

Stellungnahme

zum Bericht der Landesregierung an den Landtag über die Erfahrungen mit der Übertragung der Aufgaben nach den §§ 69 und 145 des Sozialgesetzbuchs IX auf die Kreise und kreisfreien Städte gem. § 2 Abs. 4 des Gesetzes zur Eingliederung der Versorgungsämter in die allgemeine Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (Vorlage 15/2557)

Inhaltsübersicht

Vorbemerkung	2
1. „Votum“ und Beteiligung der Verbände behinderter Menschen	2
2. Anhaltende uneinheitliche Rechtsanwendung	3
3. Fehlende Perspektive	6
4. Eingeschränkte Aussagefähigkeit des Evaluationsberichts	7
5. Votum des SoVD NRW	8

Vorbemerkung

Am 24.10.2007 verabschiedete der Landtag mit den Stimmen der damaligen schwarz-gelben Koalition im Rahmen eines „Zweiten Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen“ das „Gesetz zur Eingliederung der Versorgungsämter in die allgemeine Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (EinglG)“, mit dem die elf Versorgungsämter in NRW aufgelöst und deren Aufgaben ganz überwiegend kommunalisiert wurden. Das Vorhaben entbehrte einer sachlichen Begründung. Die damalige Landesregierung rechtfertigte es mit Verweis auf ihr „hervorgehobenes Ziel“, eine „Verschlankung“ der staatlichen Verwaltung herbeizuführen.

Unmittelbar nach Bekanntwerden der Pläne formierte sich Gegenwehr. Vor allem wurde befürchtet, dass es in Folge der Kommunalisierung insbesondere bei den Aufgaben nach dem Schwerbehindertenrecht zum Verlust des erreichten hohen Maßes an einheitlicher Rechtsanwendung im Lande und zur Ausbreitung vermehrter Ungleichheit der Rechtsanwendung komme. Im Mai 2006 wurde auf Initiative des SoVD NRW das *Bündnis für den Erhalt der eigenständigen Versorgungsverwaltung* ins Leben gerufen, an dem sich schließlich über 30 Verbände und Organisationen beteiligten, darunter 22 Verbände und Organisationen der Selbsthilfe von Menschen mit Behinderung und chronischer Erkrankung. Ende Mai 2007 demonstrierten wir gemeinsam mit den betroffenen Gewerkschaften in Dortmund, und am Tag der Anhörung über den Gesetzentwurf der Landesregierung zogen über 3.000 Menschen zu einer Protestkundgebung vor den Landtag. Es dürfte ein historisch nahezu einmaliger Vorgang gewesen sein, dass sich behinderte Menschen und ihre Interessenvertretungen für den Erhalt einer bestimmten Behördenstruktur engagierten. Die Ziele des Bündnisses fanden Unterstützung auch bei den damaligen Oppositionsfraktionen, die heute die Regierungsmehrheit bilden.

Bei einer ersten Evaluation der Aufgabenübertragung nach dem EinglG im Jahre 2010, an dem die Verbände behinderter Menschen beteiligt wurden und zu dem sie nicht angehört wurden, standen Fragen von Konnexität und Belastungsausgleich im Vordergrund. Gleichwohl enthielt der Bericht auch erste Aussagen zur Art der Aufgabenübertragung in den Bereichen des Schwerbehindertenrechts und des Sozialen Entschädigungsrechts. Die bereits damals bedenklichen Befunde über die mangelnde Einheitlichkeit und Qualität der Rechtspraxis im Bereich des Schwerbehindertenrechts führten dazu, dass der Landesgesetzgeber im Zuge einer Novelle des EinglG 2011 eine nochmalige Evaluation für das Jahr 2014 in das Gesetz aufnahm, die an qualitätsbezogenen Prüfmaßstäben ausgerichtet sein sollte.

