LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3223

A01, A04

Gesetzesentwurf der Landesregierung

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

Drucksache 16/9761 | 16.09.2015

Stellungnahme | Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales
18. November 2015, Düsseldorf

Prof. Dr. rer. soc. Elisabeth Wacker

Gerne nutze ich die Gelegenheit, aus externer Perspektive und fachspezifisch zum Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen und danke für die Chance zur Beteiligung.

Im Fokus stehen die Maßgaben der **UN-BRK** (insbes. auch Art. 3 UN-BRK) und die **Lebenslagenorientierung** (die aber nicht operationalisiert wird, im Sinne einer spezifischen und nachhaltigen Form der Berichterstattung, sondern eingefordert als „Herstellung inklusiver Lebensverhältnisse“ | Art. 1 § 5: Oder wird hier die Monitoringsstelle als Akteur gesehen?). Beide Ansätze (UN-BRK und Lebenslagenbezug) entsprechen dem neuesten Stand der fachlichen Diskussion und sind daher als Bezugspunkt des Gesetzesentwurfs uneingeschränkt zu begrüßen und zu unterstützen, wenn es um die **Verbesserung der Teilhabe-Belange** von Menschen mit Beeinträchtigung **und** ihrer **Selbstbestimmung** geht.

- Die Umsetzung auf die besondere **Anforderungssituation in NRW** ist relevant.
- Das Anliegen, hierzu eine **inklusive Rechtskultur** zu entwickeln erscheint angemessen; ebenso, dass hierzu der Landesgesetzgeber in der Pflicht ist.
- Hier einen **Mainstreamingansatz** zu wählen in dem Sinne, dass rechtliche Regelungen vor allem für *alle* Menschen so getroffen werden sollen, dass sie den Menschen mit Beeinträchtigungen zugutekommen, ist im Sinne des Wandels /Transformationsprozesses zu einer inklusiven Gesellschaft konsequent.
- Die besondere **Betonung vulnerabler Gruppen** unter den Menschen mit Beeinträchtigungen erfolgt lediglich bezogen auf Frauen und Mädchen; im Sinne der UN-BRK müssten aber eigentlich alle Vielfaltsmerkmale im Blick sein und ihre möglichen Wechselwirkungen (z.B. soziale Lage, ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion, Weltanschauung, Alter, sexuelle Identität).

Aufgabenportfolio | aus Sicht der Kontexte:

Behindertengleichstellungsrecht (BGG: Novellierung des Behindertengleichstellungsrechts; es soll Mitte 2016 in Kraft treten)

Hier sind auf Bundesebene Weiterentwicklungen im Gange; diese lösen zum einen Ungeduld (z.B. Wunsch der sofortigen umfassenden Barrierefreiheit), zum anderen Sorge der Überforderung aus (z.B. aus **Kosten**perspektive u.a. bei der barrierefreien Gestaltung der Bestandsbauten; und auch der kleinen Bauten).

Insgesamt erwartet man vom **Einfluss auf Kontexte** (u.a. präventive Leistungsangebote) eine Verbesserungen der Gleichstellungsansprüche und zugleich andere Zuschnitte der Berechtigtengruppen. Beispielsweise sollen über eine verbesserte Grundsicherung Arbeitssuchender und der Gesetzlichen Rentenversicherung Zugänge in die Eingliederungshilfe gesenkt werden.

*Die Kontrolle der **Ausgabendynamik** in der Eingliederungshilfe wird von einer besseren Steuerung der Leistungen und von präventiven Maßnahmen zur Vermeidung steigender Bedarfszahlen erwartet. Hier sind insbesondere die Zugänge in die WfbM im Blick, aber auch das Zusammenspiel **präventiver Maßnahmen** anstatt medizinischer oder rehabilitativer Maßnahmen.*

*Ebenfalls sollen Prüfungen der Leistungsträger bezogen auf Eingliederungsmaßnahmen und **Wirkungskontrollen** Transparenz erhöhen und Leistungen passgenauer zuschneiden.*

