

Stellungnahme

der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

zum

**Ersten allgemeinen Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in
Nordrhein-Westfalen
(Drucksache 16/9761)**

Anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit
und Soziales des Landtags Nordrhein-Westfalen

am 18. November 2015

I. Vorbemerkungen

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte dankt für die Einladung zur Anhörung und die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte e.V. (DIMR) ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands mit Sitz in Berlin. Das DIMR wurde im Jahr 2001 auf Grundlage eines einstimmigen Beschlusses des Deutschen Bundestages als gemeinnütziger Verein gegründet und arbeitet seit 2015 auf der Grundlage einer bundesgesetzlichen Regelung. Das DIMR hat den Auftrag, über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland zu informieren und zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen beizutragen.

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Monitoring-Stelle) ist seit ihrer Gründung im Jahr 2009 im Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet. Sie hat gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) den Auftrag, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK zu befördern und zu schützen sowie die Umsetzung der Konvention in Deutschland durch sämtliche staatliche Stellen zu überwachen (Artikel 33 Absatz 2 der UN-BRK). Als Teil des DIMR arbeitet auch die Monitoring-Stelle politisch unabhängig.

II. Zusammenfassung

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention begrüßt den Gesetzesentwurf zum „Ersten allgemeinen Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen“. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalens hat damit ein Schlüsselprojekt für die bessere Umsetzung der UN-BRK eingeleitet. Das Gesetz setzt auf „Inklusion“ als zentralem Leitprinzip der UN-BRK auf und entwickelt daraus einen besseren rechtlichen Rahmen für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen. Mit diesem Rahmen verbindet sich die Chance, dass die erforderliche Transmission der Inhalte der UN-BRK in die gesellschaftliche und individuelle Wirklichkeit auf Landesebene besser gelingt.

Im Vergleich zu allen anderen Bundesländern, die entsprechende grundlegende Gesetze bislang nicht vorgelegt haben, hebt sich Nordrhein-Westfalen in diesem Punkt sehr positiv hervor. Es zeigt für die anderen Länder einen geeigneten Umsetzungsansatz auf. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass alle Bundesländer im siebten Jahr nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention ihre Umsetzung auf der gesetzgeberischen Ebene unzulässig verzögern und säumig geblieben sind. Auch in Nordrhein-Westfalen sind, mit Blick auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen der UN-Behindertenrechtskonvention gesehen, neben politischen und programmatischen Maßnahmen weitere gesetzgeberische Projekte zur Umsetzung der UN-BRK unumgänglich.

Die vorliegende Stellungnahme befasst sich kritisch mit Detailfragen des Gesetzesentwurfs, die im Folgenden ausgeführt werden.

III. Stellungnahme:¹

A. Anmerkungen zu Artikel 1: Inklusionsgrundsatzgesetz Nordrhein-Westfalen (IGG NRW)

Zu § 1 Ziele

Würdigung: Greift die wichtigsten Inhalte der UN-Behindertenrechtskonvention auf, insbesondere dass der Staat verpflichtet ist, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten (so genannte Pflichtentrias) und er überdies den Prinzipien (Artikel 3 UN-BRK), die richtungsweisend für die Umsetzung sind, verpflichtet ist.

Zu § 2 Geltungsbereich

Würdigung: Ausweitung auf alle Träger öffentlicher Belange entspricht dem Gebot der UN-BRK, keine staatliche Stelle von der Umsetzungsverpflichtung auszunehmen; eine Einschränkung des Geltungsanspruches wäre problematisch.

Zu § 3 Menschen mit Behinderungen

Würdigung: Begrüßt wird, dass von der Landesregierung ein Gleichlauf mit dem Verständnis von Behinderung im Sinne der UN-BRK gesucht wird.

Kritik: Kritik gilt dem Satz 2, der „langfristig“ („long-term“) in einer problematischen Verengung unter anderem auf die sechs Monatsfrist bestimmt.

Problemkategorie: gewichtig.

