LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3741

A02

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

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

Schriftliche Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags NRW

März 2021

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 Inklusionsgrundsätzegesetz 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 den Stellungnahmen, die die Monitoring-Stelle im Dezember 2020 anlässlich der Anhörung zum Teilhabebericht NRW im Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags NRW bzw. im Januar 2021 anlässlich der schriftlichen Anhörung im Ausschuss für Gleichstellung und Frauen abgeben hat.

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

2.1 Allgemeines

Erstmalig 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.

Menschenrechtliche Datenerhebung dient dem Zweck, über den Fortschritt der Verwirklichung der Rechte Auskunft zu geben sowie die Wirkung von Politik abzuschätzen und eine Grundlage für zukünftige politische Planung darzustellen – etwa im Rahmen der Erstellung von Aktionsplänen. Der Teilhabebericht NRW ist ein wichtiger, wenn auch nicht der letzte notwendige Schritt in Richtung der Erfüllung des Artikels 31 UN-BRK. Es gibt noch viele Datenlücken und Dunkelfelder, das heißt, es fehlen an vielerlei Stellen noch Informationen zum Umsetzungsstand der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Es ist sehr zu loben, dass der Bericht den Datenmangel in Bezug auf eine Messung der Umsetzung der UN-BRK an vielen Stellen auch benennt. Wie im Bericht angekündigt, muss sichergestellt werden, dass möglichst viele Datenlücken geschlossen und Erkenntnisse erweitert werden. Dies betrifft auch die Bereiche Bauen, Wohnen, Mobilität und kommunale Beteiligung von Menschen mit Behinderungen.

Im Hinblick auf die Aktivitäten und Maßnahmen in den Kommunen zur Umsetzung der UN-BRK geben die im Bericht dargestellten Ergebnisse – wie der Bericht einräumt – nur „eine erste Tendenz zur kommunalen Umsetzung der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen wieder“. Aufgrund der großen Relevanz der kommunalen Ebene, gerade im Hinblick auf Beteiligung, Beratungsstrukturen und Abbau von Barrieren aller Art, sollte in Zukunft ein noch stärkerer Fokus auf die Erfassung von Erkenntnissen zur kommunalen Ebene gelegt werden. Dies kann etwa durch eine dem Erscheinen des nächsten Teilhabeberichts vorgeschaltete Datenerhebung auf kommunaler Ebene passieren.

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.[4] Denn nur auf Basis aktueller Erkenntnisse zu den Lebenslangen von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen können bedarfsorientierte politische Konzepte zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ausgearbeitet und umgesetzt werden.

---

[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.

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

Es ist sehr positiv zu bewerten, dass der Teilhabebericht Eingang in parlamentarische Debatten findet und in mehreren Ausschüssen diskutiert wird. 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.

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. 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 von Anfang zu gewährleisten.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt,

- die Teilhabeberichterstattung auf Grundlage des nun vorliegenden ersten Teilhabeberichts NRW in Zukunft auszubauen und um weitere Daten und Statistiken zu erweitern und dazu die notwendigen Haushaltsmittel bereit zu stellen;
- in diesem Zusammenhang bestehende Datenlücken zu schließen
  - durch die Vergabe von Forschungsaufträgen, um Daten für bisher nicht erfasste Problemfelder zu erheben, z.B. zum Stand der Barrierefreiheit im aktuellen Wohnungsbestand und zum Stand der Barrierefreiheit des Übergangs zwischen verschiedenen Beförderungselementen im öffentlichen Personennahverkehr;
  - und zu beauftragen, die für 2021 in Aussicht gestellten Ergebnisse der „Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“ auf Bundesebene für NRW auszuwerten und für die Teilhabeberichterstattung in Nordrhein-Westfalen zu nutzen;
- Aktivitäten und Maßnahmen in den Kommunen zur Umsetzung der UN-BRK stärker in den Blick zu nehmen;
- den Aktionsplan im Rahmen eines guten und transparenten Verfahrens fortzuentwickeln, das die wirksame Beteiligung von behindertenpolitischen Verbänden und Selbsthilfeorganisationen von Anfang an gewährleistet.

