

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

# Gewaltschutz in Einrichtungen der EGH

Erkenntnisse zur Prüfpraxis der  
Aufsichtsbehörden



# Gliederung

---

1. Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention zur Überwachung des Gewaltschutzes in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen (Art. 16) und politische Diskussionslage
2. Erkenntnisse aus der Praxis der Heimaufsichtsbehörden:  
Fragebogenabfrage des DIMR zu Prüftätigkeiten zum Gewaltschutz
3. Rückschlüsse auf Handlungsnotwendigkeiten - Was könnte die Expertenkommission empfehlen?

# Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention zur Überwachung des Gewaltschutzes (Art. 16) und politische Diskussionslage

---

# Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention

---

## Artikel 16 UN-BRK - Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch

(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial-, Bildungs- und sonstigen Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Wohnung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschließlich ihrer geschlechtsspezifischen Aspekte, zu schützen. (...)

(3) Zur Verhinderung jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch stellen die Vertragsstaaten sicher, dass **alle Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, wirksam von unabhängigen Behörden überwacht werden.**

## Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention

---

### Empfehlungen des UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland

(Staatenprüfverfahren 2015, CRPD/C/DEU/CO/1):

35. Der Ausschuss ist **besorgt über die Nichteinsetzung einer unabhängigen Überwachungsbehörde** zur Untersuchung von Gewalt und Missbrauch an Menschen mit Behinderungen inner- und außerhalb von Einrichtungen, wo sie erhöhten Risiken ausgesetzt sind; (...)

36. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, (...) **umgehend eine unabhängige Stelle/unabhängige Stellen nach Artikel 16 Abs. 3 zu schaffen oder zu bestimmen** sowie die unabhängige Bearbeitung von Beschwerden in Einrichtungen sicherzustellen.

# Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention – Politische Diskussionslage

---

## Stellungnahme von Bund und Ländern an den UN-Ausschuss zur Umsetzung der Empfehlungen zum Gewaltschutz (Stand 2016)

- Es gibt keine bundesweite Stelle – das BMAS kündigte 2017 eine Prüfung an, ob solch eine Stelle eingerichtet werden kann; ein Diskussionsprozess dazu wurde jedoch nie gestartet
- Länder meldeten eine große Bandbreite disparater Stellen als unabhängige Überwachungsorgane nach Artikel 16 (3) UN-BRK, darunter fast immer auch die Heimaufsichtsbehörde
- Antwort der Landesregierung NRW: zuständig für die Überwachung des Gewaltschutzes in Einrichtungen seien die Landesbeauftragten (für Menschen mit Behinderungen, Patienten und Maßregelvollzug), der Petitionsausschuss des Landtags, **die zuständige Aufsichtsbehörde**, die Sozialleistungsträger

# Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention – Bewertung der politischen Diskussionslage

---

- die von den Ländern genannten Stellen können die Verpflichtung nach Art. 16 (3) UN-BRK nicht erfüllen, sie sind nicht auf den Gewaltschutz ausgerichtet und erfüllen die menschenrechtlichen Qualitätsstandards nicht
- die menschenrechtlichen Qualitätsstandards einer Überwachung des Gewaltschutzes nach Artikel 16 (3) müssen in Deutschland diskutiert werden, dazu sollten Bund und Länder einen Arbeitsprozess starten mit dem Ziel, eine oder mehrere unabhängige Überwachungsbehörden zu benennen, die
  - mit menschenrechtlichem Mandat und entsprechender gesetzlicher Grundlage sowie ausreichend finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet ist,
  - die ganze Bandbreite an Einrichtungen abdeckt (EGH, KJH, Psychiatrie, Werkstätten, ...)

# Erkenntnisse aus der Praxis der Heimaufsichtsbehörden: Fragebogenabfrage des DIMR zu Prüftätigkeiten zum Gewaltschutz

---

## Fragebogenerhebung bei Aufsichtsbehörden bundesweit (2015)

---

- Fragebogen-Erhebung bei den Heimaufsichtsbehörden bundesweit und vereinzelte vertiefende Telefonate
- Rücklauf aus 10 von 16 Bundesländern (von Ministerien/Landesämtern und aus Kreisen und kreisfreien Städten)
- in der Hälfte der Bundesländer ist die Aufsicht dezentral organisiert, in der anderen Hälfte zentral, daher sehr unterschiedliche Struktur, z.B.
  - Stadtstaaten:
    - Berlin 1 Landesamt
    - Hamburg 7 Bezirke
  - Flächenstaaten:
    - NRW 31 Kreise, 22 kreisfreie Städte
    - Brandenburg 1 Landesamt mit 3 Standorten
    - Bayern 71 Kreise, 25 kreisfreie Städte

## Fragebogenerhebung – Ergebnisse

---

- 8 Länder meldeten zurück, dass ihre Heimaufsicht die zuständige Behörde nach Artikel 16 (3) UN-BRK sei
- Große Diskrepanz zwischen
  - Anspruch das menschenrechtliche Mandat auszuführen und mangelndem Prüftätigkeiten und Wissensstand zu Gewalt!
  - Fehlendem Wissen zu Gewaltvorkommnissen im Zuständigkeitsbereich und wissenschaftlichen Studien, die hohes Ausmaß an Gewaltbetroffenheit in stationären Einrichtungen belegen!

