Sozialverband Deutschland
Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.

SoVD NRW e.V. · Erkrather Str.343 · 40231 Düsseldorf

anhoerung@landtag.nrw.de

Landesgeschäftsstelle
Abteilung Sozialpolitik und Kommunales
Ihr Gesprächspartner:
Dr. Michael Spörke
Tel. 0211-38603-13
Fax 0211-382175
m.spoerke@sovd-nrw.de

16.12.2021

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Änderung des Wohn- und Teilhabegesetzes sowie des Ausführungsgesetzes zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch - A01 - Wohn- und Teilhabegesetz -13.01.2022

Zu Artikel 1 – Änderung des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG)

1. Einführung der UN-Behindertenrechtskonvention

Der SoVD NRW begrüßt, dass dieses Gesetzes künftig ausdrücklich „unter Beachtung" der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) und von § 1 IGG NRW anzuwenden ist (Ergänzung von § 1 Abs. 1). Verfehlt ist allerdings die dazugehörige Begründung, wonach dies verdeutliche, dass das WTG „neben" Pflegebedürftigen „auch explizit" behinderte Menschen adressiert. Denn pflegebedürftige Menschen zählen generell zu den behinderten Menschen, was sich schon vor Inkrafttreten der BRK aus der wesentlichen Inhaltsgleichheit der Legaldefinitionen von Behinderung (§ 2 Abs. 1 SGB IX) und Pflegebedürftigkeit (§ 14 Abs. 1 SGB XI) ergab. Pflegebedürftigkeit ist eine besonders schwere Form von Behinderung und Teilhabebeeinträchtigung. Erst recht sind pflegebedürftige Menschen vom Behinderungsbegriff der BRK erfasst. Diese Sachverhalte sind nach unserer Kenntnis fachlich unstrittig, und (nicht nur) der SoVD NRW hat in der Vergangenheit immer wieder hierauf hingewiesen. Gleichwohl scheint sich in der Landesregierung noch immer das Missverständnis zu halten, dass pflegebedürftige Menschen, die nicht zugleich Klient*innen der Eingliederungshilfe sind oder über einen Schwerbehindertenausweis verfügen, nicht zu den behinderten Menschen zählen. Dies wäre sehr bedauerlich, gilt es doch auch auf ein diesbezügliches sachgerechtes Verständnis bei

den WTG-Behörden hinwirken. Die Anforderungen der BRK müssen in der Rechtsanwendung durch die Behörden – insbesondere bei der Beratungstätigkeit – bezogen auf alle Nutzer*innen von WTG-Einrichtungen umfassend beachtet werden.

2. Einbeziehung der Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben[1] in den Geltungsbereich

Ausgehend von der staatlichen Verantwortung, die Rechte der Menschen mit Behinderungen und ihre Würde umfassend zu schützen, wird der Geltungsbereich (§ 2 Abs. 1a-neu WTG) ergänzt um „Angebote zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben, die … nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können".

Der SoVD NRW begrüßt diesen Ansatz grundsätzlich, fordert aber, ihn auch konsequent umzusetzen. Die Ergänzung des Katalogs der WTG-Einrichtungen um „Angebote in den anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen" (§2 Abs. 2 Nr. 6-neu) schränkt die in § 2 Abs. 1a-neu angekündigte Erstreckung auf Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben direkt wieder ein, indem sie die auf betriebsintegrierten Außenarbeitsplätzen und bei „anderen Leistungsanbietern" (§ 60 SGB IX) Beschäftigten außen vorlässt. Eine Begründung für diese Engführung findet sich nicht. Erklärte Absicht des Referentenentwurfs war es dagegen, Außenarbeitsplätze und „andere Anbieter" gleichermaßen einzubeziehen (vgl. dort Begründung zu Nr. 3 (§ 2); allerdings war die Umsetzung im Gesetzestext nicht gelungen).

