

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

**Bericht zur Lebenssituation von Menschen
mit Beeinträchtigungen und zum Stand der
Umsetzung der UN-Behindertenrechtskon-
vention in Nordrhein-Westfalen (Drucksache
17/3538)**

**Schriftliche Anhörung im Ausschuss für Gleichstellung
und Frauen des Landtags NRW**

Januar 2021

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/3585**

A03

1 Vorbemerkungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte – DIMRG). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen mit A-Status akkreditiert. Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist gesetzlich zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, Konvention) beauftragt und hat hierfür die Monitoring-Stelle UN-BRK eingerichtet. Diese hat den gemäß Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK definierten Auftrag, die Umsetzung der seit März 2009 verbindlichen Konvention in Deutschland zu befördern und deren Einhaltung in Bund und Ländern zu überwachen (§ 1 Absatz 2 DIMRG).

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat 2016 als erstes Bundesland mit dem Inklusionsgrundsatzgesetz NRW (IGG NRW) einen übergreifenden rechtlichen Rahmen für die Umsetzung der UN-BRK in Landesrecht geschaffen. Auf der Grundlage dieses Gesetzes haben das Land Nordrhein-Westfalen und das Deutsche Institut für Menschenrechte einen Vertrag auf unbestimmte Zeit geschlossen (§ 11). Ziel ist es, die Umsetzung der UN-BRK durch eine unabhängige Monitoring-Stelle dauerhaft begleiten zu lassen. Im März 2017 nahm das Deutsche Institut für Menschenrechte diese Tätigkeit auf. Mit der Veröffentlichung einer Analyse zum Umsetzungsstand der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2019 hat sich die Monitoring-Stelle NRW für vier ausgewählte Lebensbereiche (Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit) der Fragen angenommen, was sich seit Inkrafttreten der UN-BRK im Jahr 2009 für Menschen mit Behinderungen in NRW konkret getan hat und ob ihre Rechte besser verwirklicht sind als zehn Jahre zuvor.¹

Im Rahmen der Erstellung des „Berichts zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen (Teilhabebericht NRW)“² im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) war die Monitoring-Stelle im Expert_innenbeirat Teilhabebericht des MAGS NRW beratend tätig.

Diese Stellungnahme basiert in Teilen auf der Stellungnahme, die die Monitoring-Stelle im Dezember 2020 anlässlich der Anhörung zum Teilhabebericht NRW im Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags NRW abgeben hat, und ist um Ausführungen mit einem geschlechtsspezifischen Fokus erweitert worden. Sie kann nur erste Anhaltspunkte für eine geschlechtergerechte Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Inklusionspolitik bieten.

Für eine allgemeine Bewertung des Teilhabeberichts durch die Monitoring-Stelle verweisen wir auf unsere Stellungnahme „Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit

¹ Kroworsch (2019), Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen – Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

² Landtag NRW Drucksache 17/3538.

Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen“ (Drucksache 17/3331).

2 Bewertung des Teilhabeberichts NRW aus geschlechtsspezifischer Perspektive

2.1 Allgemeines

Erstmals werden mit dem Teilhabebericht NRW verfügbare Daten zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen in einem wichtigen Referenzdokument dargestellt. Der Bericht enthält Daten und Statistiken in acht Lebensbereichen.³ Die Monitoring-Stelle UN-BRK begrüßt, dass damit nun gebündelte Erkenntnisse vorliegen, mit denen die zukünftige Inklusionspolitik des Landes noch stärker an den Bedarfen von Menschen mit Behinderungen orientiert gestaltet werden kann.

