsberichte 2015/2016 durch das evaluierende Institut mussten vier Berichte – die Datenlage betreffend – als äußerst dürftig bezeichnet werden, da kaum vergleichbare Informationen in Form von Fallzahlen o.ä. benannt wurden. Weitere 15 Berichte wiesen zumindest in einigen Bereichen größere Lücken auf, die die Auswertungsmöglichkeiten ebenfalls stark beeinträchtigten. Die Erfahrung mit dieser hohen Uneinheitlichkeit hatte im Vorfeld der Evaluation bereits dazu geführt, dass das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) für zukünftige Berichte einheitliche Standards als Vorgaben entwickelt hat, so dass in Zukunft sehr viel mehr vergleichbare Daten vorliegen sollten. Für die Berichte 2015/2016 zeigt Tabelle 1 eine Übersicht zu der (fehlenden) Einheitlichkeit der Datenstruktur der Berichte auf.

Tabelle 1: Übersicht zur Datenqualität in den Tätigkeitsberichten 2015/2016

Berichtsbereiche	Vergleichbare Inhalte	Enthalten in...
Personal der WTG-Behörde:	Anzahl der Personen Angabe der VZÄ Angaben zu Qualifikationen	ca. 75% der Berichte ca. 75% der Berichte ca. 70% der Berichte
Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich	Differenzierte Anzahl der Einrichtungen Platzzahlen	ca. 95% der Berichte ca. 90% der Berichte
Regelprüfungen	Differenzierte Anzahl der Prüfungen Differenzierung nach Einrichtungsart	ca. 90% der Berichte ca. 50% der Berichte
Beratungen	Anzahl der Beratungen Inhalte und Zielgruppen	ca. 50% der Berichte ca. 30% der Berichte
Beschwerden	Anzahl Beschwerdebereiche	ca. 90% der Berichte ca. 60% der Berichte
Anlassbezogene Prüfungen	Anzahl Differenzierte Angaben	ca. 90% der Berichte ca. 30% der Berichte
Gebühren	Gebührenhöhe Anzahl der Bescheide	ca. 60% der Berichte ca. 20% der Berichte

Die Prozentzahlen in Spalte 3 stellen nur einen groben Überblick dar, da hierfür alle Berichte gewertet wurden, in denen entsprechende Daten zumindest überwiegend vorliegen; einzelne Lücken ausgenommen.

Wohn- und Betreuungsangebote

In allen Tätigkeitsberichten wird zumindest für eines der zwei Berichtsjahre die Anzahl der Einrichtungen im Tätigkeitsbereich der Behörden aufgeführt. Im Schnitt fallen 41 Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot in der Pflege sowie 26 in der Eingliederungshilfe in den Verantwortungsbereich einer Behörde (vgl. Tabelle 2). Hinzu kommen 22 Wohngemeinschaften (hier zusammengefasst: selbst- und anbieterverantwortete, da nicht in allen Tätigkeitsberichten differenziert dargestellt) und 17 Gasteinrichtungen (auch hier zusammengefasst, da teilweise nur Gesamtzahlen vorliegen, ohne Differenzierung nach Art der Gasteinrichtung). Die durchschnittlich 22 Wohngemeinschaften pro Landkreis bzw. Stadtkreis zeigen somit, dass die Ambulantisierung der Wohnformen in Nordrhein-Westfalen weiter voranschreitet.

Tabelle 2: Wohn- und Betreuungsangebote in den Tätigkeitsbereichen der WTG-Behörden

	Durchschnittliche Anzahl pro Kreis/Stadt
EULAs Pflege	41
EULAs Eingliederungshilfe	26
Wohngemeinschaften	22
Gasteinrichtungen	17

Basiert auf den Mittelwerten für 2015/2016 oder dem einzigen angegebenen Wert aus den Tätigkeitsberichten von 44 Städten/Kreisen mit entsprechenden Angaben; bei WGs ist die Fallzahl mit 42 Nennungen in Tätigkeitsberichten minimal niedriger. Angaben zum Servicewohnen und zu ambulanten Diensten lagen nur vereinzelt in den Tätigkeitsberichten vor und wurden somit nicht ausgewertet.

Sechs Tätigkeitsberichte geben generell keine Platzzahlen für die Einrichtungen in ihrem Verantwortungsbereich an, drei weitere machen lediglich Angaben zu allen EULAs gemeinsam. Unter den verbliebenen 44 Tätigkeitsberichten mit detaillierteren Angaben beinhalteten manche ausschließlich Daten zu den Einrichtungen für eines der zwei Berichtsjahre oder wiesen Platzzahlen nicht für alle Wohnformen aus. Unter Einbezug der vorhandenen Daten können die durchschnittlichen Platzzahlen in den jeweiligen Wohnformen errechnet werden. Demnach sind EULAs in der Pflege durchschnittlich mehr als doppelt so groß wie in der Eingliederungshilfe. Hier zeigt sich der Effekt der Ambulantisierung in der Eingliederungshilfe in NRW, der auch in den Workshops der Mitarbeiter*innen hervorgehoben wurde (vgl. Abschnitt 3.5, S. 105). In der Pflege liegt die durchschnittliche Platzzahl pro Einrichtung mit 84 noch oberhalb der für Neubauten gültigen 80-Platz-Regelung (§ 20 Abs. 2 WTG). Allerdings bildet sich die Ambulantisierung in der Pflege in der Zahl der Wohngemeinschaften ab. In den durchschnittlich 22 Wohngemeinschaften pro Kreis bzw. Stadt leben im Schnitt 8 Bewohner*innen.

Tabelle 3: Durchschnittliche Platzzahlen in den Wohnangeboten in NRW

	Durchschnittliche Platzzahl pro Einrichtung
EULAs Pflege	84
EULAs Eingliederungshilfe	37
Wohngemeinschaften	8
Gasteinrichtungen	14

Basiert auf den Mittelwerten für 2015/2016 oder dem einzigen angegebenen Wert aus den Tätigkeitsberichten von 44 Städten/Kreisen mit entsprechenden Angaben; bei WGs ist die Fallzahl mit 42 Nennungen in Tätigkeitsberichten minimal niedriger.

Beratungstätigkeiten

Die WTG-Behörden verfolgen einen Beratungsansatz, der nicht nur den Verantwortlichen in Einrichtungen und Diensten, sondern auch Bewohner*innen, Angehörigen oder Initiativen für neue Wohnformen offensteht. Bezüglich der Beratungstätigkeiten zeigen sich nur eingeschränkt belastbare Zahlen in den Tätigkeitsberichten. Es steht angesichts einiger Ausführungen in den Berichten zu vermuten, dass teilweise unterschiedliche Auffassungen über die Ausrichtung und Gestaltung von Beratungsgesprächen vorliegen; beispielsweise ob Kurzberatungen, z. B. per Telefon, in die Gesamtzahl der Beratungen aufgenommen wurden oder nicht. Die meisten Behörden begründen die Nicht-Aufnahme kurzer Beratungsgespräche mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand für solch eine Dokumentation. 22 Behörden geben konkrete Zahlen zu der Gesamtzahl an Beratungen an; die Zusammenfassung in Tabelle 4 ist zur Vergleichbarkeit bereits auf die Größe der Kreise bzw. kreisfreien Städte umgerechnet (pro 100.000 Einwohner*innen). Im Schnitt ergeben sich aus den Angaben der WTG-Behörden somit rund 59 Beratungen pro 100.000 EW im Jahr. Der höchste Wert der WTG-Behörden mit 204 Beratungen pro 100.000 EW entspricht einer Schätzung, die im Tätigkeitsbericht der WTG-Behörde in Dortmund angegeben wurde (ca. 1.200 Beratungen im Jahr). Es steht zu vermuten, dass hier auch kurze Beratungsgespräche eingerechnet sind. Der niedrigste Wert mit 14 Beratungen pro 100.000 EW wurde im Tätigkeitsbericht der WTG-Behörde Recklinghausen angegeben (88 Beratungen im Jahr 2016).

Tabelle 4: Beratungen der WTG-Behörden pro 100.000 EW

	Anzahl pro 100.000 Einwohner*innen
Durchschnittliche Anzahl an Beratungen pro Jahr	59
Behörde mit den wenigsten Beratungen pro Jahr	14
Behörde mit den meisten Beratungen pro Jahr	204

Basierend auf 22 Tätigkeitsberichten mit Angaben zur Anzahl der Beratungen

Beschwerden und anlassbezogene Prüfungen

Für die bei den WTG-Behörden eingegangenen **Beschwerden** und damit verbunden **anlassbezogenen Prüfungen** in den Jahren 2015 und 2016 liegen zumindest in der Mehrzahl der Tätigkeitsberichte vergleichsweise gute Daten vor. Durchschnittlich erhält eine WTG-Behörde 41 Beschwerden pro Jahr (vgl. Tabelle 5). Umgerechnet auf die Zahl der Einrichtungen entspricht dies durchschnittlich 20 Beschwerden

pro 50 Einrichtungen in einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt. Unberücksichtigt dessen, dass zu einzelnen Einrichtungen auch mehrere Beschwerden pro Jahr anlaufen, entspräche dies einer Beschwerdequote von 40% aller Einrichtungen. Dabei zeigt sich erneut eine hohe Differenz zwischen den Kreisen und Städten in Nordrhein-Westfalen. Die höchste Beschwerdequote mit knapp über 100% (51 Beschwerden pro 50 Einrichtungen) wurde demnach in Duisburg angegeben, wobei es sich hier um eine Schätzung („ca. 110 Beschwerden pro Jahr") und keine exakte Dokumentation handelt. Die niedrigste Anzahl an Beschwerden mit nur 13 Beschwerden für die beiden Jahre 2015 und 2016 zusammen, bzw. 3 Beschwerden pro 50 Einrichtungen pro Jahr, wurde für den Landkreis Borken berichtet.

Tabelle 5: Anzahl der Beschwerden pro Jahr

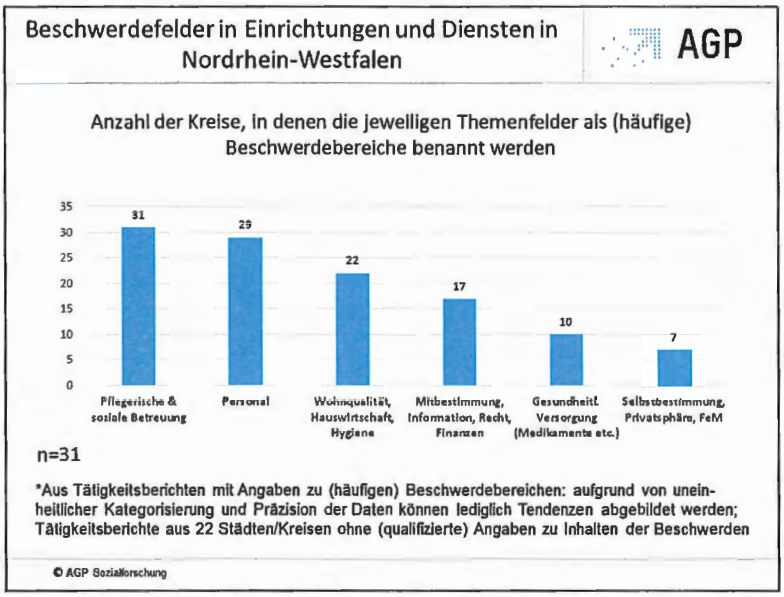
Beschwerden	Anzahl der Beschwerden pro Jahr
Ø Anzahl pro Behörde	41
Ø Anzahl pro 50 Einrichtungen*	20
Niedrigster Wert pro 50 Einrichtungen (MIN)	3
Höchster Wert pro 50 Einrichtungen (MAX)	51

* Eingerechnet wurden EULAs, Wohngemeinschaften und Gasteinrichtungen, jeweils im Verhältnis, wie sie tatsächlich pro Kreis/Stadt vorkommen; ambulante Dienste wurden aufgrund der uneinheitlichen Datenlage nicht berücksichtigt. Daten basieren auf 47 Tätigkeitsberichten mit Angaben zu Beschwerdezahlen.

Der Umgang mit Beschwerden erfolgt in den WTG-Behörden scheinbar unterschiedlich. Während etwa die Hälfte der Behörden angibt, allen Beschwerden mit anlassbezogenen Prüfungen nachzugehen, folgt bei anderen Behörden nur in etwa 10% bis 50% der Fälle eine anlassbezogene Prüfung auf eine Beschwerde. Hier scheinen je nach Art der Beschwerdeinhalte andere Formen der Überprüfung vorrangig genutzt zu werden. Allerdings ist auch hier nicht ganz auszuschließen, dass unterschiedliche Arten der Datenerhebungen (Was ist eine Beschwerde?) in den Tätigkeitsberichten erfasst werden.

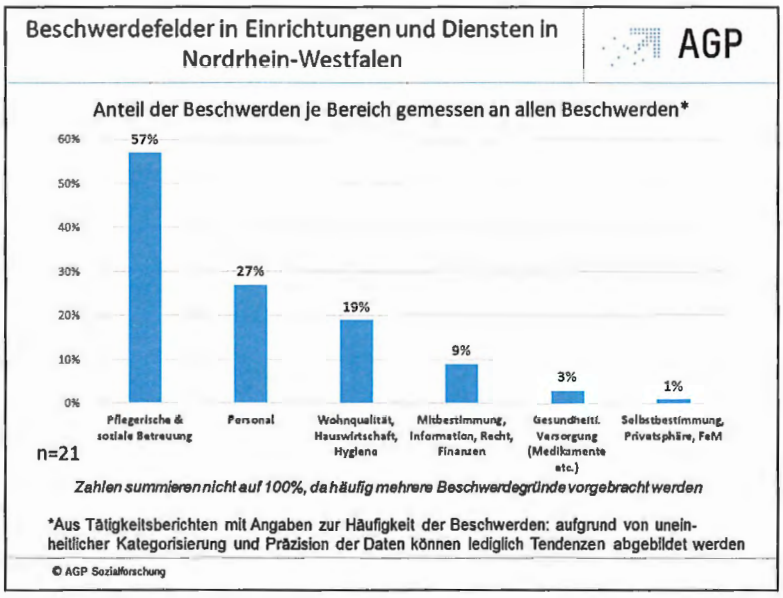
31 Behörden berichteten zudem über maßgebliche Beschwerdeinhalte, die in Abbildung 2 zusammengefasst sind. Demnach fielen in allen Kreisen bzw. kreisfreien Städten im Berichtszeitraum Beschwerden im Bereich der *pflegerischen und sozialen Betreuung* an. Auch Beschwerden mit Bezug zum *Personal* – meist mit Bezug zu vermutetem Fachkraftmangel – werden in so gut wie allen Tätigkeitsberichten mit entsprechenden Angaben genannt (29 Städte/Kreise). Es folgen die Bereiche *Wohnqualität, Hauswirtschaft und Hygiene* an dritter, sowie *Mitbestimmung, Information, Recht und Finanzen* an vierter Stelle. Einzelne Tätigkeitsberichte weisen sehr viel detailliertere Themenfelder als die hier zusammengefassten auf. Dies ist durchaus ratsam, können die Oberkategorien allenfalls eine grobe Orientierung geben und ist es ein qualitativ großer Unterschied, ob freiheitsentziehende Maßnahmen (FeM) bemängelt werden oder ein Eintreten ohne Anzuklopfen.

Abbildung 2: Beschwerdebereiche nach Themenfeldern



Die Tätigkeitsberichte von 21 Behörden gaben darüber hinaus explizite Fallzahlen oder Prozentzahlen zu den einzelnen Beschwerdebereichen an. Diese konnten in Abbildung 3 zusammengefasst werden. Auch hier zeigt sich ein ähnliches Bild wie in Abbildung 2. Allerdings wird deutlich, dass der Bereich der *pflegerischen und sozialen Betreuung* in deutlich über der Hälfte aller überhaupt eingehenden Beschwerden angeführt wird. Die Beschwerdefelder *Personal* sowie *Wohnqualität, Hauswirtschaft und Hygiene* sind immerhin noch Bestandteil von rund einem Viertel bzw. einem Fünftel aller Beschwerden. Fragen der *Selbstbestimmung, Privatsphäre oder freiheitsentziehende Maßnahmen* machen hingegen nur rund 1% aller Beschwerden aus.

Abbildung 3: Anteil der Beschwerden je Bereich



Regelprüfungen und festgestellte Mängel

Im Bereich der **Regelprüfungen** zeigten sich nach der Novellierung des Gesetzes 2014 besondere Schwierigkeiten bei den WTG-Behörden, die geforderte Zahl an Prüfungen pro Jahr zu leisten. Als Gründe hierfür werden angegeben, dass die notwendige Einstufung von ambulant versorgten Wohnformen – insbesondere nach der Novelle 2014 – Zusatzaufwand bedeutete und dass im Zuge der Ambulantisierung von Wohnformen ein deutlicher Anstieg an zu prüfenden Wohnformen zu vermerken sei (vgl. hierzu z. B. Aussagen aus dem Workshop mit den WTG-Behörden in Abschnitt 3.1). Die Schwierigkeit, den Prüfabständen für Regelprüfungen nachzukommen, lässt sich in Tätigkeitsberichten für 2015 und 2016 nachvollziehen. Lediglich in 12 Landkreisen bzw. Städten kann von einer (annähernden) Erfüllung der erforderlichen Regelprüfungen ausgegangen werden. Zwei Behörden erreichten lediglich in einem der zwei Jahre die notwendige Zahl an Regelprüfungen und drei weitere eine relativ hohe Erfüllungsquote von mindestens 80%. Die Mehrheit der Kreise und Städte (33) konnte die Aufgaben der Regelprüfungen nicht einhalten. In neun Behörden wurden sowohl in 2015 wie auch in 2016 nicht einmal 50% der erforderlichen Regelprüfungen durchgeführt.

Tabelle 6: Durchführung von Regelprüfungen in den Städten und Kreisen

Durchführung aller Regelprüfungen 2015/2016	Anzahl der Städte/Kreise
Ja	12
Nur in einem der zwei Jahre erreicht	2
Knapp (nicht) erreicht (über 80% Prüfungen)	3
Nein	33
→ davon: hochkritisch in beiden Jahren (unter 50% Prüfungen)	(9)

Bewertung z.T. nur auf Grundlage eines Jahres; bei fehlender Angabe der zu prüfenden Einrichtungen wurde die Zahl geschätzt und bei über 90% Erfüllung des Schätzwertes als erreicht gewertet; für vier Landkreise lagen keine Daten vor.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen stellte aufgrund dieser ihm bekannten Sachlage in zwei Abfragen 2017 und 2018 fest, dass die Prüfungen durch die WTG-Behörden weiterhin nicht in allen Kreisen und kreisfreien Städten umgesetzt wurden. Zwar ging die Zahl der Behörden mit hochkritischen Regelprüfquoten von unter 50% zurück, dennoch scheint die personelle Besetzung in einigen Behörden weiterhin nicht auszureichen für die anstehenden Aufgaben. Die Bezirksregierungen wurden daraufhin vom Ministerium dazu angehalten, in den Austausch mit den Kommunen zu gehen, um eine ausreichende Personalstärke für die Erfüllung der gesetzlichen Aufsichtspflichten in den WTG-Behörden zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund kann zudem die Frage gestellt werden, ob Regelprüfungen weiterhin angemessen sind. Rheinland-Pfalz führt beispielsweise primär Regelberatungen durch und nur in Einrichtungen mit geringer Qualitätsfähigkeit werden Prüfungen durchgeführt (vgl. zu diesem Vorschlag auch die Online-Befragungen, Abbildung 61 auf S. 75). Denn fachlich wird vermehrt angezweifelt, dass Regelprüfungen zielgerichtet das erreichen, was ihnen zugesprochen wird: Qualität zu prüfen. Dies gilt für Nordrhein-Westfalen umsomehr, wenn die WTG-Behörden diese Aufgaben so unterschiedlich wahrnehmen. Das

zeigen aber auch Analysen zu den Wirkungen von ritualisierten Prüfungen von Aufsichtsbehörden (vgl. Klie 1991, Schulz-Nieswandt et al. 2019, i.E.).

Die **festgestellten Mängel** werden im Gegensatz zu den Beschwerden von den WTG-Behörden selten quantifiziert, insbesondere nicht nach Themenfeldern. Sehr viel häufiger existieren textliche Zusammenfassungen, die relativ oft grobe Einschätzungen zur Häufigkeit des Auftretens dieser Mängel in den Einrichtungen abgeben. Etwa ein Drittel der WTG-Behörden weist allerdings auch so gut wie keine Informationen zu den Inhalten der Mängel aus. Grundsätzlich zeigen sich in solchen Berichten mit detaillierteren Angaben anteilig mehr Mängel in Einrichtungen der Langzeitpflege als in Eingliederungshilfe-Einrichtungen. In EULAs werden zudem durchschnittlich häufiger Mängel durch die WTG-Behörden festgestellt als in Gasteinrichtungen oder Wohngemeinschaften.

Die inhaltlich festgestellten Mängel in den Regelprüfungen umfassen zunächst ähnliche Themenfelder wie sie im Bereich der Beschwerden ausgeführt wurden. Ganz vorneweg werden Mängel in der *pflegerischen Betreuung* als häufigster übergeordneter Problembereich in den Tätigkeitsberichten benannt. Diese Mängel in der pflegerischen Versorgung sind nach Auskunft der WTG-Behörden immer wieder eng verknüpft mit bestehendem Personalmangel. Zum Teil sei es für Einrichtungen äußerst schwierig, die geforderte Fachkraftquote einzuhalten.

Auch Mängel in der *sozialen Betreuung* und der *Wohnqualität* wie auch eine mangelhafte *Dokumentation* werden häufig festgestellt. Darüber hinaus werden, je nach Behörde, sehr unterschiedlich detailliert einzelne Mangelbereiche aus- und aufgeführt. Im Vergleich mit den Beschwerdebereichen werden zudem bei den Feststellungen der Behörden im Rahmen von Regelprüfungen teilweise einige Themenfelder häufiger aufgeführt. Dies sind insbesondere solche, die einer höheren Fachkenntnis oder bestimmter Informationen zur Beurteilung bedürfen und beispielsweise von Angehörigen seltener festgestellt oder benannt werden können. Beispielhaft seien hier fehlende Fort- und Weiterbildung des Personals, Mängel in der Mitwirkung oder bei freiheitsentziehenden Maßnahmen benannt. Auffällig ist zudem, dass die festgestellten Mängel im Detail zwischen den WTG-Behörden durchaus variieren. Dies kann einerseits auf unterschiedliche Zusammenfassung in Oberkategorien zurückzuführen sein. Andererseits steht zu vermuten, dass auch unterschiedliche Kompetenzen und Schwerpunkte der Prüfer*innen wie auch der Behörden insgesamt dazu führen. Beispielsweise werden in einigen Tätigkeitsberichten die Themenfelder Umgang mit *freiheitsentziehenden Maßnahmen* (z. B. von der WTG-Behörde im Kreis Steinfurt in fast 40% der Prüfungen festgestellt) oder das Themenfeld *Gewaltschutz* (in Steinfurt bei knapp 25% der Prüfungen bemängelt) vergleichsweise häufig genannt. In anderen Berichten tauchen diese Kategorien hingegen nicht auf, obwohl Menschenrechtsverletzungen verschiedener Art in der Praxis weiter verbreitet sind als häufig angenommen (vgl. hierzu den Exkurs zu nicht indizierten Medikamentengaben auf S. 24). Ggf. werden sie bei solchen Tätigkeitsberichten unter „allgemeinen Mängeln" im Bereich *Pflege und Betreuung* gefasst. Es steht jedoch auch zu vermuten, dass in manchen Behörden z. B. aufgrund von Schulungen, Schwerpunktsetzungen der Leitung o.ä. bestimmte Themenfelder stärker im Fokus der Prüfer*innen stehen als in anderen.

Insgesamt fällt es somit äußerst schwer, aus den Tätigkeitsberichten einheitliche Tendenzen herauszulesen. Neben den benannten zwei Bereichen der *freiheitsentziehenden Maßnahmen* und des *Gewaltschutzes* (hier insbesondere fehlende Konzepte der Einrichtungen) stechen in manchen Berichten der Behörden die *Umsetzung von Expertenstandards* (z. B. zu Dekubitus, Sturz oder Schmerz) hervor. Auch

3.4 Workshop-Gespräch mit Vertreter*innen von Einrichtungen und Diensten

Workshop-Gespräch mit Vertreter*innen von Einrichtungen und Diensten	
Datum:	17.07.2019
Ort:	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS), Düsseldorf
Teilnehmende:	14 Vertreter*innen von Einrichtungen und Diensten der Altenpflege und Behindertenhilfe

Die Teilnehmer*innen des Workshop-Gesprächs mit Vertreter*innen von Einrichtungen und Diensten wurde über eine Anfrage bei den Mitgliedern der AG nach § 17 WTG zusammengestellt. Der Workshop diente einer direkten und exemplarischen Vertiefung der Themen, die Einrichtungsleitungen und Leitungen von Diensten sowohl aus der Pflege als auch aus der Behindertenhilfe im Zusammenhang mit den Regelungen und der praktischen Umsetzung des WTG beschäftigen. Die folgenden Themenfelder wurden im Workshop zur Sprache gebracht.

Summarischer Blick auf die Reform des WTG im Jahr 2014

Die meisten Teilnehmenden sehen das Gesetz in seiner Ausführung von 2014 als politisch und ‚ideologisch' gefärbt, ebenso wie nun die Novellierung 2019 durch die aktuelle Landesregierung. Die dadurch fehlende Kontinuität wird beklagt. In diesem Kontext wird vor allem die Ausrichtung des Gesetzes zunächst auf alternative Pflegeangebote 2014 und mit der aktuellen Novelle zurück auf klassische Pflegeheime genannt: „Versorgungsformen dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden".

Mit Inkrafttreten des WTG in der Fassung von 2014 habe sich ansonsten in der Praxis wenig geändert. Die wahrgenommenen Änderungen bezogen sich größtenteils auf Begrifflichkeiten. Ein Teilnehmer äußert den Wunsch, dass man sich bei weiteren Reformen auf den „Kern des Ordnungsrechtes" beschränke. Das bedeute, man solle nicht „in Kleinigkeiten hineinregieren" (z. B. wer wann welche Schulung besuchen solle) und somit die Handlungsfähigkeit der Einrichtungen beeinträchtigen. In konzeptionelle und unternehmerische Gestaltungsbereiche solle weniger eingegriffen werden.

Qualität der Prüfungen durch die WTG-Behörden

Im Verlauf des Workshops wird mehrmals eindringlich thematisiert, dass die Prüfungen in ihren Ergebnissen keine Konsistenz erkennen ließen. Das läge vor allem an individuellen, personellen Voraussetzungen in den WTG-Behörden und sei z.T. gar stimmungsabhängig: „Oh nein, die hat schlechte Laune, jetzt zieht die uns auf links". Betont wird auch, dass diese personelle Abhängigkeit der Ergebnisse von dem oder der Prüfer*in teilweise sehr frustrierend sei. Beispielsweise werde eine Konzeption von einer Einrichtung mit Schwerpunkt Demenz (mehr Betreuung als Pflege) von zwei Mitarbeitenden ein und derselben Behörde offenbar unterschiedlich beurteilt: Zunächst wurde das Konzept anerkannt, bei einer erneuten Prüfung durch eine*n andere*n Prüfer*in wurde Unverständnis über diese besondere Konzeption geäußert. Auch die verwaltungsinterne Angliederung der Behörde innerhalb der Landkreis- und Stadtverwaltungen spiele eine Rolle: „Ist die Behörde im Justizbereich, achten die Prüfer auf andere Dinge als wenn sie im Sozialbereich angesiedelt ist". Ein Vertreter aus der Eingliederungshilfe bemängelte, dass die Prüfung der WTG-Behörden aus seiner Erfahrung „durch die Brille der Pflege" stattfände.

Kritisiert wurde von den Teilnehmenden zudem, dass Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden teilweise nicht ausreichend fachlich qualifiziert seien (vgl. Abbildung 55). Eine Einrichtungsleitung: „Ich akzeptiere nicht, wenn jemand zu mir kommt, der keine Ahnung hat von dem Feld, in dem er prüft". Es wird gefordert, dass Kompetenz innerhalb der WTG-Behörden durch Schulungen etc. aufgebaut wird. Eine Teilnehmerin betont, dass es neue, unerfahrene Prüfer*innen sicherlich nicht leicht hätten. Sie würden ins kalte Wasser geschmissen und dürften sich dann in den Einrichtungen in die Materie einarbeiten: „Wir haben so eine Art Bildungsauftrag für WTG und MDK".

Laut den Teilnehmenden sei es häufig üblich, die Nutzer*innen nicht ins Prüfgeschehen einzubeziehen (vgl. Praktische Durchsetzung der Regelungen des WTG wird angezweifelt, S. 93). Dies wird als sehr problematisch empfunden; es wird der Wunsch nach einem entsprechenden Standard/Instrumentarium für die WTG-Behörden zum systematischen Einbezug der Bewohner*innen geäußert. Als sinnvolle Maßnahme wird auch die im WTG vorgesehene Benennung einer Vertrauensperson für die Bewohner*innen gesehen, mit der die Prüfer*innen kompetente Ansprechpartner vor Ort hätten. Allerdings fänden sich in der Praxis hierfür häufig keine engagierten Angehörigen oder Bürger*innen. Zudem wurde von einer Teilnehmerin die Anmeldung der Prüfung beim Bewohnerbeirat der Einrichtungen vorgeschlagen. Beklagt wurde zudem, dass die Einrichtungen in manchen Fällen lange auf einzelne Verwaltungsschritte der WTG-Behörden warten müssten: „Der Gebührenbescheid flattert nach zwei Wochen in den Briefkasten, der Bericht braucht sechs Monate." Die Berichte der WTG-Behörden werden zudem als häufig von geringer Qualität beschrieben, allerdings zugleich deren Sinnhaftigkeit hinterfragt: „[...] liest ja eh keiner, das Ding".

Zusammenarbeit von WTG-Behörden und MDK

Die Zusammenarbeit zwischen WTG-Behörden und MDK wird von den Teilnehmenden insgesamt als schlecht empfunden. Auch hier wird vor allem eine Inkonsistenz zwischen den Prüfergebnissen bemängelt: „Da will die Behörde die Einrichtung schließen, weil die Prüfung schlecht ausfiel und dann kommt der MDK und vergibt eine 1,5". Darum seien Doppelprüfungen aus Sicht der Teilnehmenden auch nicht zu vermeiden: „Dann sollen die das erstmal untereinander klären".

Behördliches Misstrauen gegenüber den Einrichtungen

In Anlehnung an die Regelung in Rheinland-Pfalz entlang der Qualitätsfähigkeit der Einrichtungen fordern die Teilnehmer, dass die „Misstrauenskultur" von Seiten der Prüfer*innen gegenüber den Einrichtungen in NRW „gedreht" werden müsse: „Man muss versuchen wegzukommen von dem Gedanken, man könnte Qualität in die Einrichtungen ‚reinprügeln'. Qualität passiert da, wo gut bezahlte und ausgebildete Mitarbeiter*innen ihre Arbeit machen" (vgl. Abbildung 58).

Angemessenheit der heimrechtlichen Regularien

Die Regelungen zu Nachtwachen werden als unangemessen wahrgenommen. Examinierte Nachtwachen, wie gesetzlich vorgesehen, sind im Falle von Einrichtungen der Eingliederungshilfe oft nicht notwendig und nicht finanzierbar (vgl. Sonstiges, S. 89; Angemessenheit einzelner Regelungen des WTG, S. 104). Die Flexibilität, die das Gesetz bisher bietet, sei für diese Art der Einrichtung essenziell, da sie sonst nicht weiterexistieren könne. In solchen Fällen wird es als problematisch empfunden, dass Einrichtungen mit alternativen Konzepten („neue Wohnformen") bei Prüfungen an stationären Einrichtungen gemessen

würden. Dies sei unangemessen im Hinblick auf die Anforderungen, die sich tatsächlich in diesen Einrichtungen stellten. In diesem Kontext empfinden viele Teilnehmende auch die Auswahl der Prüfgegenstände und das Ausschöpfen der Ermessensspielräume durch die Prüfer*innen als Willkür. „Man kämpft teilweise um eine Kooperation [der Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden]" (vgl. Abbildung 20).

Die Umsetzung der Regelungen zu Vertrauenspersonen wird als unnötig kompliziert empfunden. Viele Formalia schreckten potenzielle Vertrauenspersonen davon ab, die Position letztendlich zu übernehmen.

Die Praxis der Gebührenerhebung wird sehr kritisch gesehen, nicht zuletzt aufgrund einer wahrgenommenen Uneinheitlichkeit. So hieß es zum Beispiel: „Das ärgert mich sehr: Eine gesetzliche Auflage, für deren Überprüfung man auch noch Geld bezahlen muss" oder „Wir sind eine Branche der Verständnisvollen, darum nehmen wir das hin".

Fachkraftquote

Die Teilnehmenden sind sich einig, dass die Fachkraftquote pflegewissenschaftlich keine Grundlage habe (vgl. Abbildung 21). Die Notwendigkeit einer Mindestanforderung wird jedoch nicht bestritten. Es sei im Interesse der Einrichtungen und Träger, neue, fundierte Modelle zu entwickeln. Prof. Klie wies auf die laufende Studie nach §113c SGB XI zur *Personalbemessung in der Langzeitpflege* hin, die durch das Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen unter der Leitung von Prof. Rothgang erarbeitet wird. Erste Ergebnisse zeigen, dass es in Pflegeheimen insbesondere mehr Betreuungspersonal brauche; der Abschlussbericht soll noch 2019 veröffentlicht werden.

Wichtig ist aus Sicht der Teilnehmenden, dass sich Anzahl und Qualifikation von Personal am tatsächlichen Bedarf der Nutzer*innen orientiert. Demnach sollten keine pauschalen Quoten für alle Einrichtungen vorgegeben werden, sondern flexibel angepasste Personalvorgaben je nach Profil der Einrichtung erstellt werden (vgl. Abbildung 23). Ergebnisorientierte Kriterien zur Bemessung seien das Mittel der Wahl, so ein Teilnehmer, da „alle Regelungen, die darüber hinaus gehen, Fachlichkeit und Kreativität beschneiden". Die derzeitig existierende pauschale Quote führte regelmäßig zu Konflikten mit den WTG-Behörden. Den WTG-Behörden wurde in dem Zusammenhang zudem unterstellt, es mangele ihnen aktuell meist an ausreichend Kompetenz, um an der Entwicklung eines innovativen Personalmixes mitzuarbeiten (vgl. Abbildung 55).

Trennung von Ergebnis- und Strukturqualität

Die in der kommenden WTG-Novelle vorgesehene Abschaffung der Prüfung von Ergebnisqualität durch die WTG-Behörden wird von allen Teilnehmern kritisch gesehen: Strukturqualität allein sei nicht determinierend für gute Ergebnisse und Einrichtungen (vgl. Abbildung 56). Einrichtungen orientierten sich in ihren eigenen Qualitätsbemühungen ja gerade an der Ergebnisqualität und bemühten sich, ihre Strukturen für ein besseres Ergebnis anzupassen. Deshalb sei Struktur praktisch nicht von Ergebnisqualität zu trennen. Die künstliche Aufteilung dieser Aspekte auf zwei separierte Prüfinstanzen verfestige diese Trennung jedoch: „Es gibt kein gutes Ergebnis ohne eine einigermaßen gute Struktur, es gibt aber auch keine Struktur, die automatisch ein gutes Ergebnis liefert". Im Alltag sei es zudem sogar häufig der Fall, dass bei schlechten Prüfergebnissen des MDK die WTG-Behörde hinzugezogen werde, welche in solchen Fällen gelegentlich auch als „Anwalt des Heimes" fungiere. Bei getrennten Zuständigkeitsbereichen würde solch ein ausgleichendes Element verloren gehen (vgl. Zusammenarbeit mit den WTG-Behörden, S. 104).

Kompatibilität zwischen BTHG und WTG

BTHG und WTG werden von den Teilnehmenden aus dem Bereich der Eingliederungshilfe in einigen Aspekten als nicht miteinander kompatibel beschrieben, was auf mangelhafte Kommunikation zwischen den betreffenden Ministerien zurückgeführt wird. Als Beispiel werden Raucherräume angeführt, welche nur in der novellierten WTG-DVO als verpflichtend auftauchen und bei der bisherigen baulichen Planung nicht beachtet werden mussten. Auch die Regelungen zu Feuermeldern in diesen Räumen widersprächen sich (vgl. Die Lage in der Eingliederungshilfe, S. 105). Es scheint geboten, was auch in der Besprechung mit der AG nach § 17 WTG deutlich wurde (vgl. Relevante Rahmenbedingungen der Evaluation, S. 89), dass für die Umsetzung des BTHG durch das MAGS in NRW die Abstimmung mit der zuständigen Abteilung für das WTG gesucht wird.

Sonstiges

Intensivpflege-WGs würden zwar geprüft, die Prüfer*innen stießen hier jedoch an die „Grenzen ihrer Fachlichkeit". Es sei nicht zu prüfen, ob jede ärztliche Maßnahme eingehalten würde (vgl. Abbildung 41).

Die regelmäßige Prüfung der Tagespflege ist aus Sicht der Teilnehmenden nicht sinnvoll, da es zwar den ordnungsrechtlichen Auftrag aus dem WTG gebe (mind. alle drei Jahre eine Regelprüfung), dieser jedoch in der Praxis nicht angewendet werde. So werde beispielsweise lediglich der MDK bei seiner Prüfung begleitet oder die Prüfung der Tagespflegeeinrichtungen habe bei Ressourcenknappheit der WTG-Behörden keinerlei Priorität und falle ggf. ganz weg. Es werden an dieser Stelle auch Konflikte zwischen dem WTG und dem Leistungsrecht bzgl. zeitweiliger Überbelegungen für eine auskömmliche Finanzierung von Tagespflegeeinrichtungen gesehen.

Es wird gefordert, dass der aktuelle Rahmenprüfkatalog im Zuge der Novelle nicht nur angepasst, sondern auch gestrafft wird. In seiner aktuellen Ausführung seien insbesondere die „weichen" Prüfkriterien zu ausufernd (vgl. Prüfungen und die WTG-Behörden, S. 91). Denkbar wäre bspw. die Überführung von Inhalten in andere Instrumente wie peer-basierte Heimbegehungen in der Eingliederungshilfe (Konrad und Schützhoff 2010) und Angehörigenberatung in der Langzeitpflege (Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg (BGV) 2017).

Mehrmals reflektieren Teilnehmende zudem selbstkritisch, dass Unternehmen und Träger in den vergangenen 20 Jahren politisch zu wenig aktiv gewesen seien. Ein Teilnehmer berichtet von der 2019 gegründeten ‚Ruhrgebietskonferenz Pflege', wo sich Unternehmer der Sozialbranche treffen, um Einfluss auf die Politik zu nehmen.

3.5 Workshop-Gespräch mit Beschäftigten

Workshop-Gespräch mit Beschäftigten	
Datum:	17.10.2019
Ort:	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS), Düsseldorf
Teilnehmende:	24 Mitarbeiter*innen aus verschiedenen Einrichtungen der Altenpflege und Eingliederungshilfe, darunter vor allem Betriebsräte, Pflege- sowie Leitungskräfte und Mitarbeiter*innen des Sozialen Dienstes, vorwiegend aus EULAs, aber auch aus Wohngruppen, ambulanten Diensten, Gasteinrichtungen. Vertreten waren Mitarbeitende von privaten und gemeinwirtschaftlichen Trägern.

Der Workshop mit Beschäftigten aus der Pflege und Behindertenhilfe diente der Aufnahme einer weiteren Perspektive auf das Gesetz und dessen Umsetzung in der Praxis. Das Interesse an dem Gespräch war erfreulich groß und somit konnten viele Perspektiven unterschiedlicher Berufsgruppen in dem Workshop abgedeckt werden. Es folgt eine Zusammenfassung der wesentlichen diskutierten Themenfelder.

Neue Wohnangebote und Ambulante Dienste

Für innovative Wohnformen stelle sich in manchen Landkreisen das Problem, dass sich Einrichtungen, die eine solche Wohnform erproben möchten, letztlich immer in einer Rechtfertigungsposition gegenüber der WTG-Behörde wiederfänden. Beratung fände in diesen Fällen meist nicht statt, stattdessen werde die Zusammenarbeit als asymmetrisch und kontrollierend verstanden. Innovative Wohnformen brauchten jedoch einen partnerschaftlichen Ansatz, der in einigen Landkreisen so nicht erlebt werde (vgl. Abbildung 56).

Insbesondere nach der Novellierung des WTG 2014 herrschte sowohl von Seiten der Einrichtungen und Dienste als auch von Seiten der WTG-Behörden Unsicherheit bei der Aufnahme und Definition der ambulant betreuten Wohngemeinschaften in das WTG (vgl. Abbildung 42). Man befürchtete von Seiten der Wohngemeinschaften nun als EULA eingeordnet zu werden, wodurch aus Sicht der Mitarbeiter*innen viele dann zutreffende Anforderungen nicht erfüllbar gewesen wären. Beispielhaft dafür wurde das Verfassen von Pflegeplänen genannt.

Generell müssten ambulant betreute Wohngemeinschaften allerdings auch heute aufpassen, nicht zu nah an EULAs heranzurücken. Denn es würden, wie in einem Beispiel beschrieben, von der WTG-Behörde bereits Namensschilder an den Türen der Bewohner*innen angemahnt, da dies den „Charakter einer EULA" habe.

Insgesamt habe die Novelle von 2014 in ambulant betreuten Wohngemeinschaften aus Sicht der Teilnehmenden jedoch für positive Qualitätsimpulse gesorgt (vgl. Abbildung 64). Schwierig sei hingegen die Refinanzierung dieser zusätzlichen Leistungen. Da die Kosten für die höheren Anforderungen nicht auf Nutzer*innen umgelegt werden könnten und auch die Betreuungspauschale zum Ausgleich nicht genüge, hätten kleinere Anbieter teilweise Finanzierungsprobleme.

In den ambulanten Diensten habe die Betreuung in ambulant betreuten Wohnformen laut einigen Leitungskräften wesentliche Probleme in den Bereichen Finanzierung und Personalakquise mit sich gebracht. Die notwendige Mischfinanzierung in den Diensten zwischen den Aufgabenbereichen stelle vor allem kleine Dienste vor Probleme.

Zusammenarbeit mit den WTG-Behörden

In verschiedenen Kontexten wurde das als äußerst uneinheitlich empfundene Handeln der WTG-Behörden thematisiert. Beispielsweise sei auch die Praxis bei der Einordnung ambulant betreuter Wohngemeinschaften in anbietergestützt oder selbstverantwortet sehr verschieden. Auch die Prüfpraxis unterscheide sich stark. So soll es in einem Kreis üblich sein, dass Regelprüfungen – anders als gesetzlich festgeschrieben – angekündigt werden. In anderen wird von einem sehr uneinheitlichen Umgang mit vorgefundenen Mängeln berichtet. Nicht wenige Teilnehmer*innen berichten beispielsweise von sehr vertrauensvoller Zusammenarbeit mit den WTG-Behörden und zugleich kompetenter Beratung. Betont wird dort beispielsweise auch, dass die Behörde ihren Ermessensspielraum zugunsten der Nutzer*innen auslege (vgl. Abbildung 20). So sei die Behörde auch sehr bemüht, die Perspektive von Nutzer*innen einzunehmen, führe Interviews mit diesen und beharre nicht auf offensichtlich unpassenden Regelungen. Andere empfinden hingegen ein Klima des Misstrauens der Prüfer*innen den Einrichtungen und Leitungskräften gegenüber: "Man prüft, um zu finden. Wenn man nichts findet, prüft man noch intensiver und wenn dann noch nichts da ist, denkt man sich was aus."

In anderen Kontexten wird die WTG-Behörde als Partner gesehen. In Krisensituationen oder wenn beispielsweise der Landschaftsverband mit einem Anliegen angesprochen werden soll, kann die Behörde als Fürsprecher fungieren (vgl. Trennung von Ergebnis- und Strukturqualität, S. 101).

Kritisiert wird, dass die Landesdatenbank PFAD.wtg nach Einschätzung der Teilnehmenden nicht in vollem Umfang funktionsfähig sei oder die Behörden nicht damit umzugehen wissen. In der Digitalisierung des Behördenhandelns sei noch viel Luft nach oben.

Angemessenheit einzelner Regelungen des WTG

Generell passten Regelungen des WTG aus Sicht einiger Teilnehmender in vielen Fällen nicht zur Realität der Einrichtungen: Wenn die Behörde darauf besteht, dass WLAN in einer Einrichtung für Demenzerkrankte vorgehalten wird, obwohl keiner der Nutzer in der Lage sei, ein Endgerät zu bedienen, oder wenn Regelungen zur Mitbestimmung nicht eingehalten werden können, weil keiner der Bewohner fähig ist, Mitglied eines Beirates zu sein.

Die Regelungen zu Nachtwachen seien zu formalisiert, stattdessen wird die weitergehende Anerkennung bei flexiblen Regelungen in Abhängigkeit des betreuten Klientels gewünscht (vgl. Sonstiges, S. 89; Angemessenheit der heimrechtlichen Regularien, S. 100).

Realisierung der Einbindung ins Quartier

Die Ermöglichung der Teilhabe im Stadtteil wird aus Sicht der Beschäftigten als großer Aufwand wahrgenommen, da sowohl die Mobilität als auch die Betreuung sichergestellt werden müsse, was mit hohem Ressourcenaufwand verbunden sei. Letztlich scheitere ein tatsächlicher Quartiersbezug im Alltag somit aus Sicht der Teilnehmenden zumeist am Kostenträger (vgl. Abbildung 40).

Gewaltprävention

Aus Sicht der teilnehmenden Pflege- und Betreuungskräfte werde Grenzverletzungen gegenüber Mitarbeitern von Einrichtungen zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Im WTG liege der Fokus auf der Täterschaft der Angestellten. Problematisch sei beispielsweise, dass Zahlen zu Gewalt gegenüber Mitarbeitern erst gar nicht erhoben würden. Gerade bei demenziell erkrankten Nutzer*innen sei der Arbeitnehmerschutz wichtig, da es hier gehäuft zu (unbeabsichtigten) Grenzverletzungen komme.

Flexibilisierung der Fachkraftquote und Vorbehaltsaufgaben

Die Mehrheit der Teilnehmenden stimmt zwar zu, dass die Fachkraftquote fachlich nicht begründbar sei, sorgen sich jedoch vor dem Hintergrund von bereits erfahrenen Rationalisierungsmaßnahmen, dass eine Flexibilisierung der Fachkraftquote einerseits den Leistungsdruck auf die Fachkräfte noch weiter erhöhen und andererseits den Beruf noch unattraktiver werden lassen könnte (vgl. Abbildung 21).