Bezüglich der Außenarbeitsplätze wäre der SoVD NRW ggf. bereit, zunächst die Ergebnisse des angekündigten Modellprojekts (Begründung zu Nr. 3, S. 66) abzuwarten. Für den Schutz der Beschäftigten „anderer Anbieter" fordert er aber schon jetzt deren Einbeziehung in das WTG, um den Geltungsanspruch für Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben unabhängig vom Anbieterstatus einzulösen und Schutzlücken zu vermeiden.

2.1. Behördliche Qualitätssicherung

Ausgehend von der staatlichen Verantwortung, die Rechte der Menschen mit Behinderungen und ihre Würde umfassend zu schützen, sind unterschiedliche Regelungen für Pflegeeinrichtungen oder für Einrichtungen der Eingliederungshilfe sowie der jeweiligen behördlichen Überwachung nur akzeptabel, soweit sie zur Erreichung der Schutzziele sachlich geboten sind, was in der Begründung jeweils darzustellen wäre. Wenngleich die in § 17a-neu geregelten Einschränkungen der Regelungen des 2. und 3. Kapitels des Allgemeinen Teils gegenüber dem Referentenentwurf reduziert wurden, was der entsprechenden Kritik des SoVD NRW am Referentenentwurf zu Teilen Rechnung

[1] Gemäß Art. 27 Abs. 1 der Behindertenrechtskonvention beinhaltet das Recht auf Arbeit „die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen" – ein Postulat, das bei den hier in Rede stehenden Angeboten nicht realisiert ist.

trägt (die §§ 6, 8 bis 8b sowie 16 sollen jetzt auch für Angebote der Teilhabe am Arbeitsleben gelten), bleiben manche Einschränkungen weiterhin fraglich.

Gänzlich unverständlich – womöglich redaktionelles Versehen? - ist, dass § 15 (Mittel der behördlichen Qualitätssicherung) laut § 17a-neu nicht gelten soll, obwohl dort in Abs. 2 ein Bezug zu WfbM sowie in Abs. 6 eine einschränkende Sonderregelung ergänzt wird und zudem § 41 b-neu (Mittel der behördlichen Prüfung) in Absatz 3 die entsprechende Geltung von § 15 Abs. 6 bis 9 erklärt. Gleiches gilt für § 14 (Durchführung der behördlichen Qualitätssicherung), dessen Geltung ebenfalls in § 17a-neu verneint wird, während § 41a –neu Abs. 2 die entsprechende Geltung der meisten Regelungen des § 14 postuliert. Zudem sind die Regelungen der §§ 41a und b weitestgehend solchen der §§ 14 und 15 nachgebildet, weshalb es sehr nahe läge, sie insgesamt dort zu verorten.

Dabei wäre auch die Regelung des § 41b-neu, wonach beim Fortbestehen von Mängeln trotz Beratung Anordnungen zu erlassen „sind“, auf Pflege- und Betreuungseinrichtungen zu übertragen, für die bislang trotz wiederholter Kritik des SoVD NRW hier nur eine (fragwürdige) „Soll“-Regelung gilt. Darüber hinaus sollten Regelungen zur Betriebsuntersagung des § 15 auch für Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben gelten.

Unverständlich ist uns die Absicht, mit Satz 2-neu in § 15 Abs. 6. bei Angeboten zur Teilhabe an Arbeit bei mangelnder fachlicher Eignung von Leitungskräften oder Beschäftigten auf Mitteilung an die übrigen Beteiligten zu verzichten. Einen Grund hierfür können wir der Begründung nicht entnehmen.

Qualitätsprüfungen beziehen sich üblicherweise auf Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität. Die von uns wiederholt kritisierte grundsätzliche Beschränkung der WTG-Behörden auf die Prüfung von Struktur- und Prozessqualität (vgl. §§ 1a/b-neu), kommt u. E. einem Verzicht auf die Frage gleich, was die gegebenen Strukturen und Prozesse mit den betroffenen Menschen machen und ob dies den Zielen des Gesetzes (§ 1) entspricht. Mit dem Anspruch umfassenden Schutzes ihrer Rechte und ihrer Würde ist dies nicht gut vereinbar.

