

Begründung

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung der Gleichstellung und Verbesserung der Lebenssituation behinderter Menschen

A. Allgemeiner Teil

Die Notwendigkeit zur Durchsetzung der Gleichstellung und Verbesserung der Lebenssituation behinderter Menschen

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel der Gleichstellung und Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen.

Die rechtlichen Regelungen der letzten Jahre, die die Lage behinderter Menschen betreffen, haben sich für Menschen mit einer nicht nur vorübergehenden körperlichen, seelischen oder geistigen Schädigung oder Funktionsbeeinträchtigung nur zum Teil günstig ausgewirkt:

- Die Veränderungen des Grundgesetzes und der Niedersächsischen Verfassung durch die Aufnahme des Benachteiligungsverbotes bieten einen Ansatz für eine Verbesserung der Lebenssituation behinderter Menschen. Sie begründen ein Abwehrrecht gegen diskriminierende Maßnahmen und lassen Bevorzugungen mit dem Ziel einer Angleichung der Verhältnisse von Nichtbehinderten und Behinderten zu. Sie begründen aber keinen Anspruch auf derartige Maßnahmen und formulieren kein Gebot zu aktivem Handeln im Sinne einer Verbesserung der Lebenssituation Behinderter.
- Das Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit hat den Gesichtspunkt der Selbstbestimmung Behinderter unzureichend berücksichtigt und diejenigen Behinderten, die stationäre Maßnahmen der Eingliederungshilfe erhalten, weitgehend von Leistungen ausgeschlossen.

Die soziale Lage Behinderter ist weiterhin in verschiedener Hinsicht unbefriedigend. Das beginnt bereits damit, dass für die Definition der Behinderung weiterhin § 3 Absatz 1 Satz 1 Schwerbehindertengesetz (SchwbG) maßgeblich ist. Dort wird ausgehend von einem medizinisch bestimmten Normalzustand die Behinderung letztlich als Abweichung definiert. Wichtig wäre es aber, die soziale Beeinträchtigung schärfer in den Blick zu nehmen, die sich in der Wechselbeziehung zwischen den gesellschaftlichen Bedingungen und Erwartungen und den Fähigkeiten des einzelnen zeigt. Weiter fehlt es außer in den Spezialgesetzen an Bestimmungen, die die Eingliederung Behinderter zum Gegenstand haben und an Grundlagen, die ein selbstbestimmtes Leben Behinderter und deren gleichberechtigte Teilhabe am sozialen Leben gewährleisten. Es fehlt an Strukturen, mittels derer Behinderte ihre Bedürfnisse und Interessen artikulieren und ihre Rechte auf gleichberechtigte Teilhabe durchsetzen können. Es fehlt schließlich in einer Vielzahl von Bereichen an rechtlichen Regelungen, die den Bedürfnissen behinderter Menschen gerecht werden.

Die aktuelle Situation der Behinderten

Prägend für das Bild von Behinderung ist in der Öffentlichkeit immer noch die Vorstellung einer angeborenen oder durch die Folgen eines Unfalles erworbenen Schädigung. Dabei sind von den 1997 statistisch erfassten 640.000 Schwerbehinderten (Personen mit einem Grad der Behinderung von 50 und mehr, die einen Ausweis erhalten haben) gut 4 v.H. aufgrund angeborener und knapp 3 v.H. aufgrund eines Unfalles beeinträchtigt. Die deutliche Mehrzahl der Behinderten (88 v.H.) ist aber infolge einer allgemeinen Krankheit beeinträchtigt (28 v.H. von diesen leiden an orthopädischen, 27 v.H. an internistischen Beeinträchtigungen). Das Lebensalter liegt bei 52 v.H. dieser Menschen über 65 Jahren und 27 v.H. zwischen 35 und 60 Jahren, 2 v.H. sind im schulpflichtigen und weitere 1,5 v.H. in dem durch Ausbildung geprägten Alter zwischen 18 und 25 Jahren.

Liegt danach statistisch der Problemschwerpunkt deutlich in der zweiten Lebenshälfte der behinderten Menschen, stellt sich die Qualität des Hilfebedarfes insbesondere bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres anders dar. Hier liegt der Schwerpunkt darin, möglichst früh die Entwicklungsfähigkeit der jungen behinderten Menschen zu nutzen.

Schlagworte wie Frühförderung, integrative Betreuung im Kindergarten und zielgleiche sowie zieldifferente integrative Unterrichtung weisen die Richtung für die Maßnahmen der Eingliederungshilfe. Gezielte Hilfen zur Eingliederung in das Arbeitsleben und ergänzend Werkstätten für Behinderte sollen helfen, einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden. Das wird aber angesichts der allgemein schlechten Lage auf dem ersten Arbeitsmarkt immer schwieriger; die nach dem Schwerbehindertengesetz vorgeschriebene Beschäftigungsquote von 6 v.H. der Arbeitsplätze wird landesweit auch von den öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern nur unzureichend erfüllt. So ist die Beschäftigungsquote in Niedersachsen im Landesdienst 1998 erstmals wieder gesunken von 4,41 % (1997) auf 4,28 % (1998). Für alle Arbeitgeber lag sie in Niedersachsen 1997 bei 3,9 % und für den gesamten öffentlichen Dienst bei 5 % (aktuellere Zahlen liegen nicht vor). Während für diese Lebensbereiche ein relativ weit entwickeltes Instrumentarium an Hilfen und Strukturen, diese zu vermitteln, existiert, sind die Möglichkeiten behinderter Menschen im Alltäglichen ein selbstbestimmtes Leben zu führen weiterhin defizitär. Behinderte stoßen überall auf Schranken und Hindernisse, deren Existenz von Nichtbehinderten vielfach gar nicht wahrgenommen wird. Dies sind nicht nur Stufen, die von Rollstuhlfahrern nicht zu überwinden oder Türen in Nahverkehrsmitteln, die von ihnen nicht zu passieren sind, sondern auch Kommunikationsformen, die von Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen nicht wahrgenommen werden können. Im privaten Bereich fehlt es häufig ebenso an Assistenz wie für die Teilnahme am öffentlichen und kulturellen Leben. Von einer Chance zur freien Entfaltung der Persönlichkeit kann unter solchen Voraussetzungen kaum gesprochen werden.

Der Handlungsbedarf

Ausgangspunkt für eine gesetzliche Regelung, die die Verbesserung der Lebenssituation der Behinderten zum Ziel hat, muss der in der Verfassung verankerte Anspruch auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Absatz 1 GG) und ein selbstbestimmtes Leben sein (Art. 1 Abs.1 Satz 1 GG), die der Würde des Menschen entsprechen (vgl. BVerfGE 39, 298). Das Individuum, der behinderte Mensch, ist das Subjekt, dessen Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten durch einen rechtlichen Rahmen zu gewährleisten sind. Die Vorstellung von behinderten Menschen als unmündigen Objekten staatlicher Fürsorge lässt sich hiermit und dem Menschenbild, das unser Grundgesetz prägt, nicht vereinbaren. Es braucht daher einen Anspruch auf die Hilfen, die erforderlich sind, um die Anbetracht der Beeinträchtigung bestmögliche Entwicklung und die Führung eines selbstbestimmten Lebens zu fördern. Weiter erfordert dies eine Handhabe, die es ermöglicht, Hindernisse, die diesen Zielen entgegenstehen, zu beseitigen. Schließlich setzt dies Strukturen voraus, die es ermöglichen, diese Ziele nicht nur durch das Handeln einzelner Betroffener - die häufig in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt sind - sondern auch kollektiv und durch hierzu besonders bestimmte Organe zu verfolgen.

Außer einer Verbesserung des Leistungsspektrums ist daher beabsichtigt, dessen Nutzung zu erleichtern. Dabei setzt der Gesetzesentwurf auf die Selbstbestimmung behinderter Menschen. Diese sollen in die Lage versetzt werden, als Arbeitgeber die notwendige **Assistenz** selbst zu organisieren. Darüber hinaus kann die Vermittlung ehrenamtlicher oder zusätzlicher gemeinnütziger **Dienste** organisatorisch in der Zusammenfassung der bereits jetzt mit den Hilfen für Behinderte befassten kommunalen Stellen ergänzend hinzutreten.