Zudem komme es nicht selten vor, dass eine Fachkraft für zwei Stationen verantwortlich sei, das heißt die Verantwortung beispielsweise für 60 Nutzer*innen habe, was letztlich nicht verantwortlich leistbar sei. Fachkräfte könnten weiterhin für die an Hilfskräfte delegierten Aufgaben häufig nicht die Verantwortung tragen, da ihnen die zeitlichen Ressourcen zur Beobachtung und Überprüfung der Arbeit fehle. Auch heute lägen die Aufgaben einer Fachkraft bereits hauptsächlich in der Delegation und der Dokumentation der delegierten Tätigkeiten. Diese Rahmenbedingungen empfinden die meisten Teilnehmer*innen als sehr frustrierend. Zudem sei die Ausbildung von ausreichend Fachkräften aus ihrer Sicht eine wesentliche Bedingung für Qualität in den Einrichtungen. Die Einschätzung der anwesenden Mitarbeiter*innen ging schließlich eher in Richtung einer Erhöhung der benötigten Fachkraftquote in den Einrichtungen.

Die Lage in der Eingliederungshilfe

In der Eingliederungshilfe wurde das Thema der Fachkraftquote unter anderen Vorzeichen besprochen. Auch dort gebe es den Bedarf an Fachkräften, jedoch sehr viel breiter über unterschiedliche Professionen gefächert (vgl. Abbildung 33). Zudem gebe es einige Quereinsteiger in der Betreuung, die als Hilfskräfte über die Jahre enorm an Erfahrung gewinnen und schließlich gleichwertige Arbeit im Vergleich mit einer Fachkraft machten. Ihnen bleibe jedoch keine Chance der Anerkennung ihrer praktischen Erfahrung, um auch als Fachkraft zu arbeiten.

Die Deinstitutionalisierungsbemühungen des Gesetzgebers in der Eingliederungshilfe werden von den Teilnehmehmenden aus Einrichtungen und Diensten der Teilhabe zwar honoriert, jedoch ebenso als lückenhaft empfunden. So wurde als Beispiel von einem Wohnprojekt mit vier Wohneinheiten berichtet, das zuvor als eine EULA eingestuft war. Nun würden aufgrund der Aufteilung in vier Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen auch vier statt zuvor nur eine Regelprüfung durchgeführt. Damit bleibe man einer baulichen Vorstellung von Einrichtungen verhaftet. Dennoch: Der grundsätzliche Ansatz, Wohngruppen individuell gestalten und in kleinen Einheiten sehr viel besser auf Interessengleichheit und Passung der Bewohner*innen eingehen zu können, wird von den Teilnehmenden insgesamt sehr positiv bewertet.

Widersprüchliche bauliche Anforderungen werden hingegen als unerfüllbar benannt. Dies betrifft vor allem Regelungen zu Raucherräumen in ambulant betreuten Wohngemeinschaften. Die Gesetzeslage

sei laut Aussage der Eingliederungshilfe-Vertreter*innen in einem solchen Maße uneindeutig und widersprüchlich, dass man sich nur noch überlegen könne, welches Gesetz man nun übertreten solle (vgl. Kompatibilität zwischen BTHG und WTG, S. 102).

3.6 Ergebnisdiskussion in der AG nach § 17 WTG

Workshop-Gespräch mit den WTG-Behörden	
Datum:	11.11.2019
Ort:	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS), Düsseldorf
Teilnehmende:	Vertreter*innen der Trägerverbände von Einrichtungen und Diensten in Nordrhein-Westfalen; WTG-Behörden, MDK etc.; Organisationen wie der Verbraucherschutzzentrale oder dem Sozialverband Deutschland; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales

In der AG nach § 17 WTG wurden am 11. November 2019 die zentralen Ergebnisse der Evaluation den Mitgliedern der AG vorgestellt. Die Teilnehmenden waren dazu eingeladen, die Ergebnisse zu kommentieren, Hinweise zu geben und Fragen zu stellen. Diese Rückmeldungen wurden dokumentiert und sind im Folgenden zusammengefasst.

Eine Vertreterin der Gewerkschaft ver.di formulierte mit Bezug auf die Ausführungen zur Fachkraftquote und den im Rahmen der Evaluation geäußerten Wünschen zur Flexibilisierung (vgl. z. B. in den Online-Befragungen Abbildung 23, S. 47 oder Flexibilisierung der Fachkraftquote und Vorbehaltsaufgaben, S. 105) die Bedenken, dass eine Deregulierung der Fachkraftquote eine Qualitätsminderung nach sich ziehen werde und bezeichnet die aktuelle Regelung als eine notwendige „Sicherheitslinie". Eine Vertreterin des bpa merkte wiederum an, dass der Zusammenhang zwischen Fachkraftanteil und Pflegequalität nicht kausal sei. In den Einrichtungen würden derzeit, aufgrund der verfolgten Bezugspflege, Tätigkeiten von Fachkräften ausgeführt, die dieser Fachlichkeit jedoch gar nicht bedürften. In Brandenburg sei die Fachkraftquote beispielsweise bereits flexibilisiert und dort werde angenommen, dass bei ausreichender Ergebnisqualität auch ausreichend Fachlichkeit vorhanden sein müsse. Dort sei eine gute Qualität in Einrichtungen z. T. bereits mit 30-35% Fachkräften möglich. Aus Sicht der Evaluatoren dürfe es keine Deregulierung geben, aber in Anbetracht der Arbeitsmarktsituation seien dennoch Flexibilisierungsoptionen dringend geboten. Um die Bevölkerung mit fachpflegerischen Unterstützungsangeboten zu versorgen sei eine kompetenzorientierte Verteilung von Arbeit wichtig, die derzeit kaum stattfände. Das wiederum entspräche auch nicht den Interessen professioneller Pflegekräfte, vernichte deren Motivation und laufe der Personalentwicklung sowie der Professionalisierung zuwider. Weiterhin seien konkrete Konzepte notwendig, wie ein veränderter Personaleinsatz verantwortlich organisiert werden könne. Im Rahmen von § 13 WTG seien bereits Abweichungen möglich, durch die Darlegung eines spezifischen Fachkräfteeinsatzes, der entsprechend Qualität garantieren oder gegenüber dem bisherigen formalen Fachkräfteeinsatz verbessern kann.

Ein Mitarbeiter einer WTG-Behörde wies daraufhin, dass bei der Beseitigung des Problems der uneinheitlichen Rechtsanwendung und Verwaltungspraxis das Konnexitätsprinzip im Wege stehe. Kommunen, die Personalaufstockungen bei den WTG-Behörden vornehmen müssten, würden eine Kostenerstattung

durch das Land Nordrhein-Westfalen einklagen. Die Landesregierung versuche dies jedoch seit jeher zu vermeiden. Es folgt die Aufforderung an die Landesregierung, ihren Konnexitätsverpflichtungen inhaltlich nach zu kommen. Von Seiten der Evaluation wird darauf hingewiesen, dass als dritter Weg auch die Gründung einer WTG-Landesbehörde möglich wäre. Es sei zudem nicht eine absolut standardisierte Anwendung des Gesetzes zu realisieren, allerdings müsse dem aktuellen Problem der Uneinheitlichkeit des Behördenhandelns begegnet werden, um als Behörde glaubwürdig zu bleiben. Man könne deshalb auch weiterhin den bisher eingeschlagenen Weg der Zielvereinbarungen gehen. Grundsätzlich stünde der Regelung per Governance nichts im Wege. Sollte das Vorgehen jedoch weiterhin nicht zu Erfolg führen, müssten andere Maßnahmen in den Blick genommen werden. Die WTG-Behörden nähmen weiterhin eine Garantenstellung hinsichtlich der Menschenrechte ein. Diese könnten sie nutzen, um vor Ort etwas in Bewegung zu setzen.

Gefragt wurde zudem, ob die Evaluation konkrete Vorschläge für gesetzliche Änderungen vorschlage. Die Evaluation sieht insgesamt kaum Änderungsbedarf in den Gesetzesformulierungen sondern vielmehr in der qualifizierten Umsetzung (vgl. hierfür auch Fazit Nr. 12, S. 118). Das Gesetz bietet ausreichend Möglichkeiten und Ansätze zu Verbesserungen in den Bereichen Fachkraftquote, ambulant betreute Wohngemeinschaften, Heimmitwirkung, Menschenrechte. Konkrete Novellierungsvorschläge für das WTG werden somit im Evaluationsbericht nicht gegeben.

Ein Teilnehmer aus dem Bereich der Integration merkte an, dass das Thema Migration scheinbar für die Evaluation des WTG nicht von hoher Relevanz gewesen sei. Migrant*innen existierten gerade in NRW sowohl in stetig wachsender Zahl unter den Betroffenen als auch unter den Mitarbeiter*innen von Einrichtungen und Diensten. Gleichzeitig sei dennoch ein Mangel an interkultureller Öffnung und Berücksichtigung von Vielfalt bei vielen Einrichtungen und Diensten vorzufinden. Vor diesem Hintergrund stelle sich die Frage, wie man gerade in Nordrhein-Westfalen der wachsenden Zahl von Migrant*innen umgehe, die in naher Zukunft Pflege in Anspruch nehmen werden. Von Seiten der Evaluation wird bestätigt, dass Migrant*innen innerhalb der Bewohnerschaft von EULAs als zahlenmäßig bedeutsamster Wohnform nach dem WTG stark unterrepräsentiert sind und noch kaum eine Rolle spielen. Einige wenige Einrichtungen, die spezifisch auf bestimmte migrantische Bevölkerungsgruppen ausgerichtet seien, beispielsweise ambulant betreute Wohngemeinschaften, existieren jedoch durchaus. Ein großes Thema seien Migrant*innen als Beschäftigte. Wichtig sei es in diesem Zusammenhang, migrantische Beschäftigte über gesetzliche Zusicherungen des WTG zu informieren, damit diese sich advokatorisch hinter die Ziele des Gesetzes stellen können. Zentral sei auch, dass sich die migrantische Zivilgesellschaft zu Anwält*innen ihrer Bewohner*innen in den Einrichtungen macht. Dazu sei eine ausgeprägte Sozialraumorientierung von Einrichtungen die beste Möglichkeit, kulturelle Prägungen in Sozialräumen nutzbar zu machen. Außerdem sollte es auch in Bewohnervertretungen gesonderten Schulungen zum Umgang mit Mehrsprachigkeit geben. Die Berücksichtigung migrantischer Lebenswelten wurde in Fazit und Empfehlung Nr. 9 zur Mitwirkung in Einrichtungen aufgegriffen.

4 Zusammenfassung und Empfehlungen

Abbildung 67: Übersicht zu Quellen und Themen der Evaluation

Evaluation WTG-NRW: Übersicht der Evaluationsmodule & -quellen vs. Themen der Evaluation

Quelle / Thema — A - Empirie und Desktop-Arbeiten: A1. Online-Befragung: WTG-Behörden; A2. Online-Befragung: Einrichtungen & Dienste; A3. Analyse der Tätigkeitsberichte; A4. Einschlägige Rechtsprechung. B - Partizipative Veranstaltungen: B1. Besprechung mit den WTG-Behörden (03/2019); B2. AG nach § 17 WTG (03/2019); B3. Fokusgruppengespräche mit Nutzer*innen (07/2019); B4. Workshop Einrichtungen/Dienste (07/2019); B5. Workshop mit Mitarbeiter*innen aus Einrichtungen (10/2019); B6. AG nach § 17 WTG (11/2019)

Bereich	Thema	A1	A2	A3	A4	B1	B2	B3	B4	B5	B6*
Regelungen des WTG	Ausreichender Schutz der Nutzer*innen	x				x		x			
	Teilhabeförderung	x	x					x			
	Mitbestimmungs- & Mitwirkunsregelungen	x	x			x		x			
	Abgrenzung der Wohnformen	x	x		x	x				x	
	Regelungen für EULAs	x	x								
	Regelungen für Wohngruppen	x	x	x		x					
	Intensivpflege - WGs	x	x		x	x					
	Regelungen für Servicewohnen	x	x								
	Regelungen für Ambulante Dienste	x	x								
	Regelungen für Gasteinrichtungen	x	x				x		x		
	Eignung des Instrumentariums der Heimaufsicht	x		x		x	x				
	Qualifikation der Einrichtungsleitungen	x	x								
	Begründete Abweichungen (§ 13 WTG)	x	x								
	Weisungsfreiheit der Pflegedienstleitung	x	x				x			x	
	Freiheitsentziehende Maßnahmen	x									
	Eignung der Regelungen für die Eingliederungshilfe	x	x			x			x	x	
Praxis in den Einrichtungen	Wirksamkeit des Gesetzes aus Sicht der Nutzer*innen							x			
	Personalmix / Fachkraftquote	x	x			x				x	
	Fachkraftmangel	x	x		x	x	x	x		x	
	Art und Inhalt der Prüfungen	x	x			x				x	
	Perspektive der Mitarbeiter*innen Arbeitsschutz, gute Pflege									x	
Verwaltungspraxis WTG-Behörden	Leistbarkeit der vorgeschr. Prüfintervalle	x		x		x					
	Einheitlichkeit der Verwaltungspraxis			x					x		
	Kooperation / Doppelprüfungen	x	x			x			x		
	Struktur der WTG-Behörden	x		x		x					
	Gebührenpraxis			x		x			x		
	Beschwerden			x		x					
	Transparenz von Prüfergebnissen	x	x								

*B6: Themen werden nach Veranstaltungsdurchführung zugeordnet

Vorbemerkung: Evaluation im Novellierungsprozess

Der Evaluationsauftrag zum Wohn- und Teilhabegesetz aus dem Jahr 2014 wurde zu einem Zeitpunkt erteilt, als bereits eine Novellierung des Wohn- und Teilhabegesetzes in der aktuellen Legislaturperiode auf den Weg gebracht war. Dies hat bei allen Beteiligten Unverständnis ausgelöst und vermutlich auch den Rücklauf der Online-Befragung ungünstig beeinflusst. Der gewählte Zeitpunkt für die Evaluation hat die Einschätzung der Beteiligten hinsichtlich des politischen Interesses der Landesregierung an den Ergebnissen für eine Weiterentwicklung des Heimrechtes in NRW deutlich relativiert. Umso bedeutsamer erscheint es, dass die gewonnenen Erkenntnisse in den relevanten Gremien und der Fachöffentlichkeit diskutiert und von der Landespolitik aktiv aufgegriffen werden. Ansonsten würde der Eindruck entstehen, die Landespolitik wäre nicht wirklich an einer Rückmeldung zum WTG interessiert, sondern würde WTG Novellierungen ideologisch und zur parteipolitischen Profilierung nutzen. Dies widerspricht einem politisch ernst gemeinten Evaluationsprozess und würde bzw. wird von den Beteiligten, etwa Bewohner*innenvertretungen, Beschäftigten, Trägervertreter*innen, aber auch von WTG-Behörden mit Verärgerung quittiert.

1. *Allgemeine Bewährung, Normbefolgung bei Mindeststandards, begrenzte Innovationswirkung*

Das Wohn- und Teilhabegesetz in Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 16.10.2014 hat sich insgesamt bewährt. Die grundlegenden Ziele des Gesetzes, die Differenzierung unterschiedlicher Wohn- und Betreuungsangebote sowie die damit verbundenen abgestuften Anforderungen je nach Schutzbedarf stoßen sowohl bei den Trägern und Einrichtungen als auch bei den WTG-Behörden oder den Bewohner*innen auf grundsätzliche Akzeptanz. Entsprechend umfasst die einschlägige Rechtsprechung wenige Urteile und Beschlüsse, die zudem in der Sache die Ansinnen des Gesetzgebers bestätigen.

Das Gesetz steht einerseits in der Tradition des Bundesheimgesetzes, andererseits ist es auf Innovationen in der Langzeitpflege und Behindertenhilfe ausgerichtet und fester Bestandteil der weithin akzeptierten Mindeststandards in baulicher sowie personeller Hinsicht. Im Kernbereich ordnungsrechtlicher Regelungen ist die größte Zustimmung zu den Regelungen des Gesetzes zu erkennen. Detailregelungen, die in die unternehmerische Freiheit eingreifen, werden weithin zurückgewiesen. Die beabsichtigte Innovationswirkung ist begrenzt geblieben. Sie wird durch die in der Novelle 2019 vorgenommene Fokusverschiebung zugunsten von stationären Einrichtungen zusätzlich „gebremst".

***Empfehlung**: Ohne Not sollten etablierte Mindeststandards im Kernbereich des Ordnungsrechts nicht verändert werden. Die Innovationspotenziale des WTG gilt es durch eine flexible und partnerschaftliche Anwendung des WTG zu befördern. Ideologisch motivierte Gesetzesänderungen sollten vermieden werden.*

2. *Zielsetzung und Programmatik akzeptiert – aber weithin bedeutungslos*

Die Zielsetzungen des Wohn- und Teilhabegesetzes Nordrhein-Westfalen werden von den relevanten Akteuren und Normadressaten aufgenommen und akzeptiert. Sie spiegeln sich aber kaum in der Aufsichtspraxis und den prioritär behandelten Themen. Insofern ist eine Diskrepanz festzustellen zwischen der programmatischen Ausrichtung des Gesetzes und ihrer Relevanz, sowohl in der Aufsichtspraxis als auch in der Rezeption des Gesetzes durch die Normadressaten. Dabei birgt das Gesetz durchaus Potentiale zur Qualifizierung der Praxis in den Einrichtungen und Diensten und der Sensibilisierung etwa für menschenrechtliche Fragen. Das zeigen sowohl auf das WTG zurückgehende Gewaltpräventionsprogramme wie auch Aktivitäten in Richtung Öffnung in die Quartiere. Die Relevanz von Menschenrechtsverletzungen in Heimen wird insbesondere aus Sicht der Bewohner*innen beim Thema Medikamentengabe unterstrichen: Hier sind Menschenrechtsverletzungen auch in nordrhein-westfälischen Heimen an der Tagesordnung, ohne dass sie weiter problematisiert werden (vgl. Tätigkeitsberichte der WTG-Behörden, S. 23, und die Ausführungen zur nicht-induzierten Medikamentengabe, S. 24).

Empfehlung: *Soll das WTG in seiner Programmatik überzeugend kommuniziert werden, sind sowohl die Schutzversprechen hinsichtlich der Menschenrechte als auch die Teilhabeanliegen stärker in den Vordergrund der Aufsichtspraxis und der Kommunikation über das Gesetz zu stellen.*

3. *Praxis der WTG-Behörden: Engagiert, aber in hohem Maße uneinheitlich*

Die Ansiedlung der WTG-Behörden in den 53 Stadt- und Landkreisen Nordrhein-Westfalens erfolgt zwar ganz überwiegend, allerdings nicht durchgehend in den Sozialämtern der Städte und Kreise. Allein dadurch, aber auch durch sehr unterschiedliche Personalbesetzung und den Aufgaben entsprechenden Professionsmix, ergeben sich unterschiedliche Schwerpunkte, Herangehensweisen und Praktiken. Die auf einheitliche WTG-Praxis ausgerichteten Rahmenprüfkataloge werden faktisch konterkarieret durch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in den Kreisen. Die Personalausstattung ist nicht nur hinsichtlich der Qualifikation, sondern auch mit Blick auf die quantitative Ausstattung höchst verschieden. Ein detaillierter und belastbarer Vergleich der WTG-Praxis in den 53 Städten und Kreisen war für den ausgewerteten Zeitraum 2015/2016 mangels einer einheitlichen Berichterstattung gegenüber der obersten Aufsichtsbehörde nicht möglich. Soweit ermittelbar, gibt es Ähnlichkeiten in der Problemwahrnehmung und Problembearbeitung durch die WTG-Behörden. Aber auch in der Verwaltungspraxis, etwa im Umgang mit Gebühren, unterscheiden sich die Behörden deutlich. Für den Berichtsraum 2017/2018 wurden dringlich benötigte einheitliche Vorgaben umgesetzt.

Gleichwohl wird der zumindest mehrheitlich verfolgte Beratungsansatz der WTG-Behörden von allen Akteuren als sehr positiv wahrgenommen. Zudem existiert so etwas wie eine Art Gruppenidentität der WTG-Mitarbeiter*innen, die sich sowohl bei dem Treffen mit den WTG-Mitarbeiter*innen im Rahmen der Evaluation zeigt, als auch von den Normadressaten wahrgenommen wird. Während die Einrichtungsleitungen sich zum Teil kritisch gegenüber dem Verwaltungshandeln und dem Aufgabenverständnis der WTG-Behördenmitarbeiter*innen zeigten, sahen die Belegschaftsvertretungen in den Mitarbeitenden der WTG-Behörden potentiell Partner*innen auch für ihre Anliegen. Dabei

wird den WTG-Behörden und ihren Bediensteten cum grano salis großes Engagement bescheinigt. Insgesamt sei allerdings die Qualität, aber auch der Stil des Verwaltungshandelns, ausgesprochen personenabhängig.

Empfehlung: *Ebenso wie die nun eingeführte einheitliche und standardisierte Berichterstattung, müssen weitere Schritte hin zu einer einheitlicheren Aufgabenwahrnehmung gegangen werden. So sollte auf eine einheitliche Zuordnung zu Ämtern innerhalb der Kommunalverwaltungen und besonders dringend auf eine einheitliche und bedarfsorientierte Personalausstattung in den WTG-Behörden mit entsprechendem Qualifikationsmix und ausreichend Qualifizierungsangeboten hingewirkt werden. Anders ist die Glaubwürdigkeit der WTG-Behörden und eine konsistente Anwendung des WTG nicht zu haben.*

4. *Der Anwendungsbereich des WTG NRW ist von der Grundkonzeption her weit gefasst, in der Praxis hinsichtlich der Prüfintensität eng.*

Das Wohn- und Teilhabegesetz konzentriert sich in seinen Regelungen auf die ehemaligen Heime, im WTG NRW *Einrichtungen mit umfassenden Leistungsangebot* (EULAs) genannt. Auf sie sind die heimrechtlichen Anforderungen im Wesentlichen konzentriert, wobei die Regelungen überwiegend auf Einrichtungen der Langzeitpflege hin ausgerichtet sind. Einbezogen in den Anwendungsbereich wurden Regelungen für ambulant betreute Wohngemeinschaften. Während sich die Regelungen des WTG NRW in der verwaltungsgerichtlichen Praxis bewährt haben, zeigen sich in der Verwaltungspraxis unterschiedliche Handschriften bzw. deuten sich in der Evaluation unterschiedliche Auslegungen an, was die Typen von ambulant betreuten Wohngemeinschaften anbelangt.

Die Einbeziehung der ambulanten Dienste in den Anwendungsbereich des WTG NRW bleibt vergleichsweise folgenlos. Es gibt nur wenige Beschwerden. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Zuständigkeit der WTG-Behörden für ambulante Dienste in der Öffentlichkeit nicht bekannt ist. Gleichzeitig sind nicht nur Praktiken von bestimmten Pflegediensten, Vermittlungsagenturen osteuropäischer Haushaltshilfen und mafiaähnliche Strukturen im Bereich der häuslichen Versorgung als bedeutsame Randerscheinungen bekannt. Noch relevanter ist das Wissen um Unterversorgungssituationen in der häuslichen Versorgung. Auch das Thema der häuslichen Versorgung ist unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten ein hoch relevantes. Das Land Nordrhein-Westfalen könnte den Ansatz der subjektorientierten Qualitätssicherung ebenso aufgreifen wie die Rolle der WTG-Behörden für den häuslichen Bereich strategisch bestimmen.

Dort wo das WTG ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörde primär auf Beschwerden hin vorsieht, ist die praktische Relevanz und Bedeutung der Aufsichtstätigkeit ausgesprochen gering. Auch wenn etwa bezogen auf ambulante Dienste sowohl bei Einrichtungsträgern als auch in den WTG-Behörden ein Aufsichtsbedarf gesehen wird, wird dieser allerdings auch unter politischen Vorgaben als nicht weiter zu problematisieren verhandelt. Angesichts der Personalressourcen in den WTG-Behörden wären, bei einem extensiven Aufgabenverständnis und einer entfalteten Beschwerdepraxis bei allen unter das WTG fallenden Wohn- und Betreuungsformen, die Behörden handlungsunfähig. Es erscheint angemessen, die Diversifizierung der Landschaft von Einrichtungen und Diensten im WTG

aufzugreifen und an den geregelten unterschiedlichen Prüfintensitäten festzuhalten. Diese gilt es aber kritisch zu reflektieren und den „Supervisionsbedarf" zu prüfen.

Empfehlung: *In der Öffentlichkeit sollten Möglichkeiten und Wege von Beschwerden in Wohn- und Betreuungsangeboten, die nicht der regelhaften Überprüfung unterliegen, in geeigneter Weise bekannt gemacht und kommuniziert werden. Die fortschreitende Diversifizierung der Angebotslandschaft gilt es kontinuierlich kritisch zu reflektieren.*

5. Die Prüftätigkeit der WTG-Behörden und bürokratischer Aufwand auf dem Prüfstand!

Sowohl die WTG-Behörden als auch die regelhaften Prüfungen unterliegenden Einrichtungen bestätigen den hohen bürokratischen Aufwand, der mit der Anwendung des WTG verbunden ist. Das gilt nicht nur für die regelmäßigen Meldungen, sondern auch für die Aufwände im Zusammenhang mit den Regelprüfungen, die allerdings in den WTG-Behörden eine höchst unterschiedliche Bedeutung entfalten. Die örtlichen Prüfungen, das wird sowohl von Einrichtungen als auch von Beschäftigten betont und beklagt, würden sehr stark von Dokumentenprüfungen und Einsichtnahme in Akten geprägt, die zum Teil regelhaft vor oder unabhängig von Prüfungen angefordert werden könnten oder gar den Behörden bereits vorliegen. Demgegenüber nehmen face-to-face-Kontakte zu Mitarbeiter*innen, Bewohner*innen und Bewohnervertretungen eine eher nachgeordnete Bedeutung ein. Die Prüfpraxis variiert dabei offenbar stark nach Personen- und Qualifikationsprofil der WTG-Mitarbeiter*innen. Für die Einrichtung ist mit unangemeldeten Prüfungen ein hoher und letztlich nicht abschätzbarer Aufwand verbunden. Die unangemeldeten Prüfungen werden von den WTG-Behörden eher begrüßt, von den Einrichtungen eher zurückgewiesen und als Misstrauen gewertet. Die Belegschaft sieht sich teilweise in den Anliegen durch die Aufsichtsbehörden unterstützt und befürwortet in Teilen unangemeldete Prüfungen. Die Beiräte in den Einrichtungen fallen bei unangemeldeten Prüfungen in der Regel aus dem Aufmerksamkeitshorizont der Behörden und können sich, was angemessen wäre, nicht auf die Besuche der Aufsichtsbehörden vorbereiten.

Die Praxis von regelhaft unangemeldeten Prüfungen, die auf einem einheitlichen Prüfkatalog beruhen, hat sich eingebürgert, aber keineswegs bewährt. 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 unterstützt werden. Wirksame Aufsichtstätigkeit hängt von einer kritisch vertrauensvollen Kooperation zwischen Normadressaten und Aufsichtsbehörde ab. Dies wurde immer wieder während der Evaluation betont. Mit kampagnenfähigen Themen (etwa Mitwirkung, Psychopharmaka, Öffnung der Heime) auf der einen Seite und auf Einrichtungen abgestimmte Prüf- und Beratungsschwerpunkte andererseits, könnte sich die WTG-Behörde neu profilieren.

Die im Rahmenprüfkatalog bisher enthaltenen Inhalte könnten teilweise in andere Fragebereiche übernommen werden. Durch die, wie beispielsweise in Hamburg durchgeführte, systematische Einbeziehung von Angehörigen (in der Pflege) und Peers (in der Behindertenhilfe) mithilfe entsprechender Befragungsinstrumente könnte die systematische Aufmerksamkeit für die Wirklichkeit in den Einrichtungen verstärkt und mit Aufsichtstätigkeit verbunden werden. Auch ein Umdenken in

der Bevölkerung sollte gestützt werden: die Heime sind nicht zum Kontrollieren da, Heime sind so gut, wie die Bürger*innen sich um sie kümmern.

Eine systematische und etablierte Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsinstanzen, insbesondere mit dem MDK, besteht in vielen Städten und Landkreisen nicht. Dies wird nicht zuletzt durch die WTG-Behörden beklagt. Hier besteht Handlungsbedarf.

Empfehlung: *Der durch die WTG-Behörden ausgelöste bürokratische Aufwand sollte gerade auch im Zusammenhang mit den Regelprüfungen einer Revision unterzogen werden: So viel face-to-face-Begegnungen während der örtlichen Prüfung wie möglich, so wenig aktenförmige Kontrolle wie nötig. Das, was durch regelhafte Abfragen auf dem postalischen oder digitalen Wege an Prüfaufgaben wahrgenommen werden kann, sollte auf diesem Wege organisiert werden. So berechtigt die Durchführung unangemeldeter Prüfungen im Einzelfall sein kann, sollte das regelhafte Konzept der unangemeldeten Prüfung gleichwohl überdacht werden. Abgestimmte Prüfungen mit dem MDK sollten zur Regel werden.*

6. Transparenz der Prüfergebnisse

Auch das Wohn- und Teilhabegesetz in Nordrhein-Westfalen sieht die Veröffentlichung von Prüfergebnissen vor. Die Transparenzbemühungen und -anliegen werden grundsätzlich mitgetragen, sowohl von den Normadressaten als auch von den Beschäftigten und Bewohner*innen. Die Aussagekraft der Prüfergebnisse ist jedoch ausgesprochen begrenzt, entfaltet nicht zuletzt angesichts des Mangels an Plätzen in Einrichtungen so gut wie keine Wettbewerbswirkungen im Quasimarkt der Pflege- und Eingliederungshilfe. Ein verbraucherschutzorientiertes Informationssystem unter Nutzung der Prüfergebnisse hat sich weder bei den MDK-Prüfungen noch im Heimrecht bewährt. Die Veröffentlichung von festgestellten Mängeln hingegen entfaltet sowohl eine Warnfunktion als auch Anreize für die Abstellung derselben.

Empfehlung: *Die Veröffentlichung von Prüfberichten entfaltet keine Wirkung hinsichtlich eines Qualitätswettbewerbs. Die Veröffentlichung von Mängeln hingegen eignet sich sowohl für die Warnung von aktuellen Bewohner*innen und Interessent*innen als auch als Anreiz zur Abstellung derselben.*

7. Fachkraftquote und Professionalisierung der Pflege

Die Fachkraftquotenproblematik bedarf dringend der Bearbeitung. In der Berliner Runde 2017 wurde unter Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen die pflegewissenschaftliche Angemessenheit der Fachkraftquote diskutiert und von allen eingeladenen Wissenschaftler*innen in Frage gestellt. Gleichwohl sind die Mitarbeiter*innen der WTG-Behörde eher davon überzeugt, dass die Fachkraftquote fachlich begründbar ist. Die Einrichtungen respektive die Vertreter*innen von Einrichtungen sehen dies mehrheitlich anders. Die Belegschaftsvertretungen halten an der Fachkraftquote fest, da sie ansonsten eine Deregulierung und Absenkung der Fachkraftquote aus rein ökonomischen Gründen befürchten. Die Einhaltung der Fachkraftquote bereitet zugleich immer mehr Einrichtungen Probleme. Noch kann sie überwiegend realisiert werden, in der Behindertenhilfe in besonderem

Maße. In der Zukunft wird angesichts des Fachkräftemangels allerdings das Problem gesehen, dass man den formalen Fachkräfteeinsatz nicht mehr halten und erfüllen kann. Eine Flexibilisierung der Fachkraftquote wird allenthalben für notwendig erachtet, insbesondere in den Einrichtungen der Langzeitpflege. Es werden zugleich kaum Wege gesehen, eine verantwortliche Flexibilisierung in der Praxis der Einrichtung zu etablieren. Entsprechende Abweichungen von den Normvorgaben gem. § 13 WTG NRW wurden wenig beantragt respektive vereinbart. Hierin zeigt sich, dass es an praxistauglichen Konzepten eines angemessenen Personalmixes in Nordrhein-Westfalen fehlt. Dies ist Ausdruck einer keineswegs abgeschlossenen Professionalisierung, insbesondere in der Langzeitpflege. Die in § 4 Pflegeberufegesetz vorgesehenen Vorbehaltsaufgaben der Pflege bieten einen Ansatzpunkt für eine nach Kompetenzniveaus und einer an dem DQR orientierten Personalbemessung und Aufgabenzuordnung, die auch in dem Projekt gem. § 113c SGB XI (PeBeM) zugrunde gelegt wird.

Die Stiftung Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen könnte eine eigenständige Förderlinie auflegen, die einen flexiblen Personaleinsatz, einen verantwortlichen Personalmix und die Implementierung von Vorbehaltsaufgaben in Einrichtungen der Langzeitpflege zum Gegenstand hat. Einrichtungen mit Innovationsprojekten zum Personalmix könnten sich bewerben, die Pflege- und andere Wissenschaften wäre ebenso einzubeziehen wie Gewerkschaften und Verbände. Das Gleiche gilt für die WTG-Behörden. Im Rahmen der Förderlinie wäre der mit einem neuen Personalmix einhergehende Innovationsentwicklungsaufwand mit zu reflektieren und sicherzustellen, dass die Einführung eines neuen Fachkräftekonzeptes entsprechend in den Personal- und Organisationsentwicklungsprozess eingebunden wird. Auch Erfahrungen aus anderen Bundesländern, etwa Rheinland-Pfalz, Bayern und Hamburg könnten einbezogen werden.

Empfehlung: *Für die Langzeitpflege bedarf es dringend einer analytischen Personalbedarfsbemessung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Qualifikationsniveaus und eines angemessenen Qualifikationsmixes (Pflege, Hauswirtschaft, Therapeuten, Sozialarbeit, Heilpädagogik). Es sollte eine Task Force für eine Flexibilisierung der Fachkraftquote in NRW eingesetzt werden, die übertragbare Ansätze entwickelt und erprobt. Die vorgeschlagene Förderung durch die Stiftung Wohlfahrtspflege könnte innovative Ansätze befördern.*

8. Ambulant betreute Wohngemeinschaften: Beitrag zur wohnortnahen Versorgung

Ambulant betreute Wohngemeinschaften erfreuen sich in der Bevölkerung einer großen Beliebtheit. Sie rangieren in den Präferenzen deutlich vor Heimen, obwohl sie als Infrastruktur auch in Nordrhein-Westfalen bislang noch wenig verfügbar sind und wenn ja, dies mit großen regionalen Unterschieden. Dies wurde auch in der Evaluation zum WTG deutlich: In den 53 Städten und Kreisen sind ambulant betreute Wohngemeinschaften in sehr unterschiedlicher Weise verfügbar. Die Abgrenzung von selbstverantworteten respektive anbieterverantworteten Wohngemeinschaften ist im Einzelfall schwierig. Das zeigt sich auch in Nordrhein-Westfalen. Die Abgrenzungen seien, so einige Einrichtungsvertreter, nicht trennscharf. Auch WTG-Behördenvertreter*innen bestätigen Auslegungs- und Anwendungsprobleme. Die Schwierigkeiten ergeben sich nicht zuletzt daraus, dass die

Abgrenzung an dem Grad der Eigeninitiative von Bewohner*innen respektive bürgerschaftlich Engagierten hängt. Ohne einen hermeneutischen Blick in die Einrichtung lässt sich der wahre Charakter einer Wohngemeinschaft kaum erkennen. Entsprechend wird auch seitens der WTG Behörden die Meinung vertreten, die beispielsweise auch in der Evaluation des Wohn- und Teilhabegesetz in Sachsen-Anhalt verbreitet war, dass es sich bei vielen selbstverantworteten Wohngemeinschaften um *gefakete* handelt. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen ist den Einordnungen der WTG-Behörden konsequent gefolgt und hat in einigen Fällen den Status der selbstverantworteten Wohngemeinschaften in Frage gestellt. Das Sonderproblem der Intensiv-WGs wird zudem vom Bundesgesetzgeber aktuell aufgegriffen und leistungsrechtlich flankiert. Dies erscheint sinnvoll. Die Verwaltungsgerichte in Nordrhein-Westfalen haben Intensiv-WGs bisweilen als EULAs qualifiziert.

Will man ambulant betreute Wohngemeinschaften in ähnlicher Weise wie Heime zu einem verlässlichen Teil von regionaler und örtlicher Infrastruktur weiterentwickeln, sind erhebliche Anstrengungen, auch der zuständigen Aufsichtsbehörden, im Sinne der Beratung und Ermöglichung vonnöten. Die Präferenzen der Bevölkerung sind hinsichtlich einer Versorgung in wohnortnahen kleinen Einheiten wie Wohngruppen und ambulant betreuten Wohngemeinschaften deutlich ausgeprägter als gegenüber Heimen. Nimmt man die Präferenzen der jeweils örtlichen Bevölkerung ernst und auf, die gegebenenfalls in örtlichen Beteiligungsverfahren zu eruieren wären, müssten weitergehende Anstrengungen und der Abbau von Hürden durch konfligierende Anforderungen aus dem Sozial- und Ordnungsrecht entfaltet werden.

Die Problematik der ambulant betreuten Wohngemeinschaften respektive die Hürden ihrer quantitativen Weiterentwicklung hängen auf der einen Seite mit einer problematischen Sozialhilfepraxis zusammen, die Mehrkosten nicht akzeptiert, mit nicht vorhandenem Wohnraum, der fehlenden Integration in Stadtentwicklungsprozesse und mit vielfältigen ordnungsrechtlichen Problemzonen, insbesondere aus dem Brandschutz. Hier bedarf es Abstimmung auf der Landesebene. Es wäre aber auch zu prüfen, inwieweit ein Landkreis, etwa Münster, modellhaft ein Kompetenzzentrum z. B. nach Vorbild der *Hamburger Koordinationsstelle für Wohn-Pflege-Gemeinschaften* bildet, um die möglichen Interessenten am Betrieb einer Wohngemeinschaft eine integrierte Beratung anzubieten, die die Probleme konfligierender Regelungsinteressen aufgreift.

Empfehlung: *WTG-Behörden sollten auf regionaler Ebene zusammen Kompetenzzentrem für ambulant betreute Wohngemeinschaften, den bedarfsgerechten Ausbau von ambulant betreuten Wohngruppen und Wohngemeinschaften unterstützen. Die Nachfrage und der Bedarf nach Plätzen dort sind wesentlich ausgeprägter als an Pflegeheimplätzen. Bedingung dafür ist eine Befähigung der WTG-Behörden in der Bestimmung der ambulant betreuten Wohnformen. Eine systematische Bearbeitung des Themas anhand von Fallbeispielen in einer Dienstbesprechung der Behörden scheint angebracht.*

*9. Mitwirkung der Bewohner*innen ernstnehmen*

Das Thema Heimmitwirkung wird sowohl bei der Aufsichtspraxis als auch von den Einrichtungsträgern nicht in der Weise ernst genommen, wie es die Programmatik des Gesetzes und die mit dem

Gesetz verbundenen Demokratisierungsbemühungen verlangen würden. Im Rahmen der Evaluation fanden auf Initiative des Auftragsnehmers zwei Fokusgruppendiskussionen mit Vertreter*innen von Beiräten statt. Beide Treffen machten deutlich, wie subjektiv bedeutsam die Mitwirkung in Gremien von den Betroffenen erlebt wird. Die Bedeutung spiegelt sich aber in keiner Weise in dem Einfluss wider, der den Gremien in der Praxis zugesprochen wird. Dies gilt sowohl für die jeweilige Einrichtungsleitung als auch die WTG-Behörden. Als Feigenblatt erleben sich bisweilen Heimbeiräte, reduziert auf Fragen der Essensgestaltung. Sie wünschten deutlich mehr Einfluss, etwa auch bei der Personalauswahl oder der Aufnahme von neuen Bewohner*innen. Es kann demnach keineswegs davon gesprochen werden, dass in Nordrhein-Westfalen die gesetzlichen Vorgaben des WTG zur Mitwirkung flächendeckend umgesetzt werden. Die Beiräte benötigen hierfür Unterstützung, die im Bereich der Langzeitpflege von der BIVA angeboten und vom MAGS gefördert, aber nicht überall realisiert wird. Auf ihre Inanspruchnahme und Finanzierung sollte die Landesregierung hinwirken. Auch die Einbeziehung von Angehörigen, wie in Hamburg geschehen, etwa durch Angehörigenbefragung, würde sich als geeigneter Weg darstellen, die Anliegen der Heimmitwirkung zu stärken.

Zudem scheinen die Einrichtungsträger in der Finanzierung bzgl. der Kosten für Beiräte zurückhaltend zu sein. Auch wenn gerade in der Langzeitpflege klassische Formen von Beiräten nicht in jeder Hinsicht zur Lebenswirklichkeit und zu den existentiellen Themen der Bewohner*innen passen, bleiben sie als Beitrag zur Demokratisierung von Heimen unverzichtbar. Ihre Einbindung in Konzepte bürgerschaftlichen Engagements und der örtlichen Teilhabesicherung bewähren sich bundesweit. Hier sind deutlich mehr Anstrengungen seitens der Aufsichtsbehörden an den Tag zu legen, die von den Beiräten offenbar kaum als relevante Gesprächsteilnehmer erlebt werden. Bei den Begehungen kommt es offenbar keineswegs regelhaft zu ausführlichen und gut vorbereiteten Gesprächen mit den Beiräten. Dies wird als Nicht-Ernstnahme ihrer Arbeit verstanden.

Mit Blick auf die Migrant*innen, die in EULAs, aber auch in ambulant betreuten Wohngemeinschaften leben, wären zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Migrantenbereich (MSO) mit einzubeziehen. Das Thema Mitwirkung in Einrichtungen könnte und sollte zu einem Jahres- oder Halbjahresthema gemacht werden, mit Schulung für die WTG-Behörden, Einladung an die Beiräte, Vorstellung von verschiedenen Mitwirkungsmodellen und einer entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit auf Landes- und auf kommunaler Ebene. Denn wie auch in einer Expertise für den Pflegebevollmächtigten der Bundesregierung ausgeführt, bedarf es deutlich mehr Anstrengungen, das Anliegen der Mitwirkung in den Einrichtungen zu stärken.

Empfehlung: *Die WTG-Behörden sollten mit Unterstützung der obersten Aufsichtsbehörde auf eine konsequente Umsetzung der Mitwirkungsregelung in den Heimen respektive Alternativen zu ihnen hinwirken und diese unterstützen, unter anderem durch eine flächendeckende Schulung und Beratung der Beiräte pp.*

10. Eingliederungshilfe am Rande

Das WTG NRW bezieht sich in seinem Anwendungsbereich keineswegs nur auf die Einrichtungen der Langzeitpflege. Auch Einrichtungen der Eingliederungshilfe sind Adressaten des Gesetzes. Auch

wenn sie zahlenmäßig nicht in gleicher Weise vertreten sind wie Einrichtungen der Langzeitpflege, erleben sowohl die Bewohner*innen als auch die Beschäftigten das WTG als wichtiges Schutzgesetz auch für Menschen mit Behinderungen in Wohn- und Betreuungsangeboten nach dem Gesetz. Die Besonderheiten, etwa bei auftretenden pflegerischen Bedarfen hinsichtlich der Personalausstattung, stellen sich ebenso als Problem dar, wie die Harmonisierung mit der durch die BTHG angestoßene weitere Deinstitutionalisierung der Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Hier bedarf es dringend einer abgestimmten Governance, in den an die Einrichtung gerichteten Anforderungen sowohl baulicher, brandschutzrechtlicher, hygienischer und sozialrechtlicher Art. Die Einführung des Bundesteilhabegesetzes wird in Nordrhein-Westfalen bisher vollständig ohne Abstimmung mit der für das WTG zuständigen Abteilung vorbereitet. Der Rahmenvertrag nach dem SGB IX ist abgeschlossen.

Die aktuelle Unsicherheit in dem Feld sollte darüber hinaus von den WTG-Behörden aufgegriffen werden, um ihren Beratungsauftrag gegenüber den Einrichtungen in einer Weise wahrzunehmen, dass es nicht zu konfligierenden, sondern aufeinander bezogenen Anforderungen an die besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe kommt. Auf Landesebene sollte frühzeitig darauf hingewirkt werden, dass die neuen für die Eingliederungshilfe gesetzlich vorgesehenen Qualitätssicherungsmaßnahmen mit denen des WTG abgestimmt werden, sowohl inhaltlich als auch vom Prüfgeschehen her.

Empfehlung: *Der Fokus der WTG-Behörden sollte sich nicht allein auf Einrichtungen der Langzeitpflege richten, sondern auch ebenbürtig in der fachlichen Ausrichtung und Kompetenz auf Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Angesichts der Dynamiken im Bereich der Teilhabe sollten die WTG-Behörden hier insbesondere ihre Beratungsfunktion entfalten und anbieten. Zudem wird dringend empfohlen, eine innenministerielle Arbeitsgruppe einzurichten, die sich mit den Schnittstellen von WTG und BTHG befasst.*

11. WTG und die Themen der Konzertierten Aktion Pflege (KAP)

Die aktuellen Herausforderungen in Einrichtungen der Langzeitpflege, zunehmend aber auch in der Eingliederungshilfe, sind geprägt von Personalnotstand, der Schwierigkeit geeignetes Personal zu finden, zu gewinnen und zu erhalten. Unisono wird betont, dass die Rahmenbedingungen für Pflege- und Betreuungskräfte in den Einrichtungen immer schwieriger werden. Auf diese Rahmenbedingungen haben die WTG-Behörden letztlich auch keinen Einfluss. Die finanziellen, die manageriellen und personellen Ressourcen sind maßgeblich für die Qualität der Versorgung in Einrichtungen. Die WTG-Behörde als Aufsichtsbehörde ist angesichts der zum Teil dramatischen Personalprobleme in den Einrichtungen kaum in der Lage, Verbesserungen in Gang zu setzen, gleichzeitig aber gefragt, der verantwortungslosen Unterschreitung von Personalrichtwerten entgegenzuwirken, beziehungsweise entsprechend einzuschreiten. Berichtet wird von der Schwierigkeit, Verantwortungsträger in der Langzeitpflege aber auch der Eingliederungshilfe zu finden, die sich den multiplen Aufgaben und Anforderungen stellen. Auch wenn der Vorstoß im novellierten WTG 2019 im Prinzip positiv aufgegriffen wird, Pflegedienstleitung weisungsfrei hinsichtlich der Fachfragen in der Pflege zu stellen, ändert dies nichts an Professionalisierungsdefiziten und an der Schwierigkeit, geeignetes Personal

zu finden. Das Problem der Zeit- und Leiharbeit wurde im Rahmen der Evaluation allenthalben benannt. Auch in der Eingliederungshilfe gibt es zunehmend Probleme, nicht zuletzt im Zusammenhang mit Deinstitutionalisierungsprozessen, geeignete Mitarbeiter*innen zu finden, die im hohen Maße verantwortungsbereit und an den Zielen des WTG orientiert ihre Arbeit entfalten. Die WTG-Behörden sind faktisch konfrontiert mit Ausstattungsstandards in der Langzeitpflege, die nur bei ausgesprochen gutem Management gute Pflege und Betreuung gewährleisten. Dieses Management finden sie vor, können es aber nicht befördern. Insofern können die Ziele des WTG, die programmatisch im WTG mit viel Zustimmung bei allen Beteiligten formuliert wurden, ohne eine Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen nicht realisiert werden.