Qualitätsprüfungen setzen entsprechende geeignete und handhabbare Maßstäbe voraus. So finden sich etwa für „Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot“ solche Maßstäbe für die Struktur- und Ergebnisqualität im WTG und in der DVO. Bezüglich der Prüfung von Angeboten zur Teilhabe an Arbeit lässt der Gesetzentwurf nach unserem Verständnis weitgehend offen, welche Maßstäbe hier anzulegen sind. Es fällt schwer, sich eine Vorstellung davon zu machen, was die WTG-Behörden hier tatsächlich wie prüfen sollen. Um Probleme in der Rechtsanwendung zu minimieren, sollten im neuen 6. Kapitel entsprechende Regelungen getroffen werden, ggf. durch Verweis auf operationalisierbare Vorschriften des Werkstattrechts (z. B. der Werkstattverordnung und der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung) oder auch auf leistungsrechtlich

vereinbarte Standards. Ohne klare Regelung von Prüfmaßstäben könnten für alle Beteiligten der Angebote zur Teilhabe an Arbeit erhebliche Unklarheiten und Probleme bei der Rechtsanwendung entstehen.

Voraussetzung für eine sachgerechte Wahrnehmung des Prüfauftrags anhand bestimmter Maßstäbe ist schließlich das Vorhandensein entsprechender fachlicher Kompetenzen bei den WTG-Behörden, die dort für Angebote der Teilhabe an Arbeit bislang nicht entwickelt werden konnten. Es ist dringend dafür zu sorgen, dass diese zügig landesweit aufgebaut werden, was neben der Besetzung zusätzlicher Stellen mit geeigneten Fachkräften mutmaßlich auch Qualifizierungsmaßnahmen erfordert. Ein Abwerben von Fachkräften aus WfbM muss ausgeschlossen bleiben. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Angebote zur Teilhabe an Arbeit jederzeit über die Ressourcen verfügen, die für eine fachlich hochwertige Arbeit bei guten Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter*innen erforderlich sind. Wenngleich dies nicht im WTG zu regeln ist, handelt es sich um notwendige Voraussetzungen eines wirksamen Schutzes der Rechte und der Würde der behinderten Menschen.

3. Gewaltschutz

Der SoVD NRW begrüßt, dass im Unterschied zum Referentenentwurf auf Sonderregelungen des Gewaltschutzes für Angebote zur Teilhabe an Arbeit verzichtet wird und die entsprechenden Regelungen übergreifend in den §§ 8 bis 8b-neu getroffen werden. Damit wurde einem unserer Kritikpunkte Rechnung getragen. Jedoch weisen die geplanten Regelungen aus unserer Sicht noch Lücken auf.

So sollte die Regelung in § 8-neu Abs. 3, wonach Leistungsanbieter*innen ihre Gewaltschutzkonzepte „regelmäßig“ evaluieren müssen, mit Angabe eines Mindest-Zeitintervalls konkretisiert werden. Dazu sollte der im Referentenentwurf nur für WfbM enthaltene Vorschlag eines mindestens dreijährigen Evaluationsrhythmus aufgegriffen werden.

Der WTG-Evaluationsbericht von AGP vom Dezember 2019 hatte dezidiert auf das gravierende Problem alltäglicher Menschenrechtsverletzungen in Pflegeeinrichtungen durch medikamentöse Sedierung hingewiesen und kritisiert, dass diese Problematik von den WTG-Behörden nicht hinreichend wahrgenommen werde. Auch dies ist Teil der Gewalt- und FEM-Thematik. Umso erstaunlicher – und nicht hinnehmbar - ist, dass die jetzt vorgesehenen Regelungen und deren Begründungen das Feld medizinisch nicht indizierter Medikation in keiner Weise erkennbar adressieren. Insoweit bleibt auch die im WTG-Evaluationsbericht der Landesregierung angekündigte Prüfung, inwieweit die Problematik als besonderer Schwerpunkt der Regelprüfungen verstärkt in den Blick genommen und die Ergebnisse gesondert erfasst und ausgewertet werden könnten, ohne Niederschlag in den Gesetzesmaterialien. Der SoVD NRW sieht hier dringenden Nachbesserungsbedarf.