1. „Votum“ und Beteiligung der Verbände behinderter Menschen

Nach Art. 4 Abs. 3 der Behindertenrechtskonvention sind die Verbände behinderter Menschen u. a. bei der „Umsetzung von Rechtsvorschriften“ in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, eng zu konsultieren und aktiv einzubeziehen. Vorliegend handelt es sich um die Umsetzung der Rechtsvorschrift des § 2 Abs. 4 des Gesetzes

zur Eingliederung der Versorgungsverwaltung in die allgemeine Verwaltung des Landes NRW¹. Danach hatte die zuständige oberste Aufsichtsbehörde dem Landtag bis zum 31.12.2014 über die Erfahrungen mit der Übertragung der Aufgaben nach dem Schwerbehindertenrecht als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung zu berichten.

Inhaltlich sollte diese (zweite) Evaluation vor allem **qualitätsbezogene Maßstäbe** der Aufgabenerfüllung bezüglich der Feststellungs-, Widerspruchs- und Klageverfahren sowie der Fachaufsicht in den Blick nehmen.² Hier handelt es sich zweifelsfrei um Fragen der Leistungsqualität, die für den betroffenen Personenkreis unmittelbar bedeutsam sind. Zudem sind die Sozialverbände (SoVD NRW und VdK NRW) mit der sozialrechtlichen Beratung und Vertretung ihrer behinderten Mitglieder vor den Sozialgerichten sowie mit ehrenamtlichen SozialrichterInnen unmittelbar an der Rechtsanwendung in diesem Bereich beteiligt. Umso mehr hätte dem Beteiligungsgebot der BRK hier umfassend Rechnung getragen werden müssen.

Mit Erstaunen haben wir zur Kenntnis genommen, dass im Bericht an zwei Stellen³ der Eindruck erweckt wird, „die Verbände der Selbsthilfe von Menschen mit Behinderung und chronischer Erkrankung in NRW“ hätten zu den Schlussfolgerungen aus der Evaluation ein Votum abgegeben und seien somit am Verfahren beteiligt gewesen.

Demgegenüber stellen wir fest:

Dem SoVD NRW als großer und anerkannter Interessenvertretung behinderter und chronisch kranker Menschen in NRW wurde keinerlei Gelegenheit zur Beteiligung an diesem Evaluationsverfahren eingeräumt und er konnte deshalb auch kein Votum abgeben.

2. Anhaltend uneinheitliche Rechtsanwendung

„Die landeseinheitliche Rechts- und Verwaltungspraxis ist auch sozialpolitisch von erheblicher Bedeutung. ... Für die Betroffenen hat die nach einheitlichen Kriterien vorgenommene Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft und der gesundheitlichen Merkmale zur Inanspruchnahme von Nachteilsausgleichen ... erhebliche Auswirkungen auf ihre Teilhabechancen. Die zur Verwirklichung dieser Chancen von der Rechtsordnung vorgesehenen Rechte und Nachteilsausgleiche müssen allen Bürgerinnen und Bürgern unter vergleichbaren Bedingungen zugänglich sein. Die Qualität des Feststellungsverfahrens darf nicht vom Wohnort des behinderten Menschen abhängig sein. Die Einheitlichkeit der Entscheidungspraxis ist also auch inklusionsspolitisch von zentraler Bedeutung.“⁴

¹ Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Eingliederung der Versorgungsämter in die allgemeine Verwaltung des Landes NRW (2011) wurde ein neuer Abs. 4 an § 2 angefügt.

² Vgl. Änderungsgesetzesentwurf der Landesregierung, Drs. 15/2382, Begründung zu § 2 Abs. 4, S. 26.

³ Vgl. Evaluationsbericht 2014, Zusammenfassung, S. 4, sowie Nr. 9 Votum der Verbände, S. 22.

⁴ Vgl. Evaluationsbericht 2014, S. 15 f.

