KSL.NRW
Kompetenzzentrum Selbstbestimmt Leben
Regierungsbezirk Köln

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3742

A02

Anhörung von Sachverständigen

Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

am 19. März 2021

Stellungnahme des Kompetenzzentrums Selbstbestimmt Leben (KSL) Köln

vorgelegt von Carl-Wilhelm Rößler

Köln, 14. März 2021

Kompetenzzentrum Selbstbestimmt Leben (KSL) Köln
Pohlmanstraße 13, 50735 Köln
Telefon: 0221-277 17 03
Telefax: 0221-277 16 84
E-Mail: info@ksl-koeln.de

„Selbstbestimmt Leben“ Behinderter Köln e.V.
Pohlmanstraße 13, 50735 Köln
Vereinsregister Köln
Registernummer VR 6155

Mit finanzieller Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen und des Europäischen Sozialfonds
EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds
ESF in Nordrhein-Westfalen
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Einleitung

Als Mitarbeiter des KSL Köln möchte sich der Unterzeichner für die Gelegenheit bedanken, als Sachverständiger an der Anhörung im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 19. März 2021 mitwirken zu dürfen.

Gegenstand der Stellungnahme

Gegenstand der nachfolgenden Stellungnahme ist der Teilhabebericht NRW, Vorlage 17/3538.

Grundlegende Anmerkungen zum Teilhabebericht (Drs. 17/3538)

Das KSL Köln begrüßt ausdrücklich den vorgelegten Teilhabebericht für das Land Nordrhein-Westfalen. Mit diesem Teilhabebericht liegt erstmals eine ausführliche Darstellung der Situation von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen auf wissenschaftlicher Basis vor.

In diesem Zusammenhang wurde versucht, eine breit angelegte und umfassende Datengrundlage zur Bewertung dieser Teilhabesituation zu erstellen. Leider ist dies nicht überzeugend gelungen. Wiederholt wird im Teilhabebericht darauf hingewiesen, dass bei der Befragung von Menschen mit Behinderungen in erster Linie auf die Aussagen von Betroffenen in Privathaushalten zurückgegriffen wird. Demgegenüber seien Menschen in stationären Einrichtungen oder solche, die nur schwer erreichbar waren, deutlich unterrepräsentiert.

Hierzu ist positiv anzumerken, dass dieses Problem der unzureichenden Datenerfassung im Teilhabebericht offen thematisiert und die sich hieraus ergebenden Ungenauigkeiten bei deren Auswertung eingeräumt werden.

Es wird jedoch zu den grundlegenden Herausforderungen für die zukünftige Analyse der Teilhabesituation von Menschen mit Behinderungen gehören,

sicherzustellen, dass die Personengruppe der Menschen mit Behinderungen vollständig und in der gleichen Weise repräsentativ erfasst und auf diese Weise eine aktuelle und valide Datenbasis geschaffen wird, um deren Teilhabesituation vollständig bewerten zu können. Weitere Voraussetzung ist, dass die Datenerhebung regelmäßig wiederholt wird, um die Datenbestände so aktuell wie möglich zu halten.

Hilfreich wäre es aber auch, bei den befragten Personen eine Unterteilung in die verschiedenen Formen einer Beeinträchtigung vorzunehmen, da jede Behinderungsform unterschiedliche Teilhabebedarfe hervorruft. Des Weiteren sollte auch regional differenziert werden, idealerweise durch ein Herunterbrechen auf die kommunale Ebene. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, konkrete negative Entwicklungen gezielt regional zu lokalisieren, um möglichst effektiv gegensteuern zu können. Umgekehrt könnten sogenannte Best Practice-Beispiele identifiziert und als positives Anschauungsobjekt verwendet werden.

Wohnen, öffentlicher Raum, Mobilität

Wohnen

Mit Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) hat Deutschland das Recht von Menschen mit Behinderungen anerkannt, die gleichen Wahlmöglichkeiten zu haben, wo und mit wem sie leben möchten. Behinderte Menschen sind zudem nicht verpflichtet, in besonderen Wohnformen für diese Personengruppe zu leben. Diese spezielle Norm der UN-BRK verdeutlicht in besonders signifikanter Weise den Menschenrechtscharakter dieser Konvention und stärkt nicht zuletzt die politische Legitimation nach Verbesserungen der Teilhabesituation auf diesem Gebiet.

