

## Sachbericht

### 1. Die Eingliederungshilfe im Bundesteilhabegesetz (BTHG)

Das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) leitet die Regelungen des Sechsten Kapitels des SGB XII (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen) stufenweise und mit deutlichen inhaltlichen Veränderungen in den Zweiten Teil (Regelungen für behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen) des neu gefassten Neunten Sozialgesetzbuches (SGB IX) – Rehabilitation und Teilhabe – über.

Wesentliche Themen des neuen Zweiten Teils des SGB IX sind

- die **Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen** für Menschen mit Behinderungen in vollstationären Einrichtungen.
- die **Neu-Definition des leistungsberechtigten Personenkreises** in § 99 SGB IX zum 01.01.2023. Zukünftig knüpft der Leistungszugang an die ICF-Kriterien an und nimmt den erweiterten Behinderungsbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention auf. Hierdurch soll es allerdings weder eine Einschränkung noch eine Ausweitung der Zugangsvoraussetzungen gegenüber dem geltenden Recht geben. Hierzu sind allerdings zunächst eine Evaluation des BTHG und – darauf aufbauend – ein weiteres Bundesgesetz erforderlich (Art. 25a BTHG).
- die **Ausweitung des Wunsch- und Wahlrechts** der Menschen mit Behinderung. Ziel ist es, dass die Wünsche der Betroffenen berücksichtigt werden sollen, wenn sie zumutbar und angemessen sind (§ 104 SGB IX). Dabei wird eine Angemessenheitsobergrenze definiert, die nicht länger auf Kostengesichtspunkte (Mehrkostenvorbehalt durch die Differenzierung der Wohnform in ambulant und stationär) beschränkt wird. Mit der Abkehr von besonderen Wohnformen gehen auch persönliche Assistenzleistungen einher.
- die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die **gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen** (§ 116 SGB IX) ohne das individuelle Bedarfsdeckungsprinzip einzuschränken. Leistungen der Eingliederungshilfe können gleichzeitig an mehrere Leistungsempfänger erbracht werden, zum Beispiel: Fahrdienste, Integrationshelfer, heilpädagogische Leistungen.
- die **Erhöhung der Steuerungsfähigkeit** der Eingliederungshilfe mit dem Ziel, eine sparsame, wirtschaftliche und passgenaue Leistungserbringung zu ermöglichen und die Ausgabendynamik zu bremsen. Hierzu wird
  - ein verbindliches **Gesamtplanverfahren** (ähnlich dem jugendhilferechtlichem Hilfeplanverfahren) eingeführt;
  - die gemeinsame Inanspruchnahme („**Poolen**“) von **Fachleistungen** geregelt;
  - das sozialrechtliche **Vertragsrecht** weiterentwickelt
  - Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation (Erster Teil SGB IX) kreiert.

Während der Zweite Teil des SGB IX in Gänze erst zum 01.01.2020 in Kraft treten soll, wurde in einem ersten Schritt bereits zum 01.01.2017 moderate Veränderungen im Bereich Einkommen und Vermögen umgesetzt (erhöhter Einkommensfreibetrag für Erwerbstätige, erhöhter Vermögensfreibetrag, erhöhtes Arbeitsförderungsgeld in WfbM, Anhebung der Schonvermögensgrenze in der Sozialhilfe). In einem zweiten Schritt werden zum 01.01.2020 weitere Verbesserungen im Bereich Einkommen und Vermögen gültig (neue Bemessungsgrundlage, weiter erhöhter Einkommensfreibetrag, weiter erhöhter Vermögensfreibetrag, Partner/innen-Einkommen und -Vermögen wird freigestellt).

**Zum 01.01.2018** tritt bereits das neue **Vertragsrecht** in der Eingliederungshilfe **im SGB IX** in Kraft, um Leistungsträger und Leistungserbringer in die Lage zu versetzen, insbesondere den künftigen Wegfall der Unterscheidung zwischen ambulanter und stationärer Leistungsgewährung sowie die Trennung fachlicher und existenzsichernder Hilfe, das Prüfungsrecht der Träger, die Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarungen sowie Vorgaben zur Angemessenheit von Vergütungen zeitgerecht zum 01.01.2020 umsetzen zu können. Aber bis Ende 2019 verbleibt es bei der Leistungserbringung auf Basis der bisher geltenden Vereinbarungen.

Ebenfalls **zum 01.01.2018** treten Änderungen **im SGB XII** in Kraft, die insbesondere das „**Persönliche Budget für Hilfen zur Pflege**“ und **Übergangsregelungen** zum Vertragsrecht, zur Teilhabe am Arbeitsleben zur Hilfeplanung und **zum Gesamtplanverfahren** betreffen.