In § 8b Abs. 1 Satz 3 soll geregelt werden, dass bei Zweifeln über die Einwilligungsfähigkeit von Nutzer*innen oder Werkstattbeschäftigten ein Arzt hinzugezogen werden muss, um festzustellen, „dass keine Einwilligungsunfähigkeit im Hinblick auf die konkrete Maßnahme vorliegt“. Diese Formulierung scheint uns eine ergebnisoffene Prüfung über Einwilligungsunfähigkeit nicht im gebotenen Maße abzusichern. Daher sollte aus unserer Sicht die Formulierung im Gesetz dergestalt geändert werden, dass festzustellen ist, „ob Einwilligungsunfähigkeit im Hinblick auf die konkrete Maßnahme vorliegt“.

4. Infektionsschutz

Pflegeheime haben sich in der Coronapandemie als Hochrisikoorte erwiesen. Hier verursachte das Virus eine hohe Zahl an schweren Erkrankungen und Todesopfern, und die Bewohner*innen waren besonders gravierenden, menschlich teils nur schwer vertretbaren Grundrechtseinschränkungen unterworfen. Es ist alles daranzusetzen, dass sich ein solches Szenario in künftigen Pandemien, mit denen aus Sicht der Wissenschaft durchaus zu rechnen ist, möglichst nicht wiederholt. Die Landesregierung hatte in ihrem WTG-Evaluationsbericht angekündigt, „insbesondere ein verpflichtendes Hygiene- und Infektionsschutzkonzept für die Wohn- und Betreuungsangebote nach dem WTG sowie eine ausreichende Bevorratung von Schutzmaterial vorzuschreiben“.

Eine Vorschrift zur Bevorratung von Schutzmaterialien findet sich im Gesetzentwurf nicht – möglicherweise, weil diese nur schwer zielführend operationalisierbar wäre und eher anderweitige Lösungen in Betracht kommen. Dass zu Beginn einer Pandemie nicht ausreichend Schutzmaterialien verfügbar sind, darf sich nicht wiederholen – weder in der Pflege, noch in der Eingliederungshilfe.

§ 13a-neu [Einrichtungsinterne Qualitätssicherung] verpflichtet die Einrichtungsträger, ihre Beschäftigten künftig „regelmäßig“ (auch) bezüglich der einrichtungsindividuellen Hygiene- und Infektionsschutzkonzepte zu schulen und dies zu dokumentieren. Die Bedeutung von „regelmäßig“ bleibt dabei offen. Deshalb sollte der Vorschlag des Referentenentwurfs wieder aufgegriffen werden, hier eine jährliche Schulung vorzusehen. Damit § 13a-neu landesweit ausreichend Wirkung entfaltet, wären einheitlich umzusetzende Mindestanforderungen an Infektionsschutzkonzepte hilfreich, deren Erfüllung einer Prüfung durch die Aufsichtsbehörden zugänglich ist. Daher schlagen wir vor, dass die Landesregierung von der Verordnungsermächtigung des § 45 Abs. 1 Nr. 8 Gebrauch macht, um entsprechende Infektionsschutzstandards zu regeln. Dabei wäre auch zu prüfen, ob nicht Anforderungen hinsichtlich der Filterung der Raumluft zu stellen sind. Und schließlich ist bei alledem sicherzustellen, dass der erforderliche Gewährleistungsaufwand nicht zu weiteren finanziellen Belastungen der Nutzer*innen führt.

5. Entfristung der Kurzzeitpflege in Doppelzimmern

Durch Änderung der Übergangsregelung von § 47 Abs. 2 soll die Kurzzeitpflege in Doppelzimmern, die ansonsten zur Erreichung der Einzelzimmerquote nach § 20 Abs. 3 in Einzelzimmer umzuwandeln wären, entfristet werden und zugleich das Antrags- und Dokumentationserfordernis, mit dem einem möglichen Missbrauch der Regelung begegnet wird, entfallen. Damit würde eine „Übergangsregelung“ auf Dauer gestellt.

