Sozialverband Deutschland
Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3634

A02

SoVD NRW e.V. · Erkrather Str.343 · 40231 Düsseldorf

anhoerung@landtag.nrw.de

„A02 - Teilhabe - zum 19.03.2021"

Landesgeschäftsstelle
Abteilung Sozialpolitik und Kommunales
Ihr Gesprächspartner:
Dr. Michael Spörke
Tel. 0211-38603-13
Fax 0211-382175
m.spoerke@sovd-nrw.de

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen zum „Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Teilhabebericht NRW)" (Vorlage 17/3538)

Vorbemerkung

Laut § 12 Abs. 1 des Inklusionsgrundsätzegesetzes Nordrhein-Westfalen (IGG NRW) berichtet die Landesregierung dem Landtag jeweils einmal zur Mitte der Legislaturperiode über die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Mit dem nun vorliegenden ersten Teilhabebericht NRW kommt die Landesregierung dieser Berichtspflicht nach. Der Bericht untersucht das Leben von Menschen, die eine amtliche Anerkennung einer Behinderung beantragt haben und / oder chronisch krank sind. Als Interessenvertretung dieser Menschen nimmt der SoVD NRW gerne die Gelegenheit wahr, Stellung zu den Ergebnissen des Teilhabeberichtes zu nehmen. Dem Wunsch des Landtagsauschusses entsprechend, haben wir uns dabei auf die Kapitel 4 Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität und Kapitel 8 Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation sowie auf den Teilbereich C Aktivitäten und Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beschränkt.

1. Generelle Anmerkungen

Laut Teilhabebericht liegt der Gesamtanteil der Menschen, die eine amtliche Anerkennung einer Behinderung beantragt haben und / oder chronisch krank sind, in NRW bei 20,5% der Gesamtbevölkerung Nordrhein-Westfalens (Männer: 20,9%, Frauen: 20,1%).

Dieser Bevölkerungsanteil steigt dem Bericht zufolge mit zunehmendem Alter. Infolge der demografischen Entwicklung, so der Teilhabebericht, wird sowohl die Anzahl als auch der relative Bevölkerungsanteil von Menschen mit Beeinträchtigungen steigen. Dieser Befund macht aus unserer Sicht die große gesamtgesellschaftliche Bedeutung deutlich, die mit der Schaffung einer barrierefreien, inklusiven Gesellschaft verbunden ist, um diesen Menschen eine gleichberechtigte Teilhabe am Leben in NRW zu ermöglichen.

Dass nun mit dem Teilhabebericht erstmals die verfügbaren Daten zu den verschiedenen Lebensbereichen über Menschen, die eine amtliche Anerkennung einer Behinderung beantragt haben und / oder chronisch krank sind, zusammengetragen wurden, ist daher zu begrüßen. Die Befunde des Teilhabebericht sind im Detail an vielen Stellen nicht neu, bestätigen aber bereits bestehende Erkenntnisse.

Aus Sicht des SoVD NRW ist es dringend geboten, 11 Jahre nach dem Inkrafttreten der UN-BRK als Teil des deutschen Rechts und 8 Jahre nach Verabschiedung des Aktionsplans der Landesregierung „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“ eine systematische, faktenbasierte Zwischenbilanz der Umsetzung der UN-BRK in den Bereichen zu ziehen, die in maßgeblicher Zuständigkeit des Landes und seiner Kommunen liegen, um wesentliche Hinweise für die weitere zielführende Gestaltung des Umsetzungsprozesses zu gewinnen. Der Teilhabebericht kann diesen Anspruch leider schon allein aufgrund der großen Mängel in der Datenlage zum Leben behinderter Menschen in NRW, welche in allen im Teilhabebericht untersuchten Bereichen deutlich wurden, kaum erfüllen. Dass Minister Laumann im Vorwort zum Teilhabebericht in Bezug auf die teils enormen Datenlücken des Teilhabeberichtes lediglich auf die durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebene, aber noch ausstehende deutschlandweite Repräsentativbefragung von Menschen mit Beeinträchtigungen verweist, ist denn auch viel zu wenig. Der Teilhabebericht verdeutlicht nämlich aus unserer Sicht, dass Land und Kommunen in NRW ihrer Verantwortung zur Erfassung von Daten zu den Lebensverhältnissen behinderter Menschen endlich umfassend nachkommen müssen. Dies trifft auch insbesondere auf den Bereich des barrierefreien Bauens zu.

