

Gewaltschutz fängt bei einem personenzentrierten Wohn- und Unterstützungssetting an

(Stand: 01.10.2024)

Stellungnahme zur Änderung der „Öffentlichen Wohnraumförderung
des Landes Nordrhein-Westfalen – Öffentliches Wohnen 2024 – 2027“.

Die Umsetzung von Gewaltschutz für Menschen mit Behinderung, die institutionell leben und unterstützt werden, ist untrennbar mit einer am individuellen Bedarf ausgerichteten Wohn- und Unterstützungsform verbunden. Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich nach den Gewaltvorfällen in einer Einrichtung der Eingliederungshilfe der Aufgabe verschrieben, den Gewaltschutz für institutionell unterstützte Menschen mit Behinderung zu verbessern. Die dafür eingesetzte Expertenkommission hatte im Herbst 2021 ihren Abschlussbericht mit einer Reihe von Empfehlungen zur Gestaltung der Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, insbesondere der Menschen mit sogenanntem herausforderndem Verhalten vorgelegt. Im Anschluss wurde 2022 die „Landesinitiative Gewaltschutz Nordrhein-Westfalen“ initiiert, die sich in Form des Steuerungskreises und des Arbeitsausschusses seither mit der Umsetzung der Empfehlungen der Expertenkommission befasst.¹

In diesem Zusammenhang wurde bekannt, dass die „Öffentliche Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen 2024 – 2027“ an der Stelle geändert wurde, die Vorgaben zur Förderung von Wohnraum für Menschen mit Behinderung in Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot enthält. Unter Punkt 7.4.3² findet sich nun die nachfolgende Ausführung:

„Jede Einrichtung soll 24 Wohnräume (zuzüglich 4 Wohnräume für die Nutzung in Krisensituationen oder für die kurzzeitige Unterbringung von Menschen mit Behinderungen) umfassen. (...)“.

¹ Im Rahmen der Landesinitiative Gewaltschutz Nordrhein-Westfalen wollen Institutionen der Selbsthilfe und der Selbstvertretungen, der Leistungsträger und der Leistungsanbieter sowie des Landes in den kommenden Jahren eng zusammenarbeiten;

www.mags.nrw/system/files/media/document/file/erklaerung_landesinitiative_september_2022.pdf.

² Vgl. Öffentliche Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalens 2024-2027, www.mhkbd.nrw/system/files/media/document/file/2024-04-02-mhkbd-final-frl-off-wohnen-nrw-2024-synopse.pdf, S. 51.

Damit wurde die bisherige Formulierung der Regelung: „Jede Einrichtung darf höchstens 24 Wohnplätze zuzüglich 4 Wohnplätze (...)“ in eine Soll-Vorschrift umgewandelt. Ausweichlich der Synopse³ zu den Änderungen der aktuellen Wohnraumförderung zur Vorgängerversion soll durch die „Soll-Vorschrift“ Raum für Ermessen geschaffen werden hinsichtlich der Möglichkeit, auch größere Einrichtungen zu bauen. Durch diese Änderung bzw. deren Begründung wird allerdings aus Sicht der Unterzeichnenden der Rechtscharakter und die Rechtsfolgen einer „Soll-Vorschrift“ verkannt. In der aktuellen Wohnraumförderung wird nun die „24er-Einrichtung (+ 4 weitere Wohnräume)“ zum Regelfall erklärt und nur in Ausnahmen oder atypischen Situationen kann davon abgewichen werden. Es muss demnach zukünftig von Seiten eines*einer Bauherr*in / Leistungserbringer*in in der Eingliederungshilfe ausdrücklich begründet werden, wenn eine kleinere Wohneinheit gebaut werden soll, um die Fördermittel in Anspruch nehmen zu können. Dabei bleibt offen, welcher Prüfmaßstab für die Ausnahmen gelten wird.