2.2 Inhaltliche Würdigung

Die inhaltliche Würdigung bezieht sich im Folgenden auf die vom Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen vorgegebenen Themenblöcke und kann nur erste Anhaltspunkte für die Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Inklusionspolitik bieten. Auf der Grundlage des Teilhabeberichts sollten im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zur Fortschreibung des Aktionsplans zusammen mit den behindertenpolitischen Verbänden und Selbsthilfeorganisationen Diskussionen zur Ausgestaltung von Maßnahmen geführt werden, für die sich besonderer Handlungsbedarf ergibt.

2.2.1 Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität (Kapitel 4 des Teilhabeberichts NRW)

Menschen mit Behinderungen müssen unabhängig von der Art oder Schwere ihrer Beeinträchtigung gleichberechtigt mit anderen ihren Wohnort selbstbestimmt wählen können (Artikel 19 Buchstabe a) UN-BRK). Als Alternative zu den traditionellen Großeinrichtungen müssen inklusive Wohnformen für Menschen mit Behinderungen verfügbar gemacht werden. Dazu sollen flächendeckend personenzentrierte Unterstützungsdienste bereitgestellt werden (Artikel 19 Buchstabe b) UN-BRK). Gleichzeitig muss ein inklusiver und barrierefreier Sozialraum geschaffen werden, in dem Dienstleistungen der Allgemeinheit gleichermaßen von Menschen mit und ohne Behinderungen genutzt werden können (Artikel 19 Buchstabe c) UN-BRK). Das Recht auf Wohnen steht in engem Bezug zu den Verpflichtungen der Zugänglichkeit (Artikel 9 UN-BRK), insbesondere im Hinblick auf den barrierefreien Wohnungsbau sowie quartiersbezogene Dienstleistungen und Angebote. Parallel dazu verpflichtet die UN-BRK staatliche Stellen zur Deinstitutionalisierung: Sie müssen dafür sorgen, dass institutionalisierte Wohnformen schrittweise zugunsten anderer Wohnformen, die Menschen mehr Selbstbestimmung und eine unabhängige Lebensführung gewährleisten, abgebaut werden.[5]

Barrierefreies Wohnen

Der Teilhabebericht Nordrhein-Westfalen zeigt trotz großer Datenlücken (wie beispielsweise zum Stand der Barrierefreiheit im aktuellen Wohnungsbestand), dass bei der Umsetzung von Barrierefreiheit nach wie vor große Defizite bestehen. Danach verfügen nur 18 % der Menschen mit Behinderungen über barrierefreien Wohnraum.[6] Erschwerend kommt laut der aktuellen Wohnungsmarktprognose des Landes NRW hinzu, dass bis 2040 rund 700.000 altersgerechte Wohnungen neu entstehen müssen.[7]

Diese Befunde werden auch durch Erkenntnisse untermauert, die die Monitoring-Stelle aus einer Konsultation mit behindertenpolitischen Verbänden aus NRW im Jahre 2018 gewonnen hat. Uns wurde ein starker Mangel an zugänglichem Wohnraum in allen Ortslagen vermeldet.[8]

Dies hat zur Folge, dass Menschen mit Behinderungen ihren Wohnort nur eingeschränkt wählen können und weiter in institutionalisierten Wohnformen leben. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist daher von entscheidender Bedeutung, dass nicht nur barrierefreier Wohnraum geschaffen wird, sondern dass die Politik die Erreichung dieses Ziels auch mit wirksamen Maßnahmen und Förderprogrammen in einem abgesteckten und zeitlich überschaubaren Zeitrahmen vorantreibt.

Die 2019 in Kraft getretene Landesbauordnung hat nicht zur Verbesserung des Rechts auf Wohnen von Menschen mit Behinderungen beigetragen. Auch die aktuell

—

[5] Vgl. auch UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2017), Allgemeine Bemerkung Nr. 5: Recht auf unabhängige Lebensführung (Artikel 19), Rn. 97.
[6] Teilhabebericht NRW, S. 136.
[7] Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2020), Ergebnisbericht | Wohnungsmarktgutachten über den quantitativen und qualitativen Wohnungsneubaubedarf in Nordrhein-Westfalen bis 2040S. 44.
[8] Kroworsch (2019), Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen – Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit, S. 18 f.