Empfehlung: *Die Landesregierung sollte durch konsequente Umsetzung der Vereinbarungen der KAP die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Heime in die Lage versetzt werden, die Anforderungen des WTG zu erfüllen.*

12. Kein dringender Novellierungsbedarf - vielmehr Umsetzungsbedarf

Novellierungsvorschläge für das WTG werden im Evaluationsbericht nicht gegeben. Dies kennt dreierlei Hintergründe:

- Im Jahre 2019 wurde bereits eine Novellierung vom Landtag beschlossen. Es wäre nicht verantwortlich, von der Umsetzung der Novelle abzulenken respektive dazu beizutragen, dass diese ihre Wirkung gar nicht erst entfalten könne. Eine erneute Novelle würde wieder zu umfangreichen Beratungen führen. Insbesondere das Ministerium wäre ressourcenmäßig weiter mit Arbeiten an einer formalen Weiterentwicklung des Heimrechtes gebunden.
- Der Evaluationsbericht macht deutlich, dass es sich in den zentralen Defiziten im Wesentlichen um Umsetzungs- und Vollzugsprobleme handelt. Diese gilt es ernst- und aufzunehmen und in ein strategisch ausgerichtetes Verwaltungshandeln münden zu lassen. Entsprechenden Ressourcen und Willensbildungsprozesse in den Ministerien sind vonnöten, keine neuen Gesetzesänderungen.
- Die Evaluation führt keine in irgendeiner Weise dramatisch zu nennenden Probleme, die sich aus dem gesetzten Recht ergeben, zutage, die unmittelbaren gesetzgeberischen Handlungsbedarf erkennen ließen.

5 Literaturverzeichnis

Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg (BGV) (2017): Angehörige stellen den Hamburger Pflegeheimen ein überwiegend gutes Zeugnis aus. Gesundheitsbehörde legt Ergebnisse der ersten Angehörigenbefragung vor. Online verfügbar unter https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/8187266/2017-02-17-bgv-befragung/.

Claudia Mahler (2013): Menschenrechte: Keine Frage des Alters? Hg. v. Deutsches Institut für Menschenrechte. Neubrandenburg. Online verfügbar unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Menschenrechte_Keine_Frage_des_Alters_01.pdf.

Klie, Thomas (1991): Heimaufsicht als Ritual. Von Kontrolle zu Kooperation. In: *Altenheim* 30 (9), S. 420–425.

Klie, Thomas; Rischard, Pablo; Wernicke, Florian; Pfeil, Johanna (2019): Aufgaben, Rechte und Möglichkeiten der Weiterentwicklung von Bewohner*innenvertretungen. Gutachten im Auftrag des Pflegebevollmächtigten der Bundesregierung. Hg. v. Bevollmächtigter der Bundesregierung für Pflege. AGP Sozialforschung. Freiburg, Berlin. Online verfügbar unter https://www.pflegebevollmaechtigter.de/veranstaltungen-details/veranstaltung-staerkung-der-bewohnervertretungen-in-der-langzeitpflege.html?file=files/upload/pdfs_Veranstaltungen/Gutachten%20Prof.%20Thomas%20Klie.pdf, zuletzt geprüft am 02.12.2019.

Klie, Thomas; Rischard, Pablo; Ziller, Hannes (2015): Evaluation des Wohn- und Teilhabegesetzes des Landes Sachsen- Anhalt (WTG LSA). Abschlussbericht. Hg. v. Ministerium für Arbeit und Soziales Sachsen-Anhalt. AGP Sozialforschung. Freiburg.

Klie, Thomas; Rischard, Pablo; Ziller, Hannes (2017): Evaluation des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes (HmbWBG). Abschlussbericht. Unter Mitarbeit von Charlyn Gädckens, Eva-Maria Sauter und Nikolaj Boggild. Hg. v. AGP Sozialforschung. Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg (BGV); Kienbaum Consultants International GmbH. Freiburg.

Konrad, Martin; Schützhoff, Martin (2010): Nueva. Nutzerinnen und Nutzer evaluieren Qualitätsmessung und -beschreibung aus Nutzerinnen- und Nutzerperspektive. In: *Teilhabe* 49 (3), S. 135–141.

Michell-Auli, Peter; Kremer-Preiß, Ursula; Sowinski, Christine (2010): Öffnung der Heime. Orte der Begegnung im Quartier. In: *Pro Alter* 42 (5-6), S. 32–35.

Nationale Stelle zur Verhütung von Folter (Hg.) (2019): Jahresbericht 2018. Berichtszeitraum 1. Januar 2018 - 31. Dezember 2018. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Berichte/Jahresberichte/Nationale_Stelle_Jahresbericht_2018_01.pdf, zuletzt geprüft am 14.11.2019.

Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG) (Hg.) (2008): Zukunft Quartier - Lebensräume zum Älterwerden. Themenheft 5: Innovationen ermöglichen - Wirkungsorientiert steuern. Gütersloh.

Schulz-Nieswandt, Frank; Köstler, Ursula; Mann, Kristina (2019, i.E.): Evaluation des Beratungsansatzes der Beratungs- und Prüfbehörden nach dem Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe des Landes Rheinland-Pfalz (LWTG). Abschlussbericht. Institut für Soziologie und Sozialpsychologie (ISS) der Universität zu Köln.

Seliger, Ruth (2008): Einführung in Großgruppen-Methoden. 1. Aufl. Heidelberg: Carl Auer Compact.

Thürmann, Petra A. (2017): Einsatz von Psychopharmaka bei Pflegebedürftigen. In: Klaus Jacobs, Adelheid Kuhlmey, Stefan Greß, Jürgen Klauber und Antje Schwinger (Hg.): Pflege-Report 2017. Schwerpunkt: Die Versorgung der Pfegebedürftigen. Stuttgart, S. 119–129.

Thürmann, Petra A.; Jaehde, Ulrich (2016): ArzneiMitteltherapiesicherheit bei Patienten in Einrichtungen der Langzeitpflege (AMTS-AMPEL). Eine prospektive Interventionsstudie. Abschlussbericht zum Projekt. Bundesministerium für Gesundheit (BMG). Wuppertal, Bonn. Online verfügbar unter https://www.amts-ampel.de/fileadmin/img/downloads/AMPELAbschlussbericht-gesamt-15-12-16.pdf, zuletzt geprüft am 02.12.2019.

3 Partizipative Veranstaltungen mit relevanten Akteuren

3.1 Workshop-Gespräch mit den WTG-Behörden

Workshop-Gespräch mit den WTG-Behörden	
Datum:	22.03.2019
Ort:	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS), Düsseldorf
Teilnehmende:	Dienstbesprechung der WTG-Behörden; d.h. Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden aus allen Regierungsbezirken; Vertreter*innen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Zu Beginn der Evaluation wurde am 22.03.2019 im Rahmen einer Dienstbesprechung der WTG-Behörden in Nordrhein-Westfalen ein Workshop mit Vertreter*innen der Prüfbehörden durchgeführt. Die teilnehmenden Prüferinnen und Prüfer hatten Gelegenheit, Ihre Sichtweise auf das Gesetz sowie Probleme aus der Praxis der WTG-Behörden vorzubringen. Folgende Themen wurden vorgebracht.

Sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen der WTG-Behörden vor Ort

Durch die Ansiedlung der WTG-Behörden bei unterschiedlichen Fachbereichen und Dezernaten in den Kommunalverwaltungen ergibt sich eine teilweise sehr unterschiedliche Grundstruktur, die auch von den Beschäftigten der WTG-Behörden nicht immer positiv gesehen wird. Zwar seien viele WTG-Behörden dem Fachbereich Soziales zugeordnet, es gäbe aber auch WTG-Behörden im Gesundheits-, Ordnungs- oder Rechtsamt bzw. als Stabsstelle des Bürgermeisters. Die Verortung wirke sich auch auf die praktische Umsetzung der Arbeit der WTG-Behörden aus.

Generell wurde von einer sehr hohen Aufgabenvielfalt der WTG-Behörden berichtet, ebenfalls abhängig davon, wo die WTG-Behörden in der Verwaltung angegliedert sind. Einige WTG-Behörden machen beispielsweise zusätzlich die Bauberatung nach dem APG. Andere sind an dem Abschluss von LQV-Verträgen mit Anbietern beteiligt.

Die Personaldecke in den WTG-Behörden sei zudem äußerst unterschiedlich und sei, auch aufgrund der Unterschiedlichkeit von Aufgaben, nicht immer direkt vergleichbar. Durch den zusätzlichen Prüfaufwand für Wohngemeinschaften sei in einigen Kreisen das vorhandene Personal nicht mehr ausreichend. Angesprochen wurde zudem, dass der Qualifikationsmix in der Heimaufsicht zwischen Verwaltungs-, Pflege- und z.T. Sozialpädagogischen Kräften ebenfalls stark differiere. Dies zeigte sich auch in der Auswertung der Tätigkeitsberichte (vgl. Personalmix in den WTG-Behörden, S. 28).

Des Weiteren wurde die Gebührenpraxis erwähnt, die ebenfalls unterschiedlich in den Kreisen und Städten gehandhabt werde, auch in der Höhe (vgl. Gebühren, S. 29). Generell spiegelt die Gebühr nur einen Teil der Personalkosten wider, dient also nicht der Refinanzierung der tatsächlichen Arbeit, die für eine Prüfung anfalle. Gerade auch Anlassprüfungen hätten zudem de facto häufig einen höheren Aufwand als Regelprüfungen.

Positive Bewertung einzelner Regelungen des WTG

Die WTG-Behörden begrüßten es ausdrücklich, dass die Tagespflege 2014 wieder in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommen wurde (vgl. Abbildung 57). Hier sei eine regelmäßige Aufsicht durchaus sinnvoll.

Weiterhin wurde positiv hervorgehoben, dass im WTG von 2014 die Vorbehaltsaufgaben der Pflege erstmals festgeschrieben wurden, so dass die Behörden in diesem Themenfeld über gesetzliche Grundlagen zur Prüfung verfügten.

Besondere Schwierigkeiten in der Umsetzung des WTG

In einigen Punkten wurde von Schwierigkeiten in der Umsetzung des Wohn- und Teilhabegesetzes berichtet. So seien durch die Aufnahme der Wohngemeinschaften in das Gesetz und auch in den Regelprüfbereich aufwändige zusätzliche Aufgaben auf die Behörden zugekommen. Die Statusprüfungen hätten im Nachgang zur Novelle 2014 „viel Zeit gefressen", die für andere Aufsichtstätigkeiten wiederum gefehlt hätten. Generell sei die Einordnung schwierig und auch aus Sicht der WTG-Behörden herrsche hier keine einheitliche Rechtspraxis in der Zuordnung der ambulant betreuten Wohnformen. Andiskutiert wurde, ob es hier in Form einer Clearingstelle eine landesweite Kompetenzstelle zur Unterstützung der WTG-Behörden geben könnte, um den Aufwand für die WTG-Behörden in schwierigen Fällen zu reduzieren. Teilweise schwierig zu handhaben für die WTG-Behörden seien zudem die Berücksichtigung der Unterschiede ambulant betreuter Wohnformen in der Eingliederungshilfe und der Pflege. Das dazugehörige Thema der Intensivpflege-WGs wurde ebenfalls unter der Schwierigkeit der Einordnung dieser Wohnform angesprochen. Die Handhabung sei für die WTG-Behörden nicht leicht. In der Rechtsprechung zeigte sich wiederum, dass die konsequente Einordnung dieser Wohnformen als EULAs erfolgen kann (vgl. Einordnung von Wohnformen, S. 82).

Die sogenannten „Grenzanbieter der Pflege", unter die Vermittlungen für osteuropäische Hilfskräfte fallen, stellen laut den Teilnehmenden in manchen, allerdings bei weitem nicht in allen Regionen ein Problem dar (vgl. Abbildung 46). Generell ist es jedoch fraglich, ob solch ein großer Markt im Bereich der Pflege vollständig vom Ordnungsrecht abgekoppelt sein sollte.

Als ein weiteres Problemfeld in der Umsetzung des WTG wurde die Mitwirkung in Pflegeheimen aufgeführt. Die Beiräte in der Pflege seien nach Wahrnehmung der WTG-Behörden häufig überfordert. In den Workshops mit Beiräten wurde wiederum darauf verwiesen, dass von Seiten der WTG-Behörden die Beiräte bei Prüfungen zu häufig nicht ausreichend einbezogen würden (vgl. Praktische Durchsetzung der Regelungen des WTG wird angezweifelt, S. 93). In der Eingliederungshilfe gebe es hingegen nochmals deutlich mehr „Drive" in der Mitwirkung wie auch in Fragen der Selbstbestimmung. Generell habe man in der Pflege allerdings mit Wohnbereichssprecher*innen gute Erfahrungen gemacht. Der Vorteil sei, dass man sich untereinander gut kenne und eher die Situation anderer Bewohner*innen, mit denen man täglich interagiere, nachvollziehen und auch deren Interessen vertreten könne. In größeren Zusammenhängen sei dies häufig schwierig. Generell, so ein*e Prüfer*in, wäre Austausch zwischen Eingliederungshilfe- und Pflegeeinrichtungen für eine Belebung der Mitwirkung hilfreich.

In der Umsetzung des Gesetzes in der Eingliederungshilfe sehen die WTG-Behörden mancherlei Herausforderungen, da das WTG im Endeffekt doch stark auf den Bereich der Pflege ausgerichtet sei. Beispielhaft wurde die Personalbedarfsermittlung in Eingliederungshilfe-Einrichtungen genannt. Diese Aussage wurde in der Online-Befragung von den WTG-Behörden nochmals bekräftigt. Interessanterweise sahen

die Leitungskräfte aus der Eingliederungshilfe dies zwar teilweise auch, waren jedoch generell positiv, das die wichtigsten Entwicklungen im WTG gut abgebildet sind.

Umsetzungspraxis der WTG-Behörden

Kritisch wurde hinterfragt, ob das Instrumentarium der Heimaufsicht überhaupt geeignet sei, um die Ziele des Gesetzes wirksam umzusetzen. Diese Frage wurde sodann auch den WTG-Behörden in der Online-Befragung gestellt und größtenteils positiv beantwortet, mit der Ausnahme des Ziels der Quartiersorientierung (vgl. Abbildung 13).

Der Prüfkatalog wurde beispielsweise als nicht in jeder Hinsicht hilfreich für die WTG-Behörden wahrgenommen. Er müsste aus Sicht der Mitarbeitenden überarbeitet werden oder sollte abgeschafft werden, um den WTG-Behörden mehr Freiheit in den Prüfungen zu geben.

Kurz andiskutiert wurde in dem Zusammenhang der Fragen des Instrumentariums auch die Vertragsprüfungsregelung, wie sie die Heimaufsicht in Hessen durchführen kann.

Die während des Evaluationszeitraums umgesetzte Novellierung des Wohn- und Teilhabegesetzes sah vor, dass die WTG-Behörden regelhaft nur noch die Strukturqualität prüfen und der MDK für die Ergebnisqualität verantwortlich sei. Diese Gesetzesänderung wird von den WTG-Behörden als „nicht nachvollziehbar" bezeichnet (vgl. Abbildung 56). Sie sehen hier keine konsistente Linie, seien die WTG-Behörden doch bei anlassbezogenen Prüfungen weiterhin in der Verantwortung für die Ergebnisqualität und müssten diese ja im Zweifelsfall auch als ordnungsrechtliche Behörde sanktionieren. Die Einrichtungen gingen hingegen nun häufig fälschlicherweise davon aus, dass die WTG-Behörden per se nicht mehr für Ergebnisqualität zuständig seien.

Als weiteres Themenfeld wurden kurz Doppelprüfungen angesprochen, die nach Möglichkeit durch gute Kooperationen vermieden und für die Einrichtungen möglichst handhabbar werden sollten. Allerdings seien Doppelprüfungen auch durch unterschiedliche Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche aus Sicht der WTG-Behörden nicht ganz vermeidbar.

Schwierigkeiten der Einrichtungen aus Sicht der Behörden

Die WTG-Behörden äußerten Besorgnis, dass sich in den Einrichtungen der Fachkraftmangel zunehmend manifestiere und die Arbeitsbedingungen unter diesen Vorzeichen nicht leicht seien. Dennoch gingen die Einrichtungen damit sehr unterschiedlich um, mal professioneller, mal weniger professionell – nicht zuletzt in der Personalarbeit. Viele Einrichtungen setzen zunehmend Mitarbeiter*innen aus Zeitarbeitsfirmen ein (vgl. Abbildung 28). Manche Einrichtungen hätten höhere Kostensätze ausgehandelt mit einem Konzept, das auf eine höhere Fachkraftquote setze.

Die Beschwerden über Einrichtungen konzentrierten sich sehr maßgeblich auf den Personalmangel und damit zusammenhängend auf die Pflegequalität und/oder die soziale Betreuung (vgl. Beschwerden und anlassbezogene Prüfungen, S. 19).

Abgesehen vom Personalmangel sehen die WTG-Behörden den höchsten Schutzbedarf von Bewohner*innen in den Haltungen der Einrichtungen, wenn diese regelhaft und ohne Indikation sowie informierte Einwilligung der Bewohner*innen bzw. der gesetzlichen Betreuer*innen Psychopharmaka oder

Fixierungen einsetzten (vgl. hierzu auch Thürmann 2017). Entgegen der expliziten Äußerung dieses Risikobereichs im Workshop, wurde diese Problematik nur in wenigen der Tätigkeitsberichte der WTG-Behörden berichtet (vgl. Regelprüfungen und festgestellte Mängel, S. 22 und den Exkurs zu entsprechenden Risiken, S. 24). Darüber hinaus sehen die WTG-Behörden immer wieder Einrichtungen, deren Risikoeinschätzungen nicht gut funktioniert und die letztlich unverantwortlich handelten.

Ein weiteres, immer wieder virulentes Problem sei die hausärztliche Versorgung in manchen Pflegeheimen. Die Ärzte hätten wenig Kapazitäten oder zeigten ggf. auch geringes Interesse an der Versorgung der Heimbewohner*innen.

Sonstiges

Lediglich als Themenfeld kurz angesprochen wurde der von einem Teilnehmenden geäußerte Bedarf nach einer klareren Nachtwacheregelung, insbesondere mit dem Wunsch einer entsprechenden Flexibilisierung der Regeln (vgl. Angemessenheit einzelner Regelungen des WTG, S. 104). Zudem wurde problematisiert, dass sich der Personalmix in den Einrichtungen de facto durch die neuen Betreuungskräfte verändert hätte, was als zusätzliche Herausforderung für die WTG-Behörden empfunden wird.

3.2 Besprechung mit der AG nach § 17 WTG

Workshop-Gespräch mit den WTG-Behörden	
Datum:	29.03.2019
Ort:	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS), Düsseldorf
Teilnehmende:	Vertreter*innen der Trägerverbände von Einrichtungen und Diensten in Nordrhein-Westfalen; WTG-Behörden, MDK etc.; Organisationen wie der Verbraucherschutzzentrale oder dem Sozialverband Deutschland; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Die Arbeitsgemeinschaft zur Beratung der Landesregierung nach § 17 WTG stellt im Wohn- und Teilhabegesetz das zentrale Abstimmungsgremium in Nordrhein-Westfalen für die relevanten Verbände, Organisationen und Institutionen im Bereich der Pflege und Behindertenhilfe dar. Die AG nach § 17 soll nach § 49 Abs. 3 WTG an der Berichterstattung zur Evaluation des WTG mitwirken. Vor diesem Hintergrund war im Rahmen der Evaluation ein Termin zu Beginn des Evaluationszeitraums sowie ein Termin zur Diskussion der vorläufigen Ergebnisse geplant. Zu Beginn wurden am 29.03.2019 in einer Sitzung der AG nach § 17 WTG folgende Themenfelder mit Bezug zur Evaluation des Gesetzes diskutiert:

Relevante Rahmenbedingungen der Evaluation

Grundsätzlich wurde durch den Sozialverband Deutschland der Wunsch geäußert, dass die Evaluation Hinweise darauf geben sollte, ob der Bewohnerschutz als wichtigstes Ziel des Gesetzes im Interesse der Bewohnerinnen und Bewohner zumindest hinreichend erfüllt sei. Die Zwecke und Ziele des Gesetzes seien ja die wesentliche Orientierung für solch eine Evaluation. Hinweise hierauf finden sich beispielsweise in den Online-Befragungen (vgl. Abbildung 15) sowie in den Aussagen von Bewohner*innen selbst in den entsprechenden Fokusgruppen (vgl. Zusammenarbeit von Bewohnerbeirat und Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden, S. 96; Praktische Durchsetzung der Regelungen des WTG wird angezweifelt, S. 93).

Als weitere, die Evaluation betreffende, grundsätzliche Frage wurde von Seiten der Verbände die „Dreierkonstellation" zwischen Evaluation des WTG, der aktuellen Novelle der Landesregierung sowie der anstehenden Überarbeitung des Rahmenprüfkatalogs der WTG-Behörden als schwierige Trias angesprochen. Es bestünde die Gefahr dreier unabhängiger Prozesse, die jeweils losgelöst voneinander agierten. Das Evaluationsteam bekräftigte die Absicht, zentrale Aspekte der 2019er Novelle des WTG im Evaluationsprozess und damit auch im Bericht zu reflektieren. Entsprechende Fragen wurden beispielsweise in die Online-Befragung (vgl. z. B. Abbildung 32) aufgenommen und auch in den Workshops thematisiert. Das Ministerium stellte in Aussicht, dass man bei der externen Vergabe der Überarbeitung des Rahmenprüfkatalogs darauf achten werde, dass die Ergebnisse der Evaluation des WTG in der Überarbeitung Berücksichtigung fänden.

Als wichtige Rahmenbedingung auf Seiten der Eingliederungshilfe wurde aus der Behindertenhilfe auf das Ausführungsgesetz des Landes NRW zum BTHG verwiesen, in dem eine eigenständige Qualitätssicherungsinstanz für Nordrhein-Westfalen vorgesehen ist. Die Ausgestaltung dieser zusätzlichen Aufsichtsbehörde sowie die Relevanz für die Arbeit der WTG-Behörden sind noch offen. Zugleich fehle es allerdings an einer Abstimmung mit der für das WTG zuständigen Abteilung. Auch die Umsetzung des Gesamtplanverfahrens des BTHG durch das Bedarfsermittlungsinstrument (BEI) in NRW stehe nun an. Die Landschaftsverbände seien hier in der Abstimmung für eine einheitliche – auch technische – Umsetzung.

Als relevante Entwicklung wurde zudem noch einmal auf die zusätzlichen Betreuungskräfte nach § 43b SGB XI verwiesen, die sich aus Sicht einer Verbandsvertreterin sehr bewährt hätten und „ein Segen für die Einrichtungen" seien.

Positive Entwicklungen durch die Novelle 2014

Gefragt nach positiven Entwicklungen durch die Novelle des WTG im Jahr 2014 wurde von mehreren Seiten die Regelung von ambulant betreuten Wohngemeinschaften hervorgehoben. Die Entscheidung, die sogenannten Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen in der Definition dieser Wohnformen nicht mehr ausschließlich an Vertragskonstellationen festzumachen, sei eine positive Entwicklung gewesen. Grundsätzlich wurde zudem der Ansatz begrüßt, Wohngemeinschaften in selbstverantwortet und anbietergestützt zu unterscheiden sowie abgestufte Anforderungen vorzusehen.

Zugleich wurde jedoch mehrmals einschränkend darauf verwiesen, dass die Abgrenzung zwischen den beiden ambulant betreuten Wohnformen immer wieder schwierig sei. Das gelte aus Sicht der Verbandsvertreter*innen zum Teil auch für die Abgrenzung von anbieterverantworteten Wohngemeinschaft und WGs, die als EULAs eingestuft würden. Als interessant wurde die Regelung in Hamburg gesehen, nach der Initiator*innen zunächst eine Übergangsfrist zur Erreichung einer vollständigen Selbstverantwortung erreichen.

Die Verbraucherzentrale lobte die Verbesserung der Mitwirkungsregelungen, die für die Bewohner*innen zu deutlich mehr Rechten und Möglichkeiten für Mitgestaltung in den Einrichtungen geführt hätten. Damit verbunden wurden zugleich die Fragen gestellt, ob die Beiräte überhaupt über diese Rechte und Möglichkeiten ausreichend informiert seien und ob nicht andererseits viele Beiräte von diesen Möglichkeiten überfordert seien. Die WTG-Behörden bestätigten aus ihrer Perspektive die Sichtweise, dass viele Beiräte überfordert seien (vgl. Besondere Schwierigkeiten in der Umsetzung des WTG, S. 87). Die Beiräte

aus dem Fokusgruppengespräch betonten wiederum, dass sie sich mehr Unterstützung in der Realisierung der demokratischen Rechte wünschen (vgl. Arbeit des Bewohnerbeirates und Kooperation mit der Einrichtungsleitung, S. 94).

Ebenfalls aus Sicht der Bewohner*innen betonte der Sozialverband Deutschland (SoVD), dass die Einführung der Einzelzimmerquote von 80% auch für Bestandseinrichtungen (§ 47 Abs. 3 WTG) eine sehr positive Entwicklung gewesen sei. Allerdings wünsche man sich aus Sicht des SoVD eine weitere Erhöhung dieser Quote, da so immer noch 40% der Bewohner*innen in Doppelzimmern leben müssten und nicht ausreichend Privatsphäre hätten. In der Auswertung der Rechtsprechung zeigte sich, dass die Umsetzung zum August 2018 in manchen Einrichtungen erfolgreich angefochten wurde (vgl. Einzelzimmerregelung, S. 84).

Prüfungen und die WTG-Behörden

Hervorgehoben wurde aus Sicht der Verbände der dringlich zu überarbeitende Rahmenprüfkatalog. Er sei zu umfangreich und würde häufig nicht zu den jeweiligen Prüfsituationen vor Ort passen. Als Beispiel wurden hierfür Hospize genannt, auf die zwei Drittel des Prüfkatalogs nicht zutreffe. Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales betonte, dass die Probleme bekannt seien und eine entsprechende Ausschreibung zur Vergabe der Überarbeitung in Vorbereitung sei (siehe S. Relevante Rahmenbedingungen der Evaluation, S. 89 und auch die Umsetzungspraxis der WTG-Behörden, S. 88).

Grundsätzlich wurde im Zusammenhang mit den Prüfungen und den Regelungen des Gesetzes auch hinterfragt, ob das „Instrumentarium" des WTGs bzw. der WTG-Behörden mit Blick auf die Zukunft nicht angepasst werden müssten. Wenn die Ambulantisierung weiter fortschreite, seien ggf. andere Anforderungen an das Ordnungsrecht zu stellen als bisher. Diese Sichtweise korrespondiert mit der Beobachtung eines Teilnehmers aus dem Workshop mit Beschäftigten der Eingliederungshilfe, der die Angemessenheit des Prüfverfahrens in ambulantisierten Wohnformen hinterfragt (vgl. Die Lage in der Eingliederungshilfe, S. 105)

Bezüglich der Prüfungen der WTG-Behörden wurde auf die nicht zur Zufriedenheit der Verbände umgesetzte Vermeidung von Doppelprüfungen verwiesen. Zudem wurde von einem Verbandsvertreter in Frage gestellt, ob die Prüfungen der WTG-Behörden überhaupt in der jetzigen Form eine Auswirkung auf die Qualität in den Einrichtungen hätten und er begrüßte vor diesem Hintergrund die, in der aktuellen Novelle des WTG aufgenommene Reduktion der Aufgaben der WTG-Behörden in Regelprüfungen auf Strukturqualität. Die WTG-Behörden nahmen hierzu eine entschieden gegenteilige Position ein (vgl. Umsetzungspraxis der WTG-Behörden, S. 88).

Bezüglich der Sinnhaftigkeit von Prüfungen wurde zudem von einem Verbandsvertreter die Position vorgetragen, dass Gasteinrichtungen nicht in den Regelprüfbereich des WTG einbezogen werden sollten.

Weitere benannte Fragen und Problemstellungen

Mehrfach thematisiert wurden Fragen des Fachkraftmangels, der Fachkraftquote und der Personalkonzepte. Deutlich gemacht wurde, dass die Fachkraftquote von 50% fachlich nicht haltbar ist, aber als Hilfskonstrukt dennoch versucht Fachlichkeit zu sichern. Möglicherweise können die Ergebnisse der Studie zu Fachkräften nach § 113c SGB XI hier angemessenere Personalbemessungsgrundsätze liefern. Die

Möglichkeit der Nutzung entsprechender Personalbemessungssysteme wurde in der Novelle des WTG in der Neufassung der personellen Anforderungen (§ 21 WTG) berücksichtigt.

Die im WTG vorgesehenen Vorbehaltsaufgaben der Pflegefachkräfte wurden durchaus auch problematisiert. Mit Einführung der zusätzlichen Betreuungskräfte werde die Arbeit der Fachkräfte zunehmend unattraktiv, wenn dann nur noch die Behandlungspflege und übergeordnete Aufgaben in Planung und Dokumentation übrigblieben. Dies sei letztlich eine Rückkehr zur Funktionspflege und widerspreche dem Ansatz der Bezugspflege.

Die in der Novelle geplante höhere Verantwortung und Autonomie der Pflegedienstleitungen wurde ebenfalls kritisch gesehen. Arbeitsrechtliche Fragen und Fragen der persönlichen Haftbarkeit könnten ggf. dazu führen, dass weniger Beschäftigte Interesse an der Position der PDL hätten. Dies sei in Zeiten des Personalmangels ein falsches Signal.

Kurz angesprochen wurde zudem der Aspekt der freiheitsentziehenden Maßnahmen. Demnach sei die Definition im BGB und im WTG nicht in jeder Hinsicht miteinander kompatibel.

3.3 Fokusgruppengespräche mit Beiräten aus der Pflege und Behindertenhilfe

Das Heimrecht dient dem Schutz besonders vulnerabler, in struktureller Abhängigkeit lebender Personen, die alltäglich auf die Unterstützung durch Dritte angewiesen sind. Auch das Wohn- und Teilhabegesetz in Nordrhein-Westfalen setzt auf die Mitwirkung und die Sicherung von Teilhabe der Nutzerinnen und Nutzer von Einrichtungen und Diensten im Sinne des Gesetzes. Neben Personen, die sich professionell mit dem Gesetz auseinandersetzen, sah das Forschungsdesign von AGP Sozialforschung deshalb auch den Einbezug derjenigen vor, die Wohn- und Betreuungsangebote in Nordrhein-Westfalen nutzen und somit die schutzwürdige Zielgruppe im Sinne des Gesetzes darstellen. Hierfür wurden je ein Fokusgruppengespräch für den Bereich der Altenhilfe/Pflege und den Bereich der Behindertenhilfe/Inklusion durchgeführt. Ziel der Gespräche war es, eine angemessene und direkte Repräsentation der betroffenen Nutzerinnen und Nutzer in der Evaluation zu erreichen.

Der Zugang zu den Teilnehmer*innen des Fokusgruppengesprächs mit Beiräten aus Pflegeheimen wurde mit Unterstützung der Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen (BIVA) ermöglicht. Diese führt in Nordrhein-Westfalen mithilfe einer Förderung durch das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Soziales regelmäßig Schulungen für Beiräte in Einrichtungen der Pflege durch, um diese über ihre Rechte aufzuklären und zu befähigen, diese auch durchzusetzen. Im Bereich der Wohnangebote für Menschen mit Behinderung existiert in Nordrhein-Westfalen beim Landschaftsverband Rheinland eine Koordinierungsstelle zur Unterstützung der Arbeit von Beiräten in der Behindertenhilfe. Diese ermöglichte den Zugang zu Beiräten, die an dem Fokusgruppengespräch in der Behindertenhilfe teilnahmen.

Die Fokusgruppen dauerten anderthalb bis zwei Stunden. Die Beteiligten konnten zu vorab zugesandten Themenfeldern und entsprechenden Fragen ihre Erfahrungen mit und Anliegen zu dem Gesetz oder ihren Fragestellungen aus dem Alltag einbringen. Zentrale Fragen in den Gesprächen stellten beispiels-

weise die Wahrnehmung der Wohn-Pflege-Aufsichten, die Rechte und Aufgaben der Bewohnervertretungen sowie Fragen der Selbstbestimmung und Teilhabe dar. In beiden Fokusgruppen konnte eine produktive Gesprächsatmosphäre erreicht werden, die sowohl wichtige lebensweltliche Herausforderungen wie auch strukturelle Problembereiche zur Sprache brachte.

Wie auch in anderen Evaluationsaufträgen im Heimrecht stellte sich die unmittelbare Einbindung von Nutzerinnen und Nutzern in die Evaluation als sehr wichtiger Baustein heraus, um die Belange und Fragestellungen dieser Personengruppe in die Evaluation einbeziehen zu können. Im Folgenden sind die in den zwei Veranstaltungen diskutierten Inhalte thematisch zusammengefasst worden. Sie enthalten in vielen Fällen die Einzeleinschätzungen der Teilnehmenden, wie sie im Rahmen der Fokusgruppen eingebracht wurden. Nicht alle Themen konnten im Rahmen der Evaluation im Detail aufgegriffen werden, sollen aber hier wiedergegeben werden, sodass sie durch das auftraggebende Ministerium und andere Institutionen aufgegriffen werden können.

3.3.1 Fokusgruppengespräch zum Thema Pflege

Fokusgruppengespräch zum Thema Pflege	
Datum:	05.07.2019
Ort:	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS), Düsseldorf
Teilnehmende:	14 Vertreter*innen von Bewohnerbeiräten aus 13 Pflegeeinrichtungen, darunter sowohl Bewohner*innen als auch Angehörige von Bewohner*innen. Zwei Vertreterinnen der Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen (BIVA)

Die folgende Ergebniszusammenstellung gibt, nach Themen sortiert, die in dem Fokusgruppengespräch geäußerten Meinungen und Einschätzungen der teilnehmenden Bewohnerbeiräte wieder.

Allgemeine Wahrnehmung des WTG

Die Mehrheit der teilnehmenden Beiräte begrüßt die Regelungen des WTG, jedoch herrscht unter den Beiräten Unsicherheit über Inhalte sowie darüber, ob im Zuge der Ambulantisierung von Einrichtungen einzelne Bereiche in Pflegeeinrichtungen unter das WTG fallen oder nicht: „Keiner der Beiräte wusste, was das [WTG] bedeutet". Außerdem wird es in seiner Anwendung als problematisch empfunden, da die positiven Ansätze sich in der Praxis nicht abbildeten: „Das WTG ist ein zahnloser Tiger", „Die Kartoffeln sind zu weich, die Kartoffeln sind zu hart, das ist das WTG."

Praktische Durchsetzung der Regelungen des WTG wird angezweifelt

Die Prüfungen der WTG-Behörden passierten in manchen Fällen nicht, wie vorgesehen, unangekündigt. Die Zeiträume zwischen den Prüfungen werden tendenziell als zu lang angesehen. Vor allem der Aspekt der kontinuierlichen Prüfung und Begleitung der Einrichtungen ist für die Beiräte wichtig: „Es ist der Heimleitung unangenehm, weil man könnte ja was finden, das gerade nicht so sein soll." Eine Gegenstimme jedoch findet: „Es ist egal, wie viel kontrolliert wird, es bleibt immer das gleiche, immer die gleichen Probleme". Außerdem werde „Es [Anm.: Prüfung nach WTG] [...] zu sehr nach Paragraphen abgehandelt", abseits der Regelprüfungen werde aber viel vernachlässigt, unter anderem die Prüfung, ob und

wie der Beirat arbeiten kann: „Es gibt keine Instanz, die konsequent prüft". Die Anwendung wird meist als mangelhaft empfunden: „Die Einrichtung, über die ich reden kann, setzt sich über sämtliche Regelungen des WTG hinweg". Ungefähr der Hälfte der anwesenden Beirät*innen sind die Prüfberichte der Heimaufsicht nicht bekannt. Insgesamt findet wenig Kontakt statt zwischen Beiräten und Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden: „Ich bin zwar die Vorsitzende, ich kriege aber gar nichts mit. Ich kenne die ganze Heimaufsicht gar nicht, ich habe die noch nie gesehen" oder „Bis vor drei Wochen, als ich die BIVA kennen gelernt habe, wusste ich gar nicht, dass es diese Behörde gibt". Auf die Frage, wer noch nie Kontakt mit einem*einer Mitarbeiter*in der WTG-Behörden hatte, melden sich 8 von 14 Beiräten.

Dokumentationspflicht

Die Zeit, die das Pflegepersonal für die Dokumentation aufwenden muss, wird gerade im Hinblick auf den offenbar in den meisten Einrichtungen der anwesenden Beiräte spürbaren Personalmangel als zu viel beschrieben. Dadurch ginge wertvolle Zeit in der Pflege verloren.

Arbeit des Bewohnerbeirates und Kooperation mit der Einrichtungsleitung

Die meisten Beiräte berichten, dass sie Material wie Druckerpatronen, Papier, Räumlichkeiten, schwarzes Brett sowie Getränke für Sitzungen von der Heimleitung gestellt bekommen, auch wenn hierfür meist ein proaktives Einfordern nötig ist. Die Heimleitung ist jedoch nicht in allen Fällen an einer Zusammenarbeit interessiert bzw. die Arbeit des Bewohnerbeirates wird nicht immer geschätzt (vgl. Mitbestimmung und Mitwirkung, S. 97): „Bei mir wird alles abgeblockt. Das WTG zählt überhaupt nicht". Beiräte fühlen sich oft unerwünscht und teilweise machtlos gegenüber der Heimleitung: „Ein kraftvoller Beirat ist eigentlich nur lästig" oder „Der Beirat ist ein Lendenschurz, der meistens nicht beachtet wird". Der Beirat wird dementsprechend in manchen Fällen nicht über mitwirkungspflichtige Maßnahmen informiert (z. B. Entfernung von Dekoration in Gemeinschaftsräumen), über die sich wiederum Bewohner*innen in der Folge beim Beirat beschweren. In einem Fall wollte die Heimleitung Aushänge am schwarzen Brett kontrollieren und vorgeben, was ausgehängt werden darf. Außerdem sei es schwer, Bewohnerinnen und Bewohner für die Beiratsarbeit zu motivieren: „Bei uns haben das alle nur 2 Jahre gemacht und waren dann froh, dass sie es wieder los waren". Ebenso werden Beiräte teilweise lediglich pro forma durch die Einrichtung bestimmt: „[...] dann gab's Beiräte, die wussten gar nicht, dass sie Beiräte geworden sind". Zugleich wird mancher Heimleitung vorgeworfen, selbst nicht zu wissen, was im WTG stehe oder es nicht wissen zu wollen: „Es gibt keine Aufklärung durch die Heimleitung". Ähnliche Probleme wurden in einer Expertise für den Pflegebevollmächtigten der Bundesregierung ausgeführt (vgl. Klie et al. 2019).

In Einrichtungen mit einem hohen Anteil von Menschen mit Demenz stellt sich die Situation als besonders schwierig dar. Der Bewohner einer Seniorenresidenz attestiert im Gegensatz dazu: „Bei uns ist es zusammen mit der Geschäftsführung ein positives Miteinander". Die BIVA wurde durchweg positiv bewertet als Organisation, welche sich konsequent für die Rechte der Bewohnerinnen einsetzt, vor allem in Form von Beratung und Schulungen zu relevanten rechtlichen Themen.

Bereiche der Mitwirkung und Mitbestimmung

Beim Thema Personalpolitik wünschen sich viele Bewohner*innen mehr Gelegenheiten zur Mitwirkung, vor allem bei der Einstellung der Pflegedienstleitung. Außerdem steht der Mangel an Personal einer Mitwirkung massiv im Weg: Ausflüge, Veranstaltungen, Maßnahmen werden abgeschmettert mit dem

Argument: „Wir haben nicht genug Zeit, wir sind beschäftigt, wir sind unterbesetzt" (vgl. Selbstbestimmung, S. 97). Ein häufiges Problem stellt zudem die empfundene Intransparenz bei Erhöhungen der Pflegekosten dar. Besonders in solchen Fällen fühlen sich die Bewohner*innen übergangen und ihres Rechtes auf Mitbestimmung beraubt. Mitwirkung wird von den Teilnehmenden auch als „Mehraufwand für die Heimleitung" verstanden: „Die Heimleitung möchte nicht gestört werden". Eine Heimleitung wurde mit den Worten zitiert: „Ich werde Sie zur Mitwirkung einladen, wenn ich das für nötig halte". Außerdem werde „Mitwirkung [...] dann eingefordert, wenn es um etwas Unangenehmes geht", da somit ein Teil der Verantwortung für Entscheidungen abgewälzt werden könne. In einem Heim existieren aber auch sehr positive Beispiele zur Mitwirkung, bei denen Heimleitung und Angehörige konstruktiv an Lösungen für Probleme arbeiten. Ein anwesender Beirat forderte für die WTG-DVO, dass noch mehr Bereiche von der Mitwirkung (§ 30 WTG DVO) in den Bereich Mitbestimmung (§ 29 WTG DVO) übertragen werden sollten. Folgende Bereiche wurden hierfür benannt:

1. Maßnahmen zur Verhinderung von Unfällen
2. Veränderung der Kostensätze, da es sich um einen Vertrag zu Lasten Dritter handelt.
3. Gestaltung von Räumen und Leben in der Gemeinschaft.

Diesen Vorschlägen wird im Plenum nicht widersprochen.

Teilhabe

Die Frage nach Möglichkeiten der Teilhabe wird zu Beginn stark im Kontext von Freizeitaktivitäten diskutiert. Ausflüge, Kinobesuche und attraktive Aktivitäten im Haus, dies sollte selbstbestimmt zur Wahl stehen. Im Folgenden wurde an dieser Einengung Kritik geäußert: „Teilhabe bedeutet auch, an Informationen teilzuhaben. Aber die Information ist ja nicht da. Wo bleibt da die Teilhabe?". Bei den vergangenen EU-Wahlen wurde in fast allen Einrichtungen der versammelten Beiräte ermöglicht, an der Wahl teilzunehmen und unterstützt, indem Wahlunterlagen besorgt und Informationen ausgehangen wurden. Eine Beirätin berichtete hingegen, dass in ihrer Einrichtung keinerlei Unterstützung oder Informationen zur Verfügung gestellt wurden. Ein Beirat berichtete zudem von einer selbständige Teilhabe verhindernden baulichen Infrastruktur in der Umgebung der Pflegeeinrichtung. Teilhabe sei nicht möglich, wenn Bewohnerinnen und Bewohner die Orte, an denen sie teilhaben wollen, nicht erreichen könnten.

Bevormundung

Bevormundung findet den Beschreibungen der Beiräte zu Folge vor allem bei der Medikamentenvergabe statt. Bewohner*innen würden teilweise gegen ihren Willen gezwungen, Medikamente zu nehmen. Beispielhaft wurde auch genannt, dass zu den Bewohner*innen unbekannte Leihkräfte ins Zimmer kämen, um Medikamente zu verabreichen. Sie würden als fremde, nicht vertrauenswürdige Person wahrgenommen und die Medikamentennahme wird verweigert. Eine Beirätin nimmt jedoch auch die Perspektive der Pflegekräfte ein, welche ihrer Meinung nach ‚an der Wand stehen', wenn sie von Angehörigen unter Druck gesetzt werden, weil Bewohner*innen ihre Medikamente nicht einnehmen wollen (vgl. Selbstbestimmung, S. 97).

Neue Wohnkonzepte im Alter

Die Beiräte zeigen großes Interesse an alternativen Wohnformen: Ein politisch involvierter Teilnehmer plant in seiner Kommune ein neues Wohnbaugebiet mit, in dem explizit Pflege zu Hause ermöglicht und erleichtert werden soll. Mehrgenerationenhäuser werden von einer Person positiv hervorgehoben. Ein

großes Thema ist auch der Übergang in die Pflege, welche teilweise als sehr fremdbestimmt wahrgenommen wird: „Man hat für mich das Heim ausgesucht". Die Auseinandersetzung mit einem möglichen Umzug und die Wahl des Heimes werde immer weiter herausgeschoben, bis letztendlich auch viele neue Bewohner*innen kognitiv oder körperlich gar nicht mehr in der Lage seien teilzuhaben, mitzubestimmen oder Beiratsarbeit zu leisten.

Verschiedenes

Zum Abschluss äußerten sich Beiräte kritisch gegenüber der 100€ Taschengeld-Regelung, da hiervon auch Medikamente bezahlt werden müssten und meist nicht viel übrigbliebe. Man hat Angst davor, sich die Pflege überhaupt nicht mehr leisten zu können. Es wird die Praxis der Leihpflegekräfte thematisiert: „Diese Leute haben für mich nicht die Verantwortung ihres Berufes begriffen" (vgl. Abbildung 28). Der Wunsch wird geäußert, unterhalb der Beiräte in Kontakt zu bleiben: „Es wäre sehr schön, wenn wir im Austausch bleiben könnten". Die Vertreterinnen der BIVA begrüßen diesen Wunsch und bieten an, dieses Anliegen zu unterstützen. Zuletzt wird noch das Thema Digitalisierung in Pflegeheimen angesprochen, welches sich im WTG überhaupt nicht findet. Es wird die Forderung geäußert, auch in diesem Themenfeld ein Mitbestimmungs- und Initiativrecht für die Beiräte ins WTG aufzunehmen.

3.3.2 Fokusgruppengespräch zum Thema Behindertenhilfe

Fokusgruppengespräch zum Thema Behindertenhilfe	
Datum:	05.07.2019
Ort:	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS), Düsseldorf
Teilnehmende:	5 Vertreterinnen der Landschaftsverbände Niederrhein - Heilpädagogische Hilfen (LVR-HPH) Netze in Assistenzfunktion 10 in Bewohnerbeiräten tätige Bewohner*innen aus Einrichtungen der Eingliederungshilfe in NRW

Wie bei der Ergebnisdarstellung der Fokusgruppen aus dem Bereich Pflege werden im Folgenden die in der Veranstaltung mit Beiräten aus der Behindertenhilfe diskutierten Inhalte nach Themen zusammengefasst dargestellt.