Grundlegende Voraussetzung für eine freie Wahl des Wohnorts und der Wohnform sind naturgemäß verfügbare barrierefreie und bezahlbare Wohnungen. Eine eigene Wohnung, die den individuellen Bedürfnissen der Bewohner*innen

einschließlich der behinderungsbedingten Anforderungen an die Barrierefreiheit gerecht wird, ermöglicht diesen Menschen erst eine wirksame Teilhabe an der Gesellschaft. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, wird eine solche Teilhabe unmöglich gemacht oder zumindest erschwert.

Derzeit ist allgemein eine hohe Knappheit an barrierefreien Wohnungen festzustellen, die auch für behinderte Menschen mit geringeren Einkünften finanzierbar sind. Bei Mietangeboten im höheren Preissegment können Einschränkungen im Bereich der Barrierefreiheit durch die Hochwertigkeit der Bausubstanz und -ausstattung zumindest teilweise ausgeglichen werden. In diesem Preissegment ist häufig ein Aufzug oder ein großzügiger Zuschnitt der Wohnungen festzustellen, was sich insbesondere bei der Größe der Badezimmer zeigt. Unter diesen Umständen ist es auch leichter, eine vollständige Barrierefreiheit auch im Nachhinein herzustellen.

Nach wie vor zeigt sich die Politik auch in Nordrhein-Westfalen nicht bereit, sich konsequent für eine umfassende Barrierefreiheit einzusetzen bzw. eine solche zu gewährleisten. Die in der derzeitigen Landesbauordnung eingeführte Trennung zwischen einer allgemeinen Barrierefreiheit und einer Barrierefreiheit mit Rollstuhl andererseits ist künstlich und findet in der gesellschaftlichen Sichtweise auf das Thema Behinderung keine Stütze. An keiner anderen Stelle wird insoweit unterschieden.

Auch das Argument der unverhältnismäßigen Mehrkosten beim Neubau durch eine konsequente Sicherstellung einer umfassenden Barrierefreiheit vermag insoweit nicht zu überzeugen. Bei einer kalkulierten Nutzungsdauer von 80-100 Jahren für Gebäude in Massivbauweise dürften sich die behaupteten Mehrkosten für Maßnahmen zur Barrierefreiheit im Laufe dieser Nutzungsdauer relativieren. Abgesehen davon würde eine obligatorische Vorgabe einer umfassenden

Barrierefreiheit gerade Projektträger gleichermaßen betreffen, sodass keine Wettbewerbsnachteile durch die Schaffung von Barrierefreiheit zu befürchten wäre.

Des Weiteren erscheint die oftmals behauptete Problematik der angeblichen Mehrkosten für die Schaffung von Barrierefreiheit künstlich erzeugt und überhöht. Dies geschieht nach Einschätzung des KSL Köln auch durch eine willkürliche Zuordnung einzelner Maßnahmen zum Themenkreis der Barrierefreiheit, obwohl diese vorrangig als Aspekt des Wohnkomforts unabhängig von Barrierefreiheit anzusehen sind. Ein Aufzug mag für einen Menschen im Rollstuhl von entscheidender Bedeutung sein, stellt jedoch auch für alle anderen dort lebenden Personen ein wesentliches Komfortmerkmal dar und wird heutzutage vielfach auch erwartet.

Entsprechendes gilt auch für die Größe der Badezimmer. Diese haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte von einer bloßen Nasszelle als Funktionsraum zu einem Bestandteil der Wohnung mit einem eigenen Erlebniswert verändert, sodass diese bei aktuellen Bauprojekten vielfach auch großzügiger bemessen sind.

Die derzeitige Diskussion um die Neuregelungen der Landesbauordnung, die auch die Frage der Barrierefreiheit tangiert, verdeutlicht, dass Barrierefreiheit noch lange nicht den Stellenwert in der Wohnungsbaupolitik hat, der ihr eigentlich schon aufgrund der menschenrechtlichen Vorgaben aus der UN-BRK zusteht. Die Zielsetzungen in § 49 Abs. 1 des Entwurfs (Drucksache 14/12033, Seite 103) sehen nur eine grundlegende Barrierefreiheit vor. Wenn an dieser Stelle ausgeführt wird, dass diese Barrierefreiheit so beschaffen sein muss, dass ein späterer Umbau an Individualbedarfe grundsätzlich besser als heute möglich sein soll, so verdeutlicht dies, dass die Schaffung einer tatsächlichen Barrierefreiheit künftig den Bewohner*innen obliegen wird. Die Finanzierung und Umsetzung derartiger

Anpassungsmaßnahmen bleibt denjenigen Personen zugewiesen, die auf diese Anpassung angewiesen sind.

