

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/388**

A01

Stellungnahme von ISL NRW e.V.
zum Gesetzentwurf der Landesregierung NRW
für ein Ausführungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (AG BTHG NRW)



Einleitung

Der Verfasser dieser Stellungnahme ist eingeladen worden, als Sachverständiger an der Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des nordrhein-westfälischen Landtags zum Ausführungsgesetz des Landes NRW zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes teilzunehmen und wird dieser Bitte im Rahmen seiner Funktion als sozialpolitischer Sprecher von ISL Deutschland e.V. nachkommen. Die dazugehörige schriftliche Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf wird auf dem Briefbogen des Landesverbandes ISL NRW e.V. vorgelegt.

Ausdrücklich bedankt sich ISL NRW e.V. für die Gelegenheit, an der Sachverständigenanhörung teilzunehmen und eine schriftliche Stellungnahme vorzulegen.

Für ISL NRW e.V. steht bei der Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs die Frage im Vordergrund, wie sich dieser Entwurf auf die Lebens- und Teilhabesituation von Menschen mit Behinderung in Nordrhein-Westfalen konkret auswirkt.

Grundlage

Die schriftliche Stellungnahme bezieht sich auf den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Ausführungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, veröffentlicht in der Landtagsdrucksache 17/1414 vom 7. Dezember 2017.

Zusammenfassung

Die wesentlichen Aussagen der Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Bestimmung der beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe zu Trägern der Eingliederungshilfe wird ausdrücklich begrüßt.
2. Die Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte als zuständige Träger der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderung wird kritisch gesehen. Zum einen wird dieser Ansatz nicht konsequent durchgehalten, da beispielsweise die Frühförderung von Kindern mit Behinderung entgegen der ursprünglichen Planung nun doch in den Zuständigkeitsbereich der Landschaftsverbände fallen soll. Zum anderen wäre es ausreichend gewesen, bei der grundsätzlichen Zuständigkeit



der beiden Landschaftsverbände auch für diese Personengruppe zu bleiben, um eine einheitliche Leistungsgestaltung zu gewährleisten. Zur Vermeidung einer Schnittstellenproblematik zur Jugendhilfe wäre aus Sicht von ISL NRW e.V. eine regelmäßige Beauftragung der örtlichen Ebene durch die beiden Landschaftsverbände mit der Umsetzung der Eingliederungshilfe ausreichend gewesen.

3. ISL NRW e.V. begrüßt das Bekenntnis der Landesregierung zum Ziel der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderung in ganz Nordrhein-Westfalen. Umso mehr kritisiert ISL NRW e.V. die Untergrabung dieser Zielsetzung durch weit reichende Möglichkeiten der Heranziehung oder Verlagerung der Zuständigkeit für Leistungen der Eingliederungshilfe von den Landschaftsverbänden auf die örtliche Ebene. Damit ist das Ziel der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderung nicht erreichbar.
4. Durch die Heranziehung örtlicher Träger durch den Landschaftsverband ist ein „Flickenteppich“ in dem Sinne zu erwarten, dass jede kreisfreie Stadt, jeder Kreis und jede Gemeinde die eingeräumten Entscheidungsbefugnisse bei der Bearbeitung von Anträgen auf Teilhabeleistungen völlig unterschiedlich einsetzen wird, sodass es gravierende regionale Unterschiede hinsichtlich des Zugangs zu Leistungen der Eingliederungshilfe und zu deren Ausgestaltung geben wird. Da der Landschaftsverband Rheinland bereits jetzt in ähnlicher Weise verfährt, wird diese Befürchtung durch Rückmeldungen in der Beratung von Menschen mit Behinderung bestätigt. Die Möglichkeit der Heranziehung ist ersatzlos zu streichen.
5. ISL NRW e.V. lehnt es ab, dass die Aufgaben der Eingliederungshilfe als Selbstverwaltungsangelegenheit wahrgenommen werden sollen. Stattdessen wird eine Übertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung gefordert, da nur hierdurch eine wirksame Kontrolle durch das zuständige Fachministerium möglich ist. Eingliederungshilfe dient auch der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und damit der Erreichung wichtiger landespolitischer Ziele. Hierzu bedarf es wirksamer Instrumente zur Begleitung und Überwachung des Prozesses der Gestaltung der Eingliederungshilfe und deren Umsetzung.
6. Bei der Bestimmung der maßgeblichen Interessenvertretungen bei den Rahmenvertragsverhandlungen über die Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe sind Vertreterinnen und Vertreter der Selbsthilfe wirksam zu beteiligen. Bei der



Auswahl der hierfür vorgesehenen Selbsthilfeorganisationen darf nicht – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – allein auf die Eigenschaft eines Landesverbandes abgestellt werden. Vielmehr müssen bestimmte strukturelle und qualitative Standards durch diese Selbsthilfeverbände eingehalten werden. Der Gesetzentwurf bedarf diesbezüglich einer Überarbeitung.

