

**Stellungnahme zum
Gesetzesentwurf der Landesregierung zum
Ersten allgemeinen Gesetz
zur Stärkung der Sozialen Inklusion
in Nordrhein-Westfalen
(Inklusionsstärkungsgesetz)**

Düsseldorf, 11.11.2015

Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V.

Fürstenwall 132

40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 38412 – 41

Telefax: 0211 38412 – 66

Kontakt: sozialpolitik.nrw@vdk.de

Der Sozialverband VdK NRW e.V. begrüßt grundsätzlich den Ansatz der Landesregierung, durch ein allgemeines Gesetz zur Stärkung inklusiver Strukturen den Handlungsrahmen für die öffentliche Hand (im Gesetz: Träger öffentlicher Belange) vorzugeben. Auch ist das in Nordrhein-Westfalen durchgeführte Normenkontrollverfahren ein geeignetes Instrument, um alle Landesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) zu überprüfen. Für die Normenkontrolle hat NRW bundesweit Lob erhalten und Maßstäbe gesetzt.

Leider enthält der Gesetzesentwurf der Landesregierung aber nur wenige konkrete Verbesserungen für Menschen mit Behinderung in NRW und bleibt damit hinter den Erwartungen zurück. Einzig der Rechtsanspruch auf Stimmzettelschablonen für blinde Menschen sowie Kommunikationshilfen für gehörlose Eltern bei schulischen Gesprächen schaffen neue Möglichkeiten der selbstbestimmten Teilhabe.

Die übrigen Teile des Gesetzesentwurfs enthalten eher vage Empfehlungen und lehnen sich dabei an die Regelungen der UN-BRK an, ohne die darin formulierten Gewährleistungsverpflichtungen in vollem Umfang zu übernehmen. Bereits die Regelungen des Referentenentwurfs hatte der VdK als zu unverbindlich kritisiert und bemängelt, dass konkrete und verbindliche Vorgaben genauso fehlen wie Instrumente zur Rechtsdurchsetzung wie beispielsweise die wirksame Kontrolle der Einhaltung der Gesetze sowie die Sanktionierung im Falle von Gesetzesverstößen. **Aus unserer Sicht kann das Ziel des Gesetzes - die Stärkung der sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen - so nicht erreicht werden.**

Lediglich eine wesentliche Forderung des VdK aus dem Anhörungsverfahren zum Referentenentwurf ist erfüllt worden. So sieht der Gesetzesentwurf nun vor, durch eine Vereinbarung mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte den Schutz und die Überwachung der Durchführung der Rechte aus der UN-BRK zu gewährleisten. Für eine unabhängige Beurteilung der Frage, inwieweit die Vorgaben der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen umgesetzt sind, halten wir diese Überwachung für dringend erforderlich. Die genaue Ausgestaltung der Vereinbarung sowie die damit verbundenen Kontrollbefugnisse und Korrekturmöglichkeiten bleiben allerdings abzuwarten und können noch nicht abschließend beurteilt werden. Festzuhalten ist außerdem, dass darüber hinaus **keine staatlichen Kontrollen der Träger öffentlicher Belange für die Einhaltung der Vorgaben des Inklusionsstärkungsgesetzes** vorgesehen sind.

Im Übrigen ist der Referentenentwurf des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen trotz diverser Änderungsvorschläge des VdK sowie weiterer Organisationen der Menschen

mit Behinderungen bis auf wenige eher redaktionelle Änderungen unverändert geblieben. **Wir verweisen insofern auf die konkreten und ausführlichen Änderungsvorschläge in der Stellungnahme des Sozialverbandes VdK NRW vom 10.12.2014 (siehe Anlage).**

Zusätzlich zu den in der Stellungnahme genannten Ausführungen möchten wir einige Punkte, die aus unserer Sicht für die Herstellung inklusiver Lebensverhältnisse von besonderer Bedeutung sind, gesondert hervorheben:

1. Konkrete und verbindliche Verpflichtungen fehlen

Die meisten Einzelregelungen im Inklusionsstärkungsgesetz bleiben hinter den Vorgaben der UN-BRK zurück. Statt konkreter Verpflichtungen enthalten sie unbestimmte Empfehlungen, die so unverbindlich ausfallen, dass die Erreichung der Ziele aus unserer Sicht sehr zweifelhaft ist.

Deutlich wird der ausgeprägte qualitative Unterschied der Regelungen am Beispiel der allgemeinen Verpflichtungen:

Artikel 4 Absatz 1 UN-BRK:

Die Vertragsstaaten **verpflichten sich**, die volle Verwirklichung der Menschenrechte (...) **zu gewährleisten** und **zu fördern**.

