

**Stellungnahme zum
Ausführungsgesetz
des Landes Nordrhein-Westfalen
zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes
(AG-BTHG NRW)**

Düsseldorf, 28.02.2018

Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V.

Fürstenwall 132

40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 38412 – 41

Telefax: 0211 38412 – 66

Kontakt: sozialpolitik.nrw@vdk.de

Stellungnahme des Sozialverbandes VdK NRW zum AG - BTHG NRW

Der Sozialverband VdK NRW begrüßt das erklärte Ziel des Gesetzgebers, "die inklusive Lebensgestaltung von Menschen mit Behinderung und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Nordrhein-Westfalen" zum entscheidenden Maßstab für die Regelung der Zuständigkeiten zu machen, die "Leistungen wie aus einer Hand zu erbringen", "Schnittstellen zu anderen Hilfen zu vermeiden" und einen "landesweit einheitlichen Zugang zu Leistungen der Eingliederungshilfe" sicherzustellen. **Leider wird der Gesetzesentwurf diesem erklärten Anspruch gerade in den zentralen Punkten nicht gerecht.**

Klare Zuständigkeiten werden nicht geschaffen. Die grundsätzliche Zuständigkeitszuweisung an die überörtlichen Träger wird durch eine Vielzahl von Ausnahmetatbeständen für verschiedene Lebenslagen und die Möglichkeit der "Heranziehung" der örtlichen Leistungsträger für Entscheidungen im eigenen Namen unterlaufen. Auf diese Weise entsteht ein Flickenteppich an Zuständigkeiten, der für die Betroffenen zu einer Intransparenz des Verfahrens führt.

Auch einheitliche Lebensverhältnisse und ein einheitlicher Zugang zu Leistungen lassen sich aus unserer Sicht mit dem vorgelegten Entwurf nicht erreichen. Voraussetzung dafür wären landesweit einheitliche inhaltliche Vorgaben zum Leistungszugang und -umfang sowie Steuerungsmöglichkeiten in Form einer **Fachaufsicht** des Landes. Bei einer Ausgestaltung der Leistungserbringung als **Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung** wäre dies garantiert. Leider hat der Gesetzgeber mit der Ausgestaltung als Selbstverwaltungsaufgabe einen anderen Weg gewählt. Die vorgesehene Möglichkeit, sich über Angelegenheiten der Eingliederungshilfe unterrichten zu lassen und Akten einzusehen, bietet der „Aufsichtsbehörde“ keine effektive Kontrolle und schon gar keine wirksamen Eingriffsrechte.

Artikel 1 § 1 Träger der Eingliederungshilfe

Wir begrüßen grundsätzlich die Festlegung der Landschaftsverbände als Träger der Eingliederungshilfe. Die Landschaftsverbände haben in den vergangenen Jahren Konzepte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) innerhalb ihres Tätigkeitsbereichs vorgelegt. Das gilt zwar auch für einzelne Kommunen. Allerdings sind die Kommunen in dieser Hinsicht sehr unterschiedlich entwickelt. Dies führt zu einer uneinheitlichen Entscheidungspraxis der einzelnen Träger. Allgemein gesprochen gilt der Grundsatz: je mehr Träger zuständig sind, desto uneinheitlicher ist die Entscheidungspraxis im ganzen Land.

Organisatorisch sind die beiden Landschaftsverbände grundsätzlich in der Lage, einen landesweit einheitlichen Zugang zu gleichartigen Leistungen sicher zu stellen und dabei auch neue Aufgaben in ihre Struktur zu integrieren, wie dies beispielsweise bei der Übertragung der Aufgaben des Sozialen Entschädigungsrechts und der Kriegsopferversorgung von den Kommunen auf die Landschaftsverbände im Jahr 2007 gelungen ist. Voraussetzung für gleichwertige Lebensverhältnisse ist darüber hinaus, dass beide Träger ihre Instrumente zur Bedarfserfassung sowie die Verfahren zur Leistungserbringung aufeinander abstimmen, um zu gewährleisten, dass in beiden Landesteilen dieselben Regeln gelten.

Aus unserer Sicht ist aber nicht die Zuständigkeit entscheidend für eine landeseinheitliche Leistungserbringung, sondern die Rahmenbedingungen, unter denen diese erbracht werden.