Dieser Aussage stimmt der SoVD NRW uneingeschränkt zu. Zentraler Befund des 2. Evaluationsberichts ist jedoch, dass „*das Ziel einer einheitlichen Rechts- und Entscheidungspraxis ... noch nicht erreicht worden ist. Die Erledigungs- und Feststellungsquoten der einzelnen kommunalen Aufgabenträger weisen immer noch große Unterschiede auf (...)*“.⁵ Wenngleich an dieser Stelle nicht erwähnt, gilt Letzteres gleichermaßen für die Antragslaufzeiten.⁶

Indikator für die (Un-)Einheitlichkeit der Rechtsanwendung sind die „Bandbreiten“, die die Spreizungsbreite zwischen einem Minimal- und einem Maximalwert bei der Aufgabenwahrnehmung in den verschiedenen Bereichen und damit das Ausmaß ungleichmäßiger Rechtspraxis angeben. Bereits der erste Evaluationsbericht (2010) hatte für die beiden ersten Jahre nach der Kommunalisierung (2008/2009) drastische Verschlechterungen der Bandbreiten-Kennziffern bei den Erledigungs- und Feststellungsquoten von Erst-, Änderungs- und Nachprüfungsanträgen sowie bei den Antragslaufzeiten offenbart. Allerdings waren die Werte von 2009 meist wieder etwas besser als die von 2008, und zudem schien nicht ausgeschlossen, dass die damalige Evaluation im Zusammenwirken mit verstärkter fachaufsichtlicher Intervention solchen „Übergangsproblemen“ weitgehend abhelfen könnte.

Der vorliegende zweite Evaluationsbericht belegt allerdings überzeugend, dass von „Übergangsproblemen“ keine Rede sein kann. In allen Bereichen, die 2010 bereits mit Kennziffern erfasst waren, bleibt die Ungleichheit der Rechtsanwendung 2013 deutlich höher als vor der Kommunalisierung. Offenbar hatten fachaufsichtliche Interventionen seit 2010 in dieser Hinsicht keine oder nur geringe Wirkungen. Dadurch erhärtet sich der Verdacht, dass die eingetretene Ungleichheit der Rechtsanwendung – wie zuvor befürchtet - eine **strukturelle Folge der Aufgabenkommunalisierung selbst** ist.

Selbst wenn man den jeweils schlechtesten Bandbreitenwert aus den Jahren 2005 bis 2007 zugrunde legt, ist eine Zunahme ungleicher Rechtspraxis zwischen einem Drittel und mehr als dem Dreifachen festzustellen (vgl. Tabelle). Bei den Erledigungs- und Feststellungsquoten der Erstanträge sowie bei der Feststellungsquote der Änderungsanträge liegt die Bandbreite 2013 noch über der des ersten Jahres der Kommunalisierung, für das am ehesten „Übergangsprobleme“ zu konzedieren gewesen wären. Bei den Antragslaufzeiten der Erstanträge liegt der Unterschied zwischen den raschesten und den langsamsten Verfahren bei 3,46 Monaten, was nur knapp unter dem Wert für 2008 liegt und eine Verdreieinhalbfachung der Laufzeitunterschiede gegenüber den früheren Versorgungsämtern bedeutet.

⁵ Vgl. ebd., Zusammenfassung, S. 3.

⁶ Vgl. ebd., Tabelle zu den Antragslaufzeiten S. 13.

Bandbreitenwerte 2013 im Vergleich zum besten/schlechtesten Wert vor der Kommunalisierung (2005-2007)

		2013	Best 05-07	Faktor zu 2013	Worst 05-07	Faktor zu 2013
Erledigungsquoten	Erstanträge	21,76	2,95 (2007)	7,38	6,84 (2005)	3,18
	Nachprüfungen	34,36	12,16 (2006)	2,83	25,76 (2007)	1,33
Feststellungsquoten	Erstanträge	18,25	7,31 (2005)	2,50	9,55 (2006)	1,91
	Änderungsantr.	7,03	2,54 (2005)	2,77	3,32 (2007)	2,12
Antragslaufzeiten	Erstanträge	3,46	0,75 (2005)	4,61	0,99 (2007)	3,49
	Änderungsantr.	1,70	0,81 (2005)	2,10	0,88 (2007)	1,93

Allerdings muss man sich bei der Interpretation der Bandbreitenwerte vergegenwärtigen, dass sich auch hinter eher kleinen (absoluten) Werten eine beträchtliche Ungleichheit verbergen kann. So werden Betroffene dort, wo der Maximalwert der Laufzeit von Änderungsanträgen 2013 gemessen wurde, mit einer doppelt so langen Laufzeit belastet als dort, wo der Minimalwert erreicht wird.

