|  |  |
| --- | --- |
| SoVD NRW e.V. · Erkrather Str.343 · 40231 Düsseldorf |  |

inklusionsbeirat@mags.nrw.de

**Beantwortung der Fragen des MAGS zu den Erfahrungen mit dem
Inklusionsgrundsätzegesetz Nordrhein-Westfalen (IGG NRW)**

**Frage 1: Wird das Inklusionsgrundsätzegesetz NRW (IGG NRW) Ihrer Ansicht nach seiner Aufgabe insgesamt gerecht, die Grundsätze der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen im Bewusstsein der Träger öffentlicher Belange zu verankern?**

**Antwort:**

Wir haben keinerlei Erfahrungen, Wahrnehmungen oder Erkenntnisse, die hierauf hindeuten könnten. Insoweit fühlen wir uns – leider – bestätigt in unserer kritischen Einschätzung des Wirkungspotenzials des Gesetzes, die wir im Gesetzgebungsverfahren 2016 darlegten.

### **Frage 2: Inwiefern trägt das IGG NRW Ihrer Ansicht nach konkret zur Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen bei?**

**Antwort:**

Wir haben keinerlei Erfahrungen, Wahrnehmungen oder Erkenntnisse, die darauf hindeuten könnten, dass das IGG NRW zu entsprechenden Verbesserung beiträgt. Soweit seit 2016 reale Verbesserungen zu verzeichnen sind, ist zu vermuten, dass diese maßgeblich auf das Engagement der Interessenvertretungen Betroffener sowie auf den unmittelbaren Einfluss der UN-BRK auf Träger öffentlicher Belange und das Meinungsklima zurückzuführen sind. Die Fragestellung erscheint indes grundsätzlich problematisch, da es für eine valide Beantwortung erforderlich wäre, etwaige spezielle Verbesserungsbeiträge des IGG NRW im Unterschied zu den Beiträgen anderer Einflussfaktoren zu identifizieren, was aus unserer Sicht nahezu unmöglich ist.

**Frage 3: Sehen Sie Änderungsbedarfe die Regelungen des IGG NRW und/oder deren Umsetzung betreffend? Bitte machen Sie hierzu möglichst konkrete Angaben.**

**Antwort:**

Das IGG NRW ist konzipiert als „appellatives“ Gesetz, weitgehend beschränkt auf eher abstrakte „Grundsätze“ und allgemeine Anforderungen, die sich bereits aus anderen Rechtsquellen ergeben, ohne konkrete, verbindliche und überprüfbare Handlungs- und Gewährleistungsverpflichtungen der Träger öffentlicher Belange, die Konnexitätswirkungen hätten auslösen können. [[1]](#footnote-1) Der weite Ermessensspielraum der (überwiegend kommunalen) Normadressaten bei der „Umsetzung“ macht eine Identifikation konkreter Umsetzungsdefizite *im Sinne des Gesetzes* nur in seltenen Fällen möglich. Die Wirksamkeit des Gesetzes kann kaum verbessert werden, ohne den Rahmen des symbolischen Grundsätzegesetzes zu verlassen und zu konkreten und überprüfbaren Verpflichtungen überzugehen, die – soweit erforderlich - mit Finanzmitteln zur Förderung der Umsetzung unterlegt sind. Denn worum es hier tatsächlich geht, ist weniger die Umsetzung des IGG, sondern der Anforderungen der UN-BRK im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten der Träger öffentlicher Belange. Dies schließt nicht zuletzt geeignete Maßnahmen zur Umsetzung der Anforderungen seitens der privaten Wirtschaft ein.

