



Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen,
Karolinenweg 1, 24105 Kiel

Sozialausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Frau Katja Rathje-Hoffmann (Vorsitzende)
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

als Mail: sozialausschuss@landtag.ltsh.de

Dirk Mitzloff

Telefon: 0431 / 988 - 1624
dirk.mitzloff@landtag.ltsh.de

Februar 2024

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes für ein Landesantidiskriminierungsgesetz Schleswig-Holstein (LADG, Drs.: 20/1544)

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum bezeichneten Gesetzentwurf.

I Einleitung

Der Schutz vor Diskriminierung ist ein Menschenrecht. Für Menschen mit Behinderungen gilt seit 2009 die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) als Bundesgesetz und definiert Menschenrechte. Diese Definitionen sind grundlegend und daher nicht auf einzelne staatliche Ebenen ausgerichtet. Eine Anwendung auf allen Ebenen ist dennoch gewollt und mit der Ratifizierung durch Deutschland auch für die Landesebene verbindlich.

Die Berücksichtigung der Regelungen aus der BRK in bestehendes und neu zu schaffendes Landesrecht ist grundsätzlich im Rahmen eines so genannten Normenscreenings vor

Novellierungen und Neuerlassen geboten, wird seitens des Landes jedoch leider noch nicht obligatorisch und nachvollziehbar durchgeführt.

Nach den BRK-Prinzipien der Nichtdiskriminierung (Art. 3b) sind in Art. 5 die staatlichen Verpflichtungen formuliert. Nichtdiskriminierung gilt somit übergreifend und ist vorrangig zu verwirklichen. Der Ausschuss für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen hat dazu ergänzend allgemeine Bemerkungen verfasst (<https://t1p.de/4f3lq>). Sie sollen den Vertragsstaaten ihre diesbezüglichen Pflichten näher erläutern.

Der öffentlichen Hand kommt bei der Verwirklichung des Rechts Vorrang zu. Daher ist die Ausrichtung des Gesetzentwurfes für das Land zu begrüßen.

Über die genannten Quellen hinaus hat im Staatenprüfverfahren im vergangenen Jahr der prüfende Fachausschuss der UN für Deutschland deutliche Hinweise verfasst, die auch direkte Bezüge zu Landesrecht herstellen. Diese sind in einem augenblicklich noch nicht offiziell übersetzten Dokument, den so genannten abschließenden Bemerkungen, verfasst (<https://t1p.de/ldhhr>). Siehe dazu unter III.

Diese Stellungnahme folgt den zuvor hergestellten Bezügen über die Betrachtung des vorgelegten Entwurfs hinaus, um der Landespolitik umfassende Hinweise zu notwendigen Aktivitäten für diskriminierungsfreie menschenrechtlich gebotene landesrechtliche Regelungen zu geben, die über Individualansprüche des Gesetzesentwurfes auch auf einige diskriminierende Strukturen weist.

II Erfahrungen

Die Landesbeauftragte berät seit vielen Jahren zu Diskriminierung. Bei ihr gehen Einzelanfragen von betroffenen Personen ein, die sie in Absprache mit der Antidiskriminierungsstelle des Landes berät. Mit weiteren Dienststellen und Institutionen, die sich der Antidiskriminierungsarbeit widmen, befindet sich die Landesbeauftragte im Austausch.

Die Dienststelle wird auch von Behörden und Verbänden sowie Initiativen um Einschätzung zu bestimmten Regelungen oder Verfahren gebeten.

Diskriminierungsberichte der Antidiskriminierungsstelle des Landes enthalten jeweils einen Teilbericht der Landesbeauftragten. Aus den angehängten Statistiken ist zu erkennen, dass Menschen mit Behinderungen in der Regel die größte Personengruppe zu einem Diskriminierungsmerkmal stellen (<https://t1p.de/8umu9> - S. 69).

Über die Jahre betreffen die Diskriminierungserfahrungen viele Lebensbereiche und häufig tangieren sie das Handeln öffentlicher Stellen.

zu einzelnen Regelungen

Im vorliegenden Gesetzentwurf werden bekannte Regelungen zum Diskriminierungsschutz übernommen. Dies ist erfreulich und sinnvoll.

Die Landesbeauftragte begrüßt zudem, dass der Gesetzentwurf weitere über das AGG hinausgehende Diskriminierungsmerkmale aufnimmt. Menschen mit einem Merkmal können Träger weiterer Merkmale sein. Sie sollten vor Mehrfachdiskriminierung auch durch dieses Gesetz ausdrücklich geschützt werden!

Nicht nachvollziehbar ist nach den einführenden Paragraphen die ausdrückliche Beschränkung auf die landesunmittelbare Verwaltung. Eine Ausweitung auf sämtliche Verwaltungen, also auch auf die kommunale Ebene, in der relevante Entscheidungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden, ist daher wünschenswert.