Dabei wird häufig übersehen, dass eine eine vollständig barrierefreie Wohnung auch für Menschen ohne Behinderung ohne weiteres nutzbar ist. Ein Aufzug, breitere Türen oder großzügiger geschnittene Räumlichkeiten sind für Menschen ohne Behinderung zwar nicht zwingend erforderlich, erhöhen aber den Wohnkomforts und somit den Marktwert dieser Wohnungen.

Völlig unklar bleibt insoweit, wie weit diese Barrierefreiheit im Sinne des § 49 Abs. 1 des Entwurfs reichen wird. Nach Auffassung des KSL Köln kann von einer barrierefreien Wohnung erst dann gesprochen werden, wenn sich diese Barrierefreiheit auf alle Formen und Ausprägungen verschiedener Beeinträchtigungen bezieht.

Neben der fehlenden oder unzureichenden Barrierefreiheit sind es die hohen Mietpreise, die die Wohnungssuche für Menschen mit Behinderung deutlich erschweren. In vielen Fällen verfügen diese über geringere Einkommen und sind oftmals außerstande, die inzwischen sehr hohen Mietpreise gerade in den Ballungsräumen zu bezahlen. Hierfür ist insbesondere der Umstand des gesteigerten Platzbedarfs etwa für Menschen im Rollstuhl mit entscheidend.

Aufgrund der zentralen Bedeutung einer adäquaten Versorgung mit Wohnraum appelliert das KSL Köln an die Landesregierung NRW, sich deutlich stärker als bisher für den sozialen Wohnungsbau einzusetzen, damit auch Menschen mit Behinderungen eine realistische Möglichkeit erhalten, gemäß den Vorgaben der UN-BRK ihren Wohnort frei wählen zu können.

Problem: Unsichere Datenlage

Die bereits an vielen Stellen eingeräumte unzureichende Datenlage bezogen auf die Situation behinderter Menschen in stationären Einrichtungen oder im

Elternhaus wirkt sich bei der Bewertung der Problematik des fehlenden barrierefreien und bezahlbaren Wohnraums besonders gravierend aus.

Ein hoher Anteil dieser beiden bei der Datenübermittlung unter repräsentierten Personengruppen ist von der Problematik bei der Wohnungsversorgung in besonderer Weise betroffen, ohne im Teilhabebericht adäquat erfasst zu werden.

Viele behinderte Menschen in stationären Wohneinrichtungen haben den Wunsch, aus dieser Wohneinrichtung auszuziehen und eine eigene Wohnung mit ambulanter Unterstützung zu beziehen. Ein solcher Prozess der Ambulantisierung ist sehr langwierig und erstreckt sich nicht allein auf die Frage der Wohnungssuche. Aus zahlreichen Beratungsgesprächen wird allerdings deutlich, dass dieser Prozess durch die schwierige Suche nach einer passenden Wohnung ausgebremst und vielfach über Jahre zum Stillstand gebracht wird.

Ähnlich verhält es sich bei behinderten Menschen, die mit einer Behinderung aufgewachsen sind und auch im Erwachsenenalter im Elternhaus verbleiben. Auch hier besteht häufig der Wunsch, sich vom Elternhaus abzulösen und sich zu verselbstständigen. Hierzu gehört auch der Wunsch nach einem Auszug aus dem Elternhaus und nach einem Wechsel in eine eigene Wohnung. Die dahinterstehenden Wünsche der Betroffenen sind vergleichbar mit denen junger Menschen ohne Behinderung. Die Realisierung dieser Wünsche scheitert für bei jungen Menschen mit Behinderung hingegen ebenfalls häufig an den Bedingungen des Wohnungsmarktes.