Lösungsvorschlag: Streichen des ganzen Satzes 2 (vgl. etwa die Lösung § 3 Abs. 1 LGG Brandenburg), oder Ersetzung durch den Satz „Als langfristig gilt in der Regel ein Zeitraum, **der nicht nur vorübergehend ist.**“

Zu § 4 Frauen und Mädchen, Kinder und Jugendliche, Eltern

Keine Anmerkungen.

¹ Stellungnahme nicht umfassend, sondern konzentriert sich auf die wichtigsten Punkte.

Zu § 5 Allgemeine Grundsätze für die Träger öffentlicher Belange

Würdigung: Zu begrüßen ist, dass die Herstellung inklusiver Lebensverhältnisse als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen wird und durch Kooperation zwischen den Trägern öffentlicher Belange das Kooperationsgebot unterstrichen wird; besonders begrüßt wird die Regelung über die Zuwendungen (Abs. 5).

Kritik: Eine gewichtige Kritik gilt Abs. 3.

Begründung: Die Bestimmung darf nicht den falschen Eindruck verfestigen, die UN-BRK sei insgesamt lediglich schrittweise zu erreichen. Vielmehr ist richtig, dass die UN-BRK **in Teilen** die Träger verpflichtet, hier und jetzt Rechte einzuhalten und Verpflichtungen aus der UN-BRK ohne weiteren Aufschub zu erfüllen.

Kritik: Eine Kritik betrifft außerdem Abs. 4: Es ist nicht verständlich, warum ein Hinwirken auf Private eine *Beteiligung* der Träger öffentlicher Belange voraussetzen soll.

Problemkategorie: bedeutsam.

Lösungsvorschlag: Streichung der Passage „an denen die Träger öffentlicher Belange unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind“

Kritik: Überdies gilt eine bedeutsame Kritik Absatz 5, der eine Beachtlichkeit eingrenzt „in geeignete Bereiche“.

Lösungsvorschlag: Streichung des Passus „in geeigneten Bereichen“.

Zu § 6 Anforderungen an die Gesetzgebung

Würdigung: Diese Maßgabe ist ein wichtiges Element eines Disability Mainstreamings. Die Gesetzeskonformität mit der UN-BRK stellt mittelfristig eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der UN-BRK in NRW dar.

Kritik: Eine Kritik gilt § 6, der ein Programm für eine Normprüfung hätte aufnehmen können.

Problemkategorie: bedeutsam.

Lösungsvorschlag: Einschub folgender neuer Absätze: „Die Landesregierung überprüft bei der Erstellung von Gesetzentwürfen sowie dem Erlass von untergesetzlichen Regelungen, ob die Regelungen Menschen mit Behinderungen mit der UN-Behindertenrechtskonvention in Einklang stehen, ihren Prinzipien angemessen Rechnung tragen und Menschen mit Behinderungen in ihrem Recht auf gleichberechtigte, volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft gefördert werden. Die Landesregierung trifft geeignete Regelungen zur Durchführung dieser regelmäßigen Normprüfung.“

Zu § 7 Zugänglichkeit der Dienste und Einrichtungen für die Allgemeinheit

Würdigung: Zu begrüßen ist diese Bestimmung; sie gilt als Unverzichtbarkeit für das Gesetzesvorhaben.

Hinweis: Das Verhältnis zu den vorgeschlagenen Verpflichtungen zur Barrierefreiheit (§ 4 n.F. BGG NRW) und zum Diskriminierungsverbot (§ 2 Abs. 2 n.F. BGG NRW) ist nicht ganz klar.

Problemkategorie: bedeutsam.

Lösungsvorschlag: Klärende Ergänzung in der Gesetzesbegründung.

Hinweis: Nach den internationalen Vorgaben ist lediglich für den Bestand eine schrittweise Umsetzung zulässig, neue Dienste und Einrichtungen müssen zugänglich gestaltet werden.

Würdigung: Zu begrüßen ist außerdem der Regelungsvorschlag in Abs. 3 (Prüfungskompetenz der Kompetenz- und Koordinierungsstelle).

