

SoVD NRW e.V. • Erkrather Str. 343 • 40231 Düsseldorf

An die
Präsidentin des Landtags Nordrhein-
Westfalen

Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Erkrather Str. 343
40231 Düsseldorf
Telefon: 0211 / 3 86 03-0
Telefax: 0211 / 38 21 75

Ansprechpartner:

Dr. Michael Spörke

Tel. 0211 / 3 86 03-13

Mail: m.spoerke@sovd-nrw.de

Düsseldorf, den 6.11.2015

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung eines Ersten allgemeinen Gesetzes zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein- Westfalen

Drucksache 16/9761

Inhalt

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	4
A. Zum Entwurf eines „Inklusionsgrundsätzegesetzes“	6
I. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung	6
1. Erfordernis und Zweckmäßigkeit eines gesonderten IGG NRW	6
2. „Appellative“ Gesetzgebung	6
3. „Grundsätze“ statt Gewährleistungs- und Handlungsverpflichtungen	7
4. Zur Konnexitätsrelevanz der BRK	8
5. Inklusive Einrichtungen und Dienste	10
II. Zu Einzelfragen des IGG NRW	11
1. Überwachung der BRK-Umsetzung	11
2. Behinderungsbegriff	11
3. „Inklusive Rechtskultur“	11
B. Zum Landesbehindertengleichstellungsgesetz (BGG NRW)	13
I. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung	13
1. Barriereabbau	13
2. Angemessene Vorkehrungen	14
II. Weitere Hinweise zum BGG NRW	14
1. Barrierefreie Kommunikation, amtliche Informationen und Vordrucke	15
2. Barrierefreie Internetauftritte	15
C. Zu den Artikeln 3 bis 9	15
1. Zur Änderung des Landesausführungsgesetzes zum SGB XII - Sozialhilfe	16
2. Zu den Änderungen des Kinderbildungsgesetzes und des Schulgesetzes	16
3. Zu den Änderungen des Landeswahlgesetzes und des Kommunalwahlgesetzes	16
4. Zur Änderung der Kommunikationshilfenverordnung NRW	17
5. Zur Änderung der Verordnung über barrierefreie Dokumente	17

Vorbemerkung

Als Interessenvertretung behinderter, pflegebedürftiger, chronisch kranker und sozial benachteiligter Menschen nimmt der SoVD NRW die Gelegenheit wahr, zum Gesetzentwurf eines Ersten allgemeinen Gesetzes zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen Stellung zu nehmen. Angesichts des nach wie vor hohen landespolitischen Handlungsbedarfes begrüßt der SoVD NRW alle Maßnahmen, die zur zielgerichteten Anpassung der Lebensverhältnisse behinderter Menschen in NRW an die Anforderungen der Behindertenrechtskonvention (BRK) beitragen.

Allerdings wäre mit Blick auf das Partizipationsgebot von Art. 4 Abs. 3 BRK zu erwarten gewesen, dass die Verbände behinderter Menschen entsprechend der Bestimmung von § 9 Abs. 1 des Entwurfs eines „Inklusionsgrundsatzgesetzes“ (IGG NRW) „frühzeitig“ in die Vorbereitung des Artikelgesetzentwurfs einbezogen worden wären, zumal das Gesetzesvorhaben an sich bereits seit geraumer Zeit bekannt war. Nach langjähriger Erfahrung bestehen im Rahmen herkömmlicher Routinen der Verbändeanhörung zu Referentenentwürfen nur noch selten Chancen zur ergebnisoffenen Prüfung auch grundsätzlicher Fragen. Die bis auf die nun vorgesehene Einrichtung einer Monitoringstelle eher marginalen Unterschiede zwischen dem ersten Referentenentwurf für ein Erstes allgemeines Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2014 und dem nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf bestätigen diese Erfahrung einmal mehr.

Eine „frühzeitige“ Beteiligung hätte auch der Landesregierung die Möglichkeit geboten, in der Diskussion von Erfordernis und Zweckmäßigkeit ihrer Regelungsabsichten zu überzeugen. Es bleibt zu hoffen, dass im Rahmen der Gesetzesberatung im Landtag NRW doch noch einige substantielle Verbesserungen erfolgen werden, um die dringend notwendige praktische Umsetzung der BRK in NRW effektiv zu fördern.

Zusammenfassung

Der SoVD NRW begrüßt grundsätzlich die Artikel 3 bis 9 des vorliegenden Entwurfs.

Er begrüßt auch ausdrücklich die in § 11 des Inklusionsgrundsatzgesetzes (IGG NRW) vorgesehene **Beauftragung des Deutschen Instituts für Menschenrechte e.V. als Monitoringstelle** im Sinne des Art. 33 Abs. 2 BRK. Damit wurde zumindest eine Forderung des SoVD NRW im vorliegenden Gesetzesentwurf erfüllt.

Das Vorhaben eines **gesonderten IGG NRW** sowie die damit verknüpfte **Novelle des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes** (BGG NRW) werden jedoch aus grundsätzlichen Erwägungen weiterhin **abgelehnt**.

Soweit trotz der unmittelbaren Bindungswirkung der BRK für alle staatlichen Ebenen Bedarf an einer landesrechtlichen Klarstellung von „Inklusionsgrundsätzen“ besteht, ist das BGG NRW hierfür der „natürliche“ Regelungsort. Das BGG NRW ist der Ort im Landesrecht, wo besondere Bestimmungen zur Gleichstellung behinderter Menschen übergreifend geregelt sind. Die Auslagerung allgemeiner und grundsätzlicher Regelungen zur menschenrechtlichen Gleichstellung behinderter mit nicht behinderten Menschen in ein gesondertes Regelungswerk neben dem BGG NRW – statt dessen entsprechender Ergänzung -, verbunden mit einer Verlagerung bisheriger Regelungen des BGG NRW in das IGG NRW, käme einem **substanziellen Bedeutungsverlust des BGG NRW** gleich.