*Die **bauliche Barrierefreiheit** wird auch auf kleine Baumaßnahmen ausgedehnt. Die grundsätzliche **Barrierefreiheit im Internet** gilt als relativ weit fortgeschritten. Zug um Zug muss aus Bundessicht die gesamte Breite behördlicher **Intranets** einbezogen werden; ebenso alle elektronisch unterstützten Verwaltungsabläufe.*

*Ein flächendeckendes bundesweites unabhängiges **Teilhabeberatungsangebot** ergeht **als Auftrag an die Länder**. Der Schwerpunkt soll – aus fachlichen Gründen - im Peer Counselling liegen, also einer Beratung von Expert_innen in eigener Sache und auf Augenhöhe. Gefordert werden vor allem **unabhängige Beratung** (Fachstelle für Barrierefreiheit und Teilhabe) für Behörden und die Zivilgesellschaft, die von einem Expert_innenkreis flankiert ist, dem auch Verbände und Selbstvertretungen angehören.*

Im Gesetzesentwurf sind Aspekte der **Kostenkontrolle** vermutlich vorrangig den Landschaftsverbänden zugewiesen (im Rahmen des Ermessensspielraumes?), ebenso die Aufgabe der Beseitigung von Schnittstellen. Während die Träger öffentlicher Belange darauf hinwirken sollen, dass Einrichtungen, Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts, an denen die Träger öffentlicher Belange unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, die **Ziele des Gesetzes berücksichtigen**. Wie dies geschehen soll ist zunächst offen. Ebenso, wie die Anliegen von Menschen mit Behinderungen auf örtlicher Ebene (Sozialraumorientierung) konkret gewahrt werden können (jenseits der Klagewege). Hier heißt es vielmehr, dies soll Satzungen der Gemeinden oder Gemeindeverbänden überlassen sein. Deren tatsächliche Unterstützung durch die Landesregierung wird relevant sein.

Barrierefreie Anpassungen der Kommunikationszugänge und –hilfen in Trägern öffentlicher Belange und analogen Organisationen werden vorgenommen. Die Umsetzung soll schrittweise erfolgen. Ob hier Zielvereinbarungen die Umsetzung steuern sollen, ist nicht ersichtlich; ebenso ist fraglich, wer sie konkret mit wem abschließt? Bezogen auf die Barrierefreie Kommunikation ist auch hinsichtlich der sich ständig weiterentwickelnden Formen und der verschiedenen Bedarfe die Bemühung um generelle Formulierungen passend, die allerdings aufgegeben wird bezogen auf den Personenkreis mit geistiger oder kognitiver Beeinträchtigung, Hier wäre zu fragen, ob die verständliche Sprache nicht ebenso *allen* Menschen zugutekommt (Mainstream), wie etwa eine barrierearme oder –freie Bauweise.

Die Anliegen **präventiver Maßnahmen** sind erkennbar bezogen auf eine sukzessive Umwandlung von Sondereinrichtungen zu allgemeinen Diensten und Einrichtungen. Wie sichergestellt ist, dass sie den Anforderungen der Inklusionsgrundsätze dienen und entsprechen (z.B. auf Fachlichkeit und Verfügbarkeit) ist offen. Auch der Entstehung von Diskriminierung soll entgegengewirkt werden (über Awareness, Empowerment und Maßnahmen). Ob die **Sicherstellung der Bedarfe** und die **fachliche Weiterentwicklung** Aufgabe der Fachkommission ist (die mit Analyse der Entwicklung der Eingliederungshilfe, Erarbeitung von Empfehlungen und Entwicklung von Maßnahmen und Rahmenempfehlungen charakterisiert ist), wäre zu prüfen.