Sie **treffen geeignete Maßnahmen** und **sorgen dafür**, dass die Träger öffentlicher Gewalt und die öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dem Übereinkommen handeln.

Artikel 1 § 4 Inklusionsstärkungsgesetz:

"Alle Träger öffentlicher Gewalt ... **wirken** ... an der Gestaltung inklusiver Lebensverhältnisse mit. (...) Bei der Gewährung von Zuwendungen und sonstigen Leistungen durch die Träger öffentlicher Belange **sollen** die Ziele dieses Gesetzes beachtet werden."

Während die UN-BRK davon spricht, dass der Staat die beschriebenen Rechte von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten hat, stellt das Inklusionsstärkungsgesetz dies ins Ermessen der Träger öffentlicher Gewalt. Dies ist insbesondere dann nicht vertretbar, wenn es um Bedingungen für die Gewährung von Zuwendungen geht. In diesen Fällen kann der Staat seiner Gewährleistungsverpflichtung nur nachkommen, indem er die Vergabe von Zuwendungen stets an die Einhaltung der Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention knüpft.

Ein weiteres Beispiel dafür, dass die Verpflichtungen im Inklusionsstärkungsgesetz schwächer ausfallen als in der UN-BRK, bieten die Regelungen zu gemeindenahen Dienstleistungen und Einrichtungen:

Artikel 19 b und c UN-BRK:

Die Vertragsstaaten (...) **gewährleisten**, dass gemeindenahe Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen (...) **zur Verfügung stehen und diesen Bedürfnissen Rechnung tragen**.

Sie treffen geeignete und wirksame Maßnahmen, um Menschen mit Behinderung den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft zu ermöglichen.

§ 6 Inklusionsstärkungsgesetz:

Dienste und Einrichtungen der Allgemeinheit **sollen** (...) so gestaltet werden, dass auch für Menschen mit Behinderung die Zugänglichkeit gewährleistet ist und die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung berücksichtigt werden. (...) Die Träger öffentlicher Belange **wirken darauf hin**, dass die fachlich und regional erforderlichen Dienste in ausreichender Zahl und Qualität sozialräumlich zur Verfügung stehen.

Die Vorgabe der UN-BRK nach geeigneten und wirksamen Maßnahmen wird aus unserer Sicht durch die unverbindliche Empfehlung, auf deren Ziele hinzuwirken, nicht umgesetzt. Vielmehr sind konkrete Maßnahmen - wie etwa ein barrierefreies Angebot hinsichtlich Erreichbarkeit, Kommunikation, Servicegestaltung - erforderlich, um Dienstleistungen für alle zugänglich zu machen. Wenn diese Maßnahmen im Gesetz schon nicht beschrieben werden, so sollten doch wenigstens die Formulierungen aus der UN-BRK wörtlich übernommen werden, statt diese auch noch abzuschwächen.

2. Finanzierung / Anwendbarkeit Konnexitätsprinzip

Inklusion kann nicht verwirklicht werden, ohne dass z.B. für die barrierefreie Gestaltung aller Lebensbereiche und den Aufbau von flächendeckenden bedarfsgerechten Infrastrukturen auch Investitionen in nennenswertem Umfang getätigt werden. Eine Politik der weitgehenden Kostenneutralität, wie in diesem Gesetz beabsichtigt, bringt keinen Fortschritt. Sie verhindert eine angemessene zügige Umsetzung und verschiebt notwendige Kosten auf die Zukunft.

Der Grund für die Schaffung unverbindlicher Regeln durch das Land ist offenbar das Bestreben, keine zusätzlichen Kosten für die Kommunen zu verursachen, die zu einem erneuten (Gerichts-)Streit über die Finanzierung führen könnten (Konnexitätsprinzip). Aus unserer Sicht ist diese Befürchtung nicht gerechtfertigt, da die in der UN-BRK beschriebenen Menschenrechte bereits Bestandteil der bestehenden Rechtsordnung sind und von den Kommunen ohnehin beachtet werden müssen.

Denn nach § 1 Absatz 1 des "Gesetzes zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

(Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexAG)" ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich (Belastungsausgleich) einschließlich eines Verteilschlüssels immer dann zu schaffen, wenn die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände führt. Das ist aus unserer Sicht bei der bloßen Überführung der Regelungen der UN-BRK in Landesrecht zumindest insoweit nicht der Fall, als dadurch ohnehin bestehende Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht verändert werden.