Zusammenarbeit von Bewohnerbeirat und Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden

Allgemein stellt es sich für die Zusammenarbeit als hinderlich dar, dass die Prüfungen durch die Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden tagsüber stattfinden, da zu dieser Tageszeit viele Bewohnerbeirät*innen arbeiteten. Viele Beirät*innen berichten, dass sie noch nie eine*n Mitarbeiter*in der WTG-Behörden gesehen haben: „Ich fände es gut, wenn die mich mal kennen lernen sollen". Dabei sei es die Aufgabe der Behördenmitarbeiter*innen, sich bei den Beirät*innen zu melden. Wenn die Zusammenarbeit funktioniert, dann melden sich die zuständigen Mitarbeiter*innen der Behörden bei den Beirät*innen. Besprochene Themen seien dann vor allem, ob und wie der Beirat arbeite und ob er bei seiner Arbeit unterstützt werde, die Verständlichkeit der Prüfprotokolle der Behörde in einfacher Sprache sowie das allgemeine Wohlbefinden der Bewohner. Die Verständlichkeit sei mit Übersetzung und Hilfe von Assistenzpersonen gegeben. In der Minderheit der Fälle werden auch freiheitsentziehende Maßnahmen und Beschwerden besprochen.

In einem Fall, in dem die Missachtung der Privatsphäre von Bewohnern an die WTG-Behörde herangetragen wurde, habe sich diese nicht zum Sachverhalt geäußert.

Mitbestimmung und Mitwirkung

Mitbestimmung fände hauptsächlich in drei Bereichen statt: Essen, Freizeit und Hausordnung. Die Hausordnungen beziehen sich meist auf Themen wie die Aufgabenverteilung unter den Bewohnern, Nachtruhe, Lautstärke sowie Rauchen.

Viele Beiräte sind sich darüber einig, dass sie sich mehr Mitbestimmung bei der Einstellung von neuem Pflegpersonal wünschen würden. Bei der gängigen Praxis mangelt es an Informationen darüber, dass neues Personal eingestellt wurde und Bewohner*innen sehen sich mit fremden Menschen konfrontiert, die in ihre privaten Räume eindringen. „Man wird nie gefragt" lautet eine häufig geäußerte Kritik. Mehrere Beiräte fordern, dass Bewohnerbeiräte bei Einstellungsgesprächen anwesend sein sollen. In manchen Einrichtungen ist es Usus, dass Bewohner*innen sich aussuchen dürfen, von welchem der bereits eingestellten Pflegekräfte sie betreut werden wollen.

Die Berichte über das Ausmaß an Unterstützung der Beiratsarbeit von Seiten der Einrichtungsleitung fällt sehr unterschiedlich aus. Manche Beirät*innen berichten, dass sie keinerlei Unterstützung erfahren würden, andere berichten, dass die Unterstützung für ihre Arbeit groß sei, sie jedoch keine Unterstützung dabei erhielten, ihre Arbeit in die Bewohnerschaft zu tragen (vgl. Arbeit des Bewohnerbeirates und Kooperation mit der Einrichtungsleitung, 94).

Missachtung von Menschenrechten

Ein häufiger vorgebrachter Vorwurf betrifft die Missachtung des Rechtes auf Privatsphäre der Bewohner. Pfleger klingelten an den Türen, öffneten diese dann aber ohne Antwort abzuwarten mit ihren Generalschlüsseln.

Personalsituation

Als schwerwiegend empfinden Bewohner*innen den Personalmangel in der Pflege. Ein Beirat fordert einen Betreuungsschlüssel. Die angespannte Personalsituation hat auch zur Folge, dass teilweise ungeeignete Pflegekräfte eingestellt werden: „Ein Betreuer, der macht seine eigenen Gesetze". Darum, erklärt eine Betreuerin, sollen ab 2020 auch Beiratsmitglieder in Bewerbungsgesprächen beteiligt werden. Der Grund hierfür ist jedoch nicht, wie von Bewohnerbeiräten gefordert, ein Mitbestimmungsrecht. Auf diese Weise soll vielmehr besser beurteilt werden können, wie Bewerber auf Menschen mit Behinderungen reagieren. Für Mitbestimmung sei man zu sehr auf Arbeitskräfte angewiesen. Mehrere Beirät*innen wünschen sich mehr Abwechslung bei der Betreuung, ein Beirat schlägt daraufhin vor, dass mehr Praktikanten in den Einrichtungen „frischen Wind" hineinbringen würden.

Selbstbestimmung

Aufgrund des Personalmangels sei selbstbestimmtes Leben für Menschen mit körperlichen und mehrfachen Behinderungen nicht möglich. Um ein selbstbestimmtes Leben für diese Menschen zu ermöglichen seien Betreuung und Begleitung bei vielen Tätigkeiten notwendig, die jedoch nicht geleistet werden könnten. Eine Beirätin berichtet: „Ich muss das schon Monate im Voraus mit dem Betreuer absprechen. Dann muss ich das Taxi bestellen, sonst kann ich das nicht wahrnehmen. Und meistens kann ich

das nicht wahrnehmen [weil der Betreuer krank ist etc.]" (vgl. Teilhabe, S. 95). Menschen mit leichter Behinderung erfahren ein größeres Maß an Selbstbestimmung. Lediglich Veranstaltungen bei Nacht werden von diesen Teilnehmer*innen als problematisch beschrieben, da zu dieser Zeit keine Begleitung gewährleistet werden kann. Anders sieht es aus, wenn Bewohner*innen in solchen Situationen auf ein eigenes soziales Netzwerk zurückgreifen können.

Das Geld der Bewohnerinnen und Bewohner wird in den meisten Fällen von Angehörigen oder Einrichtungsmitarbeitern verwaltet. Viele verschiedene Konzepte betreffend Einteilung und Auszahlung wurden vorgebracht. Niemand fühlte sich in dieser Hinsicht bevormundet.

In Alltagssituationen fühlen sich viele Bewohnerbeiräte von Pflegekräften bevormundet, da diese, wieder aufgrund von Zeitknappheit, bestimmten, was wann getan werden soll (z. B. Aufräumen der Küche).

Das Bewusstsein für die Medikamente, die die Bewohner*innen nehmen sollen, ist größtenteils vorhanden. Auch fühlt sich keine*r der Bewohner*innen bevormundet bei der Einnahme der Medikamente. Die meisten Bewohner*innen berichten von einvernehmlicher Medikamentengabe (vgl. Bevormundung, S. 95). Die Begleitung der Arztbesuche sehen die Bewohner*innen auch nicht als Bevormundung, wenngleich sich offenbarte, dass die wenigsten über ihr Recht, Arztbesuche ohne Begleitung zu absolvieren, Bescheid wussten. Die Mehrheit der Bewohner*innen ist mit ihrem derzeitigen Lebensort zufrieden und möchten nicht umziehen. Jene, welche gerne umziehen möchten, tun dies nicht hauptsächlich aus Gründen der Bevormundung, sondern eher aus emanzipatorischen Gründen.

Die Mehrheit der Benutzer*innen fühlt sich nicht von Pflegekräften kontrolliert. Nur in einem Fall wird die Hilfestellung als „zu viel" und als Kontrolle empfunden, die Bewohnerin würde gerne Selbstständiger sein und sagt, dass das Vertrauen seitens der Pflegekräfte fehlen würde.

Umfeld und Vernetzung

In einigen Fällen reagiere das Umfeld der Wohneinrichtungen feindlich auf Bewohner*innen: „Die Nachbarn hassen uns. Wir wären angeblich zu laut". Andere Fälle berichten jedoch von einem wertschätzenden Umgang mit Nachbarn und anderen Menschen, mit denen sie in Kontakt kommen: In Vereinen gäbe es gemeinsame Unternehmungen, in der Nachbarschaft grüße man sich.

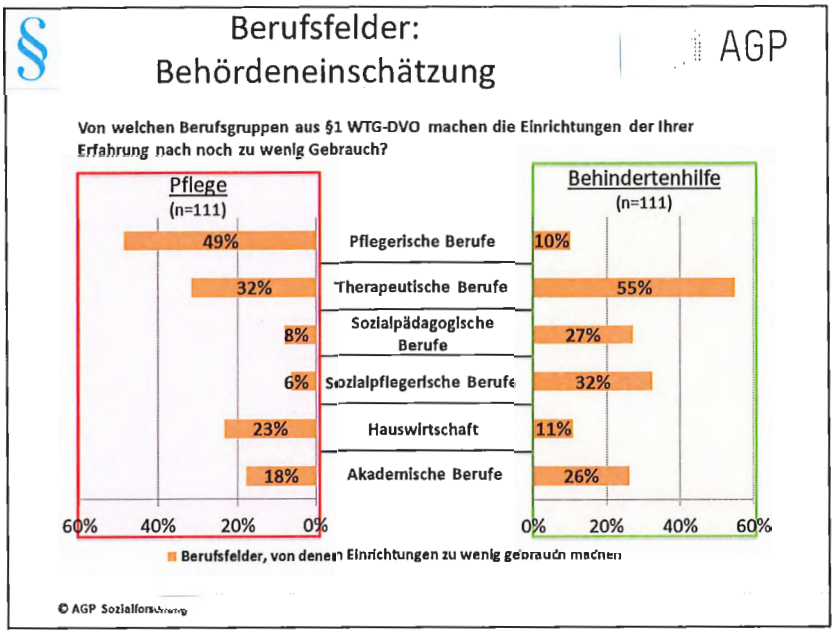
Innerhalb der HPH Netze finden Treffen statt, bei denen über ein jeweils wichtiges Thema gesprochen wird. Teilweise träfen sich auch Bewohner*innen aus verschiedenen Einrichtungen der HPH Netze. Eine Bewohnerbeirätin engagiert sich auch aktiv behindertenpolitisch in Form von Treffen mit Kommunalpolitikern und hat den Titel der „Sachkundigen Bürgerin".

Verschiedenes

Das Behördenhandeln der 16 im Bereich des HPH zuständigen Behörden wird als sehr unterschiedlich beschrieben (vgl. Abbildung 55). Eine WTG-Behörde habe sich einen eigenen Prüfkatalog erstellt, den sie gegenüber einem Beirat nicht offenlegen wollte.

In einigen Einrichtungen existiert ein gestaffeltes Beschwerdemanagement: Beschwerden werden zunächst an die Gruppenleiter weitergereicht, sollte dies zu keiner Lösung führen an die Teamleiter, dann an die Regionalleiter und zuletzt an die Stabstelle Inklusion.

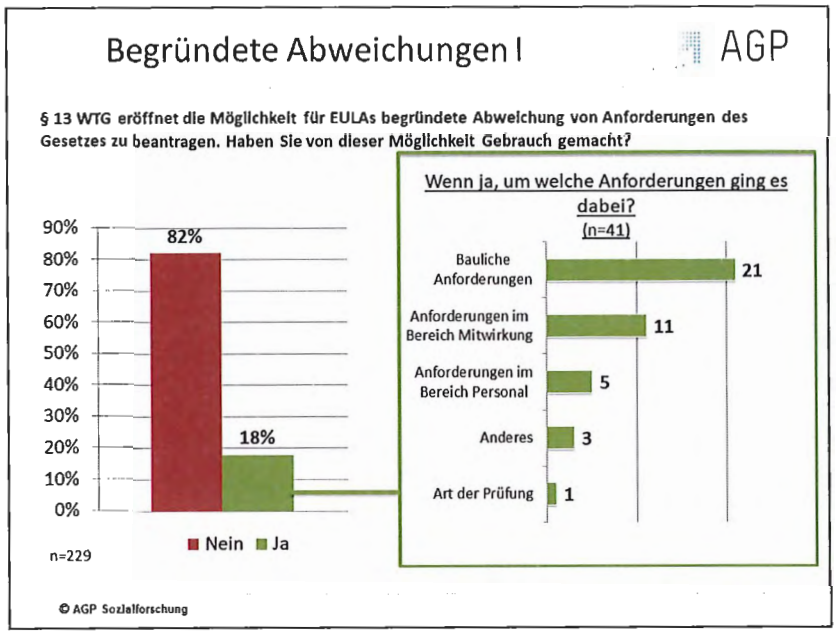
Abbildung 34: Berufsfelder in Einrichtungen und Diensten - Behördeneinschätzung



2.2.4 Fragen der Erprobung und Innovation

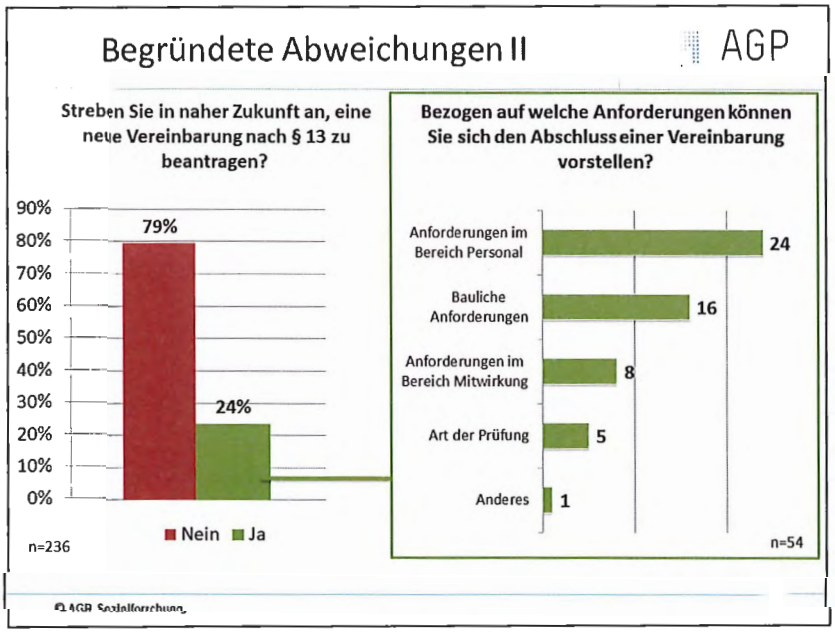
Neben dem Themenbereich Personal, in dem ebenfalls Flexibilisierungen je nach Konzept und ggf. auch durch den steigenden Fachkraftmangel notwendig oder von den Einrichtungen gewünscht sein können, existieren weitere Bereiche, in denen Ausnahmeregelungen möglich sind. Diese sind in § 13 WTG (Möglichkeit begründeter Abweichungen von Anforderungen) geregelt und bieten die Möglichkeit, Ausnahmeregelungen und Abweichungen von den Anforderungen des Gesetzes mit der WTG-Behörde zu vereinbaren. Zur aktuellen und zukünftigen Nutzung dieser Möglichkeiten wurden die Einrichtungen und Dienste befragt. Nach eigener Aussage machen demnach 18% der befragten Einrichtungen und Dienste von Ausnahmen nach § 13 WTG Gebrauch (vgl. Abbildung 35). Am häufigsten seien demnach Abweichungen im Bereich der Baulichen Anforderungen, die von 21 Befragten berichtet wurden. Vereinbarungen zu Anforderungen im Bereich Mitwirkung geben elf Personen an. Beispielsweise wurden hier häufiger ein gemeinsamer Haus- und Wohnbeirat in Wohnangeboten mit Pflegebereich und Servicewohnen benannt oder die Einrichtung eines Vertretungsgremiums statt eines Wohnbeirates, wenn die Mitwirkung nicht anders gewährleistet werden kann.

Abbildung 35: Vereinbarungen zu Ausnahmeregelungen nach § 13 WTG



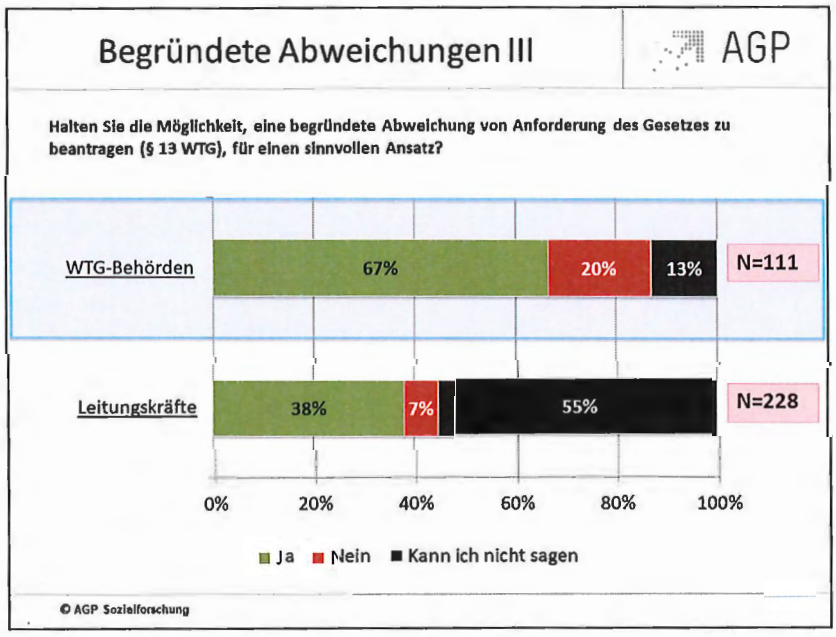
Während die Vereinbarungen von Abweichungen nach § 13 WTG bisher noch die Ausnahme sind, soll sich dies nach Wunsch der Leitungskräfte in Zukunft zunehmend ändern. Immerhin ein Viertel der Befragten gab an, in Zukunft neue Vereinbarungen mit den WTG-Behörden abschließen zu wollen (vgl. Abbildung 36). Inhaltlich beziehen sich dabei die meisten Abweichungen auf den Bereich Personal. Dieser spielt in den bisherigen Vereinbarungen noch eine untergeordnete Rolle, wird aber nach Einschätzung der Einrichtungen offenbar zukünftig besonders relevant. Zusätzlichen Bedarf im Bereich der Mitwirkung sehen hingegen nur wenige Einrichtungen und Dienste.

Abbildung 36: Interesse an Vereinbarungen nach § 13 WTG



Angesichts dieser absehbar steigenden Bedeutung von Vereinbarungen nach § 13 WTG erstaunt die Bewertung der Leitungskräfte von Einrichtungen und Diensten ein wenig, die die Möglichkeit der Vereinbarung begründeter Abweichungen nur zu 38% für sinnvoll erachten (vgl. Abbildung 37). Es ist jedoch zu beachten, dass mehr als die Hälfte der Befragten (55%) sich nicht in der Lage sehen, eine Aussage zu diesem Sachverhalt abzugeben. Das lässt einerseits auf wenig Auseinandersetzung mit der Thematik schließen, andererseits bedeutet es für die Zustimmung zu den Vereinbarungen nach § 13 WTG, dass nach herausrechnen dieser Stimmen eine hohe Zustimmung von 84% unter den „informierten" Leitungskräften verbleibt. Die Zustimmung der WTG-Behörden liegt mit etwas über zwei Dritteln ebenfalls im positiven Bereich.

Abbildung 37: Bewertung der Vereinbarungen nach § 13 WTG



Dem Themenbereich *Quartiersorientierung* wurde in der Fassung des WTG von 2014 ein größeres Gewicht eingeräumt als in der Vergangenheit. Die Einrichtungen und Dienste wurden in der Onlinebefragung vor diesem Hintergrund zu ihren Tätigkeiten im Bereich der Quartiersorientierung und Öffnung in den Stadtteil befragt. Generell wurde diesem teilhabefördernden Ziel in den Eingangsfragen (vgl. Abbildung 13) im Vergleich zu den weiteren übergeordneten Zielen des WTG eine verhaltene und eher untergeordnete Bedeutung von vielen Leitungskräften zugesprochen. Bei der konkreten Frage nach der Wichtigkeit der Öffnung von Einrichtungen in den Stadtteil zeigt sich ein etwas positiveres Bild. So stimmen 72% der WTG-Behörden und immerhin 69% der Einrichtungen zu, dass das Ziel mindestens „eher wichtig" sei (vgl. Abbildung 38). Beim Vergleich von Pflege und Behindertenhilfe zeigt sich, dass Einrichtungen der Behindertenhilfe diesem Ziel noch etwas mehr Bedeutsamkeit zuordnen. Hier Stimmen mehr als 80% (18 von 22) zu, dass das Ziel mindestens „eher wichtig" sei (vgl. Abbildung 39).

Abbildung 38: Bedeutung der Öffnung in den Stadtteil

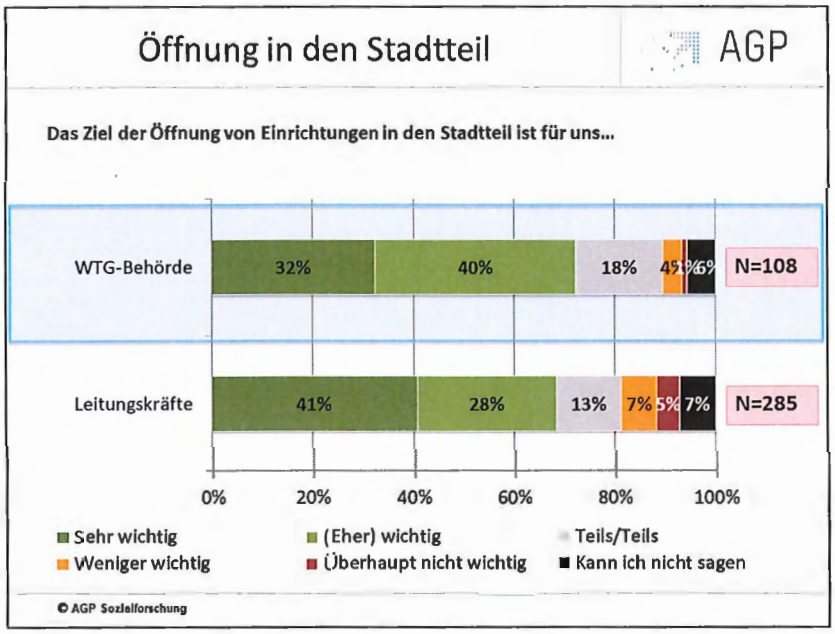
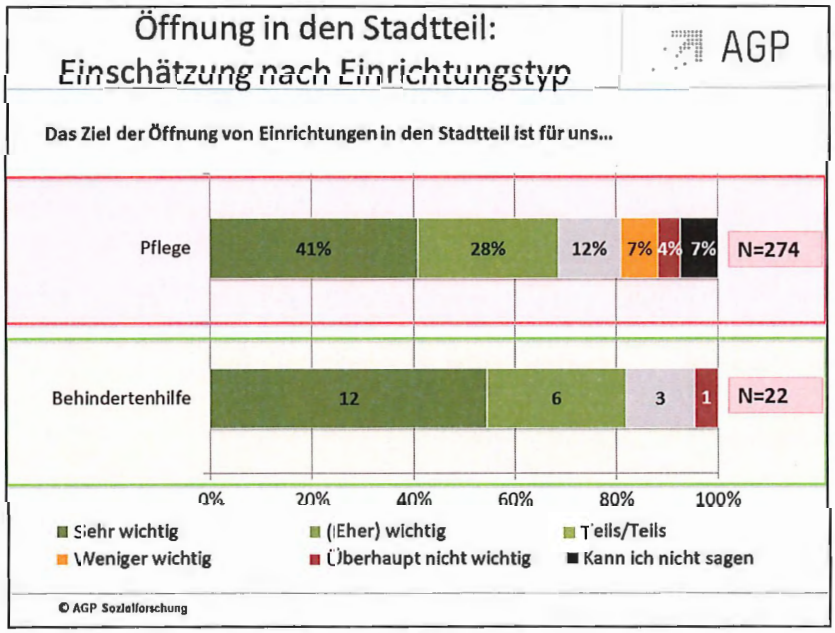
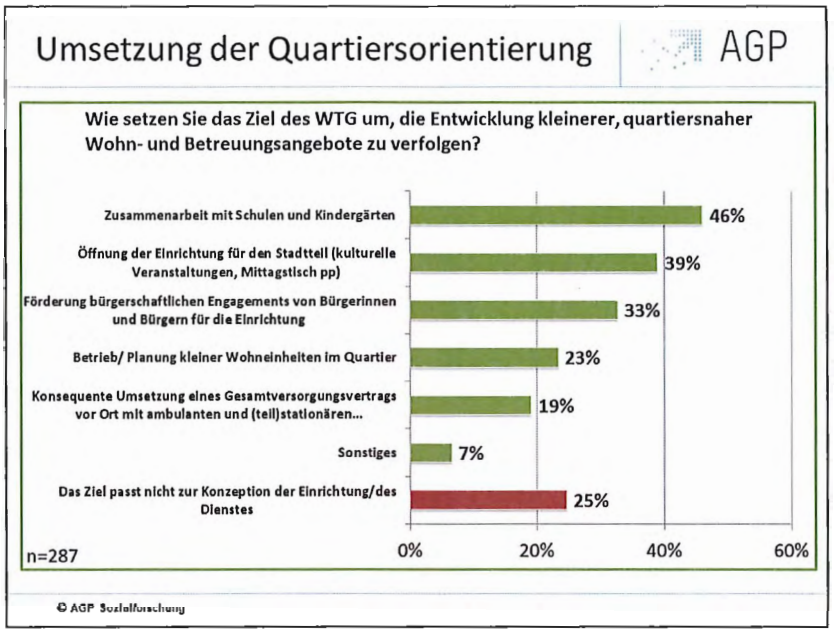


Abbildung 39: Öffnung in den Stadtteil - Vergleich Pflege / Behindertenhilfe



Bei der Frage nach der Umsetzung der Quartiersorientierung in den Einrichtungen gaben fast die Hälfte der Einrichtungen an, mit *Schulen und Kindergärten zusammenzuarbeiten* (46%, vgl. Abbildung 40). Auch die *Öffnung der Einrichtungen in den Stadtteil* und die *Förderung von bürgerschaftlichem Engagement* durch Bürger*innen in den Einrichtungen setzen rund ein Drittel der Einrichtungen nach eigenen Angaben um. Ein Viertel der befragten Einrichtungen gibt allerdings an, dass das *Ziel der Quartiersorientierung nicht zur Konzeption ihrer Einrichtung passe.*

Abbildung 40: Umsetzung der Quartiersorientierung



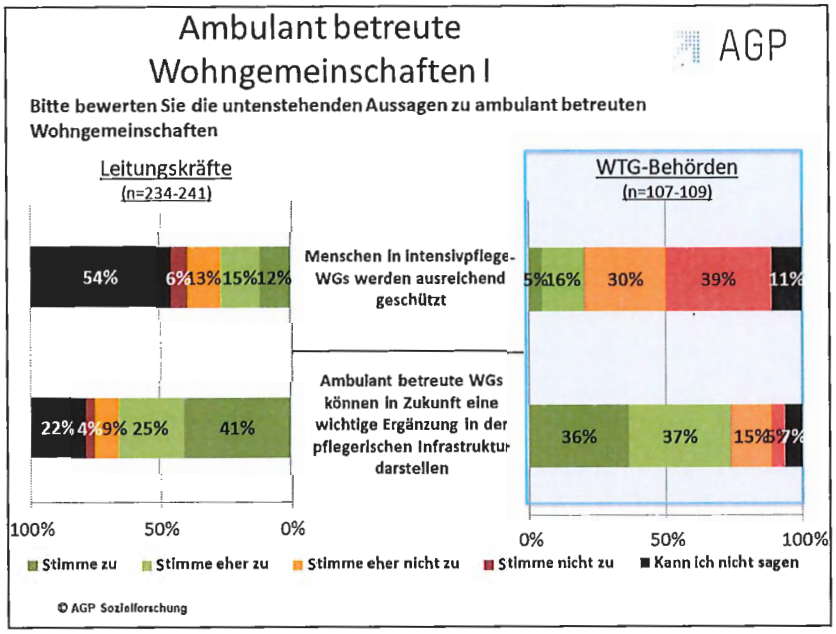
Mehrfachnennung möglich, außer bei Auswahl der Option „Das Ziel passt nicht zur Konzeption der Einrichtung/des Dienstes"

2.2.5 Ambulant betreute Wohnformen

Eine zentrale Weiterentwicklung beinahe aller Landesheimgesetze im Vergleich zum alten Heimgesetz des Bundes stellte der spezifische Einbezug ambulant betreuter Wohngemeinschaften in die Anwendungsbereiche der Gesetze dar. Auch die Novelle des WTG 2014 regelte diese Wohnformen neu und schon 2015/2016 existierten durchschnittlich 22 Wohngemeinschaften in jedem Kreis bzw. in jeder Stadt in Nordrhein-Westfalen (vgl. Tätigkeitsberichte, S. 18). Somit gilt es zu eruieren, ob sich die Regelungen für ambulant betreute Wohnformen bewährt haben.

Der Aussage, dass Wohngemeinschaften in Zukunft eine wichtige Ergänzung in der pflegerischen Infrastruktur darstellen können, stimmt jeweils die Mehrheit der Leitungskräfte wie auch der Mitarbeitenden der WTG-Behörden zu (vgl. Abbildung 41). Im Bereich der Intensivpflege-WGs sind hingegen beide befragte Gruppen bedeutend kritischer, wobei etwa die Hälfte der befragten Leitungskräfte keine Aussage dazu treffen konnte. Auf Seiten der WTG-Behörden stimmen nur rund 20% der Befragten der Aussage zu, dass Menschen in Intensivpflege-WGs ausreichend geschützt seien, während eine deutliche Mehrheit dem eher nicht (30%) bzw. gar nicht (39%) zustimmt. In diesem Zusammenhang ist auf die Auswertung der Rechtsprechung zu verweisen, in der Intensivpflege-WGs bisher ausschließlich als Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot eingestuft wurden (vgl. Einordnung von Wohnformen, S. 82).

Abbildung 41: Ambulant betreute Wohngemeinschaften und das WTG I



Die WTG-Behörden wurden detaillierter zu den Regelungen für Wohngemeinschaften befragt. Eine große Mehrheit ist demnach der Meinung, dass in Fragen der Begriffsbestimmung zur Einstufung von ambulant betreuten Wohnformen Nachholbedarf bestehe (67% nicht/eher nicht trennscharfe Regelungen, vgl. Abbildung 42). Knapp über ein Viertel der befragten Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden bewerten hingegen die bestehenden Regelungen als gut oder ausreichend.

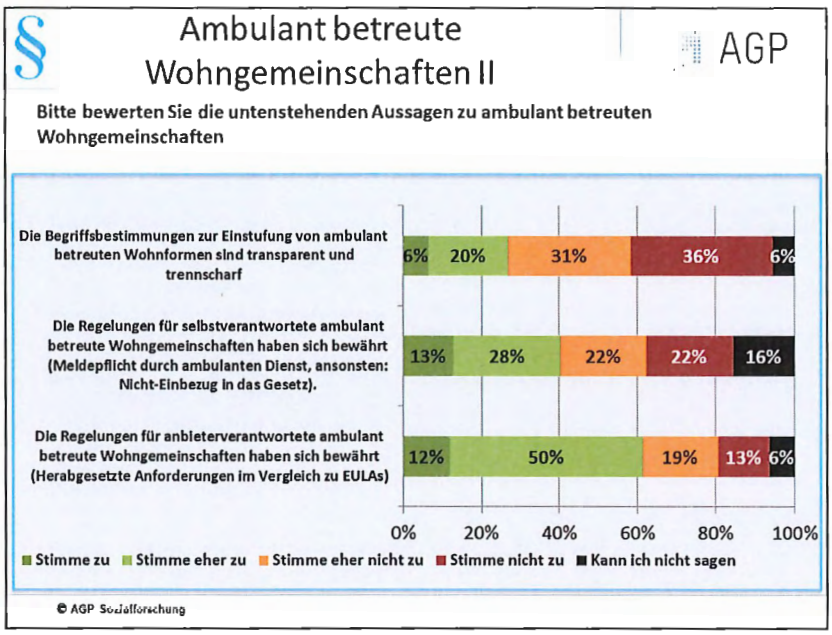
Ob sich die Regelungen für *selbstverantwortete* ambulant betreute Wohngemeinschaften bewährt haben, dabei sind sich die WTG-Behörden sehr uneins. Das Stimmungsbild weist ausgeglichen auf etwa gleichermaßen positive wie negative Einschätzungen hin. Die kritischen Stimmen bemängeln insbesondere, dass viele selbstverantwortete WGs ausschließlich auf dem Papier selbstverantwortet seien und damit *gefaket*. Die Pflegedienste hätten meist viel mehr Einfluss als auf den ersten Blick ersichtlich und wären häufig auch die Initiatoren der WGs. Teilweise wurde auch davon berichtet, dass ursprünglich selbstverantwortete WGs sukzessive in Richtung anbieterverantwortete Wohngemeinschaften rutschten. Generell sei eine eindeutige Abgrenzung zu anbieterverantworteten Wohngemeinschaften schwierig. Die Diagnose, dass zahlreiche scheinbar selbstverantwortete WGs gefaket sind, zeigte sich auch bei der Evaluation des Heimrechts in Sachsen-Anhalt (vgl. Klie et al. 2015, S. 105–106).

Bei anbieterverantworteten ambulant betreuten Wohngemeinschaften scheinen sich die Regelungen hingegen ganz überwiegend bewährt zu haben. Etwa zwei Drittel der befragten WTG-Behörden sind dieser Ansicht.

Im Themenfeld der Wohngemeinschaften scheinen auf Seiten der WTG-Behörden hohe Unsicherheiten darüber zu existieren, wie eine Abgrenzung der zwei ambulanten Wohnformen gelingen kann. Zugleich betreffen diese Unsicherheiten nicht alle Teile der WTG-Behörden. Demnach scheint es wichtig, dass die WTG-Behörden sich intern dem Thema annehmen und ein einheitliches Vorgehen abstimmen. Beispielsweise könnte das Themamöglichst praxisnah über Fallbeispiele durchgespielt werden. Da die Rechtsprechung bisher keine Hinweise auf unklare Abgrenzungen gibt, scheinen gesetzliche Anpassungen verfrüht

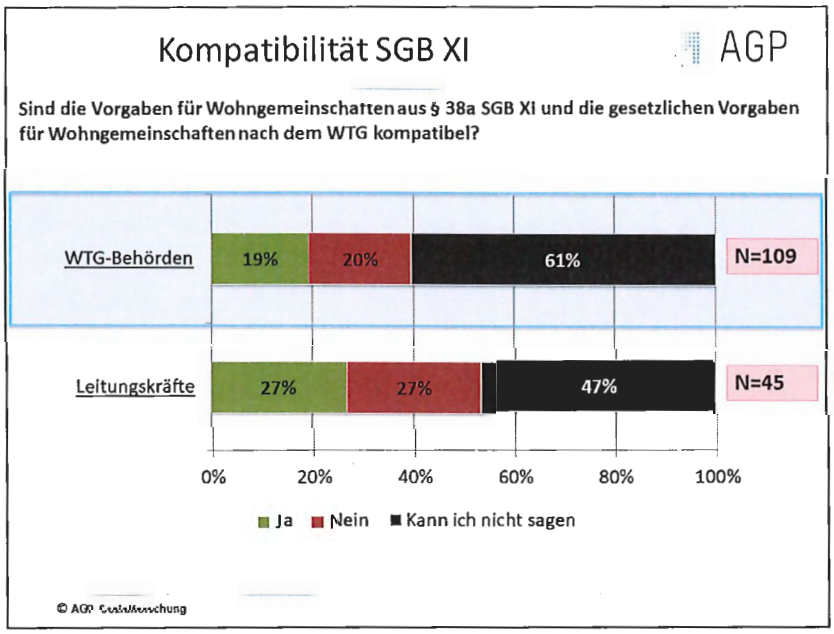
(vgl. S. 82f.). Ggf. müsste zudem von dem Recht der WTG-Behörden zur Statusfeststellung häufiger Gebrauch gemacht werden, insbesondere um solche selbstverantwortete Wohngemeinschaften kritisch zu begleiten, die die entsprechenden Voraussetzungen nicht bzw. nicht mehr eindeutig erfüllen.

Abbildung 42: Ambulant betreute Wohngemeinschaften und das WTG II



Die WTG-Behörden sowie alle Leitungskräfte mit Interesse an Wohngemeinschaften (z. B. weil sie eine anbieterverantwortete WG leiten) wurden befragt, wie sich die gesetzlichen Vorgaben aus SGB XI § 38a (Zusätzliche Leistungen für Pflegebedürftige in ambulant betreuten Wohngruppen) und die gesetzlichen Vorgaben für Wohngemeinschaften nach dem WTG zueinander verhalten(vgl. Abbildung 43). Die Ergebnisse fallen vergleichbar aus: Weder die WTG-Behörden noch die Leitungskräfte setzten sich mit dieser Frage besonders auseinander (50% oder mehr Stimmen ohne Aussage). Die verbleibenden Stimmen teilen sich in beiden Gruppen zu annähernd gleichen Teilen auf positive wie negative Erfahrungen auf. Dies zusammen mit jenem großen Anteil an Stimmen, die sich bisher nicht mit der Thematik auseinandersetzen mussten, lässt darauf schließen, dass sich die Kompatibilität in der Praxis als weitgehend unproblematisch zeigt.

Abbildung 43: Kompatibilität der Vorgaben aus § 38a SGB XI und WTG



2.2.6 Anwendungsbereich

In einem weiteren Frageblock wurden die Teilnehmenden nach ihren Bewertungen zum Anwendungsbereich des WTG befragt. Begonnen wurde mit dem (teilweise) Einbezug der ambulanten Dienste in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Das WTG sieht hier anlassbezogene Prüftätigkeiten der WTG-Behörden vor, sofern Beschwerden mit Gefährdungspotenzial eingehen. Dies ist eine Besonderheit im Nordrhein-Westfälischen WTG, da die meisten Heimgesetze der Länder ambulante Dienste nicht durch die Behörden überwachen lassen – wobei in Hamburg die ambulanten Dienste sogar stichprobenhaft ohne Anlass geprüft werden.

Zunächst wurden die WTG-Behörden und die Leitungskräfte aus Pflege und Einrichtungen der Behindertenhilfe vor diesem Hintergrund gefragt, wie sie den Einbezug ambulanter Dienste ins WTG beurteilen. 48% der Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden stimmen dieser Entwicklung (eher) zu, 12% lehnen sie ab (vgl. Abbildung 44). Diese doch eher geringe Zustimmungsquote könnte mit der knappen personellen Besetzung vieler Behörden zusammenhängen (vgl. Personalausstattung der WTG-Behörden in den Tätigkeitsberichten, S. 24), womit eher einer Ablehnung zusätzlicher Arbeiten als einer fachlichen Einschätzung Ausdruck verliehen würde. Unter den Leitungskräften stimmen hingegen anteilig etwas mehr Befragte dem Einbezug zu. Fast zwei Drittel beurteilen diese Entwicklung als mindestens „eher positiv", während weniger als 5% sie komplett ablehnen. Hier kommt sicherlich auch zum Ausdruck, dass die befragten Leitungskräfte überwiegend stationäre Wohnformen verantworten und ggf. eine Diskrepanz zwischen dem Grade der Qualitätskontrollen im stationären und im ambulanten Bereich sehen.

Abbildung 44: Einbezug von ambulanten Diensten in den Anwendungsbereich

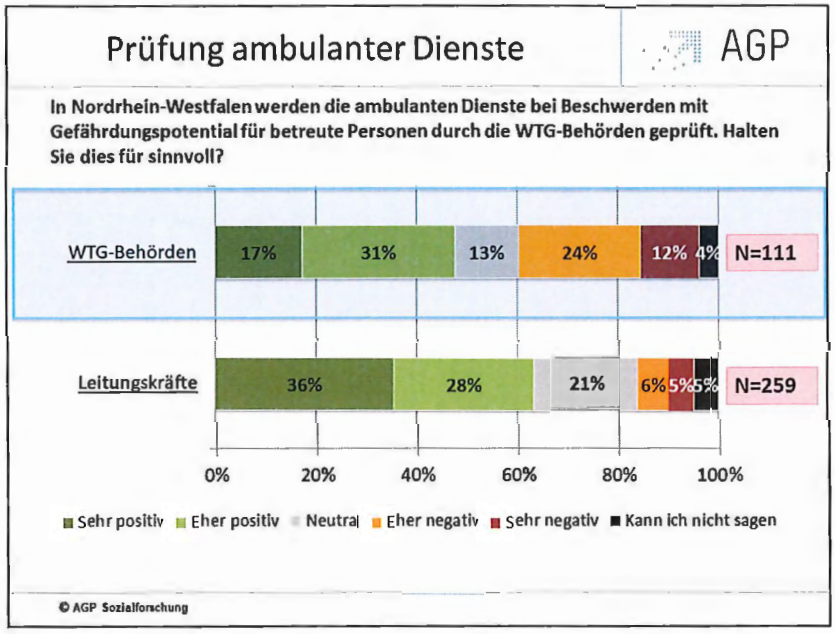
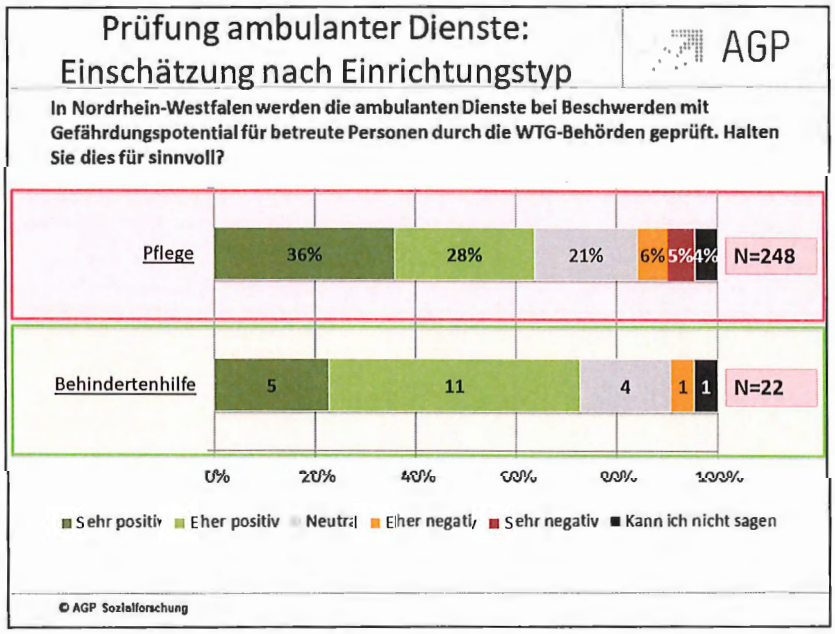


Abbildung 45: Einbezug von ambulanten Diensten in den Anwendungsbereich - Vergleich Pflege / Behindertenhilfe



In der Unterscheidung nach Arbeitsfeldern zeigt sich eine leicht höhere Zustimmung in der Behindertenhilfe als in der Pflege. Auch in der Behindertenhilfe ist nur ein sehr kleiner Teil (eine von 22 Stimmen, vgl. Abbildung 45) gegen einen Einbezug der ambulanten Pflege in den Anwendungsbereich des WTG.

Daran anknüpfend wurden die Teilnehmenden befragt, ob ihrer Meinung nach die Notwendigkeit bestehe, auch nichtzugelassene Assistenzdienste in den Anwendungsbereich des WTG miteinzubeziehen. Die Zustimmung der WTG-Behörden ist mit etwas mehr als einem Drittel nur circa halb so groß im Vergleich mit der Zustimmung auf Seiten der Einrichtungen (38% vs. 67%, vgl. Abbildung 46). Beim Vergleich

von Pflege und Behindertenhilfe zeigt sich, dass bei der Behindertenhilfe etwas weniger Interesse an einer Prüfung nichtzugelassener Assistenzdienste besteht als in der Pflege (vgl. Abbildung 47).

Abbildung 46: Einbezug nichtzugelassener Dienste in den Anwendungsbereich des WTG

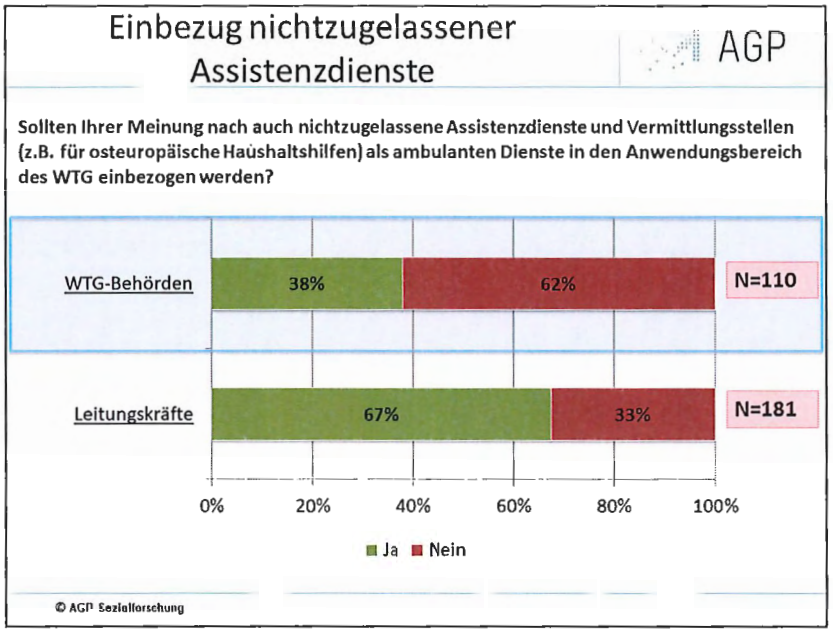
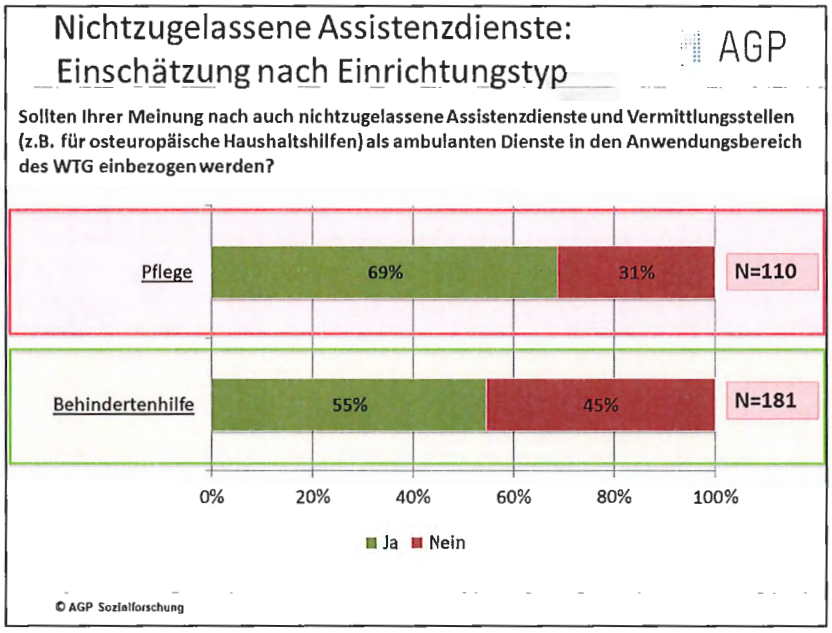


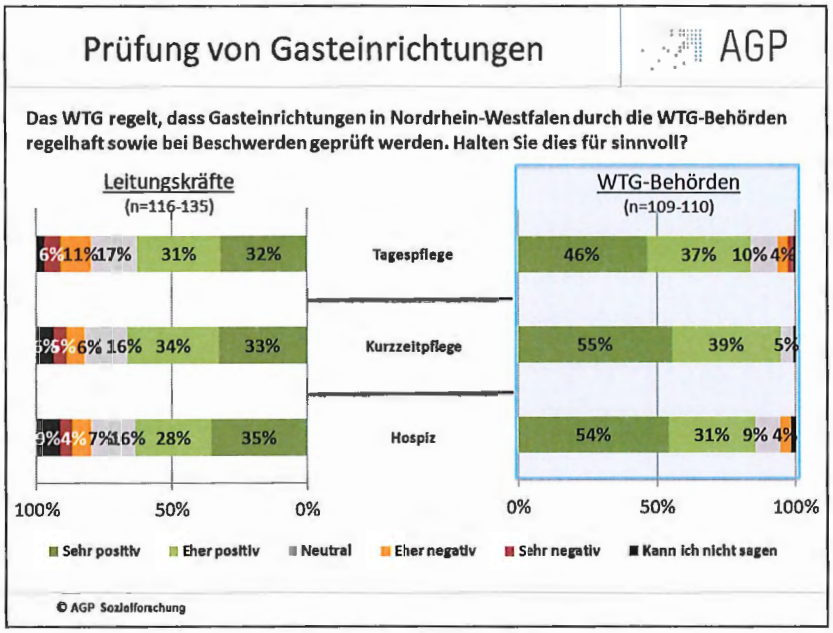
Abbildung 47: Einbezug nichtzugelassener Dienste in den Anwendungsbereich des WTG -Vergleich Pflege / Behindertenhilfe



Ein weiterer Bereich, in dem einige Länder diese Wohnformen in den Anwendungsbereich einbeziehen, andere wiederum nicht, sind Gasteinrichtungen. Nordrhein-Westfalen hat sich zur Aufnahme von Gasteinrichtungen entschlossen. Die Befragten wurden differenziert zu den drei unterschiedlichen Typen von Gasteinrichtungen befragt, ob sie den Einbezug in den Anwendungsbereich befürworten oder nicht. Dabei zeigten sich kaum Unterschiede zwischen Tagespflege-, Kurzzeitpflegeeinrichtungen und Hospizen (vgl. Abbildung 48). Etwa zwei Drittel der befragten Einrichtungsleitungen sehen die Regelungen

jeweils mindestens „eher positiv". Auf Seiten der Behörden ist die Zustimmung nochmals deutlich höher, jeweils 85% oder mehr. Im Workshop mit den WTG-Behörden wurde die Einschätzung bekräftigt, dass es aus ihrer Sicht sehr sinnvoll sei, die Gasteinrichtungen zu prüfen (vgl. S. 86).