Es ist dabei unstrittig, dass der nicht ausreichend gedeckte Wohnraumbedarf in NRW insgesamt und insbesondere der Wohnraumbedarf für Menschen mit außergewöhnlich intensivem Assistenzbedarf ein großes Problem darstellt. Dennoch darf diese schwierige Situation nicht dazu führen, dass versucht wird, diesem Problem mit dem Bau von größeren Einrichtungen zu begegnen und damit einer Vielzahl von Menschen mit Behinderung gemeinschaftliches Wohnen in großem Ausmaß aufzuzwingen. Damit unterliefe man alle sozialrechtlichen Zusagen im Hinblick auf die Ermöglichung von selbstbestimmter Lebensführung von Menschen mit Behinderung⁴, die die selbstgewählte oder passgenaue Wohnform und besonders den Schutz vor jeglicher Form von Gewalt⁵ umfassen.

Rückschritte, u.a. aufgrund finanzieller Erwägungen, sind auf dem bereits begonnenen Weg zu mehr Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung, insbesondere vor dem Hintergrund der letzten Staatenprüfung Deutschlands, inakzeptabel. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung hat gerade erst vor Augen geführt, wo Deutschland und damit auch das Land Nordrhein-Westfalen bei der

³ Vgl. www.mhkbd.nrw/system/files/media/document/file/2024-04-02-mhkbd-final-fri-off-wohnen-nrw-2024-synopse.pdf, S. 130.

⁴ Vgl. § 104 SGB IX.

⁵ Vgl. § 37a SGB IX; § 8 Wohn- und Teilhabegesetz NRW.

Umsetzung der Vorgaben aus der UN-Behindertenrechtskonvention, 15 Jahre nach Inkrafttreten als Bundesgesetz steht. So fordert der Ausschuss die Entwicklung von Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen für Menschen mit Behinderungen bei der Wahl des Wohnorts und der Personen, mit denen sie zusammenleben wollen, das Angebot an erschwinglichem und zugänglichem Wohnraum zu erhöhen, persönliche Assistenzleistungen und -dienste einzurichten, die erzwungene Zusammenlegung von Eingliederungsleistungen und -diensten abzuschaffen und die Leistungsgewährung auf individuelle Bedürfnisse statt auf gemeinsame Unterkünfte zu stützen.⁶ In seinen „Leitlinien zur Deinstitutionalisierung“ zeigt der Ausschuss unmissverständlich auf, welche Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die institutionalisierte Unterstützung bei Menschen mit Behinderung verletzt werden und welchen Schaden diese Form der Unterstützung für die betroffenen Menschen verursachen kann. Der Ausschuss geht sogar so weit zu fordern, dass die Institutionalisierung als Freiheitsentzug angesehen wird und daher als eine Form von Gewalt gegenüber Menschen mit Behinderung anzuerkennen ist.⁷ Damit ist der Weg aufgezeigt, der für die Sicherstellung der Rechte aus der UN-Behindertenrechtskonvention für Menschen mit Behinderung zu gehen ist. Wenn die Landesregierung Nordrhein-Westfalens mit den neuen Bestimmungen die Wohnraumförderung an eine Einrichtungsgröße von mindestens 24 Wohnräumen knüpft, steht sie im eklatanten Widerspruch zur ihrer eingegangenen Verpflichtung zur Umsetzung der Vorgaben aus der UN-Behindertenrechtskonvention.

Es bleibt daher bei der Forderung, die bereits im Papier⁸ der Behindertenverbände und -organisationen zum letzten Staatenbericht aufgeführt wurde. Das Land NRW sollte mit seiner Wohnraumförderung für den Personenkreis der Menschen mit Behinderung vorrangig ambulante Wohnsettings und kleinere Wohneinheiten fördern. Im Gegensatz zur aktuellen Ausgestaltung der Wohnraumförderungsbestimmungen müssen kleinere Wohneinheiten die Regel und nicht die Ausnahme darstellen. Aus Sicht der Unterzeichnenden sind Wohneinheiten mit 24 Wohnräumen und darüber hinaus nicht geeignet, um Menschen mit Behinderung personenzentriert zu

⁶ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities - Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany, 2023.

⁷ Vgl. UN-Ausschuss: Leitlinien zur Deinstitutionalisierung, www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/leitlinien-zur-deinstitutionalisierung.