Bei den Feststellungsquoten zu den **Ausweismerkzeichen** sieht das MAIS selbst Handlungsbedarf wegen der hohen Spreizungsbreite der Feststellungsquoten beim Merkzeichen G von zuletzt 12 %. Hier ist die höchste Feststellungsquote etwa doppelt so hoch wie die niedrigste. Beim Merkzeichen aG ist die höchste Quote indes gut das Dreifache der niedrigsten, ähnlich beim Merkzeichen RF. Auch bei den Merkzeichen H und B ist der Faktorunterschied zwischen Minimum und Maximum höher als im Fall des Merkzeichens G. Angaben zu den jeweiligen Fallzahlen und ggf. deren räumlicher Verteilung bietet der Bericht nicht. Bei den Abweichungen der Feststellungsquoten der Merkzeichen BI und GI dürfte auch die räumliche Verteilung einer insgesamt relativ geringen Fallzahl eine Rolle spielen.

Zudem haben sich die Maximalwerte der **Antragslaufzeiten** gegenüber der Zeit vor der Kommunalisierung teils beträchtlich erhöht.⁷ Musste man zwischen 2005 und 2007 höchstens 3,25 Monate auf den Bescheid eines Erstantrags warten, konnten es 2013 auch 5,17 Monate sein. Dass der landesweite Durchschnitt bei knapp unter drei Monaten und damit nur wenig über dem Durchschnitt vor 2008 liegt, kann nicht beruhigen,

⁷ Völlig aus dem Rahmen fällt die Bandbreite der Erledigungsquote von Erstanträgen im Jahr 2012, die mit spektakulär niedrigen 0,67 angegeben ist (S. 7). Eine Erklärung für dieses Phänomen, das im Kontext zweifelhaft erscheinen muss, findet sich indes nicht.

weil die Laufzeiten für einen bedeutenden Teil der Betroffenen (teils erheblich) höher sind.

Zudem zeugen die auf hohem Niveau kontinuierlich leicht ansteigenden Abhilfequoten in den **Widerspruchsverfahren** 2010 bis 2013 (2013: 32,19 %) von einer eher abnehmenden rechtlichen Qualität der Bescheide. In den **Klageverfahren** 2013 obsiegten die klagenden Betroffenen in 54,74 % der entschiedenen Fälle ganz oder teilweise. Da sich nähere Angaben nur für das Jahr 2013 finden, lässt sich erst bei Abgleich mit dem Evaluationsbericht 2010 feststellen, dass die Zahl der Klageverfahren mit 17.548 in 2013 gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2006 (14.800) um 18,6 % angestiegen ist und sich der damals für 2007/2008 verzeichnete Anstieg weiter fortgesetzt hat.⁸ Dass ein erheblicher Teil der Bescheide zunächst rechtsfehlerhaft ist und die Betroffenen ihr Recht immer häufiger nur unter Hinnahme der damit verbunden, teils erheblichen Belastungen in Widerspruchs- und ggf. Klageverfahren durchsetzen können, ist **nicht hinnehmbar**.

Bei alledem ist höchst irritierend, dass der Evaluationsbericht von jedem Versuch absieht, den Ursachen für die befundeten Probleme der Rechtspraxis nachzugehen.