## Fragebogenerhebung – Ergebnisse für 7 Bundesländer

---

### Ergebnisse (für Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt):

- Fehlende Konzeptionelle Befassung mit dem Thema Gewaltschutz:
  - keine regelmäßige Informationen über das Ausmaß von Gewalt, keine statistische Dokumentation gemeldeter Gewaltvorfälle
  - in wenigen Ländern gesetzliche Meldepflicht besonderer Vorkommnisse (dies erhöht zwar den Wissensstand, Dunkelfeld aber weiterhin unklar)
  - Tätigkeit zu Gewaltschutz nur bei konkreten Beschwerden oder Hinweisen
  - fehlende Fragemodule in Prüfleitfäden zum Gewaltschutz; nur in 2 Ländern im Leitfaden enthalten
  - keine Vorgaben / Empfehlungen an die Einrichtungen zum Gewaltschutz

## Fragebogenerhebung – Gute Praxis Beispiele (Brandenburg, Hessen, Bremen)

---

- die klassischen ordnungsrechtlichen Mittel und die gesetzlichen Melde- und Anzeigepflichten reichten für einen wirksamen Gewaltschutz nicht aus
- beratungsorientierter Ansatz mit Schwerpunkt auf Prävention und Sensibilisierung von Einrichtungen
- gesonderte Fragenkomplexe in den Prüfleitfäden
- Präventions- und Interventionskonzepte bei Gewalt werden bei Prüfungen aktiv nachgehalten

## Fragebogenerhebung – Ergebnisse aus NRW

---

### Antwort der Landesregierung - Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter:

- WTG Aufsicht als 16(3) Behörde, die Überwachung wird durch Kreise und kreisfreie Städte gewährleistet, Weisungsrecht des Landesministeriums und der Bezirksregierungen
- § 8 WTG enthält Verpflichtung ein Schutzkonzept vorzuhalten; die WTG-Behörden prüfen, ob diese Anforderung erfüllt wird; Verpflichtung ist im Rahmenprüfkatalog enthalten
- es gibt keine Verfahrensstandards der WTG-Behörden zum Umgang mit Gewaltvorkommnissen in der EGH (lediglich Basisinformationen und Verhaltenshinweise zu Gewalt in der Pflege, die der Landespräventionsrat entwickelt hat)

## Fragebogenerhebung – Ergebnisse aus NRW

---

**Positiv:** Einrichtungsträger sind in § 8 WTG zum Gewaltschutz verpflichtet und Schutzkonzept ist in Rahmenprüfkatalog zu finden

**Problematisch:** dies zeichnete sich laut Erhebung kaum in der Prüftätigkeit der WTG-Behörden in den Kreisen und kreisfreien Städten ab

Zum Hintergrund:

- Teilnahme an Erhebung war freiwillig
- zusätzlich zur Antwort des zuständigen Landesministeriums erhielten wir **Fragebögen aus 12 (von 53) Kreisen/kreisfreien Städten**
- Ergebnisse wurden aufgrund des geringen Rücklaufs nicht publiziert, sind jedoch dennoch aufschlussreich für einen ersten Eindruck

## Fragebogenerhebung – Ergebnisse aus NRW

---

**Antworten aus Solingen, Herne, Gelsenkirchen, Coesfeld, Kreis Unna, Kreis Wesel, Kreis Minden-Lübbecke:**

- keine regelmäßigen Informationen zu Gewaltausmaß / keine Statistiken; keine Kenntnisse über Mängel im Gewaltschutz
  - keine Vorgaben / Empfehlungen zum Umgang mit oder Schutz vor Gewalt an die Einrichtungen; für den Gewaltschutz seien die Einrichtungen verantwortlich, auch dafür, Bewohner\_innen über ihre Rechte zu informieren
  - 3 der 7 der oben genannten Behörden prüften, ob Gewaltschutzkonzepte nach § 8 WTG vorliegen, die Implementation liege aber bei den Einrichtungen
- Keine Strategie, kein selbst wahrgenommener Beratungsauftrag zu Gewalt**