Auch das Diskriminierungsverbot nach Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz (GG), wonach niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf, galt schon lange vor Inkrafttreten der UN-BRK für alle staatlichen Ebenen. Zudem bezieht sich die staatsrechtliche Verpflichtung der Kommunen zur Gewährleistung der sozialen Daseinsvorsorge als Teil der kommunalen Selbstverwaltung auf alle Einwohner - also auch auf Einwohner mit Behinderungen. Insofern hat die Kommune ohnehin zu gewährleisten, dass Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit auch Menschen mit Behinderung zur Verfügung stehen. Viele Kommunen sind dieser Verpflichtung in der Vergangenheit jedoch nicht nachgekommen, wie im Rahmen der Debatte um Inklusion deutlich wird. Ursächlich dafür, dass z.B. die Bausubstanz an die Bedarfe von Menschen mit Behinderung angepasst werden muss, ist nicht das Inklusionsstärkungsgesetz, sondern schlicht die fehlende Umsetzung bestehender Verpflichtungen in der Vergangenheit. Insofern greift das Konnexitätsprinzip bei einer Übernahme der Regelungen aus der UN-BRK aus unserer Sicht nicht.

3. Wirksame staatliche Kontrollmechanismen fehlen

Wirksame Kontrollen der Zielvorgaben des Inklusionsstärkungsgesetzes sind bislang nicht vorgesehen. Zwar soll die Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte den Umsetzungsprozess überwachen, so dass Fehlentwicklungen erkannt und benannt werden können. Die Monitoring-Stelle hat jedoch nicht die Möglichkeit, einzelne Rechte oder angemessene Vorkehrungen unmittelbar durchzusetzen und Diskriminierungen im Einzelfall zu verhindern.

Die Aufgabe der Kontrolle und Rechtsdurchsetzung soll offenbar weiterhin von den Behindertenverbänden über freiwillige Zielvereinbarungen und Verbandsklagen erreicht werden. Das ist aus unserer Sicht durch die überwiegend ehrenamtlich arbeitenden Verbände nicht leistbar.

Damit Menschen mit Behinderungen die gleichberechtigte Teilhabe in wesentlichen Bereichen der Gesellschaft nicht versagt bleibt, fordern wir eine systematische staatliche Kontrolle insbesondere in den

Bereichen Bauen und Verkehr, Schule und Partizipation. Die Durchsetzung von Menschenrechten ist aus unserer Sicht weder eine Privatangelegenheit noch primäre Aufgabe der Behindertenverbände. Die bisherigen freiwilligen Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes wie etwa das Instrument der Zielvereinbarungen oder die Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderung auf örtlicher Ebene durch Satzung haben nachweislich keine flächendeckende Wirkung erzielen können.

Ein Verstoß der Träger öffentlicher Belange gegen das Diskriminierungsverbot oder die ungerechtfertigte Versagung angemessener Vorkehrungen sollte daher mit einem angemessenen Bußgeld sanktioniert werden.

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass sich auch der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung der Vereinten Nationen in seinen "Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands" vom 17.04.2015 besorgt über die unzulängliche Umsetzung der Vorschriften zur Zugänglichkeit äußert. Der Ausschuss empfiehlt, "gezielte, wirksame Maßnahmen einzuführen wie etwa **zwingende Auflagen, Überwachungsmechanismen und wirksame Sanktionen bei Verstoß**, um die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen in allen Sektoren und Lebensbereichen (...) auszuweiten" (siehe Seiten 4 und 5 des Berichtes, Vereinte Nationen CRPD/C/DEU/CO/1 in der von der Monitoring-Stelle zur UN-BRK beauftragten und geprüften Übersetzung; die amtliche Übersetzung liegt noch nicht vor).

An dieser Stelle sehen wir Land und Bund in der Verantwortung, das bestehende Recht flächendeckend durchzusetzen.

4. Verpflichtung der Privatwirtschaft fehlt

Das Inklusionsstärkungsgesetz richtet sich ausschließlich an die Träger öffentlicher Belange, obwohl die UN-BRK auch private Unternehmen verpflichtet. Laut Artikel 4 Absatz 1 e UN-BRK haben die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung aufgrund von Behinderungen durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen zu ergreifen.

Daher ist entweder im Inklusionsstärkungsgesetz oder über eine Bundesratsinitiative auch die Privatwirtschaft zu verpflichten, ihre Einrichtungen, Angebote und Dienstleistungen allen Menschen zur Verfügung zu stellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch die Versagung angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellen kann.