7. ISL NRW e.V. begrüßt es, dass Qualitätsprüfungen nunmehr unangemeldet und anlassunabhängig durchgeführt werden können. Es fehlt jedoch weiterhin eine Pflichtvorgabe dergestalt, dass Leistungsträger, die gleichzeitig Leistungserbringer sind, diese nicht selbst überprüfen dürfen.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf

Anmerkungen zum Einführungsteil des Gesetzentwurfs

Es gehört zu den zentralen Anliegen des Ausführungsgesetzes, einen oder mehrere Träger der Eingliederungshilfe zu bestimmen sowie die Zuständigkeiten für deren Ausführung zu regeln. Damit sollen ausweislich der Gesetzesbegründung¹ Streitigkeiten zwischen den Leistungsträgern, die zu inakzeptablen Verzögerungen bei der Leistungserbringung führen, vermieden werden.

ISL NRW e.V. begrüßt das Ziel der Vermeidung derartiger Verzögerungen ausdrücklich. Ebenso teilt ISL NRW e.V. die im Gesetzentwurf zum Ausdruck gebrachte Auffassung, dass für die Regelung der Zuständigkeit die inklusive Lebensführung von Menschen mit Behinderung und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Nordrhein-Westfalen ein entscheidender Maßstab seien.²

Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderung in Nordrhein-Westfalen ist hierbei von besonderer Bedeutung. Nur wenn dieses Ziel erreicht wird, haben behinderte Menschen bei der Entfaltung ihrer Persönlichkeit und der individuellen Teilhabe die gleichen Perspektiven und Handlungsoptionen wie Menschen ohne Behinderung.

Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse setzt voraus, dass sowohl Art und Umfang der bereitstehenden Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen als auch der Zugang

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 17/1414, Seite 2.

² Vgl. Landtagsdrucksache 17/1414, Seite 2.



hierzu landesweit vereinheitlicht werden. Menschen mit Behinderung sind auf derartige Leistungen angewiesen, um beispielsweise in einer eigenen Wohnung zu leben, ein Studium zu absolvieren oder am Leben in der Gemeinschaft teilhaben zu können.

Dieses Recht darf nicht durch eine unterschiedliche Ausgestaltung der Verwaltungs- und Bewilligungspraxis bei Leistungen zur Teilhabe untergraben werden.

Gelingt es nicht, eine Einheitlichkeit im oben genannten Sinne vollumfänglich zu realisieren, ist aus Sicht von ISL NRW e.V. die individuelle Freizügigkeit behinderter Menschen auf Landesebene nachhaltig gefährdet.

Eine solche Freizügigkeit ist zwar de jure auch für Menschen mit Behinderung grundgesetzlich garantiert. Art. 11 GG sieht ausdrücklich eine solche Freizügigkeit im Bundesgebiet vor, die naturgemäß auch Menschen mit Behinderung betrifft. Unterstrichen wird das Recht auf gleichberechtigte Freizügigkeit zudem durch Art. 19 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), in welchem die Vertragsstaaten anerkennen, dass Menschen mit Behinderung die gleichen Rechte haben zu entscheiden, wo und mit wem sie leben.

Neben den üblichen Fragen, die mit einem Ortswechsel oder Umzug verbunden sind, wie z.B. die Wohnverhältnisse am neuen Wohnsitz oder das Angebot weiterführender Schulen für die Kinder, benötigen behinderte Menschen eine zusätzliche Sicherheit. Sie müssen sich darauf verlassen können, an dem neuen Wohnort den gleichen Zugang zu den benötigten Teilhabeleistungen vorzufinden wie bisher. Dies macht eine einheitliche Verwaltungspraxis im Bereich der Eingliederungshilfe unverzichtbar.

Diese Einheitlichkeit und Verlässlichkeit ist schon jetzt nach den Erfahrungen aus der Beratung behinderter Menschen für diese Personengruppe nicht gegeben. Insbesondere im Zuständigkeitsbereich des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) ist häufig zu beobachten, dass Anträge auf Eingliederungshilfe gerichtet auf Leistungen, die dem behinderten Menschen ein Leben in einer eigenen Wohnung und somit außerhalb einer stationären Unterbringung ermöglichen, an die örtlichen Sozialhilfeträger weitergeleitet werden, obwohl eine einheitliche Zuständigkeit der beiden Landschaftsverbände für Anträge aus dem Rheinland bzw. aus Westfalen politisch gewollt ist.