Der SoVD NRW hatte in der Vergangenheit die befristete Regelung mitgetragen, um dem akuten Mangel an Kurzzeitpflegeplätzen zu begegnen. Da der Mangel offenbar noch andauert, würden wir uns auch einer Fristverlängerung nicht grundsätzlich verschließen – verbunden mit der Erwartung, dass zwischenzeitlich ein bedarfsgerechtes Angebot an qualifizierter Kurzzeitpflege aufgebaut wird. Die vorgesehene Entfristung und den Verzicht auf die Nachprüfbarkeit der Kurzzeitpflegenutzung lehnen wir dagegen ab.

Wie bereits in der Vergangenheit dargelegt, ist die Unterbringung in Doppelzimmern mit dem dezidierten Rehabilitationsauftrag der Kurzzeitpflege (Ermöglichung einer stabilen Rückkehr in die eigene Häuslichkeit) kaum vereinbar. Die gemeinsame Unterbringung mit einem fremden Menschen ohne privaten Rückzugsraum mit geschützter Privat- und Intimsphäre kann eine neuerliche und auch erhebliche Belastung für Betroffene darstellen, insbesondere bei demenziellen Beeinträchtigungen, und den Rehabilitationserfolg erschweren. Zudem kann sich eine „Untertunnelung“ des Mangels an Kurzzeitpflegeplätzen per dauerhafter Doppelzimmernutzung dämpfend auf die politische Bereitschaft zum Aufbau eines bedarfsgerechten und fachlich-konzeptionell ausgewiesenen Angebots auswirken. Der SoVD NRW plädiert daher entschieden für eine weitere angemessene Befristung dieser Übergangsregelung.

In diesem Zusammenhang erinnern wir an unsere langjährige Forderung, auch in der Langzeitpflege ein Recht auf ein Einzelzimmer zu gewährleisten. Die mit der 80 % Quote ermöglichte Unterbringung von bis zu einem Drittel der Heimbewohner*innen in Doppelzimmern ohne schützbare individuelle Privatsphäre sowie die damit verbundenen Einschränkungen des Selbstbestimmungsrechts sind auch mit dem Entscheidungsrecht darüber „mit wem“ man lebt (Art. 19 Buchst. a) BRK), nicht vereinbar. Bei Verabschiedung des WTG 2008 hatten sich auch alle damaligen Landtagsfraktionen politisch dazu bekannt, dass ein privater Rückzugsraum eine Voraussetzung für Selbstbestimmung ist.

6. Landesweit einheitliche und sachgerechte Rechtsanwendung

Der WTG-Evaluationsbericht von AGP hatte insbesondere die landesweit uneinheitliche und zu Teilen unsachgerechte Rechtsanwendung in den Blick genommen und

diese maßgeblich auf eine teils quantitativ und/oder qualitativ unzureichende Personalausstattung der WTG-Behörden zurückgeführt. In seiner Stellungnahme zur Evaluation hatte der SoVD NRW begründete Kritik an der Auffassung der Landesregierung geäußert, dass diese Probleme zwischenzeitlich im Wesentlichen behoben, weitere Verbesserungen mittels der Beratungstätigkeit der Arbeitsgemeinschaft nach § 17 (AG 17) erreichbar seien und insoweit kein weiterer Handlungsbedarf bestehe. Daher begrüßen wir, dass nun auch die Landesregierung das Erfordernis sieht, für mehr Einheitlichkeit in der Rechtsanwendung zu sorgen.