Aus dem Teilhabebericht ergeben sich auch wichtige Erkenntnisse zur Lage von Frauen mit Behinderungen: Sie sind in vielen Lebensbereichen durch eine Kombination der Merkmale Behinderung und Geschlecht besonders benachteiligt – das betrifft etwa den Arbeitsmarkt, aber auch das Themenfeld Gewaltschutz. Dies macht deutlich, dass dringend darauf hinzuwirken ist, in der Gleichstellungspolitik des Landes NRW ein „disability mainstreaming“ zu betreiben. Das heißt, die Belange von Frauen *mit Behinderungen* durchweg mit zu bedenken. Dies gilt für die Gesetzgebung genauso wie für politische Maßnahmen. Gleichzeitig sollten geschlechtsspezifische Problemlagen in der Behindertenpolitik mitbedacht werden und *Frauen* mit Behinderungen in die Lage versetzt werden, ihr Leben selbstbestimmt zu leben und ihre Rechte der UN-BRK wahrzunehmen.

Eine wichtige Aufgabe der Zukunft liegt darin, Datenlücken in Hinblick auf Frauen mit Behinderungen zu schließen und noch deutlich mehr Erkenntnisse zu ihren Lebenslagen zu gewinnen (etwa durch eigenständige Forschungsaufträge und die Auswertung vorhandener Studien). Dies betrifft unter anderem Datenlücken in den Bereichen Familie, Elternschaft und reproduktive Rechte (z.B. „Erhalten Frauen mit intellektuellen Beeinträchtigungen in den Frauenarztpraxen Beratung in Leichter Sprache, auch in Bezug auf eine Schwangerschaft?“), politische Teilhabe („Wie steht es um die Beteiligung von Frauen mit Behinderungen auf kommunaler Ebene und wie kann diese befördert werden?“) und Bewusstseinsbildung und Empowerment („Wie viele Sportvereine in NRW bieten Selbstbehauptungskurse für Frauen mit Behinderungen gemäß § 44 Abs. 1 SGB IX zur Prävention sexueller Gewalt an?“). Auch sollten die Daten im Teilhabebericht zukünftig häufiger nach Art der Beeinträchtigung (körperlich, psychisch, intellektuell oder sinnesbeeinträchtigt) aufgeschlüsselt werden, um Maßnahmen gezielter planen und durchführen zu können. Es sollten auch andere Diskriminierungsmerkmale wie Alter und Migrationsgeschichte abgebildet werden, um der Vielfalt von Frauen und Männern mit Behinderungen gerade auch in Hinsicht auf besonders vulnerable Lebenslagen gerecht zu werden. Es sollte dargestellt und analysiert werden, wo durch Überlagerungen von Diskriminierungsmerkmalen sich Benachteiligung

³ Familie und soziales Netz, Bildung und Ausbildung, Arbeit und materielle Lebenssituation, Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität, Gesundheit und Gesundheitsversorgung, Selbstbestimmung und Schutz der Person, Freizeit, Kultur und Sport, politische und zivilgesellschaftliche Partizipation.

gen verstärken. Das gilt beispielsweise für (alte) Frauen mit Behinderungen (und Migrationsgeschichte). Die im Bericht zu würdigenden Feststellungen, dass „Ressourcen bzw. Einschränkungen in den verschiedenen Bereichen der Lebenslage [...] sich gegenseitig in vielfältiger Hinsicht [beeinflussen]“ und dass „die Lebenslage durch Geschlechterrollen beeinflusst [werden], sodass die unterschiedlichen Chancen und Ausgestaltungen der Lebenslage durch Mädchen und Jungen, Frauen und Männer ein Querschnittsaspekt der lebenslagenorientierten Teilhabeberichterstattung und -forschung sind“, spiegeln sich in der Darstellung im Bericht derzeit noch nicht wider. Zusätzlich sind zukünftig Daten über die Lebenslagen von nicht-binären Personen mit Beeinträchtigungen zu erheben und zu berücksichtigen.⁴

Die Ankündigung der Landesregierung, ihren Aktionsplan „NRW inklusiv“ zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf Basis des Teilhabeberichts mit einer Laufzeit bis 2025 fortzuschreiben (vgl. Pressemitteilung von Minister Laumann vom 24.07.2020), ist außerordentlich zu begrüßen.⁵ Denn nur auf Basis aktueller Erkenntnisse zu den Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen können bedarfsorientierte politische Konzepte zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ausgearbeitet und umgesetzt werden. Die Daten zu Frauen aus dem Teilhabebericht NRW sollten für die Fortschreibung des Aktionsplans genutzt und Konzepte und Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung in allen Lebensbereichen geplant werden.