Hinweis: Für die Erfüllung dieser unter Umständen umfangreichen Aufgabe sind Ressourcen erforderlich.

Zu § 8 Kompetenz- und Koordinierungsstelle

Würdigung: Die Benennung einer Kompetenz- und Koordinierungsstelle ist zu begrüßen und unbedingt erforderlich, um den wirksamen Vollzug des Gesetzes sicherzustellen.

Zu § 9 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen

Würdigung: Die an den Wortlaut der UN-BRK angelehnte Regelung ist sehr zu begrüßen, einschließlich der Fragen einer unabhängigen Beratung und Unterstützung durch die Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Kritik: Kritik gilt Abs. 1, der mit der Formulierung „sind gehalten“ lediglich eine weiche rechtliche Verpflichtung für die Träger öffentlicher Belange formuliert.

Problemkategorie: gewichtig.

Lösungsvorschlag: Vorgeschlagen wird die geänderte Formulierung: „Die Träger öffentlicher Belange **binden** Verbände und Organisationen...frühzeitig ein.“

Kritik: Kritik gilt Abs. 3, der die Bedeutung von Selbstvertreterorganisationen nur schwach gewichtet.

Problemkategorie: gewichtig.

Lösungsvorschlag: Spezifizierung von Beteiligungsrechten, insbesondere von Selbstvertretungsorganisationen

Zu § 10 Inklusionsbeirat

Würdigung: Der Inklusionsbeirat ist als spezifische Form der Beteiligung zu würdigen.

Kritik: Kritik gilt, dass das Mandat des neuen Gremiums offen bleibt. Eine Kritik gilt Abs. 6 Satz 2, wonach offenbleibt, ob die Geschäftsordnung mit Kräften der Zivilgesellschaft abgestimmt wird.

Problemkategorie: bedeutsam.

Hinweis: Es ist davon auszugehen, dass sich das Beteiligungsgebot nach § 9 auch auf die Erarbeitung der Geschäftsordnung erstreckt.

Zu § 11 Monitoringstelle

Würdigung: Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt diese Regelung, mit der eine Grundlage für die unabhängige Begleitung der Umsetzung in NRW in Gestalt der „Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention“ geschaffen wird.

Zu § 12 Berichterstattung

Würdigung: Es ist sehr positiv zu bemerken, dass sich die Berichtspflicht auf die Lebenssituation und den Stand der Umsetzung der UN-BRK erstreckt.

Zu § 13 Inkrafttreten, Berichtspflicht

Würdigung: Positiv ist die Berichtspflicht.

Hinweis: Hierzu sollte zu gegebener Zeit geprüft werden, ob zusätzlich eine unabhängig durchgeführte Evaluation zur regierungseigenen Berichterstattung erfolgen sollte.

B. Anmerkungen zu Artikel 2 Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (BGG NRW)

Würdigung: Es ist mit dem Inkrafttreten der UN-BRK geboten, das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG NRW) im Lichte der UN-BRK fortzuentwickeln.

Zu § 1 Ziel des Gesetzes/Geltungsbereich

Würdigung: Zu begrüßen ist die Zielstellung, den Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen zu stärken.

Kritik: Verhältnis zum Inklusionsstärkungsgesetz - trotz Erklärungen in der Begründung - nicht klar genug.

Problemkategorie: bedeutsam.

Lösung: Erläuterung.

Würdigung: Positiv ist außerdem die Regelung in Abs. 4

Kritik: Allerdings gilt auch die bezüglich des IGG-Entwurfs geäußerte Kritik, dass die Beachtlichkeit auf „geeignete Bereiche“ beschränkt wird

Lösungsvorschlag: Formulierung „geeignete Bereiche“ streichen.

Zu § 2 Nichtdiskriminierung

Würdigung: Zu begrüßen ist die Fortführung der Zielstellung; zu begrüßen ist außerdem der Tatbestand der Belästigung (Abs. 3) und die Beweislastregel (Abs. 4); dies alles entspricht modernen Regeln des Rechts der Nichtdiskriminierung.

Kritik: An Abs. 2 Satz 2.