Dazu soll offenbar der Weg einer verstärkten „Kontrolle der Kontrolleure“ mit „Kontrolle der Kontrolleure der Kontrolleure“ eingeschlagen werden: Vor-Ort-Prüfungen durch die Bezirksregierungen bei jährlich fünf Prozent der Einrichtungen ihres Bezirks, „Über-Kreuz-Prüfungen“ bei einem Prozent der Einrichtungen in einem anderen Regierungsbezirk, regelmäßige und anlassbezogene Dienstbesprechungen der Bezirksregierungen mit den WTG-Behörden, Dienstbesprechungen der Bezirksregierungen mit dem Ministerium sowie verstärkte Regelungen zum Berichtswesen und dessen Auswertung. Beim Ministerium und bei den Bezirksregierungen werden entsprechende zusätzliche Stellen geschaffen. Die Dienstbesprechungen des Ministeriums mit den Aufsichtsbehörden und den WTG-Behörden dienen ausdrücklich „dem Ziel der Vereinheitlichung der Rechtsanwendung und der Optimierung der Qualitätssicherung“ (§ 44 Abs. 1a-neu).

Das Problem der uneinheitlichen Rechtsanwendung wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des WTG (2008) thematisiert. Schon damals sah auch die Landesregierung grundsätzlichen Handlungsbedarf, dem sie mit der Übertragung der Aufgabenwahrnehmung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung sowie (sehr begrenzten) Kontrollen durch die Bezirksregierungen nachkommen wollte. Ausweislich der Befunde der WTG-Evaluation mehr als ein Jahrzehnt danach ist dieser Ansatz gescheitert.

Der SoVD NRW hatte bereits 2008 dafür plädiert, die WTG-Behörden in eine landesunmittelbare Trägerschaft zu überführen, um sie aus strukturellen Interessenkollisionen im Rahmen der kommunalen Verwaltungen herauszulösen. Denn die Kommune ist nicht nur in manchen Fällen selbst Träger von Pflegeeinrichtungen, sie ist vor allem auch ein maßgeblicher Kostenträger (Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII). Auch AGP weist im WTG-Evaluationsbericht ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, eine WTG-Landesbehörde zu gründen. Nach wie vor sehen wir hierin den erfolgversprechenderen Ansatz zur Gewährleistung einer landesweit einheitlichen und sachgerechten Rechtsanwendung und einer unabhängigen staatlichen Aufsicht.

7. Evaluation des WTG

Der SoVD NRW widerspricht entschieden der beabsichtigten ersatzlosen Aufhebung der Evaluationsklausel (§ 49 Abs. 3) und fordert, eine regelmäßige Evaluationspflicht

(einmal pro Legislaturperiode) vorzusehen. Schon von sich aus sollten Landesregierung und Landesgesetzgeber das Interesse haben, sich der Wirkungen des Ordnungsrechts zum Schutz der betroffenen vulnerablen Personenkreise zu vergewissern und – insbesondere nach den Befunden der vorliegenden Evaluation - der Frage nachzugehen, in wieweit eine einheitliche und sachgerechte Rechtsanwendung landesweit sichergestellt ist.

Zu Artikel 2 – Änderung des AG SGB IX für das Land NRW

1. Heranziehung und landesweit einheitliche Aufgabenwahrnehmung

Im Gesetzgebungsverfahren zum AG SGB IX war die Möglichkeit der Delegation der Aufgabenwahrnehmung auf die Städte und Kreise und weiter bis zu kreisangehörigen Gemeinden von Anbeginn das umstrittenste Thema. Insbesondere die Interessenvertretungen behinderter Menschen plädierten zur Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Aufgabenwahrnehmung für die Trägerschaft der Landschaftsverbände ohne Delegation an kleinräumigere Körperschaften. Der SoVD NRW forderte zudem die Ausgestaltung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung, um zumindest in der Phase der Implementierung der Neuregelungen des BTHG eine fachaufsichtliche Steuerung und Interventions- und Steuerungsmöglichkeit zu sichern. Diese Bestrebungen blieben leider ohne Erfolg.