5. Beteiligung von Organisationen der Menschen mit Behinderungen zu unverbindlich

Eine besonders wichtige Voraussetzung für die Stärkung der Inklusion ist die Beteiligung der Menschen mit Behinderung und ihrer Organisationen. Die Teilhabe von Menschen mit Behinderung am politischen Leben und an der Umsetzung der UN-BRK ist durch den Staat sicherzustellen. Dieser Sicherstellungsauftrag gilt für alle staatlichen Ebenen. Die unverbindlichen Regelungen in Artikel 1 § 8, der die Beteiligung ins Ermessen der Träger stellt, und Artikel 2 § 13, der auf die Satzungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden verweist, werden diesem Auftrag nicht gerecht.

Alle Gebietskörperschaften müssen daher zur institutionellen Beteiligung von Menschen mit Behinderung, z.B. in Form von Behindertenbeiräten, verpflichtet werden und diese Verpflichtung innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums auch flächendeckend umsetzen.

Die Regelung des Artikel 1 § 5, wonach gesetzliche Regelungen, die ausschließlich auf Menschen mit Behinderung Anwendung finden, vermieden werden sollen, begrüßen wir grundsätzlich. Speziell im Hinblick auf die Beteiligung von Menschen mit Behinderung auf kommunalpolitischer Ebene zeigt die Vergangenheit jedoch, dass Freiwilligkeit allenfalls in Einzelfällen, jedoch nicht flächendeckend zu besseren Teilhabechancen führt. Daher fordern wir weiterhin eine Änderung der Gemeindeordnung, in der die Einzelheiten einer systematischen Beteiligung sichergestellt werden.

6. Einzelregelungen (zusätzlich zur Stellungnahme vom 10.12.2014)

a) Artikel 4, 5, 8, 9: Einfache Sprache im Kinderbildungs-, Schul- und Kommunikationshilfegesetz und der Verordnung über barrierefreie Dokumente

Die Einführung eines Rechts auf Inanspruchnahme von Kommunikationshilfen der Eltern mit Hör- oder Sprachbehinderung stellt für den Personenkreis eine konkrete Verbesserung dar und entspricht dem Recht auf gleichberechtigte Teilhabe. Neben dem Personenkreis der hörbehinderten Menschen benötigen aber auch solche mit kognitiven Einschränkungen einen besonderen Zugang zu Informationen, insbesondere im Hinblick auf einfache Sprache. Daher sollte in den o.g. Gesetzen und Verordnungen die Einfache Sprache dahingehend gestärkt werden. Wahlbenachrichtungen sollten ebenso in einfacher Sprache erhältlich sein wie - im Bedarfsfall - Erläuterungen im schulischen Bereich. Insbesondere in der Verordnung über barrierefreie Dokumente sollte der Anspruch auf Zugänglichmachung von Dokumenten ausdrücklich verankert werden.

b) Artikel 6, 7: Änderung des Wahl- und Kommunalwahlgesetzes

Auch die Einführung von Wahlschablonen für blinde und sehbeeinträchtigte Menschen begrüßt der VdK ausdrücklich. Darüber hinaus halten wir eine weitere Anpassung der Wahlgesetze im Hinblick auf Menschen, die unter Betreuung stehen, für notwendig. Denn § 2 Nr.1 Wahlgesetz NRW und § 8 Nr. 1 Kommunalwahlgesetz NRW schließen diejenigen Menschen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Verfügung bestellt ist, vom Wahlrecht aus. Diese Regelung verstößt aus unserer Sicht gegen die UN-BRK.

Denn nach Artikel 29 UN-BRK besteht für Vertragsstaaten die Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte und deren gleichberechtigte Ausübung zu garantieren. Dazu gehört die Verpflichtung, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, sei es unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter oder Vertreterinnen. Darin inbegriffen sind das Recht und die Möglichkeit, zu wählen und gewählt zu werden. Gleichzeitig enthält Artikel 12 UN-BRK die Garantie dafür, dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen.

Insofern muss auch Menschen, die unter Betreuung stehen, das Wahlrecht offenstehen, so dass diese Einschränkung des Wahlrechts aus unserer Sicht gestrichen werden sollte.

Wir bitten, diese Gesichtspunkte im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen und entsprechende Änderungen vorzunehmen.

Anlage: Stellungnahme des Sozialverbandes VdK NRW vom 10.12.2014 zum Referentenentwurf