

Betrachtung des aktuell in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Gesamtplanverfahrens aus der Sicht der Leistungsberechtigten Personen und der Selbsthilfe

Stand: 03. Februar 2023

Die UN-Behindertenrechtskonvention wird in der Bundesrepublik Deutschland wesentlich durch das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) vom 23. Dezember 2016 umgesetzt. Das Ziel ist die Teilhabe von Menschen mit Behinderung in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Das BTHG stellt den Menschen mit Behinderung und seinen Willen in den Mittel- und Ausgangspunkt des Geschehens (§ 8 SGB IX), indem es eine (individuelle) Bedarfs- und Bedürfnisorientierung und eine partizipative Entwicklung von personenorientierten Unterstützungsarrangements vorschreibt.

Unsere Vorstellung vom Ablauf des Gesamtplanverfahrens haben wir im Papier "Das Gesamtplanverfahren in Nordrhein-Westfalen aus Sicht der Selbsthilfe" dargestellt. Auf dieser Grundlage betrachten wir nun die aktuelle Situation in NRW.

Im § 117 SGB IX benennt der Gesetzgeber das Gesamtplanverfahren als einen Verfahrensprozess zur Ermittlung, Feststellung und Sicherstellung von Bedarfen und Wünschen und dazugehörigen personenorientierten Leistungen. Kernelement des Gesamtplanverfahrens ist die partizipative und diskursive Ausgestaltung des Verfahrens, gemeinsam mit den Leistungsberechtigten Personen. Das Bedarfsermittlungsinstrument (BEI_NRW) stellt in NRW das zentrale Verfahrensinstrument zur Ermittlung der Bedarfe der Leistungsberechtigten Personen dar und soll die

gesetzliche Vorgabe entsprechend umsetzen. In Nordrhein-Westfalen sind nach § 1 AG-SGB IX NRW die beiden Landschaftsverbände die für die Durchführung zuständigen Leistungsträger. Seit der Einführung des Gesamtplanverfahrens und des BEI_NRW verfolgt die Selbsthilfe die Anwendung in der Praxis aus unterschiedlichen Perspektiven und Ebenen und zwar:

- als unmittelbar Beratende der leistungsberechtigten Personen und ihrer Angehörigen,
- als berufene Vertrauenspersonen im Gesamtplanverfahren,
- als Dachverbände vielfältiger regionaler Selbsthilfegruppen und Mitgliedsvereine,
- als Mitglieder und Vertreter*innen der Selbsthilfe in landesweiten Gremien und Beiräten, die sich mittel und unmittelbar mit der Implementierung des BTHG beschäftigen.

In der aktuellen Praxis kommt den leistungsberechtigten Personen die ihnen gesetzlich zugeschriebene, prägende Position nicht zu. Als Kernelemente des BTHG stehen die leistungsberechtigten Personen mit ihren individuellen Rechtsansprüchen im Mittelpunkt des Gesamtplanverfahrens, und zwar sowohl hinsichtlich der Leistungsbewilligung als auch hinsichtlich der Leistungsausführung. Wir beobachten statt einer personenorientierten Verfahrenspraxis und einer Leistungserbringung nach inklusiven Handlungskriterien ein Verbleiben und Festhalten an eingesessenen Strukturen und Dienstleistungssphären. Wir sehen das übergeordnete Ziel des BTHGs, den leistungsberechtigten Personen mehr Teilhabe und Selbstbestimmung zu ermöglichen, in erheblicher Gefahr.

Wir begründen diese Position im Einzelnen durch folgende Aspekte und formulieren konkrete Handlungsbedarfe zu diesen:

Punkt 1: Mangelnde Information, Beratung und Aufklärung der Leistungsberechtigten Personen

Im Vorfeld des Verfahrens haben die Leistungsberechtigten Personen einen Anspruch auf Information und Beratung. Sie müssen ihre Rechte und Möglichkeiten kennen, um auf dieser Grundlage ihr eigenes Leben planen und gestalten zu können. Beratung und Unterstützung sind demnach von hoher Bedeutung. Die Landschaftsverbände sind nach § 106 SGB IX zur umfassenden und kostenfreien Beratung und Unterstützung verpflichtet. Daneben gibt es weitere Beratungsmöglichkeiten, über die die Leistungsberechtigten Personen zu informieren sind (vgl. § 106 Absatz 4, § 12 Absatz 1 SGB IX).