Auch führt die Tatsache, dass Menschen, die in stationären Wohnformen leben, ebenso wie Menschen mit besonderen Kommunikationsbedarfen in den Datenquellen unterrepräsentiert bzw. gar nicht erfasst sind, zu sehr bedauerlichen Lücken des Teilhabeberichtes. Und nicht zuletzt betrachtet der Teilhabebericht generell die Lebenslagen von behinderten Menschen und chronisch kranken Menschen, zusammengefasst unter der Begrifflichkeit der Menschen mit Beeinträchtigungen, in recht pauschaler Weise. Dieses Vorgehen führt aus unserer Sicht zu bedauerlichen Unschärfen. So ist zum Beispiel die Frage, zu welchem Zeitpunkt ihres Lebens Menschen eine Beeinträchtigung erwerben, grundlegend für die Ausprägung der damit einhergehenden Benachteiligungen in den verschiedenen Teilbereichen des Lebens. Es macht nämlich einen großen Unterschied für die Lebensrealität, ob man von Geburt an mit einer Beeinträchtigung lebt und so aufgrund der fehlenden Inklusion von Beginn an in seinem Bildungs- und später Arbeitsleben behindert wurde, oder ob jemand seine Beeinträchtigung in späteren Lebensjahren erworben hat und seine Bildungs- und Erwerbsbiografie bis dahin unbeeinträchtigt zurücklegen konnte. Ähnlich bedeutsam sind vielfach auch Art und Ausmaß der Beeinträchtigung. So entwickelt sich die Lebenslage einer Abiturientin im Rollstuhl meist anders als die eines Gleichaltrigen mit erheblicher geistiger Beeinträchtigung ohne (Förder-)Schulabschluss. Zukünftig ist daher aus unserer Sicht eine differenziertere Betrachtung notwendig, um die Benachteiligungen von behinderten und chronisch kranken Menschen umfassender und konkreter darstellen zu können.

Der Bericht gibt aber trotz der Datenmängel einige Belege dafür, dass das bisherige Handeln der Landesregierung auch insbesondere im Bereich barrierefreies Bauen nicht ausreicht, um die Vorgaben der UN-BRK in NRW endlich umzusetzen. Auch wird durch den Teilhabebericht einmal mehr deutlich, an welchen Stellen die bisherige Politik der Landesregierung das Ziel der Umsetzung der UN-BRK durch landespolitische Maßnahmen sogar konterkariert hat.

Dem Bericht zufolge leben Menschen mit Beeinträchtigungen in NRW in sämtlichen Altersgruppen häufiger allein als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Im Zeitraum von 2009 bis 2017 hat sich diese Entwicklung noch verstärkt. Menschen mit Beeinträchtigungen hätten außerdem tendenziell weniger Freunde und Vertrauenspersonen sowie

ein kleineres soziales Netzwerk und damit verbunden ein geringeres Potential an Unterstützung aus ihrem unmittelbaren sozialen Umfeld als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Infolge fehlender Kontakte vor allem im Alter bestünde ein hohes Risiko der sozialen Isolation. Gründe für diese negative Entwicklung seien gesellschaftliche Vorurteile, aber auch strukturelle Barrieren. Der Bericht benennt konkret Sondersysteme wie Förderschulen und Werkstätten für behinderte Menschen als Hindernis zur Kontaktaufnahme mit nicht beeinträchtigten Menschen. Diesen Befund kann man quasi als eine Art negatives Klammerresultat ansehen, welches durch die im Bericht beschriebene fehlende inklusive Gestaltung in allen Lebensbereichen in NRW verursacht wird.