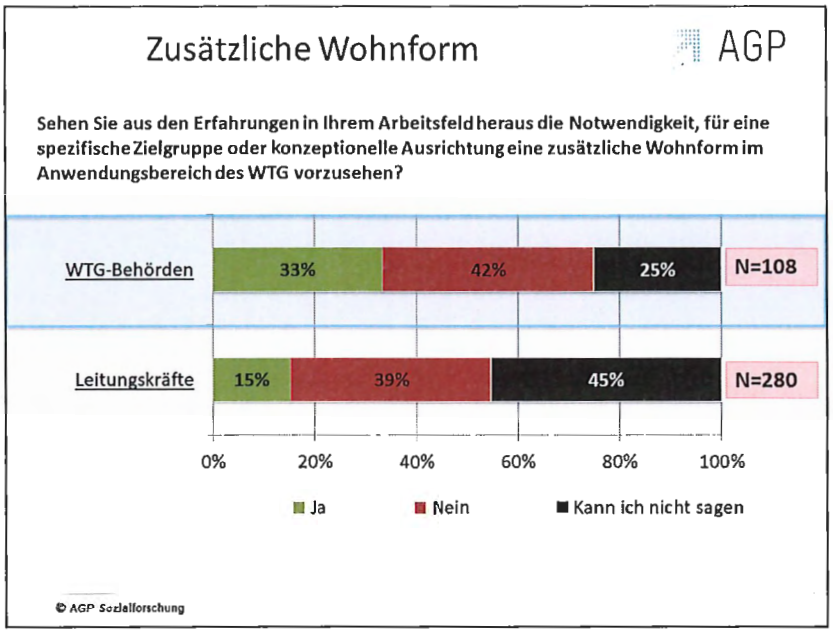
Abbildung 48: Regelungen zu Gasteinrichtungen



Als weitere Frage im Bereich des Anwendungsbereichs wurden die Teilnehmenden zudem befragt, ob sie die Notwendigkeit sehen, eine zusätzliche Wohnform im Gesetz vorzusehen. Denkbar wäre eine eigene Wohnform im Bereich der Behindertenhilfe oder für die Intensivpflege.

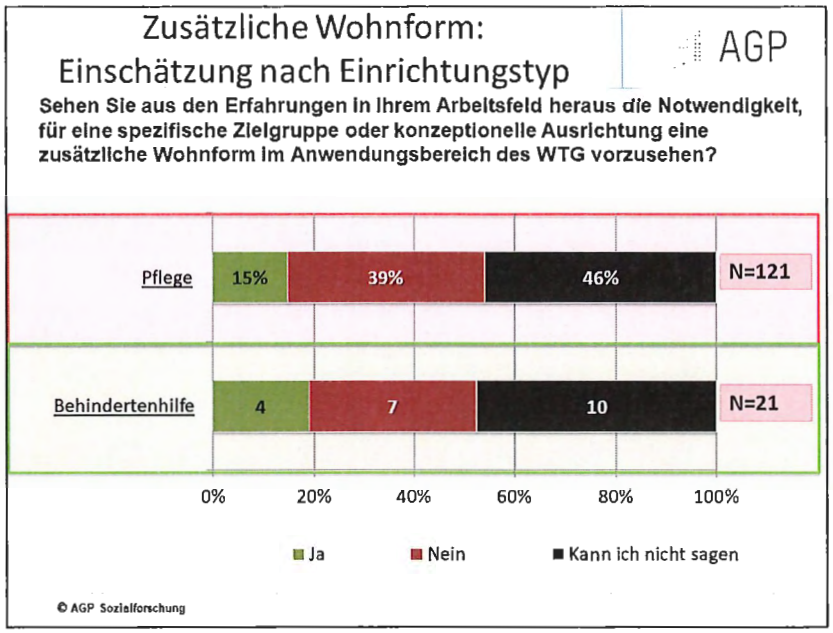
Bei den WTG-Behörden zeigte sich das Stimmungsbild der Befragten wenig einheitlich. Während etwa ein Viertel keine Meinung zu dem Thema äußerte, hielten sich Zustimmung und Ablehnung in etwa die Waage, mit leichter Tendenz zur Ablehnung (33% vs. 42% vgl. Abbildung 49). Bei den Leitungskräften befürworteten lediglich 15% solch eine zusätzliche Wohnform, während 39% aus ihrem Arbeitsfeld heraus keine Notwendigkeit sahen. Auch hier verzichtete fast die Hälfte der Befragten (45%) auf eine Einschätzung. Zusammengenommen scheint somit bei über 80% der Leitungskräfte kein Bedarf an neuen Wohnformen im Gesetz zu bestehen, was grundsätzlich die Angemessenheit der vorhandenen Differenzierungen von Wohnformen im WTG aus Sicht der Einrichtungsleitungen unterstreicht. Ähnliche grundsätzliche Zustimmung zu den bestehenden Wohnformen des WTG zeigte sich beispielsweise auch in der Vorbesprechung mit der AG nach § 17 WTG (vgl. 90).

Abbildung 49: Bedarf für zusätzliche Wohnform im WTG



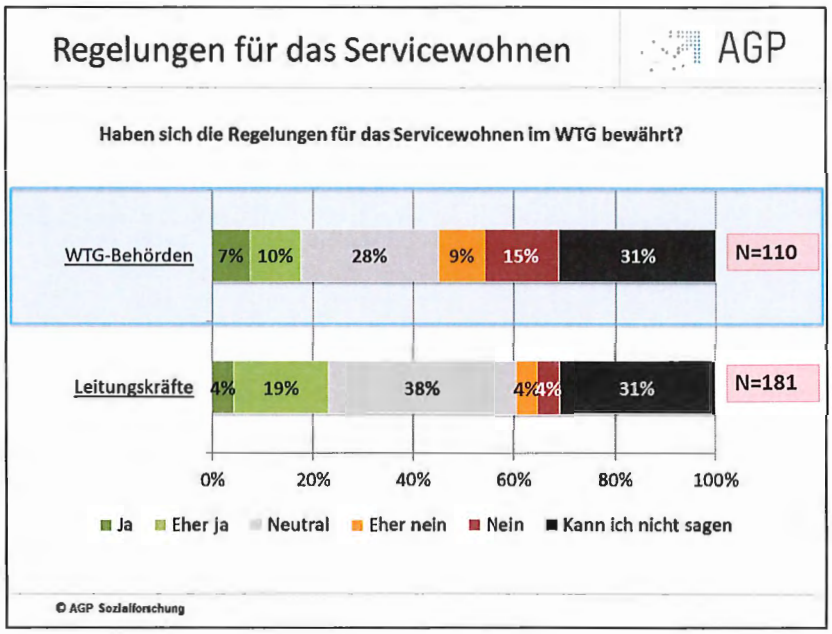
In der Differenzierung nach Themenfeldern zeigen sich zwischen Behindertenhilfe und Pflege in dem möglichen Wunsch nach einer weiteren Wohnform kaum Unterschiede. Etwa 17% bzw. fünf Personen befürworten eine zusätzliche Wohnform. In beiden Themenfeldern besteht somit gleichermaßen wenig Bedarf an einer Ausweitung des Anwendungsbereiches. Die Mitarbeitenden der WTG-Behörden, die die Frage nach einer zusätzlichen Wohnform mit „ja" beantwortet haben, denken dabei fast ausschließlich an Intensivpflege-Einrichtungen u.a. für Menschen mit Beatmungspflicht (über 80% der Textrückmeldungen). Bei den Einrichtungsleitungen sind die Vorstellungen für eine mögliche neue spezifische Wohnform im Gesetz sehr viel heterogener. Am häufigsten werden Wohnformen für junge pflegebedürftige Menschen, spezielle Wohnformen für psychisch erkrankte oder suchtkranke Menschen sowie ein Wohnangebot für Menschen mit speziellen Demenzerkrankungen genannt (je etwa 7-10 Nennungen).

Abbildung 50: Bedarf für zusätzliche Wohnform im WTG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe



Das Servicewohnen ist im WTG nur teilweise einbezogen. Neben einer allgemeinen Anzeigepflicht können die WTG-Behörden als Ordnungsbehörden lediglich bei Gefahren für Bewohner*innen in Einrichtungen des Servicewohnens tätig werden. Die Leitungskräfte, die Interesse am Servicewohnen angegeben haben (z. B. weil sie solch ein Wohnangebot leiten), sehen angesichts dieses minimalen Einbezugs ins WTG ihrerseits ganz überwiegend keinen Handlungsbedarf. (vgl. Abbildung 51). Die WTG-Behörden wiederum sehen die beschränkte Handlungsfähigkeit zum Teil kritisch (knapp 25%). In den Textantworten zeigt sich beispielsweise die Sorge, dass für entsprechende Beschwerden von Bewohner*innen die Existenz der WTG-Behörden auch bekannt sein müssten. Da es hierzu keine Informationsverpflichtung der Betreiber gebe, werde die Behörde allenfalls zufällig auf Missstände aufmerksam. Dennoch ist auch auf Seiten der WTG-Mitarbeitenden zu konstatieren, dass bzgl. dieser Wohnform aus Sicht der meisten Mitarbeitenden der WTG-Behörden kein wesentlicher Handlungsbedarf besteht.

Abbildung 51: Regelungen für das Servicewohnen

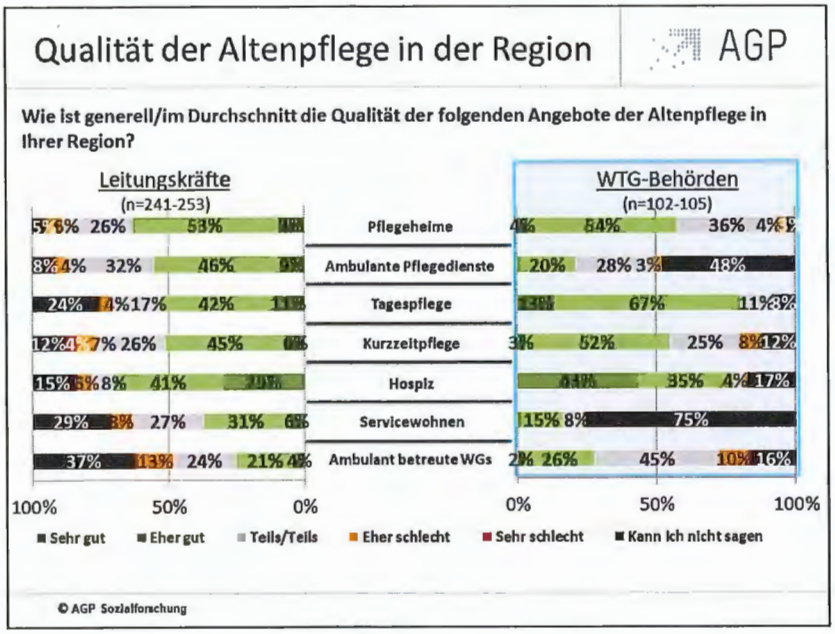


2.2.7 Einschätzungen zur Qualität der Wohn- und Betreuungsformen

Die WTG-Behörden wie auch die Einrichtungsleitungen wurden im Fragebogen um ihre Einschätzung zur Qualität der Angebote von Pflege und Betreuung bei Ihnen vor Ort gebeten. Die Ergebnisse werden unterschieden nach Altenpflege und Behindertenhilfe dargestellt. Bezüglich der Altenpflege (vgl. Abbildung 52) ähneln sich die Bewertungen bei Leitungskräften und WTG-Beschäftigten in einigen Einschätzungen stark; zudem ist die Tendenz der Einschätzungen gemäßigt positiv. Bedeutend schlechter schätzen die WTG-Behörden die Qualität ambulanter Pflegedienste ein. Lediglich ein Fünftel der WTG-Mitarbeitenden schätzt die Qualität der ambulanten Dienste als „eher gut" ein. Auf Seiten der Leitungskräfte sind dies mehr als die Hälfte. Besonders hervorstechend ist, dass auf Seiten der WTG-Behörden, neben der niedrigen positiven Bewertung, zugleich 50% der Mitarbeitenden der Behörden sich nicht in der Lage fühlen, die Qualität überhaupt einzuschätzen. Die ambulanten Dienste stellen somit für die WTG-Behörden zu großen Teilen eine unbekannte Blackbox dar und dies trotz formaler Zuständigkeit bei Mängeln. Ein ähnliches Bild zeigt sich im Servicewohnen. Hier können 75% der Mitarbeiter*innen in den Behörden keine Aussage treffen.

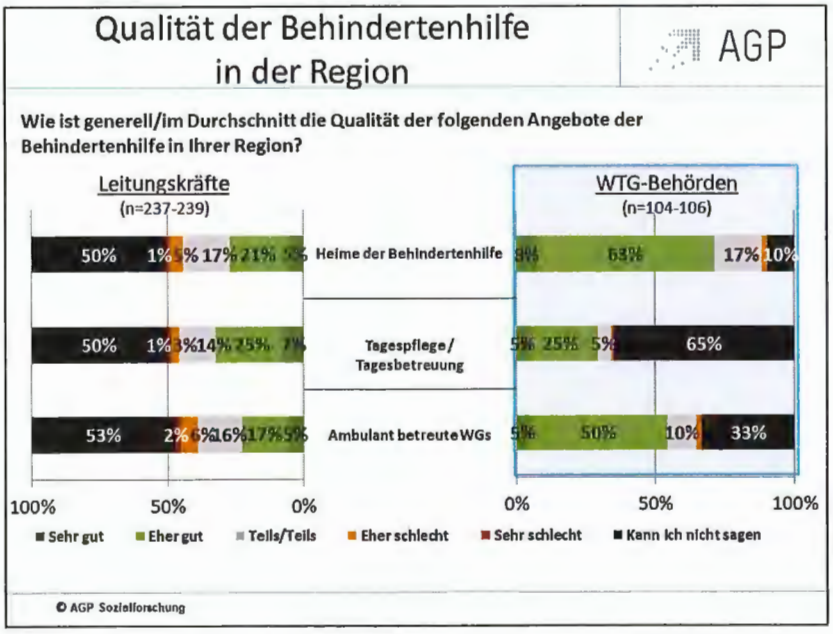
Einrichtungen der Tagespflege werden von Seiten der Behörden hingegen bedeutend besser bewertet als von den Einrichtungsleitungen. Die Qualität der ambulant betreuten Wohngemeinschaften erhält insgesamt über WTG-Behörden und Leitungskräfte hinweg die geringsten positiven Einstufungen mit jeweils unter einem Drittel positiver Äußerungen. Hier spiegeln sich auf Seiten der WTG-Behörden sicherlich die geschilderten Erfahrungen wider, dass viele selbstverantwortete WGs gefaket sind; während viele Einrichtungsleitungen keine Aussagen zu den ambulant betreuten Wohnformen treffen können.

Abbildung 52: Qualität der Altenpflege in der Region



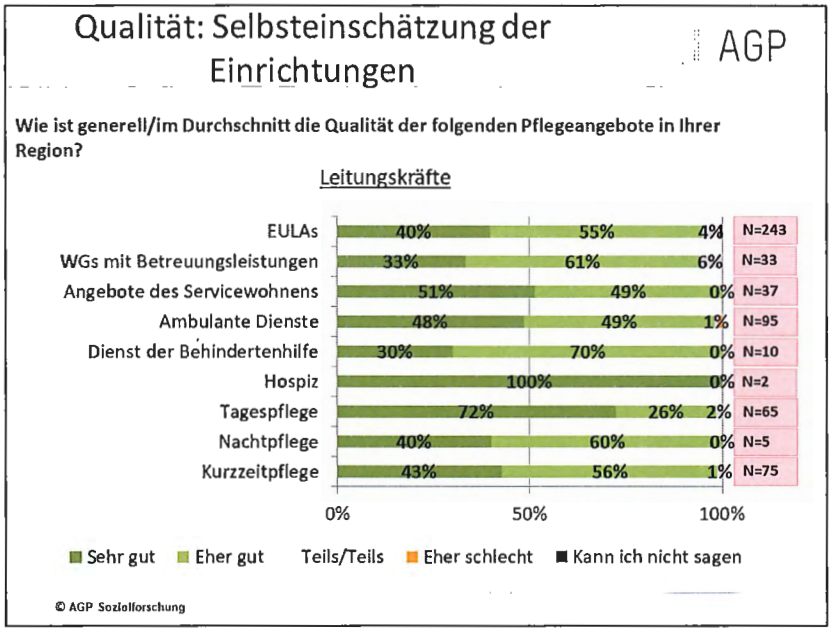
Da die Teilnehmerzahl aus der Behindertenhilfe in der Befragung sehr gering war, ist auch der Anteil an Stimmen, die zur Qualität von Einrichtungen der Behindertenhilfe etwas sagen können recht gering. Knapp 50% der Leitungskräfte gaben keine Einschätzungen ab (vgl. Abbildung 53). Rechnet man diese Stimmen jedoch heraus, ergibt sich auf Einrichtungsseite eine mindestens „eher gute" Einschätzung der Qualität in über der Hälfte der verbleibenden Fälle. Die Einschätzung der WTG-Behörden fällt ebenfalls sehr positiv aus, wobei mit zwei Dritteln eine auffällig hohe Zahl der Befragten keine Aussage zur Qualität von Tagesbetreuungseinrichtungen in der Behindertenhilfe treffen kann. In allen Bereichen, sowohl denen der Behindertenhilfe als auch der Altenpflege zeigen sich kaum negative Bewertungen („eher schlecht" oder „sehr schlecht").

Abbildung 53: Qualität der Behindertenhilfe in der Region



Die Einrichtungen wurden zudem analog zur allgemeinen Einschätzung aller Angebote in der Region um eine Selbsteinschätzung der eigenen Einrichtung(en) gebeten. Diese fällt erwartungsgemäß positiv aus (vgl. Abbildung 54). Die besonders positive Selbsteinschätzung der Hospize ergibt sich daraus, dass lediglich zwei Verantwortliche von Hospizen an der Befragung teilnahmen. Am selbstkritischsten fallen die Einschätzungen der Dienste der Behindertenhilfe auf, welche allerdings ebenfalls mit 10 Teilnehmenden eine sehr geringe Fallzahl aufweisen. Am unteren Ende fällt zudem ein ambulanter Dienst auf, der selbstkritisch die eigene Qualität als "eher schlecht" einschätzte. Aus keinem der anderen Einrichtungstypen kam eine negative Selbsteinschätzung und die Kategorie „sehr schlecht" wurde somit von keinem Teilnehmenden vergeben.

Abbildung 54: Selbsteinschätzung der Qualität in der eigenen Einrichtung



2.2.8 Prüfungen in Wohn- und Betreuungsformen

Im Themenblock *Prüfung in Wohn- und Betreuungsformen* wurden zunächst das eigene Rollenverständnis der Mitarbeitenden der WTG-Behörden und das Selbstverständnis der Leitungskräfte sowie die jeweiligen Bezüge thematisiert. Hierfür wurden verschiedene Aussagen getätigt, denen die Befragten zustimmen oder nicht zustimmen konnten. Behörden sowie Einrichtungen weisen in den meisten der abgefragten Punkte eine in der Tendenz ähnliche Meinung auf, auch wenn auffällt, dass die Behörden erwartungsgemäß eine mäßig bis viel positivere Selbsteinschätzung pflegen (vgl. Abbildung 55). Die Behörden beurteilen ihren *Beitrag zur Qualitätssicherung* beispielsweise bedeutend positiver, lediglich 2% sehen ihre eigene Rolle in diesem Zusammenhang kritisch. Eine größere Diskrepanz zeigt sich bei der fachlichen *Kompetenz und die Befähigung zur Beratung*, welche die Einrichtungen teilweise kritischer sehen als den Beitrag zur Qualitätssicherung. Diese Kritik wurde auch bei dem Workshop mit Vertreter*innen aus Einrichtungen und Diensten geäußert (vgl. Qualität der Prüfungen durch die WTG-Behörden, S. 99). Allerdings ist ebenfalls festzuhalten, dass insgesamt über die Hälfte der Einrichtungen und Dienste von der Beratungskompetenz der WTG-Behörden überzeugt sind.

Interessanterweise herrscht sowohl bei den WTG-Behörden als auch bei den Einrichtungen große Einigkeit, dass die Behörden keine *einheitliche Verwaltungspraxis* gewährleisten. Auch dies ist sowohl in den Workshops mit Vertreter*innen aus Diensten und Einrichtungen, als auch mit Beschäftigten der Pflege und Behindertenhilfe, sehr deutlich geworden (vgl. ebd. sowie Zusammenarbeit mit den WTG-Behörden, S. 104). In ähnlicher Weise wird die Aussage zu ausreichend Ressourcen auf Seiten der WTG-Behörden beantwortet, wobei insgesamt (fast) die Hälfte der Befragten dies bejaht.

Abbildung 55: Bewertung von Rolle und Aufgaben der WTG-Behörden

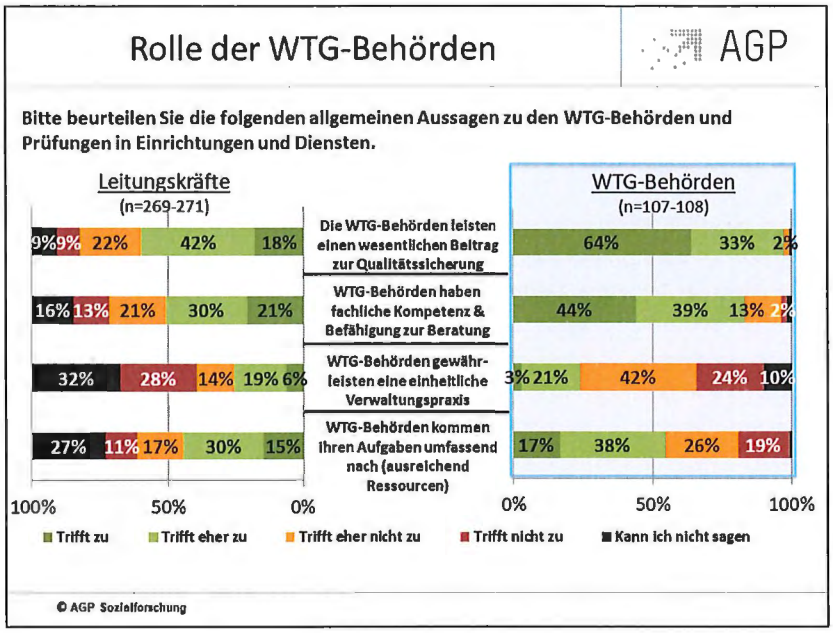
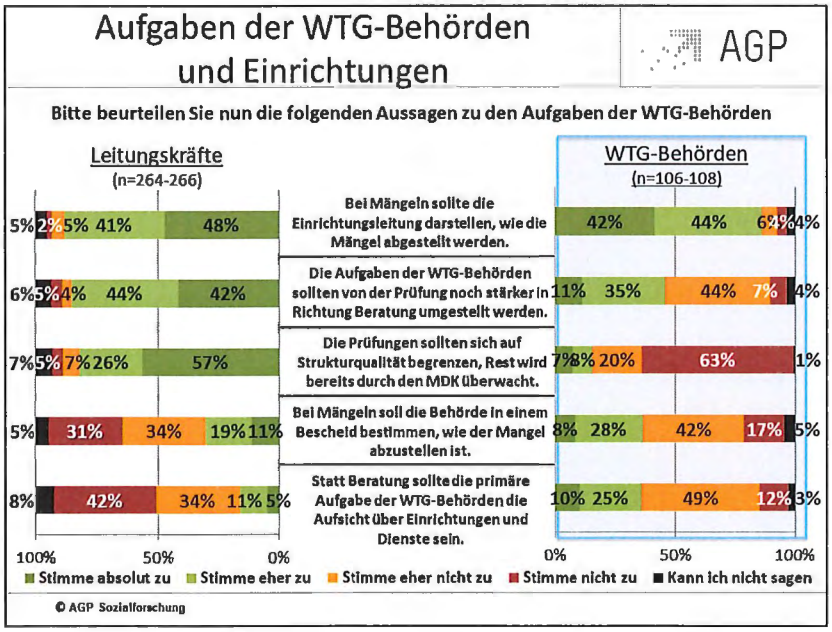


Abbildung 56: Aufgaben der WTG-Behörden und der Einrichtungen



Bezüglich der fünf weiteren Aussagen zum Verhältnis von WTG-Behörden und Einrichtungen (vgl. Abbildung 56) zeigt sich auf Seiten der Einrichtungsleitungen ein eindeutigeres Bild als auf Seiten der WTG-

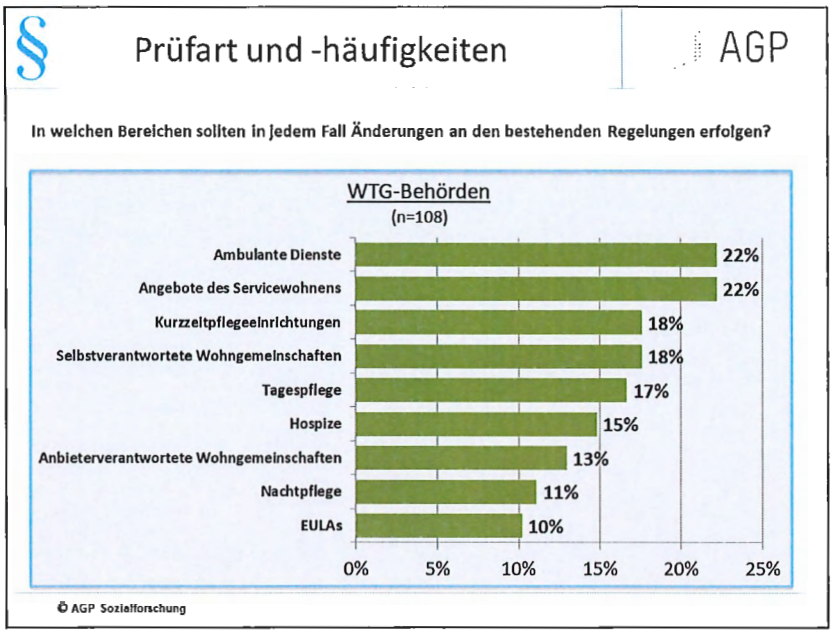
Behörden. Beinahe alle Leitungskräfte unterstützen die Aussage, die Aufgaben der WTG-Behörden sollten von Prüfung noch stärker in Richtung Beratung verschoben werden. Innerhalb der WTG-Behörden unterstützen dies nur knapp über die Hälfte der Befragten. Demgegenüber steht das entgegengesetzte Item „Statt Beratung sollte die primäre Aufgabe der WTG-Behörden die Aufsicht über Einrichtungen und Dienste sein", wo auf Seiten der WTG-Behörden das Votum ebenfalls zweigeteilt ausfällt. Der Anteil derjenigen, die eine Verschiebung zu mehr Beratung (eher) kritisch sehen (51%), reduziert sich bei der Aussage (primär) auf Beratung zu verzichten auf 35%. Knapp zwei Drittel der Mitarbeitenden der WTG-Behörden scheinen somit den aktuellen Ansatz mit starkem, aber nicht extensivem Beratungsansatz zuzustimmen. Dennoch zeigt sich andererseits ein doch auch heterogenes Rollenverständnis innerhalb der WTG-Behörden. Ein Drittel der Befragten wünscht sich zumindest teilweise eine Abkehr vom Beratungsansatz hin zu mehr Kontrolle der Einrichtungen.

Weitgehend einig sind sich die WTG-Behörden-Mitarbeitenden mit den Leitungskräften darin, dass die Einrichtungen primär dafür zuständig sein sollten, bei Mängelfeststellungen Maßnahmen zu planen und vorzuschlagen. Im Umkehrschluss sehen nur wenige Akteure diese Aufgabe vornehmlich bei den WTG-Behörden (Item „Bei Mängeln soll die Behörde in einem Bescheid bestimmen, wie der Mangel abzustellen ist.").

Die Frage danach, ob *Prüfungen sich auf die Strukturqualität beschränken sollen, da der Rest von den Prüfungen des MDK abgedeckt werde* provoziert erwartungsgemäß stark divergente Antworten. Die Behörden sehen mit annähernd zwei Dritteln starker Ablehnung und weiteren 20%, die diese Aussage eher ablehnen, offenbar große Probleme in dieser Aufgabenteilung. In dem Workshop mit den WTG-Behörden wurde deutlich, dass die Mitarbeitenden der Behörden die Reduktion auf Strukturqualität als für nicht vereinbar mit ihrem Auftrag und ihrem bisherigen professionellen Handeln sehen (vgl. Umsetzungspraxis der WTG-Behörden, S. 88). Die Leitungskräfte der Einrichtungen sehen diesen Punkt bedeutend weniger kritisch; die Antworten sind annähernd spiegelbildlich verkehrt. Sie begrüßen diesen Inhalt der WTG-Novelle aus dem Jahr 2019. Das mag im Interesse der Einrichtungen begründet sein, den Aufwand für Doppelprüfungen reduzieren zu wollen, beziehungsweise diese nach Möglichkeit ganz zu vermeiden. Zugleich wurden in dem Workshop mit Beschäftigten aus Einrichtungen und Diensten auch die WTG-Behörden stützende Aussagen getroffen, die die Konzentration der WTG-Behörden auf Prüfung von Strukturqualität kritisch sahen (vgl. Trennung von Ergebnis- und Strukturqualität, S. 101).

Grundsätzlich stellt sich, auch angesichts des gestiegenen Arbeitsaufwandes der WTG-Behörden, die Frage, in welcher Regelmäßigkeit Prüfungen der WTG-Behörden in den einzelnen Wohnformen erfolgen sollten. Die WTG-Behörden wurden hierzu um eine Einschätzung gebeten, ob Änderungen an den bestehenden Regelungen zu Prüfhäufigkeiten vorgenommen werden sollten und wenn ja, welche (vgl. Abbildung 57).

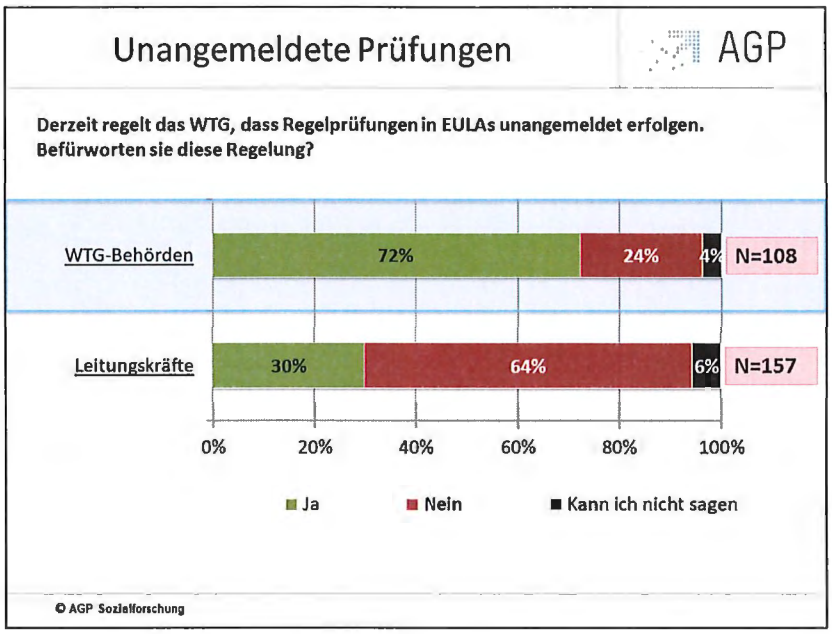
Abbildung 57: Regelmäßigkeit/ Art der Prüfungen in Wohn- und Betreuungsformen



Fast ein Viertel der Befragten ist der Meinung, dass die Regelungen für ambulante Dienste als auch für Angebote des Servicewohnens nicht angemessen sind. Zu beiden Wohn- bzw. Betreuungsformen wurden bereits im vorherigen Abschnitt 2.2.6 bzgl. des Einbezugs in den Anwendungsbereich des WTGs entsprechende Aussagen der WTG-Behörden getätigt. Konkrete Alternativen oder Änderungsvorschläge bzgl. der Prüfhäufigkeit von ambulanten Diensten oder im Bereich des Servicewohnens wurden nur sehr spärlich benannt. Aus den wenigen Vorschlägen mit Bezug auf die ambulanten Dienste lässt sich jedoch tendenziell ableiten, dass einige WTG-Mitarbeitenden die Prüfungen der ambulanten Dienste in der jetzigen Form eher kritisch sehen und zu einer Abschaffung tendieren. MDK oder Kostenträger sollten demnach für Qualitätsprüfungen verantwortlich sein. Ähnlich wird mehrheitlich bezüglich der Angebote des Servicewohnens argumentiert, die Verantwortlichkeit für die Beschwerdebearbeitung solle bei den allgemeinen Ordnungsbehörden angesiedelt werden.

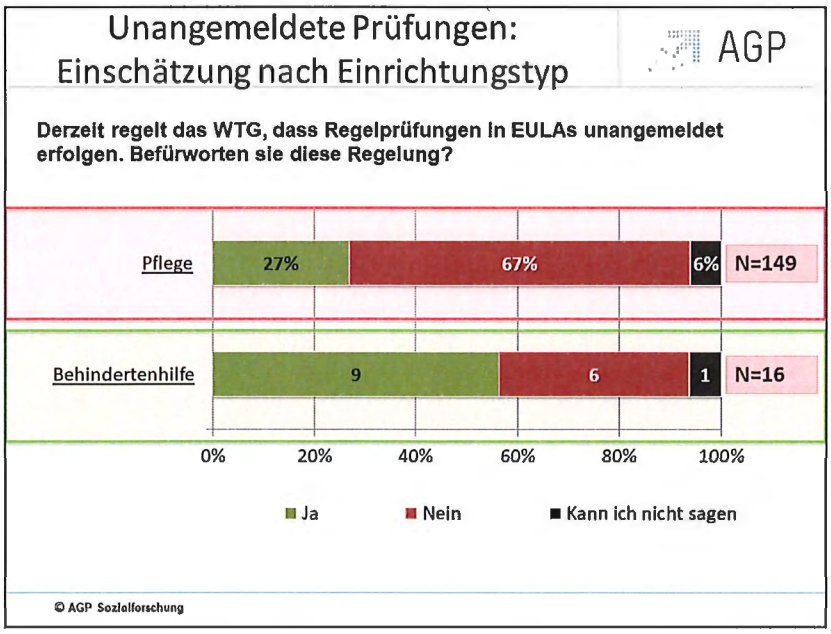
Für Kurzzeitpflegeeinrichtungen, welche immerhin mit 18% genannt werden, gehen die Vorschläge weitgehend unisono in Richtung häufigerer Kontrollen, da deren Leistungserbringung weitgehend identisch mit der von stationären Pflegeeinrichtungen sei und es zudem gerade in dieser Einrichtungsform aufgrund der kurzzeitigen Bewohneraufenthalte besonders häufig zu Pflegemängeln komme. Die Aussagen zu selbstverantworteten Wohngemeinschaften weisen in ihrer Uneindeutigkeit wiederum erneut auf unterschiedliche Wahrnehmungen hin und damit ggf. auch auf verschiedene Verwaltungspraxis, ob im eigenen Verantwortungsbereich viele gefakete selbstverantwortete Wohngemeinschaften vermutet werden oder nicht. Für die Tagespflege (17%) zeigt sich eine Tendenz zu einer gewünschten Verdichtung der Prüftätigkeiten, da auch hier aus Erfahrung der WTG-Behörden teilweise Mängel deutlich werden. Dies steht im Widerspruch zu Wünschen der Trägerverbände, die Gasteinrichtungen aus den Regelprüfungen herauszunehmen (vgl. Besprechung mit der AG nach § 17 WTG, S. 91).

Abbildung 58: Unangemeldete Regel- und Anlassprüfungen



Ein allgemeines Stimmungsbild zu der Frage, ob Regelprüfungen grundsätzlich unangemeldet erfolgen sollten, zeigt deutliche Unterschiede zwischen WTG-Behörden und Leitungskräften. Die WTG-Behörden befürworten diese Regelung zu über 70%, wohingegen die Einrichtungen mehrheitlich dagegen plädieren. Vergleicht man das Antwortverhalten zwischen Pflege und Behindertenhilfe in dieser Frage, zeigen sich auch hier Unterschiede (vgl. Abbildung 59). In der Behindertenhilfe wird die unangekündigte Regelprüfung mehrheitlich befürwortet. So zeigen sich scheinbar unterschiedliche Haltungen zu und Erfahrungen mit den Regelprüfungen.

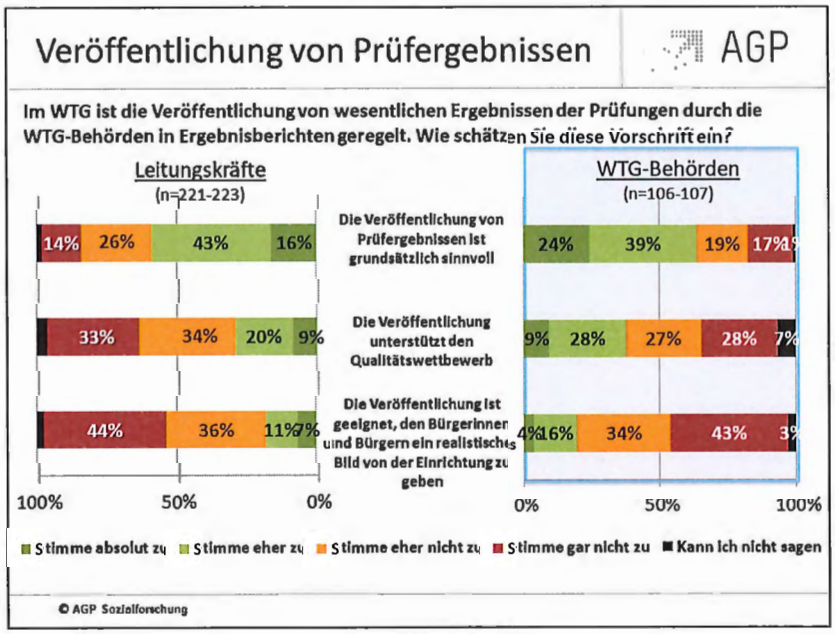
Abbildung 59: Unangemeldete Regel- und Anlassprüfungen - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe



Das WTG sieht die Veröffentlichung wesentlicher Prüfergebnisse nach Prüfungen der Einrichtungen durch die WTG-Behörden vor. Hierzu wurden den Einrichtungsleitungen und den Mitarbeitenden der

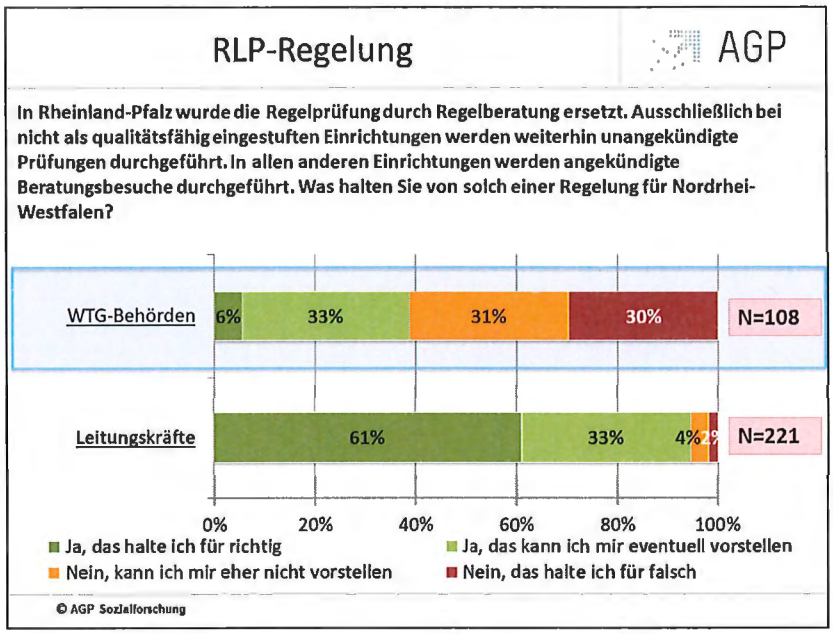
WTG-Behörden drei Aussagen vorgelegt und um deren Positionierung gebeten. Generell unterscheiden sich die Sichtweisen der Mitarbeitenden der WTG-Behörden und Leitungskräfte von Einrichtungen nur marginal (vgl. Abbildung 60). Beide halten die Veröffentlichung mit einer Zustimmung von jeweils über 60% für sinnvoll. Jedoch sehen nur 30%, respektive 40% der Befragten, dass *die Veröffentlichung den Qualitätswettbewerb befördern* würden. Noch weniger Zustimmung mit jeweils unter 20% erhielt die Aussage, *die Veröffentlichung sei geeignet, Bürger*innen ein realistisches Bild einer Einrichtung zu geben*. Es scheint somit sowohl aus Sicht der Behörden wie auch aus Sicht der Leitungskräfte eher eine prinzipielle Frage der Transparenz zu sein, die Prüfergebnisse zu veröffentlichen, als dass diesen eine besondere Wirkung zugesprochen wird.

Abbildung 60: Einschätzungen zur Veröffentlichung wesentlicher Prüfergebnisse



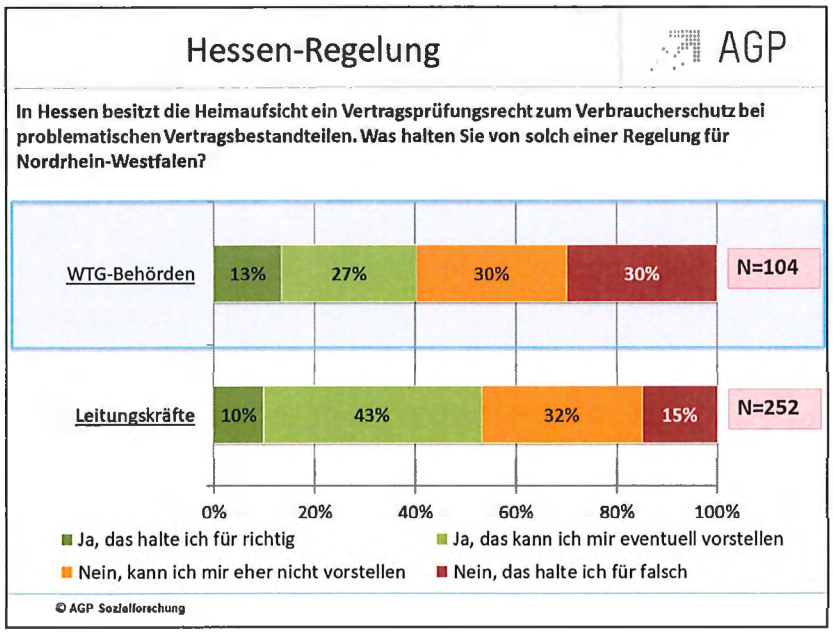
Bezüglich der Heimgesetzgebung lohnt sich der Blick über die eigene Landesgesetzgebung hinaus, da in den einzelnen Bundesländern durchaus unterschiedliche Regelungen oder Schwerpunktsetzungen bestehen und zum Teil auch innovative Wege eingeschlagen wurden. In Rheinland-Pfalz wurden beispielsweise die Regelprüfungen durch eine Regelberatung ersetzt, wobei ausschließlich als nicht qualitätsfähig eingestufte Einrichtungen weiterhin unangekündigt regelhaft geprüft werden. Qualitätsfähige Einrichtungen werden hingegen durch angekündigte Beratungsbesuche der zuständigen Behörde begleitet. Die WTG-Behörden und die Leitungskräfte in NRW wurden vor diesem Hintergrund zu dieser Regelung befragt. Abbildung 61 weist die Einschätzung der Behörden sowie Einrichtungen hierzu aus. Demnach sehen die WTG-Behörden das Konzept mehrheitlich skeptisch und können es sich zu 31% eher nicht vorstellen, weitere 30% halten den Weg für schlichtweg falsch. Der Ablehnung solch einer Regelung durch die Behörden von insgesamt 61% steht eine Zustimmung von insgesamt 94% auf Seiten der Einrichtungen gegenüber (vgl. Behördliches Misstrauen gegenüber den Einrichtungen, S. 100). Angesichts der teilweise geringen Durchführungsquoten der Regelprüfungen (vgl. den Abschnitt „Regelprüfungen und festgestellte Mängel" aus der Analyse der Tätigkeitsberichte, S. 22).