geplanten Änderungen im Bauordnungsrecht NRW, die zu einer weiteren Absenkung der Standards von Barrierefreiheit führen würden, können dem Mangel an barrierefreien Wohnungen ebenfalls nicht wirksam begegnen, sondern werden die Situationen von Menschen mit Behinderungen auf einem ohnehin zunehmend angespannten Wohnungsmarkt in Nordrhein-Westfalen weiter verschärfen. Bislang galt für neu zu errichtende Wohnungen der Gebäudeklassen 3 bis 5, dass sie barrierefrei und eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar sein sollen. Die Nutzbarkeit für Rollstühle ist in der Novelle nun nicht mehr vorgesehen. Außerdem sollen Wohnungen künftig nur noch „im erforderlichen Umfang" barrierefrei sein. Ein Herunterschrauben des Standards „Barrierefreies Bauen" im Wohnungsbau auf einen „erforderlichen Umfang" wäre eine unzulässige Einschränkung dieses für ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen essenziellen Standards. Es stünde in einem eklatanten Widerspruch zur UN-BRK, wenn zukünftig – wie geplant – nur noch „wesentliche Barrieren" im Wohnungsbau vermieden werden sollen. Wohnungen in Gebäuden der Gebäudeklassen 3 bis 5 müssen uneingeschränkt barrierefrei auffindbar, zugänglich und nutzbar sein. Wir sprechen uns daher auch an dieser Stelle deutlich gegen die geplanten Verschlechterungen aus.[9]

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt,

- Daten zum Bestand und Bedarf an barrierefreien, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbaren Wohnungen zu erheben, diese in einem zentralen Verzeichnis zu führen und zur verbindlichen Planungsgrundlage für das Baugeschehen, inklusive der Sozialraumplanung, zu machen;
- gemeinsam mit den Kommunen und der Wohnungswirtschaft dafür zu sorgen, dass barrierefreie, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare und bezahlbare Wohnungen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen;
- Mittel für die soziale Wohnraumförderung mit der Umsetzung von Barrierefreiheit zu verbinden;
- die Bauordnung Nordrhein-Westfalens umfassend an die Vorgaben der UN-BRK anzupassen, insbesondere Ausnahmeregelungen aufzugeben.

Unterstütztes Wohnen[10]

Um ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft führen zu können, müssen individuelle, personenzentrierte Unterstützungsdienste vorhanden sein, die Menschen mit Behinderungen selbst auswählen und mitgestalten können.

Der Anteil der Menschen mit Behinderungen, die in ambulanten Wohnformen leben, lag 2018 bei 62 % in Nordrhein-Westfalen (2016: 58 %).[11] Im selben Jahr bezogen 111.605 Personen eine Unterstützung der Eingliederungshilfe zum Wohnen[12] (2016: 63.265[13]). Die Steigerungen sind erfreulich und müssen weiter ausgebaut werden, damit alle Menschen mit Behinderungen von ihrem in der UN-BRK verbrieften Wahl- und

[9] https://opal.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3517.pdf.
[10] Siehe auch Kroworsch (2019), Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen – Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit, S. 20 ff.
[11] Teilhabebericht NRW, S. 141.
[12] Ebd., S. 149.
[13] BAGüS (2016), Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, S. 23.

Entscheidungsrecht Gebrauch machen und ihrer Wohnpräferenz entsprechend stationäre Einrichtungen verlassen können. Grundsätzlich fehlt es jedoch an repräsentativen Daten dazu, ob und wie das subjektive Wahl- und Entscheidungsrecht von Menschen mit Behinderungen bei der Wahl ihrer Wohnform beachtet wird. Es ist also nicht bekannt, ob die Menschen diesen Kernaspekt des selbstbestimmten Wohnens ausüben könnten.