Die Befunde des Teilhabeberichtes verdeutlichen einmal mehr, dass endlich eine landesweite umfassende Strategie zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vorgelegt werden muss, die eine systematische und umfassende schrittweise Verwirklichung („progressive Realisierung“) der Menschenrechte und Grundfreiheiten behinderter Menschen für das Land NRW ermöglicht. Der bisherige Aktionsplan „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“ erfüllt diesen Anspruch nicht im erforderlichen Maße. Im Folgenden werden wir darstellen, wo wir auf der Grundlage der im Teilhabebericht angesprochenen Problemlagen vor allem Handlungsbedarfe sehen, wie wir in diesem Zusammenhang die im Teilhabebericht aufgeführten bisherigen Aktivitäten der Landesregierung zur Umsetzung der UN-BRK bewerten und was bei der Neufassung eines Aktionsplans aus unserer Sicht zu beachten ist.

2. Zu den Ergebnissen des Teilhabeberichtes und den sich daraus ergebenden Handlungskonsequenzen

2.1. Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität

Barrierefreiheit ist eine notwendige Voraussetzung, um das Menschenrecht auf ein selbstbestimmtes Leben und eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung – darunter auch beeinträchtigte ältere Menschen - verwirklichen zu können. Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet das Land NRW und die Kommunen zur Feststellung und Beseitigung vorhandener Barrieren und zur Gewährleistung von Barrierefreiheit. Gleichwohl ist der Weg zum barrierefreien NRW auch unter günstigen

Voraussetzungen noch lang, wie nun auch durch die Ergebnisse des Teilhabeberichtes bestätigt wurde.

Sowohl der UN-Fachausschuss zum ersten Staatenbericht Deutschlands als auch das Deutsche Institut für Menschenrechte kritisierten in der Vergangenheit zu Recht die mangelnde Barrierefreiheit in Bezug auf Wohnformen, Mobilität und den öffentlichen Raum im Allgemeinen. Daher muss die im Teilhabebericht festgestellte sehr schlechte Datenlage zur Barrierefreiheit in NRW auf entschiedene Kritik stoßen. So fehlen nach wie vor aussagekräftige Daten zum Stand der Barrierefreiheit von öffentlich zugänglichen Gebäuden und des öffentlichen Raums. Ohne solche Daten ist eine systematische Beseitigung von Barrieren kaum möglich.[1]

Wohin die Unkenntnis über den Barrierestatus in der Praxis führen kann, legt der Bericht exemplarisch am Thema Gewaltschutz dar. Menschen mit Beeinträchtigungen seien von körperlicher, sexualisierter und auch psychischer Gewalt häufiger betroffen als die Allgemeinbevölkerung. Daten über die barrierefreie Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Hilfen zum Schutz vor Gewalt gäbe es aber nicht. Dies birgt die Gefahr, dass von Gewalt betroffene Menschen beim Zugang zu wichtigen Hilfsangeboten vor erheblichen Schwierigkeiten stehen.[2]

Der Teilhabebericht listet als eine Maßnahme zur Umsetzung der UN-BRK auch die gesetzliche Verankerung der Agentur Barrierefrei NRW im IGG NRW auf. In der Tat leistet die Agentur auch aus unserer Sicht sehr wichtige Beiträge auf dem Weg zu einem barrierefreien NRW. Ihre hilfreiche Wirksamkeit könnte gesteigert werden, indem die Agentur zukünftig selbstverständlicher bei der Formulierung von relevanten Vorhaben der Gesetz- und Verordnungsgebung beteiligt würde.

[1] Vgl. Teilhabebericht S. 148-150.
[2] Vgl. Teilhabebericht S. 179.

2.1.1. Barrierefreier Wohnraum

Trotz der gravierenden Datenmängel liefert der Teilhabebericht Nachweise für die Benachteiligung behinderter Menschen auf dem Wohnungsmarkt und bei der barrierefreien Nutzung des Sozialraumes. So verfügen 82% der Menschen mit Beeinträchtigungen in Privathaushalten nicht über barrierefreien Wohnraum.[3]

Die am 01.01.2019 in Kraft getretene Landesbauordnung war nicht der notwendige Paradigmenwechsel, um diesem Mangel an wirklich barrierefreien Wohnungen wirksam zu begegnen und die aktuell geplante Novellierung der Landesbauordnung ist aus Sicht des SoVD NRW in dieser Hinsicht ebenfalls vollkommen kontraproduktiv. Wir wenden uns daher auch an dieser Stelle entschieden gegen die hier geplanten Verschlechterungen und verweisen auf unsere entsprechende Stellungnahme zur aktuellen Novelle der Landesbauordnung. Die Aufnahme der bisherigen Veränderungen in der Landesbauordnung in die Liste der Aktivitäten und Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK unter Punkt 1.3.6 in Teil C des Teilhabebericht erscheint denn auch mehr als zweifelhaft.