Gemeindenahe Dienstleistungen einschließlich Assistenz

Neben der Versorgung mit barrierefreiem und bezahlbarem Wohnraum ist die Sicherstellung gemeindenaher Dienstleistungen einschließlich Assistenz eine wichtige Voraussetzung, damit auch Menschen mit Behinderung gleichberechtigt in der örtlichen Gemeindeleben können. Dabei muss es darum gehen, solche

Dienstleistungen, die für alle Menschen offenstehen, auch für Menschen mit Behinderungen in der gleichen Art und Weise erreichbar und nutzbar zu machen, wie dies für Menschen ohne Behinderung selbstverständlich ist.

Insoweit besteht nach wie vor erheblicher Nachholbedarf, insbesondere bezogen auf die Frage der Barrierefreiheit im Sozialraum außerhalb der eigenen Wohnung. Hier sind zahlreiche Einrichtungen (noch) nicht barrierefrei, beginnend mit Ladenlokalen oder Gaststätten. In diesem Zusammenhang ist auch zu kritisieren, dass die Gleichstellungsgesetze von Bund und Ländern nach wie vor keine Anwendung auf Privatunternehmen finden.

Mit der Assistenz wurde in § 78 SGB IX ein wirksames Instrument kodifiziert, welches ein breites Spektrum an persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten auch für Menschen mit schweren Beeinträchtigungen eröffnet. Allerdings ist die Durchsetzung eines Assistenzumfangs, der ein Leben in Selbstbestimmung in der Gemeinde ermöglicht, aufgrund einer teilweise restriktiven Bewilligungspraxis, insbesondere aber aufgrund einer sehr langen Bearbeitungsdauer die hierfür erforderlichen Leistungsanträge, als schwierig und langwierig zu bezeichnen. Es ist den zuständigen Leistungsträgern zuzubilligen, dass insbesondere die praktische Umsetzung der Reform des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) mit erheblichen personellen und logistischen Herausforderungen verbunden ist. Nach inzwischen mehr als einem Jahr sollten diese Herausforderungen jedoch bewältigt und eine zügige Bearbeitung und an den Vorgaben der UN-BRK ausgerichtete Bewilligungspraxis sichergestellt sein. Hier besteht nach Einschätzung des KSL Köln noch ein erheblicher Nachbesserungsbedarf.

Öffentliche Verkehrsmittel

Für Menschen mit Behinderungen ist es aus unterschiedlichen Gründen sehr wichtig, dass öffentliche Verkehrsmittel einschließlich der Deutschen Bahn durchgehend barrierefrei sind.

Leider ist das Netz öffentlicher Verkehrsmittel auch heute noch nur teilweise als barrierefrei anzusehen. Dies führt in der Praxis dazu, dass einzelne Buslinien oder Bahnlinien für Menschen mit Behinderungen nicht oder nur in ganz wenigen Haltestellen genutzt werden können. Der persönliche Netzplan der Betroffenen weist somit an vielen Stellen Lücken auf. Teilweise sind einzelne Stadtviertel für Personen, die auf Barrierefreiheit angewiesen sind, mit öffentlichen Verkehrsmitteln überhaupt nicht zu erreichen.

Notwendig ist an dieser Stelle eine konsequente Umsetzung des Gebots der Barrierefreiheit von öffentlichen Verkehrsmitteln. Sicherzustellen ist auch, dass auf den Bahnhöfen rund um die Uhr eine Mobilitätshilfe für Menschen mit Behinderungen sichergestellt ist. Aktuell ist ein solcher Mobilitätsservice noch nicht einmal auf allen Bahnhöfen vorhanden. Aber auch bei vorhandenen Servicestrukturen besteht oft das Problem der sehr eingeschränkten Servicezeit. Vielfach endet dieser Mobilitätsservice bereits um 22:00 Uhr und beginnt erst am nächsten Morgen um 6:00 Uhr. Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, die außerhalb dieser Servicezeiten auf Unterstützung angewiesen sind, werden von der Benutzung dieser Verkehrsmittel faktisch ausgeschlossen.

Partizipation

Eine gleichberechtigte sowie volle und wirksame Partizipation von Menschen mit Behinderungen gehört zu den grundlegenden Forderungen der UN-BRK und ist dort in Art. 29 geregelt.

Erfreulicherweise wurden bereits vor einigen Jahren in Nordrhein-Westfalen die Bestimmungen zum Wahlrechtsausschluss von Menschen abgeschafft, die unter umfassender Betreuung stehen. Dies mag als eine wichtige behindertenpolitische Errungenschaft erscheinen, war jedoch längst überfällig.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern existiert in Nordrhein-Westfalen in einigen Bereichen eine gut entwickelte Kultur der Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Allerdings ist das Ziel einer solchen Partizipation im Sinne des Art. 29 UN-BRK noch lange nicht erreicht.