## 2. Umsetzung des BTHG in Nordrhein-Westfalen

### 2.1 Referentenentwurf eines AG BTHG NRW

Zur Umsetzung in Nordrhein-Westfalen müssen die sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten des neu gefassten SGB IX noch durch ein **Landesausführungsgesetz** geregelt werden. Unter anderem hierzu hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) am 19.10.2017 den Entwurf eines Ausführungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (**AG BTHG NRW-E**) vorgelegt und den kommunalen Spitzenverbänden zur Stellungnahme übermittelt (siehe Rundschreiben Nr. 704/17 des LKT NRW vom 23.10.2017 – **Anlage 1** –).

Das AG BTHG NRW-E ist als mehrere Gesetze änderndes Artikelgesetz konzipiert. Der Artikel 1 dieses Gesetzes regelt das neue Ausführungsgesetz zum Neunten Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (**AG SGB IX NRW**). Wesentliche fachliche Eckpunkte hierzu waren:

- Die **existenzsichernden Leistungen** verbleiben auf der Ebene des **örtlichen Trägers** der Sozialhilfe (3./4. Kapitel SGB XII).
- Zu Trägern der Eingliederungshilfe (**Fachleistungen**) nach dem SGB IX werden **grundsätzlich** die **Landschaftsverbände** als überörtliche Träger bestimmt. Die Aufgabe wird als Selbstverwaltungsangelegenheit definiert (Art. 1 § 1 Abs. 1 AG-BTHG NRW-E).
- Die **Kreise** und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Eingliederungshilfe bleiben für die **Fachleistungen an Kinder und Jugendliche** mit Behinderung, die in ihrer Herkunftsfamilie leben, bis zum Abschluss einer ersten allgemeinen Schulausbildung zuständig. Dies betrifft insbesondere die Themenfelder Schulbegleitung / Integrationshilfen, Frühförderung, Autismushilfen, Behindertenfahrdienste, Hilfsmittel. Ausgenommen sein sollen Leistungen der Eingliederungshilfe in heilpädagogischen Tagesstätten, in Kindertageseinrichtungen sowie in der Kindertagespflege (Art. 1 § 1 Abs. 2 AG-BTHG NRW-E).
- Die Träger der Eingliederungshilfe erhalten eine wie in der Sozialhilfe normierte **Heranziehungsmöglichkeit** (LWL ggb. dem Kreis, der Kreis ggb. den Städten und Gemeinden), bleiben aber verantwortliche Leistungsträger (Art. 1 § 2 AG-BTHG NRW-E).
- Es wird eine **Kooperationspflicht** aller beteiligten Ebenen normiert, um die gemeinsame Verantwortung für den Sozialraum sicherzustellen (Art. 1 § 4 AG-BTHG NRW-E).

- Es wird eine **Kostenevaluation** für das Gesetz vorgesehen, wonach die Landesregierung zum 01.01.2021, zum 01.01.2023 und danach alle fünf Jahre überprüft, ob das AG-BTHG NRW für die kommunale Ebene zu wesentlichen Belastungen im Sinne des KonnexAG NRW führt (Art. 1 § 10 AG-BTHG NRW-E).

## 2.2 Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände zum AG-BTHG NRW-E

Zu diesem Gesetzentwurf haben die kommunalen Spitzenverbände Stellung genommen (siehe Rundschreiben Nr. 756/17 vom 20.11.2017 – **Anlage 2** –). Leider konnten sich die kommunalen Spitzenverbände nicht umfassend auf eine gemeinsame Position verständigen.

Der **Landkreistag NRW** hat in seiner gemeinsam mit dem **Städte- und Gemeindebund NRW** abgegebenen Stellungnahme die grundsätzliche Linie des AG-BTHG NRW-E begrüßt, aber vor dem Hintergrund des konkreten Wortlauts des Gesetzentwurfs auf Abgrenzungsprobleme in der Zuständigkeitsfrage im Einzelfall hingewiesen. Darüber hinaus sollte die Schaffung neuer Schnittstellen in der Fallzuständigkeit möglichst vermieden werden. Den Kreisen und kreisangehörigen Kommunen sei insbesondere daran gelegen, Leistungen der Eingliederungshilfe für Personen in Kindertagesstätten und in der Kindertagespflege in der Zuständigkeit der örtlichen Ebene zu behalten, während der überörtliche Träger weiterhin den Betrieb der heilpädagogischen Tagesstätten tragen sollte.