Es ist sehr positiv zu bewerten, dass der Teilhabebericht Eingang in parlamentarische Debatten findet. Die Monitoring-Stelle UN-BRK begrüßt die Anträge der Fraktionen von CDU und FDP (Drucksache 17/10632) und der Fraktion von SPD (Drucksache 17/10736), in denen der Teilhabebericht NRW als Grundlage zur weiteren Umsetzung von Inklusion anerkannt und in die parlamentarische Debatte eingebracht wird. In den Anträgen ist bisher keine geschlechtsspezifische Perspektive vorhanden. Aus Sicht der Monitoring-Stelle sollte der Landtag darauf dringen, bei der Erstellung des nächsten Aktionsplans als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK in NRW durchweg Mehrfachdiskriminierungen im Blick zu behalten und das Thema Frauen als Querschnittsthema zu beachten.

Die Monitoring-Stelle unterstützt das Vorhaben einer breiten zivilgesellschaftlichen Diskussion der Ergebnisse des Teilhabeberichts sehr. Dies ist hinsichtlich des Partizipationsgebots der UN-BRK („nichts über uns, ohne uns“) und für eine gute politische Maßnahmenplanung, orientiert an den Bedarfen der Menschen mit Behinderungen im Land, unerlässlich. Die Monitoring-Stelle begrüßt daher sehr, dass der Ausschuss für Gleichstellung und Frauen auch das Netzwerk Frauen und Mädchen mit Behinderungen als Expertinnen anhört. Es ist wichtig, auch den Fortentwicklungsprozess des Aktionsplans mit einem wirksamen und transparenten Beteiligungsverfahren zu hinterlegen und eine wirksame Beteiligung der behindertenpolitischen Verbände und Selbsthilfeorganisationen – darunter auch Frauenverbände – von Anfang zu gewährleisten.

⁴ In der Auseinandersetzung mit dem Teilhabebericht NRW orientieren sich unsere Ausführungen der Darstellung des Berichts im Wesentlichen entsprechend an dem binären Geschlechtersystem. Mit der Einführung der dritten Option für Eintragungen im Personenstandsregister muss diese Engführung überwunden werden.

⁵ Neben den regierungstragenden Fraktionen wird dieses Vorgehen auch von der SPD-Fraktion getragen (Landtag NRW Drucksache 17/10736).

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt:

- die Belange von Frauen mit Behinderungen in der Gleichstellungspolitik sowie auch in der Behindertenpolitik systematisch mitzudenken;
- aus den Erkenntnissen des Teilhabeberichts NRW zu den Lebenslagen von Frauen mit Behinderungen und der Umsetzung derer Rechte Handlungsaufträge für die Politik abzuleiten;
- bestehende Datenlücken zur Lage von Frauen mit Behinderungen und der Verwirklichung ihrer Rechte durch die Vergabe von Forschungsaufträgen zu schließen;
- eine gesonderte Auswertung der in diesem Jahr zu erwartenden Ergebnisse der bundesweiten „Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“ für das Land NRW zu beauftragen und die Informationen systematisch nach Geschlecht aufzuschlüsseln und sie für die zukünftige Teilhabeberichterstattung in NRW zu nutzen;
- Erkenntnisse zur Lage von Frauen mit Behinderungen aus dem Teilhabebericht NRW für die Fortschreibung des Aktionsplans „NRW inklusiv“ zu nutzen und Konzepte und Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung in allen Lebensbereichen zu planen;
- den Aktionsplan im Rahmen eines guten und transparenten Verfahrens fortzuentwickeln, das die wirksame Beteiligung von behindertenpolitischen Verbänden und Selbsthilfeorganisationen – darunter Organisationen von Frauen und Mädchen mit Behinderungen – von Anfang an gewährleistet.