⁸ Vgl. „Nach der Staatenprüfung Deutschlands: Umsetzung der UN-BRK in NRW jetzt! Gemeinsame Forderungen der Behindertenverbände und -organisationen“, April 2024, S. 6.

unterstützen. Im Abschlussbericht der Expertenkommission wird in diesem Zusammenhang unmissverständlich geschlussfolgert: „Der Wohneinrichtungstyp der 24-Plätze-Einrichtung ist eine Antwort des letzten Jahrtausends auf die Auflösung der Langzeitbereiche von Psychiatrie und großen Einrichtungen der Eingliederungshilfe. An ihr festzuhalten ist allein finanziellen und institutionellen Interessen geschuldet, den Bedürfnissen und Anforderungen behinderter Menschen entsprechen sie nicht. Ein weiteres Festhalten würde sowohl der UN-BRK sowie auch dem BTHG widersprechen.“⁹

Das muss nicht nur für Menschen mit sogenanntem herausfordernden Verhalten, sondern für alle Menschen mit Behinderung gelten, die Unterstützung bei der selbstbestimmten Lebensführung benötigen. Davon unbeschadet gilt weiterhin der Anspruch, dass bei der Bedarfsermittlung der Wohnform der Vorzug zu geben ist, die die leistungsberechtigte Person sich wünscht.¹⁰ Damit muss gewährleistet sein, dass auch ein hoher und komplexer Unterstützungsbedarf auf Wunsch außerhalb von besonderen Wohnformen gedeckt werden kann.

Immer häufiger wird als Rechtfertigung für die Planung und den Bau größerer Wohneinheiten der Personal- und Fachkräftemangel ins Feld geführt. Dieses Argument trägt gerade nicht, da es vielmehr bereits heute so ist, dass sich die Fachkräfte sehr gezielt aussuchen (können), in welchen Unterstützungssettings und den damit verbundenen Bedingungen und Belastungen sie arbeiten wollen. Es ist daher nicht vorstellbar und entspricht auch nicht der Realität, dass Fachkräfte große Wohneinheiten mit einer Vielzahl von Menschen mit Behinderung, als attraktives Arbeits- und Einsatzfeld ansehen und auswählen. Auch hier ist also die Ausweitung des erzwungenen gemeinschaftlichen Wohnens von einer Vielzahl von Menschen mit Behinderung, mit in Teilen sehr spezifischen Bedarfen, nicht die Lösung für das Problem.

Zudem zeigt sich in der Praxis, vor allem in den besonderen Wohnformen, eine zunehmende Überlastung des Personals bei der adäquaten Begleitung. So können

⁹ Ministerium für Arbeit und Soziales NRW: „Herausforderndes Verhalten und Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe. Abschlussbericht der Expertenkommission“, Düsseldorf 12/2021, S. 116; www.mags.nrw/system/files/media/document/file/2021_12_17_abschlussbericht_kommission_gewaltschutz_behindertenhilfe.pdf.

¹⁰ Vgl. § 104 Abs. 3 S. 3 SGB IX.