Immer wieder wird ein landesweiter Überblick über den Bedarf an barrierefreiem Wohnraum gefordert. Wir bezweifeln allerdings, ob der Bedarf hier sinnvoll quantifizierbar ist. Gäbe es kommunenscharfe Zahlen der Menschen, die barrierefreien Wohnraum benötigen, könnte daraus nicht auf eine Zahl der benötigten barrierefreien Wohnungen geschlossen werden, auch dann nicht, wenn bei Bedarf wie Angebot nach Haushaltsgrößen differenziert würde. Nicht nur werden barrierefreie Wohnungen am Markt vielfach von Haushalten belegt, die hierauf nicht angewiesen sind. Menschen, die bislang kein Problem mit Barrieren hatten, können durch Unfall, Erkrankung oder Pflegebedürftigkeit morgen auf eine barrierefreie Wohnung angewiesen sein. Lebensformen und Haushaltsgrößen unterliegen Veränderungen. Und nicht zuletzt müssen behinderte Menschen auch im Falle eines Wohnortwechsels ein auswahlfähiges Angebot an barrierefreiem Wohnraum vorfinden können. Da zudem auch nichtbehinderte Menschen von einem barrierefreien Wohnstandard profitieren, kann die Perspektive

[3] Vgl. Teilhabebericht S. 136.

nur darin liegen, dass barrierefreies Wohnen allgemeiner Standard wird. Dabei ist von großer Bedeutung, dass die Mieten bezahlbar sind.

2.1.2. Barrierefreiheit im Freizeitbereich

Der Bericht sieht im Mangel an Barrierefreiheit den Hauptgrund für die mangelnden Möglichkeiten der Freizeitgestaltung von behinderten Menschen. So seien fehlende zugängliche Veranstaltungsorte bzw. barrierefreie Informationen über diese Angebote neben anderen Faktoren - wie fehlende Begleitung und Unterstützung bei der Freizeitgestaltung und zu hohe Kosten - eine Erschwernis für die Freizeitgestaltung von Menschen mit Beeinträchtigungen. Menschen mit Beeinträchtigungen seien auch bei privaten Reisen und dem Besuch von kulturellen Veranstaltungen aufgrund der mangelnden Barrierefreiheit von Angeboten benachteiligt. Auch die Betreuung in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche stände behinderten Kindern und Jugendlichen wegen der unzureichenden Barrierefreiheit oftmals nicht offen. Und schließlich sei in Bezug auf inklusive Sportmöglichkeiten die Nachfrage größer als das Angebot, was auch hier auf einen Mangel an barrierefreien Angeboten schließen lässt.[4]

Offensichtlich sind auch hier die bisherigen Aktivitäten und Maßnahmen der Landesregierung (im Teilhabebericht dargestellt im Teil C unter Punkt 1.3.9) nicht ausreichend. Es braucht größere und systematische Anstrengungen von Land und Kommunen, um auch in diesem Bereich Barrierefreiheit zu realisieren.

2.1.3. Barrierefreie Gesundheitsversorgung

Der Teilhabebericht mahnt zu Recht an, zukünftig differenzierte Daten zur Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der ambulanten und stationären Versorgung einschließlich der medizinischen Rehabilitation zu erheben, wobei nicht nur die Bedürfnisse von mobilitätsbeeinträchtigten Menschen, sondern auch Kriterien der Barrierefreiheit für Menschen mit Sinnes- und geistigen Beeinträchtigung berücksichtigt werden.

[4] Vgl. Teilhabebericht S. 197-198.

Gleichwohl gibt der Bericht Hinweise auf und Belege für die Benachteiligung behinderter Menschen bei der Gesundheitsversorgung, insbesondere infolge fortbestehender Barrieren, auch bezüglich Sinnesbehinderungen und besonderen Kommunikationsbedarfen.[5] Die Befunde verdeutlichen, dass die in Teil C Punkt 1.3.7 aufgeführten Aktivitäten und Maßnahmen nicht ausreichen, um die Defizite zu beseitigen. Die wirksame Beseitigung dieser Defizite setzt allerdings ein gemeinsames Handeln der Landesregierung mit vielen weiteren Akteuren voraus, die hier gefordert sind. Und insbesondere bleibt zu klären, wie die hierzu notwendigen Finanzmittel mobilisiert werden.