Aus Sicht der Selbsthilfekommen die Landschaftsverbände dieser rechtlich vorgeschriebenen Aufgabe an verschiedenen Stellen nicht nach. Für Leistungsberechtigte und ihre Angehörigen entstehen erhebliche Informations- und Beratungslücken in Bezug auf die Aufklärung zum Wunsch- und Wahlrecht, zum Datenschutz, dem Vorgang des Gesamtplanverfahrens und den Hinweis auf weitere Beratungsmöglichkeiten. Ebenfalls fehlt es an durchgängig barrierefreien Informationen in digitaler und Papierform. Dieser Missstand betrifft das Gesamtplanverfahren von der Erstbedarfsermittlung bis zur Fortschreibung.

Die Selbsthilfe hat mehrmals auf diesen Umstand durch Stellungnahmen und im Rahmen der Gremienarbeit hingewiesen¹. Die Landschaftsverbände haben sich bereit erklärt, die von der Selbsthilfe genannten Punkte abuarbeiten² Dies ist bis heute nicht erfolgt.

¹ siehe Forderungen zur Anwendung des Bedarfsermittlungsinstrument Nordrhein-Westfalen (BEI_NRW) aus der Perspektive der Selbsthilfe

² Protokoll der AG Eingliederungshilfe vom 04. November 2021

Wir fordern daher weiterhin die sofortige Verbesserung der Informations- und Beratungspraxis und die unmittelbare Umsetzung des § 106 SGB IX. Dazu gehört:

- die Erstellung und Bereitstellung barrierefreier Informationsmaterialien zum Gesamtplanverfahren in digitaler Form (Website) und Papierform,
- die Aufklärung der leistungsberechtigten Personen und Angehörigen/Vertrauenspersonen über ihre Rechte und Pflichten im Rahmen des Gesamtplanverfahrens und des Datenschutzes in einer den leistungsberechtigten Personen zugänglichen und verständlichen Art,
- die Aufklärung der leistungsberechtigten Personen und Angehörigen/Vertrauenspersonen über Beratungs-, Beschwerde- und Widerspruchsmöglichkeiten in einer den leistungsberechtigten Personen zugänglichen und verständlichen Art,
- die grundlegende Information der leistungsberechtigten Personen über ihre weiteren Gestaltungsmöglichkeiten durch umfassende Beratung oder direkte Ansprache des Fallmanagements,
- die Bereitstellung barrierefreier Antragsformulare in digitaler und Papierform,
- die vorzeitige und einheitliche Information der leistungsberechtigten Person über notwendige Unterlagen, die zur Bearbeitung des Antrages zusätzlich notwendig sind.

Zur „Barrierefreiheit“ verweisen wir auf KSL-Broschüre Nummer 6³.

Punkt 2: Unzureichende Beteiligung der leistungsberechtigten Personen an der Erstbedarfs- und Bedürfnisermittlung

Das BEI_NRW gibt eine Struktur zur Dokumentation des individuellen Bedarfes vor. Der Abschnitt „persönliche Sicht“ dient den

³ <https://www.ksl-nrw.de/de/node/5156>

leistungsberechtigten Personen dazu, dass sie beschreiben können, wie sie die derzeitige Situation bewerten und welche Wünsche sie haben (Wunsch- und Wahlrecht). Der Abschnitt „persönliche Sicht“ soll ausschließlich von den leistungsberechtigten Personen ausgefüllt werden.

Auch wenn der Einbezug der leistungsberechtigten Personen durch das Dokument „Persönliche Sicht“ formal in das Verfahren der Bedarfsermittlung implementiert ist und weitere fachliche Hinweise⁴ dessen Anwendung unterstützen sollen, so garantiert dies in der Praxis keine gelebte Beteiligung der leistungsberechtigten Personen.