Allerdings sind konkrete **Umsetzungsdefizite auf Seiten der Landesregierung** bezüglich § 6 Abs. 2 IGG NRW festzustellen. Die - in diesem Fall verbindlich formulierte - Norm verpflichtet die Landesregierung, vor Einbringung eines Gesetzes in den Landtag dessen Konformität mit der UN-BRK zu prüfen und die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderung jeweils im Gesetz aufzuzeigen. Soweit für uns ersichtlich, wird diesen Verpflichtungen seit 2017 gar nicht oder allenfalls unzureichend entsprochen (Beispiele: Gesetzentwürfe zum Moratorium des Inkrafttretens von Regelungen der BauO NRW 2016 (2017), zur Modernisierung des Bauordnungsrechts (2018) oder zur Novellierung des WTG (2018)). Ebenfalls defizitär ist die Umsetzung des Beteiligungsgebots nach § 9 Abs. 1 IGG (bzw. Art. 4 Abs. 3 UN-BRK) bei Vorhaben der Gesetz- und Verordnungsgebung, die insbesondere Menschen mit Behinderungen betreffen. Die hergebrachten Routinen der Verbändeanhörung erfüllen nicht die geforderten Merkmale der „engen Konsultationen“ und „aktiven Einbeziehung“. Ein solcher Umgang der Landesregierung mit „verbindlichen“ Regelungen des IGG kann bei den übrigen Trägern öffentlicher Belange im Lande nur als Ermutigung wirken, in vergleichbaren Fällen einen ähnlichen Umgang an den Tag zu legen.

§ 7 Abs. 3 IGG NRW sieht vor, dass die Kompetenz- und Koordinierungsstelle nach § 8 prüft, in welchen Fällen ein inklusiver Umbau bestehender Dienste und Einrichtungen des Landes und eine Überführung besonderer Angebote für behinderte Menschen in solche für die Allgemeinheit möglich ist. Ob und ggf. was mit welchen Ergebnissen geprüft wurde (Umsetzung der Regelung), entzieht sich indes unserer Kenntnis.

**Frage 4: Wie bewerten Sie die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an den für sie relevanten Prozessen?**

**Antwort:**

Wie bereits oben festgestellt, wird dem Partizipationsgebot von Art. 4 Abs. 3 UN-BRK bzw. § 9 IGG bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten auf **Landesebene** in Fragen, die Menschen mit Behinderung betreffen, bislang nicht umfassend Rechnung getragen. Besonders problematisch empfanden wir dies auf dem Gebiet der Schulpolitik (sog. Neuausrichtung der schulischen Inklusion) und beim Bauordnungsrecht (Moratorium, BauModG), zwei für die Umsetzung der UN-BRK zentrale Felder der Landespolitik.

Die Kompetenz- und Koordinierungsstelle soll laut § 8 Absatz 2 IGG NRW auf die Einhaltung der Beteiligungspflichten nach § 9 IGG achten. Dies setzt jedoch voraus, dass sie stets im notwendigen Maße von den Fachministerien über Verfahrensplanung und –stand bezüglich Gesetzen und politischen Konzepten informiert ist – was nach unserem Eindruck teils nicht der Fall war. Folglich konnte die Kompetenz- und Koordinierungsstelle auch nur eingeschränkt über die Beteiligungsrechte wachen. Auch haben wir als SoVD NRW bislang nicht feststellen können, dass die 2018 neu eingeführte Regelung in § 9 Absatz 4 IGG NRW, wonach die oder der Landesbehindertenbeauftragte die Verbände und Organisationen der Menschen mit Behinderungen bei der Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte unterstützt, zu einer besseren Gewährleistung derselben geführt hätte.

Hinweise darauf, ob und ggf. inwieweit § 9 IGG – neben und zusätzlich zu Art. 4 Abs. 3 UN-BRK und zum Engagement örtlicher Interessenvertretungen Betroffener - auf **kommunaler Ebene** zur gebotenen Beteiligung, zur beteiligungsfähigen Gestaltung allgemeiner Verfahren der Bürgerbeteiligung (§ 9 Abs. 2 IGG) und zur beteiligungsfördernden Umfeldgestaltung (§ 9 Abs. 3) geführt haben könnte, haben wir nicht. Der SoVD NRW kann derzeit keine eigenen Erhebungen zum Beteiligungsstatus in den nordrhein-westfälischen Kommunen durchführen. Als problematisches Indiz erscheint in diesem Zusammenhang, dass es nach unserer Kenntnis wenig Fortschritte bei der flächendeckenden Institutionalisierung von Behindertenbeiräten und –beauftragten gab.