Dies führt in der Praxis zu einer völlig uneinheitlichen Bearbeitungs- und Bewilligungspraxis bei der Eingliederungshilfe. Angesichts der erheblichen Relevanz von Eingliederungshilfeleistungen für die persönliche Teilhabe der leistungsberechtigten Personen an der Gesellschaft stellt diese Uneinheitlichkeit für die Betroffenen ein gravierendes Problem dar. Der Zugang zu Eingliederungshilfeleistungen ist in einigen Kommunen deutlich schwerer und langwieriger als in anderen. Auch der Umfang der zugebilligten Teilhabeleistungen ist zwischen den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich. Somit sind die Lebensverhältnisse für behinderte Menschen im Bezug von Eingliederungshilfe insbesondere im Rheinland derzeit völlig uneinheitlich. Einheitliche Lebensverhältnisse sind daher nicht vorhanden.

Diese Unterschiedlichkeit des Zugangs der Ausgestaltung von Leistungen zur Teilhabe stellt für Menschen mit Behinderung ein entscheidendes Kriterium bei der Entscheidung für oder gegen einen Wohnsitzwechsel dar. Dieser Umstand ist mit der Zielsetzung der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderung in ganz Nordrhein-Westfalen nicht vereinbar und bedarf einer dringenden Korrektur.

Hierzu bedarf es einer möglichst zentralen Leistungsträgerstruktur, die im Rahmen ihres örtlichen Zuständigkeitsbereichs eine einheitliche Verwaltungs- und Bewilligungspraxis entwickelt und umsetzt. Idealerweise müsste dies landesweit einheitlich in einer einzigen zentralen Behörde geschehen. Zur Vermeidung der Schaffung einer neuen Zentralbehörde bietet sich als Kompromiss eine umfassende Verlagerung der Zuständigkeit auf die beiden Landschaftsverbände an. In diesem Fall müssten lediglich zwei Behörden ihre Verwaltungspraxis aufeinander abstimmen. Dies würde immerhin einen erheblichen Fortschritt gegenüber dem gerade im Rheinland aktuell vorzufindenden Flickenteppich, hervorgerufen durch die fast regelmäßige Weiterleitung zahlreicher Anträge auf Eingliederungshilfe vom LVR an die örtliche Ebene, bedeuten.

Wie noch auszuführen sein wird, ist der vorliegende Gesetzentwurf nicht geeignet, die oben genannten Ziele der inklusiven Lebensführung von Menschen mit Behinderung sowie die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse für diese Personengruppe zu erreichen oder zumindest zu fördern. Im Gegenteil, einzelne Vorschriften sind sogar geeignet, der Förderung oder der Erreichung dieser Ziele wesentlich entgegenzuwirken.



Anmerkungen zu Art. 1 (AG-SGB IX)

Grundsätzliche Festlegung der Landschaftsverbände als zuständige Träger der Eingliederungshilfe für die Fachleistungen an Menschen mit Behinderungen

ISL NRW e.V. begrüßt die in § 1 Abs. 1 AG-SGB IX geregelte grundsätzliche Bestimmung der beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe zu Trägern der Eingliederungshilfe. Damit wird die Politik der Zuständigkeitsverlagerung in der Eingliederungshilfe von der örtlichen auf die überörtliche Ebene (Hochzonung) fortgesetzt. ISL NRW e.V. hält eine konsequente Hochzonung für notwendig, um dem Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse in Nordrhein-Westfalen für Menschen mit Behinderung zumindest näher zu kommen.

Gerade im Zuge der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) haben die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe in den letzten Jahren anerkanntswerte Aktivitäten unternommen, um sich dem Thema einer gleichberechtigten sowie vollen und wirksamen Teilhabe behinderter Menschen im Sinne dieser Konvention zu nähern. Dabei geht es nicht allein um die Bewilligung von Teilhabeleistungen sondern auch um eine positive Haltung und Grundeinstellung den Leitgedanken der UN-BRK gegenüber. Hierin unterscheiden sich die beiden Landschaftsverbände deutlich von den meisten Kreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden. Insbesondere in kleineren Kreisen, Städten und Gemeinden fehlt es bislang an einem notwendigen Paradigmenwechsel und einer Wahrnehmung der Eingliederungshilfe als Instrument zur Ermöglichung des Genusses der Allgemeinen Menschenrechte für behinderte Menschen. Diese Defizite sind auch darauf zurückzuführen, dass verteilt auf die einzelnen Kommunen vor Ort nur wenige Anträge auf Eingliederungshilfe zu bearbeiten sind, sodass es an den entsprechenden Erfahrungen fehlt.