2.2 Inhaltliche Würdigung

Frauen mit Behinderungen sind mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt: Sie werden nicht nur aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt, sondern auch aufgrund ihres Geschlechts. Artikel 6 der UN-Behindertenrechtskonvention (Frauen mit Behinderungen) erkennt dies an. Er verpflichtet die Staaten dazu, durch gezielte Maßnahmen dafür zu sorgen, dass Frauen mit Behinderungen ihre Rechte gleichberechtigt mit anderen genießen können. Im Folgenden wird dargestellt, welche Erkenntnisse zur Umsetzung der Rechte von Frauen mit Behinderungen in NRW ausgewählte Kapitel des Teilhabeberichts bereithalten und welche Handlungsempfehlungen daraus abgeleitet werden könnten. Die Ausführungen sind nicht als abschließende Darstellung zu verstehen, sondern bieten lediglich erste Anhaltspunkte für eine geschlechtergerechte Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Inklusionspolitik.

2.2.1 Arbeit und materielle Lebenssituation (Kapitel 2.4 und 3 des Teilhabeberichts NRW)

Der Bericht zeigt, dass sich die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren deutlich verbessert hat. Das Land weist mit 51 Prozent im bundesweiten Vergleich eine überdurchschnittlich hohe Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderungen auf. Das gilt ebenfalls für die Entwicklung von Inklusionsbetrieben, deren Anzahl zwischen 2011 und 2018 um 50 Prozent gestiegen ist. Gleichzeitig sind aber die Arbeitslosenzahlen von schwerbehinderten Menschen von 2010 bis 2018 um 7 Prozent gestiegen, wohingegen die allge-

meine Arbeitslosigkeit im Vergleichszeitraum um 17 Prozent gesunken ist. Schwerbehinderte Menschen profitieren damit weiterhin nicht in dem Maße von positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt wie Menschen ohne Behinderungen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Maßnahmen, die auf die Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben ausgelegt sind, bei Frauen mit Behinderungen nicht in gleichem Maße wie bei Männern mit Behinderungen ankommen: Laut Teilhabebericht waren 2017 17 Prozent der Frauen mit Behinderungen in atypischen Arbeitsverhältnissen beschäftigt, wohingegen es bei Männern mit Behinderungen nur 9 Prozent waren (S. 104). Der Bericht belegt zudem, dass das allgemeine Problem des geschlechtsspezifischen Lohngefälles zwischen Männern und Frauen für Frauen mit Behinderungen noch einmal stärker ausfällt. Vergleicht man den Bruttostundenlohn, verdienen Frauen mit Behinderungen 2017 mit 15,79 Euro am wenigsten (Frauen ohne Behinderungen: 16,28 Euro; Männer ohne Behinderungen: 21,65 Euro; Männer mit Behinderungen: 17,87 Euro – S. 119). Bei diesen Befunden – zusammen mit der Tatsache, dass Frauen häufiger in Teilzeit arbeiten und/oder familiär bedingte Unterbrechungen zu verzeichnen haben – ist wenig überraschend, dass das Armutsrisiko für Frauen mit Behinderungen bei 21 Prozent liegt (Frauen ohne Behinderungen: 17 Prozent – S. 124). Erklärungen für diesen sich verfestigenden Trend bleibt der Bericht schuldig. Hier bedarf es einer verstärkten Erforschung für die Gründe dieser Mehrfachdiskriminierung, um wirksame Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickeln zu können.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist generell problematisch, dass sowohl die Anzahl der Werkstätten für behinderte Menschen (von 2010 bis 2018 von 103 auf 104) als auch die Zahl der dort Beschäftigten (von 2011 bis 2017 von 64.821 auf 71.201) gestiegen sind. Somit sind heute weniger Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt inkludiert als vor einigen Jahren. Der Anteil der Frauen, die entweder in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt wurden oder in Außenarbeitsplätzen⁶ oder Inklusionsunternehmen⁷ arbeiten, ist dazu noch einmal deutlich geringer als der der Männer. Darin spiegelt sich die grundsätzliche Problematik wider, dass sich die Landesregierung mit der Beibehaltung und dem Aufbau sowie der Modernisierung von Werkstätten in bewussten Widerspruch zur Verpflichtung aus Artikel 27 UN-BRK zum Aufbau eines inklusiven Arbeitsmarktes setzt.⁸ Hinzukommt, dass es „nur wenige Übergänge aus der Werkstatt für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“ gibt, was darauf hindeutet, dass noch nicht die richtigen Mittel und Wege gefunden wurden, die Durchlässigkeit zwischen beiden zu verbessern.