Abbildung 61: Regelungen zur Qualitätsfähigkeit - Modell Rheinland-Pfalz



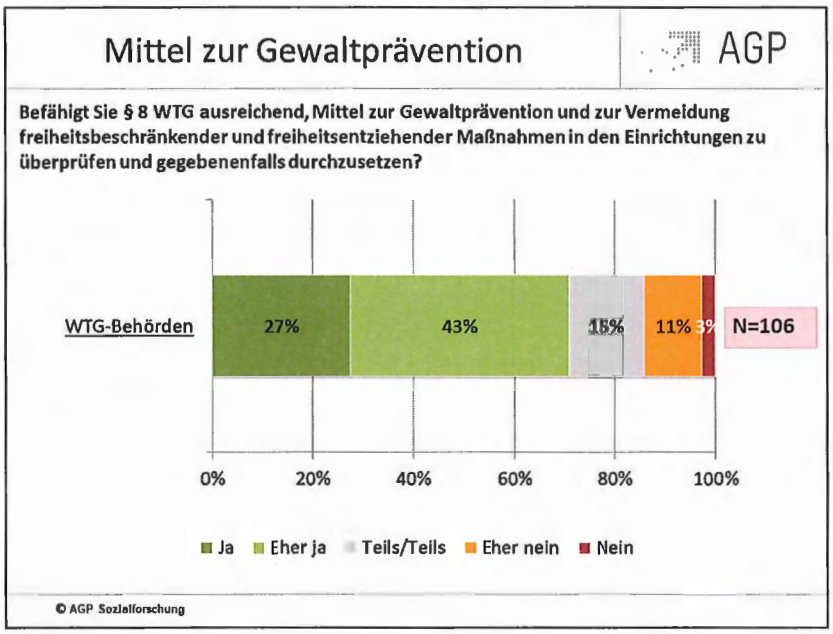
In Hessen wiederum besitzt die Heimaufsicht ein Vertragsprüfungsrecht zum Verbraucherschutz bei problematischen Vertragsbestandteilen. Für Nordrhein-Westfalen könnten sich immerhin mehr als die Hälfte der Leitungskräfte der befragten Einrichtungen eine entsprechende Regelung vorstellen (vgl. Abbildung 62). Hingegen befürworten nur 40% der Mitarbeitenden der WTG-Behörden ein Vertragsprüfungsrecht in dieser Form. Es kann nur vermutet werden, dass von Seiten der Behörden eher geringes Interesse besteht, da ggf. ein hoher zusätzlicher Aufwand angesichts häufig angespannter Personalsituation befürchtet wird.

Abbildung 62: Behördliches Vertragsprüfungsrecht - Modell Hessen



Die WTG-Behörden wurden abschließend zu Aspekten der Prüfung von Einrichtungen bzgl. der Angemessenheit der ordnungsrechtlichen Regelungen zur Gewaltprävention und zur Vermeidung freiheitsentziehender Maßnahmen befragt. Die Mitarbeitenden sind demnach mehrheitlich der Meinung, dass die Regelungen in § 8 WTG sie ausreichend befähigen, Mittel zur Gewaltprävention und zur Vermeidung freiheitsentziehender und -beschränkender Maßnahmen zu überprüfen und gegebenenfalls durchzusetzen (vgl. Abbildung 63). Hier zeigt sich kein Handlungsbedarf und in der Analyse der Tätigkeitsberichte zeigte sich, dass einige WTG-Behörden diese Aspekte regelhaft prüfen und bei den Einrichtungen, die hier noch Nachholbedarf haben, auf die Einhaltung der entsprechenden Regelungen hinwirken (vgl. Regelprüfungen und festgestellte Mängel, S. 22).

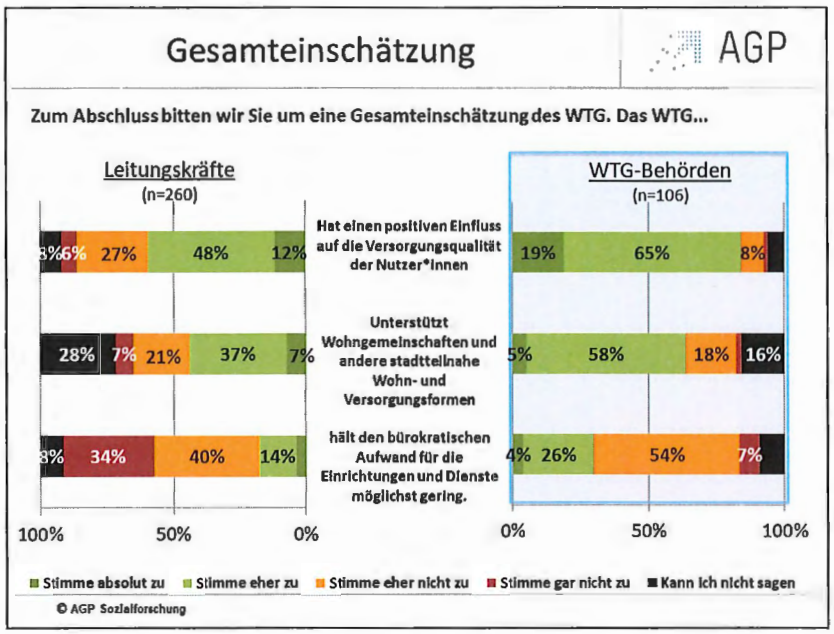
Abbildung 63: § 8 WTG - Gewaltprävention, freiheitsentziehende und -beschränkende Maßnahmen



2.2.9 Gesamteinschätzungen zum Abschluss

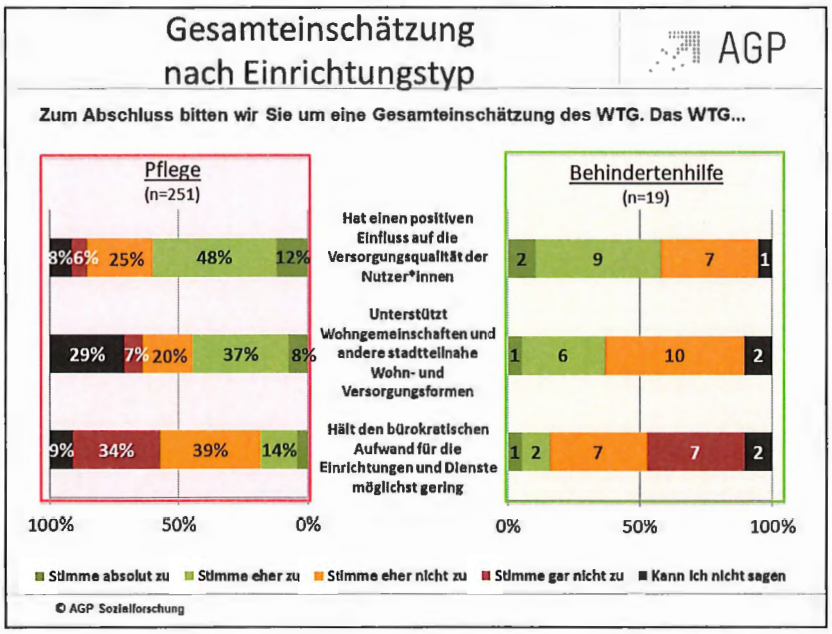
Zum Abschluss des Fragebogens wurden die Teilnehmenden nochmals zu ihrer allgemeinen Einschätzung einiger Auswirkungen des Gesetzes befragt. Sowohl Einrichtungen als auch WTG-Behörden wurden um eine Einschätzung gebeten, ob das WTG einen positiven Einfluss auf die Versorgungsqualität der Nutzer*innen habe (vgl. Abbildung 64). Diesbezüglich zeigte sich in beiden Gruppen eine grundsätzlich positive Haltung, 60% der Einrichtungen stimmen dieser Aussage (eher) zu; auf Seite der Behörden waren es zusammengenommen 84%. Bei der Frage, ob das WTG stadtteilnahe Wohn- und Versorgungsformen unterstütze, liegen die Aussagen von WTG-Behörden und Leitungskräften etwas weiter auseinander. Während Leitungskräfte von Einrichtungen und Diensten hier nur zu 44% (eher) zustimmen, liegt die Zustimmung der Behörden bei über 60%. Beide Seiten sind sich einig, dass der bürokratische Aufwand für die Einrichtungen und Dienste durch das WTG nicht möglichst gering gehalten wird. Dieser Faktor wurde auf Seiten der Einrichtungen und Dienste bereits an verschiedenen Stellen deutlich (vgl. z. B. Abbildung 12 oder auch in den Workshops: Angemessenheit der heimrechtlichen Regularien, S. 100; Dokumentationspflicht, S. 94)

Abbildung 64: Abschließende Gesamteinschätzung



Die Leitungskräfte der Pflege und Behindertenhilfe unterscheiden sich in ihren Einschätzungen zu diesem Thema kaum. Allenfalls finden sich unter den Leitungskräften aus Einrichtungen der Behindertenhilfe etwas eindeutigere Haltungen bezüglich der Aussage, das WTG fördere stadtteilnahe Wohn- und Versorgungsformen (vgl. Abbildung 65). Das Thema ist in der Behindertenhilfe virulenter als in der Pflege; allerdings zeigt sich keine besonders positive Bewertung des WTG durch diese Gruppe.

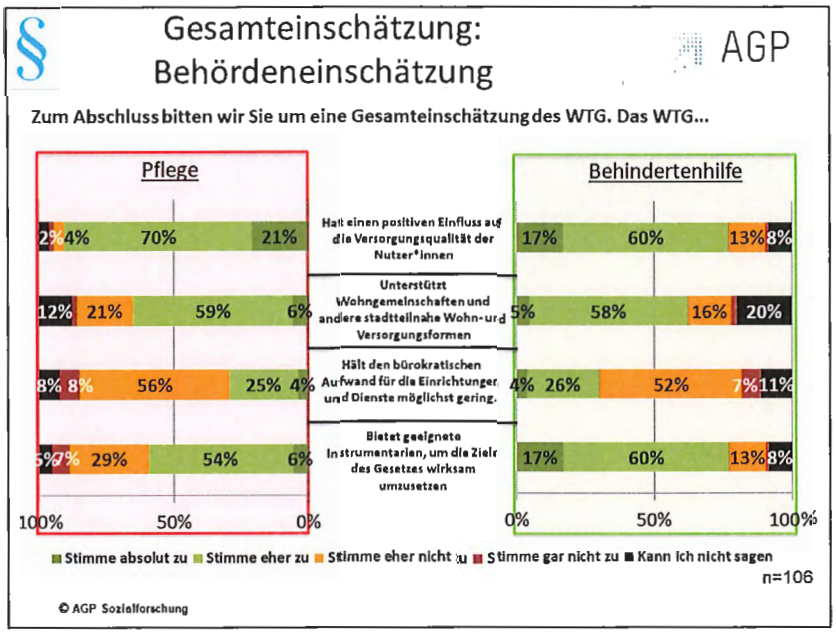
Abbildung 65: Abschließende Gesamteinschätzung - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe



Auch in der Befragung der WTG-Behörden wurde diese Frage unterschieden nach Aussagen zu Einrichtungen der Behindertenhilfe und der Altenpflege (vgl. Abbildung 66). Zusätzlich wurden die Behörden

befragt, ob das WTG für die Behörden geeignete Instrumentarien biete, um die Ziele des Gesetzes wirksam umzusetzen. Die Mehrheit der WTG-Behörden stimmt dieser Aussage für beide Bereiche zu; für die Pflege fällt die Zustimmung allerdings etwas geringer aus. Zudem beklagen auf Seiten der Pflege auch 8% der Mitarbeitenden sehr stark, dass ihnen Instrumente zur Umsetzung der Ziele des Gesetzes in der Pflege fehlten. In den weiteren Bereichen unterscheiden sich die Einschätzungen der WTG-Behörden wenig zwischen Pflege und Behindertenhilfe. Allerdings fallen die Zustimmungen zu positiven Effekten des Gesetzes insgesamt höher aus als bei den Leitungskräften.

Abbildung 66: Abschließende Gesamteinschätzung - Behördeneinschätzung



2.3 Auswertung einschlägiger Rechtsprechung

Als bedeutsame Quelle für die Bewertung der Wirksamkeit des WTG wurde in der Evaluation die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeiten in Nordrhein-Westfalen zum Wohn- und Teilhabegesetz ausgewertet. Hierbei galt es zu klären, ob in der Judikatur für bestimmte Regelungen des Gesetzes häufige und ggf. mit den Intentionen des Gesetzes konfligierende Rechtsstreitigkeiten zu finden sind, die auf Novellierungsbedarfe hinweisen.

Recherchiert wurde die Rechtsprechung, die in den Zeitraum der Gültigkeit des zu evaluierenden Gesetzes fiel, d.h. zwischen Oktober 2014 und dem Zeitpunkt der Auswertung. Das erste Verfahren in diesem Zeitraum ist ein Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln aus dem Februar 2015. Das jüngste Verfahren mündete in einen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts im April 2019. Insgesamt konnten 22 relevante Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen in diesem Zeitraum in die Auswertung einbezogen werden (vgl.

Tabelle 12).

Tabelle 12: Überblick zur Auswertung der Rechtsprechung

	Überblick / Kennzahlen
Einbezogener Zeitraum	Oktober 2014 – Juli 2019
Gesamtzahl einbezogener Verfahren	**22**
davon: Beschlüsse	19
davon: Urteile	3
davon: Verwaltungsgerichtsentscheidungen	9
davon: Oberverwaltungsgerichtsentscheidungen	13
davon: Antrag/Beschwerde/Klage abgelehnt	17
davon: Antrag/Beschwerde/Klage begründet	5

Quelle: Rechtsportal juris, eigene Darstellung

Vorab kann festgehalten werden, dass mit 22 relevanten Entscheidungen eine sehr überschaubare Zahl an verwaltungsgerichtlichen Verfahren in Bezug zum WTG stehen. Nur ein kleiner Bruchteil der Mängelfeststellungen der vielen durchgeführten anlassbezogenen und Regelprüfungen der WTG-Behörden (vgl. die Auswertung der Tätigkeitsberichte in Abschnitt 2.1) werden forensisch. Hinzu kommt, dass ein Großteil der Entscheidungen (17 von 23 Fällen) das Verwaltungshandeln der Behörden bestätigt. Dies weist auf eine hohe Akzeptanz und Gerichtsfestigkeit der Entscheidungen hin und darauf, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, immer wieder zu Streitfällen führende Regelungen allein zur Vermeidung von forensischen Auseinandersetzungen zu ändern.

Dennoch gilt es, die recherchierten 22 Entscheidungen jeweils inhaltlich zu prüfen. In der Recherche zeigten sich sodann auch einige thematische Häufungen und teilweise in den jeweiligen Themenfeldern sehr ähnlich gelagerte Fälle. Die ausgewerteten Entscheidungen wurden in

Tabelle 13 zur übersichtlichen Darstellung einzelnen Themenfeldern und den primär betroffenen Regelungsbereichen des WTG bzw. der Durchführungsverordnung zugeordnet.

Tabelle 13: Thematische Übersicht der ausgewerteten Entscheidungen

Themenfeld und primär betroffener Regelungsbereich im WTG	Anzahl der Entscheidungen
(teilweise) Betriebsuntersagung / Aufnahmestopp, § 15 Abs. 2 WTG	7
Ordnungsverfügung bzgl. Fachkrafteinsatz, § 15 Abs. 5 WTG	2
Einordnung von Intensivpflege-WGs als EULAs, § 18 WTG, § 24 Abs. 1	3
Einordnung von sonstigen Wohngemeinschaften als EULAs, § 24 Abs. 1	2
Einordnung einer selbstverantworteten WG als anbieterverantwortet, § 24	1
Einzelzimmerregelungen, § 47 Abs. 3 WTG, § 20 Abs. 3 WTG	3
Anzeigepflicht Ambulanter Dienst, § 3 Abs. 1 WTG, § 9 WTG	1
Begrenzung neuer EULAs auf 80 Plätze, § 20 Abs. 2 WTG	1
Personaleignung, § 3 Abs. 5 WTG, § 1 Abs. 2 WTG DVO, § 15 Abs. 5 WTG	2

Quelle: Rechtsportal juris, eigene Darstellung

Betriebsuntersagungen, Aufnahmestopps, Ordnungsverfügungen zum Fachkrafteinsatz

Es fällt auf, dass Betriebsuntersagungen, bzw. teilweise Untersagungen oder Aufnahmestopps besonders häufig vor die Verwaltungsgerichte gebracht wurden (sieben Entscheidungen). Wiederbelegungssperren mit Bezug zum Themenfeld der Einzelzimmerregelung zum August 2018 wurden hier nicht berücksichtigt, da diese gesondert gewürdigt werden (siehe unten). Bis auf diese Fälle wurden die Betriebsuntersagungen ausschließlich aufgrund von Mängeln in der pflegerischen Versorgung und der Hygiene, meist in Verbindung mit Personalmangel angeordnet. In diesen sieben Entscheidungen wurde die Rechtmäßigkeit der Untersagungen durch die Verwaltungsgerichte ausnahmslos bestätigt. Damit ergibt sich im Bereich des zentralen ordnungsrechtlichen Instrumentariums der Behörden nach § 15 WTG aus der Rechtsprechung heraus kein Handlungsbedarf zu Änderungen der Voraussetzungen für Betriebsuntersagungen. Vielmehr wird deutlich, dass die Behörden im Zweifelsfall in die Lage versetzt sind, rechtssicher bei entsprechenden Gefährdungssituationen zu reagieren.

Ähnlich gelagert sind zudem zwei Ordnungsverfügungen zum Fachkrafteinsatz. Auch wenn der Klage gegen die Verfügung in einem Fall vom Verwaltungsgericht stattgegeben wurde, sind in diesem Fall keine grundsätzlichen Regelungen des WTG tangiert oder wird die Verwaltungspraxis der Behörden prinzipiell in Frage gestellt. Vielmehr sind in diesem Einzelfall vom Gericht die Ausführungen der Behörde zum Fachkraftmangel nicht ausreichend nachvollziehbar dargelegt worden. Dem Beschluss des Verwaltungsgerichts nach sah sich die Behörde auch gar nicht fachlich in der Lage, den festgestellten Fachkraftmangel selber zu belegen. Der Tätigkeitsbericht dieser WTG Behörde wies leider keine Informationen zu den fachlichen Qualifikationen der Mitarbeitenden der Behörde auf. Es steht aber zu vermuten, dass die betreffende WTG-Behörde zu den Behörden ohne eigenes pflegerisches Fachpersonal in den Reihen der Prüfer*innen gehört (vgl. die Analyse der Tätigkeitsberichte in Kapitel 2.1).

Einordnung von Wohnformen

Ein zentraler Bereich, in dem insgesamt sechs verwaltungsgerichtliche Judikate zum WTG vorliegen, ist die Einordnung von Wohnformen in Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen (§ 24 Abs. 1 WTG)

oder Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot (EULAs, § 18 WTG). So wurde die Qualifizierung von wohngruppenartigen Wohnformen der Intensivpflege als EULAs durch die betreuenden Dienste in Frage gestellt. Gleiches gilt für zwei Fälle, in denen vergleichbare Wohnformen ohne Intensivpflege aus der Sicht der „Betreiber" ebenfalls gern als Wohngemeinschaften eingestuft worden wären. In einem weiteren Fall wurde zudem die Qualifizierung einer Wohnform durch die WTG-Behörde als anbieterverantwortete Wohngemeinschaft vom Kläger infrage gestellt. Seiner Überzeugung nach sei die WG selbstverantwortet. In allen sechs Fällen wurden jedoch ausschließlich die Festlegungen der zuständigen Behörden bestätigt und die Klagen als unbegründet zurückgewiesen. Die Gründe der Verwaltungsgerichte fußten ganz wesentlich darauf, dass der Einfluss auf die Haushaltsführung in den fraglichen Wohnformen weder durch die Bewohner*innen noch durch deren Vertreter*innen erkennbar war. Bei einer Intensivpflegeeinrichtung stellte das Verwaltungsgericht beispielsweise fest, dass von einem „selbstbestimmten gemeinsamen Hausstand [...] nicht im Ansatz die Rede sein kann."[1] Der gemeinsame Hausstand ist jedoch zentrale Voraussetzung in der Begriffsbestimmung für Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen laut § 24 Abs. 1 WTG.

Bei der Frage der Einstufung einer Wohngemeinschaft mit Betreuungsleistungen als anbieterverantwortet oder selbstverantwortet stellte das Oberverwaltungsgericht in dem 2017 verhandelten Fall fest, dass das Vetorecht hinsichtlich der Aufnahme neuer Nutzer (§ 24 Abs. 2 Satz 2 WTG) ein notwendiges Merkmal selbstverantworteter Wohngemeinschaften ist. Selbstverantwortung "nur auf dem Papier" genüge nicht. Im zu entscheidenden Fall wurde zudem konstatiert, dass die vertraglichen Vereinbarungen bereits Zweifel an einer Selbstverantwortung begründen. Dies wurde als „gewichtiges Indiz für eine auch tatsächlich nicht bestehende Selbstverantwortung" gewertet.[2]

Angesichts der Rechtsprechung zeigt sich, dass zumindest in den Fällen, in denen eine verwaltungsgerichtliche Klärung der Frage der Wohnformen herbeigeführt wurde, die Systematik der gesetzlichen Regelungen zu den Wohnformen wie auch die Rechtsauffassung der WTG-Behörden Bestand hatten. Aus juristischer Sicht kann somit grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen als solche keinen Novellierungsbedarf erkennen lassen. Ob die Verwaltungspraxis fachlich angemessen und zielführend war und ist, kann damit allerdings nicht beurteilt werden. In jedem Fall haben die Verwaltungsgerichte keine grundsätzlichen Probleme bei der Abgrenzung der Wohnformen nach dem WTG aufgedeckt: es scheint bestimmbar zu sein, welche Wohnformen als EULA, welche als anbieterverantwortete Wohngemeinschaften und welche als selbstverantwortete Wohngemeinschaften einzustufen sind. Nichtsdestotrotz wurde die Frage der Einordnung von Wohnformen im Einzelfall wiederholt von Einrichtungen und Diensten wie auch den WTG-Behörden als schwierig beschrieben (vgl. z. B. die Workshops-Gespräche in den Kapiteln 3.1 und 3.4). Somit empfiehlt es sich, die korrekte Anwendung der Regelungen durch die WTG-Behörden noch einmal zum Thema zu machen und anhand von Fallbeispielen, beispielsweise in einer landesweiten Dienstbesprechung, aber auch in den einzelnen Behörden aufzugreifen. Dabei kann auch die einschlägige Rechtsprechung zurate

[1] VG Düsseldorf, Beschluss vom 16. Juni 2016 – 26 L 1626/16 –, juris, RZ 30

[2] Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29. November 2016 – 4 A 172/14 –, juris, RZ 16

gezogen werden, um den WTG-Behörden wie auch interessierten Initiatoren*innen von Wohngemeinschaften die zentralen Unterscheidungskriterien deutlich zu machen, respektive diese zu reflektieren.

Einzelzimmerregelung

In der jüngeren Rechtsprechung zum WTG seit Mitte 2018 wurden insgesamt drei Entscheidungen in Fragen der Einzelzimmernutzung getroffen. Alle beziehen sich auf die Ende Juli 2018 auslaufende Übergangsregelung, nach der ab August 2018 alle EULAs eine Einzelzimmerquote von 80% aufweisen mussten (§ 47 Abs. 3 WTG i.V. mit § 20 Abs. 3 WTG). Die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte fielen in allen drei Fällen für die Kläger aus. Als Tenor zeigt sich, dass die Einführung der Einzelzimmerregelung zum August 2018 mit der WTG-Novelle 2014 eine zu kurze Übergangsfrist für Bestandseinrichtungen bedeutet und entsprechendes ordnungsrechtliches Handeln, wie beispielsweise eine verordnete Wiederbelegungssperre, nicht dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entspricht.[3]

Weitere Einzelfälle

Neben den drei hervorgehobenen Themenfeldern finden sich noch einige Einzelfallbereiche, die allesamt kaum grundlegende Bedeutung für das Wohn- und Teilhabegesetz erkennen lassen. Allenfalls wurden allgemeine Vorgaben des WTG durch die Gerichte bestätigt.

In einem Entscheid des Oberverwaltungsgerichts aus dem September 2018 wurden die Anzeigepflichten des WTG für ambulante Dienste bestätigt. Geklagt hatte ein ambulanter Dienst, der dies lediglich für Dienste als gegeben ansah, die in Wohngemeinschaften im Sinne des § 24 Abs. 1 WTG tätig seien. Das Oberverwaltungsgericht bestätigte die allgemeine Verpflichtung an alle ambulanten Dienste aus § 33 WTG und dessen Rechtmäßigkeit.

Die Regelung des WTG, dass neu errichtete Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot nicht mehr als 80 Plätze umfassen sollen (§ 20 Abs. 2 WTG), war Gegenstand eines Verfahrens aus dem Jahr 2017. Die Klägerin stufte für einen Ersatzneubau einer bestehenden Pflegeeinrichtung eine Reduzierung auf 80 Plätze als wirtschaftlich nicht vertretbar ein. Das Verwaltungsgericht wies die Klage ab, da die „Erteilung einer Ausnahme von den Anforderungen des § 20 Abs. 2 WTG NW aus besonderen wirtschaftlichen Gründen gemäß § 6 Abs. 1 WTG DVO [...] eine der Existenzgefährdung nahe kommende Situation" bedürfe.[4]

Zwei Entscheidungen beziehen sich auf Einzelfälle zur Eignung als Personal in Einrichtungen nach dem Gesetz. In einem Fall wurde ein Studienabschluss *Bachelor of Arts in Bildungswissenschaft* von den WTG-Behörden zunächst nicht als Fachkraft eingestuft. Das entsprechende Verfahren wurde mit einem Vergleich beendet und das Oberverwaltungsgericht hatte über den Streitwert zu entscheiden. Im zweiten Fall wurde ein Beschäftigungsverbot als Pflegekraft ausgesprochen und gerichtlich bestätigt, da die Person aufgrund von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung eines Kindes vorbestraft war.

[3] Vgl. z. B. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 01. April 2019 – 12 B 43/19 –, juris

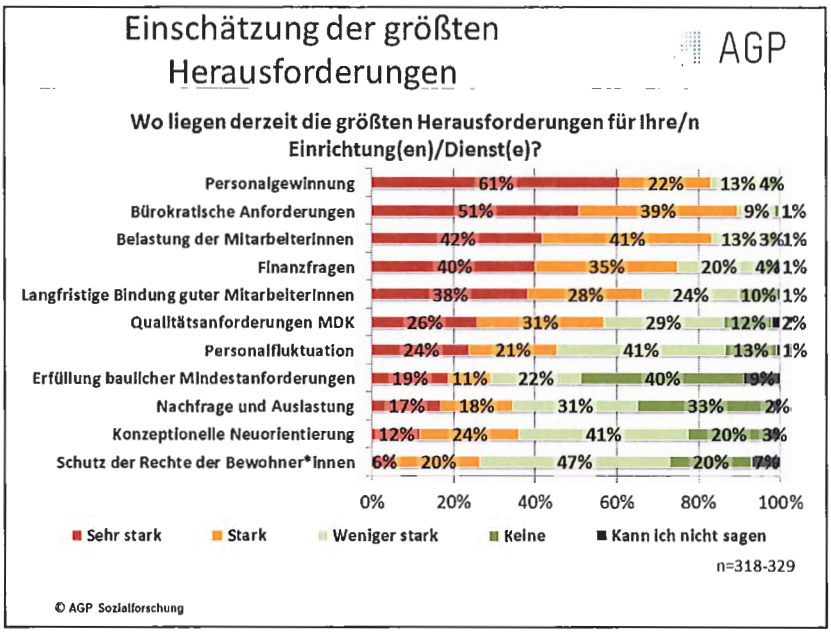
[4] VG Aachen, Urteil vom 09. März 2017 – 2 K 596/15 –, juris, RZ 113

Fazit

Das Wohn- und Teilhabegesetz in Nordrhein-Westfalen provoziert keine verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen. Das ist der eine Befund der Auswertung der Judikatur zum WTG. Die begrenzte Innovationswirkung des WTG lässt aber gleichzeitig auf eine geringe Auseinandersetzung- und Konfliktbereitschaft der Normadressaten schließen. Auseinandersetzungen zur umstrittenen Fachkraftquote finden sich ebenso wenig wie zu anderen relevanten Fragen. Ein Güteverfahren vor dem Verwaltungsgericht zum Anwendungsbereich des WTG ist bekannt. Verwaltungsgerichtliche Verfahren spielen im Sinne von Präzedenzfällen und auf Weiterentwicklung des Heimrechts ausgerichtete Richterrecht offenbar keine Rolle. Auffällig ist zudem, dass für Einrichtungen der Eingliederungshilfe kein einziges Verfahren dokumentiert ist.

Beschäftigten als auch mit Einrichtungsleitungen allerdings von Seiten der Eingliederungshilfe von Problemen mit baulichen Anforderungen berichtet (vgl. Kompatibilität zwischen BTHG und WTG, S. 102; Die Lage in der Eingliederungshilfe, S. 105).

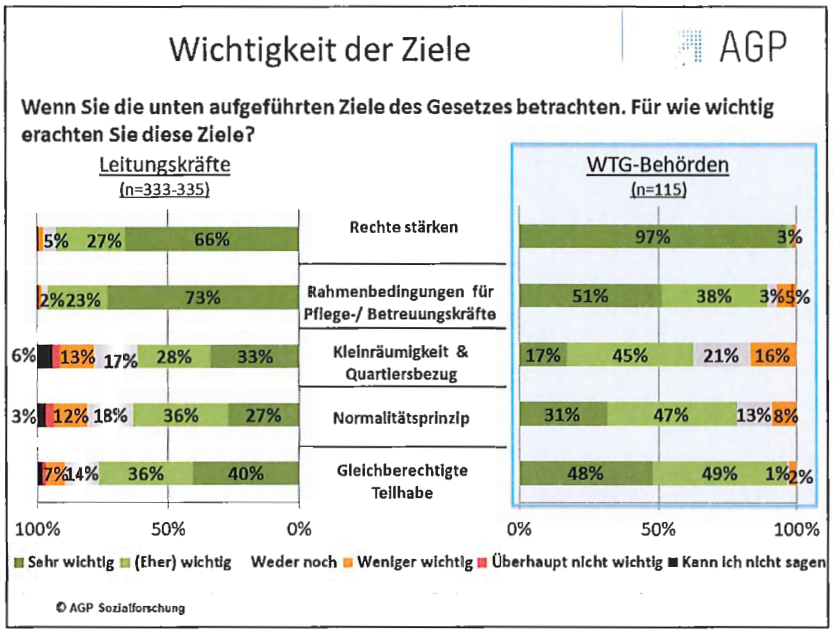
Abbildung 12: Besondere Herausforderungen für die Einrichtungen und Dienste



Zu den Zielen des Gesetzes wurden die Teilnehmenden in einem Dreischritt befragt. Zunächst ging es darum, zu erfahren, welche Wichtigkeit die Befragten den Zielen allgemein zumessen. In einer zweiten Frage wurde von den Einrichtungen und Diensten als auch von den WTG-Behörden erfragt, wie gut sie bzw. die Einrichtungen die Ziele ihrer Einschätzung nach (bereits) erfüllen. Zum Abschluss sollten sie bewerten, wie realistisch die Erreichung der Ziele sei. In den folgenden Abbildungen sind die Ziele des Gesetzes in Kurzform festgehalten. In der Befragung waren sie folgendermaßen ausformuliert:

- **Rechte stärken:** Würde, Rechte, Interessen der Nutzer*innen vor Beeinträchtigungen schützen
- **Rahmenbedingungen für Pflege-/Betreuungskräfte:** Die Rahmenbedingungen für Betreuungs- und Pflegekräfte positiv zu gestalten
- **Kleinräumigkeit & Quartiersbezug:** Förderung kleinräumiger, quartiersbezogener Wohn- und Betreuungsformen
- **Normalitätsprinzip:** Die angemessene Berücksichtigung kultureller und religiöser Belange sowie sexueller Orientierung und geschlechtlicher Identität der Nutzer*innen
- **Gleichberechtigte Teilhabe:** Gleichberechtigte Teilhabe am gemeinschaftlichen und kulturellen Leben in der Gesellschaft für die Nutzer*innen

Abbildung 13: Wichtigkeit der Ziele des WTG

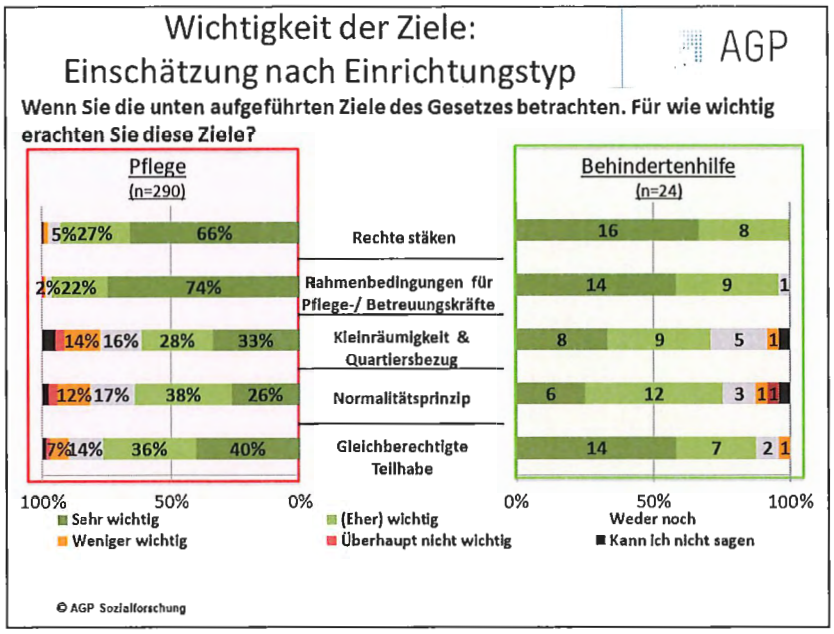


Auffällig ist die relativ starke Übereinstimmung zwischen den Leitungskräften und der WTG-Behörden in der Bewertung der Ziele „Rechte stärken" und „Rahmenbedingungen für Pflege-/Betreuungskräfte" (vgl. Abbildung 13). Der zusammengenommene Anteil der Einschätzungen in den Bewertungen „sehr wichtig" und „wichtig" sind weitgehend deckungsgleich. Dies zeigt sich ebenfalls bei dem Item mit den wenigsten Zustimmungen, dem Ziel Kleinräumigkeit und Quartiersorientierung zu fördern. Zu betonen ist, dass auch diesem Ziel knapp über die Hälfte der Befragten in beiden Gruppen eine (hohe) Wichtigkeit bescheinigen. Allerdings bezweifeln auch einige Einrichtungsleitungen und Mitarbeitende der WTG-Behörden die Wichtigkeit dieses Zieles. Sowohl in dem Punkt „Normalitätsprinzip" als auch in dem Ziel der gleichberechtigten Teilhabe sehen die WTG-Behörden eine etwas höhere Wichtigkeit als die Leitungskräfte.

In der Fachwelt wird seit langem der Öffnung von Einrichtungen in das Quartier sowie der Entwicklung kleinräumiger Wohnformen eine hohe Bedeutung zugesprochen (vgl. z. B. Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG) 2008; Michell-Auli et al. 2010). Auch das WTG hat es sich zum Ziel gemacht, die Quartiersorientierung in den Vordergrund zu stellen. Ein möglicher Grund, weshalb dieses Ziel für die Einrichtungen und Dienste dennoch von etwas geringerer Bedeutung ist, könnte darin liegen, dass die Ziele mit höherer Zustimmung stärker personenzentriert formuliert sind, während die Quartiersorientierung strukturelle Veränderungen in den Vordergrund stellt. Ebenso könnte man allerdings argumentieren, dass gerade dieses Anliegen des Gesetzes einen zentralen Hebel darstellen könnte, um die als besonders wichtig bewerteten Ziele „Rechte stärken" oder „gleichberechtigte Teilhabe" überhaupt zu erreichen. Die vergleichsweise geringe Bedeutung, die dem Ziel zugesprochen wurde, bedeutet jedoch nicht, dass keinerlei Maßnahmen in den Einrichtungen umgesetzt würden (vgl. Abbildung 38 und Abbildung 40 in Abschnitt 2.2.3).

In Abbildung 14 wurde die Auswertung nochmals nach den zwei Bereichen Behindertenhilfe und Pflege unterschieden. Dieser Vergleich zeigt kaum Unterschiede in der Beurteilung der Ziele zwischen Pflege und Behindertenhilfe.

Abbildung 14: Wichtigkeit der Ziele des WTG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe



In einem zweiten Schritt wurden die Leitungskräfte hinsichtlich des Erfüllungsgrades der genannten Ziele in ihrer jeweiligen Einrichtung bzw. in ihrem jeweiligen Dienst befragt. Die Mitarbeitenden der WTG-Behörden wurden getrennt um jeweils eine Einschätzung zum Erfüllungsgrad der *Pflegeeinrichtungen* sowie der *Einrichtungen der Eingliederungshilfe* gebeten. Die Betrachtung der Selbsteinschätzung der Pflege sowie die Einschätzung der WTG-Behörden bezüglich Pflegeeinrichtungen zeigt eine große Diskrepanz bei der Einschätzung von Rahmenbedingungen für Pflege-/Betreuungskräfte (vgl. Abbildung 15 & Abbildung 16). 86% der Pflegeeinrichtungen nehmen sich in diesem Punkt als „sehr gut" oder „eher gut" wahr. Die Einschätzung der Behörden hingegen attestiert dies jedoch lediglich 18% der Einrichtungen der Pflege. Auch bei den verbleibenden Zielen unterscheiden sich die Einschätzungen zwischen WTG-Behörden und Leitungskräften. Tendenziell neigen die Leitungskräfte zu einer positiveren Selbsteinschätzung bzw. die WTG-Behörden zu einer kritischeren. Nur beim Ziel der Quartiersöffnung zeigt sich ein leicht umgekehrtes Bild. Auffällig ist zudem, dass jede fünfte Einrichtung der Pflege keine Aussage dazu tätigen kann oder möchte, wie gut sie das Ziel der Kleinräumigkeit und des Quartiersbezugs (bereits) erfüllt.

Der Vergleich der Selbsteinschätzung von Einrichtungen der Behindertenhilfe und der Einschätzung der WTG-Behörden bezüglich Einrichtungen der Behindertenhilfe offenbart die größte Diskrepanz in den Einschätzungen bei dem Ziel der Rahmenbedingungen für Pflege-/Betreuungskräfte. Hier schätzen sich die Einrichtungen der Behindertenhilfe besser ein als die WTG-Behörden sie wahrnehmen.

Generell herrscht sowohl das geringste Interesse als auch die negativste Selbsteinschätzung für beide Einrichtungstypen beim Thema Quartiersbezug. In den Workshops mit Mitarbeiter*innen von Einrichtungen wurden hierfür mögliche Gründe diskutiert, insbesondere der Personalaufwand und die entsprechende Kostenübernahme (vgl. Realisierung der Einbindung ins Quartier, S. 104). Auf Seiten der WTG-Behörden fallen die Beurteilungen zur Umsetzung der Ziele für die Behindertenhilfe systematisch positiver aus als für die Pflege.

Festzuhalten bleibt zugleich, dass in diesem Punkt die Ergebnisse der WTG-Behörden aufgrund der unterschiedlich gestellten Fragestellung nur eingeschränkt vergleichbar sind mit den Aussagen der Leitungskräfte. Die Antworten der WTG-Behörden gehen kaum in die Extreme, da sie eine Art „Mittelwert aller Einrichtungen" bilden, der zwischen „eher gut" und „eher schlecht" changiert. Wenn man zudem davon ausgeht, dass an der Befragung tendenziell mehr engagierte Leitungskräfte von Einrichtungen und Diensten mit eher überdurchschnittlicher Performance teilgenommen haben, erklärt sich ein weiterer Faktor für die Diskrepanz zwischen den sehr positiven Bewertungen der Einrichtungen und Dienste einerseits (zumeist über 75% „eher gut" und „sehr gut") und der im Schnitt verhalteneren Einschätzung der WTG-Behörden andererseits. Ebenso tragen vermutlich die unterschiedlichen „Brillen", mit denen die WTG-Behörden und die Leitungskräfte auf diese Fragestellungen blicken, zu diesem Ergebnis bei – die WTG-Behörden mit dem kritischen Blick der Prüfenden und die Leitungskräfte mit einem eher wohlwollenden Blick auf erreichte Ziele.

Abbildung 15: Erfüllungsgrad der Ziele des WTG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe

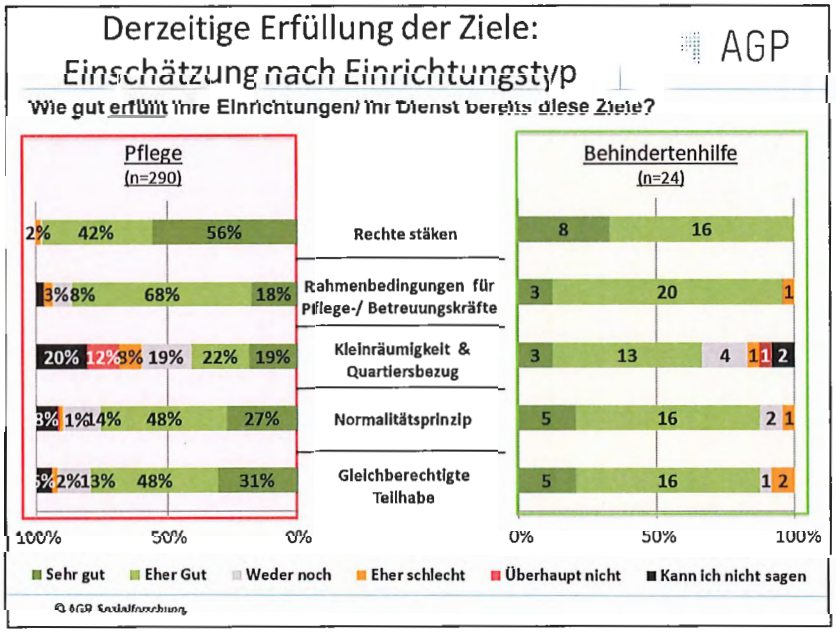
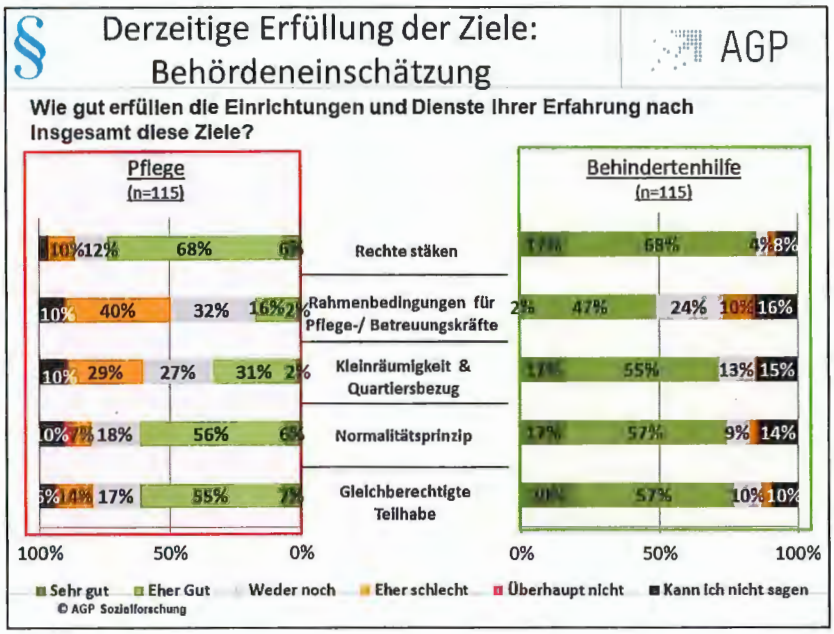


Abbildung 16: Erfüllungsgrad der Ziele des WTG - Behördeneinschätzung



Bei der Frage nach der Erreichbarkeit der Ziele sticht insbesondere heraus, dass Pflegeeinrichtungen neben dem Quartiersbezug am ehesten pessimistisch gegenüber der Möglichkeiten zur Schaffung guter Rahmenbedingungen für Pflege-/Betreuungskräfte sind (vgl. Abbildung 17). 86% der Einrichtungen der Pflege sagen zugleich, dass sie dieses Ziel bereits eher gut bis sehr gut erfüllen, jedoch nur 65% sind der Meinung, dass dieses Ziel wenigstens „weitgehend realistisch" sei.

Die WTG-Behörden halten die Erreichbarkeit guter Rahmenbedingungen in der Pflege für Pflege- und Betreuungskräfte für noch viel weniger realistisch (28% positive Stimmen, vgl. Abbildung 18). Die Einschätzungen bezüglich der Behindertenhilfe sind durchweg positiver, sowohl deren Selbsteinschätzung als auch die Einschätzung der Behörden.