Der Entwurf eines IGG NRW bildet die maßgeblichen staatlichen Gewährleistungs- und Handlungsverpflichtungen, die in den allgemeinen und grundsätzlichen Artikeln 1 bis 9 der BRK enthalten sind, nur höchst unzureichend ab. Die vorgesehenen weithin unbestimmten und wenig verbindlichen „Regelungen“ wären als bloß „symbolische Gesetzgebung“ ungeeignet, greifbare Anpassungen der Lebensverhältnisse behinderter Menschen an die menschenrechtlichen Anforderungen der BRK herbeizuführen. Der SoVD NRW sieht in diesem Entwurf weniger eine „Verdeutlichung“ der besonderen Verpflichtung zur Umsetzung der allgemeinen Anforderungen der BRK auf Landesebene, sondern eher den gegenteiligen Versuch, zur Vermeidung haushalts- und konnexitätsrelevanter Wirkungen die **Verpflichtungen der BRK zu verwässern und abzuschwächen**.

Der an sich richtige Grundsatz, wonach die der Allgemeinheit zur Verfügung stehenden Dienste und Einrichtungen gleichermaßen den Belangen behinderter Menschen Rechnung tragen und so auch für diese zugänglich und nutzbar sein sollen, so dass bisherige Sonder- einrichtungen und –dienste verzichtbar werden (§7 IGG NRW) , kann mangels definierter Anforderungen zur Sicherstellung einer mindestens gleichwertigen Leistungsqualität insbesondere auf kommunaler Ebene auch zur **Legitimierung von Sparpolitiken zu Lasten der Betroffenen** missbraucht werden.

Der Entwurf einer Novelle des BGG NRW würde dieses für die Gleichstellung behinderter Menschen zentrale Landesgesetz strukturell schwächen statt es zu stärken. Durch Verzicht auf verbindliche Regelungen zur Feststellung und Beseitigung vorhandener Barrieren durch die Träger öffentlicher Belange würde die Erfüllung dieser staatlichen Verpflichtung (Art. 9

BRK) auch zukünftig maßgeblich den Verbänden behinderter Menschen zugewiesen bleiben. Das offenkundige Scheitern der Zielvereinbarung nach § 5 BGG NRW als zentralem Instrument zur Herstellung eines „NRW ohne Barrieren“ bleibt gänzlich unreflektiert.

A. Zum Entwurf eines „Inklusionsgrundsätzegesetzes“

I. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung

1. **Erfordernis und Zweckmäßigkeit eines gesonderten IGG NRW**

Soweit trotz der unmittelbaren Bindungswirkung der BRK für alle staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden)¹ Bedarf an einer landesrechtlichen Klarstellung von „Inklusionsgrundsätzen“ besteht, ist das BGG NRW hierfür der „natürliche“ Regelungsort. Das BGG NRW ist der Ort im Landesrecht, wo besondere Bestimmungen zur Gleichstellung behinderter Menschen übergreifend geregelt sind. Die Auslagerung allgemeiner und grundsätzlicher Regelungen zur menschenrechtlichen Gleichstellung behinderter mit nicht behinderten Menschen in ein gesondertes Regelwerk neben dem BGG NRW – statt dessen entsprechender Ergänzung -, verbunden mit einer Verlagerung bisheriger Regelungen des BGG NRW in das IGG NRW, käme einem **substanziellen Bedeutungsverlust des BGG NRW** gleich.

Aus den Entwurfsmaterialien erschließt sich keine Begründung für eine solche Richtungsentscheidung. Die Schaffung eines zusätzlichen besonderen Gesetzes für den Personenkreis der behinderten Menschen stünde auch in Widerspruch mit dem wiederholt formulierten „Grundsatz“, der auch in § 6 IGG NRW normiert werden soll, wonach besondere gesetzliche Regelungen für den Personenkreis behinderter Menschen vermieden werden sollen. Da aus unserer Sicht weder Bedarf noch Erfordernis für eine solche Aufspaltung des Landesrechts für behinderte Menschen besteht, **lehnt der SoVD NRW ein gesondertes IGG NRW ab und fordert stattdessen die Ergänzung und Stärkung des BGG NRW.**

2. „Appellative“ Gesetzgebung

Nach dem allgemeinen Teil der Begründung soll mit dem IGG NRW „die Aufforderung an die Träger öffentlicher Belange gerichtet“ werden, die Ziele der BRK zu verwirklichen², und das Vorblatt spricht vom „appellativen Charakter“ des Gesetzes³. Diese Charakterisierung ist durchaus zutreffend, denn der Entwurfstext wimmelt von unbestimmten Begriffen, von unbestimmt-abstrakten „Regelungen“ mit Hinwirkens- und Sollformulierungen, die eine insgesamt geringe Verbindlichkeit des Gesetzes zur Folge hätten. Verbindliche Regelungen, deren Erfüllung ggf. auch juristisch überprüfbar wäre, finden sich kaum. Daher bleibt fraglich, ob und ggf. welche tatsächlichen Anpassungen der Lebenswirklichkeit behinderter Menschen an Anforderungen der BRK durch das IGG NRW bewirkt werden können. Gerade darum müsste es aber bei gesetzgeberischen Maßnahmen zur Umsetzung der BRK gehen. Schließlich enthält die BRK eine Vielzahl von **staatlichen Verpflichtungen** (Bund, Länder,

¹ Vgl. auch allgemeiner Teil der Entwurfsbegründung, S. 65.