Wahrnehmung der Aufgaben der Eingliederungshilfe als Selbstverwaltungsangelegenheit durch die beiden Landschaftsverbände

Die in § 1 Abs. 1 S. 2 AG-SGB IX enthaltene Regelung, dass die beiden Landschaftsverbände die Aufgaben der Eingliederungshilfe als Angelegenheit der Selbstverwaltung wahrnehmen, wird von ISL NRW e.V. abgelehnt. Stattdessen spricht sich ISL NRW e.V. dafür aus, diese Aufgaben als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung auszugestalten. Hierdurch erhielte das Land eine Fachaufsicht zugewiesen, die deutlich mehr Befugnisse



einräumt als die bloße Rechtsaufsicht, auf die das Land bei Angelegenheiten der Selbstverwaltung beschränkt ist.

Aus Sicht von ISL NRW e.V. ist eine effektive Fachaufsicht über die Träger der Eingliederungshilfe zwingend erforderlich zur Förderung einheitlicher Rahmenbedingungen im Bereich der Eingliederungshilfe und damit zur Schaffung vergleichbarer Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen. Dies muss auch Erwägungen der Zweckmäßigkeit umfassen.

Es darf nicht übersehen werden, dass die Eingliederungshilfe auch ein Instrument zur Umsetzung politischer Vorgaben im Bereich der Teilhabe von Menschen mit Behinderung darstellt. Über die Eingliederungshilfe und deren Qualität erfolgt die Umsetzung der UN-BRK bezogen auf den jeweiligen Einzelfall. Daher muss die Landesregierung wirksame Instrumente zur Verfügung gestellt bekommen, um in den Fällen, in denen die Träger der Eingliederungshilfe diesen politischen Zielen und Vorgaben zuwiderhandeln, hiergegen effektiv einschreiten zu können.

Mit einer effektiven Fachaufsicht ließen sich auch zahlreiche Widerspruchs- und Klageverfahren von Menschen mit Behinderung vermeiden.

[Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte als zuständige Träger der Eingliederungshilfe grundsätzlich für alle Leistungen ein Kinder und Jugendliche mit Behinderungen bis zum Abschluss einer ersten allgemeinen Schulausbildung, wenn diese Kinder und Jugendlichen in der Herkunftsfamilie leben](#)

Die oben angeführten Erwägungen für eine umfassende Zuständigkeit der überörtlichen Ebene gelten auch für junge Menschen mit Behinderung. Daher kritisiert ISL NRW e.V. die in § 1 Abs. 2 AG-SGB IX vorgesehene grundsätzliche Bestimmung der örtlichen Ebene zum Träger der Eingliederungshilfe für diesen Personenkreis.

Unbestritten spielt sich das Leben junger Menschen traditionell vorrangig auf der lokalen Ebene ab. Auch können durch die vorgesehene Regelung Schnittstellenprobleme etwa zur Jugendhilfe verringert werden.

Aus Sicht von ISL NRW e.V. wäre es jedoch ausreichend gewesen, wenn die überörtlichen Träger grundsätzlich auch für diese Personengruppe zuständig bleiben, ihnen gleichzeitig aber die Möglichkeit eingeräumt wird, im Wege der Beauftragung die örtlichen Träger der Eingliederungshilfe einzubeziehen, soweit es um die Leistungserbringung für



minderjährige Menschen mit Behinderung steht. Damit bliebe die zentrale Verantwortlichkeit und Deutungshoheit über wesentliche Begrifflichkeiten bei der Anwendung des Rechts der Eingliederungshilfe beim überörtlichen Träger der Eingliederungshilfe. Es ließen sich die dort zentral gebündelten Erfahrungen auf diesem Gebiet auch für junge Menschen mit Behinderung nutzen. Damit käme man dem Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse näher.

Durch die Beauftragung blieben, anders als bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Heranziehung, die beiden Landschaftsverbände Entscheidungsträger. Widersprüche und gerichtliche Klagen wären gegen diese beiden zentralen Träger zu richten. Hierin unterscheidet sich die Beauftragung in einem wesentlichen Punkt von der geplanten Regelung zur Heranziehung.