Vor allem mit Menschen mit geistiger und komplexer Behinderung ist eine partizipativ und diskursiv gestaltete Bedarfsermittlung eine Herausforderung. Diese Schwierigkeiten können sich aufgrund der (eingeschränkten) Kommunikationsfähigkeit, der Einflussnahme von Begleitpersonen/Betreuenden/Leistungserbringern, der Kürze der Zeit bei der Bedarfsermittlung und der fehlenden Sensibilisierung der leistungsberechtigten Personen zur Äußerung von Wünschen ergeben. Die entwickelten Materialien wie das Formular „Persönliche Sicht in Einfacher Sprache“⁵ sind als Hilfsmittel in diesen Fällen unzureichend.

Aus Sicht der Selbsthilfe gibt es erhebliche Unterschiede in der partizipativen Erhebung des Bedarfes. Wir erkennen in Einzelfällen allenfalls ein Interviewformat und es ist deshalb unklar, auf welche Art das dialogische Verfahren in der Praxis umgesetzt wird. Ebenfalls sind keine (Qualitäts-)Kriterien zur (heilpädagogischen) Begleitung der leistungsberechtigten Personen im Rahmen des Gesamtplanverfahrens formuliert.⁶

⁴ Informationsmaterialien und fachliche Hinweise zum Gesamtplanverfahren und dessen Umsetzung einzusehen unter: https://www.lwl-inklusionsamt-soziale-teilhabe.de/de/hilfe-planen/bei_nrw/materialien/ und https://www.lvr.de/de/nav_main/soziales_1/menschenmitbehinderung/antraege_und_verfahren/hilfeplanverfahren_2/hilfeplan_1.jsp#section-638877

⁵ Einzusehen unter: https://www.lwl.org/spur-download/BEI_NRW/final_persoeliche_Sicht.pdf

⁶ Orientierung an BAGÜS-Papier „Orientierungshilfe zur Durchführung von Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit nach § 128 SGB IX“, https://www.lwl.org/spur-download/bag/Orientierungshilfe_Wirtschaftlichkeitspruefungen.pdf

Bereits vorhandene Handlungsempfehlungen und Erkenntnisse zur partizipativen Gestaltung der Bedarfserhebung⁷ werden seitens der Leistungsträger nicht kommuniziert. Es ist unklar, ob sie seitens der bedarfserhebenden Partei eingesetzt werden. Diese Situation führt zu einer uneinheitlichen Anwendung des BEI_NRW und erschwert die Bewertung dessen, ob eine Bedarfsermittlung personen- und teilhabeorientiert erfolgt ist oder nicht.

Nach unseren Erfahrungen vollzieht sich die Bedarfsermittlung in vielen Fällen unzureichend bis gar nicht unter Beteiligung der leistungsberechtigten Personen. Die Anwendung des BEI_NRW ist gesetzliche Aufgabe der Landschaftsverbände, allerdings geben sie diese Aufgabe zum Teil von vorneherein, zum Teil später an die Leistungserbringer ab. Dieses Vorgehen bringt auch für die Leistungserbringer zum Beispiel Probleme im Rahmen des Datenschutzes mit sich.

Wir sehen in dieser Handhabung eine Verschiebung der Verantwortung für die partizipative Gestaltung des Verfahrens auf die individuelle Ebene bzw. des jeweiligen Leistungserbringers. Dies nehmen wir als problematisch wahr, auch weil der leistungsberechtigten Person keine Möglichkeiten geboten wird, dass BEI-NRW während der Erstellung einzusehen. Hinzu kommt, dass es im Kreis der leistungsberechtigten Personen Personengruppen gibt, die in einem erheblichen Abhängigkeitsverhältnis zu ihrem Unterstützer*innenkreis und den Rahmenbedingungen leben, die die Leistungserbringer im großen Umfang mitgestalten.