2.1.4. Ambulant vor Stationär

Im Jahr 2018 bezogen 111.605 Personen eine Unterstützung der Eingliederungshilfe zum Wohnen, davon lebten 38% in stationären und 62% in ambulant betreuten Wohnformen. Selbstbestimmtes Leben in einer eigenen Wohnung hat für die meisten Menschen mit Beeinträchtigungen einen großen Stellenwert.[6] Trotz der von der UN-Behindertenrechtskonvention geforderten Wahl- und Entscheidungsfreiheit, wo und mit wem man lebt, leben insbesondere Menschen mit schweren Beeinträchtigungen, darunter Pflegebedürftige, immer noch vielfach entgegen ihrer Wohnpräferenz in stationären Einrichtungen. Neben dem Mangel an bezahlbaren barrierefreien Wohnungen ist dies auf eine nicht ausreichende Tragfähigkeit der sozialrechtlich refinanzierten ambulanten Unterstützung zurückzuführen. [7]Auch der UN-Fachausschuss 2015 äußerte bezüglich dieser Situation seine Besorgnis.

Indem der Teilhabebericht auch auf das Problem der personellen und strukturellen Gewalt[8] in Einrichtungen hinweist, liefert er ein schließlich noch ein weiteres Argument dafür, den Strukturwandel von Großeinrichtungen zu kleineren, dezentralen Einheiten in den Quartieren konsequent voranzutreiben. Wir brauchen quartiersorientierte Versorgungsstrukturen mit vorrangiger Stärkung professionell gestützter häuslicher

[5] Vgl. Teilhabebericht S. 162 ff.
[6] Vgl. Teilhabebericht S. 140 ff.
[7] Vgl. Teilhabebericht S. 138 ff.
[8] Zu struktureller Gewalt zählen demnach z.B. starre Tagesabläufe oder strikte Vorgaben in Bezug auf die Nachtruhe oder die Zeitfenster, in denen Mahlzeiten eingenommen werden.

Versorgung. Darüber hinaus bekräftigt der SoVD NRW seine Forderung nach einem uneingeschränkten Recht auf ein Einzelzimmer in vollstationären Pflegeeinrichtungen. Die geltende Einzelzimmerquote von 80 % bedeutet immer noch, dass bis zu einem Drittel der BewohnerInnen in Doppelzimmern ohne Privat- und Intimsphäre untergebracht werden können.

2.1.5. Barrierefreier ÖPNV

Das Personenbeförderungsgesetz verlangt die Herstellung vollständiger Barrierefreiheit im öffentlichen Nahverkehr bis zum 01.01.2022. Dennoch zeugen vielerorts insbesondere fehlende Lifte, zu hohe Einstiegshöhen sowie fehlende Hilfen für Sinnesbehinderte davon, dass es dazu noch erheblicher Anstrengungen bedarf. Auch der Teilhabebericht bestätigt die noch bestehenden Mängel an Barrierefreiheit im ÖPNV.[9]

Der SoVD NRW fordert daher einmal mehr nachdrücklich das Land sowie alle örtlichen und regionalen Nahverkehrsträger zum Handeln auf, um das Ziel einer flächendeckenden barrierefreien Mobilität zügig zu realisieren.

2.2. Politische und Zivilgesellschaftliche Partizipation:

Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet alle staatlichen Ebenen zu engen Konsultationen und aktiver Einbeziehung der Vertretungsorganisationen behinderter Menschen bei der Entwicklung und Umsetzung von Gesetzen, Verwaltungsvorschriften oder anderer Maßnahmen, die behinderte Menschen betreffen. Der UN-Fachausschuss bemängelte 2015, dass Menschen mit Behinderungen eine sinnstiftende und wirksame Partizipation an ihr Leben berührenden Entscheidungen nicht garantiert wird. Auch für die im Teilhabebericht im Teil C Punkt 1.3.10 aufgeführten bisherigen Aktivitäten und Maßnahmen der Landesregierung gilt einmal mehr, dass für sich betrachtet jede einzelne Maßnahme nicht falsch ist, jedoch nicht ausreichen. So macht der Befund des Teilhabeberichts vor allem Defizite hinsichtlich der umfassenden und sachgerechten Umsetzung der Beteiligungsrechte aus der UN BRK auf der kommunalen Ebene, aber auch auf Landesebene deutlich.