Für eine Übertragung der Leistungserbringung an Kinder und Jugendliche bis zur Beendigung der schulischen Ausbildung und vergleichbarer Lebenslagen an die Kommunen spricht der Umstand, dass die örtliche Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für Minderjährige mit psychischer Behinderung bundesgesetzlich festgelegt ist und Schnittstellen für diesen Personenkreis vermieden werden könnten. Diese Zuordnung wird im Gesetz allerdings mehrfach durchbrochen, indem z.B. Aufgaben der Frühförderung und für Personen in stationären oder teilstationären Einrichtungen dem überörtlichen Träger zugewiesen werden. Diese Zuweisung an den überregionalen Träger halten wir aufgrund von Berichten über große qualitative Unterschiede bei den Angeboten der Eingliederungshilfe (insbesondere bei der Frühförderung)

auch für folgerichtig. Im Ergebnis führen die Ausnahmen jedoch dazu, dass die Ziele, eine klare Zuständigkeitsregelung zu erreichen, Schnittstellen zu beseitigen und Leistungen (wie) aus einer Hand zu erbringen, allesamt verfehlt werden.

Daraus ergibt sich für uns die Schlussfolgerung, dass bestehende und für die Zukunft zu erwartende Probleme nicht über eine bloße Zuständigkeitsregelung gelöst werden können. Zwar hat die Frage der Zuständigkeit für die jetzigen Träger der Eingliederungs- und Sozialhilfe weitreichende organisatorische, personelle und finanzielle Konsequenzen. Für die (potenziellen) Leistungsempfänger gilt das jedoch nicht. Aus Sicht der betroffenen Menschen ist letztlich nicht ausschlaggebend, ob für sie der regionale oder der überregionale Träger zuständig ist.

Viel wichtiger ist für die Menschen, dass sie

1. Klarheit darüber haben, wer ihr Ansprechpartner für Leistungen aus einer Hand ist und
2. sich darauf verlassen können, dass sie überall in Nordrhein-Westfalen unter denselben Voraussetzungen dieselben Leistungen erhalten.

Dafür benötigen wir verbindliche Rahmenvorgaben und Qualitätsstandards und systematisch Überwachung und Durchsetzung durch das Land. Vor diesem Hintergrund lehnen wir die Ausgestaltung der Aufgaben der Eingliederungshilfe als Selbstverwaltungsaufgabe ab und kritisieren das Fehlen von rechtlichen Rahmenvorgaben durch das Land, z.B. zur Bedarfsermittlung für einen einheitlichen Zugang zu den Leistungen (trotz der Ermächtigung in § 118 Abs. 2 SGB IX). **Die Ausgestaltung als Selbstverwaltungsaufgabe führt zwangsläufig zu einer sehr unterschiedlichen Rechtshandhabung. Das widerspricht dem formulierten Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse.**

Dagegen würde eine Ausgestaltung als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung dem Land eine effektive Fachaufsicht ermöglichen, die für eine einheitliche Leistungserbringung und zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse dringend erforderlich ist. Auch das Soziale Entschädigungsrecht und die Kriegsopferversorgung wurden den Landschaftsverbänden seinerzeit als Pflichtaufgabe übertragen.

Vorschlag: Ausgestaltung der Leistungen der Eingliederungshilfe als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

§ 2 Heranziehung

Der Sozialverband VdK NRW lehnt die Möglichkeit der Heranziehung von Kommunen ab.

Die Heranziehung führt aus unserer Sicht dazu, dass die landesweit einheitliche Zuständigkeit in großem Umfang unterlaufen wird. Verstärkt wird diese Befürchtung dadurch, dass im Gesetz nicht einmal festgelegt wird, für welche konkreten Aufgaben und in welchem Umfang die Heranziehung erfolgen kann, sondern dies ins Ermessen der Landschaftsverbände gestellt wird. Die Heranziehung kann demnach für alle oder nur für einige Aufgaben oder auch gar nicht erfolgen. Wer für welche Leistungen zuständiger Entscheidungsträger ist, das bleibt für die Leistungsberechtigten undurchsichtig.

Zwar wird in der Begründung ausgeführt, dass die Träger der Eingliederungshilfe auch im Fall der Heranziehung verantwortliche Träger bleiben und keine Abgabe der Sach- und Finanzverantwortungskompetenz erfolgt. Allerdings sollen laut Gesetz Entscheidungen "im eigenen Namen" der Kommunen erfolgen, so dass diese zum Entscheidungsträger werden und damit aus Sicht der Leistungsempfänger auch zuständig sind. Das führt zu Intransparenz im Verfahren und zu einem Verlust an Vertrauen in die Institutionen.

Außerdem ist davon auszugehen, dass die örtlichen Träger die ihnen zustehenden Ermessensspielräume ausschöpfen werden und im schlimmsten Fall Entscheidungen nach Kassenlage treffen. Eine solche Entscheidungspraxis geht eindeutig zu Lasten der Leistungsberechtigten und kann im Ergebnis dazu führen, dass Menschen bei gleichem Teilhabebedarf je nach Wohnort ganz unterschiedliche Leistungen erhalten.

§ 3 Besondere Regelungen zur Leistungserbringung

Grundsätzlich begrüßt der VdK, dass eindeutig geregelt wird, wer in Streitfällen (Absatz 1) oder bei nicht rechtzeitiger Tätigkeit eines Trägers (Absätze 2 und 3) in der Zwischenzeit die Leistungen zu erbringen hat. Gerade in einer Übergangsphase kommt einer solchen Regelung eine hohe Bedeutung zu.