Problemkategorie: Gravierend.

Lösungsvorschlag: Satz 2 des Abs. 2 streichen und stattdessen in Abs. 1 einfügen: „Eine Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn Menschen mit Behinderungen auf Grund ihrer Behinderung im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen **ohne zwingenden sachlichen Grund** unterschiedlich behandelt werden und dadurch...“

Begründung: Eine Diskriminierung kann begrifflich nie gerechtfertigt werden, sondern lediglich eine Gleichbehandlung bzw. Ungleichbehandlung.

Zu § 3 Angemessene Vorkehrungen

Würdigung: Diese Regelung begrüßt die Monitoring-Stelle ausdrücklich. Sie ist für die zukünftige Umsetzung der UN-BRK von außerordentlicher Wichtigkeit.

Zu § 4 Barrierefreiheit

Würdigung: Die vorgeschlagene Fortentwicklung des Begriffs im Lichte der Verpflichtungen der UN-BRK über die Zugänglichkeit ist zu begrüßen, insbesondere dass eine Regelung bezüglich der Verständlichkeit von Information (Abs. 2 Satz 2) und die Frage über Beratungsangebote (Abs. 3) aufgenommen wurden.

Zu § 5 Zielvereinbarungen

Keine Anmerkungen.

Zu § 6 Mitwirkung von Verbänden, Verbandsklage

Würdigung: Zu begrüßen bezüglich dieser Regelung ist, dass die Verbandsklage mit geeigneten Maßnahmen (etwa Ausweitung der Klagearten und Verzicht auf Darlegung der allgemeinen Bedeutung des Falles bei Fragen der Barrierefreiheit) weiter gestärkt wurde.

Zu § 7 Barrierefreiheit in den Bereichen Anlagen und Verkehr

Würdigung: Es wird die darin ausdrücklich aufgenommene Verpflichtung, Barrierefreiheit herzustellen und Verbände der Menschen mit Behinderungen einzubeziehen, ausdrücklich begrüßt.

Kritik: Es fehlt eine ausdrückliche Regelung zu Neu-, Um- und Erweiterungsbauten.

Problemkategorie: gravierend.

Lösung: Um eine Regelung ergänzen.

Lösungsvorschlag: Es könnte folgende Formulierung aufgenommen werden: „Neu-, Um- und Erweiterungsbauten der Träger öffentlicher Belange sind in besonderem Maße entsprechend den allgemein anerkannten Regelungen der Technik barrierefrei auszuführen.“

Begründung: Nach Auslegung der UN-BRK ist - unabhängig von der Frage des Bestands - eine Verpflichtung gegeben; diese muss sich in den landesrechtlichen Regelungen und Praktiken niederschlagen.

Zu § 8 Barrierefreie Kommunikation

Würdigung: Zu begrüßen ist, dass der sachliche und persönliche Anwendungsbereich erweitert wurde (Abs. 1) und „geeignete Kommunikationshilfen“ ausdrücklich leicht verständliche Sprache mit umfassen (Abs. 2).

Problemanzeige: Problematisch ist, dass über die Verordnung (§ 1 KHV; siehe den Regelungsentwurf unter Artikel 8 dieses Gesetzes) der Anwendungsbereich wiederum auf hör- und sprachbehinderte Menschen beschränkt wurde.

Kritik: Für Menschen, die Gebärdensprache nutzen, droht über den Begriff „geeignete Kommunikationshilfe“ eine konventionswidrige Einschränkung.

Problemkategorie: Gravierend.

Lösung: Deutsche Gebärdensprache sollte als geeignete Kommunikation im Gesetz festgeschrieben bleiben.

Zu § 9 Gestaltung von Bescheiden, amtlichen Informationen und Vordrucken

Würdigung: Dies stellt eine sehr wichtige Regelung dar, insbesondere die Einbeziehung leicht verständlicher Sprache ist zu begrüßen (Abs. 2).

Hinweis: Einschränkung durch Ressourcenvorbehalt darf nicht dazu führen, dass die Regelung nicht umgesetzt wird. Praktisch sind diesbezüglich Umsetzungsschritte geboten.

Zu § 10 Barrierefreie Informationstechnik

Würdigung: Diese wichtige Regelung ist zu begrüßen.

Zu § 11 Aufgabenübertragung, Rechtsstellung und § 12 Aufgaben

Würdigung: Die vorgeschlagenen Präzisierungen sind zu begrüßen.

Kritik: Es fehlt eine deklaratorische Feststellung über die Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit der/des Beauftragten. Überdies fehlt die Feststellung, dass die/der Beauftragte bezüglich der Begleitung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention eine hervorgehobene Verantwortung hat.

Zu § 13 Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen auf örtlicher Ebene

Würdigung: Die Konkretisierung der Aufgaben ist zu begrüßen.

Kritik: Zu kritisieren ist, dass keine Verpflichtung begründet wurde, kommunale oder regionale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen zu schaffen.

Lösung: Es sei hiermit gegenüber den satzungsberechtigten Gemeinden und Gemeindeverbänden auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass auch sie dauerhafte und kompetente Strukturen (etwa in Form von hauptamtlichen Beauftragten, Beiräten etc.) schaffen und fördern, mithilfe derer sie gewährleisten, dass die Umsetzung der UN-BRK auch vor Ort weiter vorangetrieben werden kann.

§ 14 Berichte

Würdigung: Die vorgeschlagenen Regelungen sind zu begrüßen.

C. Anmerkungen zu Artikel 3 Änderung des Landesausführungsgesetzes zum Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) - Sozialhilfe - für das Land Nordrhein-Westfalen

Keine Anmerkungen.

D. Anmerkungen Artikel 4 Änderung des Kinderbildungsgesetzes

§ 9 Zusammenarbeit mit den Eltern

Siehe Anmerkungen oben zu § 8 BGG NRW.

F. Anmerkungen zu Artikel 5 Änderung des Schulgesetzes NRW

Siehe Anmerkungen oben zu § 8 BGG NRW.

E. Anmerkungen zu Artikel 6 Änderung des Landeswahlgesetzes und Artikel 7 Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Würdigung: Zu begrüßen sind die Regelungen, insbesondere zu den Stimmzettelschablonen („24“).

Kritik: Es fehlt die Streichung des Wahlrechtsausschlusses im Landeswahlgesetz und im Kommunalwahlgesetz (vgl. § 2 Nr. 1 LWahlG und § 8 Nr. 1 KwahlG)

Problemkategorie: Gravierend.

Lösung: Streichung der Ausschlussregelungen.

Begründung: Es ist menschenrechtlich zwingend geboten, das Wahlrecht auch denen Menschen mit Behinderungen zu gewähren, die eine Betreuung in allen Angelegenheiten haben.

F. Anmerkungen zu Artikel 8 Änderung der Kommunikationshilfenverordnung Nordrhein-Westfalen

Würdigung: Zu begrüßen ist, dass gehörlose Eltern hörender Kinder ausdrücklich in die Regelung mit einbezogen sind.

Kritik: Der Regelungsansatz aus § 8 Abs. 3 BGG NRW bezüglich leicht verständlicher Sprache findet an dieser Stelle keine Umsetzung.

Hinweis: Kritisch zu wiederholen ist, dass das Recht auf Verwendung der Deutschen Gebärdensprache und auf Inanspruchnahme **qualifizierter** Gebärdensprachdolmetscher nicht erodieren darf.

G. Artikel 9 Änderung der Verordnung über barrierefreie Dokumente

Würdigung: Zu begrüßen ist die Ausweitung.

Kritik: Der Regelungsansatz aus § 8 Abs. 2 BGG NRW bezüglich leicht verständlicher Sprache findet an dieser Stelle keine Umsetzung.

Problemkategorie: bedeutsam.

H. Anmerkungen zu Artikel 10 Aufhebung von Verordnungen

Keine Anmerkungen.

I. Anmerkungen zu Artikel 11 Inkrafttreten

Keine Anmerkungen.