Die im Referentenentwurf zum vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen deuteten insgesamt darauf hin, dass nun auch die Landesregierung Defizite hinsichtlich einer qualitativ hochwertigen, wirksamen und wirtschaftlichen[2] Leistungserbringung durch herangezogene kommunale Körperschaften sieht. Hierzu gehört aus unserer Sicht auch, dass einige Kommunen Leistungen der Eingliederungshilfe wie z.B. die Schulbegleitung zum Nachteil der Wahlfreiheit für behinderte Menschen ausschreiben und die bisherige praktische Umsetzung des BEI_NRW als Bedarfsermittlungsinstrument in der Eingliederungshilfe aus Sicht der Behindertenverbände zu wünschen übriglässt. Um Problemen abzuhelfen, sah der Referentenentwurf insbesondere eine verstärkte Beobachtung der Aufgabenwahrnehmung durch die Rechtsaufsicht des Ministeriums vor. Nach unserer Kenntnis war die Landesregierung nach der Verbändeanhörung darüber hinaus auch bereit, die Aufgabenwahrnehmung künftig als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung auszugestalten. Wir bedauern außerordentlich, dass dieser richtige Ansatz am Widerstand der kommunalen Interessenvertretungen schei-

[2] Bezüglich der Wirtschaftlichkeit wurde § 124 SGB IX sehr kritisch diskutiert, weil er die „Eignung“ von Leistungserbringern vorrangig daran festmacht, dass die geforderte Vergütung im unteren Drittel der Vergütungen vergleichbarer Leistungserbringer liegt, womit ein *race to the bottom* ausgelöst werden könnte. Sollte das im allgemeinen Teil der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs angedeutete Ziel der Vermeidung „unwirtschaftlicher“ Leistungserbringung mit einer strikteren Orientierung an § 124 verfolgt werden, müsste der SoVD NRW hiervor entschieden warnen.

terte. Auch die zunächst beabsichtigten Klarstellungen und Konkretisierungen des Unterrichtungsrechts der Aufsichtsbehörde (Ministerium), die in § 4 vorgesehen waren, sind wieder gestrichen. Übrig blieben lediglich die Ergänzung in § 2 Abs. 2, wonach die heranziehenden Träger künftig sicherzustellen haben, dass die von ihnen erlassenen Richtlinien von den herangezogenen Trägern auch umgesetzt werden, sowie die konkretisierende Klarstellung des Unterrichtungsrechts des Ministeriums bezüglich Abschluss und Änderung von Kooperationsvereinbarungen in § 5 Abs. 1.

Der SoVD NRW befürchtet, dass diese Änderungen nicht hinreichend sind, weil dem Ministerium fachaufsichtliche Interventionen weiterhin nicht möglich sind. Daher bekräftigen wir – auch vor dem Hintergrund der bisherigen praktischen Erfahrungen - unsere Forderungen, von der Heranziehungsregelung Abstand zu nehmen und die Aufgabenwahrnehmung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung auszugestalten.

2. Qualitätsprüfung (§ 8)

Die bislang nur als allgemein gehaltene „Soll"-Regelung ausgestaltete Norm zur (leistungsrechtlichen) Qualitätsprüfung durch die Träger der Eingliederungshilfe in § 8 soll jetzt verbindlicher gefasst und konkretisiert werden. Die Prüfungen müssen zwar „regelmäßig" erfolgen, aber mangels Vorgabe eines (Mindest-)Prüfrhythmus bleibt offen, was das bedeutet. Dem Ministerium wird ein Recht auf Begleitung von Prüfungen eingeräumt, wovon allerdings schon aus Gründen der Praktikabilität nur im seltenen Ausnahmefall Gebrauch gemacht werden dürfte. Bezüglich Angeboten zur Teilhabe am Arbeitsleben (bzw. WfbM) kritisieren wir zudem die Nach- und Unterordnung der (auch menschenrechtlich orientierten ordnungsrechtlichen) Prüfkompetenzen der WTG-Behörden. Nach wie vor fehlt eine unabhängige staatliche Prüfinstanz, die den berechtigten Schutzinteressen der Eingliederungshilfeberechtigten verpflichtet ist und nicht im Verdacht steht, einseitig von Interessen der Kostenträger beeinflusst zu sein.