Die Stärkung von **Selbsthilfeeinrichtungen**, die Einrichtung eines **Behindertenbeirates** als kommunaler Ausschuss und die Bestellung kommunaler Behindertenbeauftragter stellen weitere Strukturelemente auf dieser Ebene dar.

Auf Landesebene ragt die Funktion der oder des **Behindertenbeauftragten** des Landes heraus, die als Schnittstelle mit der Legislative wie auch der Exekutive ausgebildet ist und dem Amt ein der Bedeutung der Aufgabe angemessenes Gewicht gibt.

Arbeitsmarktpolitisch kommt der Durchsetzung der **Beschäftigungsverpflichtung** des Schwerbehindertengesetzes besondere Bedeutung zu; aber nicht nur durch die Förderung der Beschäftigung Behindertener, sondern auch durch die Arbeit für Behinderte werden Beschäftigungseffekte erwartet.

Schließlich ist angestrebt, im Bereich der Kommunikationstechnik Entwicklungen anzustoßen, die den in der Sinneswahrnehmung und Artikulation beeinträchtigten Menschen neue Möglichkeiten der Kommunikation eröffnen.

Im einzelnen werden außerdem in verschiedenen landesgesetzlich geregelten Bereichen Änderungen vorgeschlagen, die darauf abzielen, Hindernisse für gleichberechtigte Lebensverhältnisse Behinderter abzubauen und deren individuelle Entwicklungsmöglichkeiten zu verbessern.

Besonders hervorzuheben sind zum einen die Regelungen, die die schulische Bildung betreffen und zum anderen bauordnungsrechtliche Vorschriften. Während letztere im wesentlichen den barrierefreien Zugang und die Nutzung von Baulichkeiten durch Behinderte verbessern helfen sollen, liegt der Schwerpunkt im schulischen Bereich in der

integrativen Unterrichtung als Regelfall. Diese Veränderung erscheint im Hinblick auf die Verbesserung der Chancen schulischer Bildung aber auch wegen des Gewinns sozialer Kompetenz geboten. Durch das Wahlrecht kann aber auch dem Wunsch nach einer segregativen Beschulung Rechnung getragen werden.

Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes auf die Verwaltungskosten resultieren zunächst aus den Personal- und Sachkosten für die Behindertenbeauftragte oder den Behindertenbeauftragten des Landes und dessen Geschäftsstelle sowie der entsprechenden Aufwendungen für den Landesbeirat für Behinderte. Bislang werden die Kosten für den Behindertenbeauftragten und das ihm zugeordnete Personal aus dem Haushalt des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales getragen.

Die nach dem Entwurf ausgeweiteten Aufgaben werden aber sicherlich eine Erhöhung des Personalbedarfs erfordern. Im übrigen werden die Haushaltsansätze für die vorgesehenen Zuschüsse zur institutionellen Förderung sowie für die Entwicklung EDV-gestützter Behindertentechnik in ihrer jeweiligen Höhe als Mehraufwand zu rechnen sein. Schließlich werden durch die Änderung des Schulgesetzes und die konsequente Entscheidung für die integrative Beschulung für eine Übergangszeit Mehrkosten entstehen. Bei deren Kalkulation sind allerdings Einsparungen im Bereich der Sonderschulen und der teilstationären Eingliederungshilfe gegenzurechnen.

Im kommunalen Bereich wirkt sich der Entwurf hauptsächlich in Höhe der Haushaltsansätze für die individuellen Hilfen und die Betriebskostenzuschüsse zu den Selbsthilfeeinrichtungen aus. Mit zusätzlichen Personalkosten wird hier nicht gerechnet, weil die Einrichtung der Stellen für Behindertenhilfe regelmäßig nur eine Umordnung bislang regelmäßig in den Sozial- und Jugendämtern wahrgenommener Aufgaben erfordern wird.

Die Aufwendungen für die Behindertenbeauftragten und die -beiräte dürften bescheiden ausfallen, weil hier lediglich eine Aufwandsentschädigung anfällt. Für die Leistungen der persönlichen Assistenz gilt ähnliches. Neben dem Anspruch auf Assistenz, der durch tariflich bezahlte Arbeitsverhältnisse bei den behinderten Menschen realisiert werden soll, können Leistungen von ehrenamtlich tätigen Personen oder von Menschen erbracht werden, die soziale Dienste leisten, wie etwa im freiwilligen sozialen Jahr oder durch Ableistung des Zivildienstes, wenn dies die Assistenznehmer wünschen.

Denkbar erscheint es auch in diesem Bereich Personen, die von Sozialhilfe abhängig sind, die Möglichkeit zu geben, eine sinnvolle zusätzliche gemeinnützige Arbeit gegen eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu leisten. Neben diesen Aufwandsentschädigungen werden in jedem Falle Aufwendungen für den notwendigen Versicherungsschutz der so Tätigen anfallen. Im Sachkostenbereich werden hauptsächlich die Aufwendungen für die baulichen Maßnahmen ins Gewicht fallen, die erforderlich sind, um eine barrierefreie Nutzung der entsprechenden Anlagen durch Behinderte sicherzustellen.

Insgesamt sind die durch den Vollzug dieses Gesetzes entstehenden Kosten bescheiden und, da in erheblichem Umfang von Haushaltsvorgaben abhängig, bezüglich des

Zeitpunktes ihrer Fälligkeit weitgehend steuerbar. Sie sind aber in jedem Falle im Hinblick auf die damit realisierbaren Fortschritte des Sozialstaates verhältnismäßig. Im Fazit wird aus der Umsetzung des Gesetzes ein Gewinn erwartet, der sich nicht nur aus einer gesellschaftlichen Weiterentwicklung zugunsten der Lebensbedingungen behinderter Menschen ergibt, sondern auch aus dem Beitrag, den behinderte Menschen für diese Gesellschaft erbringen können und wollen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel I (Änderung der Niedersächsischen Verfassung)

Zu Nr. 1 (Artikel 3 Absatz 3)

Das bislang in Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 normierte Benachteiligungsverbot erweist sich aus dem Blickwinkel einer aktiven Behindertenpolitik als unergiebig. Aus dem Benachteiligungsverbot kann außer der Untersagung an die Behinderung anknüpfender Benachteiligungen auch die Zulässigkeit einer Bevorzugung mit dem Ziel einer Angleichung der Verhältnisse von Nichtbehinderten und Behinderten hergeleitet werden (vgl.z.B. BVerfGE 96, 302 f.).

Ein solches Vorgehen ist aber nicht ohne weiteres verfassungsrechtlich geboten. Für die Verwirklichung des Sozialstaatsgebotes und die notwendige Verbesserung der Lebensbedingungen behinderter Menschen wird daher eine Regelung vorgesehen, die über die bloße Abwehr von Benachteiligung hinausgeht und ein aktives Handeln zugunsten der Behinderten begünstigt. Eine über das bloße Benachteiligungsverbot hinausgehende Regelung ist im übrigen auch in den Verfassungen der Länder Bayern (Artikel 118a), Berlin (Artikel 11 und 22), Bremen (Artikel 2 Absatz 3), Brandenburg (Artikel 12 Absatz 4), Mecklenburg-Vorpommern (Artikel 17 Absatz 2), Sachsen (Artikel 7 Absatz 2), Sachsen-Anhalt (Artikel 38) und Thüringen (Artikel 2 Absatz 4) enthalten. Die Aufnahme einer solchen Regelung in die Landesverfassung wird im Hinblick auf die hohe Bedeutung der staatlichen Aufgabe und die in Anbetracht der gegenwärtigen Situation Behinderter zweifelsfrei erforderlichen Veränderungen als notwendiges richtungsweisendes Bekenntnis zur aktiven Erfüllung dieser Staatsaufgabe angesehen.