in großen Gruppensettings vermeintlich eher harmlose Grenzüberschreitungen, bereits derart als Stressoren auf Mitarbeiter*innen und Mitbewohner*innen einwirken, dass diesen mangels anderer Ausweichmöglichkeiten, lediglich mit freiheitsentziehenden Maßnahmen begegnet werden kann. Als eine freiheitsentziehende Maßnahme wird neben der akuten, immer häufiger eine längerfristige Unterbringung in der Psychiatrie als scheinbar einzige Handlungsoption angesehen. Psychiatrische Krankenhäuser beklagen bereits jetzt eine Vielzahl von Patient*innen, die dort nicht adäquat versorgt werden können, von den abstammenden Einrichtungen aber nicht wieder aufgenommen werden und somit Plätze für Akutpatient*innen für lange Zeit blockieren. Dies alles gilt es zu berücksichtigen, wenn eine Analyse¹¹ zu Wohn- und Unterstützungsbedarfen bei Menschen mit Behinderung durchgeführt wird.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Datenlage zu individuellen Bedarfen unzureichend ist. Häufig wenden sich die betroffenen Menschen bzw. deren Angehörige direkt an die Träger der besonderen Wohnformen. Da es zwischenzeitlich kaum noch freie Plätze gibt, werden die nachfragenden Personen auf die Wartelisten verwiesen. Dort verbleiben sie dann nicht selten für Jahre. Durch Mehrfachanfragen bei unterschiedlichen Leistungserbringern wird es noch intransparenter. Ein Antrag bei den Eingliederungshilfeträgern erfolgt in der Regel nicht, so dass der individuelle Bedarf nicht „aktenkundig“ wird. Vor diesem Hintergrund fällt es schwer, eine Bedarfsanalyse vorzunehmen, die den tatsächlichen Bedarf erfasst. Aber auch wenn Daten zu noch fehlendem Wohnraum für Menschen mit Behinderungen vorlägen, kann der rein zahlenmäßige Bedarf nicht als Grundlage für die Planungen neuer Wohn- und Unterstützungssettings dienen. Vielmehr muss durch eine personenzentrierte Bedarfsermittlung, der individuelle Wohn- und Unterstützungsbedarf jedes (unversorgten) Einzelfalls ermittelt werden. Erst dann ließe sich bewerten, welches Setting jeweils individuell benötigt und gewünscht wird und somit auch, welches Setting in welchem Umfang gebraucht würde. Einer möglichen Schlussfolgerung, mit dem Bau größerer Wohneinheiten, könne zügig eine Vielzahl von Menschen mit Behinderung angemessen unterstützt werden, wird hier auch von der Expertenkommission eine Absage erteilt: „Zusammenfassend lässt

¹¹ Bezugnahme auf Ausführungen bei der Sitzung des Arbeitsausschusses am 19.06.2024 zu einem „Dialogformat“ (MAGS, Wohlfahrtsverbände und Landschaftsverbände).

sich feststellen, dass den Bedarfen von Menschen mit intensivem Unterstützungsbedarf in einem gruppenorientierten Wohnsetting nicht entsprechen lässt. Zu empfehlen ist ein Wohnsetting, das auf ein sehr individualisiertes Unterstützungsarrangement zugeschnitten ist und in sozialräumliche Unterstützung eingebunden sein muss.“¹² Dies muss grundsätzlich für alle Menschen mit Behinderung, unabhängig vom individuellen Unterstützungsbedarf, gelten.

Die Landesregierung hat sich zur Verbesserung des Gewaltschutzes in Einrichtungen, in den Menschen mit Behinderung leben und arbeiten, bekannt und dies mit der Initiierung der Landesinitiative Gewaltschutz Nordrhein-Westfalen¹³ 2022 manifestiert. In diesem Rahmen gilt es jetzt, die Empfehlungen¹⁴ der Expertenkommission konzentriert in den Blick zu nehmen und dafür eine Umsetzungsstrategie zu entwickeln. Bei der Suche nach zentralen Schutzfaktoren, wird man u.a. bei einer konsequent personenzentrierten Bedarfsermittlung und Leistungserbringung fündig. Im Rahmen einer umfassenden, personenzentrierten und partizipativ ausgerichteten Bedarfsermittlung werden Wohn- und Unterstützungsbedarfe der betroffenen Person sichtbar. Wenn diese Bedarfe mit Leistungen unterlegt werden, die dann bei einem Leistungserbringer ernstgenommen und gedeckt werden, bietet dies einen nicht zu unterschätzenden Schutz vor Gewalt.

Menschen mit Behinderung in großen Wohneinheiten gemeinschaftlich unterzubringen, birgt ein hohes Risiko für alle Gewaltformen auf allen Ebenen. Nicht frei gewähltes, gemeinschaftliches Wohnen von Menschen mit sehr unterschiedlichen Bedürfnissen und Bedarfen in großen Gruppen auf vergleichbar kleinem Raum sowie ungleicher Machtverteilung und hoher Abhängigkeit, fördert Gewaltentstehung. Eine aktuelle Studie¹⁵ zeigt deutlich, dass die Gewaltbetroffenheit

¹² Ministerium für Arbeit und Soziales NRW: „Herausforderndes Verhalten und Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe. Abschlussbericht der Expertenkommission“, Düsseldorf 12/2021, S. 127; www.mags.nrw/system/files/media/document/file/2021_12_17_abschlussbericht_kommission_gewaltschutz_behindertenhilfe.pdf.