Auch wenn die Landesinitiative „Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule-Beruf in Nordrhein-Westfalen“ (KAoA) vom Ansatz her gut ist, da sie darauf angelegt ist, im Bereich der Berufsorientierung von Jugendlichen mit Behinderungen eine unvoreingenommene Beratung mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie bei Jugendlichen ohne Behinderungen zu gewährleisten, zeigen die Zahlen im Bericht, dass immer noch die große Mehrzahl der Jugendlichen mit Behinderungen in Werkstätten tätig ist,

⁶ Dabei handelt es sich um begleitete Arbeit von Beschäftigten einer Werkstatt für behinderte Menschen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes.

⁷ Inklusionsbetriebe sind Unternehmen und Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes, in denen Menschen mit und ohne Behinderungen auf sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen zu tariflichen oder ortsüblichen Konditionen arbeiten.

⁸ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, Rn. 49 f.

so dass hier genauer geprüft werden muss, ob die Initiative wirklich Ergebnisse erzielt, die tatsächlich zu mehr Inklusion führen, wie sie sich für Mädchen auswirkt und ob ggf. nachgesteuert werden sollte. Insbesondere fehlt es noch an Aussagen zu den Einflüssen bei der Beratung zu den Übergängen auf die berufliche Orientierung von Mädchen.

Positiv zu bewerten sind frauenspezifische Maßnahmen, die sich bereits in der Umsetzung befinden. Dazu gehören die Einführung von Frauenbeauftragten in Werkstätten für behinderte Menschen (S. 270) sowie die Etablierung von 16 regionalen Kompetenzzentren Frau und Beruf, die das berufliche Potenzial Frauen (mit und ohne Behinderungen) sichtbar machen sollen (S. 273). Es gilt, Erkenntnisse dieser Zentren zu verwerthen, sowie eine Verbreitung solcher Zentren in ganz NRW sicherzustellen.

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt,

- im Dialog mit den Verbänden und Organisationen ein umfassendes Konzept für eine inklusive Ausrichtung des Arbeitsmarktes unter Berücksichtigung frauenspezifischer Maßnahmen zu verabschieden, um dem Trend der wachsenden Beschäftigtenzahlen in Werkstätten zugunsten von typischen Beschäftigungsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt zu begegnen;
- insbesondere Mehrfachdiskriminierungen stärker zu untersuchen und mit gezielten Maßnahmen zu bekämpfen, u.a. zur Angleichung der Lohnunterschiede;
- sowie Beratungsansätze zu stärken, die darauf abzielen, Geschlechterstereotype zu überwinden;
- weitere Anstrengungen im Hinblick auf die Arbeitslosenquote und die Situation von schwerbehinderten Langzeitarbeitslosen zu unternehmen, um mehr Männer und Frauen mit Behinderungen in Arbeit zu bringen⁹.

2.2.2 Gesundheit und Gesundheitsversorgung (Kapitel 5 des Teilhabeberichts NRW)

Aus Artikel 25 UN-BRK leitet sich die staatliche Pflicht ab, Gesundheitsschutz und diskriminierungsfreien Zugang zu gesundheitlicher Versorgung für alle Menschen gleichermaßen zu gewährleisten. Darüber hinaus müssen Menschen mit Behinderungen besondere Leistungen gesundheitlicher Versorgung erhalten, die sie aufgrund ihrer Behinderung benötigen.