Nach wie vor existiert nur in einer Minderheit der Kommunen eine Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen oder es wurde eine Person mit der Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen beauftragt. Es fehlt immer noch an einer zwingenden Vorgabe in der Gemeindeordnung, solche Strukturen einzurichten und in der täglichen Arbeit zu unterstützen.

Vielfach ist die Gewichtung der Stimme und die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in diversen Gremien zu schwach ausgeprägt. Man gewinnt den Eindruck, dass die Interessenvertretungen anderer Gruppierungen, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, deutlich wirksamer ihre Anliegen gegenüber der Politik vertreten und durchsetzen können. Dies mag daran liegen, dass die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der jetzigen Form noch nicht lange existiert und die notwendigen Erfahrungen und Kontakte ist gemacht und geknüpft werden müssen.

In diesem Zusammenhang möchte das KSL Köln aber mit aller Deutlichkeit darauf hinweisen, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen, insbesondere soweit sie in der UN-BRK geregelt sind, einen menschenrechtlichen Charakter haben, sodass diesem Anliegen von Seiten der Politik schon im Vorhinein ein höheres Gewicht eingeräumt werden muss als bei anderen Gruppierungen, die im wesentlichen Partíkularinteressen ihrer eigenen Gruppierungen vertreten. Nur so kann dem gesamtgesellschaftlichen Charakter behindertenpolitischer Interessenvertretung ausreichend Rechnung getragen werden.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Strukturen der Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen ganz überwiegend ehrenamtlich tätig sind.

Dementsprechend eingeschränkt sind die Ressourcen für die Arbeit der Interessenvertretung. Dies gilt insbesondere dann, wenn andere Gruppierungen ihre Lobbyarbeit professionell organisieren und gestalten können.

Beobachtet man die gesetzgeberische Praxis auf Landesebene, so fällt auf, dass grundsätzlich zwar eine Möglichkeit der Stellungnahme auch für die Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen besteht. Die damit verbundenen Fristen für die Vorlage einer solchen Stellungnahme sind jedoch häufig so knapp bemessen, dass unter den oben skizzierten Rahmenbedingungen insbesondere aufgrund der Ehrenamtlichkeit diese Fristen nur schwerlich eingehalten werden können. Der Alltag von behinderten Menschen ist zudem geprägt von zahlreichen Terminen für Physiotherapie o.ä. Behandlungen, sodass auch insoweit von einer strukturellen Unterlegenheit gegenüber anderen Vertretungstrukturen gesprochen werden muss.

Insgesamt ist die Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen unterfinanziert und strukturell in erheblichem Maße im Nachteil im Vergleich zu anderen Vertretungstrukturen, die beispielsweise aus Mitgliedsbeiträgen oder vergleichbaren finanziellen Zuwendungen finanziert werden.

Menschen mit Behinderungen, die für die politische Partizipation auf Assistenzleistungen angewiesen sind, stehen zudem vor dem Problem, dass diese Assistenz für ein Ehrenamt grundsätzlich nur ebenfalls ehrenamtlich tätig werden soll, bestenfalls ist eine Erstattung entstandener Aufwendungen vorgesehen. Damit ist eine gleichberechtigte Teilhabe an politischen Prozessen für diese Personengruppe nicht möglich.

Notwendig ist daher eine auskömmliche Finanzierung von Gruppierungen der Selbstvertretung behinderter Menschen, um vergleichbare strukturelle Rahmenbedingungen schaffen zu können, wie sie für andere Lobbygruppen erreichbar sind.

Grundsätzlich notwendig ist im Zuge der Umsetzung des Art. 8 Abs. 1c UN-BRK die Entwicklung eines Bewusstseins für die Fähigkeiten und den Beitrag von Menschen mit Behinderungen. Dies gilt nicht nur für die reine Interessenvertretung zu behindertenpolitischen Themen, sondern erstreckt sich auf alle gesellschaftlichen Lebensbereiche. Hierzu bedarf es auch einer kompensatorischen Unterstützung der Selbstvertretung, damit diese auf Augenhöhe ihre Anregungen und Sichtweisen in die politische Diskussion einbringen kann.

Köln, 14. März 2021