## Fragebogenerhebung – Ergebnisse aus NRW

---

### **Gutes Beispiele bei der Erhebung in 2015 waren Münster und Steinfurt:**

- Münster (14 vollstationäre Einrichtungen):
  - Umfrage zum Gewaltschutz in 2012 u.a. dazu, ob ein Gewaltschutzkonzept vorliegt (das war in 4 Einrichtungen der Fall)
  - Im Rahmen von Regelprüfungen wird das Thema aufgegriffen, Bewohner\_innen und Angehörige befragt
  - Vorgaben und Empfehlungen an Einrichtungen im Rahmen der Regelprüfungen
- Kreis Steinfurt (30 vollstationäre Einrichtungen):
  - bei Regelprüfungen wird Gewalt thematisiert, Schutzkonzept sowie Nachweise von Mitarbeiterschulungen müssen nachgewiesen werden

# Rückschlüsse auf Handlungsnotwendigkeiten - Was könnte die Expertenkommission empfehlen?

---

## Rückschlüsse auf Handlungsnotwendigkeiten

---

Es braucht eine **flächendeckende Qualifizierung der Aufsichtsbehörden für ihr eindeutiges gesetzliches Mandat der Überwachung des Gewaltschutzes** (Erläuterung: das WTG formuliert als Zweck des Gesetzes in § 1 den Schutz der Würde und Rechte der Bewohner\_innen und enthält verschiedene Vorkehrungen zum Gewaltschutz, deren Umsetzung die Behörden überwachen müssen). **Zur Qualifizierung könnten gehören:**

- Konzeptionelle Ausrichtung der Prüftätigkeiten auf den Gewaltschutz, Entwicklung eines gemeinsamen Leitmotivs und Selbstbildes der WTG-Behörden zum Thema
- Erarbeitung eines landeseinheitlichen Überwachungskonzeptes zum Gewaltschutz, Erstellung einheitlicher Prüfkonzeppte und Arbeitshilfen (mit Prämissen u. konkreten Prüfschritten, z.B. zu FEM oder sexueller Gewalt)

## Rückschlüsse auf Handlungsnotwendigkeiten

---

- Förderung des fachlichen Austauschs der WTG-Behörden an den 53 Standorten zum Thema Gewaltschutz, z.B. durch Gründung einer internen Arbeitsgemeinschaft
- Personalfortbildungen bei den WTG-Behörden zum Gewaltbegriff, dem Erkennen von Gewalt und gewaltfördernde Indikatoren in Einrichtungen, dem nötigen Werteverständnis/Menschenbild im stationären Wohnen
- Partizipative Prüfmethode einführen: teilnehmende Beobachtung und Gespräche mit Bewohner\_innen, Angehörigen und Beschäftigten
- fachlichen Austausch der Aufsichtsbehörden bundesweit zum Thema stärken (z.B. im „Bundesfacharbeitskreis Heimrecht“ (BUFAH))

## Rückschlüsse auf Handlungsnotwendigkeiten

---

Dies knüpft auch an die **Evaluationsergebnisse zur Umsetzung des WTG durch das Institut AGP Sozialforschung (Prof. Klie)** an (<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-4139.pdf>, siehe dort S. 10f.):

In der Evaluation festgestellt wird:

- „unterschiedliche Schwerpunkte, Herangehensweisen und Praktiken“ der WTG-Aufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen
- „höchst verschiedene Personalausstattung nicht nur hinsichtlich der Qualifikation, sondern auch mit Blick auf die quantitative Ausstattung“

# Rückschlüsse auf Handlungsnotwendigkeiten

---

In der Evaluation empfohlen wird:

- „die Schutzversprechen hinsichtlich der Menschenrechte als auch die Teilhabeanliegen stärker in den Vordergrund der Aufsichtspraxis und der Kommunikation über das Gesetz zu stellen“
- „Schritte zu einer einheitlicheren Aufgabenwahrnehmung“ und eine „einheitliche und bedarfsorientierte Personalausstattung in den WTG-Behörden mit entsprechendem Qualifikationsmix und ausreichend Qualifizierungsangeboten“

## Gesamtstrategie zum Gewaltschutz nötig

---

- flächendeckende Qualifizierung der WTG-Behörden (als Teil einer Gesamtstrategie)
- ergänzende Überwachung des Gewaltschutzes in Einrichtungen durch nichtstaatliches Kontrollorgan, z.B. eine unabhängige Besuchskommission
- Öffnung der Einrichtungen in den Sozialraum – Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit schaffen, Auflösung großer Komplexeinrichtungen
- Schutz der Rechte der Bewohner\_innen zum Ziel der Leistungsanbieter machen („die Einrichtungen müssen es selbst verstehen, wollen und leben“)
- Empowerment-Schulungen der Bewohner zu ihren Rechten
- Stärkung und barrierefreier Ausbau externer, unabhängiger Beratungsstellen, um Gewaltbetroffene zu informieren und zu unterstützen

# Kontakt

---

## **Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention**

Dr. Britta Schlegel  
Abteilungsleiterin

Telefon: 030 259 359-451  
schlegel@dimr.de

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)  
Twitter: @DIMR\_Berlin