

GAR NRW – Oststr.41-43 - 40215 Düsseldorf

Hans Willi Körfges (MdL)
Vorsitzender des Ausschusses
für Heimat, Kommunales, Bauen
und Wohnen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3738

A02

GAR NRW
Kommunalpolitische
Vereinigung

Oststr. 41-43
40211 Düsseldorf
Tel 0211-38476 - 0
Fax 0211-38476 - 19

info@gar-nrw.de
www.gar-nrw.de

Volker Wilke
Geschäftsführung
0211-38476-13
wilke@gar-nrw.de

Düsseldorf, 11. März 2020

Schriftliche Stellungnahme zu Teilbereich B, Kapitel 4 und 8 sowie zu Teilbereich C des Berichts zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Teilhabebericht NRW), Vorlage 17/3538

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Körfges,
wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorbezeichneten Teilhabebericht Stellung nehmen zu können.

Der vorgelegte Teilhabebericht Nordrhein-Westfalen macht die Bedeutung des § 12 des Inklusionsgrundsatzgesetzes Nordrhein-Westfalen deutlich. Er zeigt die Fortschritte in der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf, weist auf Defizite hin und benennt Stellschrauben für weitere Fortschritte in der Bemühung um „die schrittweise Herstellung inklusiver Lebensverhältnisse“ (Minister Laumann im Vorwort) in unserem Bundesland. Hierbei nicht berücksichtigt sind die Auswirkungen der Corona-Pandemie. Hier hat sich erneut gezeigt, dass Menschen mit Beeinträchtigung bei den Pandemie-Bekämpfungsmaßnahmen sowie in der Kommunikation weitgehend vergessen wurden. Dies zeigt, wie viel Aufklärungs- und Sensibilisierungsarbeit noch zu leisten ist.

Im Folgenden wird insbesondere auf die Kapitel 4 „Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität“ und 8 „Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation“ sowie die dazu gehörigen Maßnahmen eingegangen, auch wenn die uneingeschränkte Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen in den Bereichen Kultur, Sport und Gesundheit in der Kommunalpolitik ebenso bedeutsam ist und bei allen Maßnahmen mitgedacht werden sollte.

Kapitel 4 „Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität“

Der Bericht legt dar, dass die UN-BRK in Artikel 9 dazu verpflichtet, Menschen mit Beeinträchtigungen gleichberechtigten Zugang zu allen Einrichtungen und Diensten zu ermöglichen, die der Allgemeinheit offenstehen. Gemeint sind Gebäude, Straßen und Transportmittel, aber auch Informations- und Kommunikationsdienste.

In Artikel 19 werden die unabhängige Lebensführung und die Einbeziehung in die Gemeinschaft angesprochen. Dies betrifft insbesondere die Wahl der Wohnung bzw. der Wohnform, aber auch besondere gemeindenahere Unterstützungsformen und Einrichtungen bzw. Dienstleistungen.

Artikel 20 betrifft die Herstellung persönlicher Mobilität mit größtmöglicher Unabhängigkeit.

Barrierefreier Wohnraum und freie Wahl des Wohnorts

Auch wenn derzeit Informationen „über den Stand der Barrierefreiheit im aktuellen Wohnungsbestand [...] derzeit ebenso wenig [vorliegen] wie eine Analyse des tatsächlichen Bedarfs an barrierefreien Wohnungen“ (S. 136), ist doch davon auszugehen, dass der von der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention festgestellte grundsätzliche Mangel an barrierefreiem Wohnraum auch für Nordrhein-Westfalen gilt. Bereits 2011 wurde ein Bedarf von rund 130.000 barrierefreien Wohnungen ermittelt. Es ist davon auszugehen, dass dieser in den letzten 10 Jahren nicht geringer geworden ist. Gefragt waren verbindliche Vorgaben, um den Bedarf decken zu können. Ende 2016 hatte die Landesregierung mit der Landesbauordnung eine gute Grundlage für modernes und bedarfsgerechtes Bauen geschaffen sowie verbindliche Quoten festgeschrieben, die jedoch vor ihrem Inkrafttreten von der jetzigen Landesregierung ausgesetzt worden war, was dazu führte, dass die gesetzlichen Regelungen wieder auf den Stand von 2000 zurückgesetzt wurden. Die dann Ende 2018 verabschiedete Novelle (BauModG) wurde in einem Schnellverfahren und gegen den ausdrücklichen Wunsch der Kommunen durchgesetzt. Auch seitens der Sozial- und Behindertenverbände wurde deutliche Kritik geübt.