Bewertung: Kosten | Prävention | Wirkungskontrolle in NRW

Auch ob **Wirkungen von Maßnahmen** (und nicht nur Angebotsstrukturen/Maßnahmen) erfasst und monitored werden, ist nicht klar erkennbar (rudimentär eventuell im Zusammenhang mit Registern der Zielvereinbarungen, bei denen aber nicht klar ist, ob sie lediglich Ziele und Maßnahmen, sondern auch Wirkungen erfassen); es gibt aber Ansatzpunkte (z.B. die frühzeitige Beteiligung von Expert_innen in eigener Sache bei der Konzeption und Gestaltung von Maßnahmen). Ansonsten wird vor allem die vertrauensvolle Zusammenarbeit angemahnt als Maßstab für Abstimmung, Koordination und Vernetzung der jeweiligen Aufgabenfelder (Wieviel Verbindlichkeit die Kooperationsvereinbarungen sichern, die alle fünf Jahre erfolgen sollen, ist nicht ausgeführt).

Zur erforderlicher **Beratung** könnte die Kompetenz- und Koordinierungsstelle dienen, sie erscheint aber eher einen kontrollierenden Auftrag zu haben. Der Inklusionsbeirat bezieht alle möglichen Ebenen ein (Land, Kommune) und spezifische Expertisen, je nach Zusammensetzung. Förderlich könnte hier sein, auch auf die Expertise externer zurückzugreifen, um auch auf Erfahrungen in teilweise erheblich anders agierenden Ländern und in der weiteren Fachwelt zurückgreifen zu können.

Insgesamt wäre eine klare Formulierungen der Erwartungen an und Verpflichtungen auf **Berichterstattung** (bezogen auf Inhalte: Lebenslagen, aber auch Verbindlichkeit und Nachhaltigkeit sowie Umsetzung der Anforderungen) zu wünschen. Dies würde auch verdeutlichen wie weit und zügig man gehen will, und was mit schrittweise gemeint ist, bei der Verwirklichung der inklusiver Lebensverhältnisse.

Bewertung: Monitoring | Beratung | Berichterstattung in NRW

NAP und erster deutscher Staatenbericht

Der neue NAP wird Anfang 2016 entschieden.

26.-27. März 2015 fand die Anhörung zum ersten deutschen Staatenbericht vor dem UN-Vertragsausschuss in Genf statt. Für Deutschland wurden in den abschließenden Bemerkungen über 60 konkrete **Handlungsanforderungen** auf dem Weg **zu einer inklusiven Gesellschaft** angemahnt. Die Umsetzung sollte dem Leitgedanken des **Disability Mainstreaming** folgen und insofern alle Politik- und Lebenslagenbereiche berühren. Themenfelder, die demnach bisher zu kurz kamen sind Bewusstseinsbildung, Partizipation von Menschen mit Behinderungen und Verbindung zu den Länderebenen und der europäischen Ebene.

Eine bundesweiter Befragung zur Lebenslage und Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigung, in die auch Personen einbezogen sein sollen, die als schwer oder

nicht befragbar gelten, ist in Vorbereitung; hierzu sollten auch auf Länderebene nutzbare Lebenslagendaten gewonnen werden, die dem Anspruch einer **inklusiven Befragung** genügen. **Teilhabeforschung** soll u.a. dazu vernetzt und gefördert werden. Die **Wirksamkeit** entwickelter, erprobter und evaluierter Maßnahmen soll flankierend überprüft werden (z. B. im Rahmen eines Berichtswesens).

Der Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK „eine Gesellschaft für alle – nrw inklusive“ wird vermutlich weiter voranschreiten (und bewertet und überarbeitet werden).

Bewertung: Disability Mainstreaming | Teilhabeforschung | Lebenslagenorientierung in NRW

Konkrete Erfahrungen bei einer lebenslagen- und UN-BRK-orientierten Berichterstattung zweier NRW-Großstädte* im Jahr 2015 haben ergeben, dass ein **Mainstreaming Ansatz** (Einbeziehen der gesamten kommunalen Resorts in eine lebenslagenorientierte Datengenerierung) möglich ist, wenn er mit entsprechenden Personalqualifizierungen einhergeht (Fortbildung). Es hat sich aber auch gezeigt, dass generell ein Zuschnitt auf eine **lebenslagenorientiere Berichterstattung** zu Menschen mit Beeinträchtigungen in NRW noch nicht gegeben und auch auf kommunaler Ebene nicht ohne weiteres herstellbar ist.