Wenigstens wurde in der letzten Überarbeitung des Gesetzentwurfs der Abschluss der Sekundarstufe II klarstellend als ein Ziel der allgemeinen Schulausbildung eingefügt. Jedoch ist der Gesetzentwurf insoweit widersprüchlich, als weiterhin vom Abschluss der ersten allgemeinen Schulausbildung gesprochen wird. Mit dem Abschluss der Sekundarstufe I ist eine solche erste allgemeine Schulausbildung bereits begrifflich beendet. Unklar bleibt, unter welchen Voraussetzungen eine Zäsur erst mit Abschluss der Sekundarstufe II in Betracht kommen soll.

Insofern muss dieses Kriterium präzisiert werden.

[Zur Unterstützung bei der Durchführung der Aufgaben eine Heranziehungsmöglichkeit für die Träger der Eingliederungshilfe](#)

Entschieden abzulehnen ist die in § 2 AG-SGB IX geregelte Möglichkeit für die Träger der Eingliederungshilfe, andere Träger und Stellen zur Durchführung von Aufgaben heranzuziehen. Dabei soll es nicht um eine vollständige Übernahme, sondern lediglich um eine Durchführung handeln. Ziel dieser Heranziehung soll die Sicherung eines effektiven und effizienten Verwaltungsvollzugs sowie die Sicherstellung einheitlicher Lebensverhältnisse und einheitlicher Leistungen seien. Die Heranziehung erfolgt durch Satzung, wenn die ordnungsgemäße und einheitliche Erfüllung der Aufgaben gewährleistet ist. Die Entscheidung über die hiervon betroffenen Leistungsanträge erfolgt dann durch die herangezogenen Behörden. Die heranziehenden Träger erlassen zur ordnungsgemäßen und einheitlichen Erfüllung der Aufgaben Richtlinien.

ISL NRW e.V. lehnt diese Heranziehung vollumfänglich ab.



§ 2 AG-SGB IX steht einer einheitlichen Aufgabenerfüllung ebenso wie der Sicherung einheitlicher Lebensverhältnisse in unüberbrückbarer Weise entgegen.

Die Erwartung einer völlig uneinheitlichen Bewilligungspraxis basiert zunächst auf dem Umstand, dass die herangezogenen Träger in eigenem Namen und somit auch auf der Grundlage einer eigenen Ermessensausübung entscheiden sollen. Es ist unbedingt davon auszugehen, dass es aufgrund dieser eigenständigen Entscheidungsspielräume keine einheitliche Rechtsanwendung im Bereich der Eingliederungshilfe durch die herangezogenen Träger geben wird. Daran ändern auch die zu erlassenden Richtlinien nichts. Eine gute Bewilligungspraxis und Teilhabepolitik ist nicht durch den Erlass von Richtlinien sicherzustellen, hier spielen auch die in der bewilligenden Institution vorzufindende Haltung und Einstellung gegenüber behinderten Menschen und deren berechtigter Forderung nach einer vollen und wirksamen Teilhabe gleichberechtigt mit anderen nach den Bestimmungen der UN-BRK eine wichtige Rolle. Auch diesbezüglich bestehen bei den einzelnen Kreisen und Kommunen erhebliche Unterschiede.

Durch die letzten Überarbeitungen des Gesetzentwurfs wurde eine Klausel in dem Sinne eingeführt, dass die Heranziehung im Benehmen mit den Heranzuziehenden erfolge. Diese Klausel wird von ISL NRW e.V. ebenso abgelehnt wie die gesamte Heranziehungsklausel. Ein Benehmen im Rechtssinne ist strikt zu unterscheiden von einem Einvernehmen. Während ein Einvernehmen voraussetzt, dass vor einem Rechtsakt das Einverständnis der anderen Stelle vorliegen muss, ist eine Entscheidung, die im Benehmen mit einer anderen Stelle zu treffen ist, nicht unbedingt mit dem Einverständnis der anderen Stelle zu fällen. Hinzu kommt, dass ein Verwaltungsakt, der ohne das erforderliche Benehmen einer anderen Behörde erlassen wurde, zwar rechtswidrig, nicht jedoch allein deshalb bereits nichtig ist.

ISL NRW e.V. kritisiert daher die sehr weit reichende und auch gegen den Willen des Heranzuziehenden umzusetzende Möglichkeit der Heranziehung, da sich die herangezogenen Träger nicht zur Wehr setzen können.

Auch die Position der von einer Heranziehung betroffenen behinderten Menschen ist mit dem Ziel der Schaffung landesweit einheitlicher Lebensverhältnisse nicht in Einklang zu bringen. Auch er kann sich gegen eine Heranziehung nicht zur Wehr setzen. Ihn treffen aber die sich hieraus ergebenden negativen Konsequenzen unmittelbar.