Der Bericht attestiert klar die umfangreichen Datenlücken zur gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit Behinderungen. Insbesondere fehlt es an repräsentativen Studien zur Zugänglichkeit in der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung, was nicht nur für Nordrhein-Westfalen, sondern für ganz Deutschland gilt. Es steht außer Frage, dass es derzeit bei Weitem noch keinen flächendeckenden barrierefreien Zugang zur gesundheitlichen Versorgung gibt, einschließlich der gynäkologischen Versorgung. Vor allem orientieren sich Kriterien der Barrierefreiheit bisher überwiegend an den Bedürfnissen von mobilitätseingeschränkten Menschen. Die Bedürfnisse von Menschen mit Sinnes-, intellektuellen oder psychischen Beeinträchtigungen

⁹ Ausführlich siehe Kroworsch (2019), Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen – Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 41-48.

werden im Hinblick auf die Zugänglichkeit der gesundheitlichen Versorgung bislang kaum adressiert. Dies betrifft etwa Dolmetschen in Deutscher Gebärdensprache und Informationen in Leichter Sprache. Vor dem Hintergrund, dass der Koalitionsvertrag der Landesregierung als Ziel formuliert, Barrierefreiheit im Gesundheitswesen zum Standard zu machen, sind diese Lücken besonders misslich. Wo Barrieren nicht erfasst sind, können sie nicht beseitigt werden.

Daten fehlen auch dazu, wie häufig Mädchen und Frauen mit Behinderungen ohne vorherige Aufklärung oder Zustimmung hormonelle Verhütungsmittel verabreicht werden.

Auf dem Weg zu einer grundsätzlich barrierefreien gynäkologischen Versorgung können barrierefreie Spezialambulanzen zur gynäkologischen und geburtshilflichen Versorgung, wie sie bundesweit an fünf Standorten eingerichtet wurden, für Frauen mit Behinderungen zugängliche Dienste sicherstellen und die Versorgungslücke schließen, bis langfristig eine inklusive Versorgung durch barrierefreie gynäkologische Praxen gewährleistet ist. In NRW befindet sich jedoch keine dieser Einrichtungen. Zusammen mit oftmals vorherrschenden Vorurteilen über Partnerschaft, Sexualität und Elternschaft von Menschen mit Behinderungen könnte das – insbesondere für Frauen – schlechte Angebot an barrierefreier Gesundheitsversorgung eine Erklärung für die niedrigen Werte bei der Zufriedenheit der eigenen Gesundheit von Frauen mit Behinderungen (4,5) im Gegensatz zu Männern mit Behinderungen (5,0) und Frauen ohne Behinderungen (6,9) sein (S. 154).

Vor dem Hintergrund dieser schlechten Befunde erstaunt es, dass die Förderung des Kompetenzzentrums Frauen und Gesundheit nach Auslaufen der zweiten Laufzeit (2016-2019) nicht fortgesetzt wurde.

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt;

- die im Teilhabebericht NRW aufgezeigten Datenlücken im Bereich der gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit Behinderungen, einschließlich der gynäkologischen Versorgung von Frauen mit Behinderungen, zu schließen;
- den gleichberechtigten, selbstbestimmten, wohnortnahen und barrierefreien Zugang zu medizinischen Einrichtungen und gesundheitlichen Dienstleistungen, einschließlich gynäkologischer und geburtshilflicher Versorgung, landesweit zu ermöglichen und auszubauen;
- dabei unter anderem ein System zu entwickeln, wie man bestehende Arztpraxen in barrierefreie umwandelt, beispielsweise durch den Aufbau eines finanziellen Förderprogramms für den barrierefreien Umbau von Praxen;
- Mindeststandards für die erforderliche Barrierefreiheit, die alle Arten von Beeinträchtigungen berücksichtigen, unter Beteiligung von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen zu erarbeiten;
- auch in NRW barrierefreie gynäkologische Spezialambulanzen zu gründen, um den Zugang zu gynäkologischen Versorgungsangeboten für Frauen mit Behinderungen zu verbessern;

- die in der Gesundheitsversorgung tätigen Fachkräfte durch Aus-, Weiter- und Fortbildung dazu zu befähigen, Menschen mit Behinderungen unvoreingenommen zu begegnen und barrierefrei mit ihnen zu kommunizieren sowie bei der Behandlung ihre Selbstbestimmung zu wahren, beispielsweise durch Anpassungen der Berufs- und Prüfungsordnungen sämtlicher medizinischer Berufe.