Allerdings bricht die Zuweisung der Aufgabe an die Kreise und kreisfreien Städte einmal mehr mit dem Grundsatz der Zuständigkeit des überregionalen Trägers und dem erklärten Anspruch, einheitliche Lebensverhältnisse schaffen zu wollen. **Daher muss die Zuständigkeitszuweisung in unklaren Fällen immer an den Landschaftsverband gehen.**

Vorschlag: Leistungserbringung in Streitfällen oder bei nicht rechtzeitiger Tätigkeit durch die Landschaftsverbände (Absätze 1 und 3); Absatz 2 muss gestrichen werden.

§ 4 Aufsicht

Statt einer Fachaufsicht durch das zuständige Ministerium ist lediglich eine Rechtsaufsicht vorgesehen, bei der das Ministerium sich über die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Kommunen "unterrichten lassen und Unterlagen einsehen" kann. Durchgriffsrechte bei mangelhafter Umsetzung sind nicht vorgesehen. Das aufsichtführende Ministerium ist damit zum Zuschauen verdammt. Aufgrund der zu erwartenden Heterogenität der Leistungserbringung ist eine solch schwache Rolle des Landes aus unserer Sicht nicht hinnehmbar.

Hinzu kommt, dass sich die Aufsicht laut Referentenentwurf auf die "Wahrnehmung der Aufgaben auch bei den herangezogenen Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden" beziehen sollte. Im Gesetzesentwurf ist die Aufsicht nur noch allgemein auf "die Träger" bezogen. Die herangezogenen Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden fehlen in der Aufzählung. Ohne Rechtsgrundlage ist keine Aufsicht möglich. Der Wegfall dieser Regelung im Gesetzesentwurf ist für uns völlig unverständlich.

Vorschlag: Zuständiges Ministerium erhält die Fachaufsicht.

§ 7 Interessenvertretung der Menschen mit Behinderung

Als Interessenvertretung der Menschen mit Behinderung, die an der Beschlussfassung über Rahmenverträge mitwirken, sind laut Gesetzesentwurf nur diejenigen Landesverbände vorgesehen, die spezifische Arten von Behinderung vertreten. Die Verbände, die die Interessen aller Menschen mit Behinderung - unabhängig von der Behinderungsart - vertreten (wie z.B. der Sozialverband VdK) werden nicht berücksichtigt. Auch fehlen in der Aufzählung Behinderungsarten wie z.B. schwerstmehrfachbehinderte Menschen, die in besonderem Maße auf Leistungen der Eingliederungshilfe angewiesen sind. Dies sollte korrigiert werden.

Vorschlag: "Interessenvertretungen (...) sind die Landesverbände der Menschen mit Behinderungen, insbesondere der Menschen mit (...)"

§ 8 Qualitätsprüfung

Zu begrüßen ist, dass Prüfungen ohne vorherige Ankündigung jetzt zum Regelfall werden sollen. Weiterhin ist aber die Möglichkeit vorgesehen, dass neben beauftragten Dritten auch die Träger der Eingliederungshilfe selbst Prüfungen vornehmen können. Aus unserer Sicht sollten die Qualitätsprüfungen ausschließlich von beauftragten Dritten, z.B. unabhängigen Instituten, vorgenommen werden. Die Träger der Eingliederungshilfe sind als Kostenträger nicht unabhängig, da sie immer (auch) die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung im Blick haben werden. Interessenkonflikte sind so vorprogrammiert.

Vorschlag: Nur beauftragte Dritte nehmen Qualitätsprüfungen vor.

Artikel 2 § 2 a Änderung des Landesausführungsgesetzes zum SGB XII für das Land NRW

Die Vorschrift bezieht sich auf die Regelung des § 103 SGB IX, die je nach Alter beim erstmaligen Bezug von Eingliederungshilfe (vor oder nach der Regelaltersgrenze) unterschiedliche Leistungsschwerpunkte vorsieht. Der VdK lehnt die Regelung ab, da bei gleichem Unterstützungsbedarf auch die gleichen Leistungen gewährt werden müssen. Wann jemand erstmalig Leistungen der Eingliederungshilfe in Anspruch nehmen kann, darf aus unserer Sicht bei der

Frage des Leistungsumfangs keine Rolle spielen. Bundesrecht kann der Landesgesetzgeber nicht ändern.