Die Verjährungsfrist erscheint jedoch zu kurz. Menschen mit Behinderungen können durch Kommunikationsbeeinträchtigungen oder andere auch psychische Barrieren länger brauchen, um sich der Benachteiligung bewusst zu werden und sie vorzutragen. Durch negative Abhängigkeits- oder gar Ablehnungserfahrungen gegenüber Behörden ist auch das Einlegen von Rechtsmitteln nicht selbstverständlich und kann längere Zeit beanspruchen. Eine längere Verjährungsfrist ist daher wünschenswert.

Die Landesbeauftragte begrüßt ausdrücklich den Abschnitt 4, der eine Kultur der Wertschätzung von Vielfalt fördern soll.

- Dieser Wertschätzung folgend, sollte sich die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Dienst ihrem Anteil in der Bevölkerung annähern, zunächst durch Selbstverpflichtung (behinderte Menschen insgesamt 18 %, schwerbehinderte Menschen über 9 %). -

In dem Zusammenhang ist auch die Einführung einer Ombudsstelle mit den unter § 13 genannten Obliegenheiten erfreulich. Hier sollte nach Auffassung der Landesbeauftragten die Arbeit der in II genannten Antidiskriminierungsstelle abgeglichen, verbunden oder übernommen werden.

Die bestehende Antidiskriminierungsstelle ist nicht Teil der Exekutive und kann hier einen niedrigschwelligeren Zugang eben wegen der Distanz zur landesunmittelbaren oder kommunalen Verwaltung anbieten und damit angstfreiere Zugänge für die möglicherweise mit negativen Erfahrungen belegten Menschen schaffen.

Bei den beiden zuletzt genannten positiven Neuerungen ist gerade für die Maßnahmen nach § 11, Abs. 4, § 12, Abs. 1 sowie nach § 13 unbedingt die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen sicher zu stellen.

Gleiches gilt für eine noch zu installierende Auswertung des Gesetzes und damit einhergehende erforderliche Datenerhebung.

Grundlegend ist anzumerken, dass die Erfahrungen in Berlin nach in Kraft treten des dortigen Landesantidiskriminierungsgesetzes zeigen, dass Menschen mit Behinderungen zu dem Personenkreis gehören, der zahlenmäßig die zweithäufigsten Verstöße erlebt.

Zudem wird aus Berlin gemeldet, dass eine Klagewelle ebensowenig eintrat, wie nach dem Beschluss des Allgemeinen Gleichstellungsgesetz (AGG), das von gleichlautenden Erwartungen begleitet wurde. Schließlich wird von dort über ein erhöhtes Bewusstsein durch viele begleitende Maßnahmen berichtet.

III UN-Konvention

Beginnend mit den oben unter I genannten abschließenden Bemerkungen, möchte die Landesbeauftragte hier auf einen für Menschen mit Behinderungen wesentlichen aber im Entwurf vermissten Bestandteil im menschenrechtlichen Diskriminierungsschutz hinweisen.

Die vom Ausschuss zu Artikel 5 bemängelte fehlende Gesetzeswirkung in den privaten Bereich könnte zunehmend mit Bundesrecht erreicht werden, hier durch das schrittweise bis 2025 in Kraft tretende Barrierefreiheitsstärkungsgesetz.

Es fehlen jedoch im vorgelegten Entwurf Ausführungen zu angemessenen Vorkehrungen.

angemessene Vorkehrungen

Angemessene Vorkehrungen gehören zu den elementaren Anpassungen, die erforderlich sind, wenn Barrieren zur Teilhabe trotz vielfacher Bemühungen zu barrierefreien Lösungen bestehen. Sie sollen Diskriminierungen abwenden. Die notwendigen und geeigneten Änderungen und Anpassungen sollen keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und werden vorgenommen, wenn sie in einem besonderen Fall erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichwertig mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen und ausüben können (Art. 2, Art. 5 Abs. 3 BRK).

Die angemessenen Vorkehrungen werden als Handlungspflicht für Institutionen verstanden, die mittels zielgerichteter Maßnahmen Diskriminierung verhindern sollen. Das Rechtsgutachten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu den angemessenen Vorkehrungen (<https://t1p.de/arnzi>) empfiehlt überdies, die angemessenen Vorkehrungen als Rechtsanspruch in deutsches Recht aufzunehmen. Dies erscheint daher auch für ein Landesantidiskriminierungsgesetz angemessen.

weitere diskriminierungsrelevante Bedarfe aus der Sicht des UN-Fachausschusses

Für Schleswig-Holstein ist in folgenden Punkten vom UN-Fachausschuss in den oben genannten allgemeinen Bemerkungen im Kontext des zweiten und dritten Staatenberichts Deutschlands 2023 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf strukturelle Benachteiligungen hingewiesen worden. Hier sollen einige für Schleswig-Holstein relevante Anmerkungen Platz finden, da für die Umsetzung in erster Linie die vom vorliegenden Gesetzentwurf adressierte öffentliche Verwaltung oder von ihr bestellte Dritte zuständig sind und diese nach Auffassung der Landesbeauftragten nicht nur bei Umsetzung des Gesetzes die Aufträge der UN erkennbar bearbeiten müssen. Die nachfolgende Aufzählung ist keine vollständige Auflistung länderspezifischer Rückmeldungen des Fachausschusses und stellt keine Priorisierung dar.