[9] Vgl. Teilhabebericht S. 147 ff.

Im Teilhabebericht heißt es, dass Menschen mit Beeinträchtigungen durch die festgestellten Benachteiligungen, etwa hinsichtlich finanzieller Ressourcen, des Bildungsstands und der sozialen Netze, die Möglichkeit zu ehrenamtlichem Engagement generell erschwert würde. Vermutlich seien Angebote für ehrenamtliches Engagement auch nicht immer barrierefrei gestaltet.[10] Und schließlich sei die Umsetzung partizipativer Beteiligungsprozesse in der Praxis teils schwierig. So seien Behindertenbeauftragte und Behindertenbeiräte zwar auch auf kommunaler Ebene unverzichtbare Instrumente der Partizipation, jedoch gebe es insbesondere in vielen kreisangehörigen Städten und Gemeinden immer noch keine Form der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen.[11]

Der SoVD NRW erneuert daher seine langjährige Forderung, die bisherige „Kann"-Regelung zur Errichtung von Behindertenbeauftragten und –beiräten in der Gemeindeordnung NRW zu einer verbindlichen Vorgabe zu machen. Gleiches gilt auch für die Errichtung von Seniorenbeiräten.

Erschütternd ist der im Bericht zitierte Befund einer Untersuchung aus 2019, wonach ca. 80 % der befragten Kommunen der gesetzlichen Verpflichtung nach § 13 BGG NRW zum Erlass einer Satzung zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen noch immer nicht nachgekommen sind.[12] Der SoVD NRW sieht hier die Kommunalaufsicht gefordert, unverzüglich auf die Einhaltung geltenden Rechts hinzuwirken.

Als Hürden für die politische Partizipation benennt der Bericht aus einer Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte fehlende barrierefreie Räumlichkeiten, unzugängliche Beteiligungsverfahren und fehlende personelle und finanzielle Kapazitäten. Auch führe die fehlende Zeit, sich Fachwissen anzueignen, in Kombination mit kurzen Fristen und der steigenden Zahl der Beteiligungsprozesse zu einer Überforderung der Selbstvertretungsorganisationen in den Kommunen. Dass die Partizipationsmöglichkeiten in den einzelnen Kommunen recht unterschiedlich sind – hinsichtlich des generellen Vorhandenseins von Interessenvertretungen, deren Zusammensetzung, die

[10] Vgl. Teilhabebericht S. 215.
[11] Vgl. Teilhabebericht S. 215.
[12] Vgl. Ebenda.

Mitbestimmungsrechte und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen - steht dem Bericht zufolge nicht zuletzt in Zusammenhang mit den sehr unterschiedlichen finanziellen Ressourcen der Kommunen.[13]

Die Wirksamkeit der politischen Interessenvertretung auf kommunaler Ebene wird denn, dem Teilhabebericht zufolge, auch von den aktiven Interessenvertreterinnen und -vertretern überwiegend pessimistisch bewertet. So konstatiert der Bericht, dass Beteiligung von den Menschen mit Beeinträchtigungen selbst oft als „Scheinpartizipation" erlebt werde.[14]