Allerdings wird die unterschiedliche leistungsrechtliche Behandlung nochmals verschärft, dass per Landesgesetz je nach Alter unterschiedliche Zuständigkeiten begründet werden. Wer erstmals nach Erreichen der Regelaltersgrenze Eingliederungshilfeleistungen erhält, wird - abweichend von der grundsätzlichen Zuständigkeitszuweisung an die Landschaftsverbände - an den regionalen Träger verwiesen. Wäre dagegen in beiden Fällen derselbe Träger zuständig, wäre eher gewährleistet, dass auch ältere Menschen noch Leistungen zur sozialen Teilhabe erhalten können.

Wir plädieren hier klar für eine einheitliche Zuständigkeit des überregionalen Trägers bis zum Lebensende.

Im Gesetzesentwurf fehlen gesetzliche Regelungen

- **zur Bedarfsermittlung für einen einheitlichen Zugang zu den Leistungen trotz der Ermächtigung in § 118 Abs. 2 SGB IX.**

Zwar haben sich die beiden Landschaftsverbände mittlerweile auf ein gemeinsames Instrument zur Bedarfsermittlung geeinigt. Allerdings bestehen weiterhin unterschiedliche Verfahren. Um einheitliche Lebensverhältnisse zu gewährleisten, müssen aber auch die Verfahren vereinheitlicht und entsprechende Verwaltungsvorschriften erstellt werden.

- **zur Abweichung vom Prozentsatz der Bezugsgröße beim Budget für Arbeit nach oben gem. § 61 Abs. 2 SGB IX.**

Die Behindertenverbände hatten hier folgende Regelung gefordert: "Hundert Prozent der monatlichen Bezugsgröße sollten nicht überschritten werden". Begründung: die Lebenshaltungskosten in den NRW-Ballungszentren sind ungleich höher als in ländlichen Regionen. Die Formulierung eröffnet die Möglichkeit, in Ausnahmefällen auch sehr gut qualifizierte Menschen mit Behinderung in Branchen mit hohem Einkommen zu unterstützen.

- **zur Bildung regionaler Arbeitsgemeinschaften der Rehabilitationsträger unter Beteiligung der Behindertenverbände entsprechend § 25 Abs. 2 SGB IX.**

Nach wie vor bestehen in NRW keine regionalen Arbeitsgemeinschaften der Rehabilitationsträger. Aus Sicht der Leistungsempfänger ist das sehr bedauerlich, da dies die zügige Klärung von Abgrenzungsfragen befördern und die trägerübergreifende Zusammenarbeit unter Beteiligung von Behindertenverbänden stärken könnte.

- **zur Angleichung der Fristen bei den Begutachtungsverfahren von MDK und Sozialhilfeträgern bei der Feststellung der Heimunterbringungsnotwendigkeit.**

Mit dem Dritten Pflegestärkungsgesetz (PSG III) ist die Leistungsvoraussetzung in § 43 Abs. 1 des Elften Buches Sozialgesetzbuch zum 1. Januar 2017 entfallen, wonach ein Anspruch auf vollstationäre Pflege nur bestand, wenn häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich war oder wegen der Besonderheit des einzelnen Falles nicht in Betracht kam. Dadurch entfällt auch die sogenannte "Heimunterbringungsnotwendigkeitsprüfung", die der Medizinische Dienst der Krankenkasse (MDK) für die Pflegekassen durchgeführt hatte. Diese Prüfungen waren vor dem PSG III auch für den Träger der Sozialhilfe bindend. Jetzt übernimmt der Träger der Sozialhilfe die Heimnotwendigkeitsprüfung vollständig. Für die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen bedeutet das, sich einer Doppelbegutachtung zu stellen, denn nach dem MDK begutachtet in einem unbestimmten Zeitraum nun auch der Sozialhilfeträger. Daraus ergibt sich für die Betroffenen wegen der über einen unbestimmten Zeitraum andauernden Finanzierungsunsicherheit eine weitere belastende Situation. Viele Leistungserbringer verweigern wegen der Unsicherheit einer Kostenzusage durch die verzögerten Begutachtungsfristen der Sozialhilfeträger die stationäre Aufnahme der Betroffenen. Im schlimmsten Fall müssen Betroffene nach einigen Tagen das Pflegeheim wieder verlassen und die Kosten selbst tragen. Daher sollte im Sinne der Betroffenen gesetzlich geregelt sein, dass sich die Sozialhilfeträger an den gleichen Fristen wie der MDK orientieren. Des Weiteren sollten sich die Sozialhilfeträger gemäß § 62 a SGB XII bei der Entscheidungsfindung externer Sachverständiger und somit auch des MDK bedienen. Des Weiteren verweisen wir an dieser Stelle auf die Stellungnahme von Herrn Dr. Harry Fuchs vom 25.02.2018.

Insgesamt sehen wir erheblichen Änderungsbedarf im Gesetzesentwurf und bitten um Berücksichtigung im weiteren Verfahren. Auf die weiteren Ausführungen in den Stellungnahmen des Landesbehindertenrates NRW vom 14.06. und 14.09.2017 wird verwiesen.