Abbildung 17: Realistische Erreichbarkeit der Ziele des WTG - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe

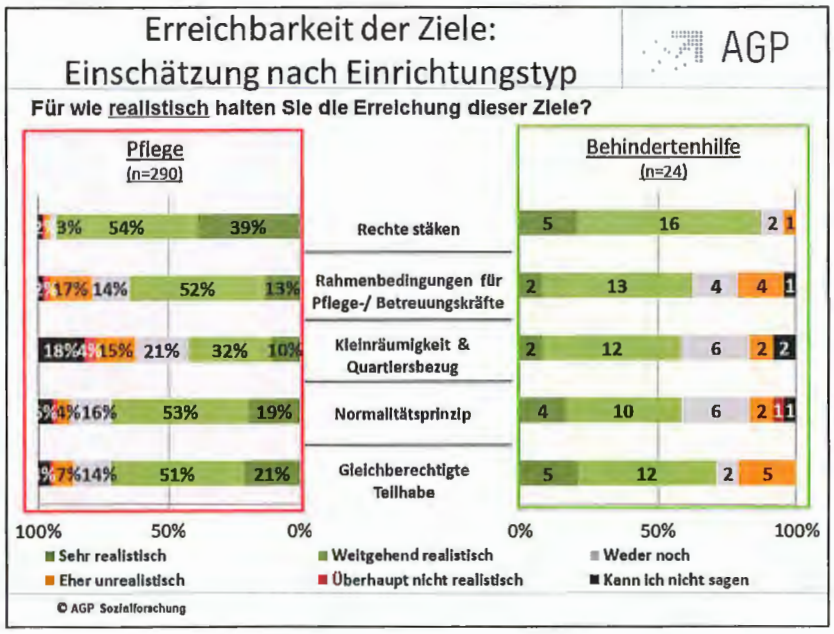
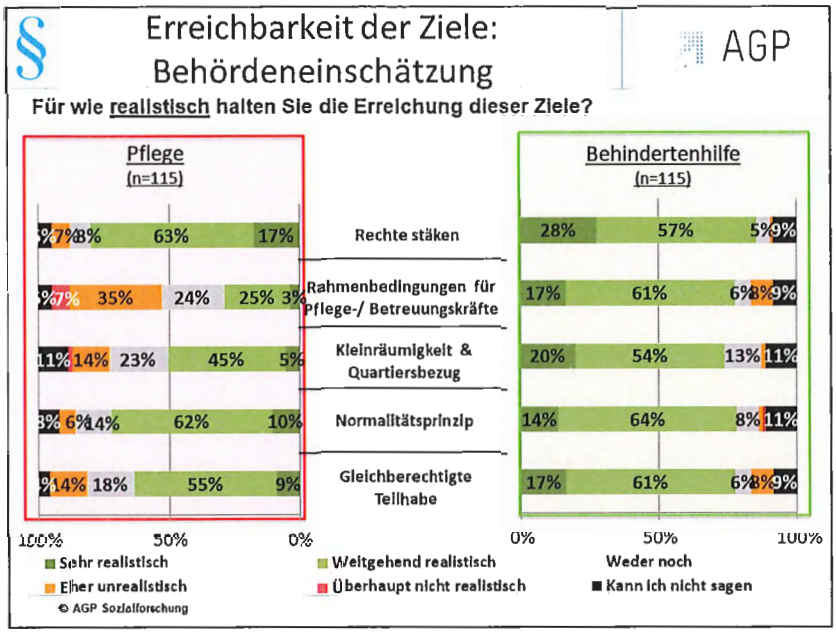


Abbildung 18: Realistische Erreichbarkeit der Ziele des WTG - Behördeneinschätzung



Zum Abschluss der einleitenden Einschätzungen durch die Befragten wurde nochmals spezifisch auf das Ziel der Teilhabe eingegangen. Hierzu wurde erfragt, welche Regelungen des WTG in diesem Zusammenhang als besonders bedeutsam gesehen werden.

WTG-Behörden zeigen in diesem Zusammenhang einen stärkeren Fokus auf die Dokumentationspflicht. Sowohl die *Dokumentationspflichten zur Umsetzung von Konzepten* (81% „sehr wichtig und „eher wichtig", vgl. Abbildung 19) als auch der *Einblick der Bewohner*innen in die Dokumentation ihrer Betreuungsleistungen* (80%) bewerten die WTG-Behörden als deutlich wichtiger als die Einrichtungen (38% vs. 55%). Das Item mit der auf beiden Seiten geringsten Zustimmung bezieht sich auf die *Transparenz, Veröffentlichung und Aushändigung von Prüfergebnissen*. Bemerkenswert ist hierbei, dass jeweils etwa jede*r Zehnte der Meinung ist, diese sei „überhaupt nicht wichtig" (Leitungskräfte: 12%, WTG-Behörden: 9%).

Generell sind WTG-Behörden und Einrichtungsleitungen bezüglich der verbleibenden Regelungen in der Tendenz ähnlicher Meinung, auch wenn der Mittelwert der Behördeneinschätzung systematisch mehr in die Richtung „wichtig" tendiert.

Abbildung 19: Regelungen zur Stärkung von Teilhabe I

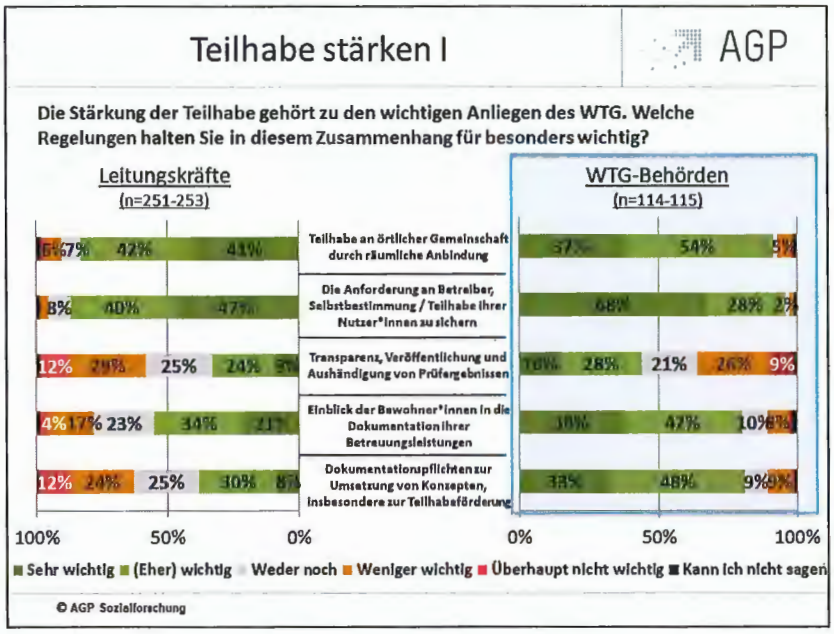
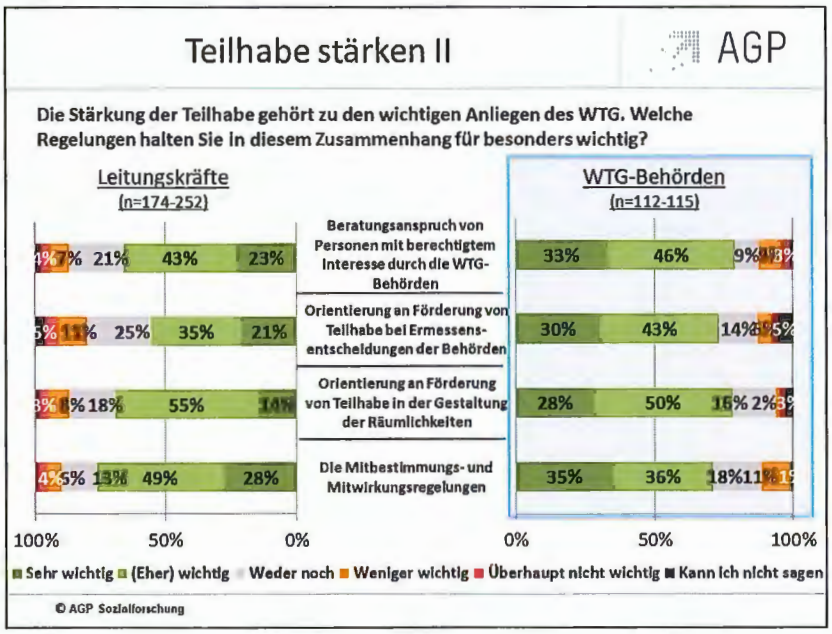


Abbildung 20: Regelungen zur Stärkung von Teilhabe II



2.2.3 Personalbedarf und Fachlichkeit

In diesem Themenblock wurden Fragen zur Fachlichkeit gestellt, insbesondere zum Personal und der Fachkraftquote sowie zu Möglichkeiten, im Rahmen des Gesetzes abweichende Regelungen mit der WTG-Behörde zu vereinbaren, wenn dies durch die Konzeption einer Wohn- und Betreuungsform erforderlich ist. Begonnen wurde mit Fragen zur Fachkraftquote. Die fachliche Begründung für eine Fachkraftquote von 50% halten die Leitungskräfte von Einrichtungen und Diensten etwa hälftig für gegeben, hälftig nicht. Auf Seiten der WTG-Behörden wird die Fachkraftquote mehrheitlich als fachlich begründet gesehen (59%, vgl. Abbildung 21).

In den Workshops wurde die Frage nach der Notwendigkeit einer Fachkraftquote ebenfalls angesprochen (vgl. Fachkraftquote, S. 101; Flexibilisierung der Fachkraftquote und Vorbehaltsaufgaben, S. 105). Dabei wurde das Für und Wider zu einer festen Fachkraftquote von 50% ebenfalls diskutiert. Bei der Online-Befragung zeigen sich die unterschiedlichen Positionen hierzu besonders deutlich zwischen der Behindertenhilfe und der Pflege (vgl. Abbildung 22). In der Behindertenhilfe wird die Fachkraftquote mehrheitlich als fachlich notwendig eingestuft, während in der Pflege die Hälfte keine fachliche Begründbarkeit für eine 50%-Quote sieht. Diese unterschiedliche Einschätzung hängt unter Umständen auch mit dem drängenderen Fachkraftmangel in der Pflege zusammen.

Abbildung 21: Fachliche Begründung der Fachkraftquote

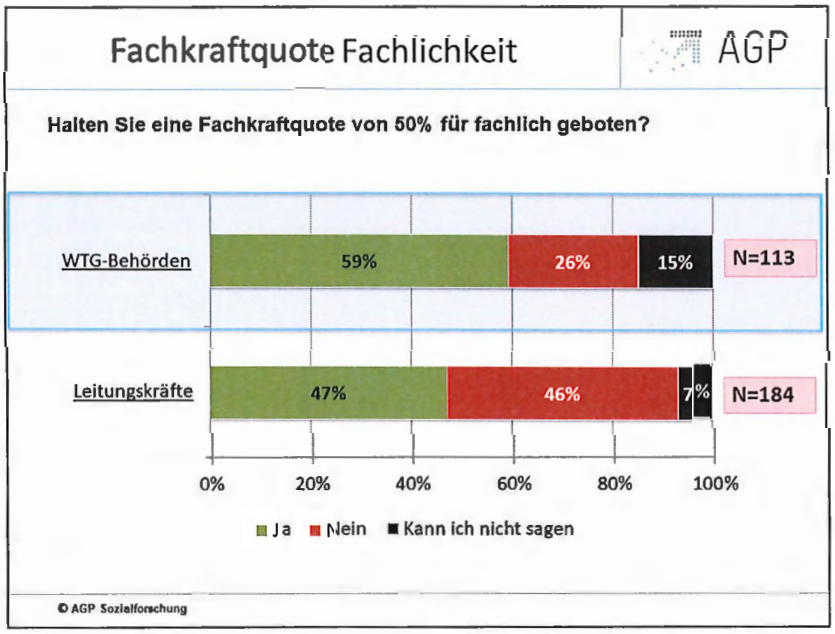
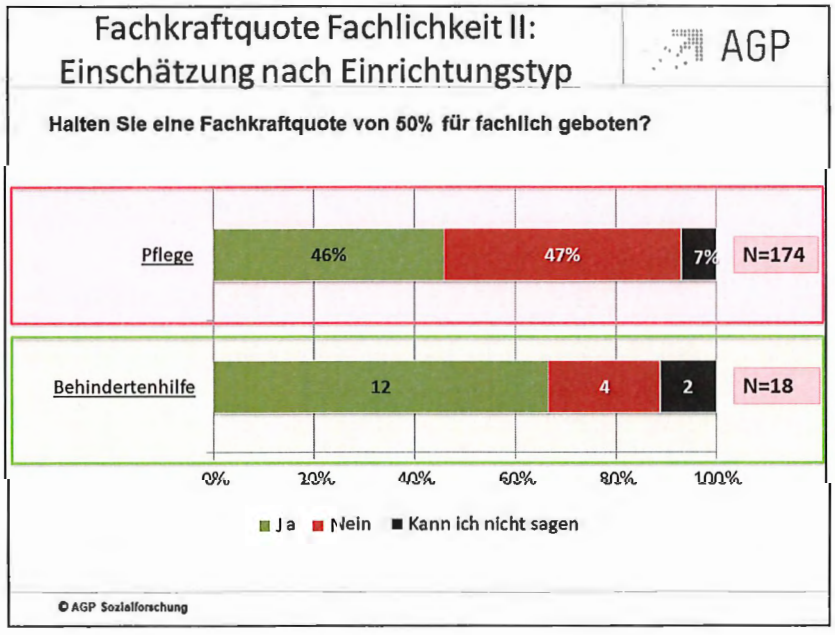


Abbildung 22: Fachliche Begründung der Fachkraftquote - Vergleich Pflege/ Behindertenhilfe



Mit einer Zustimmung von über drei Vierteln ist eine Flexibilisierung der Fachkraftquote für Leitungskräfte von Einrichtungen sehr viel notwendiger als aus Perspektive der WTG-Behörden (77% vs. 49%, vgl. Abbildung 23). Die Sicherung fachlicher Standards spielt für die Einrichtungsmitarbeiter*innen dabei eine große Rolle (vgl. Flexibilisierung der Fachkraftquote und Vorbehaltsaufgaben, S. 105). Zudem wird die Notwendigkeit in der Pflege stärker betont als in der Behindertenhilfe (vgl. Abbildung 24).

Abbildung 23: Flexibilisierung der Fachkraftquote

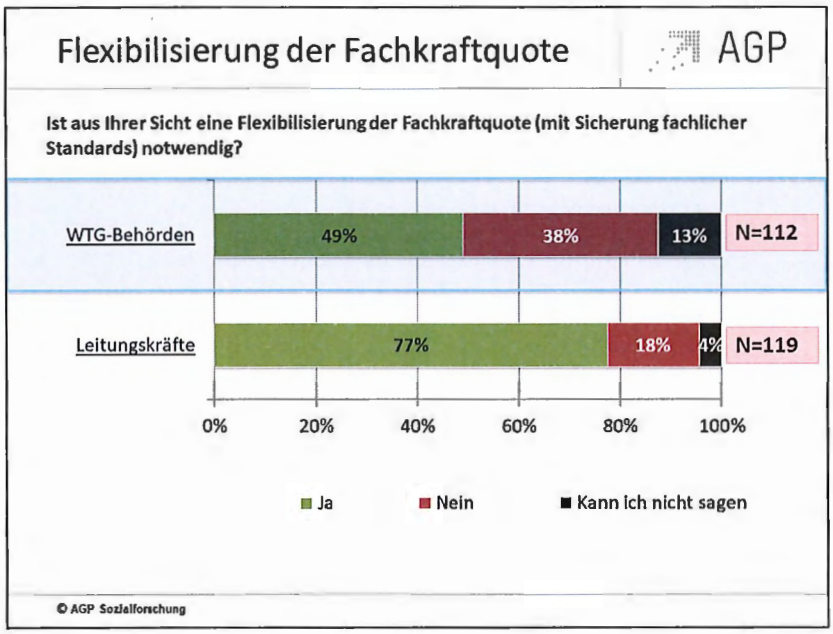
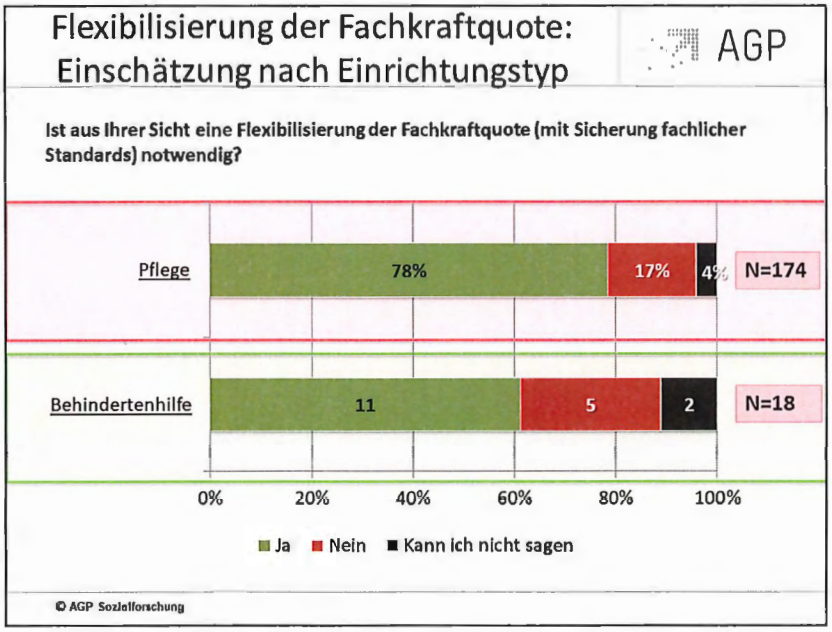


Abbildung 24: Flexibilisierung der Fachkraftquote - Vergleich Pflege / Behindertenhilfe



Gefragt wurde in diesem Zusammenhang, inwieweit der Fachkraftmangel den Nordrhein-Westfälischen Einrichtungen und Diensten bereits zu schaffen mache bzw. wie gut sie die Fachkraftquote erreichen könnten. Die Mehrheit der Befragten berichtet noch nicht von absolut drängenden Problemen, die 50% Fachkraftquote zu erfüllen (vgl. Abbildung 25). Allerdings äußerten bereits 67%, dass es zunehmend

schwieriger werde, die Quote zu erfüllen. 14% haben zudem bereits „ab und zu" Probleme und unterschreiten die Fachkraftquote zumindest zeitweise. Weitere 6% geben an, die Einhaltung der Vorgaben zum Personal sei ein großes Problem für ihre Einrichtung. Besondere Unterschiede zwischen der Behindertenhilfe und Pflegeeinrichtungen sind dabei nicht augenfällig. Auch eine große Mehrheit der Mitarbeitenden der WTG-Behörden sieht, dass es Bereiche gibt, in denen die Fachkraftquote nicht erfüllt werden kann (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 25: Arbeitsmarktsituation vs. Fachkraftquote

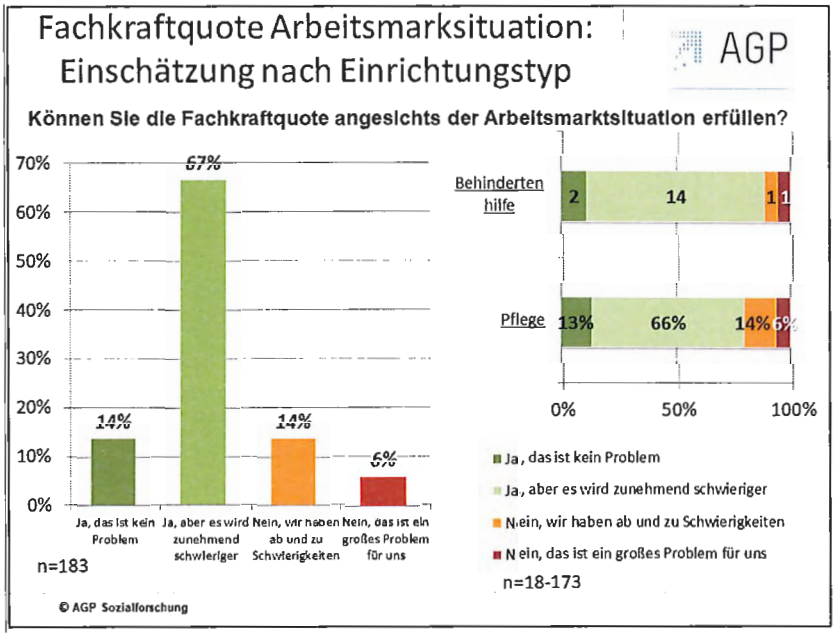
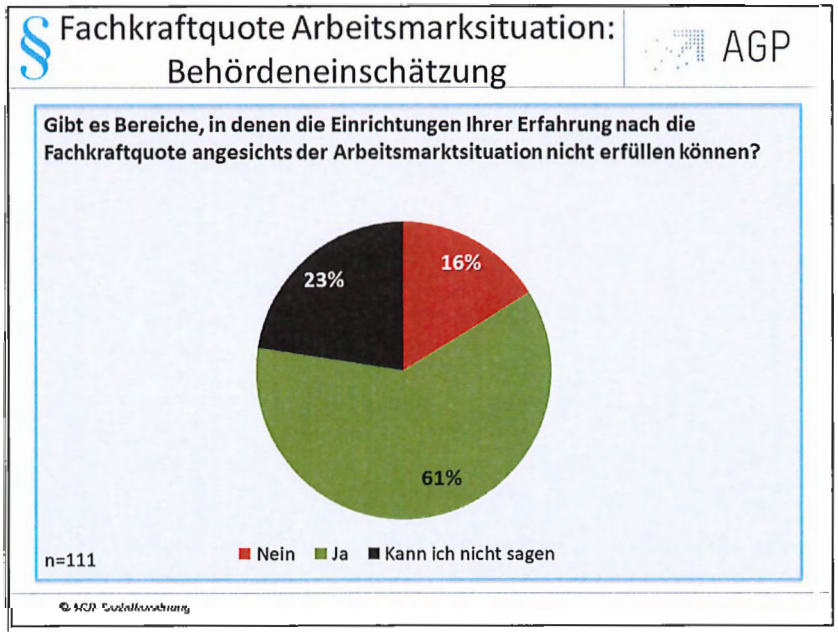


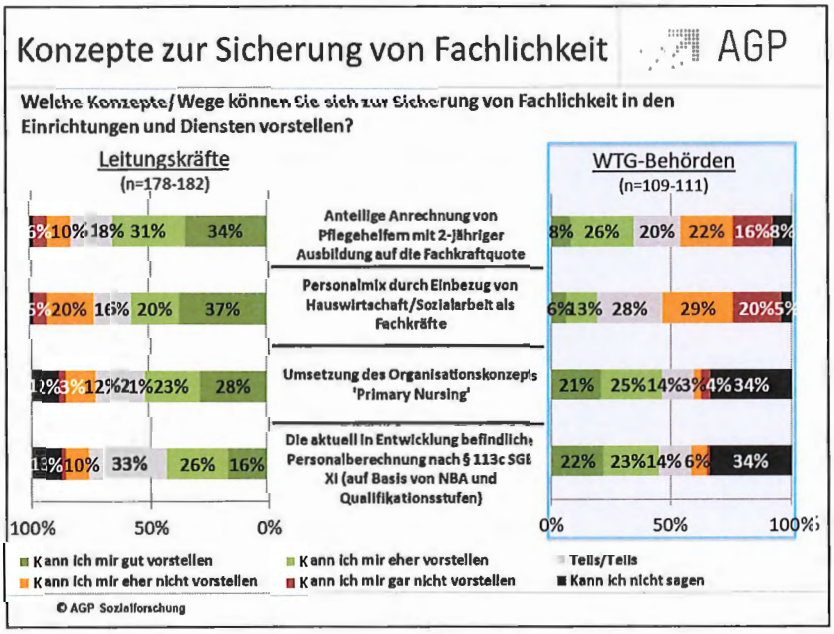
Abbildung 26: Einschätzung des Fachkraftmangels durch die WTG-Behörden



Zur Eruierung von praktikablen Möglichkeiten zur Sicherung von Fachlichkeit anstelle einer starren Fachkraftquote wurden den Befragten einige mögliche Konzepte vorgeschlagen, zu denen sie sich verhalten sollten. Die Zustimmung zu den Konzepten fiel bei Leitungskräften wie bei WTG-Behörden mäßig bis

durchschnittlich aus. Den meisten Zuspruch von Seiten der Einrichtungen erhielten die anteilige Anrechnung von Pflegehelfern mit 2-jähriger Ausbildung auf die Fachkraftquote sowie mit geringem Abstand das Konzept, Kräfte aus Hauswirtschaft und Sozialarbeit in die Fachkraftquote miteinzubeziehen (vgl. Abbildung 27). Beide Wege erfordern für die Einrichtungen keinerlei Veränderungen und scheinen entsprechend beliebt. Die Konzepte stießen hingegen bei den Behörden auf die geringste Zustimmung und höchste Ablehnung (zusammengenommen 38% bzw. 49%). Das Organisationskonzept „Primary Nursing" ist nur zwei Dritteln der Mitarbeitenden der WTG-Behörden ausreichend bekannt, um eine Einschätzung hierzu abgeben zu können. Es stößt unter den Teilnehmenden mit qualifizierten Haltungen jedoch auf große Zustimmung. Ähnlich verhält es sich mit der Personalberechnung nach § 113c SGB XI, welches jedoch auf die niedrigste Zustimmung auf Seiten der Einrichtungen stößt.

Abbildung 27: Konzepte zur Sicherung von Fachlichkeit



Hinsichtlich des Fachkräftemangels wurden die Einrichtungen zudem gefragt, inwiefern sie im vergangenen Jahr Zeitarbeitspersonal beschäftigt hatten. 41% der Einrichtungen haben demnach kurzfristig bei akutem Personalmangel Zeitarbeitspersonal beschäftigt und fast ein Fünftel der Einrichtungen habe dies regelmäßig getan, da es langfristig an Personal fehle (vgl. Abbildung 28). Die Quoten unterscheiden sich dabei kaum zwischen den Einrichtungen der Behindertenhilfe und der Altenpflege. (Ohne Abbildung)

Abbildung 28: Beschäftigung von Zeitarbeitspersonal

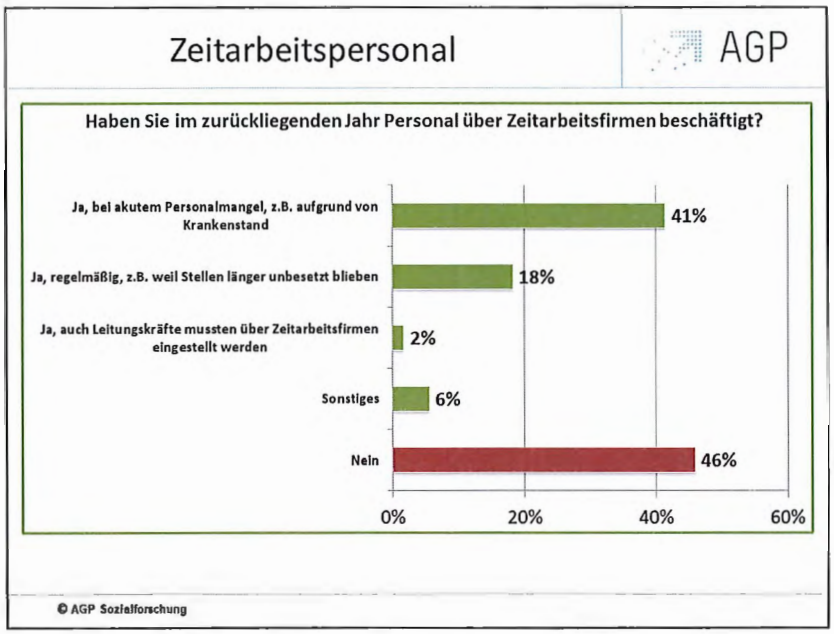
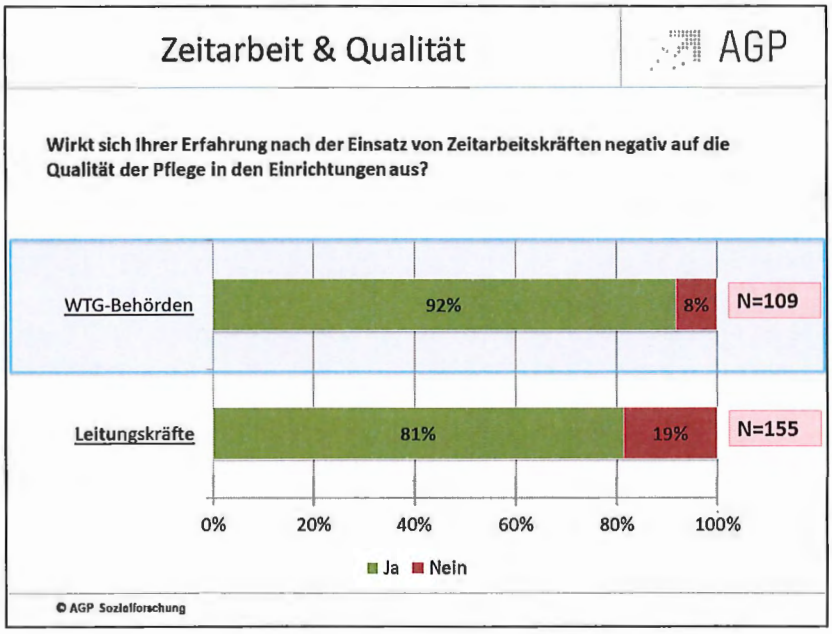
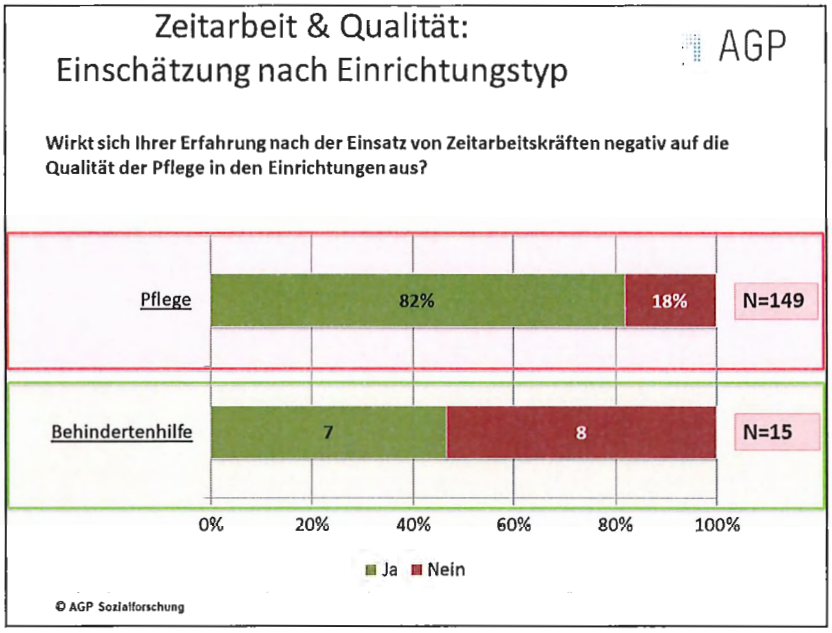


Abbildung 29: Auswirkungen von Zeitarbeitspersonal auf die Qualität



Die große Mehrzahl der Befragten steht dem Einsatz von Zeitarbeitspersonal dabei grundsätzlich kritisch gegenüber, da sich ihrer Erfahrung nach der Einsatz von Zeitarbeitskräften negativ auf die Qualität in den Einrichtungen auswirke (vgl. Abbildung 29). Dies bestätigen auch Stimmen aus den Workshops, in denen häufig wechselndes Personal als grundlegend schwierig für gute Pflege und Betreuung benannt wurde (vgl. Bereiche der Mitwirkung und Mitbestimmung, S. 94). In der Pflege wird zudem häufiger davon ausgegangen, dass die Beschäftigung von Zeitarbeitskräften sich auf die Qualität der Arbeit auswirke als in der Behindertenhilfe (hier nur 7 von 15 Nennungen, vgl. Abbildung 30).

Abbildung 30: Auswirkungen von Zeitarbeitspersonal auf die Qualität - Vergleich Pflege / Behindertenhilfe



Die Anforderungen nach § 9 WTG-DVO bzgl. der nachzuweisenden Qualifikationen von Einrichtungsleitungen werden durchweg positiv gesehen. Die Einrichtungen begrüßen diese Regelung sogar etwas stärker als die WTG-Behörden (vgl. Abbildung 31). Besonders wichtig für die Einrichtungen sind dabei die *Grundkenntnisse der Personalwirtschaft und Mitarbeiterführung*, die 78% als „sehr wichtig" einstufen. *Kenntnisse über betriebswirtschaftliche Abläufe und Zusammenhänge* erhalten relativ gesehen den geringsten Zuspruch, gelten jedoch sowohl bei jeweils über drei Viertel der Befragten bei Behörden und Einrichtungen als mindestens (eher) wichtig.

Abbildung 31: Anforderungen an die Qualifikation von Einrichtungsleitungen

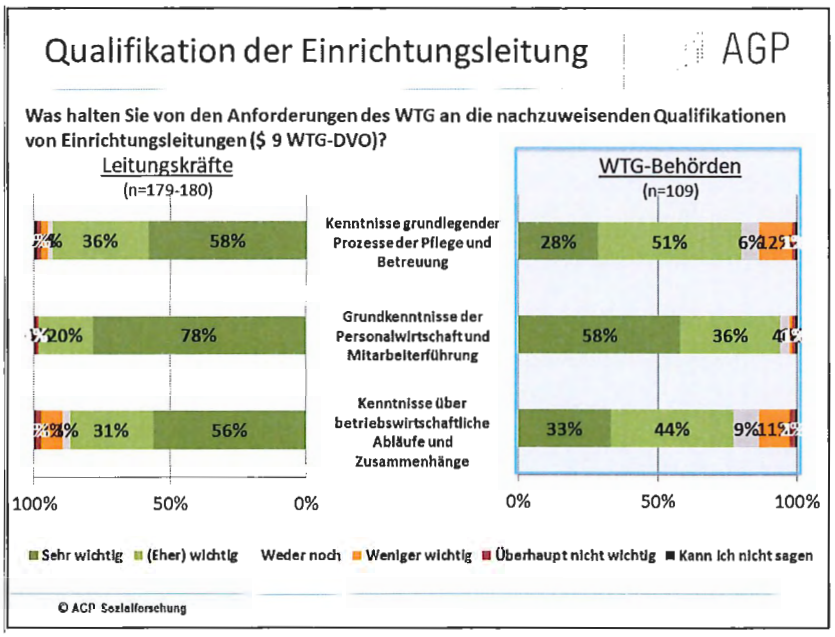
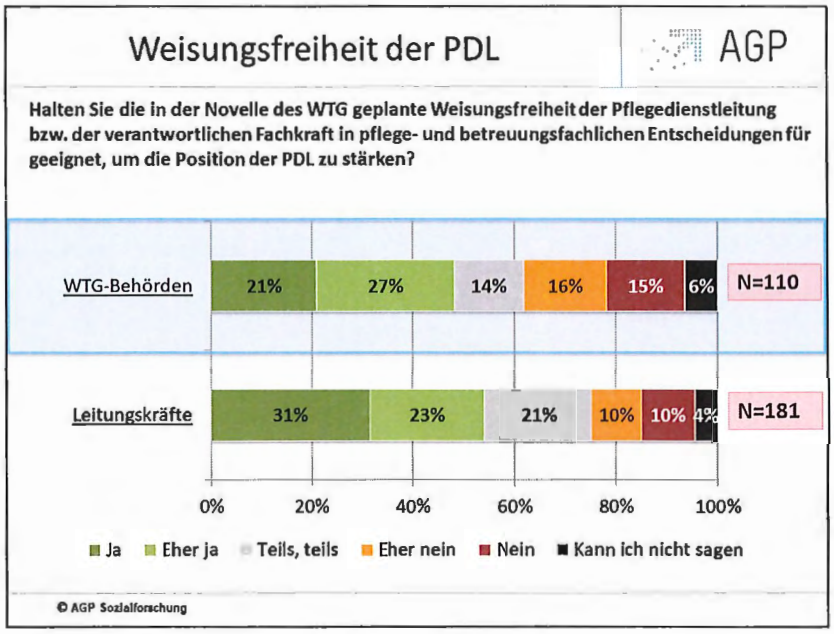


Abbildung 32: Geplante Regelungen zur Weisungsfreiheit der Pflegedienstleitung



Die in der Novelle des WTG geplante Weisungsfreiheit der Pflegedienstleitung halten nur etwa die Hälfte der Mitarbeitenden der WTG-Behörden und auch der Einrichtungen für (eher) geeignet, um die Position der Pflegedienstleitung zu stärken (vgl. Abbildung 32). Obwohl Leitungskräfte dieser Aussage geringfügig mehr zustimmen, wurden in den Workshops hierzu auch kritische Rückmeldungen von Seiten der Einrichtungen und Verbände gegeben (vgl. Workshop mit Beschäftigten, S. 104, oder Äußerungen aus der AG nach § 17 WTG, S. 91).

Die Befragung bot die Möglichkeit, aus Sicht der Leitungskräfte wie auch der WTG-Behörden zu erfragen, welche Berufsfelder in den Einrichtungen genutzt bzw. nicht genutzt werden. Folgende Gruppen wurden zu einem vereinfachten Handling der vielen möglichen Berufsausbildungen gebildet, die in den folgenden Diagrammen nur mit dem Kurztitel genannt sind. Die verschiedenen akademischen Berufsgruppen wurden in der Befragung für eine kompakte Darstellung zusammengefasst.

<u>3-jährige Ausbildungsberufe:</u>
- Pflegerische Berufe (Alten-, Gesundheits-, (Kinder-)Krankenpflege))
- Therapeutische Berufe (Ergo-, Physiotherapie)
- Sozialpädagogische Berufe (Heilpädagogik, (Heil-)Erziehung))
- Sozialpflegerische Berufe (Heilerziehungspflege, Haus- und Familienpflege)
- Hauswirtschaft

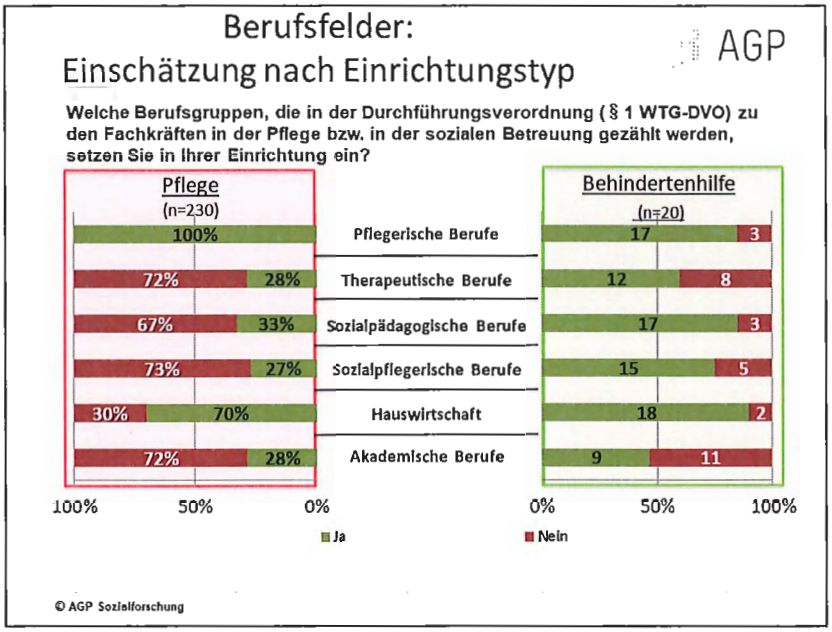
<u>Abgeschlossenes Studium (akademische Berufe):</u>
- Soziale Arbeit, Sozial-/Heilpädagogik, Sozialmanagement,
- Erziehungswissenschaft, Psychologie
- Gesundheits- und Pflegemanagement

<u>Sonstiges:</u>
- Weitere gleichwertige Berufsqualifikation

In der Befragung der Leitungskräfte wurde danach gefragt, von welchen Berufsfeldern in ihren Einrichtungen und Diensten Gebrauch gemacht werde. Wenig überraschend liegen die pflegerischen Berufe

mit 100% mit Abstand an erster Stelle in den Pflegeeinrichtungen (vgl. Abbildung 33). Hauswirtschaftliche Berufe sind mit 70% am zweithäufigsten vertreten in den Einrichtungen der Pflege, wohingegen die restlichen Berufsgruppen nur in knapp unter einem Drittel der Pflegeeinrichtungen eingesetzt werden. In der Behindertenhilfe zeichnet sich eine größere Vielfalt in der Personalausstattung ab, wobei pflegerische Berufe und hauswirtschaftliche Berufe auch hier den größten Anteil einnehmen (17 und 18 von 20 Stimmen).

Abbildung 33: Berufsfelder in Einrichtungen und Diensten – Vergleich Pflege / Behindertenhilfe



Für die WTG-Behörden wurde abweichend gefragt, von welchem Berufsfeld die Einrichtungen ihrem Eindruck nach zu wenig Gebrauch machen. In der Pflege seien dies demnach zuvorderst die pflegerischen Berufe (49%, vgl. Abbildung 34), was letztlich wohl als Aussage zum allgemeinen Fachkraftmangel zu verstehen und der teilweise vorhandenen Unterbesetzung der Einrichtungen mit Pflegefachkräften zuzuschreiben ist. An zweiter Stelle stehen die therapeutischen Berufe, deren Anteil an der Personalausstattung von Pflegeeinrichtungen nach Meinung von knapp einem Drittel der Mitarbeitenden der WTG-Behörden zu gering ist. Dem stehen 28% tatsächlichen Einsatzes in den Einrichtungen der Pflege gegenüber (vgl. Abbildung 33).

Mehr als die Hälfte der WTG-Behörden geben an, dass in den Personalausstattungen von Einrichtungen der Behindertenhilfe mehr therapeutische Berufe vertreten sein sollten, gefolgt von sozialpflegerischen und sozialpädagogischen Berufen (32% und 27%). Therapeutische Berufe sind in der Behindertenhilfe nur in etwas mehr als der Hälfte der Einrichtungen vertreten (12 von 20 Einrichtungen), während sozialpflegerische und sozialpädagogische Berufe häufiger vertreten sind.

fehlende *Fort- und Weiterbildungen des Personals* bzw. mangelhafte Informationen hierzu oder Mängel in den Bereichen *Teilhabe* und *Mitwirkung* (z. B. Information und Unterstützung der Beiräte) werden von mehreren Behörden häufiger bemängelt. In spezifischen Bereichen der allgemeinen Versorgung der Bewohner*innen werden zudem nicht selten der Umgang mit *Medikamenten* sowie die *Ernährungs- und Flüssigkeitsversorgung* bzw. deren Dokumentation bemängelt. Auch bauliche Mängel werden von einigen WTG-Behörden als relevante Probleme benannt, beispielsweise in Wohngemeinschaften. Die Auflistung der Problembereiche kann hier nicht abschließend sein.

Auch im Bereich der festgestellten Mängel bei Regelprüfungen würde sich ein einheitlicheres Berichtswesen zum Auswerten von Positiv- wie Negativtrends und ggf. auch zum Erkennen von Entwicklungsbereichen für die einzelnen WTG-Behörden, zu bisher wenig beachteten Prüfbereichen, anbieten.

Exkurs: Hinweise auf Menschenrechtsverletzungen durch nicht indizierte Medikamentengabe

Als Menschenrechtsverletzungen werden von der Anti-Folter-Stelle auch und gerade Praktiken gewertet, die die indikationsfremde, der Ruhigstellung von Bewohner*innen dienende Gabe von Medikamenten umfassen. Unabhängig von der Frage der Indikation stellt auch die Übergehung des Erfordernisses eines informed consent (informierte Einwilligung), insbesondere bei Off-Label-Gabe, einer Menschenrechtsverletzung dar. Dies betont zum einen das Institut für Menschenrechte (Claudia Mahler 2013, S. 33), zum anderen die Anti-Folter-Stelle in ihrem Jahresbericht 2018 (Nationale Stelle zur Verhütung von Folter 2019, S. 44–46). Die Problematik der nicht einwilligungsgestützten Heilbehandlung und Medikamentengabe, insbesondere bei Menschen mit Demenz, wird nicht in hinreichender Weise als Problem wahrgenommen. Sie wurde in keinem der einbezogenen Tätigkeitsberichte der WTG-Behörden explizit angesprochen. Die empirischen Daten weisen jedoch darauf hin, dass ein nicht unwesentlicher Teil der Heimbewohner*innen von derartigen Maßnahmen betroffen ist. Etwa die Hälfte aller Heimbewohner*innen erhält demnach mindestens ein Psychopharmakon, meist zur Ruhigstellung bei Verhaltensauffälligkeiten (Thürmann 2017, S. 140–141). Das gilt auch für Nordrhein-Westfalen, wie eine Studie zu unterwünschten Arzneimittelwirkungen in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern zeigt (Thürmann und Jaehde 2016). Weder bei den An- und Zugehörigen noch bei den Betroffen oder bei den Pflegekräften ist die Sensibilität für dieses Thema hinreichend ausgeprägt. Durch die neue ärztliche Leitlinie „Einwilligungsfähigkeit bei Menschen mit Demenz" wird das Thema auch im ärztlichen Bereich mit neuer Relevanz ausgestattet. Die Veröffentlichung der Leitlinie könnte zum Anlass genommen werden, das Thema zu einem Thema der WTG-Behörden zu machen. Sie sind mit verantwortlich dafür, dass die gesundheitliche Versorgung unter Wahrung von Menschenrechten sichergestellt wird. Häufig werden sich Fragen der Kooperation zwischen behandelnden Ärzt*innen, Pflegekräften und Betreuer*innen stellen, die der systematischen Bearbeitung bedürfen.

Personalausstattung der WTG-Behörden

Die Personalausstattung der WTG-Behörden stellte sich in der Analyse der Tätigkeitsberichte als durchaus heterogen heraus. Abbildung 4 zeigt die durchschnittliche Personalausstattung der WTG-Behörden in Relation zu einigen Kennziffern. Die Angaben beziehen sich auf die 40 Behörden, die die tatsächlichen Stellenanteile der Mitarbeiter*innen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in den Tätigkeitsberichten ausgewiesen haben. Im Schnitt war demnach jede WTG-Behörde mit 3,7 Vollzeitstellen ausgestattet. Die Werte lagen allerdings zwischen 1,4 Vollzeitstellen im Landkreis Kleve (in dem diese 1,4 Stellen zudem auf fünf

Personen aufgeteilt sind) und 12,45 Vollzeitstellen in der mit Abstand bevölkerungsreichsten Region einer WTG-Behörde, der kreisfreien Stadt Köln.

Um einen besseren Eindruck zur relativen Personalausstattung der Behörden zu erhalten, können die verfügbaren Vollzeitäquivalente ins Verhältnis gesetzt werden zur Einwohnerzahl des Kreises bzw. der Stadt. Pro 100.000 Einwohner*innen sind im Schnitt 1,1 Vollzeitstellen in den WTG-Behörden besetzt. Die Spannbreite ist relativ zur Bevölkerungsgröße deutlich kleiner, umfasste aber dennoch Werte zwischen 0,5 VZÄ (Kreis Borken, Kreis Kleve, Rhein-Kreis Neuss und die kreisfreie Stadt Wuppertal) und eine fast fünfmal so hohe Personalausstattung mit 2,4 VZÄ in der kreisfreien Stadt Herne.

Abbildung 4: Personalausstattung der WTG-Behörden in NRW 2015/2016

Personalausstattung der WTG-Behörden in NRW 2015/2016

AGP

Vollzeitäquivalente in Relation zu verschiedenen Kennziffern	Durchschnitts-wert	Mininmal-wert	Maximal-wert
VZÄ pro Behörde	**3,7**	1,4	12,45
VZÄ pro 100.000 EW in der Stadt/im Kreis	**1,1**	0,5	2,4
VZÄ pro 50 EULAs	**2,9**	1,2	6,9
VZÄ pro 50 zu prüfende Einrichtungen*	**2,3**	0,9	6,0

*mit unterschiedlicher Gewichtung gerechnet: EULAs=1, WGs=0,5, Gast=0,3

n=40

Einbezogen wurde jeweils das vorhandene Personal (keine unbesetzten Stellen) laut Tätigkeitsberichten 2015/2016 in Vollzeitäquivalenten. 13 Städte/Kreise mit fehlenden VZÄ-Angaben konnten nicht einbezogen werden.