Dem widersprechend haben die **Landschaftsverbände** und der **Städtetag NRW** in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, dass entgegen der vorgesehenen Regelung des AG-BTHG-E ausschließlich die Landschaftsverbände zu Trägern der Eingliederungshilfe bestimmt werden sollten. Damit wäre nach dortiger Auffassung die Grundlage für eine zielgerichtete und alle Leistungsbereiche umfassende Steuerung in Richtung landeseinheitlicher und zugleich ortsnaher, leistungsfähiger und inklusiver Angebote geschaffen. Mit der umfassenden Zuständigkeit könnten erhebliche Schnittstellen abgebaut werden. Dies beträfe neben dem Übergang zur Volljährigkeit insbesondere diejenige zwischen der Frühförderung und der Förderung in Kitas bzw. in der Kindertagespflege. Vor allem die derzeit sehr unterschiedliche Praxis der Leistungen in der Frühförderung würde fachlich kritisch gesehen. Im Interesse einheitlicher Lebensverhältnisse in NRW dürfte auch in diesem Aufgabenbereich die Zuständigkeit der Landschaftsverbände die überzeugendste Lösung darstellen.

Darüber hinaus besteht zwischen allen kommunalen Spitzenverbänden und den Landschaftsverbänden **Einigkeit**, dass erhebliche Unsicherheiten bezüglich der gesetzgeberischen Intention im Zusammenhang mit der Zuständigkeitsregelung bei Zusammentreffen von Bedarfen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege bestünden. Hier haben sich die Akteure gemeinsam für eine zweifelsfreie Formulierung ausgesprochen, die unter Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage sicherstellt, dass der überörtliche Träger nur dann ambulante Hilfen zur Pflege an Personen erbringt, die auch tatsächlich Eingliederungshilfen von diesem erhalten.

Zur Kostenevaluation wird **übereinstimmend** gefordert, zunächst eine jährliche Überprüfung jeweils zum Beginn der Jahre 2017 bis 2024 und danach alle drei Jahre durchzuführen, um auf mögliche Kostenentwicklungen zeitnäher reagieren zu können. Außerdem solle die Ressourcenintensität der Teilhabeplanung im Rahmen der Kostenevaluation berücksichtigt werden.

## 2.3 Endgültiger Gesetzentwurf der Landesregierung

Auf der Grundlage der Stellungnahmen zum Referentenentwurf hat die Landesregierung nunmehr dem Landtag mit LT-Drs. 17/1414 einen Gesetzentwurf zugeleitet (siehe Rundschreiben Nr. 805/17 vom 15.12.2017 – **Anlage 3** –). Damit wird das parlamentarische Verfahren eingeleitet.

Der Gesetzentwurf basiert im Wesentlichen auf dem o.g. Referentenentwurf. Er enthält aber auch **gravierende Änderungen**.

- Es bleibt gem. Art. 1 § 1 bei der grundsätzlichen Aufteilung der Zuständigkeit für Fachleistungen zwischen dem überörtlichen Träger und dem örtlichen Träger: Der örtliche Träger bleibt im Grundsatz für Kinder und Jugendliche mit Behinderung zuständig.
- Nunmehr gibt es von diesem Grundsatz **vier** – statt bisher drei – **Rückausnahmen**, in denen doch der überörtliche Träger Eingliederungshilfeleistungen erbringt. Neben der bereits im Rahmen der Verbändeanhörung als sehr kritisch eingestuften Zuständigkeit der Landschaftsverbände für Fachleistungen in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege, wird die **Zuständigkeit für Frühfördermaßnahmen** nach § 79 i.V.m. § 46 Abs. 2 und 3 SGB IX **auch auf die Landschaftsverbände übertragen**. Demnach verbleiben auf der örtlichen Ebene im Wesentlichen die Eingliederungshilfeleistungen in Form von Schulbegleitungen/Inklusionshelfern, Behindertenfahrdiensten und Hilfsmitteln für Kinder und Jugendliche.
- Die Zuständigkeit der Landschaftsverbände im Fall eines auftretenden Pflegebedarfs wird konkretisiert. Falls diese für Leistungen der Eingliederungshilfe zuständig sind, erstreckt sich die Zuständigkeit auch auf einen gleichzeitig zu erbringenden Pflegebedarf.
- Unverändert bleibt die Zuständigkeit des örtlichen Trägers für existenzsichernde Leistungen.
- Die für die kommunale Familie bedeutende Konnexitätsregelung wurde von Art. 1 § 10 in Art. 8 verschoben und bezieht sich insofern auf alle Artikel des Regierungsentwurfs. Evaluierungstichtage sollen jetzt der Jahresbeginn 2019, 2021, 2023 und 2028 sein. So wurde der kommunalen Forderung zumindest teilweise entsprochen, indem die Evaluationsintervalle nun bereits 2019 und damit früher beginnen.

## 2.4 Bewertung und weiteres Vorgehen

Der vorgelegte Gesetzentwurf kann aus der Sicht der Kreise in drei zentralen Punkten nicht überzeugen.

Aus Sicht der kommunalen Ebene muss erreicht werden, dass die notwendige **Evaluation der Kosten** im Hinblick auf die Konnexitätsrelevanz des Gesetzes **früher und in häufigeren Intervallen** als in Art. 8 AG-BTHG-E vorgesehen stattfindet und die **Ressourcenintensität der Teilhabeplanung** im Rahmen der Kostenevaluation berücksichtigt wird.