² Vgl. ebd., S. 66.

³ Vgl. S.3 des Gesetzentwurfes, Abschnitt D Kosten, Satz 6.

Gemeinden), von deren sachgerechter konkreter Umsetzung – auch mittels Anpassung des Rechts – die Verwirklichung der Anforderungen der BRK maßgeblich abhängt.

Aus Sicht des SoVD NRW wäre das IGG NRW ein Beispiel bloß **symbolischer Gesetzgebung**. Es würde gesetzgeberische „Handlungsfähigkeit“ gleichsam demonstriert, ohne konkrete, verbindliche Regelungen zur Verwirklichung der im Gesetz beschriebenen Zielstellungen zu treffen, wie dies die Bürgerschaft von gesetzlichen Regelungswerken zu Recht erwartet. Die Gesetzgebung zu nutzen, um vorrangig „Appelle zu richten“, erscheint grundsätzlich fragwürdig und wird abgelehnt.

3. „Grundsätze“ statt Gewährleistungs- und Handlungsverpflichtungen

Ausweislich der allgemeinen Begründung sollen „die allgemeinen und grundsätzlichen Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention im Inklusionsgrundsatzgesetz verankert werden“⁴, wobei es sich um die Anforderungen der Art. 1 bis 9 BRK handle⁵. Manche der darin enthaltenen Grundsätze – so der überwiegende Teil der Allgemeinen Grundsätze des Art. 3 BRK - sind bereits seit langem, spätestens seit der Ergänzung von Art. 3 Abs. 3 GG, um das Benachteiligungsverbot behinderter Menschen, in unserer Rechtsordnung verankert. Soweit hier eine Kluft zwischen Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit zu beklagen ist, käme es nicht auf eine Wiederholung von „Grundsätzen“ an, sondern auf geeignete Maßnahmen, um die Kluft ggf. zu schließen.

Die grundsätzlichen Anforderungen der Art. 1 bis 9 BRK enthalten indes nicht nur allgemeine (abstrakte) „Grundsätze“, sondern auch zahlreiche staatliche **Gewährleistungspflichten** und **Verpflichtungen zu bestimmten Maßnahmen**.⁶ Diese – oft ausdifferenzierten - Verpflichtungen finden im IGG NRW kaum Niederschlag. Soweit sich (eher selten) *Gegenstände* der Gewährleistungs- und/oder Handlungsverpflichtungen im IGG NRW wiederfinden, sind die Verpflichtungen stark abgeschwächt oder fehlen ganz. Da es nicht möglich ist, dies für alle Einzelregelungen im Einzelnen darzustellen, mögen zur Illustration zwei Beispiele genügen:

- Verpflichtet Art. 7 Abs. 1 BRK, „alle erforderlichen Maßnahmen“ zu treffen, um die Gleichberechtigung von Kindern mit und ohne Behinderung zu „gewährleisten“, so wäre nach § 4 Abs. 2 IGG NRW lediglich ohne jede nähere Bestimmung auf Gleichberechtigung „hinzuwirken“.
- Art. 4 Abs. 1 Buchstabe e) BRK verpflichtet den Staat, „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch ... private Unternehmen zu ergreifen“. Darüber hinaus verpflichtet Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b) BRK zu „geeigneten Maßnahmen ... um sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden,

⁴ Vgl. ebd., S. 66. Allerdings finden sich auch Bestimmungen, die thematisch auf spätere Artikel der BRK Bezug nehmen – so § 4 Abs. 3 IGG, der mit Art. 23 BRK korreliert.

⁵ Vgl. ebd., S. 64.

⁶ Vgl. bspw. die Artikel 4 (Allgemeine Verpflichtungen), 6 (Frauen) Abs. 2, 7 (Kinder) Abs. 1 sowie – hier sehr ausdifferenziert - 8 (Bewusstseinsbildung) und 9 (Zugänglichkeit). Eine umfassende Darstellung und Diskussion der Verpflichtungen mit Blick auf das IGG NRW ist wegen des großen Umfangs hier nicht möglich.

anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen“. Dagegen beschränkt § 5 Abs. 4 IGG NRW die Zielgruppe der privaten Rechtsträger (Unternehmen) auf solche, an denen die öffentliche Hand „unmittelbar oder mittelbar“ beteiligt ist. Die „normale“ Privatwirtschaft bleibt gänzlich außen vor. Zweitens ist (ohne jede nähere Bestimmung) lediglich darauf „hinzuwirken“, dass die (unmittelbar oder mittelbar) öffentlichen Unternehmen – drittens – nicht bestimmte Anforderungen der BRK, sondern „die Ziele dieses Gesetzes“ (§ 1 IGG NRW) berücksichtigen. Die Gesetzesziele sind indes so allgemeiner Art, dass einerseits deren Nichtberücksichtigung anhand eines konkreten Sachverhalts kaum begründbar sein dürfte und man sich andererseits fragen kann, wie denn wohl sinnvoll auf Derartiges hingewirkt werden kann.