2.2.3 Selbstbestimmung und Schutz der Person / Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation (Kapitel 6 und 8 des Teilhabeberichts NRW)

Selbstbestimmung und Schutz der Person

Menschen mit Behinderungen sind häufiger von Gewalt betroffen als Menschen ohne Behinderungen, Frauen mit Behinderungen auch schwerer (S.174). Besonders hoch ist das Gewaltrisiko für Frauen mit Behinderungen in (stationären) Einrichtungen (S. 181), vor allem weil neben „personellen“ Gewalterfahrungen auch strukturelle Gewalt eine große Rolle spielt (S. 175).

Der Teilhabebericht stellt fest, dass die uneinheitlichen Regelungen zum Gewaltschutz in Einrichtungen zu einer unterschiedlichen Praxis führen. Die Aufsicht über stationäre Einrichtungen ist in verschiedenen Behörden bzw. Stellen auf Landes- bzw. kommunaler Ebene angesiedelt. Inwieweit diese Behörden die Aufgaben nach Artikel 16 Absatz 3 UN-BRK aufgrund ihrer Organisationsstruktur und personellen Ausstattung überhaupt wirksam nachkommen können, bleibt unklar (S. 181). Der Bericht weist außerdem darauf hin, dass nicht bekannt ist, zu wie viele Gewaltvorkommnissen es in Einrichtungen tatsächlich kommt (S. 175), und dass über die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Hilfen zum Schutz vor Gewalt für Menschen mit Behinderungen keine flächendeckenden Informationen vorliegen (S. 179). Unklar bleibt auch, warum das barrierefrei gestaltete Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ nur selten von Frauen mit Behinderungen genutzt wird (S. 180).

Die Monitoring-Stelle empfiehlt,

- die Entwicklung von Gewaltschutzkonzepten in Einrichtungen zu fördern und sicherzustellen, dass alle stationären Wohneinrichtungen und Werkstätten in NRW Konzepte zum Schutz vor sexueller, psychischer und körperlicher Gewalt unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen entwickeln;
- die Aufsichtsbehörden zum Wohn- und Teilhabegesetz (WTG NRW) auf die Aufgabe des Schutzes von Menschen mit Behinderungen gegen Gewalt und Missbrauch einzustellen, dahingehend zu schulen und ihnen gemeldete Gewaltvorkommnisse zu verzeichnen und statistisch aufzuarbeiten;
- die Barrierefreiheit von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen in ganz NRW auszubauen und für ein zugängliches Unterstützungssystem für gewaltbedrohte oder gewaltbetroffene Frauen mit Behinderungen Sorge zu tragen.

Partizipation / politische Beteiligung

Der Teilhabebericht NRW zeigt Defizite im Bereich der politischen und zivilgesellschaftlichen Partizipation der Menschen mit Behinderungen auf. Dabei räumt er unter anderem ein, dass nicht bekannt ist, ob die Verfahren, Räumlichkeiten und Materialien für Menschen mit Beeinträchtigungen zur Wahlausübung barrierefrei zugänglich sind. Auch zur Wahlbeteiligung von Menschen, die in besonderen Wohnformen leben, gibt es bislang keine Erkenntnisse.

Die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen stagniert seit vielen Jahren auf kommunaler Ebene, wie sich aus der Befragung von Expert_innen zu Aktivitäten und Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK in Kommunen in Nordrhein-Westfalen zeigt. Der Anteil der Gebietskörperschaften, die keine Form einer Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen hat, hat sich nur unwesentlich reduziert (von 53 Prozent im Jahr 2015 auf 48 Prozent im Jahr 2019) und ist insgesamt immer noch zu hoch vor dem Hintergrund der Verpflichtung aus Artikel 29 UN-BRK, wonach Menschen mit Behinderungen ein Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am öffentlichen und privaten Leben haben. Heraussticht zudem, dass bislang nur rund 20 Prozent der befragten Kommunen der gesetzlichen Verpflichtung nach § 13 BGG NRW zum Erlass einer Satzung zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen nachgekommen sind. Darüber hinaus wünscht sich die Mehrzahl der Akteur_innen eine stärkere rechtliche und finanzielle Absicherung der Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen.