© AGP Sozialforschung

Da Regelprüfungen und anlassbezogene Prüfungen für die WTG-Behörden mit Abstand den größten Anteil der verfügbaren Arbeitszeit einnehmen, kann man das verfügbare Personal auch ins Verhältnis setzen zu den hierfür besonders relevanten Einrichtungen. Zeile 3 und 4 in Abbildung 4 weisen dieses Verhältnis einmal pro 50 Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot sowie einmal zu einem rechnerischen Wert von 50 zu prüfenden Einrichtungen aus. Bei letzterem Wert flossen in Anlehnung an die Prüfhäufigkeit und den Prüfaufwand EULAs mit dem Faktor 1, Wohngemeinschaften nur mit dem Faktor 0,5 und Gasteinrichtungen lediglich mit dem Faktor 0,3 ein. Die Faktoren orientieren sich als Schätzung daran, dass in EULAs neben den meist jährlichen Regelprüfungen auch die meisten anlassbezogenen Prüfungen stattfinden. Bei den Wohngemeinschaften wurde aufgrund uneinheitlicher Datenlage nicht zwischen anbieter- und selbstverantworteten Wohngemeinschaften unterschieden, so dass hier ein Wert von 0,5 angelegt wurde. In Gasteinrichtungen soll hingegen nur alle drei Jahre eine Regelprüfung stattfinden, weshalb als Faktor 0,3 gewählt wurde. Ambulante Dienste wurden aufgrund der geringen Bedeutung in der aktuellen Prüfhäufigkeit hier nicht einberechnet. Zudem lagen zu den ambulanten Diensten häufig keine Daten aus den Tätigkeitsberichten vor.

Die auf Einrichtungen bezogenen zwei Kennziffern liegen relativ nah beieinander. Pro 50 EULAs ergibt sich eine durchschnittliche Personalausstattung von 2,9 VZÄ, pro 50 zu prüfende Einrichtungen (pro Jahr und bezogen auf alle Wohnformen mit Regelprüfungen) liegt der Wert bei durchschnittlich 2,3 VZÄ. Der Wert ist geringer als in der Rechnung pro 50 EULAs, da durch die Faktoren insgesamt deutlich mehr als

50 Einrichtungen einfließen. Die Werte in den einzelnen WTG-Behörden liegen zwischen rund einer VZÄ-Stelle im Minimum (der Wert des Kreises Kleve) und 6,0 (Stadt Bottrop) bzw. 6,9 VZÄ-Stellen (Stadt Herne) im Maximum. Generell kann zudem festgehalten werden, dass in einigen kreisfreien Städten die Personalausstattung im Verhältnis zu den gewählten Kennziffern etwas höher ist als in den meisten Landkreisen.

Eine **Modellrechnung zum Personalbedarf** der WTG-Behörden soll noch einmal verdeutlichen, was sich bereits in den vorangegangenen Daten andeutet und Tenor in mehreren Veranstaltungen war: Die Personalausstattung in den WTG-Behörden in Nordrhein-Westfalen ist in vielen Fällen nicht ausreichend für die zu bearbeitenden Aufgaben. Vollzugsdefizite sind vorprogrammiert.

Für die Modellrechnung wurden die in Tabelle 7 angegebenen Annahmen zu Arbeitszeiten des WTG-Personals verwendet. Die durchschnittlichen Arbeitstage inkl. Urlaubs- und Krankheitsabzug wurden mit 211 Tagen angesetzt. Mit einer durchschnittlichen Arbeitszeit pro Tag von 7,8 Stunden ergibt sich in der Summe eine Netto-Arbeitszeit für eine durchschnittliche Vollzeitkraft von 1.645,8 Stunden pro Jahr.

Tabelle 7: Annahmen der Modellrechnung zur Arbeitszeit des WTG-Personals

	Annahmen
Durchschnittliche Netto-Arbeitstage pro Jahr einer Vollzeitstelle	211 Tage
Durchschnittliche Arbeitszeit pro Tag	7,8 Stunden
Durchschnittliche Arbeitszeit pro Jahr für eine VZÄ-Stelle	1.645,8 Stunden

Die Modellrechnung bezieht sich auf die vorliegenden Durchschnittswerte für alle WTG-Behörden mit entsprechenden Angaben für die Jahre 2015 und 2016. Somit sollen allgemeine Erkenntnisse zur durchschnittlichen Personalsituation über alle Behörden hinweg gewonnen werden. Diese Aussage ist nicht übertragbar auf einzelne Behörden, in denen sich die Personalsituation ggf. anders darstellt.

Für die Daten zum Arbeitsaufwand von Prüftätigkeiten wurde auf Ergebnisse aus der Personalbedarfsbemessung der Wohn- und Prüfbehörde in Hamburg zurückgegriffen (Klie et al. 2017). Die Aufwände mussten zudem anhand der vorliegenden Daten der Tätigkeitsberichte zu bisherigen Prüfhäufigkeiten geschätzt werden (Anteil der Einrichtungen mit guten Ergebnissen und deshalb 2-jährigem Turnus). Insgesamt wurde darauf geachtet, dass eher „konservative" Annahmen verwendet wurden. In einer detaillierten Personalbedarfsbemessung könnten demnach ggf. noch höhere Bedarfe sichtbar werden.

Insgesamt ergibt sich aus Tabelle 8 beispielsweise in der durchschnittlichen WTG-Behörde mit 67 EULAs für die Regelprüfung bei einer Prüfquote von 80% (d.h. pro Jahr die Prüfung von 54 Einrichtungen) ein Aufwand, der knapp über einer Vollzeitstelle liegt (1,07 VZÄ). Dies ist ein rein rechnerischer Wert, der davon ausgeht, dass die Person von morgens bis abends ausschließlich direkt mit den Regelprüfungen zusammenhängende Tätigkeiten ausführen würde. Der Aufwand für Wohngemeinschaften und Gasteinrichtungen ist deutlich geringer, zusammengenommen rund 0,13 VZÄ. Hinzu kommen vergleichbar hohe Aufwände für anlassbezogene Prüfungen.

Tabelle 8: Modellrechnung zum durchschnittlichen VZÄ-Bedarf in den WTG Behörden

Modellrechnung zum jährlichen VZÄ-Bedarf durch Regel- und Anlassprüfungen basierend auf Durchschnittswerten der WTG-Behörden 2015/2016					
Regelprüfungen					
Wohnformen	**ø Anzahl pro Behörde**	**Angenommener Anteil zu prüfender Einrichtungen/Jahr**	**ø Arbeitsaufwand in Std.**	**=Aufwand pro Jahr in Std.**	**=Aufwand pro Jahr in VZÄ**
EULAs	67	80%	33	1.769	**1,07**
WGs	26	25%	19	124	**0,08**
Gast	22	33%	11	80	**0,05**
Anlassprüfungen					
Wohnformen	**ø Anzahl pro Behörde**	**Angenommener Anteil zu prüfender Einrichtungen/Jahr**	**ø Arbeitsaufwand in Std.**	**=Aufwand pro Jahr in Std.**	**=Aufwand pro Jahr in VZÄ**
EULAs	67	50%	48	1.608	**0,98**
WGs	26	20%	27	140	**0,09**
Gast	22	10%	16	35	**0,02**

Angenommene Prüfhäufigkeit: Für ***Regelprüfungen*** wurde bei den EULAs mit 40% guten Prüfergebnissen gerechnet, so dass jedes Jahr lediglich 80% regulär geprüft werden müssen. Bei Wohngemeinschaften wurden 50% selbstverantwortete WGs ausgeschlossen und mit 50% guten Ergebnissen gerechnet, so dass jährlich lediglich 25% geprüft werden. Bei Gasteinrichtungen ist eine Prüfung alle drei Jahre vorgeschrieben (= 33% Prüfhäufigkeit pro Jahr).
Die Zahl der ***Anlassprüfungen*** orientiert sich daran, dass sich durchschnittlich eine anlassbezogene Prüfquote von 40% zeigt (siehe voriger Abschnitt), die zudem bei EULAs höher ausfällt als bei WGs und Gasteinrichtungen.
ø Arbeitsaufwand in Stunden: Die Daten wurden aus einer Personalbedarfsermittlung für die Wohn-Pflege-Aufsicht in Hamburg übernommen; die Zeiten für Regelprüfungen in Wohngemeinschaften und Gasteinrichtungen sind geschätzt, da in Hamburg lediglich in stationären Einrichtungen regulär geprüft wird.

Fasst man die Ergebnisse der Modellrechnung zusammen, ergibt sich insgesamt im Durchschnitt aller WTG-Behörden ein VZÄ-Bedarf von 2,3 VZÄ für die anlassbezogenen und regelhaften Prüftätigkeiten (vgl. Tabelle 9). Aus der Online-Befragung der WTG-Behörden wissen wir, dass aktuell die Prüftätigkeit schätzungsweise 54% der gesamten Arbeitszeit ausmacht. Legt man diesen Wert zugrunde, ergäbe sich somit ein Gesamtpersonalbedarf im Durchschnitt von 4,2 VZÄ pro Behörde. Die tatsächliche Personalausstattung der WTG-Behörden umfasst durchschnittlich allerdings lediglich 3,7 VZÄ.

Tabelle 9: Zusammenfassung der Modellrechnung einer Durchschnitts-WTG-Behörde

Vergleich der errechneten VZÄ-Werte mit der tatsächlichen Personalausstattung 2015/2016	
Modellwert: Bedarf VZÄ für Prüftätigkeiten (Tabelle 8)	2,3 VZÄ
Anteil der Prüftätigkeit an der gesamten Arbeitszeit*	54%
Rechnerischer Bedarf an Personal Gesamt	4,2 VZÄ
Tatsächliche durchschnittliche Personalausstattung**	3,7 VZÄ

* Angabe aus der Online-Befragung der WTG-Behörden
** laut Tätigkeitsberichten; siehe Abbildung 4

Damit fehlte, laut dieser einfachen Modellrechnung, über alle WTG-Behörden hinweg schon in den Jahren 2015/2016 durchschnittlich eine halbe Stelle in den jeweiligen Prüfbehörden – mit erheblichen Variationen. Dabei muss beachtet werden, dass diese Modellrechnung die in diesem Zeitraum notwendigen

Neueinstufungen ambulant betreuter Wohnformen gar nicht berücksichtigen konnte (vgl. Workshop mit den WTG-Behörden, S. 87). Dennoch stellt die Modellrechnung nach Sichtung der Prüfberichte der Behörden eine informierte Schätzung dar, der den an mehreren Stellen der Evaluation deutlich gewordenen Mehrbedarf an Personal in den WTG-Behörden unterstreicht.

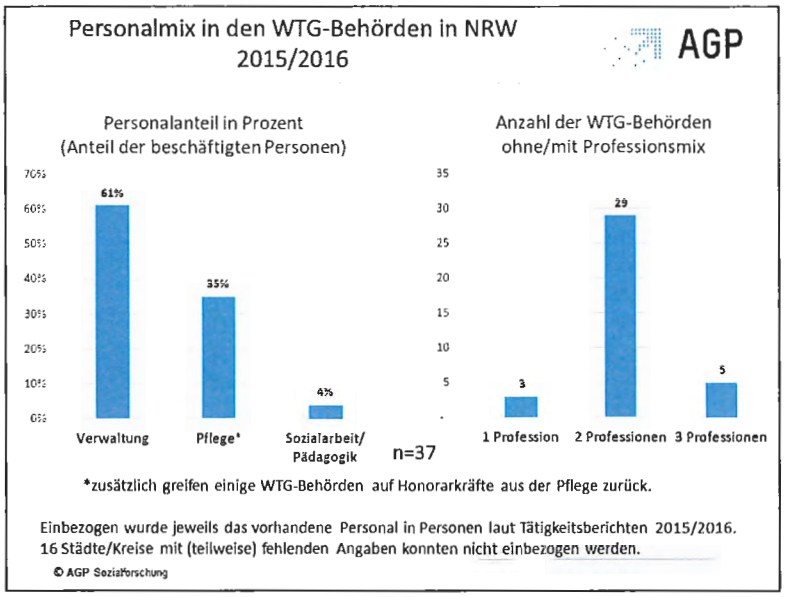
Zugleich ist zu erwarten, dass die Modellrechnung angesichts der eher konservativ gewählten Annahmen und nur teilweise einbezogenen relevanten Faktoren, den tatsächlichen Personalbedarf in den WTG-Behörden eher unterschätzt – insbesondere aus heutiger Perspektive. Beispielsweise sind anlassbezogene Prüfungen in ambulanten Diensten gar nicht mit eingerechnet worden, obwohl hier Handlungsbedarf vermutet werden muss. Zudem bezieht sich die Schätzung auf die vorliegenden Daten für 2015 und 2016. Die in der Zwischenzeit bereits gestiegene Anzahl an zusätzlichen Wohnangeboten im Zuge von Ambulantisierungsentwicklungen oder auch weitere Aufgabenfelder mancher WTG-Behörden, wie z. B. die Bauberatung nach dem APG (vgl. Workshop mit den WTG-Behörden, S. 86) führen voraussichtlich ebenfalls zu de facto deutlich höherem Personalbedarf. Dies könnte auch für eine Aufgabenkritik genutzt werden.

Personalmix in den WTG-Behörden

Analog zum Personalmix in den Einrichtungen (u.a. thematisiert in der Onlinebefragung, vgl. Abbildung 34) ist über die Darstellung in den Tätigkeitsberichten zum Personal ein Überblick zum Personalmix in den WTG-Behörden möglich. Auch bei den WTG-Behörden ist davon auszugehen, dass multiprofessionelle Teams bessere Ergebnisse erzielen als monoprofessionelle. Beispielsweise ist ein hohes pflegerisches Fachwissen gefragt, wenn rechtssichere Ordnungsverfügungen erstellt werden müssen, wie der Fall einer WTG-Behörde ohne entsprechende Kompetenz aus der Rechtsprechung zeigt (vgl. Rechtsprechung, S. 82).

Die Auswertungen zum Personalmix beziehen sich auf 37 WTG-Behörden, die Angaben zur Qualifikation des Personals gemacht haben. Über das Personal dieser WTG-Behörden hinweg sind demnach 61% der beschäftigten Personen Verwaltungspersonal (vgl. Abbildung 5 links). 35% der Beschäftigten verfügen über eine pflegerische Ausbildung und als dritter Professionsbereich kommen lediglich 4% der Beschäftigten aus der Sozialarbeit oder verwandten Disziplinen. Vor diesem Hintergrund kann nur eingeschränkt von einem breiten Professionsmix gesprochen werden. Die Mitarbeiter*innen mit Verwaltungsausbildung überwiegen deutlich, die Pflege macht lediglich ein Drittel der Mitarbeiter*innen in den Behörden aus und die Bedeutung der Sozialarbeit scheint nur in wenigen WTG-Behörden gesehen zu werden. Dabei setzt die Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession ebenfalls an zentralen Aspekten des Prüfauftrags der WTG-Behörden aus dem Wohn- und Teilhabegesetz an. Sozialarbeiter*innen sind Fachkräfte, die besonders geschult sind, die lebensweltlichen und sozialen Belange der Bewohner*innen in den Blick zu nehmen, beispielsweise Fragen der Teilhabe oder der sozialen Betreuung.

Abbildung 5: Personalmix in den WTG-Behörden in NRW 2015/2016



Der durchaus verbesserungsbedürftige Professionsmix zeigt sich sodann auch in der Anzahl der Professionen je Behörde (Abbildung 5 rechts). In drei der 37 ausgewerteten Behörden ist lediglich eine Profession vertreten, lediglich in fünf Behörden alle drei relevanten Berufsfelder. Die vorliegenden Auswertungen beziehen sich allerdings ausschließlich auf das fest eingestellte Personal. Mehrere WTG-Behörden gaben in den Tätigkeitsberichten an, dass sie zusätzlich bei Bedarf pflegerisches Fachpersonal auf Werkvertragsbasis beschäftigten. Dies mag im Einzelfall hilfreich sein, generiert jedoch nicht die Vorteile multiprofessioneller Teams.

Gebühren

In den durchgeführten Workshops wurde von Seiten der Einrichtungen und Dienste die Gebührenpraxis in Nordrhein-Westfalen kritisiert (vgl. S. 100 in Kapitel 3.4). Die Forderung nach einer Abschaffung der Gebühren ist aus dem Eigeninteresse der Einrichtungen verständlich. Zugleich bieten die Gebühren den kommunalen Trägern die Möglichkeit, eine angemessene Personalausstattung der WTG-Behörde zu finanzieren, da die Finanzierung nicht ausschließlich vom Haushalt der Kommunen abhängig ist. Allerdings wird dies, wie im Abschnitt Personalausstattung gesehen, nicht in allen Behörden realisiert. Sehr viel bedeutsamer ist die Frage nach einer möglicherweise uneinheitlichen Gebührenpraxis der WTG-Behörden in Nordrhein-Westfalen, die ebenfalls von Seiten der Einrichtungen und Dienste angesprochen wurde (vgl. Abschnitt 3.4).

Lediglich zehn Tätigkeitsberichte weisen im Bereich der Gebühren eine ausreichende Datengrundlage für einen Vergleich der Gebühren pro Bescheid auf. Für diese zehn Kreise und Städte zeigt Tabelle 10 auf, dass in den Jahren 2015/2016 im Schnitt 481 € pro Bescheid auf die Einrichtungen und Dienste zukamen. Allerdings zeigt sich bereits bei nur zehn WTG-Behörden ein beachtlicher Spread: Mit 288 € im Kreis Siegen-Wittgenstein (2016) und 621 € im Rheinisch-Bergischen Kreis (2016) unterscheiden sich die Kosten pro Bescheid für die Einrichtungen und Dienste in den zwei Kreisen durchschnittlich um den Faktor 2,2. Es scheint nicht plausibel, dass diese Unterschiede allein durch tatsächliche Unterschiede im

Aufwand entstanden sind. In den Tätigkeitsberichten finden sich sodann auch einige Hinweise auf uneinheitliche Gebührenpraxis. Im Landkreis Gütersloh werden beispielsweise keine Gebühren für Beratungen erhoben.

Tabelle 10: Übersicht über die Gebühren pro Bescheid

	Betrag in Euro
Durchschnittliche Gebühren pro Bescheid	481 €
Niedrigste durchschnittliche Gebühren pro Bescheid	288 €
Höchste durchschnittliche Gebühren pro Bescheid	621 €

Basierend auf 10 WTG-Behörden mit Angaben zu Gebührenhöhen und Anzahl der Bescheide

Fazit und Zusammenfassung

Die Analyse der Tätigkeitsberichte hat gezeigt, dass die Arbeit der WTG-Behörden in Nordrhein-Westfalen sich in vielen Aspekten zwischen den Behörden unterscheidet. Die äußerst unterschiedliche Herangehensweise in der Berichtslegung mag hier symptomatisch die vielfältigen und stark verschiedenen Rahmenbedingungen in den Kommunalverwaltungen, in der Personalbesetzung und im Professionsmix widerspiegeln. Festzuhalten bleibt, dass sich in den auswertbaren Tätigkeitsberichten für die Jahre 2015 und 2016 noch deutliches Verbesserungspotenzial für ein einheitlicheres Verwaltungshandeln der WTG-Behörden zeigt. Hierzu gehört auch eine möglichst einheitliche Dokumentation der Tätigkeiten, die entsprechende Vergleiche und damit auch einen fundierten Austausch über Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Strukturen und Aufgabenwahrnehmungen flächendeckend ermöglicht.

Nicht zuletzt wurde versucht, mit einem Überblick zur Personalausstattung der WTG-Behörden und einer entsprechenden Modellrechnung zum Personalbedarf, die von vielen Seiten in der Evaluation vorgebrachte personelle Unterbesetzung der WTG-Behörden aufzugreifen. Auch wenn aufgrund der Datenlage nur die Situation 2015/2016 analysiert werden konnte, zeigen sich in diesen Daten zumindest in der Summe aller Behörden viele Hinweise auf eine deutliche Unterbesetzung der WTG-Behörden, insbesondere angesichts der Vielfalt an Aufgaben, die seit der Novellierung des WTG 2014 auf die Behörden zugekommen sind.

2.2 Schriftliche Online-Befragungen

Die in der Evaluation vorgesehenen Onlinebefragungen von Leitungskräften in Diensten und Einrichtungen nach dem Wohn- und Teilhabegesetz sowie die Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohn-Pflege-Aufsicht stellten einen wichtigen partizipativen Evaluationsschritt dar. Ziel war es, den Akteuren, die in den Einrichtungen mit der praktischen Anwendung des Gesetzes konfrontiert sind, in der Breite eine Möglichkeit zur Kommentierung und Bewertung zu geben.

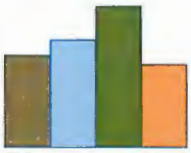
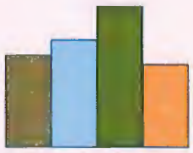
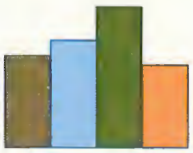
Soweit es sinnvoll erschien, wurden in beiden Onlinefragebögen für die Einrichtungen und die WTG-Behörden identische Fragen verwendet, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Einschätzung von Aufsichtsbehörde und Einrichtungen darzustellen und mögliche Konfliktfelder und Widersprüche zu identifizieren. Inhaltlich fokussierten die Befragungen das Spannungsfeld zwischen den normativen Zielen des Gesetzes und der Anwendungspraxis, dem tatsächlichen Erfüllungsgrad und den Anwendungsproblemen des WTG sowie seine praktische Umsetzung und Auswirkungen. So wurden von den Teilnehmenden zum einen Einschätzungen zu den allgemeinen Zielen des Gesetzes erfragt. Zum anderen wurden je nach Zugehörigkeit zu verschiedenen Bereichen (Pflege, Behindertenhilfe oder Servicewohnen) bzw. verantworteter Wohn- und Betreuungsform spezifische Fragen zu diesen Themenfeldern gestellt. Außerdem wurden auch die Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden um eine differenzierte Einschätzung zu Altenpflege und Behindertenhilfe bezüglich bestimmter Fragestellungen gebeten. Alle Teilnehmenden wurden zu den Themenfeldern Erprobung und Innovation, dem Anwendungsbereich sowie Qualität und Prüfungen in Wohn- und Betreuungsformen befragt.

Lesehinweis zu den Diagrammen

In den folgenden Abbildungen sind die Ergebnisse der beiden Onlinebefragungen bei gleicher bzw. annähernd gleicher Fragestellung nebeneinander abgebildet, um einen Vergleich zwischen dem Antwortverhalten der Mitarbeitenden der WTG-Behörden sowie den Leitungskräften der Wohn- und Betreuungsformen zu ermöglichen. Aufgrund der für statistische Auswertungen eher geringen Fallzahl in der Befragung von Mitarbeiter*innen der Behindertenhilfe ($n \leq 25$) wurden in der Darstellung dieser Auswertungen absolute Werte angegeben, während bei den Mitarbeitern der Altenpflege ($n \geq 300$) mit Prozentwerten gearbeitet wurde. Um dennoch eine gewisse visuelle Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wurde die Darstellung der absoluten Werte in der Auswertung der Behindertenhilfe ebenfalls auf Basis von Anteilswerten realisiert.

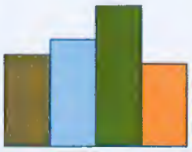
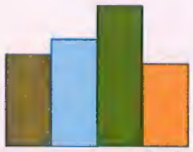
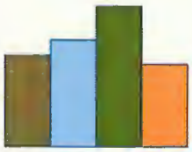
Farbkodierung der Leitungskräfte aus Einrichtungen und Diensten

Allgemeine Antworten der **Leitungskräfte** sind auf **weißem** Hintergrund abgebildet. Zusätzlich wurden einige Fragen separat für die Leitungskräfte der **Pflege** einerseits (**hellroter Hintergrund**) und der **Behindertenhilfe** andererseits **(hellgrüner Hintergrund)** ausgewertet. Mithilfe dieser Farbkodierung soll beim Lesen der Diagramme eine schnelle Zuordnung der vorliegenden Ergebnisse zu den befragten Gruppen auf einen Blick ermöglicht werden.

Alle Leitungskräfte von Einrichtungen und Diensten	Leitungskräfte aus dem Bereich **Pflege**	Leitungskräfte aus dem Bereich **Behindertenhilfe**
		

Farbkodierung der Antworten WTG-Behörden:

Die allgemeinen Antworten der **WTG-Behörden** sind in den Diagrammen jeweils **hellblau** hinterlegt. Zudem wurden auch den WTG-Behörden einige Fragen getrennt nach den beiden Themenfeldern Pflege und Behindertenhilfe gestellt. Die entsprechenden **Detailauswertungen nach Pflege und Behindertenhilfe** wurden analog zu der Einschätzung der Leitungskräfte mit **hellrotem** oder **hellgrünem** Hintergrund eingefärbt. Zusätzlich ist zur Abgrenzung ein **blaues Paragraphenzeichen** abgebildet, das visuell kenntlich macht, dass es sich hierbei um Aussagen der WTG-Behörden zur Pflege bzw. Behindertenhilfe handelt.

Allgemeine Aussage der **WTG-Behörden**	§ Einschätzung der **WTG-Behörden** zum Bereich der **Pflege**	§ Einschätzung der **WTG-Behörden** zum Bereich der **Behindertenhilfe**
		

2.2.1 Anlage und Durchführung

Die zwei Online-Befragungen – einerseits für die WTG-Behörden und andererseits für Leitungskräfte in Einrichtungen und Diensten – stellen ein zentrales empirisches Instrument der Evaluation dar. Die Befragungen wurden über die Online-Befragungssoftware EFS Survey (Unipark) von QuestBack durchgeführt. Die zwei Befragungen fanden vollständig anonym statt. Die WTG-Behörden erhielten über das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales eine Einladung zu der Befragung. Für die Einrichtungen und Dienste wurde mit dem Ministerium die Nutzung des Meldeportals PFAD.wtg vereinbart, da dort alle Dienste und Einrichtungen mit E-Mail-Adresse hinterlegt sind. Zu Beginn des Evaluationszeitraums wurde in der Besprechung der AG nach § 17 WTG bei den Verbänden für die Befragung geworben; gleiches galt für die Dienstbesprechung der WTG-Behörden. Die Fragebögen wurden in beiden Zielgruppen vor der Datenerhebung getestet. In diesem Pretest wurde eine kleine Gruppe von Einrichtungen mit der Bitte angeschrieben, den Fragebogen testweise auszufüllen. Ebenso nahmen Mitarbeitende der WTG-Behörden testweise an der Befragung teil. Im Pretest-Fragebogen war es den Testenden jeweils möglich, auf jeder Fragebogenseite Kommentare zu den Fragen zu hinterlassen. Folgende Fragestellungen wurden den Testenden als Hilfestellung mitgegeben:

- Sind die Fragen und Antworten verständlich und präzise formuliert?
- Sind Ihnen inhaltliche Ungenauigkeiten/ Fehler aufgefallen?
- Gibt es Aspekte/ Fragen/ Antwortmöglichkeiten die Ihnen gefehlt haben?
- Gab es Ihrer Meinung nach unnötige Fragen?
- Gab es Darstellungsprobleme im Browser, Probleme im Layout/ Design oder sonstige technische Probleme?

Außerdem wurde zum Abschluss eine zusätzliche Seite eingeblendet mit Fragen zum Umfang des Fragebogens, der benötigten Zeit etc. Nach Beendigung des Pretests wurden die Rückmeldungen der Testenden ausgewertet. Kleinere Ungenauigkeiten und Unklarheiten in einzelnen Fragen konnten korrigiert werden. Anschließend wurde der Fragebogen für die Befragung freigegeben und die Zugangs-Links über die beschriebenen Wege verschickt.

Insgesamt lief der Zeitraum der Befragung über anderthalb Monate von Mitte Mai bis Ende Juni 2019.

Tabelle 11: Rahmendaten der Online-Befragungen

	Teilnahmen der Einrichtungen und Dienste	Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden
Gesamtaufrufe des Fragebogens	554	159
Ausgewertete Fragebögen (Bereinigtes Sample)	336*	115**
Mittlere Bearbeitungszeit	32 min	61 min

* 76 Fragebögen wurde nicht vollständig ausgefüllt, aber nach Plausibilitätsprüfungen in die Auswertung aufgenommen

** 9 Fragebögen wurden nicht vollständig ausgefüllt, aber nach Plausibilitätsprüfungen in die Auswertung aufgenommen

Tabelle 11 zeigt die Rahmendaten zur Teilnahme in den zwei Befragungsbereichen. Bei den **WTG-Behörden** war insgesamt ein gutes Commitment zu beobachten. Allerdings zeigte sich, dass die Einla-

dungs-E-Mail an die WTG-Behörden nicht eindeutig formuliert war und die ursprünglich anvisierte Teilnahme jeder WTG-Behörde als Einzelne nicht überall so verstanden wurde. Somit nahmen in einigen Behörden mehrere Mitarbeitende an der Befragung teil, während in manchen Behörden nur ein Fragebogen gemeinsam ausgefüllt wurde. Auf diese Weise kamen insgesamt 115 auswertbare Fragebögen zustande, davon 9 nicht vollständig ausgefüllt, aber dennoch plausibel. Die Limitierung in der Aussagekraft der Befragung ob der unklaren Zielgruppe wurde angesichts des engen Zeitplans hingenommen. Die Auswertungen der Befragung der WTG-Behörden können damit zwar nicht als repräsentativ gewertet werden. Dennoch können Sie als Gradmesser der Haltungen und Sichtweisen in den WTG-Behörden uneingeschränkt verwendet werden, da in den Befragungen Einschätzungen und Haltungen abgefragt wurden und keine Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die WTG-Behörden als Ganze geschehen.

Die Teilnahme bei den **Leitungskräften in Einrichtungen und Diensten** stellte sich als insgesamt eher gering heraus. 336 auswertbare Fragebögen stellen nur eine kleine Stichprobe der Einrichtungen und Dienste in NRW dar. Vermutet werden kann, dass die zeitgleiche Novellierung des Gesetzes das Interesse an der Evaluation des WTG von 2014 bei den Einrichtungen und Diensten reduziert hat. Zudem erhalten Leitungskräfte viele Anfragen für Teilnahmen an Studien etc.; ggf. war die Ansprache über die Datenbank des PFAD.wtg nicht besonders geeignet, da die Anfrage möglicherweise gemeinsam mit anderer Post aus unbekannter Quelle unterging. Auf die fehlende Zuordnung der Quelle der Einladungsmail zur Befragung wiesen mehrere E-Mails an das Evaluationsteam hin, die eine Löschung der E-Mail-Adresse von Einrichtungen aus dem „Verteiler" forderten.

Dennoch zeigt Abbildung 6, dass zumindest alle Einrichtungstypen ausreichend und auch in einem angemessenen Verhältnis abgebildet wurden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass in Zeiten der Diversifizierung und Ambulantisierung von Wohn- und Betreuungsformen eine Leitungskraft häufig für mehrere Angebote Verantwortung trägt. Dies zeigt sich entsprechend auch in der Befragung der Leitungskräfte. Die 336 Teilnehmenden sind insgesamt für 706 repräsentierte Einrichtungen und Dienste zuständig. Dabei wurden Angaben von übergeordneten Leitungskräften und Repräsentanten von Trägern mit besonders hohen Zahlen an zu verantworteten Einrichtungen nicht berücksichtigt. Insgesamt ergaben sich bei der geringen Teilnahmezahl für „kleinere" Bereiche wie die Dienste der Behindertenhilfe, die Nachtpflege oder für Hospize dementsprechend niedrige Fallzahlen mit geringer Aussagekraft. In den relevanten Bereichen konnten allerdings zumindest akzeptable Fallzahlen in der Stichprobe erreicht werden, so dass die Aussagen aus der Befragung ausreichend belastbar sind.

Abbildung 6: Detaillierter Rücklauf der Onlinebefragungen von Diensten und Einrichtungen

Detaillierter Rücklauf der Befragung von Diensten und Einrichtungen

AGP

Viele Befragte gaben an, in mehreren Wohn- und Betreuungsangeboten als Leitungskraft tätig zu sein (z.B. im Servicewohnen und in einer Wohneinrichtung)

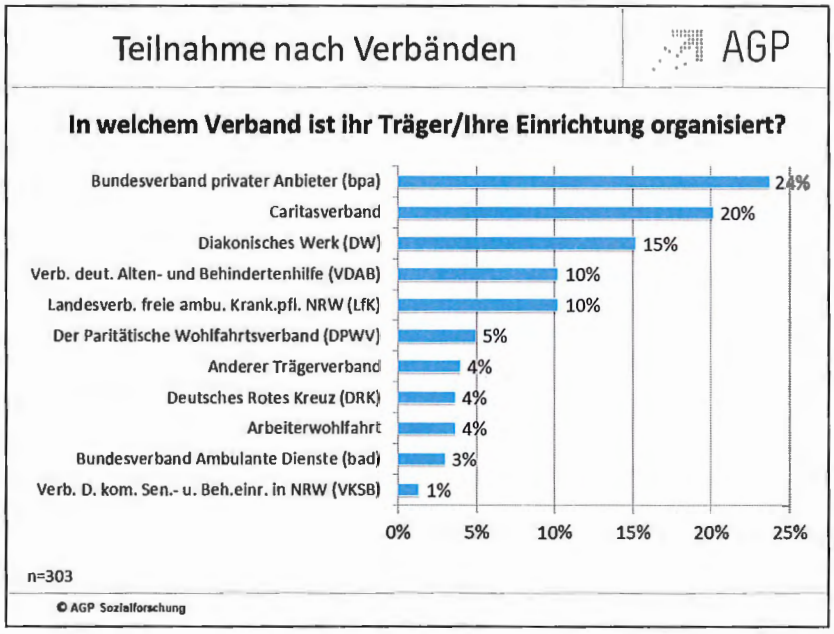
Bereich:	EULAs	Ambulante Dienste	Kurzzeitpflege	Tagespflege	Wohngemein-schaften	Servicewohnen	Dienste der Behindertenhilfe	Nachtpflege	Hospize	Gesamt
Anzahl der Teilnahmen (Personen)*	159	116	64	69	40	34	10	9	2	**503***
„Repräsentierte Anzahl"	**200**	**139**	**105**	**90**	**82**	**61**	**17**	**10**	**2**	**706**

*Mehrfachantworten möglich; addiert somit nicht auf die 336 Teilnahmen

© AGP Sozialforschung

In der Zuordnung nach Verbänden zeigen sich in der Teilnahme der Leitungskräfte hohe Anteile an Einrichtungen und Diensten des Bundesverbandes privater Anbieter, des Caritasverbandes sowie des Diakonischen Werkes. Der Verband der deutschen Alten- und Behindertenhilfe sowie der Paritätische Wohlfahrtsverband machen jeweils 10% der Teilnahmen aus. Alle weiteren Verbände sind deutlich kleiner und lediglich mit fünf oder weniger Prozent in der Online-Befragung vertreten.

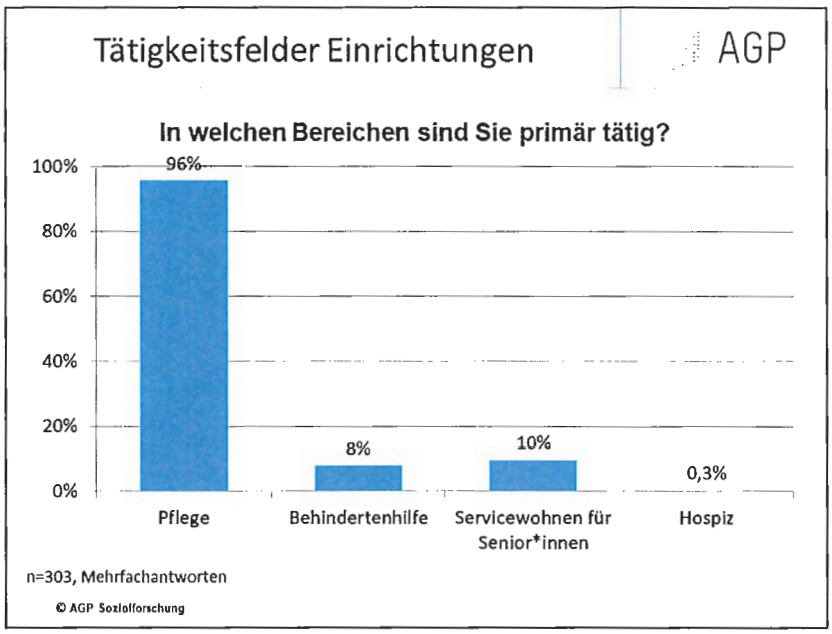
Abbildung 7: Teilnahme nach Verbandszugehörigkeit



Der Großteil der Teilnehmenden ordnete sich primär dem Bereich Pflege zu (vgl. Abbildung 8). Nur etwa ein Zehntel der Befragten ist in der Behindertenhilfe tätig. Eine fast ebenso geringe Zahl gibt das Servicewohnen als primäres Tätigkeitsfeld an (10%). Insgesamt haben sich 13% der Befragten mindestens

zwei Themenfeldern zugeordnet. Überwiegend ist dies auf die große Schnittmenge zwischen den Bereichen Servicewohnen und Pflege zurückzuführen (10% gaben beide Themenfelder an; ohne Abbildung). Damit ist keine der Teilnehmenden, die Servicewohnen als Tätigkeitsfeld angegeben haben, ausschließlich im Servicewohnen tätig.

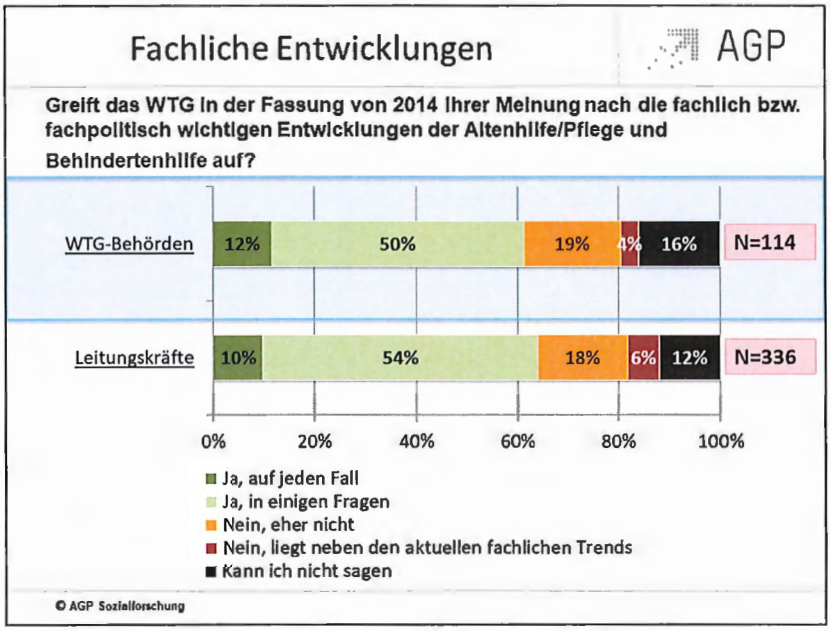
Abbildung 8: Teilnahme nach Tätigkeitsfeldern



2.2.2 Allgemeine Einschätzungen des Gesetzes

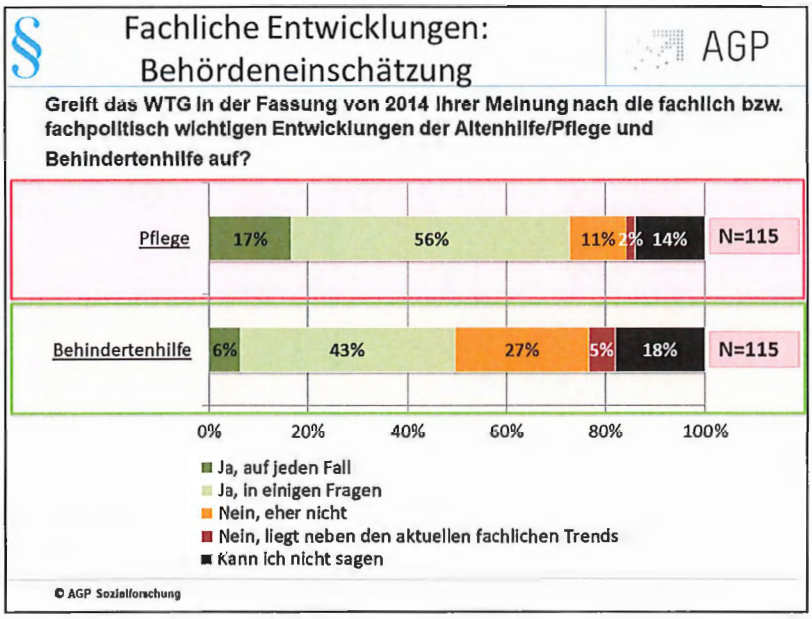
Der erste inhaltliche Themenbereich der Online-Befragung zielte auf eine allgemeine Bewertung des WTG bezüglich einzelner zentraler Anliegen und Ausrichtungen des Gesetzes. Gefragt wurde zunächst, ob das WTG allgemein die fachlich bzw. fachpolitisch wichtigen Entwicklungen der Altenhilfe und Behindertenhilfe aufgreife. Bezogen auf die Behindertenhilfe stimmen nur knapp die Hälfte der Mitarbeiter*innen der WTG-Behörden dieser Aussage zu (49%), während fast ein Drittel der Befragten der Meinung ist, dass fachliche Trends nicht aufgegriffen werden (32%, vgl. Abbildung 10).

Abbildung 9: Fachliche bzw. fachpolitische Ausrichtung des WTG



Im Bereich der Pflege wird das Aufgreifen der fachlichen und fachpolitischen Entwicklungen hingegen mit fast drei Viertel der Stimmen aus den Behörden bejaht. Es zeigt sich somit, dass auch die WTG-Behörden das WTG primär als ein Gesetz für die Pflege und für die Eingliederungshilfe nicht gänzlich als empfinden. Ähnliche Einschätzungen zeigten sich beispielsweise im Workshop mit den Vertreter*innen von Einrichtungen und Diensten (Kapitel 3.4).

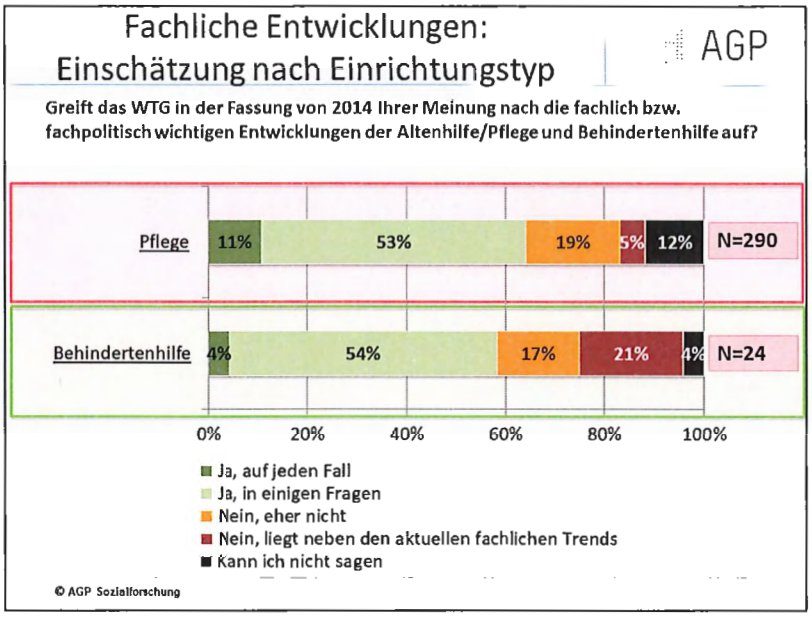
Abbildung 10: Behördeneinschätzung der fachlichen bzw. fachpolitischen Ausrichtung des WTG



Die Befragten aus der Pflege selbst beurteilen die Passung des Gesetzes für die relevanten Entwicklungen in der Pflege etwas zurückhaltender, was sich in einer leicht niedrigeren Zustimmung von knapp zwei Dritteln (64%) und insbesondere einer höheren Ablehnung eines knappen Vierteils (24%) der Befragten zeigt (vgl. Abbildung 11). Das Stimmungsbild in der Behindertenhilfe ist nochmals heterogener.

Zwar sieht, verglichen mit den WTG-Behörden, ein größerer Anteil der Befragten die aktuellen fachlichen Entwicklungen im WTG durchaus abgebildet, jedoch gibt es einen substantiellen Anteil an Stimmen, die das WTG neben den fachlichen Trends sieht (21%). Insgesamt sehen somit sowohl die Behörden als auch die Leitungskräfte die größte Differenz zwischen faktischen fachlichen Entwicklungen und deren Widerspiegelung im WTG im Bereich der Behindertenhilfe. In den Workshops wurden als mögliche Begründungen hierfür beispielsweise genannt, dass die Ambulantisierung mit vielen kleinen Wohneinheiten in der Eingliederungshilfe zu einer teilweise überbordenden Prüftätigkeit führt (vgl. Die Lage in der Eingliederungshilfe, S. 105).

Abbildung 11: Fachliche bzw. fachpolitische Ausrichtung des WTG – Vergleich Pflege/Behindertenhilfe



Als weitere einleitende Fragestellung wurden die Einrichtungen und Dienste dazu befragt, worin für sie derzeit die größten Herausforderungen bestünden (Abbildung 12). Im Wesentlichen zeigt sich als drängendster Bereich das Personal. Die Personalgewinnung wird von 61% der Befragten als große Herausforderung bezeichnet. Lediglich 17% der befragten Leitungskräfte berichteten in diesem Bereich von wenigen bis keinen Herausforderungen. Zu dem Thema Personal gehören auch die, ebenfalls sehr häufig als sehr herausfordernd benannte, Arbeitsbelastung sowie die langfristige Bindung guter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Am zweithäufigsten wurden die bürokratischen Anforderungen als besonders drängend genannt. Zusammengenommen mit dem Anteil derjenigen, die „einige Herausforderungen" angekreuzt haben, wurden die bürokratischen Anforderungen sogar insgesamt am häufigsten problematisiert. Damit bleiben nach Aussage der Leitungskräfte neben personellen Fragen Bürokratie und Dokumentationsaufwand zentrale Problemfelder.

Nur wenige Einrichtungen berichten aktuell über starke Probleme in der Nachfrage und Auslastung. Jeweils etwa die Hälfte kennen sogar wenige bis keine Herausforderungen in diesem Bereich. Bezüglich des Schutzes der Rechte der Bewohnerinnen und Bewohner wurde insgesamt am wenigsten von Herausforderungen berichtet. Allerdings gestehen immerhin 6% der Leitungskräfte zu, dass sie dort sehr starke Herausforderungen zu bewältigen haben und 20% zumindest „einige Herausforderungen". Der größte Anteil an Stimmen der Kategorie „keine Herausforderung" liegt mit 40% im Bereich der Erfüllung baulicher Mindestanforderungen. Entgegen dieser Aussage wurde sowohl in den Workshops mit den