Besorgniserregend ist zudem, dass von dem Ausbau ambulanter Angebote nicht alle Menschen mit Behinderungen gleichermaßen profitieren: Nutznießende sind vor allem Menschen mit psychosozialer Behinderung (sogenannte „seelische Behinderung"), von denen 80 Prozent im Jahr 2018 ambulant betreut wurden. Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung (sogenannte „geistige Beeinträchtigung") werden größtenteils in stationären Wohnformen betreut – zwei Drittel von ihnen lebt in Einrichtungen und nur ein Drittel von ihnen wird ambulant betreut (63% vs. 37%)).[14] Das heißt, dass insbesondere Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung nicht die gleichen Chancen haben, bedarfsgerechte Unterstützung auch außerhalb von Einrichtungen zu erhalten. Sie sind derzeit besonders von fehlenden Wahlmöglichkeiten in Bezug auf die Wohnform betroffen. Um die Umsetzung der UN-BRK voranzubringen, müssten ambulante Wohnkonzepte für Menschen mit allen Arten von Beeinträchtigungen weiterentwickelt sowie Angebote personenzentrierter, gemeindenaher Unterstützung ausgebaut werden.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt,

- unter Partizipation von Menschen mit Behinderungen, den Spitzenverbänden der Kommunen und in Kooperation mit der Freien Wohlfahrtspflege klare und zielgerichtete Strategien zur Deinstitutionalisierung mit konkreten Zeitvorgaben und angemessenen Budgets zu entwickeln;
- gemeindenahe Unterstützungsdienste und Assistenzangebote für alle Menschen unabhängig von der Art und Schwere der Beeinträchtigung auf- und auszubauen.

Inklusive Sozialräume[15]

Für ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft ist außerdem ein inklusiver Sozialraum für Menschen mit Behinderungen unabdingbar. Dafür bedarf es einer inklusiven kommunalen Stadtentwicklungspolitik, die bei der Planung von allgemeinen Angeboten und Dienstleistungen die Zugänglichkeit systematisch berücksichtigt und Menschen mit Behinderungen konsequent daran beteiligt. Zu loben ist, dass die Agentur Barrierefrei NRW Informationen über die Barrierefreiheit von öffentlich zugänglichen Gebäuden ermittelt und auf der Internetplattform „NRW informierBar" zur Verfügung stellt. Dennoch sind leider bislang keine flächendeckenden Daten zur inklusiven Sozialraumentwicklung in Nordrhein-Westfalen verfügbar. Auch über wohnortnahe inklusive Dienstleistungen kann der Teilhabebericht NRW keine Auskunft geben.

Zu einem unabhängigen Leben in der Gemeinschaft zählt unter anderem eine inklusive Gesundheitsversorgung. Der Teilhabebericht attestiert klar die umfangreichen

[14] Ebd., S. 143.
[15] Ebd., S. 22 ff.

Datenlücken zur gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit Behinderungen. Insbesondere fehlt es an repräsentativen Studien zur Barrierefreiheit 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. 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 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.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt,

- den gleichberechtigten, selbstbestimmten, wohnortnahen und barrierefreien Zugang zu medizinischen Einrichtungen und gesundheitlichen Dienstleistungen 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 von Gesundheitseinrichtungen, die alle Arten von Beeinträchtigungen berücksichtigen, unter Beteiligung von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen zu erarbeiten;
- 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.

Mobilität[16]

Die Schaffung und Erhaltung einer zugänglichen Mobilitätsinfrastruktur ist von grundsätzlicher Bedeutung für das Leben von Menschen mit Behinderungen (Artikel 9 UN-BRK). Die UN-BRK verpflichtet dazu, Maßnahmen zu treffen, die für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit größtmöglicher Unabhängigkeit sicherstellen (Artikel 20 UN-BRK).

Der Teilhabebericht enthält im Bereich Mobilität nur Daten zur Barrierefreiheit von Bahnhöfen der Deutschen Bahn AG und stellt fest, dass Fahrzeuge der Deutschen Bahn AG sowie Busse für Menschen mit Behinderungen nicht uneingeschränkt nutz-

[16] Ebd., S. 26 ff.

bar sind. Es fehlen Daten zum Stand der Umsetzung der Verpflichtung des Personenbeförderungsgesetzes zur Umsetzung der „vollständigen Barrierefreiheit“ im öffentlichen Personennahverkehr bis zum 01.01.2022 (§ 8 Absatz 3 PBefG).