Im Übrigen ist die Zufriedenheit der leistungsberechtigten Personen ein maßgebliches Kriterium, anhand dessen die Leistungsträger die Wirksamkeit der Eingliederungshilfeleistungen überprüfen kann⁸. Eine

⁷ siehe Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Gesamtplanung in der Eingliederungshilfe und ihr Verhältnis zur Teilhabeplanung, DV 01/19, verabschiedet am 18. Juni 2019,

⁸ insbesondere für die Ergebnisqualität, vgl. Landesrahmenvertrag NRW A 7.2.3 und im Einzelnen die Eckpunkte des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zu Wirkung und Wirksamkeit in der Eingliederungshilfe, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2022/dv-26-20_eckpunkte-wirksamkeit-in-der-eingliederungshilfe.pdf (abgerufen 30.01.2023)

umfassende Beteiligung der leistungsberechtigten Personen am Gesamtplanverfahren liegt somit auch im Interesse der Leistungsträger.

Auf Basis der genannten Problemlagen fordern wir von allen an der Bedarfsermittlung beteiligten Parteien eine Bedarfsermittlungspraxis, die die leistungsberechtigte Person in den Mittelpunkt stellt und den Schwerpunkt auf Teilhabe und Personenorientierung legt und nicht auf die Umsetzung und Dokumentation eines vorgegebenen Verfahrensablaufs. Dies bedeutet einen erhöhten Kommunikationsaufwand für alle Beteiligten, der jedoch notwendig ist, da Partizipation und Teilhabe nur über barrierefreie Kommunikation gestaltet werden können.⁹

Für die Umsetzung sehen wir folgende Aspekte als notwendig an:

- Bildungsangebote (z. B. persönliche Zukunftsplanung) für leistungsberechtigte Personen, die zur Entwicklung von Wünschen und der Sensibilisierung zum Äußern von Bedarfen beitragen, als fester Bestandteil des Dienstleistungsangebotes,
- die Bewilligung und Finanzierung der o.g. Bildungsangebote seitens der Leistungsträger,
- die Qualifikation der am Gesamtplanverfahren Mitarbeitenden in Bezug auf besondere Bedarfe, Bedürfnisse und Lebenssituationen, die unter Umständen mit Behinderungen einhergehen,
- Hinweis auf die Möglichkeit einer Assistenz zur Lebensplanung, § 78 Absatz 1 Satz 2 SGB IX, die die leistungsberechtigten Personen gerade bei der Formulierung der persönlichen Wünsche und Ziele, die unmittelbarer Bestandteil der Lebensplanung sind, unterstützen können,
- Formulierung von für alle Beteiligten bindenden (Qualitäts-) Kriterien für eine teilhabe- und personenorientierte

⁹ BT-Drucksache 20/5150 „Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundessteilhabe-Gesetzes“, Anlage 3, „Wissenschaftliche Untersuchung der modellhaften Erprobung der Verfahren und Leistungen nach Artikel 1 Teil 2 des Bundesteilhabegesetzes vom 29. Dezember 2016 einschließlich ihrer Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung“ Kienbaum Consultants International GmbH, 4.4.2.1 Praxis der Erhebung, Prüfung und Gewährung von Wünschen

Bedarfsermittlung (z. B. persönlicher Kontakt und das Kennenlernen des Umfeldes),

Punkt 3: Auskoppelung der Beteiligung der leistungsberechtigten Personen im Rahmen der Fortschreibung

Für die Durchführung der Fortschreibung, in der es um die Bewertung und Wirkungskontrolle von Leistungsangeboten in Bezug auf die Wünsche, Bedarfe und Ziele der leistungsberechtigten Personen geht, sind die Leistungsanbieter federführend, vgl. LRV A 7.2. Nach der Verfahrensauslegung des LWL¹⁰, der LVR bietet hierzu keine öffentlichen Informationen, liegt es in der Verantwortung der Leistungserbringer, die leistungsberechtigten Personen über den Beginn der Fortschreibung zu informieren und diese mit ihnen durchzuführen. Eine Überprüfung über eine tatsächliche Beteiligung der leistungsberechtigten Personen an dem Prozess der Fortschreibung seitens der Leistungsträger oder einer anderen Institution ist nicht vorgesehen. Zu einem gemeinsamen Gespräch mit allen beteiligten Akteur*innen wird seitens der Leistungsträger nur bei Auffälligkeiten in der Dokumentation geladen.