**Frage 5: Wie empfinden Sie die Vertretung Ihrer Interessen durch den Inklusionsbeirat des Landes NRW? Haben Sie den Eindruck, dass Ihre Anmerkungen aufgegriffen werden?**

**Antwort:**

Der 36köpfige[[2]](#footnote-2) Inklusionsbeirat soll alle „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ abbilden. Originäre Interessenvertretungen behinderter Menschen sind mit 8 Sitzen vertreten. Von unterschiedlichen und auch gegensätzlichen Interessenlagen geprägt, ist der Beirat nach seiner Geschäftsordnung zur einvernehmlichen Beschlussfassung verpflichtet. Anliegen behinderter Menschen können damit von vornherein nur insoweit zum Tragen kommen, als sie unter den Beteiligten konsensfähig sind.

Gleiches gilt auch für die 6 Fachbeiräte, von deren Tätigkeit der Inklusionsbeirat in hohem Maße abhängig ist. Zudem gestaltet sich die Arbeit der Fachbeiräte sehr unterschiedlich, auch abhängig von der Steuerung durch das jeweils federführende Ressort. Konkrete Beschlussvorlagen wurden überwiegend von nur zwei Fachbeiräten eingebracht. Nicht nur zur Interessenvertretung behinderter Menschen, sondern auch zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 10 Abs. 2 IGG ist der Inklusionsbeirat bislang wenig geeignet.

**Ergänzende Anregungen**

Wenngleich wir eine ausgesprochen kritische Einschätzung des IGG NRW und seines Wirkungspotenzials haben, müssten wir einer etwaigen ersatzlosen Aufhebung entschieden widersprechen. Ein unverzichtbares und positives Element ist insbesondere die gesetzliche Verankerung des Deutschen Instituts für Menschenrechte als Monitoringstelle nach Art. 33 Abs. 2 UN-BRK, grundsätzlich aber auch des Inklusionsbeirats als Organ der Beteiligung der Zivilgesellschaft nach Art. 33 Abs. 3. Zudem wäre eine (weitgehende) ersatzlose Aufhebung des IGG ein politisches Signal, dass sich das Land NRW von der Umsetzung der UN-BRK abwendet.

Für den Fall, dass gesetzliche Änderungen erwogen werden sollten, erneuern wir unseren Vorschlag, erforderliche allgemeine Regelungen zur Umsetzung der UN-BRK in NRW in möglichst verbindlicher Ausgestaltung im BGG NRW zu treffen. Das BGG NRW war und ist hierfür das geeignete Fachgesetz, so dass das gesonderte IGG von vornherein in einem Spannungsverhältnis zu seiner eigenen Vorgabe in § 6 Abs. 1 stand, neue besondere Gesetze in Fragen behinderter Menschen zu vermeiden.

Aus Sicht des SoVD NRW ist es darüber hinaus geboten, 11 Jahre nach dem Inkrafttreten der UN-BRK als Teil des deutschen Rechts und 8 Jahre nach Verabschiedung des Aktionsplans der Landesregierung „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“ eine systematische, faktenbasierte Zwischenbilanz der Umsetzung der UN-BRK in maßgeblicher Zuständigkeit des Landes und seiner Kommunen zu ziehen, die wesentliche Hinweise für die weitere zielführende Gestaltung des Umsetzungsprozesses liefern kann. Wir würden es sehr begrüßen, wenn die Landesregierung hierzu ein ambitioniertes Forschungsprojekt beauftragen würde.

1. Vgl. S.3 des Gesetzentwurfes (Vorblatt), Abschnitt D Kosten. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ohne ständig beratende Expert\*innen. [↑](#footnote-ref-2)