Darüber hinaus bestätigt der Bericht, dass es im Bereich Verkehrsinfrastruktur und öffentlichem Personennahverkehr an weiteren Daten fehlt. Dazu gehören Daten über die Barrierefreiheit im Übergang zwischen verschiedenen Beförderungselementen sowie Daten in Bezug auf das Mobilitäts- und Nutzungsverhalten von Menschen mit Behinderungen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt,

- eine umfassende Bestandsaufnahme über den Stand der Barrierefreiheit im ÖPNV in Nordrhein-Westfalen zu erstellen;
- einen vollständig barrierefreien Personennahverkehr bis 2022 zu entwickeln und die Nahverkehrspläne systematisch auf Barrierefreiheit hin zu überprüfen; Fragen der Mobilität von Menschen mit Behinderungen noch umfassender im Sinne des Disability Mainstreamings innerhalb der Mobilitätsplanung für ganz Nordrhein-Westfalen zu berücksichtigen;
- barrierefreie Reiseketten sowohl strukturell als auch einzelfallbezogen sicherzustellen.

2.2.2 Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation (Kapitel 8 des Teilhabeberichts NRW)

Die aktive und informierte Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an allen sie betreffenden Entscheidungen ist eine grundsätzliche Voraussetzung für ihre gleichberechtigte Teilhabe. Menschen mit Behinderungen haben das Recht, an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen mitzuwirken (Artikel 4 Absatz 3, Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK).

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.

Der Teilhabebericht stellt fest, dass Menschen mit Beeinträchtigungen häufiger über weniger finanzielle Ressourcen, einen geringeren Bildungsstand und/oder eine schlechtere Einbindung in soziale Netze verfügten, was dazu beitrage, dass die Möglichkeit zu ehrenamtlichem Engagement generell erschwert sei. Vermutlich seien Angebote für ehrenamtliches Engagement auch nicht immer barrierefrei gestaltet.[17]

Die Umsetzung der UN-BRK ist Querschnittsaufgabe der Ressorts. Bei der Entwicklung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten muss im Sinne eines Disability Mainstreamings geprüft werden, ob die Belange von Menschen mit Behinderungen

[17] Teilhabebericht NRW, S. 215.

berührt sind; ist dies der Fall müssen Menschen mit Behinderungen einbezogen werden. Es muss festgestellt werden, dass die Umsetzung des Beteiligungsgebots (Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK bzw. § 9 Absatz 1 IGG NRW) bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Umsetzung der UN-BRK, des IGG NRW sowie bei anderen Entscheidungsprozessen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, vielfach weder auf Landes- noch auf kommunaler Ebene den Vorgaben gerecht wurde. Behindertenverbände werden nicht immer in Anhörungsverfahren berücksichtigt, obwohl ihre Belange berührt sind; wenn dies geschieht, dann nicht in der erforderlichen breiten Beteiligung oder von Anfang an. Letzteres betrifft zum einen die Einbindung an sich, zum anderen aber auch die Ausgestaltung der Beteiligung, insbesondere kurzfristige Einladungen und kurze Fristen, die eine sorgfältige Befassung der jeweiligen Thematik erschweren.

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. Herausticht 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.

Um Umsetzungsdefizite im Rahmen der Partizipation von behindertenpolitischen Verbänden und Selbsthilfeorganisationen weiter zu reduzieren, empfehlen wir zudem die Einrichtung eines Partizipationsfonds zur Erleichterung der Beteiligung, wie es ihn auf Bundesebene und in fünf Bundesländern (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen) gibt.

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt,

- die Datenlücken im Bereich Barrierefreiheit der Wahlausübung und Wahlbeteiligung von Menschen mit Behinderungen zu schließen;
- sicherzustellen, dass bei der Entwicklung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten Menschen mit Behinderungen einbezogen werden und bewusstseinsbildende Fortbildungsmaßnahmen der Verwaltung auf Landes- und kommunaler Ebene zur barrierefreien Partizipation regelmäßig stattfinden;
- 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;
- 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. Der Teilhabebericht NRW bietet einen Fundus an solchen Erkenntnissen und stellt damit einen großen Mehrwert für die Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Inklusionspolitik dar. Aus den Erkenntnissen des Teilhabeberichts NRW zu den Lebenslagen Wohnen, öffentlicher Raum, Mobilität sowie Partizipation von Menschen 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 Diskriminierung in allen Lebensbereichen zu entwickeln beziehungsweise auszubauen. 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 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.