Die nun erneut geplante Novellierung der Landesbauordnung NRW, die sich aktuell in der Anhörung befindet, sieht eine Absenkung der gesetzlichen Standards zur Barrierefreiheit vor, womit sie eindeutig kontraproduktiv hinsichtlich der Schaffung tatsächlich barrierefreien Wohnraums ist. Dies wird von der Monitoring-Stelle, dem Deutschen Institut für Menschenrechte und den Sozialverbänden klar so benannt. Selbst die Behinderten- und Patientenbeauftragte der Landesregierung, Claudia Middendorf, wird mit dem Satz zitiert: „Durch die Neufassung der Landesbauordnung wird [die gleichberechtigte Teilhabe] jedoch geschwächt statt verstärkt.“ Der Entwurf widerspreche daher der UN-Behindertenrechtskonvention. (vgl. RP Online vom 2.2.2021)

Anders ausgedrückt: Es werden Rückschritte statt Fortschritte gemacht. Wir benötigen nach wie vor verbindliche Vorgaben für die Schaffung barrierefreien Wohnraums.

Unterstützte Wohnformen

Der Bericht beschreibt (S. 140) die Maßnahmen des LVR zur ergänzenden Erfüllung des Beratungsauftrags im Bereich der Eingliederungshilfe durch die Förderung von Sozialpsychiatrischen Zentren (SPZ) und Kontakt-, Koordinierungs- und Beratungsstellen (KoKoBe). Diese Angebote für Menschen mit geistigen bzw. seelischen Beeinträchtigungen und ihre Angehörigen will der LVR künftig auf alle Menschen mit Beeinträchtigungen ausweiten. Sie haben sich offensichtlich – gemeinsam mit der Durchführung individueller Hilfeplankonferenzen – bewährt. Der LWL sollte daher prüfen, ob im Landesteil Westfalen-Lippe ebenfalls solche Anlaufstellen zur Beratung und Unterstützung aufgebaut werden können, um mehr Menschen das Leben in ambulanten Wohnformen zu ermöglichen. Es wäre im Interesse des Landes und der Kommunen, einen Transfer dieser im LVR geübten Praxis zu ermöglichen. Im LVR-Gebiet ist bereits ein deutlicher Fortschritt hin zu ambulant betreutem Wohnen, was auch der Wohnpräferenz vieler Menschen mit Beeinträchtigungen entspricht, zu erkennen. „Derzeit mangelt es an geeigneten Baugrundstücken wie auch an Investoren zur Unterstützung inklusiver Wohnprojekte im Sozialraum.“, stellt der Bericht fest. Eine Lösung sei das Projekt „Selbstbestimmt Wohnen in NRW“, das allerdings lediglich an einigen Projektstandorten Angebote machen kann. Hier wäre zu wünschen, dass die Erfahrungen mit den Projektstandorten bald ausgewertet und in die Fläche getragen werden können.

Wohnen mit Pflege

Der Bericht zeigt nicht nur den gestiegenen Bedarf in den vergangenen Jahren, sondern geht auch – allein aufgrund des demografischen Wandels – von einem weiteren Anstieg in der Zukunft aus. Darauf müssen Land und Bund mit mehr Ausbildungsmöglichkeiten für Pflegekräfte sowie einer besseren Entlohnung reagieren. Auf den steigenden Bedarf müssen sich auch die Kommunen einstellen. Hier haben sich Netzwerke zwischen Verwaltung und den verschiedenen Trägern bewährt. Darüber hinaus sind beim Ausbau und in der Ausbildung im Hinblick auf Zugewanderte auch Kultursensibilität und Mehrsprachigkeit unbedingt zu berücksichtigen.

Grundsätzlich sollten der Vorrang für ambulante Wohn- und Pflegeangebote gegenüber großen vollstationären Einrichtungen sowie die Wahlfreiheit gelten. Das Prinzip „ambulant vor stationär“ ist gesetzlich normiert. Dies bedeutet die Förderung kleinerer Wohn- und Betreuungsangebote sowie den Aufbau quartiersnaher Versorgung mit Betreuungsleistungen, damit die Menschen sich in ihrem gewohnten Lebensumfeld bewegen können (Stichwort: Pantoffelnähe). Hierfür hatte die damalige Landesregierung die Weichen gestellt, während die jetzige (z.B. mit ihrer Gesetzesänderung zum Wohn- und Teilhabegesetz) mit der Abkehr vom genannten Vorrang die falschen sozialpolitischen Signale setzt und große Anbieter und Investoren bevorzugt.