Durch die Zuweisung der Entscheidungskompetenz an den herangezogenen Träger müssen Rechtsmittel wie Widerspruch und Klage jeweils vor Ort eingelegt werden. Des Weiteren müssen auch die örtlich zuständigen Sozialgerichte vor Ort angerufen werden, sodass auch nicht davon ausgegangen werden kann, auf der erstinstanzlichen Ebene eine einheitliche Rechtsprechung zu erreichen.

Insbesondere die Begründung zum Gesetzentwurf vermittelt den Eindruck einer starken Voreingenommenheit zugunsten einer solchen Heranziehung, liefert sie doch eine Vielzahl an Gründen, die diese Heranziehung angeblich sinnvoll erscheinen lassen. Jedoch halten diese Gründe einer praxisbezogenen Überprüfung auf Stichhaltigkeit nicht stand.

Nach Ansicht von ISL NRW e.V. ist der mit der Heranziehung zu erwartende Verlust der Einheitlichkeit der Bewilligungspraxis und damit auch der Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderung derartig schwerwiegend, dass es sehr gewichtige Gründe sein müssen, die unter Abwägung der widerstreitenden Interessen diesen Verlust der Einheitlichkeit als verhältnismäßig erscheinen lassen.

So kommt dem Aspekt der Ortsnähe, der im Gesetzentwurf als wichtiger Aspekt angeführt wird, in der Praxis nur noch eine sehr untergeordnete Bedeutung zu. In Zeiten moderner Kommunikationswege und -formen ist es kaum mehr erforderlich, beim zuständigen Träger der Eingliederungshilfe persönlich vorzusprechen.

Ebenso wenig überzeugend ist der Hinweis auf die Nutzung der Kenntnis der örtlichen Situation durch die herangezogenen Träger. Er stellt sich die Frage, über welche besonderen Kenntnisse der örtliche Träger verfügen kann, die der überörtliche Träger nicht hat. Kenntnisse über die möglichen Leistungserbringer von Eingliederungshilfe, z.B. Assistenzdienste oder Beförderungsdienste, scheiden insoweit aus, da der Abschluss von Verträgen und Vereinbarungen ausdrücklich von der Heranziehung ausgenommen wird.

Sofern im Gesetzentwurf argumentiert wird, die Heranziehung entspräche der bereits geltenden Rechtslage im AG-SGB IX, so untermauert dies die Forderung, dass zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse und einer einheitlichen Verwaltungspraxis derartige Möglichkeiten einer Heranziehung abgeschafft werden müssen. Im Zuge der Hochzoning von Leistungen der Eingliederungshilfe wird in Nordrhein-Westfalen seit Jahren eine Verlagerung der Zuständigkeit auf die beiden Landschaftsverbände als überörtliche Träger angestrebt. Die angebliche Rechtslage im AG-SGB IX, die die Heranziehung legitimieren soll,



beruht einzig und allein auf der Satzungshoheit der beiden Landschaftsverbände, steht aber im Widerspruch zu den politischen Zielsetzungen der Landesregierung.

Gerade im Zuständigkeitsbereich des Landschaftsverbands Rheinland ist eine nahezu flächendeckende Politik der Heranziehung, die sich aus Sicht der betroffenen Menschen als reine Weiterleitung darstellt, zu erkennen. Dies führt zu völlig uneinheitlichen Verhältnissen bei der Bemessung und Bewilligung von Eingliederungshilfeleistungen und damit zu einem regelrechten „Flickenteppich“ im Bereich der Eingliederungshilfe.

Schließlich sind auch die Aufsichtsmöglichkeiten für das zuständige Landesministerium völlig unzureichend, da die im Rahmen der Rechtsaufsicht bestehenden Obliegenheiten für die überörtlichen Träger der Eingliederungshilfe ausdrücklich für die Kommunen nicht mehr gelten. Damit sind deren Aktivitäten im Bereich der Eingliederungshilfe einer Rechtsaufsicht durch das zuständige Landesministerium faktisch entzogen.

[Besondere Regelungen zur Leistungserbringung](#)

Aus Sicht von ISL NRW e.V. steht die im überarbeiteten Gesetzentwurf in § 3 AG-SGB IX enthaltene besondere Regelung zur Leistungserbringung im Widerspruch zur grundsätzlichen Zuweisung der Trägerschaft der Eingliederungshilfe an die Landschaftsverbände. Gemäß § 3 Abs. 1 AG-SGB IX ist bei einer Streitigkeit zwischen einem Landschaftsverband und einer kreisfreien Stadt bzw. einem Kreis über die sachliche Zuständigkeit die kreisfreie Stadt oder der Kreis zur Leistungserbringung verpflichtet. Gemäß Abs. 2 hat die kreisfreie Stadt oder der Kreis die notwendigen Maßnahmen zu treffen, wenn ein Landschaftsverband nicht rechtzeitig tätig werden kann.