Auf Landesebene wirkt der SoVD NRW in zahlreichen Beteiligungsgremien mit und ist darüber hinaus stets bemüht, alle von Landesregierung und Landtag gebotenen Möglichkeiten zur Beteiligung an der politischen Debatte umfassend wahrzunehmen. Seit Inkrafttreten der UN-BRK haben die Beteiligungsgremien und –verfahren deutlich zugenommen und sind für die begrenzten Ressourcen unseres Verbandes insgesamt durchaus herausfordernd. Nach langjähriger Erfahrung ist die Bilanz allerdings vielfach ähnlich enttäuschend wie von den Aktiven auf kommunaler Ebene beschrieben. Man wird zwar angehört, aber gleichwohl kaum erhört, meist ohne zu wissen, warum nicht. Insoweit entsteht der Eindruck, dass dem Partizipationsgebot lediglich formal Rechnung getragen wird, während die Chancen, damit realen Einfluss auf das Handeln nehmen zu können, äußerst gering erscheinen. Von „engen Konsultationen" und „aktiver Einbeziehung", wie in Art. 4 Abs. 3 der UN-BRK und § 9 Abs. 1 IGG NRW gefordert, und insbesondere von „wirksamer" Mitwirkung an der Gestaltung inklusiver Lebensverhältnisse (§ 9 Abs. 3 IGG NRW) kann in aller Regel kaum die Rede sein. Der Umgang der Landesebene mit den landesrechtlichen Partizipationsvorgaben kann mithin auch kaum als beispielgebend für die kommunale Ebene gelten.

Die Kompetenz- und Koordinierungsstelle (Focal Point) beim MAGS soll laut § 8 Absatz 2 IGG NRW auf die Einhaltung der Beteiligungspflichten nach § 9 IGG achten und die die Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK koordinieren. Dies setzt voraus, dass sie

[13] Vgl. u.a. Teilhabebericht S. 237.
[14] Vgl. Teilhabebericht S. 213-214.

stets rechtzeitig von den Fachministerien über Verfahrensplanung und –stand bezüglich Gesetzen und politischen Konzepten informiert ist. Hinweisen zufolge soll dies nicht immer gewährleistet sein, so dass die Kompetenz- und Koordinierungsstelle ihre Überwachungsaufgabe nur eingeschränkt wahrnehmen konnte.

Laut Bericht soll der Inklusionsbeirat des Landes NRW die aktive Einbeziehung sowie den gemeinschaftlichen Überwachungsprozess der Umsetzung der in BRK durch die Zivilgesellschaft auf Landesebene sicherstellen. Der 36köpfige Inklusionsbeirat soll nach seinem Selbstverständnis alle „gesellschaftlich relevanten Gruppen" abbilden. Originäre Interessenvertretungen behinderter Menschen sind mit 8 Sitzen vertreten. Von unterschiedlichen und auch gegensätzlichen Interessenlagen geprägt, ist der Beirat nach seiner Geschäftsordnung zur einvernehmlichen Beschlussfassung verpflichtet. Anliegen behinderter Menschen können damit von vornherein nur insoweit zum Tragen kommen, als sie unter den Beteiligten konsensfähig sind. Gleiches gilt auch für die 6 Fachbeiräte, von deren Tätigkeit der Inklusionsbeirat in hohem Maße abhängig ist. Zudem gestaltet sich die Arbeit der Fachbeiräte sehr unterschiedlich, auch abhängig von der Steuerung durch das jeweils federführende Ressort. Nicht nur zur Interessenvertretung behinderter Menschen, sondern auch zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 10 Abs. 2 IGG ist der Inklusionsbeirat aus unserer Sicht bislang wenig geeignet.

3. Weitere Aktivitäten und Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK

Der Teilhabebericht stellt in seinem Teil C Aktivitäten und Maßnahmen dar, welche von grundlegender oder wesentlicher Bedeutung für die Umsetzung der UN BRK in NRW sein sollen. Der Landtagsauschuss bat im Vorfeld darum, auch diesen Teil C des Teilhabeberichtes in den Stellungnahmen zu würdigen.

3.1. Inklusionsstärkungsgesetz Nordrhein-Westfalen (ISG NRW)

Laut dem Bericht wurde mit dem ISG NRW die Anforderungen der UN BRK in landesrechtliche Vorschriften umgesetzt und für die öffentlichen Träger eine Orientierung zur Umsetzung der UN BRK geschaffen. Mit „Orientierung"[15] ist die begrenzte Wir-

[15] Teilhabebericht S. 243.