Inklusiver Sozialraum

Bislang standen vor allem Maßnahmen des Barriere-Abbaus für Menschen mit motorischen Beeinträchtigungen im Vordergrund. Die Belange der Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen werden erst in jüngerer Zeit stärker in den Blick genommen. Der größte Nachholbedarf besteht bei der Barrierefreiheit des Sozialraums für Menschen mit geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen, wie der Bericht feststellt. Das Ausführungsgesetz zum Bundesteilhabegesetz NRW (AG-BTHG NRW) erklärt die Förderung flächendeckender, bedarfsgerechter, am Sozialraum orientierter und inklusiv ausgerichteter Angebot zu einer zentralen Aufgabe. Die Landschaftsverbände und die Kommunen sollen zusammenarbeiten, um inklusive Lebensverhältnisse zu schaffen. Zu diesem Zweck sollen Zielvereinbarungen getroffen werden, deren Zahl seit Dezember 2017 stagniert (S. 146). Dem lässt sich nur mit einer Informations- und Beratungsoffensive in den Kommunen begegnen.

Über die vom Land geförderte Agentur Barrierefrei NRW, die Publikation „Arbeitshilfe Inklusive Gemeinwesen Planen“ sowie das Projekt „Inklusionskataster“ werden konkrete Hinweise zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens zur Verfügung gestellt.

Mobilität

Der Bericht zeigt die Defizite im Lokal-, Regional- und Fernverkehr auf (S. 150). Allerdings stehen auch hier Menschen mit Körper- und Sinnesbeeinträchtigungen im Vordergrund. Defizite bestehen vor allem bei Überlandbussen – dies sollten die Kommunen im ländlichen Raum stärker beachten.

Das Problem der unterschiedlichen und komplizierten Tarifsysteme des ÖPNV in NRW wird an dieser Stelle leider nicht angesprochen.

Wichtig ist der Hinweis auf „situative Barrieren“ (z.B. Ausfall von Fahrstühlen), für die in geeigneter Weise Vorsorge getroffen werden sollte. Nicht angesprochen wird die fehlende Spontaneität, die für Menschen mit Beeinträchtigung – neben anderen Faktoren – auch dadurch entsteht, dass Service beim Ein- und Aussteigen in Züge des Fernverkehrs geplant und gebucht werden muss und dadurch an die Dienstzeiten des zur Bedienung der Hilfen berechtigten Personals gebunden ist.

Die Erhöhung der Behindertengerechtigkeit der Bürgerbusfahrzeuge in NRW (S. 281) durch Aufnahme dieses Kriteriums für die Förderfähigkeit ist ein richtiger Ansatz.

Zu Kapitel 8: Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation

Politische Beteiligung

In der vergangenen Dekade wurde beim Wahlrecht ein erheblicher Fortschritt erzielt, indem 2016 in NRW durch die Wahlrechtsänderung Menschen unter rechtlicher Betreuung das Wahlrecht für die Landtagswahl 2017 ermöglicht wurde. Der Wahlrechtsausschluss dieser Gruppen bei Bundestags- und Europawahlen wurde erst aufgrund eines Verfassungsgerichtsbeschlusses von 2019 (BVerfG v. 29.01.2019 -2BvC62/14) aufgehoben.

Die Datenlage bezüglich der Menschen, die in besonderen Wohnformen leben, ist nach wie vor außerordentlich dürftig. Ansonsten zeigt sich, dass die Wahlbeteiligung bei Menschen mit Beeinträchtigungen nur geringfügig unter der der restlichen Bevölkerung liegt. Insofern war die Wahlrechtsänderung ein Schritt in die richtige Richtung, auf den weitere folgen sollten.

Zu begrüßen sind die Fortschritte beim Barriere-Abbau bei den Medien, weil Informiertheit eine wichtige Voraussetzung für Partizipation darstellt. Dieser Weg muss weiter beschritten werden.

Ehrenamtliches Engagement

Bei Menschen mit Beeinträchtigungen sind ehrenamtliche Aktivitäten etwas geringer ausgeprägt als bei anderen Bevölkerungsgruppen. Es ist deshalb zu begrüßen, dass bei der Entwicklung der Ehrenamtsstrategie Nordrhein-Westfalen das Engagement von Menschen mit Beeinträchtigungen besondere Berücksichtigung finden soll.