Die Tendenz zur Abschwächung der BRK-Verpflichtungen wird im IGG NRW verstärkt durch den ersten der „Allgemeinen Grundsätze für die Träger öffentlicher Belange“ (§ 5 Abs. 1). Danach wirken Land und Kommunen „als Teil der Gesellschaft“ an der „gesamtgesellschaftlichen Aufgabe“ der Gestaltung inklusiver Lebensverhältnisse mit. Diese Bestimmung nähme die von der BRK herausgehobene Verantwortung und Verpflichtung des Staates (aller staatlichen Ebenen) gleichsam in den Schoß einer diffusen „gesamtgesellschaftlichen Aufgabe“ zurück und würde so die maßgebliche Rolle staatlichen Handelns für die Verwirklichung der BRK-Ziele relativieren. Tatsächlich aber muss es darum gehen, dass und wie die staatlichen Ebenen ihren Verpflichtungen umfassend nachkommen, um - auch mithilfe bewusstseinsbildender Maßnahmen nach Art. 8 BRK - die „Gesamtgesellschaft“ konstruktiv in Bewegung zu bringen.

Von einem Landesgesetz, das Inklusion im Lichte der BRK voran bringen will, wäre nach Auffassung des SoVD NRW *zumindest* zu erwarten, dass es – im BGG NRW - die allgemeinen und grundsätzlichen Gewährleistungs- und Handlungsverpflichtungen für das Land und seine Gemeinden nach Maßgabe des Art. 4 Abs. 5 BRK „ohne Einschränkung oder Ausnahme“ (ggf. auch durch Verweise) feststellt. Dazu wären die Verpflichtungen in der BRK daraufhin zu prüfen, ob und in wie weit rechtliche und tatsächliche Handlungs- bzw. Gewährleistungskompetenzen des Landes und/oder der Kommunen gegeben sind. Im vorliegenden IGG NRW sieht der SoVD NRW weniger eine „Verdeutlichung“ der besonderen Verpflichtung zur Umsetzung der allgemeinen Anforderungen der BRK auf Landesebene⁷, sondern eher deren Verwässerung und Abschwächung. Auch deshalb hält er den Entwurf nicht für tragfähig.

4. Zur Konnexitätsrelevanz der BRK

Der Entscheidung für ein weithin unverbindliches, eher „appellatives“ Gesetz dürfte die Vorgabe zugrunde liegen, haushaltswirksame Verpflichtungen der Träger öffentlicher Belange - insbesondere konnexitätsrelevante Verpflichtungen der Kommunen - strikt zu vermeiden.

Die BRK wurde 2009 mit Zustimmung des Bundesrates im Rang eines einfachen Bundesgesetzes in die deutsche Rechtsordnung überführt. Seither gelten ihre Bestimmungen „ohne

⁷ Vgl. im allmeinen Teil der Begründung, S. 66.

Einschränkung oder Ausnahme“ für alle Teile eines Bundesstaats (Art. 4 Abs. 5 BRK)⁸ – und somit auch für Länder und Kommunen. Nach unserem Verständnis gilt damit für die kommunale Ebene, dass sie ihre Selbstverwaltung unter Beachtung auch der menschenrechtlichen Gewährleistungs- und Handlungsverpflichtungen der BRK auszuüben hat (auch ohne dass ihr diese (nochmals) durch ausdrückliche Landesgesetzgebung auferlegt werden). Als Konkretisierung der allgemeinen Menschenrechte sind die Anforderungen der BRK auch Konkretisierungen von Grundrechten – insbesondere des Benachteiligungsverbots von Art. 3 Abs. 3 GG –, die bei der Ausübung kommunaler Selbstverwaltung ohnehin schon zu berücksichtigen waren. Das „Wie“ der Erfüllung von BRK-Verpflichtungen im Zuständigkeitsbereich kommunaler Selbstverwaltung bleibt dabei im Rahmen des Grundsatzes der „progressiven Realisierung“ der BRK-Anforderungen vollumfänglich der kommunalen Selbstverwaltung überlassen (Maßnahmen-, Ressourcen- und Zeitplanungen).

Insofern wäre aus unserer Sicht eine landesrechtliche Konnexitätsrelevanz der BRK zu verneinen. Etwas anderes würde sich erst dann ergeben, wenn die Kommunen kraft Landesrecht zu *bestimmten* Umsetzungsmaßnahmen oder zur Erfüllung von Anforderungen innerhalb *bestimmter Fristen* verpflichtet würden. Dies wäre aber auch dann nicht der Fall, wenn die allgemeinen Gewährleistungs- und Handlungsverpflichtungen der BRK mit Blick (auch) auf die Kommunen landesrechtlich bekräftigt würden.

Eine Übertragung neuer und zusätzlicher Aufgaben auf die Kommunen durch die BRK, einen konnexitätsrelevanten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, vermögen wir insofern nicht zu erkennen. Deshalb ist u. E. auch nicht nachvollziehbar, dass eine Beschränkung des IGG auf „Grundsätze“ zwingend wäre, um Konnexitätsverpflichtungen des Landes zu vermeiden.

Gleichwohl ist dem SoVD NRW natürlich bewusst, dass die langjährige und chronische Unterfinanzierung der meisten kommunalen Haushalte eine progressive Realisierung von BRK-Anforderungen, für die (teils erhebliche) Finanzmittel mobilisiert werden müssen, außerordentlich erschwert. Das „Wie“ der Umsetzung allein auf Basis verfügbarer kommunaler „Bordmittel“ würde häufig zu kaum absehbaren zeitlichen Streckungen des Umsetzungsprozesses führen. Die staatlichen Gewährleistungspflichten für Menschenrechte bei Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Lande dürfen indes nach Überzeugung des SoVD keinesfalls zu einer „Gewährung nach Kassenlage“ werden. Deshalb setzt sich der SoVD seit Inkrafttreten der BRK auch auf Bundesebene dafür ein, die Mobilisierung umsetzungsnotwendiger Ressourcen als Gemeinschaftsaufgabe aller staatlichen Ebenen zu verstehen und damit insbesondere die Umsetzung auf kommunaler Ebene finanziell zu unterstützen und zu fördern. Für eine verstärkte steuerliche Heranziehung des privaten Reichtums stünde eine Vielzahl von Optionen zur Verfügung, die zur Bewältigung vielfältiger Gemeinwohlaufgaben – weit über die hier in Rede stehenden Zusammenhänge hinaus – nutzbar gemacht werden können und müssen.