3. Fehlende Perspektive

Bereits der Evaluationsbericht 2010 hatte eine gravierende Zunahme ungleicher Rechtsanwendung beim Schwerbehindertenrecht festgestellt. Im Ergebnis zeigte er sich zuversichtlich, dass diese Probleme durch fachaufsichtliche Interventionen überwindbar seien:

„Die bisherigen Erfahrungen mit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung sprechen dafür, zur Qualitätssicherung und weiteren Steigerung der Effizienz eine qualifizierte Fachaufsicht beizubehalten. Nur so kann die Bearbeitung sämtlicher Verfahren im Rahmen des Schwerbehindertenrechts weiterhin eng begleitet und eine landeseinheitliche Rechtsanwendung dauerhaft gesichert werden.“⁹

Vier Jahre später zeugen die Befunde vom Scheitern der Fachaufsicht bei der Erreichung des Zieles. Doch eine Reflexion der breiten Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit findet im Bericht nicht statt. Einziger Hinweis auf zukünftige Abhilfe ist die Nutzung des Benchmarking als Steuerungsinstrument. „Das MAIS wird dieses Qualitätsmanagement eng begleiten, um eine landeseinheitliche Rechts- und Verwaltungspraxis zu erreichen.“¹⁰ Warum damit künftig möglich sein soll, was in der Vergangenheit trotz entsprechenden Problembewusstseins gescheitert ist, wird in keiner Weise plausibilisiert. Dazu bedürfte es einer Ursachenanalyse und einer Darlegung des ursachenbezogenen Problemlösungspotenzials des Qualitätsmanagements. So erinnert der Satz eher an das oben zitierte vage Versprechen des Evaluationsberichts 2010, dass

⁸ Vgl. Evaluationsbericht 2010, Landtagsvorlage 15/171, Anlage 1.

⁹ Vgl. Evaluationsbericht 2010, S. 46.

¹⁰ Vgl. Evaluationsbericht 2014, S. 20.

die Fachaufsicht es schon richten werde. Entgegen den Bekenntnissen zur hohen sozial- und inklusionpolitischen Bedeutung dieser Frage bietet der Bericht keine Perspektive zur Einlösung des Postulats, dass die Qualität der Verfahren nach dem Schwerbehindertenrecht nicht vom Wohnort des behinderten Menschen abhängig sein darf.

Soweit der Bericht gezielte fachaufsichtliche Maßnahmen thematisiert, die bestimmten Problemen abhelfen sollen, handelt es sich um Fragen der Kostensenkung (zeitnahe Entzug der Schwerbehinderteneigenschaft bei nicht mehr vorliegenden Voraussetzungen, Kürzung der Gutachter-Pauschale bei Wiedervorlage, Nutzung rechtlicher Vorgaben zur Kürzung bei Abrechnungen von Befundberichten). Wenngleich diese grundsätzlich berechtigt sein mögen, berühren sie das Problem der ungleichen und nicht selten fehlerhaften Rechtsanwendung zum Nachteil der behinderten Menschen jedoch nicht.

4. Eingeschränkte Aussagefähigkeit des Evaluationsberichts

Die Aussagefähigkeit des Berichts ist in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt.

- Über die Feststellungsquoten und deren Bandbreiten bei den **Merkzeichen** sowie über die **Widerspruchsverfahren** finden sich nur Angaben für die Jahre 2010 bis 2013. Da auch der Evaluationsbericht 2010 hierzu noch keine Angaben enthielt, ist eine Einschätzung der Entwicklung seit der Kommunalisierung und im Vergleich zu den früheren Versorgungsämtern nicht möglich.
- Zu den **Klageverfahren** enthält der Bericht nähere Angaben nur für das Jahr 2013. Eine Entwicklung seit 2005 bzw. 2008 wird nicht dargestellt.
- Es fehlen in allen betrachteten Bereichen differenzierte **Darstellungen für die Kreise und kreisfreien Städte** bzw. deren zur Aufgabenwahrnehmung nach dem Schwerbehindertenrecht gebildeten Verbände. Damit mangelt es nicht nur an Transparenz, sondern den örtlichen Interessenvertretungen behinderter Menschen wird auch die Möglichkeit vorenthalten, auf den kommunalen Aufgabenträger einzuwirken, wo dies erforderlich erschiene.
- Ein dem Evaluationsauftrag entsprechender „**qualitätsbezogener Prüfmaßstab**“¹¹ ist an keiner Stelle definiert. Auch eine (mögliche) Nutzung von Kennziffern der früheren Versorgungsverwaltung als Maßstab findet nicht statt.
- Eine Evaluation der **Ausübung der Fachaufsicht** entsprechend des Evaluationsauftrags findet nicht statt. Die Aussagen zur Fachaufsicht sind fast ausschließlich allgemein deskriptiver Natur. Auf eine Untersuchung der Wirkungen wesentlicher fachaufsichtlicher Instrumente wird vollständig verzichtet.