Es erscheint widersprüchlich, einerseits eine grundsätzliche Trägerschaft der Landschaftsverbände für die Eingliederungshilfe im Gesetz vorzusehen, andererseits aber bei einer Streitigkeit über die Zuständigkeit oder für den Fall, dass ein Landschaftsverband nicht rechtzeitig tätig werden kann, zu bestimmen, dass die kreisfreie Stadt oder der Kreis vorrangig leistungspflichtig sind. Zusätzlich zur kritikwürdigen und sehr weitreichenden Möglichkeit der Heranziehung durch den Landschaftsverband wird diesem hierdurch die Möglichkeit eröffnet, durch Initiierung eines Streits über die sachliche Zuständigkeit eine Leistungsverpflichtung der kreisfreien Stadt oder des Kreises zu begründen.



ISL NRW e.V. hält diese Regelung zur Leistungserbringung ohnehin für obsolet, da man bei seiner Forderung nach einer einheitlichen Zuständigkeit der beiden Landschaftsverbände bleibt. Den kreisfreien Städten, Kreisen und Gemeinden käme dann nicht mehr die originäre Stellung eines Trägers der Eingliederungshilfe sondern lediglich die Position eines eventuell zu Beauftragenden zu.

Hier wird es den beiden Landschaftsverbänden eindeutig zu leicht gemacht, sich der Leistungspflicht zu entziehen.

§ 3 Abs. 2 AG-SGB IX mag auf den ersten Blick wie ein Instrument zur Leistungsabsicherung zugunsten behinderter Menschen erscheinen, jedoch vermag dieser Ansatz nicht vollständig zu überzeugen. Es darf den Landschaftsverbänden nicht zugestanden werden, durch eine (behauptete) fehlende Möglichkeit, rechtzeitig tätig zu werden, die Leistungspflicht auf die kreisfreie Stadt oder den Kreis zu verlagern. Stattdessen haben die Landschaftsverbände die notwendigen strukturellen Vorkehrungen zu treffen, dass sie rechtzeitig tätig werden können. Dann bedarf es einer Absicherung durch die kreisfreien Städte oder Kreise nicht mehr.

Nach Auffassung von ISL NRW e.V. muss bei Streitigkeiten eine vorrangige Leistungspflicht der Landschaftsverbände vorgesehen werden. Dies entspricht auch der grundsätzlichen Bestimmung der Landschaftsverbände zum Träger der Eingliederungshilfe und ist nach dem Regel-Ausnahme-Prinzip auch bei Streitigkeiten über die Zuständigkeit beizubehalten.

[Aufsicht über die Träger der Eingliederungshilfe](#)

ISL NRW e.V. vertritt nach wie vor die Auffassung, dass nur durch die Ausgestaltung der Eingliederungshilfe als eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung die notwendige Aufsicht geleistet werden kann. Bislang ist der Landesgesetzgeber dieser Forderung nicht nachgekommen. Im Gegenteil, der überarbeitete Gesetzentwurf sieht in § 4 AG-SGB IX nunmehr vor, dass das zuständige Ministerium zwar weiterhin die Möglichkeit hat, sich über die Angelegenheiten der Eingliederungshilfe unterrichten zu lassen, jedoch erstreckt sich diese Kompetenz nicht länger auf die herangezogenen Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden. Damit sind diese Angelegenheiten, die sofern sie durch eine Zuständigkeitszuweisung oder durch eine Heranziehung im Sinne des § 2 AG-SGB IX auf die Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden übertragen worden,



der Aufsicht durch das für die Eingliederungshilfe zuständigen Ministerium faktisch entzogen.

Diese fehlende Kontrollbefugnis ist auch aus Betroffenen­sicht für ISL NRW e.V. nicht hinnehmbar.

[Eine Kooperationspflicht zwischen Landschaftsverbänden, Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, um die gemeinsame Verantwortung für den Sozialraum und die Planung und Zurverfügungstellung der Angebote sicherzustellen](#)

ISL NRW e.V. kritisiert die sehr unscharfen und unverbindlichen Bestimmungen zur Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Eingliederungshilfe und den Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, welche in § 5 AG-SGB IX geregelt sind. Es werden lediglich Steuerungs- und Planungsgremien sowie die Einbeziehung der Leistungsanbieter und Vertretungen der Menschen mit Behinderungen verbindlich vereinbart. Ebenso unverbindlich ist in Absatz 2 die Vorgabe einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit bei gegenseitiger Unterstützung. Aus Sicht von ISL NRW e.V. hat diese Regelung keinerlei verbindliche Wirkung. Zudem fehlt es an Sanktionen für den Fall, dass dieser Vorgabe zuwidergehandelt wird.