⁸ Vgl. auch Allgemeine Begründung, S. 66.

5. Inklusive Einrichtungen und Dienste

Der SoVD NRW teilt den Grundsatz des § 7 Abs. 1, wonach Dienste und Einrichtungen für die Allgemeinheit auch für behinderte Menschen zugänglich sein und ihre besonderen Belange berücksichtigen sollen, so dass Sondereinrichtungen und –dienste soweit wie möglich vermieden werden können. Indes ist mit dem Grundsatz allein noch nichts gewonnen, weil es vorrangig darum gehen muss, die allgemeinen Dienste und Einrichtungen so zu befähigen, dass ihre Leistungsqualität für behinderte Menschen mindestens der von bisherigen besonderen Angeboten gleichkommt. Ist dies nicht verlässlich sichergestellt, kann der Grundsatz leicht zur Legitimierung eines Sparprogramms zu Lasten behinderter Menschen missbraucht werden.

Die Regelung sagt aber über eine „mindestens gleichwertige Leistungsqualität“ nichts aus. In welcher Weise die Kommunen den Grundsatz umsetzen, wie sie die Gewährleistung von „Zugänglichkeit“, die „Berücksichtigung“ welcher „besonderen Belange“ und die „ausreichende“ Zahl und Qualität (sic!) der allgemeinen Angebote (§ 7 Abs. 2) auslegen, bliebe ihnen überlassen. In Zeiten allfälliger Sparpolitik und des EU-Fiskalpakts, der die kommunale Verschuldung einbezieht, kann hier die Versicherung in der Begründung, es gehe nicht darum, den Betroffenen die für sie „notwendigen“⁹ Einrichtungen und Dienste vorzuenthalten, kaum beruhigen. Es besteht Grund zur Sorge, dass die Entwurfsregelung einem sparpolitischen Missbrauch gerade die Tür öffnen könnte. **Nach Auffassung des SoVD NRW ist eine Ergänzung notwendig, die sicherstellt, dass inklusive Einrichtungen und Dienste eine mindestens gleichwertige Leistungsqualität wie entsprechende bisherige besondere Angebote aufweisen.**

Bezüglich der Einrichtungen und Dienste des Landes soll die neu zu errichtende **Kompetenz- und Koordinierungsstelle** (§ 8 IGG NRW) mit der Prüfung betraut werden, in welchen Fällen ein inklusiver Umbau möglich ist. Offenbar sieht die Landesregierung substantielle Möglichkeiten, Sondereinrichtungen und –dienste des Landes durch inklusive Angebote abzulösen. Hinweise darauf, welche Landesangebote hier womöglich im Blick sind, gibt die Begründung indes nicht. Die für die Prüfung erforderliche sachgerechte Erfassung und Bewertung von Leistungsspektren und Leistungsqualitäten ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die hohe fachliche Kompetenzen voraussetzt.

Die Kompetenz- und Koordinierungsstelle soll als „focal point“ nach Art. 33 BRK vorrangig der ressortübergreifenden Koordinierung der Maßnahmen zur BRK-Umsetzung dienen und auf die Einhaltung der Beteiligungspflichten nach § 9 IGG achten. Da den Gesetzesmaterialien keinerlei Hinweise zur finanziellen und personellen Ausstattung der Stelle zu entnehmen sind, kann gegenwärtig nicht beurteilt werden, ob diese zur sachgerechten Erfüllung ihrer Aufgaben einschließlich der vergleichenden Prüfung von Leistungsspektren und –qualitäten in der Lage wäre.

⁹ Vgl. S. 71 des Gesetzentwurfes. Anmerkung des SoVD NRW hierzu: Üblicherweise rangiert das Notwendige unterhalb des Bedarfs, der wiederum vom Bedürfnis zu unterscheiden wäre.

II. Zu Einzelfragen des IGG NRW

Die nachfolgenden Hinweise stehen unter der Maßgabe, dass die Regelungen ggf. im BGG NRW zu verorten sind.

1. Überwachung der BRK-Umsetzung

Der SoVD NRW begrüßt ausdrücklich die in § 11 IGG NRW vorgesehene **Beauftragung des Deutschen Instituts für Menschenrechte e.V. als Monitoringstelle** im Sinne des Art. 33 Abs. 2 der BRK. Mit dieser Regelung wird der Kritik des SoVD NRW am ursprünglichen Plan, dem Inklusionsbeirat die Aufgaben im Sinne des Art. 33 Abs. 2 BRK zu übertragen, Rechnung getragen. Die Errichtung einer Monitoringstelle zur unabhängigen Überwachung der BRK-Umsetzung in NRW ist wegen der legislativen und exekutiven Landeskompetenzen in zentralen Handlungsfeldern der BRK (z. B. Bildungswesen, Bauordnungsrecht, Wohnungsbauförderung, ÖPNV/SPNV, Heimrecht und Pflegeinfrastruktur, Medien) unerlässlich. Zudem wird ein NRW-Monitoring auch zur Qualifizierung des bundesweiten Monitoringprozesses beitragen.