- Do-iT Dortmund – Sozial-Innovative Stadt für Teilhabe (2015) von JENNIFER ECKHARDT, SIMONE SCHÜLLER & ELISABETH WACKER
- Sozialbericht 2014 Stadt Duisburg (2015) von JENNIFER ECKHARDT, STEFANIE FRINGS & THOMAS SCHÜRKES

Bundesteilhabegesetz (BTHG: Vorhaben der laufenden Legislaturperiode; soll zum Abschluss kommen)

Der Ausgangspunkt ist ein gewachsenes, hochkomplexes **Gesamtsystem** der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen, indem zudem **vielfach** Zuständigkeiten und **Interessen** der Menschen mit Behinderungen sowie ihrer Angehörigen und ebenso der Leistungsträger und Leistungsanbieter sowie des Bundes, der Länder und Kommunen **verflochten** sind.

Kernaufgabe ist aus Bundessicht die Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die zu einem modernen Leistungsgesetz werden soll. Hierbei sollen vor allem der individuelle Zugang über jeweils behinderungsspezifische Bedarfe und die Passung wirksamer Leistungen im Blick sein. **Ziel** ist, **Selbstbestimmung und individuelle Lebensplanung** vollumfänglich zu unterstützen **im Rahmen staatlicher Fürsorge**. Hierzu wäre ein klarer Übergang von einer passiven Auffangorientierung hin zu einer **aktiven Teilhabegesetzgebung** erforderlich (siehe SGB IX Teilhabe und Rehabilitation). Hinderliche **Schnittstellen** in den SGB (z.B. zur Grundsicherung

für Arbeitssuchende und zur Gesetzlichen Rentenversicherung) sind dabei zu beachten.

Ein besserer **Zugang** von Menschen mit Behinderungen **zum allgemeinen Arbeitsmarkt**, als Garant für selbstbestimmtes Leben, sei daher dringend notwendig; beispielsweise über ein „Budget für Arbeit“, das Arbeitgeber unterstützt in ihrer Beschäftigungsbereitschaft und über die Zulassung weiterer alternativer Beschäftigungsangebote jenseits der WfbM (fördern von Integrationsbetrieben bzw. Inklusionsbetrieben – auch durch Vergabe öffentlicher Aufträge | Privilegierung z.B. bei Vergabeverfahren).

Hierfür ist auch erforderlich, dass **Anrechnung von Einkommen und Vermögen** nicht unangemessen in die private Lebens- und Familienplanung eingreifen dürfen oder den Ertrag aus geleisteter Arbeit aufzehren.

Für die Individualisierung der Unterstützungsgestaltung ist ein **trägerübergreifendes Teilhabeplanverfahren** erforderlich, mit klaren Zuständigkeitsregelungen und besseren Erstattungsregelungen. Leistungen sollen wie aus einer Hand erfolgen. Dies stellt Leistungsträger der Eingliederungshilfe und andere Sozialversicherungsträger vor große Herausforderungen. Auch entsprechend **qualifiziertes Personal** wird erforderlich sein. Das bedeutet auch zusätzliche Finanzmittel.