kungsentfaltung des ISG NRW denn auch recht gut beschrieben. So ist das Gesetz konzipiert als „appellatives“ Gesetz, weitgehend beschränkt auf eher abstrakte „Grundsätze“ und allgemeine Anforderungen, die sich bereits aus anderen Rechtsquellen ergeben, ohne konkrete, verbindliche und überprüfbare Handlungs- und Gewährleistungsverpflichtungen der Träger öffentlicher Belange, die Konnexitätswirkungen hätten auslösen können. Der weite Ermessensspielraum der (überwiegend kommunalen) Normadressaten bei der „Umsetzung“ macht eine Identifikation konkreter Umsetzungsdefizite *im Sinne des Gesetzes* nur in seltenen Fällen möglich. Um die Wirksamkeit des Gesetzes zu verbessern müsste der jetzige Rahmen des symbolischen Grundsätzegesetzes verlassen werden und konkrete und überprüfbare Verpflichtungen verankert werden, die – soweit erforderlich - mit Finanzmitteln zur Förderung der Umsetzung unterlegt sind. Dies schließt nicht zuletzt geeignete Maßnahmen zur Umsetzung der Anforderungen seitens der privaten Wirtschaft ein.

Ein unverzichtbares und positives Element aus dem IGG NRW ist insbesondere die gesetzliche Verankerung des Deutschen Instituts für Menschenrechte als Monitoringstelle nach Art. 33 Abs. 2 UN-BRK, welche auch im Teilhabebericht mehrfach Erwähnung findet. Sollten in Bezug auf das IGG NRW gesetzliche Änderungen erwogen werden, erneuern wir unseren Vorschlag, erforderliche allgemeine Regelungen zur Umsetzung der UN-BRK in NRW in möglichst verbindlicher Ausgestaltung im BGG NRW zu treffen.

3.2. Normenprüfung nach der UN BRK

Die im Teilhabebericht festgestellten Defizite bei der Umsetzung der UN-BRK in NRW sind aus unserer Sicht auch darauf zurückzuführen, dass es konkrete Umsetzungsdefizite auf Seiten der Landesregierung bezüglich § 6 Abs. 2 IGG NRW gibt. Die - in diesem Fall verbindlich formulierte - Norm verpflichtet die Landesregierung, vor Einbringung eines Gesetzes in den Landtag dessen Konformität mit der UN-BRK zu prüfen und die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderung jeweils im Gesetz aufzuzeigen. Soweit für uns ersichtlich, wird diesen Verpflichtungen seit 2017 gar nicht oder allenfalls unzureichend entsprochen (Beispiele: Gesetzentwürfe zum Moratorium des Inkrafttretens

von Regelungen der BauO NRW 2016 (2017), zur Modernisierung des Bauordnungsrechts (2018), zur Novellierung der Bauordnung (2019/2020) bzw. (2020/2021) oder zur Novellierung des WTG (2018)). Inwieweit die im Teilhabebericht als Maßnahme zur Umsetzung der UN BRK aufgeführte Entwicklung eines webbasierten Prüfrasters zur Normenprüfung hier zu einer Verbesserung führen wird, bleibt abzuwarten.[16]

4. Hinweise zur Erstellung eines Aktionsplans

Es ist richtig und wichtig, einen neuen Aktionsplan unter Einbeziehung der Verbände und Organisationen der Menschen mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen zu erstellen. Neben einer Verbesserung beim Beteiligungsverfahren muss der nächste Aktionsplan aber auch und vor allem die Inhalte betreffend, seinem Ziel, die UN-BRK in NRW umzusetzen, besser gerecht werden als bisher. Dazu müssen in den zentralen Handlungsfeldern auf Basis einer kritischen Bestandsaufnahme der Ausgangslage evaluierbare Umsetzungsziele gesetzt werden, die im Sinne „progressiver Realisierung" mit Zeithorizonten und den notwendigen Finanzmitteln unterlegt sind. Es sei daran erinnert, dass es um die Verwirklichung von Menschenrechten geht. Diesen Aufgaben bei der Finanzierung hintere Plätze in der Schlange zuzuweisen, wäre unangemessen. Da zudem wesentliche Handlungsfelder (z. B. Barrierefreiheit öffentlicher Infrastrukturen) nur im systematischen Zusammenwirken des Landes und der Kommunen erfolgreich bearbeitbar sind, muss schließlich mit dem Aktionsplan auch ein zielgerichtetes Zusammenwirken von Land und Kommunen im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten organisiert werden.

[16] Vgl. Teilhabebericht S. 251.