- Für geflüchtete Menschen mit Behinderungen fehlen einheitliche und angemessene Verfahren zur Identifizierung. Sie sind damit von wesentlicher Unterstützung, einschließlich behinderungsbedingter Unterstützung diskriminierend ausgegrenzt.

Insbesondere sind sie vom menschenrechtlich garantierten gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsleistungen eingeschränkt. Dies geschieht zwar aufgrund einer Bundesnorm doch könnte durch landesrechtliche Regelungen diese Benachteiligung kompensiert werden. [allg. Bemerkungen zu Art. 25 (d)]

- Weiter sehen die UN, dass Maßnahmen und politische Mechanismen fehlen, um sicherzustellen, dass die Probleme im Zusammenhang mit Frauen und Mädchen mit Behinderungen, einschließlich Migrantinnen und Mädchen mit Behinderungen, im Rahmen der Gesetzgebung und Politik zu Geschlechter- und Behindertenfragen umfassend behandelt werden. Zudem sollte das Land Maßnahmen entwickeln, einschließlich ausreichender langfristiger finanzieller Mittel, um Organisationen von Frauen und Mädchen mit Behinderungen bei der Förderung ihrer Menschenrechte zu unterstützen.
- Ähnliche Anforderungen werden für die intersektionale Benachteiligung von Kindern mit Behinderungen gestellt.
- Darüber hinaus muss die Erhebung umfassender, aufgeschlüsselter Daten über Flüchtlingskinder mit Behinderungen verstärkt werden. Es ist sicherzustellen, dass alle Aufnahmeeinrichtungen, in denen Kinder mit Behinderungen untergebracht sind, ihren Anforderungen entsprechen, und den Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung sowie Kultur und Freizeit gewährleisten Aktivitäten für alle Flüchtlingskinder mit Behinderungen müssen sichergestellt sein.
- Ein weiterer Bereich, der Kinder und Jugendliche besonders betrifft, ist in Landesverantwortung zu verbessern. Die unzureichende Schulung von Lehrkräften und nicht lehrendem Personal zum Recht auf inklusive Bildung sowie zur Entwicklung spezifischer Fähigkeiten und Unterrichtsmethoden sowie Berichten zufolge Druck auf Eltern, Kinder mit Behinderungen in Sonderschulen einzuschreiben, erscheint den UN Gremien besorgniserregend. Es fehlen begleitende Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen, die die festgestellte Benachteiligung von behinderten Kindern und Jugendlichen bewusst machen kann und damit zu ihrem Zurückdrängen führen kann.
- Gleicher Diskriminierungsschutz muss auch für Bezugspersonen (z.B.: Eltern/Angehörige/Begleitpersonen im behinderungsbedingten Kontext – Pflege, Begleitung, Betreuung, ...) gewährleistet sein.
- Besonders gravierend wird von der UN der Menschenrechtseingriff durch Landesgesetze zu psychischer Gesundheit gesehen, die Unterbringung und Zwangsbehandlung legitimieren. Diese sind auch für die Bereiche Eingliederungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe abzuschaffen! Bis dahin ist eine regelmäßige Überwachung aller institutionellen Einrichtungen zu gewährleisten und es sind Daten über den Einsatz von Zwangsbehandlung und Zwangspraktiken zu sammeln und zu analysieren.
- Nach den hier zugrunde liegenden abschließenden Bemerkungen ist die in Landesverantwortung befindliche Katastrophenabwehr zu berücksichtigen, die auf der Grundlage einer übergreifenden, behinderungsintegrierenden, auf Menschenrechten basierenden Strategie für alle Risikosituationen und humanitären Notfälle, einschließlich Notlagen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, des Klimawandels und der Reduzierung des Katastrophenrisikos erfolgen muss.

- In Schleswig-Holstein besteht trotz vieler innovativer Ansätze ein Mangel an barrierefreien öffentlichen Verkehrsmitteln und barrierefreiem Wohnraum dem mit Landesprogrammen entgegengetreten werden kann. Der Mangel führt zu Benachteiligungen bei der selbstbestimmten und gleichberechtigten Teilhabe und schließt bestimmte Menschen von der freien Wohnortwahl aus. Landesprogramme können auch hier erforderliche Anreizsysteme schaffen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.: Michaela Pries