

Stellungnahme
für einen Bericht des Inklusionsbeirates
zur Umsetzung des
Inklusionsgrundsatzgesetzes NRW

Düsseldorf, 29.05.2020

Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V.

Fürstenwall 132

40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 38412 – 41

Telefax: 0211 38412 – 66

Kontakt: sozialpolitik.nrw@vdk.de

Der Sozialverband VdK NRW e.V. bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Erfahrungen mit dem Inklusionsstärkungsgesetz für einen Bericht an den Landtag.

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

Allgemein hat der VdK NRW den Eindruck, dass die Bereitschaft von Verantwortlichen in öffentlichen Institutionen, sich mit den Belangen der Menschen mit Behinderungen auseinanderzusetzen und deren Interessenvertreter zu beteiligen, zunehmend wächst. Diese Beobachtung gilt allerdings nicht im gleichen Maße für sämtliche Ziele zur Herstellung einer inklusiven Gesellschaft und zur Umsetzung der UN-BRK.

Dieser Umstand ist auch und vor allem darauf zurückzuführen, dass es sich bei dem IGG um ein Gesetz mit hoher symbolischer und geringer rechtlicher Wirkung handelt. Die Grundsätze der UN-BRK werden darin zwar in Landesrecht umgewandelt, dies aber in abgewandelter und letztlich in abgeschwächter Form umgesetzt. Die meisten Einzelregelungen im IGG bleiben hinter den Vorgaben der UN-BRK zurück. Statt konkreter Verpflichtungen enthalten sie unbestimmte Empfehlungen. Auf die entsprechenden Ausführungen in unserer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf vom 11.11.2015 (S. 3 und 4 – siehe Anlage) wird verwiesen.

Insbesondere bei den Diskussionen über das Recht auf inklusive Bildung, das barrierefreie Bauen und die barrierefreie Umgestaltung des ÖPNV hat sich gezeigt, dass das Inklusionsstärkungsgesetz als Ganzes nicht als verbindliches Recht wahrgenommen wird.

Ein derart gestaltetes Gesetz kann zwar einen Beitrag zu einem gesellschaftlichen Bewusstseinswandel leisten. Es ist jedoch nicht dazu geeignet, Inklusion systematisch in exekutiven oder legislativen Entscheidungsprozessen bzw. im Verwaltungs- und Regierungshandeln fest zu verankern.

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

Das IGG trägt dazu bei, einige Regelungen aus der UN-BRK landesgesetzlich zu verankern und dadurch für die in erster Linie adressierten Träger öffentlicher Belange besser sichtbar zu machen. Allerdings fehlen im Gesetz konkrete Verpflichtungen für die Träger öffentlicher Belange auf Landes- und kommunaler Ebene. Auch fehlen klare Vorgaben für die unterschiedlichen Verantwortungs- und Fachbereiche der Träger öffentlicher Belange.

Insofern ergeben sich aus dem Gesetz nach unserem Verständnis keine unmittelbaren konkreten Verbesserungen für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderung in NRW.

Umso wichtiger ist aus unserer Sicht die Überwachung durch das Deutsche Institut für Menschenrechte als Monitoring-Stelle der UN-BRK. In ihren Berichten¹, Pressemitteilungen und durch die Beratung des Inklusionsbeirates und der Fachbeiräte gibt die Monitoring-Stelle wichtige Impulse in die Landes- und Kommunalpolitik, die mittelfristig zu einer Verbesserung in verschiedenen Lebensbereichen führen können.

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

Wir sehen erheblichen Änderungsbedarf in Bezug auf die Regelungen selbst wie auch in Bezug auf deren Umsetzung.

Unverbindliche Regelungen durch Formulierungen aus der UN-BRK ersetzen

Bereits unter Frage 1 wurde mit Verweis auf unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf ausgeführt, dass die Regelungen der UN-BRK nur in abgeschwächter Form ins Landesgesetz überführt worden sind. Daher sind nach unserer Auffassung die Vorgaben in ihrem Wortlaut zu

¹ zuletzt: „Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen - Zur Umsetzung der UN-BRK in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit, 2019“

übernehmen und lediglich die Begrifflichkeiten „Vertragsstaat“ durch „Träger öffentlicher Belange“ zu ersetzen. Außerdem sollten die jeweiligen Träger dazu verpflichtet werden, Konzepte zur Umsetzung der Regelungen zu entwickeln und diese auf Anfrage der Kompetenz- und Koordinierungsstelle vorzulegen. Derzeit ist oft nicht erkennbar, wie und durch welche Instrumente und in welchen Schritten Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele der UN-BRK ergriffen werden.