¹¹ Vgl. Evaluationsbericht, S. 5.

- Vor allem aber wird, wie bereits angedeutet, auf eine **Analyse der Ursachen** für die sich seit der Kommunalisierung manifestierende Ungleichheit der Rechtspraxis vollständig verzichtet. Damit kann der Bericht nicht als Grundlage einer Diskussion über zielführende Maßnahmen des Gegensteuerns dienen.

Durch seine geringe „Tiefenschärfe“ und den Verzicht auf jede Ursachen-Wirkungsanalyse kommt der Bericht seinem Evaluationsauftrag nur eingeschränkt nach. Eine frühzeitige Erörterung des Evaluationsdesigns mit den Verbänden behinderter Menschen hätte womöglich dazu beitragen können, solch gravierende Defizite zumindest teilweise zu vermeiden.

5. Votum des SoVD NRW

Aus Sicht des SoVD NRW greift es erkennbar zu kurz, die zu ziehenden Schlussfolgerungen lediglich auf eine – angesichts der Besorgnis erregenden Befunde ohnehin notwendige - Zurückweisung der Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach Wahrnehmung der Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe zu beschränken. Dies käme eher einem „Weiter so“ gleich.

Nachdem auch im sechsten Jahr nach der Kommunalisierung der Aufgaben nach dem Schwerbehindertenrecht eine den früheren Versorgungsämtern vergleichbare landesweite Einheitlichkeit der Rechts- und Verwaltungspraxis nicht sichergestellt werden konnte und es ausweislich des Berichts offen bleibt, ob dies zukünftig erreichbar ist, sieht sich der SoVD NRW in seiner damaligen grundsätzlichen Kritik an dem Kommunalisierungsvorhaben zu seinem eigenen Bedauern bestätigt. Daher muss nun ernsthaft die Fragestellung auf den Tisch, ob die sozial- und inklusionspolitisch höchst bedeutsame Gewährleistung landeseinheitlicher¹² Rechtsanwendung mit den Instrumenten der Fachaufsicht unter den Bedingungen der Kommunalisierung der Aufgaben als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung überhaupt möglich ist, oder ob es dazu nicht einer **Rückübertragung der Aufgaben in Landeszuständigkeit** bedarf.

Mit dem vorliegenden Evaluationsbericht hat das MAIS formal seine Verpflichtung aus § 2 Abs. 4 EinglG erfüllt. Eine weitere Berichterstattung sieht das Gesetz nicht vor. Angesichts der Befunde der bisherigen Evaluationsberichte fordert der SoVD NRW nachdrücklich, die **Verpflichtung zur Berichterstattung in § 2 Abs. 4 zu entfristen** und eine Berichterstattung **unter frühzeitiger Beteiligung der Verbände behinderter Menschen** im Zweijahresrhythmus vorzusehen. Mit Blick auf die Notwendigkeit und die Bedeutung eines Höchstmaßes an Einheitlichkeit und Qualität der Rechtspraxis im Schwerbehindertenrecht ist eine engmaschigere Evaluation (Wirkungsanalyse, Bewertung) der hierauf zielenden Maßnahmen geboten.

¹² Darüber hinaus muss es nicht minder um die Gewährleistung einer bundeseinheitlichen Rechtspraxis gehen, weil es bei Schwerbehindertenrecht des SGB IX um bundesrechtlich geregelte Aufgaben geht, deren Wahrnehmungsqualität nicht nur innerhalb eines Landes, sondern auch im Vergleich unter den Ländern nicht vom Wohnort des betroffenen Menschen abhängen dürfen.