¹³ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW; www.mags.nrw/gewaltschutz-einrichtungen-der-behindertenhilfe.

¹⁴ Abschlussbericht der Expertenkommission: „Herausforderndes Verhalten und Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe“, 2021; www.mags.nrw/system/files/media/document/file/2021_12_17_abschlussbericht_kommission_gewaltschutz_behindertenhilfe.pdf.

¹⁵ Schröttle M. et al.: Gewalt und Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe - Eine Untersuchung des Instituts für empirische Soziologie (IfeS) im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Nürnberg Mai 2024; www.bmfsfj.de/resource/blob/241792/957cf93049bd253e0d734195322529c6/gewalt-und-gewaltschutz-in-einrichtungen-der-behindertenhilfe-langfassung-data.pdf.

von institutionell unterstützten Menschen mit Behinderung weiterhin erschreckend hoch ist und dringend Gegen- und Schutzmaßnahmen ergriffen werden müssen. Dabei müssen alle Maßnahmen des Gewaltschutzes sich zuvörderst am individuellen Unterstützungs- und Wohnbedarf sowie an einer selbstbestimmten Lebensführung ausrichten. Im Hinblick auf die Ursachenforschung für herausforderndes Verhalten ist es naheliegend, dass gerade auch die Strukturen, in denen eine Vielzahl dieser Menschen lebt, das unerwünschte Verhalten erst zutage bringt oder dieses verstärkt. Nicht selten zeigt sich, dass das herausfordernde Verhalten abnimmt oder gänzlich verschwindet, wenn ein anderes, bedarfsdeckendes Wohn- und Unterstützungssetting gefunden wird. Die Verpflichtung zur adäquaten, individuellen Bedarfsdeckung kann dabei nicht allein den Leistungserbringern aufgelastet werden. Die Leistungsträger haben letztverantwortlich dafür Sorge zu tragen, dass die individuell ermittelten Bedarfe durch Leistungen finanziert und von der leistungsberechtigten Person in Anspruch genommen werden können.¹⁶ Wenn davon auch flexible, individuelle und zeitnahe Lösungen für intensive Unterstützungsbedarfe umfasst sind, wäre damit ein beträchtlicher Beitrag zum Gewaltschutz geleistet.

Die vorstehenden Ausführungen münden in die Forderung an die Landesregierung, im Sinne der Verbesserung des Gewaltschutzes in Einrichtungen der Eingliederungshilfe, bei den Fördervoraussetzungen der öffentlichen Wohnraumförderung mindestens zur alten Formulierung der entsprechenden Regelung zurückzukehren. Kleinere und höchstens bis zu 24er-Wohneinheiten würden dadurch wieder als Standard normiert. Dies kann allerdings nur als erster Schritt für eine in die Zukunft gewandte Strategie und Planung zur Verbesserung des Gewaltschutzes für institutionell unterstützte Menschen mit Behinderung gelten.

¹⁶ Vgl. § 95 SGB IX.

**Unterzeichnende als
Mitglieder des Arbeitsausschusses der Landesinitiative Gewaltschutz NRW:**

**Ulrike Häcker
Stephan Wieners
Marcus Windisch
Anne Wohlfahrt**

(Kompetenzzentren Selbstbestimmt Leben NRW)

Julia Fischer-Suhr

(Landesverband für Menschen mit Körper- und Mehrfachbehinderung NRW e.V.)

**Claudia Seipelt-Holtmann
Gertrud Servos**

(Netzwerk Frauen und Mädchen mit Behinderung/chronischer Erkrankung NRW)

Dr. Michael Spörke

(Leiter Abteilung Sozialpolitik und Kommunales im SoVD NRW e.V.)

Carsten Ohm

(Vorstand Sozialpolitik / Sozialrecht und Medien im Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V.)