3. Infrastrukturverantwortung

Nach dem SGB IX liegt der Sicherstellungsauftrag für die Infrastrukturen zur Erbringung von Eingliederungshilfeleistungen bei den Trägern der Eingliederungshilfe (§ 95), die dazu auf Basis des Landesrahmenvertrags (§ 131) Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen (§ 125) mit den Leistungsanbietern abschließen. Zugleich haben die Länder „auf flächendeckende, bedarfsdeckende, am Sozialraum orientierte und inklusiv ausgerichtete Angebote von Leistungsanbietern hinzuwirken und unterstützen die Träger der Eingliederungshilfe bei der Umsetzung ihres Sicherstellungsauftrages" (§ 94 Abs. 3). Das Land NRW hat seine diesbezügliche Verantwortung mit § 5 Abs. 4 AG SGB IX an die Träger der Eingliederungshilfe und die Kommunen weitergereicht und dabei den Sicherstellungsauftrag der Träger zum „gemeinsamen Hinwirken" und die „bedarfsdeckende" zur „ausreichenden" Angebotsstruktur abgeschwächt. Näheres zu den

sozialräumlich ausgerichteten Angebotsstrukturen ist in den Kooperationsvereinbarungen zu regeln.

Die ausdrückliche Ergänzung des Unterrichtungsrechts des Ministeriums in § 5 Abs. 1 AG SGB IX bezüglich Kooperationsvereinbarungen deutet auf erhebliche Probleme bei der Entwicklung flächendeckender und bedarfsgerechter inklusiver Angebotsstrukturen hin. Die Aushandlung der Kooperationsvereinbarungen ist bislang in der Tat sehr schlecht verlaufen; zumindest bis Anfang November 2021 hatte nach unserer Kenntnis keine der Kommunen eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen.

Wir bezweifeln, dass die Probleme allein mittels Wahrnehmung von Unterrichtungsrechten des Ministeriums zu bewältigen sind. Für die eingliederungshilfeberechtigten Menschen ist indes von wesentlicher Bedeutung, dass wohnortnahe Angebote zur Erbringung aller erforderlichen Leistungen überall verfügbar sind. Der SoVD NRW hält es für geboten, dass das Land NRW seine Verantwortung nach § 94 Abs. 3 SGB IX aktiv und mitgestaltend wahrnimmt. Nicht zuletzt spricht dies erneut dafür, die Aufgabenwahrnehmung nach dem AG SGB IX als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung auszugestalten.

Schlussbemerkung

Zahlreiche Probleme bei der Qualität der Leistungserbringung und der Infrastrukturentwicklung nach SGB IX und XI sind bekanntlich Folge einer unzureichenden finanziellen Ausstattung von Kostenträgern sowie eines restriktiven Leistungsrechts und dessen gleichfalls oft restriktiver Anwendung. Hinzu kommen Probleme, die durch die Ausgestaltung der Leistungserbringung als Wettbewerbsmarkt verursacht werden, der ebenfalls dazu beiträgt, dass nicht der Mensch, sondern das Geld im Mittelpunkt steht. Dies ist auch mitursächlich für die Entwicklung des dramatischen Mangels an Pflegefachkräften, der auch die Möglichkeit notwendiger Weiterentwicklungen von Versorgungsstrukturen erheblich eingeschränkt hat. Die Qualitätsrisiken und -probleme erhöhen den Bedarf an wirksamen Kontroll- und Überwachungsapparaten zur Schadensbegrenzung und Gefahrenabwehr. Da sich aber Qualität nur dann in Einrichtungen „hineinkontrollieren“ lässt, wenn zugleich die erforderlichen Ressourcen für eine bedarfsgerechte und hochwertige Qualität, für attraktive Arbeits- und Entgeltbedingungen sowie das benötigte Personal auch zur Verfügung stehen, wird eine einseitige Stärkung von Überwachung und Kontrolle nicht zielführend sein.