Dieser für die leistungsberechtigten Personen sensible Vorgang, in dem die leistungsberechtigten Personen ihr Wunsch- und Wahlrecht durch Evaluation und Nachjustierung des Angebotes erneut ausüben können, wird gänzlich in die Verantwortung derjenigen gelegt, die die zu überprüfenden Dienstleistungen anbieten. Erscheint die Einbindung der leistungsberechtigten Personen in der Erstbedarfsermittlung schon unzureichend, so besteht im Rahmen der Fortschreibung endgültig das Risiko der Nichtbeteiligung der leistungsberechtigten Personen. Das Vertrauen auf eine partizipativ durchgeführte Wirkungs- und Qualitätskontrolle, das den Leistungserbringern hiermit indirekt ausgesprochen wird, ist in vielen Fällen sicherlich gerechtfertigt. Und

¹⁰ Siehe auch: Flussdiagramm Gesamtprozess Fortschreibung unter https://www.lwl-inklusionsamt-soziale-teilhabe.de/de/hilfe-planen/bei_nrw/fortschreibung/

dabei kommt es auch zu einer tatsächlichen Evaluation der getätigten Leistungserbringung auf Basis individueller Wünsche und Bedarfe der leistungsberechtigten Personen. Allerdings birgt diese Art der Fortschreibung unverkennbar die Gefahr einer willkürlichen Handhabung bis hin zu einer Beeinflussung des Fortschreibungsergebnisses im Sinne der Interessen der jeweiligen Leistungserbringers.

Für die Stärkung einer unabhängigen Position der leistungsberechtigten Personen im Rahmen der Fortschreibung fordern wir daher:

- Die direkte Information, Beratung und Aufklärung der leistungsberechtigten Personen über den Zeitpunkt der Fortschreibung sowie die Inhalte und Ziele, in einer für die Leistungsberechtigte Personen verständlichen Form seitens der Leistungsträger.
- Die direkte Information und Aufklärung der leistungsberechtigten Personen über ihr Wunsch- und Wahlrecht im Rahmen der Fortschreibung und über Beschwerdemöglichkeiten seitens der Leistungsträger.

Punkt 4: Verletzung der Persönlichkeitsrechte aufgrund unzureichenden Datenschutzes

Die Selbsthilfe hat wiederholt auf Missstände in der Datenerhebung und -verarbeitung im Rahmen der Anwendung der Software PerSeh seitens des LVR hingewiesen¹¹. Die Problemlagen sind bekannt und wurden seitens der Leistungsanbieter¹² und seitens der Selbsthilfe¹³ wiederholt

¹¹ siehe Forderungen zur Anwendung des Bedarfsermittlungsinstrument Nordrhein-Westfalen (BEI_NRW) aus der Perspektive der Selbsthilfe, AG Eingliederungshilfe, Sitzung am 04. November 2021

¹² Freie Wohlfahrtspflege NRW: Zwischenbericht zum Bedarfsermittlungsverfahren des überörtlichen Eingliederungshilfeträgers im Rheinland; hier: Gefährdung der Persönlichkeitsrechte von Menschen mit Behinderung durch Datenschutzverletzungen. Stand: 29.04.2022 und Freie Wohlfahrtspflege NRW: Zweiter Zwischenbericht zum Bedarfsermittlungsverfahren des Eingliederungshilfeträgers im Rheinland – Weitere Umsetzung. Stand: 14.11.2022

¹³ Protokoll (nicht verabschiedet): Dialog der Selbsthilfe und der Landschaftsverbände zum BEI_NRW bzw. BEI_NRW KiJu, Videokonferenzen am 7. März und 13. April 2022

thematisiert. Bisher gibt es jedoch keine weitläufigen Änderungen seitens der Leistungsträger.