Zwar stellt der Teilhabebericht für Frauen mit Behinderungen ein überdurchschnittliches Interesse an politischen Fragen fest (8 Prozentpunkte über dem Wert für Frauen ohne Behinderungen – S. 205), bringt aber keine Erklärungen dafür und auch keine Zahlen zur aktuellen Vertretung von Frauen in unterschiedlichen, z.B. partei- oder kommunalpolitischen Strukturen. Was den Bereich des ehrenamtlichen Engagements anbelangt, attestiert der Teilhabebericht Menschen mit Behinderungen ein geringeres Interesse – für Frauen noch einmal niedriger als für Männer (S. 210). Auch hier sind Erklärungsansätze für den geschlechtsspezifischen Unterschied für ein weiteres Handeln erforderlich.

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt,

- die Datenlücken im Bereich Barrierefreiheit der Wahlausübung und Wahlbeteiligung von Menschen mit Behinderungen zu schließen;
- Gründe für das Des-/Interesse von Frauen an politischem und ehrenamtlichem Engagement zu erforschen;
- eine gesetzliche Verpflichtung zur Etablierung von Beiräten innerhalb der Gemeindeordnung zu schaffen, insbesondere durch die Abänderung der bisherigen „kann“- in eine „muss“-Formulierung des § 27a Gemeindeordnung NRW (vgl. Beschluss des Fachbeirats Partizipation vom 3. März 2020);
- die Schaffung eines Partizipationsfonds aus Landesmitteln zur Förderung der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen.

3 Fazit

Eine gute Politik erfordert zielgenaues Wissen um die Verhältnisse, in denen Menschen mit Behinderungen leben und leben wollen sowie welche Probleme und Hindernisse in Bezug auf die Verwirklichung ihrer Rechte und der vollen und gleichberechtigten Teilhabe bestehen. Das gilt vor allem auch für Frauen mit Behinderungen, die oftmals aufgrund von Mehrfachdiskriminierungen noch größeren Benachteiligungen ausgesetzt sind. Der Teilhabebericht NRW bietet einen Fundus an solchen Erkenntnissen und stellt damit einen großen Mehrwert für die Weiterentwicklung einer geschlechtersensiblen nordrhein-westfälischen Inklusionspolitik dar. Aus den Erkenntnissen des Teilhabeberichts NRW zu den Lebenslagen von Frauen mit Behinderungen gilt es nun, Handlungsaufträge für die Politik abzuleiten, vor allem auch im Rahmen der Fortschreibung des Aktionsplans „NRW inklusiv“, und Konzepte zu nutzen und Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung in allen Lebensbereichen zu entwickeln beziehungsweise auszubauen. Die Monitoring-Stelle zeigt dazu mit dieser Stellungnahme nur erste Ansätze auf.

Für einen größtmöglichen Nutzen ist nun von großer Bedeutung, die durch den Teilhabebericht gewonnenen Informationen zur Umsetzung der Rechte von Frauen mit Behinderungen in NRW für die Fortentwicklung des Aktionsplans zu nutzen, indem ressortübergreifend geschlechtsbezogene Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabe von Frauen mit Behinderungen geplant werden. Der nächste Schritt sollte – wie bereits vom MAGS NRW in Aussicht gestellt – in einem partizipativen Fortschreibungsprozess unter Beteiligung der behindertenpolitischen Verbände und Selbsthilfeorganisationen aus NRW – darunter Organisationen von Frauen und Mädchen mit Behinderungen – und unter Einbindung aller Ressorts bestehen.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Susann Kroworsch
LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Dezember 2020

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.