Interessenvertretung und Partizipation

Auf allen staatlichen Ebenen stehen verschiedene Formen von Interessenvertretungen von Menschen mit Beeinträchtigungen zur Verfügung. Auf der Ebene der Kommunen gilt dies für rund die Hälfte aller Gebietskörperschaften. Erschreckend ist allerdings, dass 2019 ca. 80 % der Kommunen der gesetzlichen Verpflichtung zum Erlass einer Satzung zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen noch nicht nachgekommen ist.

Hier sollte die Landesregierung im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden die gesetzliche Verpflichtung deutlicher machen und mit mehr Nachdruck verfolgen.

Aufklärungsarbeit kann den Kommunen dabei helfen, die Interessenvertretungen von Menschen mit Beeinträchtigungen besser in ihre Arbeit einzubeziehen und sie wertschätzender zu behandeln.

Barrieren bei der Umsetzung partizipativer Prozesse

Beteiligungsverfahren für die Zivilgesellschaft sind häufig so gestaltet, dass die Möglichkeiten zur Teilnahme von Menschen mit Beeinträchtigungen eingeschränkt sind. Der Bericht benennt als Probleme insbesondere zu kurze Fristen, keine barrierefreien Räume, keine Leichte Sprache oder fehlende Gebärdensprachdolmetschung. Erfreulich ist, dass im kommunalen Raum immer häufiger Beteiligungsverfahren stattfinden, die Bürgerinnen und Bürger einbeziehen. Allerdings sind die Hürden zur Beteiligung häufig auch für Menschen ohne Beeinträchtigungen noch zu hoch. Hier könnten durch Vorstellung von Best Practice den Kommunen gelungene Verfahren nahegebracht werden. Das Projekt „Politische Partizipation Passgenau!“ (S. 303) zielt in diese Richtung. Anzumerken ist noch, dass es zu wenig ausgebildete Gebärdensprachdolmetscher:innen und Schriftmittler:innen in NRW gibt. Ein Ausbau der Ausbildungskapazitäten sowie eine Ausbildungsoffensive für diese Berufe wären geeignete Maßnahmen, dieses Defizit zu beheben.

Zum Teil C: Aktivitäten und Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK

Das Inklusionsstärkungsgesetz NRW (S. 243 f.) ist ein Meilenstein zur Umsetzung der UN-BRK in unserem Bundesland. Auch die Einrichtung des Inklusionsbeirats NRW (S. 244) und seiner Fachbeiräte waren wichtige Schritte zur Gewährleistung besserer Teilhabe im Rahmen aller Vorhaben der Landesregierung.

Die 2019 eingerichtete Koordinierungsstelle der LBBP (Beauftragte der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderungen sowie für Patientinnen und Patienten – S. 245) unterstützt die Verbände und Organisationen der Menschen mit Behinderungen bei der Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte, ist jedoch nach wie vor viel zu wenig bekannt.

Ein weiterer wichtiger Baustein sind die Kompetenzzentren Selbstbestimmt Leben (S. 245 f.), die helfen sollen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben in einer inklusiven Gesellschaft zu realisieren.

Das Inklusionskataster NRW (S. 246) schließlich unterstützt Kommunen und andere Akteure bei der Umsetzung der UN-BRK, nicht zuletzt durch die Sammlung und Präsentation gelungener inklusiver Praxis.

Koordinierungsstelle, Kompetenzzentrum und Inklusionskataster haben sich bewährt, sollten aufrecht erhalten, weiter entwickelt und bekannter gemacht werden.

Auch die Fortführung des Focal Point und der Kooperation mit der Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte (S. 249) ist fraglos sinnvoll. Der Inklusionspreis NRW (S. 250) ist geeignet, zu Projekten und Initiativen zu motivieren.

Das Prüfraster „Normenprüfung nach der UN-Behindertenrechtskonvention“ (S. 251) stellt eine Vorprüfung dahingehend dar, ob ein Gesetzesvorhaben mit der UN-BRK vereinbar ist, bzw. ob eine intensive Prüfung erforderlich ist.