2. Behinderungsbegriff

Wir weisen darauf hin, dass bereits die bisherige Legaldefinition des Personenkreises der Menschen mit Behinderung (§ 3 Nr. 1 BGG NRW, wortgleich mit § 2 Satz 1 SGB IX) teilhaberorientiert ist. Es bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, ob es sich bei Art. 1 Satz 2 BRK um eine eigenständige und neue Legaldefinition handelt. Zu berücksichtigen ist die offene Formulierung („Zu den Menschen mit Behinderungen zählen...“, deutlicher noch in der amtlichen englischen Version: „Persons with disabilities *include* those...“) sowie deren Stellung nicht in den Begriffsbestimmungen des Art. 2, sondern in der Zweckbestimmung des Art. 1. Wenn gleichwohl eine Übertragung der Begrifflichkeit aus Art. 1 BRK vorgenommen werden soll, schlagen wir vor, diese auch im Wortlaut der offenen Formulierung vorzunehmen, statt – wie in § 3 Abs. IGG vorgesehen – mit „Menschen mit Behinderungen ... sind“ eine abschließende Legaldefinition zu treffen.

3. „Inklusive Rechtskultur“

Erfordernis und Zweckmäßigkeit von § 6 IGG NRW (Anforderungen an die Gesetzgebung), wonach besondere Gesetze für behinderte Menschen zugunsten von Regelungen in den jeweiligen Fachgesetzen vermieden werden sollen, sind nicht nachvollziehbar. Als „Sondergesetze“ könnten bislang das BGG NRW, das Gesetz über die Hilfen für Blinde und Gehörlose (GHBG) oder das Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke (PsychKG) gelten. Für keins dieser Regelungswerke wäre ein alternativer „fachgesetzlicher“ Regelungsort im Landesrecht vorhanden. Vor allem aber soll gerade mit dem IGG - nach

unserer Kenntnis erstmals – ein zusätzliches „Sondergesetz“ für Belange behinderter Menschen geschaffen werden, obwohl dafür das übergreifende BGG NRW der sich vorrangig anbietende Regelungsort wäre. Insoweit wirkt der Entwurf für ein IGG NRW selbst wie ein Verstoß gegen die Vorschrift seines § 6. Die eigentlichen Probleme auf dem Weg zu einer „inklusive Rechtskultur“ im Lande liegen vielmehr darin, dass erforderliche Anpassungen des speziellen Rechts auf sich warten lassen oder unzureichend ausfallen.

Zudem fragt sich, ob sich der „inklusive“ Grundsatz nicht auch gegen bestehende „Sondergesetze“ wie das SGB IX, das BGG und das BGG NRW¹⁰ richten könnte, die unverzichtbare Errungenschaften eines jahrzehntelangen zähen Kampfes der Betroffenen und ihrer Interessenvertretungen um Anerkennung und Gewährleistung ihrer Rechte darstellen. Darüber hinaus könnte § 6 IGG NRW eine demokratiepolitisch fragwürdige (Selbst-)Beschränkung der Kompetenzen des Landesgesetzgebers darstellen. Gäbe es – womöglich aus nachvollziehbaren Motiven – eine Initiative des Landtags zur Schaffung eines weiteren besonderen Gesetzes zur Sicherung von Rechten behinderter Menschen, wäre diese womöglich „rechtswidrig“. Nach Auffassung des SoVD NRW sollte von einer Regelung entsprechend § 6 IGG NRW eher Abstand genommen werden.

¹⁰ Vgl. S.70: Satz 2 in der Begründung zu § 6 lässt bereits eine **entsprechende** Deutung bezüglich des BGG NRW zu.

B. Zum Landesbehindertengleichstellungsgesetz (BGG NRW)

I. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung

Der SoVD NRW fordert, von der beabsichtigten **Herabstufung des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes zu einem Antidiskriminierungsgesetz** Abstand zu nehmen und alle erforderlichen übergreifenden Regelungen zur Umsetzung der BRK in NRW, die nicht im speziellen Recht zu verorten sind, im BGG NRW zu treffen und dieses damit durchgreifend zu stärken.

1. Barriereabbau

Nach der vorgesehenen Neuformulierung der Gesetzesziele in § 1 BGG NRW zählt zu den Zielen „die Beseitigung von Barrieren und die Herstellung von Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit“. Schon bisher ist das BGG NRW der Regelungsort für diese übergreifende Aufgabe. Seit dem Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung des BGG NRW hat der SoVD NRW wiederholt grundsätzliche Kritik daran geübt, dass auf Verpflichtungen der Träger öffentlicher Belange zur schrittweisen Herstellung von Barrierefreiheit verzichtet wurde, um diese Aufgabe stattdessen auf kommunaler Ebene mit dem Instrument der **Zielvereinbarung** (§ 5 BGG NRW) den Behindertenverbänden – also praktisch den Benachteiligten selbst! - zuzuweisen. Dies wäre eine strukturelle Überforderung der Verbände und verschiebe die Zielerreichung eines „NRW ohne Barrieren“ auf den Sankt Nimmerleinstag. Der Blick in das Zielvereinbarungsregister beim MAIS bestätigt diese Kritik. Demnach wurden seit Inkrafttreten des BGG NRW am 01.01.2004 bis 2011 landesweit ganze zehn Zielvereinbarungen abgeschlossen, von denen sich drei auf eine einzelne bauliche Anlage bezogen. Für 2011 bis 2014 ist gar kein Abschluss mehr verzeichnet. Als maßgebliches Instrument des Barriereabbaus ist die Zielvereinbarung ganz offenkundig gescheitert.