Ebenso unverbindlich ist die in Absatz 4 enthaltene Bestimmung, wonach die beteiligten Institutionen gemeinsam darauf hinwirken, dass geeignete Leistungsträger in ausreichender Zahl und Qualität zur Verfügung stehen. Hier bedarf es einer Verpflichtung dergestalt, dass derartige Rahmenbedingungen durch die beteiligten Institutionen sicherzustellen sind. Angesichts der Tatsache, dass Leistungen der Eingliederungshilfe künftig nur noch durch solche Anbieter erbracht werden können, die einen Rahmenvertrag mit den Trägern der Eingliederungshilfe abgeschlossen haben, müssen sich Menschen mit Behinderung in Nordrhein-Westfalen darauf verlassen können, dass die strukturellen Rahmenbedingungen flächendeckend durch die Träger der Eingliederungshilfe sichergestellt werden.

[Zusammensetzung der Arbeitsgemeinschaft zur Förderung und Weiterentwicklung der Strukturen der Eingliederungshilfe](#)

Gemäß § 6 AG-SGB IX kann jede der in Abs. 1 genannten Gruppen bis zu fünf Vertreterinnen oder Vertreter in die Arbeitsgemeinschaft entsenden. ISL NRW e.V. fordert hierzu, dass diese Zahl auf sechs Personen für jede Gruppe erhöht wird, da nur so die drei Säulen des Landesbehindertenrats paritätisch bei der Entsendung abgebildet werden können.



Die Bestimmung der maßgeblichen Interessenvertretungen nach § 131 Abs. 2 SGB IX

Die in § 7 AG-SGB IX aufgeführten Landesverbände der Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen, beziehen sich nach Auffassung von ISL NRW e.V. auf eine Definition von körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen aus der Eingliederungshilfeverordnung. Diese bezieht sich jedoch ausdrücklich nur auf Menschen mit wesentlicher Behinderung. Hier macht es sich der Gesetzgeber zu einfach. Hinzu kommt, dass auch eine Einbeziehung von Verbänden möglich sein muss, deren Zielgruppe von einer nach Lesart der Eingliederungshilfe nicht wesentlichen Beeinträchtigung betroffen ist.

Abgesehen davon werden durch die vorgesehene Regelung solche Verbände ausgeschlossen, die behinderungsübergreifende bestimmte Teilhabeaspekte zum Gegenstand ihrer Verbandsarbeit machen. Hier ist beispielsweise an solche Verbände zu denken, die sich dem Thema der schulischen Inklusion unabhängig von der Art der jeweiligen Beeinträchtigung widmen.

Stattdessen wäre es notwendig gewesen, bestimmte Kriterien zur Qualitätssicherung in § 7 AG-SGB IX aufzunehmen. Denkbar wäre nach Auffassung von ISL NRW e.V. eine Bezugnahme auf oder zumindest eine Orientierung an § 15 Abs. 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes. Demnach soll eine Anerkennung für ein Verbandsklagerecht im Sinne dieser Vorschrift erfolgen, wenn der Verband

1. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend die Belange von Menschen mit Behinderungen fördert,
2. nach der Zusammensetzung seiner Mitglieder oder Mitgliedsverbände dazu berufen ist, Interessen von Menschen mit Behinderungen auf Bundesebene zu vertreten,
3. zum Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
4. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Vereines zu berücksichtigen und
5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes von der Körperschaftsteuer befreit ist.



Nach Auffassung von ISL NRW e.V. ist auch ein Kriterium aufzunehmen, dass in dem jeweiligen Verband die wesentlichen Entscheidungen grundsätzlich nur von Menschen mit Behinderung getroffen werden. Nur unter engen Voraussetzungen ist eine Ausnahme von dieser Vorgabe vorzusehen.

Qualitätsprüfung

ISL NRW e.V. begrüßt die nunmehr vorgesehenen unangemeldeten und anlassunabhängigen Prüfungen. Nach wie vor nicht berücksichtigt ist jedoch das Problem, dass auch die Träger der Eingliederungshilfe selbst Erbringer von Eingliederungshilfeleistungen sind. Hier muss zwingend klargestellt werden, dass in derartigen Fallkonstellationen die Qualitätsprüfung durch eine unabhängige dritte Stelle erfolgt.

Köln, 18. Februar 2018