Die Agentur Barrierefrei NRW (S. 252) stellt als Kompetenzzentrum für Barrierefreiheit des Landes NRW eine zentrale Instanz der Unterstützung von Behörden und Kommunen dar. Ebenfalls von großer Bedeutung ist die Ergänzende Unabhängige Teilhabeberatung (EUTB) (S. 252 f.) die mittels Peer Counseling die Menschen mit Behinderungen bei der Realisierung Selbstbestimmten Lebens berät. Auch hier zeigt die Erfahrung, dass diese mangels Bekanntheit viel zu wenig in Anspruch genommen wird.

Viele der weiteren Maßnahmen erscheinen sinnvoll, wünschenswert wäre allerdings ihre Bündelung in einer Gesamtstrategie Inklusion.

Fazit:

1. Der Bericht macht die Bedeutung des Monitorings der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention deutlich. An Stellen, wo keine verlässlichen Daten vorliegen, sollte eine Erhebung veranlasst werden.
2. Im Jahr 2009 ist in Deutschland die UN-BRK in Kraft getreten. Dass über eine Dekade später sowohl Betroffene als auch die ihre Verbände und Interessenvertretungen ungeduldig auf die Umsetzung von Teilhabe und Inklusion warten, ist mehr als beschämend für ein demokratisches und reiches Land. Anscheinend fehlt an vielen Stellen der Wille zur Umsetzung der UN-BRK – trotz rechtlicher Verbindlichkeit.
3. Es geht jetzt nicht mehr um die Frage, ob Inklusion umgesetzt wird, sondern um die Frage, wie sie konkret realisiert werden kann. Hierzu bedarf es vor allem des politischen Willens und der Veränderung im Denken. Die Bedürfnisse von Menschen mit Beeinträchtigungen, so unterschiedlich sie auch sein mögen, sind an jeder Stelle zu berücksichtigen.

4. Inzwischen existieren zahlreiche Beiräte, Netzwerke, Agenturen, die gute Arbeit leisten, Projekte ins Leben rufen und begleiten. Allerdings mangelt es zum einen oft an der Bekanntheit der Angebote, zum anderen an konkreten Maßnahmen, gute und erfolgreiche Projekte dann auch in die Fläche zu tragen und daraus eine systematische Strategie zu entwickeln.
5. Die Gebietskörperschaften sollten gezielt für die Umsetzung von Inklusion und Barrierefreiheit qualifiziert und gestärkt werden – da bedarf es passgenauer Beratung. Dass diese auch in Anspruch genommen wird, könnte über Anreize und die Verdeutlichung des konkreten Nutzens für alle Bevölkerungsgruppen erreicht werden.
6. Die engere Zusammenarbeit der Landschaftsverbände und der Transfer erfolgreicher Maßnahmen in beide Landesteile sollte selbstverständlich sein.
7. Für die Schaffung eines hinreichenden Angebots barrierefreien Wohnraums bedarf es eines verbindlichen Ziels, das über eine Quote erreicht werden kann. Die geplante Absenkung der Standards für Barrierefreiheit im Rahmen der Novellierung der Landesbauordnung ist kontraproduktiv. Die mangelhafte Beteiligung der Sozialverbände und Organisationen der Menschen mit Behinderungen bei der Sachverständigen-Anhörung am 05.02.2021 ist ein fatales Signal bezüglich Partizipationsverbesserung.
8. Bei der Ermöglichung barrierefreier Mobilität besteht erheblicher Nachholbedarf, sowohl bei den Bahnsteigen und Haltestellen als auch bei taktilen Leitsystemen sowie vor allem auch bei den Bussen im Fernverkehr. Ein einheitliches und verständliches Tarifsysteem für NRW würde nicht nur für Menschen mit Beeinträchtigung Barrieren abbauen.
9. Für die politische und zivilgesellschaftliche Partizipation besteht einerseits weiterer Forschungsbedarf hinsichtlich der einstellungsbedingten, rechtlichen, baulichen, sozialen, finanziellen und kommunikativen Barrieren, deren Abbau eine gleichberechtigte Beteiligung ermöglicht. Andererseits bedarf es vor Ort auch der konkreten Unterstützung und Beratung hinsichtlich technischer und personeller Hilfen.
10. Die Landesregierung sollte im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden den Gebietskörperschaften die gesetzliche Verpflichtung zum Erlass einer Satzung zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen deutlich machen. Es sollte eine entsprechende Mustersatzung zur Verfügung gestellt werden.

Martina Lilla-Oblong, Mitglied der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr
Dr. Manfred Beck, Stadtdirektor a.D.
Volker Wilke, GAR NRW

Mit freundlichen Grüßen



Volker Wilke