Zudem stellt die geplante **Zuständigkeitsverschiebung für Frühfördermaßnahmen** zulasten der örtlichen Träger **eine gravierende und besonders nachteilige Änderung** gegenüber dem Referentenentwurf dar. Die Landesregierung begründet die Verschiebung damit, dass die Landschaftsverbände für eine landeseinheitliche und flächendeckende Erbringung der Frühförderleistungen sorgen könnten und würden (S. 49 der LT-Drs. 17/1414). Das kann aus vielerlei Gründen nicht überzeugen:

- Es ist illusorisch, zu glauben, die Zuordnung der Maßnahmen zu den Landschaftsverbänden, würde eine Einheitlichkeit innerhalb NRW sicherstellen. Es ist hinreichend bekannt, dass die Erbringung von

Leistungen zwischen dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) und dem Landschaftsverband Rheinland (LVR) in vielerlei Hinsicht sehr deutliche Unterschiede aufweist. Die in der Vergangenheit an die Landschaftsverbände übertragenen Aufgaben belegen, **dass die Landschaftsverbände eine „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ nicht herstellen können.**

- Der Entwurf der Landesregierung enthält implizit den Vorwurf, die Kreise und kreisfreien Städte hätten die Frühförderung in der Vergangenheit unzureichend erbracht. Diesem Vorwurf ist entschieden entgegenzutreten. Insofern widerspricht die beabsichtigte Hochzonung der Aufgaben auf die Landschaftsverbände dem Subsidiaritätsprinzip, da **die Uneinheitlichkeit der Gewährung von Hilfen auf den individuellen Hilfebedarf der betroffenen Personen zurückzuführen ist.**
- **Die Zuständigkeit des örtlichen Trägers ist gerade dann sachgerecht, weil sich die tatsächlichen Gegebenheiten von Kommune zu Kommune unterscheiden.** Die Notwendigkeit bestimmter Frühfördermaßnahmen richtet sich danach, was innerhalb einer bestimmten Kommune individuell bezogen auf den Hilfebedürftigen erforderlich und angemessen ist.
- **Der Gesetzentwurf schafft noch weitere Schnittstellen, die das BTHG eigentlich vermeiden wollte:** Nun sollen die Landschaftsverbände Leistungen bis zur Einschulung erbringen, die sich erstens mit denen der örtlichen Träger überschneiden und zweitens ab der Einschulung ohnehin von diesem wahrgenommen werden. Nach Beendigung der Schulzeit sollen wieder die Landschaftsverbände zuständig sein. Für die Betroffenen werden diese mehrfachen Brüche der Zuständigkeit kaum nachzuvollziehen sein.
- **Die örtlichen Träger erbringen Leistungen vor Ort, welche die Landschaftsverbände nicht erbringen können:** Regelmäßig werden so im Kreis Unna die einzelnen Frühförderfälle im Rahmen der Zugangssteuerung zwischen Fachleuten aus den Fachbereichen 50 (Arbeit und Soziales) und 53 (Gesundheit und Verbraucherschutz) abgestimmt, um über weitere Maßnahmen zu entscheiden. Solche Synergieeffekte, die sich am Bedarf des einzelnen Kindes ausrichten, können die Landschaftsverbände nicht herstellen.
- **Sollte die Aufgabe aus den zuvor genannten Gründen im Wege von Heranziehungssatzungen an die örtlichen Träger übertragen werden, so macht es keinen Sinn, sie diesem überhaupt erst zu entziehen.** Eine Delegation brächte im Übrigen den für öffentliche Haushalte bedenklichen Effekt mit sich, dass Zuständigkeit und Leistungserbringung auseinanderfielen und ein „Buchen in fremde Haushalte“ stattfände, da sich die Folgen einer Entscheidung auf örtlicher Ebene in der Landschaftsumlage wiederfinden.
- **Die Zuständigkeit der Landschaftsverbände im Bereich der Frühförderung würde auch bedeuten, dass nur noch diese, nicht aber die Kreise und kreisfreien Städte, Verhandlungen mit den Leistungserbringern führen.** Dadurch werden ~~keine~~ pauschale Vertragswerke in Bezug auf den gesamten Landesteil entstehen, die sich nicht am Bedarf der einzelnen Kommune ausrichten und Angebote umfassen, die mancherorts weder notwendig noch angemessen sind.

Es wird empfohlen, dass sich der Kreistag entsprechend des Beschlussvorschlages dieser Drucksache inhaltlich positioniert, um den Landrat und den Landkreistag NRW anhand der dargelegten Argumente dabei zu unterstützen, auf Mitglieder des Landtages und der Landesregierung zuzugehen und für die Position des Kreises bzw. der Kreise zu werben.