Zu Nr. 2 (Artikel 62a)

Die Tätigkeit des derzeitigen Behindertenbeauftragten des Landes wird bislang durch die Bekanntmachung der Staatskanzlei vom 06.12.1990 (Nds.MBl. S.3, Anlage 2) und den Beschluss der Landesregierung vom 29.09.1998 (Nds.MBl. S. 1267) geregelt. Die mit dem Gesetz beabsichtigte Veränderung stellt die Tätigkeit der oder des Behindertenbeauftragten des Landes auf eine qualitativ andere Grundlage. Der Behindertenbeauftragte des Landes ist derzeit ein Teil der Exekutive. Er berät die Staatskanzlei und die Ministerien, die ihn auch bei einschlägigen Projekten zu

die Ministerien, die ihn auch bei einschlägigen Projekten zu beteiligen haben. Allerdings wird auch nach dem Beschluss der Landesregierung vom 29.09.1998 (a.a.O. Nr. 1 Satz 2) dem Behindertenbeauftragten des Landes eine Position zugebilligt, die ihn in der Wahrnehmung seines Amtes unabhängig stellt und nur dem Gesetz unterwirft. Diese Regelung ist Ausdruck der Erkenntnis, dass die Aufgabe der oder des Behindertenbeauftragten des Landes es erfordern kann, die Interessen Behinderter unter Umständen auch gegen Vorhaben der Landesregierung zu verteidigen. Die Autonomie des Behindertenbeauftragten des Landes zeugt von einem Verständnis dieser Funktion, die eben nicht nur die Formulierung und den Vollzug der Behindertenpolitik der Landesregierung zum Gegenstand hat, sondern auch die selbstbestimmte Wahrnehmung der Interessen der Behinderten. Die vorgesehene Änderung gibt dem letztgenannten Aufgabenbereich zulasten des erstgenannten den Vorrang.

Die Erfahrungen mit der Funktion des Behindertenbeauftragten des Landes, die sich nunmehr über ca. 10 Jahre erstrecken, zeigen, dass die Wahrnehmung dieser Aufgabe unerlässlich ist und die Stellung der oder des Behindertenbeauftragten des Landes weiter verstärkt werden sollte. Es ist sicherlich das Verdienst des derzeitigen Behindertenbeauftragten des Landes, die zwei Aufgaben der Vertretung der Behindertenpolitik der Landesregierung einerseits und der Interessen Behinderter andererseits in fruchtbarer Weise miteinander verknüpft zu haben. Gleichwohl wird hier eine Trennung beider Aufgaben vorgeschlagen.

Zum einen ist die Aufgabe, die Interessen behinderter Menschen zu fördern und zu wahren so umfangreich und gewichtig, dass sie von einer Person wahrgenommen werden sollte, der dieser Aufgabenbereich eindeutig zugeordnet wird. Die Herauslösung des Amtes aus der Landesregierung und die staatsrechtliche Zuordnung parallel zu dem Amt der oder des Landesbeauftragten für den Datenschutz dient der Stärkung und Betonung dieser unabhängigen und überparteilichen Funktion. Zum anderen ist absehbar, dass Konflikte zwischen der Zugehörigkeit zur Landesregierung einerseits und der unabhängigen Wahrnehmung der Interessen Behinderter in einer Person nicht immer nur zugunsten letzterer ausgeglichen werden können.

Für die Ausgestaltung der Rechtsstellung der oder des Behindertenbeauftragten des Landes ist im wesentlichen auf Gedanken zurückgegriffen worden, die dem Artikel 62 betreffend die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für den Datenschutz zugrunde liegen.

Zu Artikel II (Gesetz zur Durchsetzung der Gleichstellung und Verbesserung der Lebenssituation behinderter Menschen)

Allgemeines

Zweck des Gesetzes zur Durchsetzung der Gleichstellung und Verbesserung der Lebenssituation behinderter Menschen ist es, individuelle Rechte Behinderter zu formulieren und Strukturen zu gründen oder vorhandene dazu auszunutzen, deren Umsetzung zu ermöglichen oder zumindest zu begünstigen. Ausgehend von den Bedürfnissen Behinderter werden auf kommunaler Ebene die Grundlagen für eine Vernetzung bereits vorhandener oder noch zu schaffender Einrichtungen geschaffen. Ein Behindertenbeirat steht an der Schnittstelle zwischen dem Rat und den Behinderten sowie deren Organisationen. Er legt die Grundzüge der Planung und der Mittelverteilung fest. Die Ausführung und Verwaltung erfolgt durch eine Stelle, in der gleichzeitig alle Leistungen, die für Behinderte zu erbringen sind, zusammengefasst werden. Die oder der Behindertenbeauftragte fördert die Umsetzung der Ziele dieses Gesetzes. Ebenso wie die oder der Behindertenbeauftragte des Landes kümmert er sich insbesondere auch um die den Anforderungen des Schwerbehindertengesetzes entsprechende Beschäftigung Behinderter. Die oder der Behindertenbeauftragte des Landes unterstützt Bemühungen um eine Verbesserung der Situation Behinderter auf Landesebene.

Zu § 1 (Anspruch auf Gleichstellung und Verbesserung der Lebenssituation)

Zu Absatz 1

Absatz 1 dient der näheren Konkretisierung der in Artikel 1 Nr. 1 genannten Ziele der Verfassung. Hierzu formuliert Nr. 1 einen Gleichstellungsanspruch und Nr. 2 ein Benachteiligungsverbot. Besonders erwähnt wird in diesem Zusammenhang der Umstand, dass Frauen häufig zusätzlich zu ihrer Behinderung aus geschlechtsspezifischen Gründen benachteiligt werden und von daher bei der Durchsetzung ihrer Rechte besonderer Unterstützung bedürfen.

Zu Absatz 2

Der notwendige Abstraktionsgrad von Gesetzen lässt sich nur durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die verwaltungspraktische Anwendung auf den realen Lebenssachverhalt nur durch die Einräumung eines Ermessensspielraumes erreichen. Die Auslegung dieser Rechtsbegriffe und ebenso die Ausübung des Ermessens werden stark durch die Interessen und Vorstellungen der Anwender geprägt. Eine gewisse Bandbreite an Interpretationsmöglichkeiten ist von daher zwangsläufig. Um sicherzustellen, dass der Zweck des Gesetzes erreicht wird, wäre es denkbar, die Vorschriften des Gesetzes detaillierter zu fassen, um die Gesetzesanwendung in dem hier gewollten

Sinne zu gewährleisten. Von einer solchen Regelungsdichte wird hier aber abgesehen. Vielmehr wird dem Gesetz nach dem Vorbild des § 2 Absatz 2 SGB I gewissermaßen eine Interpretationshilfe beigegeben.

Zu § 2 (*Definition des Behindertenbegriffes*)

In Anlehnung an die dreistufige Interpretation der Behinderung durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) wird der Zusammenhang zwischen „Schädigung“, daraus folgender Funktionsbeeinträchtigung und der sozialen Beeinträchtigung hergestellt. Behinderung ist dabei auch in dem Sinne zu verstehen, dass Menschen mit Beeinträchtigungen durch Maßnahmen, Strukturen und Verhaltensweisen der Gesellschaft Lebensmöglichkeiten genommen, eingeschränkt oder erschwert werden. Auf eine Einschränkung des Anwendungsbereiches des Gesetzes auf einen bestimmten Schweregrad der Behinderung wurde ebenso wie in § 3 Abs. 1 Satz 1 Schwerbehindertengesetz verzichtet. Eine Übernahme der weiteren Klassifikationen nach dem Schwerbehindertengesetz erfolgt nicht, weil der dort prägende Gesichtspunkt der Arbeitsfähigkeit für den hier verfolgten Anwendungsbereich zu kurz griffe.

Zu § 3 (*Geltungsbereich*)

Mit der Beschreibung des Anwendungsbereichs wird klargestellt, dass es sich um ein Gesetz handelt, das direkt nur die öffentliche Verwaltung bindet. Für eine weitergehende Verpflichtung auch Privater kann eine ausreichende Rechtsgrundlage nicht gesehen werden. Zwar wäre die Sozialpflichtigkeit des Eigentums möglicherweise ein Ansatzpunkt für in dieser Richtung weitergehende Überlegungen; es fehlt aber insoweit zumindest noch an einem gesellschaftlichen Konsens, der ausreichen würde, um derartige Regelungen zu tragen.

Zu § 4 (*Behindertenbeauftragte des Landes*)

Die Umsetzung der Ziele dieses Gesetzes machen Organe erforderlich, die in diesem Sinne handeln können. Die Besonderheit der Interessen und Bedürfnisse Behinderter, die häufig nur als Randgruppe gesehen oder dorthin abgedrängt werden, lassen es geboten erscheinen, eine unabhängige Instanz einzurichten, die allein den Zielen dieses Gesetzes verpflichtet ist. Die Funktion der oder des Behindertenbeauftragten des Landes ist nach dem Bilde der Landesbeauftragten für den Datenschutz konzipiert.

Zu Absatz 1

Als Eignungsvoraussetzung ist vorgesehen, dass die oder der Behindertenbeauftragte des Landes selbst behindert ist und aus eigener Wahrnehmung die Probleme Behinderter kennt. Eine juristische Ausbildung wird hingegen für entbehrlich gehalten, nicht hin-

gegen eine Lebenserfahrung, die mit der Vollendung des 35. Lebensjahres vermutet werden kann.

Zu Absatz 2 bis 4

Die Unabhängigkeit der oder des Behindertenbeauftragten des Landes erfordert auch eine ausreichende Ausstattung mit Personal und Sachmitteln, die überhaupt erst die effektive Wahrnehmung des Amtes ermöglichen. Wegen der Bedeutung des Amtes ist für den Fall einer Verhinderung eine Vertretungsregelung erforderlich.

Zu § 5 (Aufgaben der oder des Behindertenbeauftragten des Landes)

Zu Absatz 1

Die oder der Behindertenbeauftragte des Landes müssen in die Abläufe der öffentlichen Verwaltung einbezogen werden. Das setzt zunächst voraus, dass durch Informationspflichten sichergestellt ist, dass sie oder er überhaupt Kenntnis von relevanten Vorgängen erhält. Ferner ist die oder der Behindertenbeauftragte des Landes besonderer Weise berufen, gegenüber den Organen der Legislative wie der Exekutive in einschlägigen Fragen sachkundig Stellung zu nehmen.

Zu Absatz 2

Durch regelmäßige Berichte an den Landtag wird sichergestellt, dass den Abgeordneten des Landtages die Entwicklungen in Behindertenfragen zur Kenntnis gebracht werden.

Zu Absatz 3

Um zu gewährleisten, dass die oder der Behindertenbeauftragte des Landes gemeinsam mit den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen Erkenntnisse gewinnen und Lösungen entwickeln kann, wird explizit eine Verpflichtung zur Unterstützung formuliert. Es wird klargestellt, dass auch die Berechtigung zur Einsichtnahme in Akten besteht, die allerdings bei Personalakten eingeschränkt ist.

Zu Absatz 4

Eine besondere Berichtspflicht trifft die öffentlichen Arbeitgeber im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Beschäftigungspflicht nach dem Schwerbehindertengesetz und nach § 15 Absatz 1.

Zu Absatz 5

Die oder der Behinderbeauftragte des Landes arbeitet eng mit dem Landesbeirat für Behinderte zusammen, dem sie oder er ohne Stimmrecht angehört. Sie oder er ist an Beschlüsse des Landesbeirates für Behinderte nicht förmlich gebunden, hat diese aber zu beachten. Eine strenge Bindung an die Beschlüsse des Landesbeirates für Behin-

derte wird wegen der hier prägenden Unabhängigkeit der oder des Behindertenbeauftragten des Landes, die auch in dieser Hinsicht bestehen soll, nicht vorgeschlagen.

Zu Absatz 6

Die oder der Behindertenbeauftragte des Landes soll auch in direkter Weise wahrnehmen, wo und auf welche Weise Behinderte in ihren Rechten beeinträchtigt werden. Sie oder er soll auch zu Eingaben, die im Zusammenhang mit dem Petitionsrecht stehen, Stellung nehmen können.

Zu § 6 (Beanstandungen)

Mit dem hier vorgesehenen Verfahren wird aus dem Kanon der Mittel des Aufsichtsrechts lediglich auf die Instrumente der Aufforderung zur Stellungnahme sowie der Beanstandung zurückgegriffen. Weitergehende Mittel sind nicht vorgesehen, weil die Aufgabe der oder des Behindertenbeauftragten des Landes hauptsächlich darin gesehen wird, das Bewusstsein für die notwendigen Maßnahmen und Veränderungen zu schaffen und entsprechende Prozesse anzustoßen. Diese müssen dann aus der entsprechenden Behörde oder Stelle heraus entwickelt werden. Ein Eingriff durch die Behindertenbeauftragte oder den Behindertenbeauftragten des Landes wäre insoweit nicht sachdienlich. Hingegen wird ausdrücklich eine Beratungspflicht im Sinne eines Vorschlages einer positiven Maßnahme im Falle eines Verstoßes begründet.

Zu § 7 (Landesbeirat für Behinderte)

Zu Absatz 1

Der Landesbeirat für Behinderte ist eine Interessenvertretung, die die Funktion der oder des Behindertenbeauftragten des Landes ergänzt und unterstützt.

Zu Absatz 2

In dem Landesbeirat für Behinderte werden auf Landesebene die Vertretungen der Selbsthilfevereinigungen und anderer Selbstvertretungsorgane der Behinderten repräsentiert. Hier ist die Schnittstelle für die Zusammenfassung und Artikulation der Interessen und Bedürfnisse der Behinderten gegenüber der Legislative und der Exekutive sowie umgekehrt für die Wahrnehmung der Vorhaben, die Behinderte auf Landesebene betreffen, und die Weiterleitung der entsprechenden Informationen an die Behinderten. Als Eignungsvoraussetzung gilt auch hier die eigene Erfahrung mit der Behinderung und deren Auswirkung. Die Regelungen hinsichtlich der Struktur des Landesbeirates für Behinderte sind auf das Wesentlichste beschränkt. Es wird nur festgelegt, dass eine Vorsitzende oder ein Vorsitzender zu wählen ist und eine Geschäftsstelle bei der oder dem Behindertenbeauftragten des Landes angegliedert wird.

Zu Absatz 3

Außer den stimmberechtigten Interessenvertreterinnen und -vertretern gehören dem Landesbeirat für Behinderte Repräsentanten der Organisationen an, die für die Arbeit für und mit Behinderten besonders wichtig sind und die über besondere Sachkunde verfügen. Durch deren frühzeitige Beteiligung sollen der Diskurs, die Erkenntnis und die praktische Umsetzbarkeit von Planungen gefördert werden.

Zu Absatz 4

Die oder der Behindertenbeauftragte des Landes ist dem Landesbeirat für Behinderte assoziiert, ohne allerdings dort ein Stimmrecht zu haben. Zwar wäre es denkbar, die Behindertenbeauftragte oder den Behindertenbeauftragten des Landes als Vollmitglied mit einem Stimmrecht auszustatten; dagegen spricht aber, dass eine solche Verknüpfung zwangsläufig die unabhängige Stellung einschränken und zu einer stärkeren Einbindung der oder des Behindertenbeauftragten des Landes in die Verbandspolitik führen würde.

Zu § 8 (Kommunale Behindertenbeauftragte)

Mindestens ebenso wichtig wie auf Landesebene sind kommunale Behindertenbeauftragte, die auf der unteren Verwaltungsebene, an der Schnittstelle zu den behinderten Bürgern für die Umsetzung der Ziele dieses Gesetzes sorgen.

Zu Absatz 1

Aus der Erkenntnis, dass der Aufwand für die Bestellung einer oder eines Behindertenbeauftragten erst ab einer bestimmten Größe einer Gemeinde verhältnismäßig ist, wird eine Untergrenze bei 1.000 Einwohnern gezogen. Bei Gemeinden von dieser Größe an, wird ein solcher Bedarf vermutet. Kleinere Gemeinden können bei Bedarf Behindertenbeauftragte wählen. Das Amt ist ein Ehrenamt, für das außer dem passiven Wahlrecht zur Gemeindevertretung eine aus dem Erlebnis der eigenen Behinderung resultierende Sachkunde vorausgesetzt wird. Die Rechtsstellung der oder des Behindertenbeauftragten ist derjenigen der ordentlichen Ratsmitglieder angenähert. Die Unabhängigkeit der oder des Behindertenbeauftragten wird dadurch gewährleistet, dass eine Abwahl nur auf den einstimmigen Beschluss des Behindertenbeirates erfolgen kann und einer qualifizierten Mehrheit bedarf.

Zu Absatz 2

Von besonderer Bedeutung ist das Antragsrecht der oder des Behindertenbeauftragten, wodurch es möglich wird, den Gemeinderat mit Anliegen zu befassen, die behinderte Bürgerinnen und Bürger betreffen. Eine Auskunftspflicht stellt sicher, dass die oder der Behinderbeauftragte die Aufgaben sachgerecht wahrnehmen kann.

Zu Absatz 3

Um die Erfüllung der Verpflichtung zur Beschäftigung Behinderter abzusichern, wird der oder dem Behindertenbeauftragten die Befugnis eingeräumt, die Aufstellung einer verbindlichen Planung zu verlangen, die nachprüfbare Schritte zur Verbesserung der Beschäftigungssituation Behinderter enthält.

Zu Absatz 4

Wie auch auf Landesebene hat die oder der Behindertenbeauftragte bei Verstößen keine Eingriffsrechte sondern ist beschränkt darauf, erforderlichenfalls eine Beanstandung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister zu äußern, deren Aufgabe es dann ist, für Abhilfe zu sorgen.

Zu Absatz 5

Für den örtlichen Bereich ist die oder der Behindertenbeauftragte auch die zuständige Stelle, um Eingaben Behinderter entgegenzunehmen.

Zu Absatz 6

Für die Landkreise ist die entsprechende Anwendung der vorstehenden Absätze vorgesehen.

Zu § 9 (*kommunale Behindertenbeiräte*)

Zu Absatz 1

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit wird ein Behindertenbeirat erst für Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern vorgeschrieben. Die Behindertenbeiräte haben ähnlich wie die Jugendhilfeausschüsse nach § 71 des Achten Buches des Sozialgesetzbuches die Rechtsstellung von Ausschüssen, für die sich das weitere aus § 53 der Niedersächsischen Gemeindeordnung beziehungsweise aus § 47b der Niedersächsischen Landkreisordnung ergibt. Ähnlich wie der Jugendhilfeausschuss setzt sich der Behindertenbeirat aus Mitgliedern der Kommunalvertretung oder von dieser gewählten Männern und Frauen einerseits sowie andererseits aus betroffenen Personen zusammen, die auf Vorschlag der örtlichen Selbsthilfevereinigungen oder anderer in der Arbeit behinderter Menschen tätigen gemeinnützigen Vereinigungen gewählt werden. Auch auf der örtlichen Ebene sind Behindertenbeauftragte und Behindertenbeirat zwar komplementär, aber in der Weise getrennt, dass die oder der Behindertenbeauftragte dem Behindertenbeirat ohne Stimmrecht zugehört.

Zu Absatz 2

Der Aufgabenbereich, für den der Behindertenbeirat zuständig ist, konzentriert sich auf die Planung und Festlegung der Förderung für den örtlichen Bereich.

Zu Absatz 3

Ähnlich wie der Jugendhilfeausschuss hat der Behindertenbeirat in dem ihm von der kommunalen Vertretungskörperschaft eingeräumten Rahmen das Recht, über die Grundzüge der zu vergebenden Mittel zu bestimmen. Darüber hinaus hat er das Recht, den Rat oder Kreistag mit Angelegenheiten zu befassen, die Behinderte betreffen. Für die wünschenswerte Transparenz und Bürgernähe sorgt die Öffentlichkeit der Behindertenbeiratssitzungen.

Zu Absatz 4

Die Verzahnung von Behindertenbeirat und Behindertenbeauftragter oder Behindertenbeauftragtem wird abgesehen von der in Absatz 1 geregelten Mitgliedschaft der oder des Behindertenbeauftragten im Behindertenbeirat durch eine Informationspflicht und die Befugnis des Behindertenbeirates bewirkt, von ihr oder ihm eine Stellungnahme zu den Beschlüssen des Behindertenbeirates einzufordern.

Zu § 10 (Verwaltungsstellen)

Zu Absatz 1

Für die Umsetzung der Aufgaben und Ziele nach diesem Gesetz erweist es sich als notwendig, verwaltungsorganisatorische Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass Verwaltungsentscheidungen, die die Lebensbedingungen Behinderter betreffen, als Querschnittsaufgabe verstanden werden. Dies betrifft vor allem den Bereich der Leistungsverwaltung, wo nebeneinander Jugendhilfe und Sozialhilfe verwaltet werden sowie innerhalb der Sozialämter die Aufgliederung in Hilfe zum Lebensunterhalt, Krankenhilfe, Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege. Letzteres kann ohne weiteres dazu führen, dass für eine behinderte Person innerhalb eines Sozialamtes vier Akten geführt und vier verschiedene Stellen zuständig sind. Demgegenüber wird hier für die effektive Wahrnehmung der Belange der Behinderten das Gesamtfallprinzip vertreten. Da hier lediglich eine Änderung der Organisation vorgesehen ist, dürfte sich eine solche Änderung weitgehend kostenneutral umsetzen lassen.

Zu Absatz 2

Aufgabe dieser Verwaltungsstellen ist über die Verwaltung der Sozialleistungen nach diesem Gesetz und anderen Vorschriften hinaus die Planung der Daseinsvorsorge für Behinderte in verschiedenen Bereichen insbesondere im häuslichen aber auch im weiteren sozialen Bereich.

Zu Absatz 3

Im Rahmen ihrer Planungszuständigkeit haben die Stellen auch die Aufgabe, mit anderen Behörden, Selbsthilfevereinigungen und anderen Vereinigungen zusammenzuwirken, um durch eine abgestimmte Planung möglichst effektiv die Lebenssituation behinderter Menschen zu verbessern.

Zu § 11 (Selbsthilfeeinrichtungen)

Zu Absatz 1

Für die Verbesserung der Lebenssituation Behinderter ist es erforderlich, soziale Zusammenhänge im Sinne einer Vernetzung herzustellen, die als Systeme der gegenseitigen Hilfeleistungen in Selbsthilfeeinrichtungen einen hohen Grad an Selbstbestimmung ermöglichen. Neben diesen Einrichtungen soll die Tätigkeit gemeinnütziger Vereinigungen gefördert werden, die Selbsthilfe oder Unterstützung behinderter Menschen als Zweck verfolgen. Hierbei wird der Schwerpunkt auf eine ehrenamtliche Tätigkeit gelegt, die die bislang brachliegende Bereitschaft und Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger zu sozialem Engagement nutzbar macht. Die Organisation und Verwaltung von Nachbarschafts- und anderen Hilfsdiensten ermöglicht es auch, zusätzliche gemeinnützige Tätigkeiten für Personen anzubieten, die Sozialhilfe beziehen und gerne zu einer sinnfüllenden Tätigkeit bereit sind, die ihnen soziale Anerkennung vermittelt und ihr Selbstwertgefühl steigert. Es versteht sich von selbst, dass bei Dienstleistungen auf einer solchen Basis neben einer Aufwandsentschädigung ein ausreichender Versicherungsschutz für die so tätig werdenden Personen gewährleistet sein muss.

Zu Absatz 2

Die Förderung für die vorgenannten Organisationen kann auf die unterschiedlichste Weise erfolgen. Neben Betriebskostenzuschüssen kommen auch Sachleistungen wie die Nutzung von Räumlichkeiten oder Einrichtungen in Betracht. In jedem Falle soll bei der Förderung der Schwerpunkt auf der selbstbestimmten Lebensführung der Behinderten liegen.

Zu § 12 (Anspruch auf Assistenz)

Zu Absatz 1

Ausgehend von der oder dem Behinderten werden hier zwei Ansprüche begründet, nämlich einmal der Anspruch auf Sachleistungen und zum anderen der Anspruch auf eine einheitliche Entscheidung aus einer Stelle. Während der erstgenannte Anspruch, soweit er nicht auf gesetzliche Sozialleistungen gerichtet ist, nach Maßgabe der vom Rat oder Kreistag bereitgestellten Mittel und der vom Behindertenbeirat aufgestellten Vergaberichtlinien zu bescheiden ist, stellt der zweitgenannte sicher, dass sozusagen aus einer Hand eine Entscheidung unter Einbeziehung des Gesamtbedarfes und aller in Betracht kommenden Anspruchsgrundlagen erfolgt.

Zu Absatz 2

Die Assistenzleistungen in diesem Bereich betreffen vor allem den Bereich der selbstbestimmten Lebensführung. Soziale Kontakte, die ein System der gegenseitigen Hilfe-

leistungen fördern, sollen unterstützt werden, ebenso das Leben von Familien mit behinderten Kindern oder behinderten Eltern, die besonderer Förderung bedürfen.

Zu Absatz 3

Das Verhältnis des Anspruches nach Absatz 1 zu anderen Sozialleistungen wird so vorausgesetzt, dass es sich bei ersteren um freiwillige Leistungen handelt, die ergänzend zu den Pflichtleistungen nach anderen Vorschriften hinzutritt. Durch die Regelung der Zuständigkeit und des Verfahrensablaufes soll sichergestellt werden, dass die oder der Behinderte sich an die örtlich zuständige Stelle wenden und von dort eine Entscheidung unter Einbeziehung aller einschlägigen Leistungsvorschriften erhalten kann und - anders als dies zum Teil bisher gehandhabt wird - nicht von einem Amt zu einem anderen geschickt wird, weil dieses zuständig sei oder dort ein vorrangiger Anspruch geltend gemacht werden müsse.

Zu § 13 (Zuschüsse des Landes)

Zu Absatz 1

An der institutionellen Förderung der Selbsthilfeeinrichtungen beteiligt sich das Land bei den Investitionskosten, während die kommunale Förderung die Betriebskosten betrifft.

Zu Absatz 2

Die Aus- und Fortbildung der ehrenamtlich tätigen Personen stellt eine überörtliche Aufgabe dar, die in die Zuständigkeit des Landes fällt.

Zu Absatz 3

Die Behinderung von Kindern stellt Familien - meistens dort die Mütter - vor gravierende Probleme bei der Organisation von Transporten. Diese müssen zeitlich mit den häuslichen Abläufen koordiniert werden und überfordern häufig das an Wartezeiten und Wegstrecken Zumutbare. Selbst bei der Organisation von Fahrdiensten sind teilweise tägliche Fahr- und Wartezeiten von mehr als drei Stunden zu ertragen, was für die Kinder unzumutbar ist. Aber auch der teilweise sehr hohe Zeit- und Betreuungsaufwand im häuslichen Bereich engt die Zeit, die für notwendige Wegstrecken zur Verfügung steht, außerordentlich ein. Da zudem andere Sozialleistungen zur Deckung dieses Bedarfes regelmäßig nicht zur Verfügung stehen (diese werden hauptsächlich zum Erreichen des Arbeitsplatzes zur Verfügung gestellt), wird für bestimmte Fälle eine solche Beihilfe für erforderlich angesehen.

Zu Absatz 4

Die Entwicklung der EDV-gestützten Technologie zur Unterstützung Behinderter bietet in verschiedener Hinsicht neue Chancen. Zum einen erlaubt sie den Behinderten eine weitaus bessere Ausnutzung ihrer Fähigkeiten, so z. B. wenn Blinde mit einem PC mit Sprachsteuerung, Scanner und Brailletastatur in die Lage versetzt werden, gedruckte Literatur auch ohne Vorlesekraft auszuwerten und selbst Texte in Normalschrift zu ent-

werfen. Zum anderen bietet diese Technologie bisher noch kaum genutzte Wachstumschancen mit entsprechenden Arbeitsplätzen. Von daher stellt sich eine solche Förderung durch das Land nicht nur als Investition zugunsten Behinderter, sondern auch als Förderung der Technologie dar.

Zu Absatz 5

Die Ausformulierung der Einzelheiten soll der Landesregierung überlassen werden, die zum Erlass entsprechender Verordnungen ermächtigt wird.

Zu § 14 (Arbeitsbefreiung)

Zu Absatz 1

Ähnlich wie im Bereich der Jugendpflege (Gesetz vom 29.06.1962 Nds.GVBl. S. 74) soll das ehrenamtliche Engagement in der Behindertenhilfe dadurch unterstützt werden, dass ein Anspruch auf Arbeitsbefreiung begründet wird.

Zu Absatz 2

Um sicherzustellen, dass nur der hier angesprochene Adressatenkreis begünstigt wird, ist es erforderlich, dass eine entsprechende Feststellung verbindlich getroffen wird.

Zu § 15 (Beschäftigungspflicht)

Im Hinblick auf die Beschäftigung Behinderter kommt dem öffentlichen Dienst eine Vorbildfunktion zu. Wird festgestellt, dass dort durchgängig die in § 5 Abs.1 Schwerbehindertengesetz begründete Beschäftigungspflicht nicht erfüllt wird, ist dies nicht akzeptabel. Über die im Schwerbehindertengesetz begründete Verpflichtung hinaus wird eine Verpflichtung auch zu angemessener Berücksichtigung auf Beförderungsstellen und Führungspositionen als notwendig erkannt.

Zu Absatz 1

Bei der Förderung der Beschäftigung Behinderter ist für die Möglichkeit beruflicher Entwicklung Sorge zu tragen; auf die sich aus § 50 Absatz 1 Schwerbehindertengesetz ergebende Verpflichtung wird hierbei hingewiesen. Es soll auch darauf geachtet werden, dass Arbeitsplätze und -bereiche so zugeschnitten sind, dass nach Möglichkeit auch Behinderte die Aufgaben wahrnehmen können.

Zu Absatz 2

Kern der Beschäftigungspflicht ist die Einhaltung der Beschäftigungspflicht nach § 5 Absatz 1 Schwerbehindertengesetz. Die Möglichkeit, sich der Beschäftigungspflicht zu

entziehen und die Ausgleichsabgabe gewissermaßen als „lästige Alternative“ in Kauf zu nehmen, wird erheblich eingeschränkt. Die Schwerbehindertenvertretung wird in die Lage versetzt, dadurch auf die Beschäftigung Behinderter zu drängen, dass die Besetzung von Stellen mit Nichtbehinderten nicht vollzogen werden kann. Bei der Ausübung des insoweit eingeräumten Ermessens wird die Schwerbehindertenvertretung unter anderem auch berücksichtigen müssen, in welchem Umfang Behinderte mit einer Beeinträchtigung geringeren Grades beschäftigt werden. Der Widerspruch der Schwerbehindertenvertretung hat aufschiebende Wirkung. Die Dienststelle hat die Letztentscheidung, muss aber vor einer Zurückweisung des Widerspruches die zuständige Behinderertenbeauftragte oder den zuständigen Behindertenbeauftragten beteiligen.

Zu § 16 (Auftragsvergabe und Leistungsgewährung)

Die Einflussnahme auf Private zur Durchsetzung der Ziele des Gesetzes wäre im Hinblick auf die Sozialbindung des Eigentums im gewissen Umfang auch durch Eingriffsregelungen denkbar. Solche werden hier aber nicht vorgeschlagen. Vielmehr wird auf positive Anreize gesetzt, die bei der Vergabe von Aufträgen oder Fördermitteln zum Tragen kommen können (vgl. insoweit auch §§ 14 und 15 des Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst im Land Brandenburg vom 04.07.1994 GVBl.S.254).

Zu § 17 (Verwaltungsverfahren)

Zu Absatz 1

Da davon auszugehen ist, dass die mit der Ausführung dieses Gesetzes befassten Stellen im übrigen hauptsächlich Aufgaben der Sozialverwaltung wahrnehmen, wird es aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Rechtssicherheit als sachdienlich angesehen, das Verfahrensrecht nach dem Zehnten Buch des Sozialgesetzbuches als einheitliches Verwaltungsverfahrenrecht vorzuschreiben.

Zu Absatz 2

Für Personen, die mit Beeinträchtigungen leben, die die Kommunikation behindern, stellt der Kontakt zu Behörden eine erhebliche Schwierigkeit dar. Im beiderseitigen Interesse wird es zur Pflicht der Behördenseite gemacht, die etwa erforderlichen Mittel und Dienste bereitzuhalten oder hinzuzuziehen.

Zu § 18 (Rechtsschutz)

Zu Absatz 1

Werden Behinderte durch Maßnahmen beeinträchtigt oder wird ihnen ein berechtigter Anspruch nicht erfüllt, fehlt ihnen häufig die Kraft, ihre Rechte durchzusetzen. Solche Vorgänge sind aber oft symptomatisch für bestimmte Situationen und reichen in ihrer Bedeutung über den Einzelfall hinaus. Es besteht daher ein öffentliches Interesse an der Durchsetzung der Ziele dieses Gesetzes auch in individuellen Verfahren. Da Verwaltungsrechtsschutz regelmäßig davon abhängt, dass der Kläger eine unmittelbare Verletzung seiner Rechte geltend machen kann, bedarf die Ausweitung der Klagbefugnis gemäß § 42 Absatz 2 Verwaltungsgerichtsordnung einer entsprechenden gesetzlichen Regelung. Außer für die Behindertenbeauftragten wird auf diese Weise auch eine Klagbefugnis für Verbände begründet.

Zu Absatz 2

Im Falle einer Personalentscheidung, die Behinderte benachteiligt oder deren Anspruch auf Gleichstellung und Förderung nicht hinreichend beachtet, ist es für die Behinderten regelmäßig schwierig, nachzuweisen, dass eine Entscheidung zu ihren Gunsten nicht möglich gewesen wäre. Da es sich um amtsinterne Vorgänge handelt, erscheint es als ein Gebot der Fairness, der Behördenseite insoweit die Darlegungs- und materielle Beweislast aufzuerlegen.

Zu Absatz 3

Für den Fall, dass es - bei Schadensersatzansprüchen - darauf ankommt, ob ein Verstoß gegen die Vorschriften dieses Gesetzes schuldhaft erfolgt ist, erscheint es im Sinne der Realisierung der Zwecke des Gesetzes gerechtfertigt, den Behinderten die Darlegungslast hinsichtlich der objektiven Seite der Benachteiligung oder Behinderung aufzuerlegen. Ist dieser Nachweis geführt, wird ein Verschulden vermutet; diese Vermutung kann aber von der Behörde widerlegt werden.

Zu Artikel III (Kindertagesstättengesetz)

Allgemeines

Das Kindertagesstättengesetz enthält in seiner bisherigen Fassung bereits Grundlagen für eine integrative Erziehung und Betreuung behinderter Kinder. Diese Ansätze werden konsequent weiter verfolgt und ausgebaut.

Zu den Einzelvorschriften

Zu Nummer 1

Um die Voraussetzungen für die integrative Betreuung behinderter Kinder zu verbessern, werden die Anforderungen an die räumliche Gestaltung und Ausstattung entsprechend spezifiziert.

Zu Nummer 2

Da der Gesichtspunkt der integrativen Betreuung führend ist, wird der Anspruch auf einen Kindergartenplatz für behinderte Kinder im Sinne des Rechtes der Eltern modifiziert, die Kinder nach Wahl in einer Einrichtung gemeinsam mit nichtbehinderten Kindern oder in einer besonderen Einrichtung betreuen zu lassen.

Zu Artikel IV (Schulgesetz)

Allgemeines

Auch im Schulbereich wird der Ansatz zugunsten einer integrativen Schulerziehung weiterverfolgt. Die Änderungen schaffen hierfür die notwendigen rechtlichen Grundlagen und sehen notwendige organisatorische Veränderungen vor.

Zu den Einzelschriften

Zu Nummer 1

An die Stelle der bisherigen Regelung, die zwar für den Regelfall die integrative Beschulung forderte, aber unter dem Vorbehalt der organisatorischen, personellen und sächlichen Gegebenheiten stand, wird nunmehr für den Regelfall ein uneingeschränktes Wahlrecht eingeführt. Die Erfahrung mit der bisherigen Regelung zeigt, dass die integrative Beschulung zu häufig von dem Willen und Engagement der in den einzelnen Einrichtungen und Behörden entscheidenden Personen abhängt, die von der Bedeutung der integrativen Beschulung offenbar sehr unterschiedliche Einschätzungen haben. Von daher dürfte der Durchbruch für die Ziele der integrativen Unterrichtung von einer klaren gesetzgeberischen Entscheidung abhängen, dieses Prinzip durchzusetzen. Die bisher vorgelagerte Frage, ob dies denn in organisatorischer, personeller und sächlicher Hinsicht durchführbar wäre, wird nunmehr zur nachgeordneten Frage, wie sich die gesetzgeberische Entscheidung umsetzen lässt. Das „Wie“ zu entscheiden, ist Aufgabe der Verwaltung, die sich auch der Frage adäquater Unterrichtung Schwerhöriger und Gehörloser annehmen muss. Eine Beschulung in Sonderschulen soll nach Wahl der Eltern oder der volljährigen Schülerinnen und Schüler weiterhin möglich bleiben.

Zu Nummer 2

Ein besonderer Regelungsbedarf wird im Hinblick auf die Sonderschulen für Schwerhörige und Gehörlose gesehen. Hier liegt der Schwerpunkt auf einer möglichst frühen Entwicklung des Sprachverständnisses. Es entspricht dem wissenschaftlichen Erkenntnisstand, dass die Sprache die wesentliche Trägerin für die Entwicklung der in unserer Gesellschaft relevanten Intelligenz und die Grundlage für eine soziale Integration ist. Die Bedeutung eines möglichst frühen Spracherwerbs kann von daher nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Zu Nummer 3

Die integrative Beschulung setzt voraus, dass die Schulen mit den Behörden eng zusammenarbeiten, die im außerschulischen Bereich die Assistenz und sonstigen Hilfen zur Entwicklung der behinderten Schülerinnen und Schüler gewährleisten.

Zu Nummer 4

Die integrative Beschulung setzt bei Schülerinnen und Schülern mit Sehbehinderungen die Einführung adäquater Lernmittel voraus, die eine entsprechende selbständige Nachbereitung des Wissensstoffes - z. B. am PC - ermöglichen.

Zu Nummer 5

Nach der bisher überwiegenden Auffassung war es Aufgabe der Schulen, das für eine zielgleiche oder zieldifferente Unterrichtung erforderliche pädagogische Personal zu stellen, nicht aber das zur persönlichen Assistenz erforderliche. Hieraus hat sich eine Diskussion ergeben, in der regelmäßig über die Abgrenzung und die Verpflichtung der Träger der Sozialhilfe zur Zahlung der Kosten der persönlichen Assistenz gestritten wurde, die bis hin zu gerichtlichen Eilverfahren geführt hat. Um den Betroffenen künftig derartige Auseinandersetzungen zu ersparen und die gesamte notwendige Betreuung in einer Hand zu konzentrieren, wird klargestellt, dass auch das für die persönliche Assistenz notwendige Personal in einem unmittelbaren Dienstverhältnis zum Land steht.

Zu Nummer 6

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 7.

Zu Nummer 7

Da die integrative Unterrichtung als Regelfall gilt, wird die Erfüllung der Schulpflicht durch den Besuch einer Sonderschule zu einer fakultativen Ausnahme. Für den Fall, dass wegen der Schwere der Beeinträchtigung ein Schulbesuch nicht möglich ist, überwiegen die Gesichtspunkte der Eingliederungshilfe, weswegen dem hierfür zuständigen Sozialleistungsträger gemeinsam mit dem Erziehungsberechtigten die Entscheidung übertragen werden kann, auf welche Weise die Schulpflicht zu erfüllen ist. Für eine Anordnung der Schulbehörde, die Schülerin oder den Schüler in einem Heim oder einer Pflegefamilie unterzubringen, wird im vorliegenden Zusammenhang kein Bedarf gesehen.

Zu Artikel V (Hochschulgesetz)

Zu Nummer 1

Es soll sichergestellt werden, dass eine der Begabung und Befähigung behinderter Studentinnen und Studenten sowie des wissenschaftlichen und des künstlerischen Personals gerecht werdende Entwicklung erfolgt, die die besonderen Bedürfnisse dieses Personenkreises berücksichtigt.

Zu Nummer 2

Auch bei der Ausgestaltung der Studiengänge soll den Bedürfnissen von Studentinnen und Studenten, die in ihrer Kommunikationsfähigkeit oder Motorik eingeschränkt sind, frühzeitig Rechnung getragen werden.

Zu Nummer 3

Um feststellen zu können, ob sich die Ziele des Gesetzes auch im Hochschulbereich mit den hier bisher eingesetzten Mitteln realisieren lassen, ist in dem nach § 10 Absatz 1 geschuldeten Bericht auf die Situation behinderter Studentinnen, Studenten und des wissenschaftlichen oder künstlerischen Personals besonders einzugehen.

Zu Artikel VI (Graduiertenförderung)

Der besonders schwierigen Situation des wissenschaftlichen Nachwuchses mit Behinderungen soll dadurch Rechnung getragen werden, dass sowohl der Zeitraum für die Förderung als auch die Höhe des Stipendiums verdoppelt werden kann.

Zu Artikel VII (Bauordnung)

Allgemeines

Schon in den letzten Jahren sind einige Änderungen des Bauordnungsrechts vorgenommen worden, um den Bedürfnissen Behinderter bei der Nutzung von Baulichkeiten Rechnung zu tragen. Diese werden allerdings als noch unzureichend angesehen, um etwa der Forderung nach Barrierefreiheit zu genügen.

Zu den Einzelvorschriften

Zu Nummer 1

Bei der Formulierung der grundlegenden Anforderungen an bauliche Anlagen ist es erforderlich, auf die Notwendigkeit der Beachtung der Grundsätze barrierefreien Wohnens hinzuweisen. Damit wird ein Prinzip konkretisiert, das für die Nutzung von Baulichkeiten durch Behinderte grundlegenden Charakter hat.

Zu Nummer 2

Die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von öffentlichen und Wohngebäuden muss von vornherein den Bedürfnissen Behinderter Rechnung tragen. Die vorgesehenen Vorgaben gelten aber aus Gründen der Verhältnismäßigkeit für Ein- oder Zweifamilienhäuser nicht.

Zu Nummer 3

Für Behinderte, die in ihrer Mobilität eingeschränkt und auf Gehhilfen oder einen Rollstuhl angewiesen sind, ist die Verfügbarkeit eines wohnungsnahen Einstellplatzes eine wichtige Voraussetzung für behindertengerechtes Wohnen.

Zu Nummer 4

Je nach Art der Behinderung benötigen Behinderte für die Fortbewegung außerhalb der Wohnung einen anderen Rollstuhl als innerhalb der Wohnung. Dies betrifft vor allem größere Selbstfahrer-Rollstühle. Die sichere Unterbringung der nicht in der Wohnung genutzten Rollstühle stellt ein Problem dar, das bereits bei der Neuerrichtung von Gebäuden bedacht sein muss.

Zu Nummer 5

Die Aufzählung der baulichen Anlagen, für die besondere Anforderungen an die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit gestellt werden, wird um Verkaufsstätten, Gaststätten und Beherbergungsbetriebe erweitert, weil gerade die Nutzung solcher Baulichkeiten für die Teilnahme Behinderter am täglichen Leben ganz wesentliche soziale Bedeutung hat. Bei der Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen sichert ein Zustimmungsvorbehalt zugunsten des oder der Behindertenbeauftragten die hinreichende Berücksichtigung der Belange Behinderter, was unter anderem in entsprechenden Nebenbestimmungen seinen Niederschlag finden kann. Um die zügige Abwicklung zu gewährleisten und auch nicht in jedem Einzelfall eine ausdrückliche Stellungnahme des oder der Behindertenbeauftragten erforderlich zu machen, wird die Erteilung der Zustimmung fingiert, wenn sie nicht innerhalb von 14 Tagen verweigert worden ist.

Zu Nummer 6

Die Aufzählung der besonderen Anforderungen an bauliche Anlagen oder Räume besonderer Art oder Nutzung wird um den Gesichtspunkt der Zugänglichkeit und Nutzbarkeit durch Behinderte erweitert. Das ermöglicht es, diesbezüglich im Einzelfall noch weitergehende Anforderungen zu stellen.

Zu Nummer 7

Als flankierende Maßnahme wird der Katalog der Ordnungswidrigkeiten um den Verstoß gegen die Vorschriften über das barrierefreie und behindertengerechte Bauen erweitert.

Zu Artikel VIII (Allgemeine Durchführungsverordnung zur Bauordnung)

Die Definition der Begriffe wird um den des barrierefreien Bauens erweitert und durch die Bezugnahme auf die DIN 18024 Teil I und II und DIN 18025 als Mindestvoraussetzung konkretisiert.

Zu Artikel IX (Denkmalschutzgesetz)

Maßnahmen, die die Zugänglichkeit von Denkmälern für Behinderte erleichtern, sollen begünstigt werden.

Zu Artikel X (Personennahverkehr)

Zu Nummer 1

Solange der regelmäßig verkehrende öffentliche Personennahverkehr nicht so gestaltet ist, dass er für alle Behinderten nutzbar ist, sind Fahrdienste notwendig, um die Mobilität auch dieses Personenkreises zu gewährleisten. Deren Organisation wird den Trägern des öffentlichen Personennahverkehrs aufgegeben. Für die Durchführung der Beförderung werden sicherlich flexible Lösungen nach den jeweiligen örtlichen Verhältnissen gesucht werden müssen, die auch den Einsatz von Taxen oder Spezialtransportfahrzeugen von Subunternehmern umfassen können.

Zu Nummer 2

Für die rechtzeitige Berücksichtigung der Belange Behinderteter ist es notwendig, die frühzeitige Beteiligung der oder des Behindertenbeauftragten sicherzustellen.

Zu Artikel XI (Straßengesetz)

Behinderte, die in ihrer Mobilität oder Sehfähigkeit beeinträchtigt sind, sind für die Nutzung der Straßen darauf angewiesen, dass Vorkehrungen getroffen werden, die es ihnen ermöglichen, leicht und sicher am Straßenverkehr teilzunehmen. Dazu gehören unter anderem akustische Orientierungshilfen oder abgesenkte Gehwegkanten.

Zu Artikel XII (Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke)

Zu Nummer 1

Aufgrund der psychischen Beeinträchtigung sind solcher Art behinderte Menschen häufig nicht in der Lage, in entscheidenden Situationen adäquat zu reagieren und ihre Vorstellungen zu äußern. In solchen Situationen, zu denen auch eine Untersuchung gehört, bei der die Frage der Notwendigkeit einer Unterbringung geklärt werden soll, erscheint es aus dem Gesichtspunkt der Selbstbestimmung und Interessenwahrung angebracht, den Anspruch auf die Hinzuziehung einer Vertrauensperson zu begründen.

Zu Nummer 2

Im Rahmen der zwangsweisen Unterbringung und Behandlung soll dem Betroffenen nicht mehr Zwang begegnen als unerlässlich. Aus diesem Grunde ist es geboten, für den Fall, dass verschiedene Möglichkeiten der Heilbehandlung bestehen, dem Wunsch der Betroffenen zu entsprechen.

Zu Nummer 3

Die Einrichtungen, in denen eine zwangsweise Unterbringung erfolgt, sind häufig keine Heime im Sinne des Heimgesetzes. Die dort getroffenen Regelungen bezüglich eines Heimbeirates finden dann keine Anwendung. Die Interessenlage der längerfristig unterbrachten Personen ist aber ähnlich wie in Heimen, weshalb es nahe liegt, eine derartige Einrichtung auch in diesem Bereich vorzusehen. Auf diese Weise haben die betroffenen Behinderten die Möglichkeit, auf die Abläufe und Einrichtungen einzuwirken und so aus der Rolle eines Objektes der Behandlung herauszukommen. Schließlich dient eine solche Patientenvertretung auch dem kollektiven Schutz der Rechte der einzelnen Behinderten.

Artikel XIII (Erwachsenenbildung)

Zu Nummer 1

Gerade für Behinderte mit einer häufig dem üblichen Ablauf nicht entsprechenden Bildungsbiographie, bietet die Erwachsenenbildung eine wichtige Möglichkeit, Bildungschancen, die in der üblichen Schulzeit nicht wahrgenommen werden konnten, nachzuholen. Von daher ist es besonders wichtig, dass für diesen Adressatenkreis spezifische Angebote geplant werden.

Zu Nummer 2

Um eine Ausgrenzung Behinderter zu vermeiden, muss zu den Förderungsvoraussetzungen hinzukommen, dass die Angebote auch Behinderten offen stehen.

Zu Artikel XIV (Bildungsurlaub)

Zur Förderung der sozialen Integration wird es als sinnvoll angesehen, Bildungsangebote, die diese Zielsetzung verfolgen, ausdrücklich von den Einschränkungen des Absatzes 2 Nummern 4 bis 6 auszunehmen.

Zu Artikel XV (Rückkehr zum Verordnungsrang)

Durch Artikel VIII ist die bisherige Regelung der Verordnung nunmehr durch Gesetz geändert worden. Damit in diesem Zusammenhang auch im Ordnungswege wieder Änderungen vorgenommen werden können, bedarf es der entsprechenden Ermächtigung.

ausgeführt von : Christian Armbrorst, Hannover

im Auftrage des: Behindertenbeauftragten des Landes Niedersachsen

Layout für die Veröffentlichung im Internet unter <http://www.nw3.de/> von Rolf Barthel