Bewertung: Entflechtung | Einbindung | Teilhabeplanung in NRW

Die **Entflechtung** der Interessen soll in NRW in Form der „**Hochzonung**“ erfolgen in der Annahme, so könnten Schnittstellen verringert, Planung im Überblick verbessert und flächendeckende angemessener Versorgung unterstützt werden. Zugleich sollen die Anliegen und Möglichkeiten der sehr unterschiedlichen Kommunen berücksichtigt werden und die Leistungen „wie aus einer Hand“ erfolgen (über Kooperationsvereinbarungen zwischen Örtlichen und Überörtlichen Trägern der Sozialhilfe sollen Planungsverantwortung, Bedarfsermittlung, Angebotsplanung, Mitteleinsatz, Leistungserbringung, Einzelfallsteuerung sowie Zusammenarbeit gelingen).
Die Staatliche Fürsorge soll zukünftig aus Sicht des Bundes einer „aktivierenden Teilhabegesetzgebung“ verpflichtet sein; in diese Richtung deuten auch Elemente des NRW-Gesetzentwurfes.
Die Beteiligungsstrukturen (**Partizipative Verfahren** und Strukturen) werden vermutlich vor allem auf kommunaler Ebene erwartet, müssen aber ein wesentlicher Bestandteil der Transformationsprozesse zu einer inklusiven Gesellschaft sein. Wie genau es zum inklusiven Angebot kommt, und inwiefern die Träger und Strukturen anderer sozialer Handlungsfelder (wie Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitswesen, Altenhilfe, Pflege etc.) in den Umwandlungsprozess eingebunden und Teil von ihm sind, ist zu fragen.
Bislang ist hier wohl am meisten an das Zusammenspiel von Organisationen und Verbänden auf kommunaler und Landesebene gedacht (z.B. optional Quartalsgespräche).

Dass eine verbindliche und möglichst umfassende und frühzeitige Beteiligung der Menschen mit Behinderungen erfolgen soll, wird als wünschenswert erwähnt. Ebenso sind Maßnahmen zur **Ermächtigung** zum selbstbestimmten Leben (empowerment) angesprochen, ohne nähere Ausführung. Konkrete Ausführungen beschränken sich vielmehr auf Aufstockung von Personal bzw. Kosten für Übersetzung oder Wahlbeteiligung.

Maßnahmen

Im Rahmen einer Reform des Rechts der Schwerbehindertenvertretung im SGB IX sollen aus Sicht des Bundes

- **ehrenamtliches Engagement** der Schwerbehindertenvertretungen gestärkt (über mehr Freistellung, Stellvertreter_innen, Fortbildung, Entwicklung des Betriebsverfassungsgesetzes, neue Inklusionsvereinbarungen),
- **Mitwirkungsmöglichkeiten** in WfbM verbessert (über mehr Werkstatträt_innen, Mitwirkungsbereiche, Frauenbeauftragte, Fortbildungen, Vertrauenspersonen),
- Beeinträchtigung der Teilhabe aufgrund **heterogener Umstände** klarstellen, damit z.B. Behindertenparkplätze nutzbarer werden (auch für Personen, die keine Beeinträchtigung der Beine, sondern der Herztätigkeit oder Lungenfunktion haben).

Bewertung: Maßnahmen in NRW

Maßnahmen werden bezogen auf individuellere Nutzung (Wahl der Kommunikationshilfe), aber auch über einen offenen Barrierebegriff flexibler. Schnittstellen (z.B. Begleitung auf dem Schulweg) manifestieren sich weiter.

Aus aktuellen Anlass: Flüchtlinge mit Behinderungen

Der Umgang mit Flüchtlingen ist aktuell sicher eine der großen sozialpolitischen Herausforderungen. Im Aufnahmesystem muss Aufmerksamkeit für Flüchtlinge mit Beeinträchtigungen erfolgen (bei der Aufnahme als besonders vulnerable Gruppe, ebenso wie Kinder, Schwangere, Opfer von Folter- und Gewalterfahrungen) mit Blick auf erforderliche Nachteilsausgleiche (u.a. medizinische Versorgung, psychologische Betreuung). Länder dürfen aus Sicht des Bundes dabei nicht überfordert werden, sind aber in der Pflicht für die besonders schutzbedürftigen.

Auch Systeme der Rehabilitation wie BBW, BFW und WfbM könnten bei der Integration in die Arbeits- und Sozialwelt eine Rolle erhalten. Das IAB strebt dazu Forschung an. Landesspezifische Entwicklungen sollten beobachtet und bewertet werden.

Bewertung: offene Fragen in NRW

U.a. diese Fragen werden derzeit nicht thematisiert.

gez. Elisabeth Wacker