Allgemeine Verpflichtungen aus Artikel 4 UN-BRK übernehmen

Die Allgemeinen Verpflichtungen aus Art. 4 UN-BRK sollten in vollem Umfang übernommen werden. Darin ist u.a. die Verpflichtung enthalten, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen“. Eine solche eigentlich selbstverständliche, aber durchaus weitreichende direkte Handlungsverpflichtung der Träger öffentlicher Belange enthält das IGG nicht.

Außerdem verpflichtet Art. 4 UN-BRK dazu, „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen zu ergreifen“. Auch diese Regelung ist im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten in Landesrecht zu übernehmen. Soweit derartige Vorgaben für die Privatwirtschaft durch Landesrecht nicht möglich sind, sollte das Land im Bundesrat initiativ tätig werden, um die Privatwirtschaft zu verpflichten, ihre Einrichtungen, Angebote und Dienstleistungen allen Menschen zur Verfügung zu stellen.

Monitoring, Kontrolle und Sanktionen

Regeln werden immer dann eingehalten, wenn die Menschen von ihrem Sinn überzeugt sind und / oder wenn sie mit Kontrollen und bei Verstoß mit Sanktionen rechnen müssen. Neben der übergeordneten Überwachung der Einhaltung durch die Monitoring-Stelle sieht das Gesetz keinerlei Kontrolle bezüglich der Einhaltung der Ziele des IGG durch Träger öffentlicher Belange vor. Wer die Rechte der Menschen mit Behinderungen verletzt oder die Ziele des IGG ignoriert, hat somit nicht zu befürchten, von staatlicher Stelle zur Verantwortung gezogen zu werden.

Insofern scheitert die Umsetzung des IGG oft an den fehlenden Instrumenten zur Rechtsdurchsetzung. Daher ist das Monitoring systematisch auf jeden einzelnen Träger öffentlicher Belange auszuweiten. Eindeutige Verstöße gegen die Ziele des IGG und der UN-BRK müssen mit Bußgeldern oder ähnlichem geahndet werden. Dies könnte etwa durch eine Einführung von Sanktionen bei Diskriminierungstatbeständen und bei der Versagung angemessener Vorkehrungen nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (z.B. im Bereich Bauen und Verkehr, Schule, Beteiligung), auf das an dieser Stelle nur kurz verwiesen sei, umgesetzt werden.

Wir weisen noch einmal darauf hin, dass sich bereits der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen in seinen "Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands" vom 17.04.2015 besorgt über die unzulängliche Umsetzung der Vorschriften zur Zugänglichkeit in Deutschland geäußert hat. Der Ausschuss empfiehlt ausdrücklich, "gezielte, wirksame Maßnahmen einzuführen wie etwa zwingende Auflagen, Überwachungsmechanismen und wirksame Sanktionen bei Verstoß, um die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen in allen Sektoren und Lebensbereichen (...) auszuweiten".²

Im Übrigen verweisen wir weiterhin auf unsere Stellungnahmen zum Referentenentwurf vom 10.12.2014 (Verbändeanhörung zum Inklusionsstärkungsgesetz) und zum Gesetzesentwurf vom 11.11.2015.

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

Laut § 9 IGG „führen die Träger öffentlicher Belange mit den Behindertenverbänden bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung der UN-BRK, zur Durchführung dieses Gesetzes sowie bei anderen Entscheidungsprozessen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein“. Außerdem „ge-

² siehe Seiten 4 und 5 des Berichtes, Vereinte Nationen CRPD/C/DEU/CO/1 in der von der Monitoring-Stelle zur UN-BRK beauftragten und geprüften Übersetzung

stalten sie die Regelungen und Verfahren für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie die Einbeziehung von Verbänden und Organisationen derart, dass Menschen mit Behinderungen beziehungsweise deren Verbände ihre Rechte tatsächlich ausüben können.“

Nach unserer Beobachtung werden die Beteiligungsformen weder auf Landesebene noch auf kommunaler Ebene diesen Vorgaben gerecht.

Auf **Landesebene** werden Behindertenverbände im Gesetzgebungsprozess zwar regelmäßig und in Einzelfällen auch bei Verordnungen angehört. Beteiligung im Sinne des IGG NRW geht aus unserer Sicht aber über die formale Anhörung hinaus und erfordert eine Beteiligung am Gesetzgebungs- bzw. Verordnungsprozess von Anfang an. Dazu gehört, dass Beratungsvorlagen mit zeitlichem Vorlauf vorgelegt werden, so dass eine sorgfältige Befassung und Bearbeitung möglich ist. Bei der Erstellung des Runderlasses „Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen“ durch das Ministerium für Schule und Bildung NRW und bei der Erstellung des „Entwurfes einer Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung über bautechnische Prüfungen“ durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW - um nur einige Beispiele zu nennen - war dies nicht der Fall. Hier wurden erst sehr kurzfristig Vorlagen zur Verfügung gestellt. Einladungen von anderen Ministerien als dem MAGS oder dem Ministerium für Schule und Bildung gehen oft nur an einzelne ausgewählte Verbände, so dass nicht immer eine breite Beteiligung sichergestellt ist.

Seit ihrer Einführung hat die **Kompetenz- und Koordinierungsstelle** im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten dafür gesorgt, dass Verbände von Ministerien und anderen Trägern öffentlicher Belange angehört werden. Auch in zahlreichen Einzelfällen ist die Kompetenz- und Koordinierungsstelle – zum Teil auf Initiative der Verbände, zum Teil aus eigener Initiative - tätig geworden und hat Träger öffentlicher Belange erfolgreich auf die Einhaltung der Verpflichtungen aus der UN-BRK hingewiesen und bei der Umsetzung beraten. Insofern übt die Kompetenz- und Koordinierungsstelle ihre Überwachungsfunktion im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten aus. Es fehlt der Stelle aber ebenso wie den Verbänden an Instrumenten, Beteiligung auch durchzusetzen bzw. Nichtbeteiligung zu sanktionieren.

Die zwischenzeitliche **Beauftragung der Landesbehindertenbeauftragten mit der Unterstützung der Verbände bei der Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte** (§ 9 Absatz 4 IGG neu) kann gerade für kleinere Verbände und solche mit ausschließlich ehrenamtlich Aktiven zusätzliche wichtige Hilfestellungen leisten und für eine breitere Beteiligung sorgen. Die oben geschilderten kritischen Abläufe in Bezug auf sehr kurzfristige Einladungen und Vorlagen sowie Einzelbeteiligungen, die eine effektive Interessenvertretung erschweren, können dadurch allerdings nicht unmittelbar beeinflusst werden. Auch können andere Abläufe offensichtlich nicht gegen Widerstände durchgesetzt werden. Die Abläufe haben sich nach unserer Wahrnehmung seit der Gesetzesänderung jedenfalls nicht geändert.

In Bezug auf die **Beteiligung auf kommunaler Ebene** ist festzustellen, dass diese sehr unterschiedlich gelebt wird. In einigen Kommunen sind schon seit Jahren per Satzung Beauftragte oder Beiräte vorgesehen, in denen alle relevanten behindertenpolitischen Entscheidungen und -entwicklungen beraten werden. Andere Kommunen haben zwar Beauftragte installiert oder Behindertenbeiräte gebildet, diese werden jedoch oft nicht ausreichend beteiligt. Auch Regionalräte auf Regierungsbezirksebene, bei den Landschaftsverbänden, dem Kommunalverband Ruhrgebiet, sowie den Kreisen und kreisfreien Städte haben sehr unterschiedliche Prozesse der politischen Willensbildung mit oft mangelhaften Einflussmöglichkeiten von Menschen mit Behinderung.

Die Unterschiedlichkeit der kommunalen Interessenvertretung, die aktuelle Probleme sowie die Möglichkeiten für eine effektive Vertretung sind in einer Studie der LAG Selbsthilfe in Kooperation mit dem Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen³ ausgearbeitet worden, auf die verwiesen wird. An dieser Stelle sei exemplarisch darauf verwiesen, dass es laut o. g. Studie in 53 Prozent aller Kommunen keine Form der Behindertenvertretung gibt (vergleiche Kapitel 5). Die Einwirkungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene sind zersplittert. Die kommunalen Interessen werden mit nur geringem Einfluss von Behindertenverbänden ausgeübt.

³ LAG SELBSTHILFE NRW e. V. (Hrsg.): Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in den Kommunen stärken! Abschlussbericht zum Projekt, Münster, 2015

Letztlich müssen aus unserer Sicht alle Gebietskörperschaften zur institutionellen Beteiligung von Menschen mit Behinderungen, z.B. in Form von Inklusionsbeiräten, verpflichtet und deren Einrichtung innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums flächendeckend umgesetzt werden. Der Fachbeirat Partizipation hat in seiner Sitzung vom 3. März 2020 einen entsprechenden Beschluss gefasst mit der Empfehlung an den Inklusionsbeirat, der Landesregierung zu empfehlen, die Kann-Formulierung in § 27a GO NRW in eine Muss-Formulierung umzuwandeln.

Abschließend erlauben wir uns den Hinweis, dass Themen des Klima- und Gesundheitsschutzes für Menschen mit Behinderung von besonderer Bedeutung sind und es in diesen Bereichen bislang an Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten für Behindertenverbände fehlt.

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

Im Inklusionsbeirat und seinen Fachbeiräten können von allen Beteiligten Anliegen formuliert und Interessen vertreten werden. Über die Beiräte können Fachthemen auch vertieft behandelt werden. Themenvorschläge und Diskussionsergebnisse werden in allen Gremien aufgegriffen und protokolliert.

Die Aufgaben des Inklusionsbeirates gehen aus unserer Sicht aber darüber hinaus. Der Inklusionsbeirat hat laut § 10 Absatz 1 IGG die Aufgabe, die Landesregierung bei der Umsetzung dieses Gesetzes und der sich aus der UN-BRK ergebenden Verpflichtungen zu beraten und den (...) Überprüfungsprozess zu gestalten. Somit sind der Inklusionsbeirat und seine Fachbeiräte die Gremien, in denen die Landesregierung eine Beteiligung entsprechend der Vorgaben der UN-BRK umzusetzen hat.

Um seine Beratungsfunktion zu erfüllen greift der Inklusionsbeirat nicht nur auf die Experten in eigener Sache, sondern auch auf Experten aus der Wissenschaft zurück. Die Fachbeiräte haben außerdem die Möglichkeit, sich aktiv mit konkreten Beschlussvorschlägen einzubringen. Allerdings sind entsprechende Beschlüsse in der Vergangenheit sehr selten und nur von einigen der Fachbeiräte eingebracht worden. Zusätzlich abgeschwächt wurden die Beschlüsse zum Ende der vergangenen Amtsperiode dadurch, dass Beschlüsse über Maßnahmen, die von anderen

Trägern als der Landesregierung umzusetzen sind, seitdem nicht mehr als „Empfehlungen“ formuliert sind, sondern lediglich als „Position der Landesregierung“ gegenüber den ausführenden Stellen. Nicht klar erkennbar ist, ob und wie die Beschlüsse anschließend von den jeweiligen Adressaten umgesetzt worden sind.

Gesetzesvorhaben wie die Änderung der Landesbauordnung sind im einschlägigen Fachbeirat Barrierefreies Bauen erst weit nach Inkrafttreten der gesetzlichen Vorschriften für barrierefreies Bauen bzw. der nachgeordneten Technischen Baubestimmungen und nur auf Druck der Behindertenverbände fachlich diskutiert worden. Eine Einbindung des Fachbeirates in den Entscheidungsprozess hat somit nicht stattgefunden. Auch im Fachbeirat Schulische Inklusion werden Entscheidungsprozesse nicht diskutiert, sondern es werden lediglich Ergebnisse mitgeteilt. Bei einem solchen Verfahren können die Gremien ihre gesetzliche Aufgabe, die Landesregierung zu beraten, nicht erfüllen.

Insofern sehen wir hier Handlungsbedarf und stellen uns in Bezug auf den Inklusionsbeirat und die Fachbeiräte folgende Fragen:

- a. Warum werden die Fachbeiräte nicht in Gesetzgebungsverfahren einbezogen?
- b. Warum erarbeiten nicht alle Fachbeiräte konkrete Beschlüsse, sondern berichten teilweise nur über ihre Arbeit?
- c. Welche Wirkung entfalten die Beschlüsse des Inklusionsbeirates? Und wie unterscheidet sich die Wirkung der Empfehlungen von denen der Positionen der Landesregierung?

Abschließend sind wir der Auffassung, dass das Inklusionsgrundsatzgesetz dringend novelliert werden und auf das „Erste allgemeine Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen“ aus dem Jahr 2016 nun ein zweites deutlich wirksameres Gesetz folgen sollte.

Im übrigen bitten wir darum, die genannten Gesichtspunkte und Fragestellungen im Bericht an den Landtag zu berücksichtigen.