Mit den staatlichen Verpflichtungen des Art. 9 BRK, die die umfassende „Feststellung und Beseitigung“ von Barrieren einschließen, ist nun abschließend geklärt, dass der Barriereabbau vorrangig staatliche Aufgabe ist, die landesrechtlich verankert und mit „geeigneten Maßnahmen“ umgesetzt werden muss. Dabei ist dem Beteiligungsrecht der Behindertenverbände Rechnung zu tragen. Dem Instrument der Zielvereinbarung kommt dann nur eine ergänzende Funktion für besondere Fälle zu, in denen aus Sicht der Verbände etwa der vorgesehene Umfang des Barriereabbaus unzureichend oder ein zeitliches Vorziehen einer Barriereabbaumaßnahme geboten scheint. Die Novelle des BGG NRW muss ein entsprechend verändertes Verhältnis von staatlicher Verpflichtung und Zielvereinbarungen abbilden.

Die nun in § 5 Abs. 1 BGG NRW (neu) vorgesehene Klarstellung, wonach neben den Bundes- auch die Landesverbände behinderter Menschen Zielvereinbarungen mit privaten Unternehmen nach dem BGG (Bund) schließen können, kann eine Verfahrenserleichterung darstellen. Jedoch gilt auch für den Barriereabbau in der Privatwirtschaft, dass vorrangig die

staatliche Verpflichtung nach Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b) der BRK operationalisiert werden muss - nicht nur, aber überwiegend eine Aufgabe des Bundes. Die Ergebnisse der bundesweiten Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durch Prof. Dr. iur. Felix Welti belegen auch hier die geringe Effektivität und Effizienz der Zielvereinbarungsregelung des BGG.¹¹

Zur den staatlichen Verpflichtungen zählt auch die „**Feststellung**“ **vorhandener Barrieren**. Nicht ganz unähnlich zur Zielvereinbarungsproblematik hat sich die entsprechende Aktivität des Landes bisher wesentlich auf die Förderung eines Projekts beschränkt, mit dem die Erfassung des Barrierestatus öffentlich zugänglicher Gebäude durch ehrenamtlich arbeitende Mitglieder von Behindertenverbänden, darunter des SoVD NRW, erfolgen soll. Die Verbände haben sich zwischenzeitlich ausdrücklich gegen eine Überwälzung der staatlichen Feststellungsverpflichtung auf die Betroffenenverbände verwahrt und ihre weitere Mitwirkung unter den Vorbehalt gestellt, dass hier alsbald vorrangig zielführendes öffentliches Handeln stattfindet.

Zur Feststellung und Beseitigung vorhandener Barrieren nach dem für die BRK-Umsetzung geltenden Grundsatz der „progressiven Realisierung“ ist eine **systematische Maßnahmenplanung** der Träger öffentlicher Belange unerlässlich. Diese taucht zwar in der Neufassung von § 7 Abs. 2 BGG NRW auf, bleibt aber ins Belieben gestellt. Geregelt wird lediglich die frühzeitige Beteiligung der Verbände, wenn eine solche Planung entwickelt wird.

Insgesamt zeugt der Umgang mit dem zentralen Thema des Barriereabbaus im „Inklusionsstärkungsgesetz“ erneut vom mangelnden Willen der Landesregierung, sich dieser Aufgabe ernsthaft zu stellen.

2. Angemessene Vorkehrungen

Der SoVD NRW begrüßt die vorgesehene Aufnahme der „Versagung angemessener Vorkehrungen“ als Diskriminierungstatbestand entsprechend Art. 2. BRK in § 3 BGG NRW (neu) sowie deren Einbeziehung in das Verbandsklagerecht (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1). Allerdings fehlt der wesentliche Hinweis auf die **Verpflichtung** der Träger öffentlicher Belange, „alle geeigneten Schritte“ zu unternehmen, „um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten“ (Art. 5 Abs. 3 BRK). Ohne Klarstellung dieser staatlichen Verpflichtung läge die Verantwortung zur Realisierung angemessener Vorkehrungen vor allem bei den im Einzelfall durch Versagung diskriminierten Betroffenen und ihren Verbänden, die dazu notfalls den Klageweg beschreiten müssten. Dies wäre nicht BRK-konform; auch hier muss die Erfüllung der staatlichen Verpflichtung nach Art. 5 BRK Vorrang haben.

II. Weitere Hinweise zum BGG NRW

¹¹ Welti, Felix: Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Institut für Sozialwesen Fachbereich Humanwissenschaften Universität, Kassel 2014, S. 282-289.

1. Barrierefreie Kommunikation, amtliche Informationen und Vordrucke

Die Regelungen zur barrierefreien Kommunikation in § 8 BGG NRW (neu) und zur Gestaltung von Bescheiden, amtlichen Informationen und Vordrucken in § 9 BGG NRW (neu) werden von uns grundsätzlich begrüßt. Jedoch sollte die einschränkende Sollvorschrift bezüglich der Verwendung von Leichter Sprache in § 8 Absatz 2 BGG NRW (neu) zu einer Mussvorschrift abgeändert werden. Auch bei der Gestaltung von Bescheiden, amtlichen Informationen und Vordrucken muss es für die Anwendung der Leichten Sprache einen Rechtsanspruch analog zu § 9 Absatz 3 BGG NRW (neu) geben. **Deshalb fordert der SoVD NRW** für die Regelung zur leichten Sprache in § 9 Absatz 2 BGG NRW (neu) nicht zuletzt aus Gründen der Gleichbehandlung die entsprechende Verwendung der weitergehenden Regelungen aus § 9 Absatz 3 BGG NRW (neu).