Wir unterstützen die folgenden Verbesserungshinweise der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit in NRW (LDI) und regen deren Umsetzung an:

- Datenschutzhinweise und Einwilligungserklärungen müssen als Muster zur Verfügung gestellt und zum Download in PerSEH eingestellt werden.
- Kriterien für eine gemeinsame, notwendige Datenerfassung über verschiedene Lebensbereiche hinaus, müssen erarbeitet werden.
- Technische Lösungen für eine selektive Weitergabe von Daten an "Dritte" in PerSeh müssen erarbeitet werden.

Punkt 5: Mangelnde Transparenz gegenüber den leistungsberechtigten Personen über Leistungsbewilligung

Die Diskussion der festgestellten Bedarfe und wie diese gedeckt werden sollen, ist Kern der Gesamtpfankonferenz. Die Durchführung der Gesamtpfankonferenz kann von den leistungsberechtigten Personen oder den beteiligten Rehabilitationsträgern vorgeschlagen werden. Der Eingliederungshilfeträger kann gemäß § 119 Absatz 1 Satz 3 SGB IX die Durchführung einer Konferenz allerdings ablehnen, wenn der Sachverhalt schriftlich zu ermitteln ist oder der Aufwand zur Durchführung nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der begehrten Leistung steht. Die Ergebnisse werden Bestandteil des zu erstellenden Gesamtplans. Dieser ist dann die Grundlage des Bewilligungsbescheides, der am Ende des Gesamtplanverfahrens steht.

Wir nehmen wahr, dass es kaum zur Durchführung von Gesamtpfankonferenzen kommt. Für die leistungsberechtigten Personen ist der Wegfall einer Gesamtpfankonferenz die Beschneidung einer weiteren Möglichkeit der Einflussnahme auf eine personenorientierte Leistungserbringung. Deshalb fehlen den leistungsberechtigten Personen

relevante Erläuterungen zur Leistungsbewilligung. Diese Informationen werden auch im Rahmen des Gesamtplans nur bedingt zur Verfügung gestellt. Die mangelnde Transparenz erschwert für die leistungsberechtigten Personen den Nachvollzug der Leistungsbewilligung bzw. -ablehnung und somit die Argumentation für einen möglichen Widerspruch.

Die Selbsthilfe weist daher auf die Notwendigkeit hin, nur in Ausnahmefällen auf die Ausrichtung einer Gesamtpflichtkonferenz zu verzichten, den Ausfall zu begründen und den Ausfall der Gesamtpflichtkonferenz nicht zum Regelvorgang zu machen.

In diesem Kontext fordern wir insbesondere:

- Eine vorzeitige Information der leistungsberechtigten Personen über Inhalt und Zweck der Gesamtpflichtkonferenz, in einer für die leistungsberechtigten Personen verständlichen Form.
- Eine vorzeitige Aufklärung der leistungsberechtigten Personen über ihr Recht, eine Gesamtpflichtkonferenz vorzuschlagen.
- Eine vorzeitige Information der leistungsberechtigten Personen über den Verzicht auf eine Gesamtpflichtkonferenz und eine Begründung der Absage.

Auch weisen wir darauf hin, dass eine zentrale Funktion des Gesamtplans ist, das Vorgehen der Eingliederungshilfe transparent zu machen. In Bezug darauf, rufen wir die Träger der Eingliederungshilfe auf:

- den Gesamtplan zeitnah nach Abschluss des Verfahrens den Leistungsberechtigten Personen zur Verfügung zu stellen, wie in § 121 Absatz 5 SGB IX vorgeschrieben,
- die Kriterien, nach denen die Leistungsbewilligung bzw. -ablehnung erfolgt, den leistungsberechtigten Personen in einer für sie verständlichen Form darzustellen. Das Verfahren um die Antragsstellung ist in jeglicher Hinsicht barrierefrei zu gestalten.

Mittragende der gemeinsamen Forderung aus Perspektive der Selbsthilfe:

