

**Erstes allgemeines Gesetz zur Stärkung der  
Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen**

**Stellungnahme des**

**Kompetenzzentrums Selbstbestimmt Leben (KSL) Rheinland  
und Frau Prof. Dr. Theresia Degener, Bochumer Zentrum für  
Disability Studies (BODYS), Evang. FH RWL und  
Stellv. Vorsitzende des UN-BRK-Ausschusses**

**zum Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen**

**(Stand des Gesetzentwurfs: 16. September 2015**

**Drucksache des Landtags 16/9761)**

## Inhalt

<b>Einführung</b> .....	<b>5</b>
<b>Grundlage der Stellungnahme</b> .....	<b>5</b>
<b>Allgemeine Anmerkungen zum Gesetzentwurf</b> .....	<b>6</b>
Anmerkungen zur finanziellen Dimension des Gesetzentwurfs .....	6
Fehlen von Verbindlichkeit, Fristsetzung, Sanktionen und Rechtsansprüchen von Menschen mit Behinderungen.....	7
Unzureichende Förderung der Verwendung von leichter Sprache .....	8
<b>Anmerkungen zu Art. 1: Erstes allgemeines Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen</b> .....	<b>9</b>
§ 1 (Ziele).....	9
§ 2 (Geltungsbereich) .....	10
§ 3 (Menschen mit Behinderungen) .....	11
§ 4 (Frauen und Mädchen, Kinder und Jugendliche, Eltern).....	12
§ 5 (Allgemeine Grundsätze für die Träger öffentlicher Belange) .....	13
§ 6 (Anforderungen an die Gesetzgebung) .....	14
§ 7 (Zugänglichkeit der Dienste und Einrichtungen für die Allgemeinheit).....	16
§ 8 (Kompetenz- und Koordinierungsstelle) .....	17
§ 9 (Beteiligung von Menschen mit Behinderungen) .....	17
§ 10 (Inklusionsbeirat).....	18
§ 11 (Monitoringstelle).....	19
§ 12 (Berichterstattung) .....	19
§ 13 (Inkrafttreten, Berichtspflicht) .....	20
<b>Anmerkungen zu Art. 2: Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes Nordrhein-Westfalen</b> .....	<b>20</b>
§ 1 (Ziel des Gesetzes, Geltungsbereich) .....	20
§ 2 (Diskriminierung).....	21
§ 3 (Angemessene Vorkehrungen).....	22
§ 4 (Barrierefreiheit).....	23
§ 5 (Zielvereinbarungen) .....	23
§ 6 Abs. 1 S. 1 BGG NRW .....	25
§ 6 Abs. 2 S. 3 BGG NRW .....	25
§ 7 (Barrierefreiheit in den Bereichen Anlagen und Verkehr) .....	26

§ 8 (Barrierefreie Kommunikation) .....	26
§ 9 (Gestaltung von Bescheiden, amtlichen Informationen und Vordrucken) .....	28
§ 10 Abs. 1 BGG NRW .....	29
§ 10 Abs. 2 BGG NRW .....	29
In § 10 Abs. 2 wird erfreulicherweise von einer federführenden Zuständigkeit eines Ministeriums gesprochen. § 11 Abs. 1 BGG NRW .....	29
§ 12 Abs. 1 BGG NRW .....	30
§ 12 Abs. 2 S. 1 BGG NRW .....	30
§ 12 Abs. 2 S. 2 BGG NRW .....	30
§ 12 Abs. 3 S. 3 BGG NRW .....	30
§ 13 (Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen auf örtlicher Ebene) .....	31
§ 14 Abs. 1 BGG NRW .....	31
§ 14 Abs. 2 BGG NRW .....	31
<b>Anmerkungen zu Art. 3: Änderung des Landesausführungsgesetzes zum Sozialgesetzbuch Zwölftes Buches (SGB XII) für das Land Nordrhein-Westfalen .....</b>	<b>32</b>
§ 2 Abs. 1 und 2 AG SGB XII NRW .....	32
§ 2a AG SGB XII NRW .....	32
§ 2b AG SGB XII NRW .....	33
§ 7 Abs. 6 S. 2 AG SGB XII NRW .....	33
§ 8 AG SGB XII NRW .....	33
§ 9 AG SGB XII NRW .....	34
§ 10 AG SGB XII NRW .....	34
<b>Anmerkungen zu Art. 4: Änderung des Kinderbildungsgesetzes .....</b>	<b>35</b>
§ 9 Abs. 1 KiBiz .....	35
<b>Anmerkungen zu Art. 5: Änderung des Schulgesetzes NRW .....</b>	<b>35</b>
§ 42 Abs. 4 SchulG NRW .....	35
§ 100 Abs. 3 SchulG NRW .....	35
<b>Anmerkungen zu Art. 6: Änderung des Landeswahlgesetzes .....</b>	<b>35</b>
§ 24 Abs. 1 S. 1 LWahlG .....	35
§ 24 Abs. 1 S. 2 LWahlG .....	36
<b>Anmerkungen zu Art. 7: Änderung des Kommunalwahlgesetzes .....</b>	<b>37</b>
§ 23 Abs. 1 S. 1 und 2 Kommunalwahlgesetz NRW .....	37

<b>Anmerkungen zu Art. 8: Änderung der Kommunikationshilfeverordnung Nordrhein-Westfalen .....</b>	<b>37</b>
§ 1 .....	37
§ 2 Abs. 1 .....	37
§ 2 Abs. 2 .....	38
§ 2 Abs. 4 .....	38
§ 3 Abs. 1 und 2 .....	38
§ 4 .....	38
§ 5 Abs. 1 - Abs. 5 .....	38
<b>Anmerkungen zu Art. 9: Änderung der Verordnung über barrierefreie Dokumente.....</b>	<b>39</b>
§ 1 Abs. 2 .....	39
§ 2 .....	39
§ 4 S. 1 .....	39
§ 5 Abs. 1 und 2 .....	39
<b>Anmerkungen zu Art. 10: Aufhebung der Verordnung zum Behindertenbeirat NRW .....</b>	<b>40</b>
<b>Anmerkungen zu Art. 11: Inkrafttreten .....</b>	<b>40</b>
<b>Akuter Weiterentwicklungsbedarf .....</b>	<b>40</b>
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>41</b>

## **Einführung**

Das Kompetenzzentrum Selbstbestimmt Leben (KSL) Rheinland ist ein Projekt, welches durch die Landesregierung NRW im Zuge der Umsetzung des Aktionsplans „Eine Gesellschaft für alle – nrw Inklusiv“ gefördert wird. Wesentlicher Schwerpunkt des Aktionsplans und des Projekts Kompetenzzentrum Selbstbestimmt Leben ist die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) auf Landesebene.

Das KSL Rheinland dient als Anlaufstelle für behinderte Menschen und unterstützt selbstbestimmte Lebensformen. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit setzt sich das KSL Rheinland für einen Bewusstseinswandel und eine veränderte Sichtweise auf die Belange von Menschen mit Behinderung ein. Die Interessenvertretung bildet den dritten Tätigkeitsschwerpunkt des KSL Rheinland.

BODYS ist eine Forschungseinrichtung der Evangelischen Fachhochschule RWL in Bochum, die Disability Studies als inter-, multi- und transdisziplinäre theoretische Grundlage für die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) versteht. Ihre Implikationen für Theorie und Praxis, für die Behindertenhilfe und für die Gesellschaft insgesamt sind zentraler Forschungsgegenstand. Ganz im Sinne von Artikel 4.3 UN-BRK gehört damit die Einbindung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen in seine Tätigkeiten zum Selbstverständnis von BODYS. Das Institut bietet den Rahmen für menschenrechtsorientierte, partizipative und intersektionale Forschung und Lehre zur Umsetzung der UN-BRK. Auf dieser Basis will das Institut die regionale Vernetzung von Disability-Studies-Forscher\_innen, Einrichtungen der Behindertenhilfe und der Behindertenselbstorganisation vorantreiben.

## **Grundlage der Stellungnahme**

Die nachfolgende Stellungnahme nimmt Bezug auf den Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, welcher in der Drucksache des Landtags 16/9761 vom 16. September 2015 veröffentlicht wurde, inklusive seiner Begründung.

## Allgemeine Anmerkungen zum Gesetzentwurf

### Anmerkungen zur finanziellen Dimension des Gesetzentwurfs

Auch die überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfs leidet erheblich unter einer doppelten Kostenbremse.

Einerseits sind auch für diesen Gesetzentwurf die gegenwärtigen finanziellen Rahmenbedingungen sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene maßgeblich. Die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen ist insgesamt nicht zuletzt durch die sich aus den aktuellen politischen Entwicklungen ergebenden finanziellen Unsicherheiten sehr angespannt. Inklusion als Menschenrecht ist jedoch nicht zum Nulltarif zu haben.

Die zweite finanzielle Einschränkung ergibt sich aus dem unbedingten Ziel der Vermeidung einer Kollision mit dem Konnexitätsprinzip. Hier werden Modellrechnungen angestellt, die – und dies wird durch das federführende Ministerium auch eingeräumt – auf keiner validen Datenbasis beruhen.<sup>1</sup> Es wird dargelegt, wie sich vermutlich die Kosten durch die Inanspruchnahme von Kommunikationshilfen im Rahmen der elterlichen Sorge entwickeln werden. Dabei wird nur auf vorhandenes Zahlenmaterial zurückgegriffen, ohne sich beispielsweise mit der Frage auseinanderzusetzen, ob hierbei eine eher restriktive oder großzügige Bewilligungspraxis an den Tag gelegt wird. Nur bei einer umfassenden Analyse der Inanspruchnahme derartiger Kommunikationshilfen einschließlich der Bewilligungspolitik können halbwegs belastbare Annahmen für eine Kostenentwicklung durch das vorliegende Gesetz aufgestellt werden.

Vor diesem Hintergrund wiegt der Umstand besonders schwer und ist scharf zu kritisieren, dass im Entwurfstext unter der Überschrift „D. Kosten“ ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass den angesprochenen Trägern öffentlicher Belange ein weiter Ermessensspielraum bezüglich der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben eingeräumt wird. Dieser Ermessensspielraum findet seinen Widerhall in den äußerst unscharfen Vorgaben, die sich in bloßen Sollvorgaben oder schwachen Verpflichtungen (z. B. Hinwirken) äußern. Eine bewusst

---

<sup>1</sup> vgl. Drucks. 16/9761, Seite 3.

schwache Ausprägung von Verpflichtungen ohne Verbindlichkeit, Fristsetzung oder drohenden Sanktionen wird als Instrument der Kostensteuerung missbraucht.

### **Fehlen von Verbindlichkeit, Fristsetzung, Sanktionen und Rechtsansprüchen von Menschen mit Behinderungen**

Weiterhin ist zu kritisieren, dass der Gesetzentwurf weitestgehend auf verbindliche Regelungen und Verpflichtungen der Träger öffentlicher Belange verzichtet. Hinzu kommt, dass die wenigen konkreten Verpflichtungen, die in den Gesetzentwurf zu finden sind, mit keinerlei Fristsetzung für deren Umsetzung verbunden sind. Weiterhin sieht der Gesetzentwurf keine Sanktionen für den Fall vor, dass ein Träger öffentlicher Belange den Verpflichtungen aus diesem Gesetz zuwiderhandelt oder ihnen zumindest nicht gerecht wird. Schließlich ist zu kritisieren, dass den unscharfen Handlungsvorgaben und Verpflichtungen auf Seiten der Träger öffentlicher Belange keine korrespondierenden Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen gegenüberstehen. Die Umsetzung der UN-BRK erfordert gesetzliche Maßnahmen, die behinderten Menschen subjektive Rechte garantieren, denn es geht um die Umsetzung von Menschenrechten. Viele behinderte Menschen sind aufgrund des Verzichts auf diese drei Komponenten von diesem Gesetzentwurf enttäuscht und erwarten hiervon keine signifikante Verbesserung für ihre Teilhabe an der Gesellschaft bzw. für die Stärkung des Gedankens einer Sozialen Inklusion insgesamt.

Die einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs beschränken sich auf sehr unscharfe Verpflichtungen, die durch Begrifflichkeiten wie „Hinwirken“ oder bloße Sollvorschriften umschrieben werden. Diese sind dann wiederum auf ebenfalls sehr unscharfe und nicht greifbare Handlungsvorgaben wie „Unterstützen“ gerichtet, was eine zusätzliche Abschwächung der unverbindlichen Handlungsvorgabe bedeutet.

Zu begrüßen ist die legislative Anerkennung einer inklusiven Gesellschaft als Voraussetzung für den vollen, gleichberechtigten und wirksamen Genuss der Menschenrechte für Menschen mit Behinderung. Positiv hervorzuheben ist auch, dass die Forderung nach einer solchen vollen und wirksamen Teilhabe gleichberechtigt mit anderen anerkannt wird.<sup>2</sup> Um die-

---

<sup>2</sup> vgl. Drucks. 16/9761, Seite 1.

se legislativen Zielvorgaben zu erreichen, braucht es jedoch verbindliche Zeitvorgaben, einklagbare subjektive Inklusionsrechte für behinderte Menschen und Sanktionen. Eine entsprechende Überarbeitung des Gesetzentwurfs wird daher dringend empfohlen.

### **Unzureichende Förderung der Verwendung von leichter Sprache**

Begrüßt wird die erkennbare Bereitschaft des Landesgesetzgebers, das Instrument der leichten Sprache, welches für Menschen mit geistiger oder kognitiver Beeinträchtigung häufig Voraussetzung für Kommunikation mit Trägern öffentlicher Belange ist, erstmalig als gesetzlich vorgesehene Kommunikationsform anzusehen und in seiner Verbreitung zu fördern.

Allerdings ist der Landesgesetzgeber hierbei inkonsequent. Es ist sachlich nicht nachvollziehbar, dass Kommunikationshilfe für Menschen mit Hörbehinderung verbindlich geregelt wird, die Bestimmungen zur Verwendung und Verbreitung von leichter Sprache jedoch deutlich unverbindlicher und unschärfer sind. Teilweise wird in einzelnen Bereichen leichte Sprache überhaupt nicht erwähnt, teilweise steht deren Verwendung unter ausdrücklichem Ressourcenvorbehalt der jeweiligen Träger öffentlicher Belange. Diese Unterscheidung ist als diskriminierend und somit rechtswidrig anzusehen.

Die Verwendung von leichter Sprache gehört zu den dringenden Aufgaben im Rahmen der Umsetzung der UN BRK und wird auch für viele Flüchtlinge, die nach Deutschland kommen eine Integrationshilfe darstellen. Sie muss nicht nur verbindlich eingeführt werden, es muss auch sicher gestellt werden, dass sie von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen selbst qualitativ kontrolliert wird.. Mindestens die Abnahme von Texten in leichter Sprache ist daher von Menschen mit Lernschwierigkeiten selbst durchzuführen. Diese Tätigkeiten müssen professionalisiert und somit konsequenterweise auch vergütet werden. Dieses neue Betätigungsfeld auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt schafft eine bedeutsame berufliche Perspektive für diese Personengruppe, für die ansonsten in aller Regel nur eine Beschäftigung in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung verbleibt. Die Zubilligung dieser Expertenrolle bedeutet für Menschen mit geistigen oder kognitiven Einschränkungen zudem eine deutliche gesellschaftliche Aufwertung und Wertschätzung und ist als Teil einer Bewusstseinswandlung im Sinne von Art. 8 UN-BRK zu bewerten. Eine Verankerung eines entsprechenden



Qualitätsstandards im NRW Inklusionsstärkungsgesetz würde bundesweit eine positive Signalwirkung im Sinne der UN BRK bewirken.

## **Anmerkungen zu Art. 1: Erstes allgemeines Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen**

### **§ 1 (Ziele)**

Grundsätzlich ist zum Auftakt dieses Gesetzes eine Definition von Inklusion dringend geboten. Der Begriff der Inklusion und das damit verbundene Modell einer Gesellschaft, in der Menschen mit und ohne Behinderung gleichberechtigt und mit gleichen Entfaltungsmöglichkeiten miteinander leben, sollte im Gesetz definiert werden. Die Deutungshoheit für derartige zentrale Begrifflichkeiten müssen beim Land NRW verbleiben. Es muss deutlich werden, was das Land NRW konkret unter dem Begriff der Inklusion und unter inklusiven Lebensverhältnissen versteht. Bereits jetzt zeichnet sich eine Bedeutungsvielfalt ab, die mit dem Zweck der UN BRK nicht vereinbar ist. Sondereinrichtungen für behinderte Menschen, die segregierend wirken, geben sich selbst das Inklusionssiegel. Inklusion in Nordrhein-Westfalen kann jedoch nur dann wirksam geschützt und gefördert werden, wenn der Begriff der Inklusion einheitliche und verbindliche im Sinne der UN BRK definiert wird.

Die Begründung zu § 1 enthält eine durchaus überzeugende Beschreibung von Inklusion aus Sicht der Landesregierung<sup>3</sup> die in eine legislative Definition eingearbeitet werden könnte.

Insgesamt erscheint die Zielsetzung dieses Gesetzes sehr ambitioniert. Leider wird diese Zielsetzung durch die bewusste Einräumung eines breiten Ermessensspielraums hinsichtlich der Priorisierung und der Umsetzung für die angesprochenen Träger öffentlicher Belange unnötig gefährdet.

So begrüßenswert die Aufnahme der Prinzipien aus Art. 3 UN BRK in § 1 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs ist, so bedauerlich ist die Übernahme des Wortlauts der amtlichen deutschen Übersetzung der UN BRK. Diese wurde in Expert\_innenkreisen vielfach und auch vom UN –

---

<sup>3</sup> vgl. Drucks. 16/9761, Seite 67.

BRK \_Ausschuss als fehlerhaft kritisiert. Eine Alternative gibt es im deutschen Sprachraum durch die sog. „Schattenübersetzung“.<sup>4</sup>

## § 2 (Geltungsbereich)

Ausdrücklich zu begrüßen ist die Einbeziehung von Beliehenen in den Geltungsbereich des Gesetzes. Gerade in Zeiten zunehmender Fremdvergabe von Aufgabenfüllungen, die eigentlich unmittelbar durch die Träger öffentlicher Belange geleistet werden müssen, ist eine Einbeziehung solcher Beliehener zwingend notwendig, um den Schutzbereich des Gesetzes nicht zu untergraben.

Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf ist die in § 2 enthaltene Aufzählung der diesem Gesetz unterworfenen Träger öffentlicher Belange nicht abschließend.<sup>5</sup> Der Formulierung des § 2 ist ein solcher offener Katalog jedoch nicht zu entnehmen. Stattdessen vermittelt die gewählte Formulierung in § 2 S. 2 den Eindruck, dass es sich um eine abgeschlossene Aufzählung handelt. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei Anwendung dieses Gesetzes regelmäßig die Gesetzesbegründung herangezogen wird, sodass sich ein offener Trägerkatalog unmissverständlich aus dem Gesetzestext selbst erheben muss. Daher wird vorgeschlagen, § 2 S. 2 mit den Worten einzuleiten:

*Zu den Trägern öffentlicher Belange gehören insbesondere...*

Erfreulicherweise ist im überarbeiteten Gesetzentwurf auch der Westdeutsche Rundfunk als Träger öffentlicher Belange vorgesehen, wenn auch nur für den Fall, dass nicht sondergesetzliche Regelungen, die der Ausgestaltung des Art. 5 Abs. 1 GG dienen, bestehen.

Einbezogen werden aber sollten auch die Leistungserbringer in der Behindertenhilfe. Sie sind zwar keine Beliehenen, nehmen aber im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses auch Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge wahr. Sie sind daher auf die UN-BRK zu verpflichten. Dies entspricht dem menschenrechtlichen Pflichtentrias: Achtung,

---

<sup>4</sup> <http://www.netzwerk-artikel-3.de/index.php?view=article&id=93:international-schattenubersetzung> (Aufruf 10. Nov. 2015)

<sup>5</sup> vgl. Drucks. 16/9761, Seite 67.

Schutz, Gewährleistung. Eine entsprechende Erweiterung des § 2 auf nicht beliehene Leistungserbringer wird empfohlen.

### § 3 (Menschen mit Behinderungen)

Im Zusammenhang mit der Definition von Menschen mit Behinderung ist es erfreulich, dass auch der nunmehr vorliegende überarbeitete Gesetzentwurf neben der Beeinträchtigung im klassischen Sinne auch die bestehenden Barrieren in den Behinderungsbegriff einbezieht, die im Zusammenwirken mit der Beeinträchtigung erst zur Behinderung im rechtlichen Sinne führen. Damit folgt der Gesetzentwurf weitgehend der Sichtweise der UN-BRK, bleibt aber in einem wesentlichen Punkt hinter dieser Sichtweise zurück. Die UN-BRK verzichtet bewusst auf einen konkreten Behinderungsbegriff. Der im vorliegenden Gesetzentwurf abschließend umschriebene Personenkreis wird in der UN-BRK lediglich als der Gruppe von Menschen mit Behinderung zugehörig aufgefasst. Daher wird in der UN-BRK formuliert, dass zu den Menschen mit Behinderungen [...] gehören. Eine abschließende Definition des Personenkreises findet hingegen nicht statt, weitere Personen können hinzugerechnet werden.

Daher wird vorgeschlagen, insoweit die Vorgabe der UN-BRK vollständig zu übernehmen und den Gesetzentwurf wie folgt zu verändern:

*Zu den Menschen mit Behinderungen im Sinne dieses Gesetzes gehören Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder seelische Beeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. [...]*

Anerkennenswert ist das Bewusstsein des Gesetzgebers für Fallkonstellationen, bei denen aber einer restlichen Lebenserwartung von weniger als sechs Monaten die Anerkennung als Mensch mit Behinderung im Sinne dieses Gesetzes nicht berührt wird.<sup>6</sup> Jedoch lässt sich eine solche Regelung wiederum dem Gesetzentwurf selbst nicht entnehmen.

---

<sup>6</sup> vgl. Drucks. 16/9761, Seite 68.

#### § 4 (Frauen und Mädchen, Kinder und Jugendliche, Eltern)

Daneben wird ausdrücklich begrüßt, dass die besonderen Belange von Frauen und Mädchen in den Gesetzentwurf aufgenommen wurden. Die besonderen geschlechtsspezifischen Belange dürfen nicht vom Erreichen einer bestimmten Altersgrenze abhängig gemacht werden.

Positiv festzuhalten ist auch, dass die Berücksichtigung der besonderen Belange von Frauen und Mädchen nunmehr in einem neuen § 4 geregelt ist. Die bisherige Entwurfsfassung, die eine Verortung in § 3 (Menschen mit Behinderungen) vorsah, war insoweit nicht überzeugend.

Das bloße Bekenntnis zur Berücksichtigung der besonderen Belange von Frauen und Mädchen reicht jedoch bei weitem nicht aus. Gerade in diesem Bereich ist es besonders wichtig, die Betroffenen mit den Verpflichtungen korrespondierenden Rechtsansprüchen auszustatten, um dieser Zielvorgabe die notwendige Durchsetzungskraft zu geben. So muss beispielsweise für den Fall, dass eine behinderte Frau mit Gewalterfahrungen im familiären Umfeld in ein Frauenhaus ziehen muss, ab dem Einzug die notwendige Unterstützung bzw. Assistenz bereit gestellt werden.

Notwendig wäre zumindest eine umfassende Normprüfung aller landesrechtlichen Regelungen auf deren Vereinbarkeit mit Art. 6 UN BRK. Bezüglich Kindern und Jugendlichen ist zunächst positiv festzuhalten, dass Letztere in den Geltungsbereich des Gesetzes aufgenommen wurden. Auch die bisherige Sollvorgabe hinsichtlich der vorrangigen Berücksichtigung des Wohles der Kinder und Jugendlichen wurde erfreulicherweise in eine Mussvorschrift umgewandelt. Bestehen bleibt jedoch die Kritik an den unscharfen und unverbindlichen Vorgaben hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung. Es wird wiederum lediglich von einer Berücksichtigung oder einem Hinwirken gesprochen.

Als unzureichend anzusehen ist die Vorschrift zur selbstbestimmten Elternschaft mit Behinderung. Zwar ist die Aufnahme dieser Lebenssituation in den Anwendungsbereich des Gesetzes als Fortschritt anzusehen. Es reicht aber nicht die spezifischen Bedürfnisse behinder-

ter Eltern lediglich zu berücksichtigen. Notwendig ist vielmehr ein bindender Sicherstellungsauftrag mit entsprechenden subjektiven Rechten behinderter Eltern.

### **§ 5 (Allgemeine Grundsätze für die Träger öffentlicher Belange)**

Die in § 5 Abs. 1 zum Ausdruck gebrachte Sichtweise, dass die Herstellung inklusiver Lebensverhältnisse eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei, wird ausdrücklich geteilt und begrüßt. Jedoch erscheint es aus unserer Sicht notwendig, diesen programmatischen Grundsatz durch den Hinweis zu ergänzen, dass diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe die Träger öffentlicher Belange in erster Linie verpflichtet. Das gilt ja für die Umsetzung von Menschenrechten allgemein: der Staat und seine Organe sind die Verantwortlichen. Er muss die Rahmenbedingungen für den gesamtgesellschaftlichen Wandel schaffen. Die Bezeichnung der Aufgabe als gesamtgesellschaftliche Aufgabe darf nicht zum Schlupfloch werden, um die Erfüllung dieser Aufgabe von staatlichen Trägern fernzuhalten und anderen Akteuren der Gesellschaft aufzubürden.

In § 5 Abs. 2 bedarf es einer Ergänzung dergestalt, dass die verankerten Grundsätze der UN-BRK nicht nur zu achten, sondern aktiv zu fördern sind. Eine bloße Beachtung der Grundsätze kann auch durch ein rein passives Verhalten erreicht werden. Eine zielorientierte Umsetzung des landesweiten Aktionsplans sowie der Vorgaben der UN-BRK insgesamt fordert jedoch ein aktives Handeln, sodass die oben genannte Ergänzung angezeigt ist.

Die bloße Sollvorgabe zur Zusammenarbeit in § 5 Abs. 3 ist zu schwach ausgeprägt und ist durch eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit zu ersetzen. Die Einschränkung, dass diese Zusammenarbeit nur bei entsprechender Notwendigkeit erfolgen soll, ist zu streichen. Das Kriterium einer Notwendigkeit ist zu unscharf, als dass es nicht dazu missbraucht werden könnte, die Verpflichtung zur Zusammenarbeit auszublenden.

Begrüßt wird die in § 5 Abs. 4 festgelegte Verpflichtung der Träger öffentlicher Belange, beteiligungsrechtliche Einflussmöglichkeiten im Sinne der UN-BRK bzw. der Sozialen Inklusion bei juristischen Personen des Privatrechts einzusetzen. Erfreulicherweise ist die im früheren Gesetzentwurf vorhandene Einschränkung auf Fälle einer mehrheitlichen Beteiligung gestri-

chen worden. Zu kritisieren ist jedoch, dass es sich lediglich um ein Hinwirken auf eine Berücksichtigung der Ziele des Gesetzes handle. Diese zweifache Abschwächung der Vorgabe verringert die Reichweite und Durchsetzungskraft dieses beteiligungsrechtlichen Handlungsauftrags in einer Art und Weise, die einerseits nicht notwendig ist andererseits mit den ambitionierten Zielsetzungen des Gesetzes nicht vereinbar ist.

Abzulehnen ist die bloße Sollvorgabe in § 5 Abs. 5 bei der Gewährung von Zuwendungen und sonstigen Leistungen, die Ziele des Gesetzes zu beachten. Gerade die Gewährung derartiger Zuwendungen bietet eine gute Einflussmöglichkeit, um den Geltungsbereich des Gesetzes Rechtssicherheit und wirksam zu erweitern. Die Träger öffentlicher Belange haben einen relativ breit gefassten Beurteilungsspielraum, welche Kriterien bei der Gewährung derartiger Zuwendungen zu beachten sind. Dies eröffnet die Möglichkeit, auch gesellschaftspolitische Zielsetzungen in ihrer Durchsetzbarkeit zu stärken. Das Ziel der Sozialen Inklusion im Sinne des vorliegenden Gesetzentwurfs ist ein wichtiges Ziel, welches auch durch das Zuwendungs- bzw. Vergaberecht gefördert werden muss. Auch ist die Beschränkung auf so genannte geeignete Bereiche zu streichen. Angesichts der Komplexität der Aufgabe, eine inklusive Gesellschaft nach den Grundprinzipien der UN-BRK zu entwickeln und umzusetzen, dürfte es schwer fallen, Bereiche zu definieren, die für die Beachtung der Gesetze dieses Zieles nicht geeignet sind.

Aus diesem Grund ist der Formulierung im Begründungstext, wonach es bedeuten kann, dass Förderrichtlinien um die Anforderungen aus dem Gesetz ergänzt werden<sup>7</sup>, abzulehnen. Vielmehr besteht eine Verpflichtung, eine Anpassung der Förderrichtlinien in diesem Sinne vorzunehmen.

### **§ 6 (Anforderungen an die Gesetzgebung)**

Zur in § 6 enthaltenen Vorgabe, besondere gesetzliche Regelungen für Menschen mit Behinderung anstelle von Sondergesetzen in den jeweiligen fachgesetzlichen Regelungen zu verankern, ist grundsätzlich als Maßnahme des disability mainstreaming zu begrüßen.

---

<sup>7</sup> vgl. Drucks. 16/9761, Seite 70.

Für eine Regelung der besonderen Bestimmungen für behinderte Menschen innerhalb der allgemein gültigen Fachgesetze spricht unbestritten der Grundsatz der Inklusion, denn eine Regelung in dieser Form bedeutet vereinfacht gesagt nichts anderes, als dass ein allgemein gültiges Fachgesetz in einer Art und Weise formuliert wird, dass Menschen mit und ohne Behinderung gleichermaßen dort ihre Bedürfnisse und Belange berücksichtigt finden.

Die praktische Erfahrung in der Beratung von Menschen mit Behinderung zeigt aber auch die negative Seite einer solchen Regelung innerhalb der allgemein gültigen Gesetze. So stellt sich beispielsweise bei Beratungen zum Thema Arbeitsförderung, bei welchem das Dritte Buch Sozialgesetzbuch einschlägig ist, das Problem, dass die speziellen Regelungen für Menschen mit Behinderung zwar in dieses Gesetz weitgehend integriert, dort aber nur sehr schwer aufzufinden und anzuwenden sind. Hinzu kommt, dass jedes allgemein gültige Fachgesetz eigene Maßstäbe für die Definition verschiedener Begrifflichkeiten aus dem Themenkreis Behinderung anlegt. Eine Vereinheitlichung zentraler Regelungen und Bestimmungen zum Thema Behinderung war seinerzeit auch ein wesentlicher Wunsch an ein neu zu erschaffendes Neuntes Buch Sozialgesetzbuch. Auch wenn diesbezüglich bei weitem nicht alle Erwartungen erfüllt werden und insbesondere die häufig kritisierte Zersplitterung des Rehabilitations- und Teilhaberechts nicht überwunden werden konnte, so enthält das SGB IX die wesentlichen Grundbegriffe aus diesem Themengebiet und wird zumindest teilweise fachübergreifend als Maßstab herangezogen. Dieses Ziel sollte weiterverfolgt und gestärkt werden. Die unterschiedliche Auslegung wesentlicher Begrifflichkeiten zeigt sich beispielsweise im Sozialhilferecht, welches nach den Grundsätzen der Nachrangigkeit und der Beschränkung auf das Maß des Notwendigen im Einzelfall ein deutlich geringeres Leistungsniveau bereithält als etwa vergleichbare Leistungen nach den Bestimmungen des Siebten Buches Sozialgesetzbuch, dem Leistungsgesetz der gesetzlichen Unfallversicherung.

Die Frage der Platzierung der spezifischen Rechtsnormen ist hierbei jedoch das geringere Problem, viel gravierender ist die sich aus einer Spezialregelung ergebende Gefahr der Schaffung von Sonderwelten und Parallelstrukturen. So enthält das Neunte Buch Sozialgesetzbuch zahlreiche Bestimmungen über Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und regelt

damit eine Institution, die dem Gedanken einer Inklusion auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt entgegenstehen.

Denkbar wäre ein Kompromiss dergestalt, dass in den allgemeinen gültigen Fachgesetzen auf Bestimmungen des SGB IX oder andere spezifische Rechtsnormen in diesem Sinne verwiesen wird. Das Hauptaugenmerk muss jedoch auf die Vermeidung von Sonderwelten gelegt werden.

### **§ 7 (Zugänglichkeit der Dienste und Einrichtungen für die Allgemeinheit)**

§ 7 dient augenscheinlich der Umsetzung der Vorgaben aus Art. 19 UN-BRK, in welchem im wesentlichen die Grundzüge der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und der selbstbestimmten Lebensführung geregelt sind. Diese Norm ist aus Sicht der Betroffenen von zentraler Bedeutung, enthält sie jedoch die entscheidenden Bestimmungen zur Gewährleistung eines selbstbestimmten Lebens in einer inklusiven Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund ist zu kritisieren, dass der Gesetzgeber für die angesprochenen Träger öffentlicher Belange lediglich eine Sollvorgabe dahin gehend formuliert hat, dass die Zugänglichkeit von Diensten und Einrichtungen, die der Allgemeinheit offen stehen, zu gewährleisten ist. Angesichts der zentralen Bedeutung des Art. 19 UN-BRK für eine selbstbestimmte Lebensführung ist es notwendig, diese Sollvorgabe in eine Mussvorschrift umzuwandeln. Darüber hinaus darf sich diese Verpflichtung nicht allein auf die Gewährleistung von Zugänglichkeit der angesprochenen Dienste und Einrichtungen beschränken, sondern muss auch deren Auffindbarkeit und Nutzbarkeit sicherstellen. Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit bilden die wesentlichen Elemente einer barrierefreien Umgebung.

Die Vorgabe, Sondereinrichtungen und -dienste zu vermeiden, ist vor dem Hintergrund, dass diese beiden Begrifflichkeiten nicht abschließend definiert sind, als problematisch zu bewerten. Die Vorgabe zur Vermeidung kann beispielsweise im Bereich der Bewilligung von Teilhabeleistungen in dem Sinne interpretiert werden, dass es Aufgabe aller Träger öffentlicher Belange ist, eine vollständig barrierefreie Umgebung zu realisieren und deshalb individuelle Teilhabeleistungen als Sonderleistungen weder notwendig noch geboten sind. Im Bereich der Eingliederungshilfe zum Besuch der Hochschule etwa sind derartige Abwehrreflexe der



angegangenen Kostenträger inzwischen anzutreffen. Hier wird die Notwendigkeit von Teilhabeleistungen oftmals mit dem Argument angezweifelt, die Sicherstellung einer barrierefreien Hochschullandschaft sei Aufgabe der jeweiligen Hochschule. Es ist aber davon auszugehen, dass auch bei Realisierung einer barrierefreien Gesellschaft weiterhin Fallkonstellationen existieren werden, in denen „Sonderleistungen“ erforderlich sind. Insgesamt muss klar gestellt werden, dass disability mainstreaming zu mehr Inklusion, nicht aber zu verschlechternden Leistungseinschränkungen im Einzelfall führen darf.

Soweit es um den aufbauenden Erhalt einer flächendeckenden Struktur von Diensten für Menschen mit Behinderung geht, ist ein bloßes Hinwirken der Träger öffentlicher Belange nicht ausreichend. Angesichts der besonderen Bedeutung derartiger Strukturen und Dienste für behinderte Menschen bedarf es insoweit eines konkreten Sicherstellungsauftrags durch diese Träger.

#### **§ 8 (Kompetenz- und Koordinierungsstelle)**

Da die Umsetzung der genannten Gesetzesziele als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen wird, die alle Träger öffentlicher Belange gleichermaßen verpflichtet, erscheint sinnvoll, dass im vorliegenden Gesetzentwurf von einem für den Bereich der Politik für Menschen mit Behinderung federführend zuständigen Ministerium gesprochen wird.

Unabhängig davon erscheint es dringend geboten, die Kompetenz- und Koordinierungsstelle in der Staatskanzlei und damit nicht nur an zentraler Stelle, sondern auch in einer gegenüber den Ministerien übergeordneten Position einzurichten. Damit würden Konflikte zwischen den beteiligten Ministerien vermieden. In den einzelnen Ministerien müssen Kontaktpersonen benannt werden, die den Prozess der Umsetzung der Konventionsvorgaben koordinieren. Dieses Aufgabengebiet bezieht sich insbesondere auf die Abstimmung mit anderen Ministerien.

#### **§ 9 (Beteiligung von Menschen mit Behinderungen)**

Diesbezüglich ist der Gesetzentwurf deutlich zu unscharf und keinesfalls ausreichend. Aus Sicht von Menschen mit Behinderung ist es nicht hinnehmbar, dass die Träger öffentlicher

Belange lediglich gehalten sind, Menschen mit Behinderung oder ihre Organisationen bei den in § 9 Abs. 1 genannten Aktivitäten einzubinden. Vielmehr muss diese Einbeziehung verbindlich und verpflichtend sein. Außerdem muss, ähnlich wie bei einer betrieblichen Mitbestimmung im Sinne des kollektiven Arbeitsrechts, sichergestellt werden, dass diese Einbeziehung wirksam ist, auch aus diesem Grund ist eine Verpflichtung für eine frühzeitige Einbeziehung auszusprechen. Beispielsweise erfordert die Bearbeitung von Unterlagen für behinderte Menschen, die diesbezüglich auf eine besondere Form der Bereitstellung angewiesen sind (etwa die Ausführung in Brailleschrift) eine längere Bearbeitungszeit. Derartige Umstände sind zu beachten.

Angesichts des besonderen Stellenwerts der Einbeziehung Behinderter Menschen in die in § 9 Abs. 1 genannten Belange bedarf es einer signifikanten Stärkung der Partizipationsrechte für diese Bereiche. Denkbar ist eine verbindliche Regelung zur Sicherstellung der wirksamen Mitbestimmung für einzelne Bereiche auch ein Vetorecht zu Gunsten behinderter Menschen umfassen kann. Zur Schaffung der notwendigen kompetenten Strukturen auf Seiten behinderter Menschen bedarf es einer institutionellen Förderung von entsprechenden Organisationen und Verbänden durch die Landesregierung. Nur dadurch ist die notwendige Kompetenz und Kontinuität für eine zielgerichtete und qualitativ hochwertige politische Arbeit dieser Verbände aufzubauen und zu erhalten. Dies zeigt sich auch im Vergleich zu den heute vorherrschenden Projektförderungen, bei denen regelmäßig derartige Strukturen aufgebaut werden und nach Ende der Projektlaufzeit wieder verschwinden.

### **§ 10 (Inklusionsbeirat)**

Ausdrücklich wird die des Inklusionsbeirats begrüßt. Bezüglich der Zusammensetzung des Inklusionsbeirats, welcher in § 10 Abs. 3 geregelt ist, erscheint es nicht nachvollziehbar, weshalb einerseits nur Verbände und Organisationen auf Landesebene, die die Interessen der Menschen mit Behinderungen vertreten, Mitglied des Inklusionsbeirats sein können, wohingegen bei den Verbänden und Organisationen, die im Bereich der Leistungen und Dienste für Menschen mit Behinderung tätig sind auch solche Mitglied sein können, die lediglich auf kommunaler Ebene tätig sind. Eine solche Präferenz zu Gunsten der Leistungser-

bringer erscheint nicht sachgerecht und stellt eine Benachteiligung der Verbände behinderter Menschen dar. Insoweit erscheint es geboten, auch bei der Vertretung von Menschen mit Behinderung kommunale Organisationen und Verbände zuzulassen.

Zur Bezugnahme auf das Beteiligungsgebot aus § 8 in § 10 Abs. 1 ist darauf hinzuweisen, dass dieses Gebot nunmehr in § 9 geregelt ist, sodass in § 10 Abs. 1 eine entsprechende Korrektur notwendig ist.

### **§ 11 (Monitoringstelle)**

Die Einrichtung einer Monitoringstelle für das Land Nordrhein-Westfalen beim Deutschen Institut für Menschenrechte wird ausdrücklich begrüßt. Für die nationale Überwachung eines Menschenrechtsvertrages eignet sich keine Institution besser als ein nationales Menschenrechtsinstitut im Sinne der Genfer Prinzipien. Das Deutsche Institut für Menschenrechte verfügt unbestritten über die notwendigen Kapazitäten und Kompetenzen, um diesem Anspruch gerecht zu werden. Es bietet zudem die notwendige Unabhängigkeit, um der Funktion einer Monitoringstelle gerecht zu werden.

### **§ 12 (Berichterstattung)**

Die im Gesetz vorgesehene regelmäßige Berichterstattung in einem Rhythmus von fünf Jahren ist kritikwürdig. Stattdessen wird eine zweijährige Zeitspanne zwischen den einzelnen Berichten empfohlen.

Bei einer zweijährigen Zeitspanne bestünde die Möglichkeit, auch innerhalb einer laufenden Legislaturperiode weitere Schritte zur Umsetzung der UN-BRK und zur Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen einzuleiten und deren Wirksamkeit und Geeignetheit noch vor der nächsten Landtagswahl zu evaluieren und die notwendigen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Die fünfjährige Zeitspanne erscheint auch vor dem Hintergrund der hohen Dynamik, die sich aus der Umsetzung der UN-BRK für die Gesellschaftspolitik insgesamt ergibt, erheblich zu lang, da der Bericht der Landesregierung wichtig ist für die Evaluierung der Umsetzungsziele und –erfolge, aber auch der Misserfolge.

### **§ 13 (Inkrafttreten, Berichtspflicht)**

Der in § 13 Abs. 2 vorgesehene Termin des 31. Dezember 2020 zur Berichterstattung gegenüber dem Landtag über die Erfahrungen mit diesem Gesetz ist deutlich zu spät. Notwendig ist eine erste Evaluierung zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes.

## **Anmerkungen zu Art. 2: Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes Nordrhein-Westfalen**

### **§ 1 (Ziel des Gesetzes, Geltungsbereich)**

Ausdrücklich begrüßt wird die Zielsetzung des Gesetzes, Menschen mit Behinderungen die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe zu gewährleisten. Damit werden zentrale Vorgaben der UN-BRK aufgegriffen, was bislang in Deutschland nur sehr selten der Fall ist.

Der Entwurfstext suggeriert allerdings, dass die Gewährleistung dieser Teilhabe im oben beschriebenen Sinne allein durch die Beseitigung von Barrieren und die Herstellung von Zugänglichkeit erreicht werden kann. Dieser Auffassung ist zu widersprechen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass allein die Gewährleistung einer Zugänglichkeit nicht als Herstellung von Barrierefreiheit insgesamt angesehen werden kann. Es kann nur dann von einer Barrierefreiheit gesprochen werden, wenn neben der Zugänglichkeit auch die Auffindbarkeit und Nutzbarkeit der jeweiligen Lebensbereiche gewährleistet sind. Daher wird auch die Aufnahme dieser Kriterien in die Vorschrift des § 1 Abs. 1 als dringend notwendig angesehen.

Positiv ist die Verpflichtung der Träger öffentlicher Belange zu bewerten, sich aktiv für die Ziele dieses Gesetzes einzusetzen. Nicht nachvollziehbar ist im weiteren Verlauf des § 1 Abs. 3 allerdings, dass sie lediglich mit den Organisationen und Verbänden von Menschen mit Behinderungen eng zusammenarbeiten sollen. Auch wenn eine Sollvorschrift deutlich stärker eine bestimmte Handlungsweise vorgibt als eine bloße Kannvorschrift, so erscheint dennoch die Sollvorschrift als zu schwach ausgeprägt sollte dringend durch eine verbindliche Mussvorschrift ersetzt werden. Bereits die Vorgabe einer engen Zusammenarbeit ist sehr eng und allgemein gehalten, hier ist es nicht zielführend, diese unscharfe Vorgabe zusätzlich durch eine bloße Sollvorschrift abzuschwächen.

Generell gilt, dass in den weiteren Absätzen des § 1 die Verpflichtung zur Beachtung der Ziele des Gesetzes strikter und verbindlicher formuliert werden muss.

Dementsprechend ist in § 1 Abs. 4 zu formulieren, dass die Träger öffentlicher Belange gegenüber Dritten, die Aufgaben wahrnehmen oder Angebote bereitstellen, sicherstellen, dass die Ziele des Gesetzes beachtet werden. Eine bloße Verpflichtung, hierauf aktiv hinzuwirken, reicht nicht aus. Die angesprochenen Träger öffentlicher Belange müssen diesem Anliegen bereits bei der Auswahl der Dritten gerecht werden. Dies gilt auch bei Zuwendungen und sonstigen Leistungen durch die Träger öffentlicher Belange.

## **§ 2 (Diskriminierung)**

In § 2 Abs. 1 entfällt gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf in lobenswerterweise die Möglichkeit der Rechtfertigung über zwingende Gründe. Allerdings werden zwingende Gründe in § 2 Abs. 2 S. 2 wieder aufgegriffen und als Rechtfertigungsgrund dargestellt. Die Beschränkung einer Rechtfertigung über zwingende Gründe nur im Ausnahmefall stellt allerdings gegenüber der ursprünglichen Entwurfsfassung eine Verbesserung dar. Sehr zu begrüßen ist bei der Definition von Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes die Aufnahme des Tatbestands der Belästigung in den Diskriminierungsbegriff (§ 2 Abs. 3). Ebenso zu begrüßen sind die Regelungen zur Beweislastumkehr im Sinne des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Der Tatbestand der Belästigung als Diskriminierung ist ebenfalls dem AGG entnommen. Es ist daher eine deutliche Angleichung des Diskriminierungsbegriffes an die Vorgaben des AGG festzustellen, was begrüßt wird.

Andererseits ist dieser Angleichung nicht konsequent umgesetzt, denn das AGG bezieht seine ohnehin nicht sehr hohe Durchsetzungskraft aus den darin enthaltenen Ansprüchen auf Schadenersatz oder Entschädigung. Daher wäre es nur konsequent gewesen, derartige Ansprüche auch im BGG vorzusehen, damit die verpflichteten Träger öffentlicher Belange einem deutlich höheren Druck ausgesetzt wären, Diskriminierungen im Sinne dieses Gesetzes zu unterlassen bzw. zu verhindern. Die Notwendigkeit von Ansprüchen auf Schadenersatz bzw. Entschädigung ergibt sich auch daraus, dass Träger öffentlicher Belange in der Regel sowohl öffentlich-rechtlich als auch privatrechtlich agieren. Ein Träger öffentlicher

Belange muss beispielsweise bei der Auswahl von Bewerberinnen und Bewerbern für bei ihm zu besetzende Arbeitsstellen die Bestimmungen des AGG einhalten, bei einem Zuwiderhandeln ist er Ansprüchen auf Schadenersatz oder Entschädigung ausgesetzt. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb derselbe Träger bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zwar in gleicher Weise Diskriminierungen zu unterlassen hat, jedoch für den Fall eines Zuwiderhandelns keine Sanktionen im oben genannten Sinne zu befürchten hätte.

Des Weiteren ist § 2 Abs. 1 eine Änderung in dem Sinne notwendig, dass niemand aufgrund oder infolge einer Behinderung diskriminiert werden darf. Hierbei muss es sich nicht zwangsläufig um eine eigene Behinderung des Betroffenen handeln, dies entspricht auch dem Verständnis der UN-BRK.

Die moderne Antidiskriminierungsgesetzgebung verbietet auch die Diskriminierung wegen vergangener, zukünftiger oder angedichteter Behinderung, aber auch wegen einer Behinderung eines Angehörigen. Dieser Gedanke ist in dem Gesetzentwurf zu übernehmen, da von einer Diskriminierung aufgrund oder infolge einer Behinderung mehr Menschen betroffen sind als von einer Behinderung selbst.

Zudem fehlt ein Verweis auf mehrfacher oder intersektionale Diskriminierung, von der behinderte Frauen oder behinderte Menschen mit Migrationshintergrund in besonderem Maße betroffen sind.

### **§ 3 (Angemessene Vorkehrungen)**

Erfreulicherweise wird auch die Vorenthaltung angemessener Vorkehrungen im vorliegenden Gesetzentwurf als Diskriminierung im Sinne des BGG NRW angesehen. Auch hier werden die Sichtweise und die Begrifflichkeit der UN-BRK übernommen. Mit der Erweiterung des Diskriminierungsbegriffs in diesem Sinne wird Neuland in der Gesetzgebung zum Schutz vor Diskriminierung und Benachteiligung in Deutschland beschritten, was als besonders lobenswert hervorzuheben ist.

Allerdings muss die Definition in § 2 IGG aufgenommen werden, da ansonsten erfahrungsgemäß häufig Missverständnisse zu der Frage auftreten, ob die Verweigerung angemessener

Vorkehrungen den Tatbestand der Diskriminierung erfüllt. Insoweit sei auf die Erfahrungen im Zusammenhang mit der EU-Rahmenrichtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf<sup>8</sup> verwiesen.

§ 3 definiert angemessener Vorkehrungen als notwendiger und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Mensch mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen teilhaben und ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ausüben können. Diese Formulierung erweckt den Eindruck, dass es sich um Korrekturen bestehender Verhältnisse handelt. Notwendig ist aber ein Verständnis in dem Sinne, dass dies auch konkrete subjektive Rechte beinhaltet. Auch hier wird wiederum deutlich, wie wichtig individuelle Rechte aus diesem Gesetz für die Betroffenen wären. Leider hat sich der Gesetzgeber dieser Notwendigkeit bislang verschlossen.

#### **§ 4 (Barrierefreiheit)**

Positiv ist anzumerken, , dass der bisherige Begriff der Barrierefreiheit aus dem BGG NRW dahin gehend weiterentwickelt wurde, dass nunmehr die Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit in den Begriff integriert wurden. In diesem Zusammenhang wäre es im Sinne der Vereinheitlichung dringend geboten, diese drei Bestandteile umfassend auch in anderen spezifischen Vorschriften festzuhalten oder an anderen Stellen anstelle einer eigenen Definition von Barrierefreiheit auf § 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs zum BGG NRW zu verweisen.

In § 4 Abs. 3 erscheint die bloße Sollvorgabe als zu schwach, hier ist von einer Unterstützungspflicht der Landesregierung auszugehen.

#### **§ 5 (Zielvereinbarungen)**

Das Instrument der Zielvereinbarung hat in der Vergangenheit nur wenig Anklang und praktische Relevanz finden können. Dieser Umstand darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit der Zielvereinbarung ein Instrument geschaffen wurde, um im Dialog und möglichst

---

<sup>8</sup> Richtlinie 2000/78/EG

auch im Konsens unter unmittelbarer Beteiligung der Verbände und Organisationen von Menschen mit Behinderungen Veränderungen zu Gunsten dieser Personengruppe herbeizuführen.

Daher sollte die Idee der Zielvereinbarungen grundsätzlich nicht als gescheitert angesehen werden. Stattdessen ist eine aktive Förderung und Unterstützung sowohl des Instruments der Zielvereinbarung an sich erforderlich, als auch der beteiligten Organisationen und Verbände behinderter Menschen.

Grundsätzlich sollten Zielvereinbarungen nicht allein zum Abbau von Barrieren möglich sein, sondern auch die Möglichkeit eröffnen, diskriminierende Gegebenheiten zu beseitigen. Hierbei geht es insbesondere um solche Rahmenbedingungen, die möglicherweise (noch) nicht den Tatbestand einer Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes erfüllen, die jedoch von Menschen mit Behinderung als diskriminierend empfunden werden. § 5 Abs. 1 ist dementsprechend wie folgt zu formulieren:

- (1) *Zur Herstellung von Barrierefreiheit und zum Abbau von diskriminierenden Gegebenheiten aufgrund oder infolge einer Behinderung sollen, soweit dem nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, Zielvereinbarungen zwischen Verbänden von Menschen mit Behinderungen und den Trägern öffentlicher Belange für ihren jeweiligen sachlichen und räumlichen Organisations- und Tätigkeitsbereich getroffen werden.*

Die in § 5 Abs. 1 aufgeführten inhaltlichen Vorgaben für Zielvereinbarungen müssen die Möglichkeit eröffnen, auch Regelungen über Sanktionen für den Fall zu treffen, dass die Träger öffentlicher Belange ihren Verpflichtungen aus der Zielvereinbarung nicht oder zumindest nicht vollumfänglich oder fristgemäß nachkommen.

Erfreulicherweise wurde in § 5 Abs. 2 Nr. 2 auch der Anspruch auf Auffindbarkeit als möglicher Inhalt einer Zielvereinbarung aufgenommen.



Das Recht auf Abbruch der Verhandlungen über den Abschluss einer Zielvereinbarung sollte allein den Menschen mit Behinderung bzw. ihren Verbänden und Organisationen vorbehalten sein, nicht aber den Trägern öffentlicher Belange.

Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb Landesverbände einen allgemeinen Vorrang gegenüber landesweiten bzw. örtlichen Verbänden von Menschen mit Behinderung die Berechtigung haben sollen, Zielvereinbarungen auszuhandeln und abzuschließen.

Schließlich ist in § 5 Abs. 5 wiederum von einem federführenden und nicht von einem zuständigen Ministerium zu sprechen, was durch den überarbeiteten Gesetzentwurf auch umgesetzt wird

#### **§ 6 Abs. 1 S. 1 BGG NRW**

Die Vorschrift des § 6 Abs. 1 S. 1 kann in dem Sinne interpretiert werden, dass hierüber auch Verpflichtungsklagen möglich sein sollen. Sofern diese Interpretation zutreffend ist, wird die Neuregelung in § 6 Abs. 1 S. 1 ausdrücklich begrüßt. Diese Auslegung ergibt sich aus der Begründung zum Gesetzentwurf, ist jedoch dem eigentlichen Wortlaut des Gesetzentwurfs nicht mit der notwendigen Eindeutigkeit zu entnehmen. Es wird daher einer entsprechenden Klarstellung im Gesetzestext bedürfen.

Darüber hinaus ist die Definition des Kreises der klageberechtigten Verbände kritikwürdig. Es bedarf eines Bundesverbandes oder dessen Landesverbandes, um eine Klage im Sinne dieser Vorschrift erheben zu können. Diesbezüglich bedarf es einer Anpassung dergestalt, dass auch Landesverbände, die keinen Oberbau im Sinne eines Bundesverbandes haben, klageberechtigt sein müssen.

#### **§ 6 Abs. 2 S. 3 BGG NRW**

Zu dieser Vorschrift ist positiv anzumerken, dass es nicht mehr auf die Vielzahl gleich gelagerter Fälle ankommt. Dies eröffnet unter anderem die Perspektive, auch bei speziellen Einzelfällen Klage erheben zu können.

## **§ 7 (Barrierefreiheit in den Bereichen Anlagen und Verkehr)**

Im Gegensatz zum derzeitigen BGG NRW fehlt die Verweisung auf die Errichtung oder die wesentliche Änderung von baulichen Anlagen.

Aufgrund des Verweises auf „geltende Rechtsvorschriften“, die den Maßstab der Barrierefreiheit vorgeben, greift die Entwurfsfassung bislang ins Leere. Trotz massiver Kritik von Seiten der Behindertenorganisationen ist es bislang nicht gelungen, die Landesbauordnung zu modifizieren, dass Barrierefreiheit umfassender und effektiver geschützt wird als in der bislang geltenden Fassung. Ohne eine Modifikation der Landesbauordnung ist § 7 BGG NRW praktisch wirkungslos.

Bezüglich § 7 Abs. 2 ist zu kritisieren, dass die Organisationen und Verbände von Menschen mit Behinderung nur dann einzubeziehen sind, wenn Träger öffentlicher Belange in ihrem Zuständigkeitsbereich Pläne zur Sicherstellung oder Herstellung von Barrierefreiheit erstellen. Offensichtlich geht der Gesetzgeber davon aus, dass derartige Pläne nicht in jedem Fall erstellt werden müssen, was zur Folge hat, dass behinderte Menschen bzw. deren Organisationen nicht in jedem Fall einzubeziehen sind. Insbesondere der Begriff des Plans wird diesbezüglich erhebliche Fragen auf. Stellt man hierbei auf einen formellen Begriff ab, wie beispielsweise bei einem Bebauungsplan, ließe sich diese Vorschrift sehr leicht durch ein Ausweichen auf andere Vorgehensweisen umgehen. Dies ist zu verhindern. Berücksichtigt man zudem, dass das Thema Barrierefreiheit einen sehr großen Stellenwert hat, muss es auch bei allen Planungen berücksichtigt werden, ähnlich wie Brandschutz. Daher sollte § 7 Abs. 2 dahin gehend abgeändert werden, dass Menschen mit Behinderung immer in die Entwicklungsarbeit einzubeziehen sind, soweit es um Barrierefreiheit geht. Die Frage eines konkreten Plans sollte hierbei keine Rolle spielen.

## **§ 8 (Barrierefreie Kommunikation)**

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass alle Menschen mit Behinderung in den Anwendungsbereich dieser Vorschrift einbezogen sind und nicht länger auf bestimmte Behinderungsarten abgestellt wird. Gleiches gilt für die Einbeziehung der elterlichen Sorge dem Grunde nach.

Die Unterscheidung zwischen pädagogischen Angelegenheiten, bei denen öffentliche Schulen als Einrichtungen des Landes agieren und Angelegenheiten des Schulgebäudes oder der Ausstattung der Schule usw., bei denen diese Schulen als Einrichtungen des zumeist kommunalen Schulträgers handeln, wirft die Frage auf, wie diese beiden Bereiche in der Praxis voneinander abgegrenzt werden sollen. Abgesehen davon ist nicht praktikabel, Eltern mit Behinderung für den pädagogischen Bereich Kommunikationshilfen anzubieten und sie bei den anderen Angelegenheiten hiervon auszuschließen. Dabei vermag auch der Hinweis auf kommunale Schulträgerschaft in diesen Bereichen nicht zu überzeugen, gegebenenfalls müsste hierbei eine Kostentragung durch das Land erfolgen.

Wie oben bereits zur Frage der Kostendynamik ausgeführt, besteht jedoch die Gefahr, dass gerade die Aspekte der elterlichen Sorge nur sehr eingeschränkt durchzusetzen sein werden, da bei Erreichen gewisser finanzieller Dimensionen die Konnexitätsgrenze überschritten würde und Leistungsansprüche voraussichtlich entsprechend restriktiv bearbeitet und beschieden werden. Abgesehen davon muss der Gedanke einer inklusiven Gestaltung des Schulalltags im Bereich der barrierefreien Kommunikation so ausgelegt werden, dass nicht allein Aspekte der elterlichen Sorge im Sinne des § 1626 BGB ein Anspruch auf Kommunikationshilfe auslösen, sondern dass dies auch bei deutlich niederschwelligeren Aktivitäten im Schulalltag möglich sein muss. Dies kann beispielsweise auch die Mitwirkung behinderter Eltern bei der Vorbereitung und Durchführung kleinerer schulischer Veranstaltungen wie ein Weihnachtsbasar sein. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, dass auch Eltern mit Behinderung aktive Beiträge zum Klassengeschehen leisten können und sich somit ihre Position innerhalb der Elternschaft verbessert. Damit wäre auch dem Gedanken des Art. 8 UN-BRK Rechnung getragen, behinderter Eltern würden auch mit konkreten Beiträgen zum Klassenalltag wahrgenommen und wertgeschätzt.

Inkonsequent erscheint die Einschränkung bezüglich leicht verständlicher Sprache. Hier besteht lediglich eine Sollvorgabe für den Träger öffentlicher Belange. Diese Einschränkung ist abzulehnen und durch eine Mussvorschrift zu ersetzen. Die UN-BRK geht von einem gleichen Zugang zum Recht aus, was auch bedeutet, dass man sich auf die im Einzelfall erforderliche Kommunikationsform einzustellen hat. Weshalb man bei Menschen mit geistiger oder kogni-

tiver Beeinträchtigung lediglich eine Sollvorgabe formuliert hat, ist gerade im Vergleich mit Menschen mit anderen Beeinträchtigungen im kommunikativen Bereich nicht nachvollziehbar. In der Konsequenz macht es keinen Unterschied, ob der Betroffene einem mündlichen Gespräch aufgrund seiner Gehörlosigkeit nicht folgen oder den Inhalt des Gesprächs aufgrund einer kognitiven Beeinträchtigung nicht verstehen kann. In beiden Fällen ist der behinderte Mensch in seiner wirksamen Partizipation beeinträchtigt.

Abgesehen davon ist eine verständliche Sprache nicht nur für Menschen mit geistigen oder kognitiven Einschränkungen notwendig oder zumindest sinnvoll. Auch Menschen mit Migrationshintergrund oder aus bildungsferneren Bevölkerungsschichten würden von einer leichter verständlichen Sprache profitieren.

### **§ 9 (Gestaltung von Bescheiden, amtlichen Informationen und Vordrucken)**

Gemäß § 9 Abs. 1 haben die Träger öffentlicher Belange bei der Gestaltung von schriftlichen Bescheiden, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtlichen Verträgen, Vordrucken und amtlichen Informationen die besonderen Belange betroffener Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Es ist nicht verständlich, was genau unter betroffenen Menschen mit Behinderungen zu verstehen ist und wie insoweit eine Abgrenzung erfolgen soll, die wiederum den Kreis der Adressaten einschränkt. Gerade Allgemeinverfügungen, Vordrucke oder amtliche Informationen sind nicht an bestimmte Personen, sondern an die Allgemeinheit gerichtet. Ein fest definierter Personenkreis an Adressaten existiert nicht. Insofern ist die Beschränkung auf betroffene Menschen mit Behinderungen zu streichen.

Die in § 9 Abs. 2 enthaltene Sollvorschrift zur Verwendung einer leicht verständlichen Sprache, die zusätzlich noch durch einen Ressourcenvorbehalt eingeschränkt wird, kann nicht hingenommen werden und muss in eine zwingende Vorgabe abgeändert werden. Erfahrungsgemäß werden Bescheide weitgehend über Textbausteine formuliert, selbst bei eingeräumten Ermessensspielräumen findet man nur selten eine individuell formulierte Auseinandersetzung mit den Umständen des Einzelfalles. Schon aus diesem Grunde erscheint es

dringend geboten und praktisch umsetzbar, Textbausteine auch in leicht verständlicher Sprache vorzubereiten, um hiermit die kommunikative Situation zu verbessern. Nicht ausreichend ist es auch, lediglich von einem Hinwirken auf den vermehrten Einsatz der leichten Sprache zu sprechen. Bereits das Instrument des Hinwirkens ist sehr unscharf und löst kaum eine Verpflichtung aus. Von einem vermehrten Einsatz der leichten Sprache und damit von einer Erfüllung dieser Vorgabe wäre bereits bei einer nur minimalen Ausweitung des Einsatzes dieser Sprachform auszugehen, ohne dass hierüber eine nennenswerte Verbesserung der Situation erreicht wäre.

Zu begrüßen ist der in § 9 Abs. 3 vorgesehene Anspruch für Menschen mit Hörbehinderung oder Sprachbehinderung auf eine Erstellung der relevanten Dokumente in einer für sie verständlichen Form. Weshalb an dieser Stelle die Bedürfnisse von Menschen mit geistigen oder kognitiven Beeinträchtigungen in Richtung einer leicht verständlichen Sprache nicht berücksichtigt werden, ist nicht nachvollziehbar, zumal in § 9 Abs. 1 auf eine Unterscheidung nach verschiedenen Behinderungsarten eigentlich und erfreulicherweise verzichtet wurde.

Es fehlen allerdings Regelungen für taubblinde Menschen.

### **§ 10 Abs. 1 BGG NRW**

Bezüglich dieser Vorschrift ist zu kritisieren, dass die Vorgabe einer schrittweisen Umsetzung deutlich zu unscharf ist. Es ist weder ersichtlich, wie groß diese Schritte sein müssen noch in welchen zeitlichen Abständen sie zu unternehmen sind. Abgesehen davon werden bei derartigen Auftritten der Träger öffentlicher Belange häufig CMS-Systeme verwendet, die übergreifend sehr schnell an neue Anforderungen wie z.B. die Barrierefreiheit angepasst werden können.

### **§ 10 Abs. 2 BGG NRW**

In § 10 Abs. 2 wird erfreulicherweise von einer federführenden Zuständigkeit eines Ministeriums gesprochen.

### **§ 11 Abs. 1 BGG NRW**

Ausdrücklich ist zu begrüßen, dass bis zur Neuwahl das Amt der beauftragten Person für die Belange von Menschen mit Behinderungen kommissarisch fortgeführt wird. Des Weiteren ist positiv festzuhalten, dass eine Klarstellung bezüglich des Verlangens nach Entlassung erfolgt, welches nur durch die beauftragte Person selbst geäußert werden darf.

### **§ 12 Abs. 1 BGG NRW**

Bei der Besetzung des Behindertenbeirats sollte der Landesbehindertenrat zwingend berücksichtigt werden, da es sich hierbei um ein Gremium handelt, welches sich durch langjährige Erfahrungen auf dem Gebiet der Behindertenpolitik und eine thematische Breite auszeichnet. Zudem werden über das 3-Säulen-Modell die unterschiedlichen Akteure aus in der Behindertenpolitik repräsentiert. Es ist davon auszugehen, dass es sich hierbei um ein Alleinstellungsmerkmal des Landesbehindertenrats gegenüber anderen Gremien handelt.

Die Bezugnahme auf § 9 des Inklusionsgrundsatzgesetzes in § 12 Abs. 1 ist fehlerhaft, da im vorliegenden Gesetzentwurf der Inklusionsbeirat in § 10 geregelt ist.

### **§ 12 Abs. 2 S. 1 BGG NRW**

keine Anmerkungen

### **§ 12 Abs. 2 S. 2 BGG NRW**

Positiv hervorzuheben ist, dass nunmehr alle Träger öffentlicher Belange Adressaten von Beratungen und Empfehlungen der beauftragten Person für die Belange von Menschen mit Behinderungen sind. Die im früheren Gesetzentwurf enthaltene Abstufung ist entfallen.

### **§ 12 Abs. 3 S. 3 BGG NRW**

keine Anmerkungen

### **§ 13 (Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen auf örtlicher Ebene)**

Die Aufnahme der Gesetzesziele insgesamt in § 13 Abs. 1 ist positiv hervorzuheben, ebenso die Zielsetzung der Erarbeitung von Empfehlungen. Besonders erfreulich ist hierbei auch der Aspekt der Wahrnehmung von Behinderung als Bestandteil gesellschaftlicher Vielfalt.

Allerdings wird an dieser Stelle auch das Spannungsverhältnis zur kommunalen Selbstverwaltung deutlich, insbesondere in § 13 Abs. 2. Hier stößt das Behindertengleichstellungsgesetz an seine Grenzen und kann die in Abs. 1 genannten Ziele auf kommunaler Ebene nur durch eine Veränderung der Gemeindeordnung erreichen. Die Tatsache, dass dieses Artikelgesetz keine Anpassung der Gemeindeordnung vorsieht, ist daher zu kritisieren. So ist in Art. 5 der Gemeindeordnung NRW die Bestellung von Beauftragten für die Gleichstellung von Mann und Frau geregelt, in Art. 27 ist die Einrichtung eines Integrationsbeirats für Menschen mit Migrationshintergrund vorgesehen. Es wird ohne eine Änderung der Gemeindeordnung keine effektive Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen auf örtlicher Ebene zu erreichen sein. Die Bestimmungen über Gremien bzw. Beauftragte für die Gleichstellung von Mann und Frau bzw. für Menschen mit Migrationshintergrund sollten diesbezüglich als Vorbild dienen.

### **§ 14 Abs. 1 BGG NRW**

Die in § 14 Abs. 1 S. 2 enthaltene Bezugnahme auf § 10 Abs. 1 S. 2 des Inklusionsgrundsatzgesetzes ist fehlerhaft, da in der derzeitigen Entwurfsfassung das Berichtswesen in § 12 desselben Gesetzes geregelt ist.

### **§ 14 Abs. 2 BGG NRW**

keine Anmerkungen

## **Anmerkungen zu Art. 3: Änderung des Landesausführungsgesetzes zum Sozialgesetzbuch Zwölftes Buches (SGB XII) für das Land Nordrhein-Westfalen**

### **§ 2 Abs. 1 und 2 AG SGB XII NRW**

Der Wegfall der Ermächtigung, gemäß § 86 SGB XII bei der Anrechnung von Einkommen bei Bezug von Leistungen nach dem fünften bis neunten Kapitel SGB XII einen höheren Grundfreibetrag festzusetzen, wird kritisiert. In der bisherigen Ausführungsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen zum SGB XII war diese Ermächtigung noch enthalten.

Mit dieser Ermächtigung kann ein höherer Grundfreibetrag festgelegt werden, mit der Folge, dass die für die Betroffenen ohnehin sehr belastende Anrechnung von Einkommen zumindest etwas abgemildert wird. Nicht alle Bundesländer haben von der Möglichkeit in diesem Sinne Gebrauch gemacht, Nordrhein-Westfalen war jedoch in anerkennenswerter Weise eines von diesen Ländern. Durch den Wegfall im neuen Gesetzentwurf wird ein fatales Signal in dem Sinne gesetzt, dass das Land keinen Handlungsspielraum beansprucht zur Korrektur in Bezug auf die äußerst kritikwürdigen Bestimmungen zur Anrechnung des Einkommens beispielsweise bei Leistungen der Eingliederungshilfe oder der Hilfe zur Pflege.

Sehr begrüßt wird die Einfügung eines neuen S. 1 in Abs. 2, wonach aufsichtsführende Behörde über die örtlichen und überörtlichen Träger das für das Sozialhilferecht zuständige Ministerium ist.

### **§ 2a AG SGB XII NRW**

Positiv hervorzuheben ist die Klarstellung, dass es für die Begründung der Zuständigkeit des überörtlichen Sozialhilfeträgers nicht auf Hilfe zum betreuten Wohnen ankommt. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Neuregelung und Klarstellung die bisherigen Unstimmigkeiten zwischen örtlichem und überörtlichem Sozialhilfeträger für den Bereich des Rheinlandes beseitigen kann. Da diesbezüglich eigentlich schon die früheren Bestimmungen ausreichend klar definiert waren und es dennoch zu Zuständigkeitsverschiebungen gekommen ist, wäre diesbezüglich eine ausführliche Erläuterung in der offiziellen Gesetzesbegründung angezeigt, eventuell sogar eine entsprechende Ergänzung unmittelbar im Gesetzestext.



Die Trennung von Hilfen in besonderen Lebenslagen (frühere Terminologie) und Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erscheint sachgerecht, da es die Vergleichbarkeit zwischen ambulanten und stationären Leistungen erleichtert.

Der im Gesetzentwurf genannte Betrag von 180,00 € für Hilfsmittel wurde bereits im Jahre 2004 festgelegt und sollte an die zwischenzeitliche Preisentwicklung angepasst werden. Denkbar wäre hier eine Grenzziehung auf 300,00 €.

### **§ 2b AG SGB XII NRW**

keine Anmerkungen

### **§ 7 Abs. 6 S. 2 AG SGB XII NRW**

keine Anmerkungen

### **§ 8 AG SGB XII NRW**

Das bloße Hinwirken auf eine flächendeckende Struktur von Diensten und Einrichtungen ist zu unbestimmt, vielmehr bedarf es auch angesichts der Bedeutung derartiger Strukturen für behinderte Menschen eines Sicherstellungsauftrags an die Träger öffentlicher Belange. Zumindest aber bedarf es einer Pflicht zur aktiven Förderung derartiger Strukturen. Dies muss auch eine konkrete Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung in der Behindertenhilfe bzw. Altenhilfe beinhalten, da die Mehrzahl der Menschen mit Behinderung alt ist und viel davon mangels alternativer Lebensformen in Altenheimen leben (müssen). Solange es keinen Aktionsplan zur Deinstitutionalisierung und barrierefreien und inklusiven Sozialraumgestaltung gibt, werden die Leistungserbringer weiter auf Komplexeinrichtungen setzen, d.h. stationäre und ambulante Leistungen nebeneinander anbieten. Solange aber stationäre Leistungen vorgehalten werden, gebieten es die Grundsätze der Betriebswirtschaft, diese auch möglichst effizient zu nutzen, d.h. Menschen mit Behinderung davon abzuhalten, stationäre Wohnformen zu verlassen.

Wichtig wäre in diesem Zusammenhang auch eine Bestimmung, die klarstellt, dass die „ambulanzabwehrende“ Vorschrift des § 13 Abs. 1 S. 3 SGB XII in NRW nicht angewendet wird.

## **§ 9 AG SGB XII NRW**

Grundsätzlich begrüßt wird die Einrichtung einer Fachkommission, jedoch sollte sich diese nicht allein auf das Thema der Eingliederungshilfe beschränken, sondern zumindest auch den Bereich der aufstockenden Hilfe zur Pflege außerhalb des SGB XI umfassen. Im derzeitigen sozialen Leistungssystem während dies das sechste Kapitel SGB XII für die Eingliederungshilfe und das siebte Kapitel SGB XII für die aufstockende Hilfe zur Pflege.

Grund für diese Forderung ist, dass die Abgrenzung zwischen Eingliederungshilfe und Pflege äußerst schwierig ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn man den sozialhilferechtlichen Pflegebegriff aus § 61 Abs. 1 S. 2 SGB XII zugrunde legt. Nicht umsonst werden 24 Stunden-Assistenzmodelle teilweise vollständig über Hilfe zur Pflege abgewickelt, teilweise aber auch vollständig als Eingliederungshilfe bewertet, dies je nach Präferenz des jeweiligen Kostenträgers.

Darüber hinaus ist die Einbeziehung beider Hilfesysteme notwendig, um dem Gedanken der ganzheitlichen Sichtweise auf die Lebenssituation behinderter Menschen zumindest ansatzweise gerecht zu werden.

Schließlich ist zu erwarten, dass der zukünftige Pflegebegriff des elften Buches Sozialgesetzbuch (soziale Pflegeversicherung) künftig deutlich mehr teilhabeorientiert sein wird als bisher.

Bei der Besetzung der Fachkommission ist darauf zu achten, dass die Landschaft der Verbände von Menschen mit Behinderungen repräsentativ abgebildet wird.

## **§ 10 AG SGB XII NRW**

keine Anmerkungen

## **Anmerkungen zu Art. 4: Änderung des Kinderbildungsgesetzes**

### **§ 9 Abs. 1 KiBiz**

Es wird kritisiert, dass in dieser Vorschrift lediglich Eltern mit Hörbehinderung oder Sprachbehinderung berücksichtigt sind, nicht hingegen Eltern mit Lernschwierigkeiten, kognitiven oder psycho-sozialen Beeinträchtigungen, die einen Bedarf an leichter Sprache oder eine ähnliche Kommunikationsform haben. Hier ist eine Änderung dringend erforderlich, insbesondere deshalb, weil das Schulgesetz NRW eine solche Unterscheidung zwischen verschiedenen Behinderungsarten der Eltern nicht vornimmt. Die Formulierung aus § 42 Abs. 4 Schulgesetz NRW sollte daher übernommen werden.

## **Anmerkungen zu Art. 5: Änderung des Schulgesetzes NRW**

### **§ 42 Abs. 4 SchulG NRW**

Wie oben bereits erwähnt, wird die behinderungsübergreifende Berechtigung von Eltern begrüßt, die Kommunikationshilfen benötigen. Erforderlich ist eine Übertragung dieser Formulierungen auch auf das Kinderbildungsgesetz.

### **§ 100 Abs. 3 SchulG NRW**

Die neu eingefügte Klarstellung, dass auch bei Besuch einer genehmigten Ersatzschule die Rechte aus § 8 Abs. 1 BGG NRW für die betroffenen Eltern gelten, ist sehr zu begrüßen, da sie nicht nur die Rechtsposition dieser Eltern stellen, sondern auch einen Schulwechsel von einer staatlichen auf eine Ersatzschule für deren Kinder deutlich erleichtert bzw. überhaupt erst möglich macht. Ansonsten würde die Wahlfreiheit der Eltern in unzulässiger Weise eingeschränkt.

## **Anmerkungen zu Art. 6: Änderung des Landeswahlgesetzes**

### **§ 24 Abs. 1 S. 1 LWahlG**

Im Zusammenhang mit der Frage der Wahlberechtigung wird der Ausschluss von Menschen, die vollumfänglich unter gesetzlicher Betreuung stehen, kritisiert. Dieser Ausschluss muss

aufgehoben werden. Die UN-BRK kennt eine solche Unterscheidung und einen solchen Ausschluss von Grundlagen der politischen Partizipation nicht.

Der BRK-Ausschuss hat dies in seinen abschließenden Bemerkungen und auch in seiner Rechtsprechung (vgl. Bujdosó gegen. Ungarn)<sup>9</sup> mehrfach betont. Die in der Anhörung geäußerte Mitteilung, der Ausschluss vom Wahlrecht komme in der Praxis so gut wie nie vor, unterstreicht die Notwendigkeit der Streichung der entsprechenden landesrechtlichen Vorschrift. Das gebietet zudem bereits der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Danach darf der Gesetzgeber nicht in die Rechte der Bürger eingreifen, wenn der Eingriff nicht erforderlich ist.

Aus der Beratungspraxis sind Fälle bekannt, in denen Menschen mit körperlicher Beeinträchtigung, die kognitiv uneingeschränkt orientiert sind, aus Gründen der physischen Überlastung durch die Bewältigung des Alltags den Wunsch nach einer möglichst umfassenden gesetzlichen Betreuung äußern. Diese Menschen wären für den Fall, dass eine vollumfängliche Betreuung auf ihren Antrag hin angeordnet wird, ebenfalls vom Wahlrecht ausgeschlossen. Auch diese Folge ist nicht hinnehmbar.

#### **§ 24 Abs. 1 S. 2 LWahlG**

Die amtliche Herstellung der Wahlschablonen ist zu begrüßen, da dies auch ein Ausdruck der Schaffung eines inklusiven Wahlsystems ist. Die in § 40 vorgesehene Kostenerstattung an den Blindenverein für die Herstellung der Schablonen ist nunmehr entbehrlich.

Allerdings fehlt eine Regelung über Wahlunterlagen in leichter Sprache. Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass die Bedürfnisse von Menschen mit geistigen oder kognitiven Einschränkungen bislang nur sehr unzureichend berücksichtigt werden. Hier ist eine Gleichstellung mit Regelungen bezüglich anderer Beeinträchtigungen zwingend geboten.

---

<sup>9</sup> CRPD/C/10/D/4/2011.

## **Anmerkungen zu Art. 7: Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

### **§ 23 Abs. 1 S. 1 und 2 Kommunalwahlgesetz NRW**

Auch hier ist der Ausschluss von Menschen unter vollumfänglicher gesetzlicher Betreuung von der Kommunalwahl aus den oben genannten Gründen abzuschaffen. Bezüglich der Herstellung der Wahlschablonen wird auf die Ausführungen zum Landeswahlgesetz verwiesen.

## **Anmerkungen zu Art. 8: Änderung der Kommunikationshilfeverordnung Nordrhein-Westfalen**

### **§ 1**

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb nur Menschen mit Hörbehinderung oder Sprachbehinderung einbezogen sind, notwendig wäre auch die Einbeziehung von Menschen, die aufgrund geistiger oder kognitiven Einschränkungen auf leichte Sprache oder ähnliche Kommunikationshilfen angewiesen sind. Dies gilt auch vor dem Hintergrund des gleichen Zugangs zum Recht aus Art. 12 UN-BRK.

Bezüglich der Verwendung von leichter Sprache wird auf die allgemeinen Ausführungen zu Beginn dieser Stellungnahme verwiesen.

Positiv hervorzuheben ist die Einbeziehung der elterlichen Sorge gemäß § 1626 BGB.

### **§ 2 Abs. 1**

Auch hier ist zu bemängeln, dass eine Hörbehinderung oder Sprachbehinderung wesentlicher Anknüpfungspunkt ist, während andere Behinderungen wie Lernschwierigkeiten offenbar nicht berücksichtigt werden. Kurioserweise sind spezifische Kommunikationsmittel für Menschen mit gravierenden kognitiven Einschränkungen (Bildsymbole) in § 3 Abs. 2 der Verordnung ausdrücklich vorgesehen.

## § 2 Abs. 2

Es ist zu begrüßen, dass eine durch den behinderten Menschen ausgewählte Person als Kommunikationsunterstützung zu berücksichtigen ist, fragwürdig ist aber, weshalb dies teilweise bei Menschen mit Lernschwierigkeiten nicht genauso gehandhabt wird.

## § 2 Abs. 4

Der breite Katalog an möglichen Kommunikationshilfen ist positiv zu bewerten.

## § 3 Abs. 1 und 2

In Abs. 2 Nr. 2 wird erfreulicherweise unter d) die Deutsche Gebärdensprache als mögliche Kommunikationsmethode aufgeführt. Damit erfährt die Deutsche Gebärdensprache eine weitere gesellschaftliche Aufwertung.

## § 4

Scharf zu kritisieren ist der den Schulen eingeräumten Ressourcenvorbehalt. Auch bei Kapazitätsproblemen wäre zumindest eine Kostenerstattung nötig. Vermutlich ist dieser Ressourcenvorbehalt auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>10</sup> im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG zu bewerten, in welcher die Möglichkeit eines behinderten Kindes zum Besuch einer Regelschule ebenfalls unter einem Vorbehalt der vorhandenen sachlichen und personellen Ressourcen der Schule gestellt wurde. Eine solche Privilegierung der Schule im Bereich der Kommunikationshilfe ist jedoch nicht angezeigt und auch nicht mit Art. 24 UN-BRK zu vereinbaren.

## § 5 Abs. 1 - Abs. 5

keine Anmerkungen

---

<sup>10</sup> Beschluss vom 8. Oktober 1997, 1 BvR 9/97.

## Anmerkungen zu Art. 9: Änderung der Verordnung über barrierefreie Dokumente

### § 1 Abs. 2

keine Anmerkungen

### § 2

keine Anmerkungen

### § 4 S. 1

Ausdrücklich auch im Sinne der gleichberechtigten Nutzbarkeit von gesetzlichen Fristen für Widerspruch und Klageerhebung ist die Gleichzeitigkeit der Bekanntgabe von behördlichen Entscheidungen in konventioneller und individuell notwendiger Form zu begrüßen. Dadurch wird gewährleistet, dass Menschen mit besonderen Anforderungen an die Barrierefreiheit bei der Kenntnisnahme von Dokumenten die gleichen rechtlichen Möglichkeiten haben wie Menschen ohne Behinderung, soweit es um die Wahrung von Fristen geht.

Allerdings muss in diesem Zusammenhang auch sichergestellt sein, dass durch die zusätzliche Erstellung einer speziell angepassten Form der Dokumente keine Verzögerungen bei der Bearbeitung bzw. Bekanntgabe insgesamt entstehen.

Es muss daher gewährleistet sein, dass nicht nur beide Varianten der Dokumente zeitgleich beim Adressaten eintreffen, zu gewährleisten ist auch, dass diese Dokumente mit der gleichen Geschwindigkeit erstellt und zugestellt werden wie für einen Menschen ohne Behinderung, für den eine klassische Schwarzschrift-Variante ausreichend ist.

### § 5 Abs. 1 und 2

Das in § 5 Abs. 2 grundsätzlich anerkannte Wunsch- und Wahlrecht des behinderten Menschen wird ausdrücklich begrüßt.

## **Anmerkungen zu Art. 10: Aufhebung der Verordnung zum Behindertenbeirat NRW**

keine Anmerkungen

## **Anmerkungen zu Art. 11: Inkrafttreten**

keine Anmerkungen

## **Akuter Weiterentwicklungsbedarf**

Wie der Veranstaltung zur Präsentation des Gesetzentwurfs bereits mehrfach dargestellt, handelt es sich um ein erstes Gesetz zur Stärkung der Inklusion.

Diesem ersten Gesetz müssen weitere folgen, dies muss sehr zeitnah geschehen. Bereits die Auseinandersetzung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf macht deutlich, dass zahlreiche wichtige Themenfelder bislang noch nicht oder nur unzureichend bearbeitet wurden bzw. bearbeitet werden konnten.

Besonders dringlich ist die Modifikation der Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen. Die Barrierefreiheit baulicher Anlagen ist ein wesentlicher und unverzichtbarer Bestandteil auf dem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft, da diese ohne eine umfassende Barrierefreiheit nicht denkbar ist. Die Bestimmungen im vorliegenden Gesetzentwurf zum BGG NRW beziehen sich allesamt auf die geltenden Rechtsvorschriften, wozu auch die Landesbauordnung gehört. Ohne eine umfassende Neuregelung der Bestimmungen zur Barrierefreiheit in dieser Landesbauordnung werden die damit verbundenen Bestimmungen des BGG NRW keinerlei Wirkung entfalten können.

Ebenso dringend erforderlich ist eine Anpassung der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen. Nur auf diesem Wege ist es möglich, verbindliche Bestimmungen zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderung auf örtlicher Ebene zu installieren. Die Empfehlungen, die in § 13 des Gesetzentwurfs zum neuen BGG NRW festgehalten sind, können unter den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen keinerlei Wirkung entfalten, da die



kommunale Selbstverwaltung ein wesentliches Strukturprinzip des deutschen Staatsrechts darstellt und von den Städten und Gemeinden entsprechend verteidigt wird. Man wäre vom guten Willen der jeweiligen Kommune abhängig, ob man diesen Empfehlungen folgt oder nicht, da Empfehlungen keine rechtliche Bindungswirkung zukommt.

Zur Umsetzung der Verpflichtung zur Beachtung der Gesetzesziele bei Zuwendungen und sonstigen Leistungen an Dritte sind zudem die Richtlinien über die Vergabe von Aufträgen oder die Bewilligung derartiger Zuwendungen dahin gehend anzupassen, dass die Beachtung der Ziele dieses Gesetzes zwingender Bestandteil der jeweiligen Entscheidung ist und bei einem Zuwiderhandeln die bewilligten Mittel zurückgefordert werden.

Es wird die Aufgabe der Verbände und Organisationen von Menschen mit Behinderungen sein, diesen Prozess der Weiterentwicklung des Rechts zur Stärkung der Sozialen Inklusion kritisch zu begleiten und darauf zu drängen, dass sehr zeitnah weitere Schritte unternommen werden, um diesen Prozess voranzutreiben.

Das KSL Rheinland und das Bochumer Zentrum für Disability Studies (BODYD) werden sich dieser Aufgabe gerne und mit Nachdruck annehmen.

## **Zusammenfassung**

Das KSL Rheinland und das Bochumer Zentrum für Disability Studies (BODYD) begrüßen ausdrücklich die Initiative der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Schaffung eines Gesetzes zur Stärkung der Sozialen Inklusion. Ganz offensichtlich stellt sich die Landesregierung der Verpflichtung, die UN-BRK wirksam umzusetzen. Hierzu gehört auch die Überführung der Konventionsvorgaben und -leitsätze in landesgesetzliche Bestimmungen.

Die Ausführungen zu den mit der Umsetzung des Gesetzes entstehenden Kosten sind insgesamt sehr vage und ohne eine gesicherte Datengrundlage. Ganz offensichtlich ist man bestrebt, hierdurch ebenso wie durch die bewusste Verwendung unscharfer Verpflichtungen, Bedenken gegen das Gesetz wegen befürchteter Kostenexplosionen entgegenzutreten.

Scharf zu kritisieren ist die kaum vorhandene Verbindlichkeit von Verpflichtungen der Träger öffentlicher Belange zur Förderung und Beachtung der Ziele dieses Gesetzes. Zusätzlich geschwächt wird die Durchsetzungskraft des Gesetzes durch den Verzicht auf Fristsetzungen für die Umsetzung sowie Sanktionen für den Fall eines Zuwiderhandelns. Auch stehen den Verpflichtungen der Träger öffentlicher Belange aus diesem Gesetz keine korrespondierenden Rechtsansprüche zu Gunsten von Menschen mit Behinderung gegenüber.

Positiv zu bewerten ist die Zielsetzung einer vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderung an der Gesellschaft. Ebenso ist anzuerkennen, dass der Begriff der angemessenen Vorkehrungen in dem Gesetzentwurf aufgenommen wurde und eine Vorenthaltung derartiger Vorkehrungen als Diskriminierung zu bewerten ist.

Zudem ist zudem die Einbeziehung von Beliehenen in den Kreis der Verpflichteten zu begrüßen. Hingegen sind die Bestimmungen zur Einflussnahme im Wege der privatrechtlichen Beteiligung zu schwach ausgeprägt, indem man sich lediglich auf Mehrheitsbeteiligungen beschränkt.

Notwendig ist auch die Einbeziehung von Anbietern aus dem Bereich der Behindertenhilfe, da sie durch die auch Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge übernehmen und demzufolge ebenfalls auf die Vorgaben der UN-BRK zu verpflichten sind.

Die grundlegende Anerkennung von Elternschaft mit Behinderung stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur gesellschaftlichen Anerkennung und Wertschätzung einer solchen Elternschaft insgesamt dar. Allerdings leidet dieses grundsätzlich positive Anerkenntnis unter einer schwachen Ausprägungen der Verpflichtungen und der ungesicherten Datenlage zur Bedarfsbemessung.

Bei der Definition von Menschen mit Behinderungen ist die ansatzweise Anlehnung an die Begrifflichkeiten der UN-BRK positiv hervorzuheben. Allerdings verkennt der Gesetzentwurf, dass die UN-BRK einen bewusst offenen Behinderungsbegriff verwendet, sodass eine Anpassung notwendig ist. Auch sollte in Anlehnung an das SGB IX der Kreis der von Behinderung bedrohten Menschen aufgenommen werden.

Anzuerkennen ist auch die Ausweitung der Anwendungsbereiche einer Kommunikationshilfe für Menschen mit Hörbehinderung oder Sprachbehinderung. Weshalb man bei Menschen mit Lernschwierigkeiten, die auf eine angepasste Kommunikation etwa in leichter Sprache angewiesen sind, nicht dieselbe Konsequenz angewandt hat, ist nicht nachvollziehbar.

Die vorgesehene Koordinierungsstelle ist in der Staatskanzlei anzusiedeln, um über die notwendige Durchsetzungskraft gegenüber den Landesministerien zu verschaffen.

Für den Bereich der Beteiligung von Menschen mit Behinderung an den politischen Prozessen ist auf eine frühzeitige und wirksame Beteiligung zu achten. Auch müssen die Rechte der Betroffenen gestärkt werden, bis hin zu einem Vetorecht in einzelnen Fragen.

Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Monitoringstelle für das Land Nordrhein-Westfalen beim Deutschen Institut für Menschenrechte anzusiedeln, ist sehr überzeugend.

Die Berichterstattung zur Situation von Menschen mit Behinderung und die Evaluierung des Gesetzes müssen in kürzeren zeitlichen Abständen erfolgen.

Der Begriff der Barrierefreiheit ist übergreifend über diese drei Komponenten der Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und der Nutzbarkeit zu definieren.

Zu begrüßen ist die Übernahme zahlreicher Grundgedanken des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), es fehlen aber entsprechende Sanktionen.

Das Instrument der Zielvereinbarung ist unterstützend zu begleiten und auszuweiten. Die Erweiterung der Klagemöglichkeiten auch in Richtung einer Verpflichtungsklage werden ausdrücklich begrüßt.

Die Verbesserung bei dem Recht auf Gestaltung von Bescheiden und anderen behördlichen Schriftstücken in einer zugänglichen Form werden ausdrücklich begrüßt. Auch hierbei ist auf eine Stärkung der leichten Sprache und auf eine Gleichbehandlung gegenüber anderen Kommunikationsformen zu achten.

Die Bestimmungen zur Etablierung kommunaler Behindertenbeauftragter oder vergleichbare Institutionen sind ohne Änderungen der der Gemeindeordnung nicht zu realisieren. Ähnlich verhält es sich mit der Schaffung von Barrierefreiheit im baulichen Anlagen, die ohne eine Modifikation der Landesbauordnung nicht erreicht werden kann.

Bezüglich des Landesausführungsgesetzes zum SGB XII wird die Klarstellung bezüglich der Zuständigkeitsverteilung ausdrücklich begrüßt. Zu kritisieren ist jedoch der Verzicht auf die Ermächtigung zur Festlegung eines höheren Grundbetrages bei der Anrechnung von Einkommen durch das System der Sozialhilfe.

Die vorgesehene Fachkommission sollte sich ausdrücklich nicht nur auf die Eingliederungshilfe, sondern zumindest auch auf die aufstockende Hilfe zur Pflege (derzeit im Sozialhilferecht geregelt) beziehen. Nur so ist eine ganzheitliche Betrachtung der Lebenssituation der Betroffenen möglich.

Für den Bereich der Kinderbildung und der Schule verwundert die Ungleichbehandlung für Eltern mit Lernschwierigkeiten, hier wäre eine Vereinheitlichung nach den Maßstäben des Schulgesetzes geboten.

Der Ausschluss vom Wahlrecht für Menschen unter vollständiger gesetzlicher Betreuung ist aufzuheben.

Abschließend wird darum gebeten, die aufgezeigten Kritikpunkte umzusetzen und in eine Überarbeitung des Gesetzentwurfs einzupflegen.

Schließlich möchten sich die Unterzeichnenden für die Möglichkeit, zu diesem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, bedanken und stehen für weitere Rückfragen jederzeit zur Verfügung.

Köln, Bochum, 10. November 2015