2. Barrierefreie Internetauftritte

Nach über einem Jahrzehnt seit Inkrafttreten des BGG NRW müsste die in § 10 Abs. 1 BGG NRW geforderte „schrittweise“ barrierefreie Gestaltung von Online-Auftritten und –Angeboten längst abgeschlossen sein. **Daher fordern wir**, das „schrittweise“ zu streichen. Soweit Träger öffentlicher Belange immer noch barrierebehafte Internetangebote aufweisen, wäre ggf. noch eine Übergangsfrist von höchstens einem Jahr einzuräumen.

C. Zu den Artikeln 3 bis 9

1. Zur Änderung des Landesausführungsgesetzes zum SGB XII - Sozialhilfe

Der SoVD NRW begrüßt grundsätzlich die vorgesehene Novelle des Landesausführungsgesetzes zum SGB XII, insbesondere die Intention, dass nach dem Prinzip „alle Hilfen aus einer Hand“ dauerhaft nur noch die beiden Landschaftsverbände für diese Leistungen zuständig sein sollen. Diese Praxis hat sich auch aus Sicht des SoVD NRW in Nordrhein-Westfalen bewährt und vereinfacht die Beantragung der für das selbstständige Wohnen von Menschen mit Behinderungen außerhalb von Heimen erforderlichen Leistungen. Verfahrenschwerende Unstimmigkeiten zwischen örtlichem und überörtlichem Sozialhilfeträger werden weitgehend vermieden.

Auf Ablehnung stößt allerdings die Streichung der Ermächtigung aus § 2 Absatz 1 b AG-SGB XII, gemäß § 86 SGB XII einen **höheren Grundbetrag** bei der Anrechnung von Einkommen festsetzen zu können. **Der SoVD NRW fordert** die Wiederaufnahme dieser Regelung in das novellierte Gesetz.

2. Zu den Änderungen des Kinderbildungsgesetzes und des Schulgesetzes

Der SoVD NRW begrüßt die Neuregelungen im Kinderbildungsgesetz und im Schulgesetz NRW, da durch die vorgesehenen Änderungen hör- oder sprachbehinderten Eltern das Recht auf Kommunikationshilfen bei der Wahrnehmung ihrer elterlichen Sorge gemäß BGB auch im vorschulischen und schulischen Bereich ermöglicht wird.

Allerdings sei kritisch darauf hingewiesen, dass die Anerkennung des Umbaus des bestehenden selektiven zu einem inklusiven Bildungssystem, in dem alle Kinder und Jugendlichen die individuell erforderliche Förderung, Hilfe und Unterstützung in einer Schule für alle erfahren, zumindest als *Zielperspektive* zur Umsetzung des Art. 24 BRK durch die Landespolitik nach wie vor aussteht.

3. Zu den Änderungen des Landeswahlgesetzes und des Kommunalwahlgesetzes

Der SoVD NRW begrüßt die Schaffung eines Rechtsanspruchs blinder und sehbehinderter Menschen auf eine von Amts wegen bereitzustellende Wahlschablone als Schritt zur Umsetzung von Art. 29 BRK.

Wir vermissen allerdings die **Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses** von Menschen, für die eine Betreuung in allen Angelegenheiten bestellt wurde. Der Konflikt des Wahlrechtsausschlusses (auch von PatientInnen des Maßregelvollzugs) mit der BRK wurde bereits von der Nationalen Monitoringstelle überzeugend gutachtlich belegt.¹² Das Hinauszögern einer landesrechtlichen Lösung dieser Problematik mit Hinweis auf ein ausstehendes Gutachten des Bundes erscheint uns weder notwendig noch sinnvoll. Vielmehr sollte die Landesregie-

¹²Leander Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2011; vgl. insbesondere S.17.

zung die Empfehlung des Deutschen Instituts für Menschenrechte aufgreifen, die Ausschlussbestimmungen im LWahlG und im KWahlG zu streichen. Damit gäbe sie auch entsprechenden Änderungen der Wahlgesetze auf Bundesebene zielgerichteten Nachdruck.

4. Zur Änderung der Kommunikationshilfenverordnung NRW

Der SoVD NRW begrüßt grundsätzlich die Neuregelungen. Unverständlich erscheint jedoch die einschränkende Regelung in § 2 Absatz 2 Satz 5, wonach dem Einsatz von durch die Betroffenen ausgewählten Personen nur zu entsprechen wäre, „sofern durch die gewählte Kommunikationshilfe im konkreten Fall die erforderliche Verständigung sichergestellt ist.“ Zum einen ist davon auszugehen, dass die Betroffenen die größte Entscheidungskompetenz in der Frage der für sie geeigneten Kommunikationshilfen besitzen. Zum anderen hätte der Träger öffentlicher Belange regelmäßig die „Sicherstellung der erforderlichen Verständigung“ durch den/die KommunikationshelferIn zu prüfen, was mit – hier vermeidbarem – Verwaltungsaufwand verbunden wäre. Daher sollte diese Einschränkung entfallen.

Zur Vermeidung einer Benachteiligung von Menschen mit kognitiven Einschränkungen sollte zudem auch Leichte Sprache als Mittel der Kommunikation für Menschen mit kognitiven Einschränkungen verbindlich verankert werden.

5. Zur Änderung der Verordnung über barrierefreie Dokumente

Der SoVD NRW begrüßt die Neufassung der Verordnung über barrierefreie Dokumente. Insbesondere ist zu begrüßen, dass barrierefreie Dokumente nun gleichzeitig mit der Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes zugänglich gemacht werden müssen. Dies ermöglicht eine Wahrnehmung der Interessen von Betroffenen ohne zeitliche Verzögerung.