



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

kroworsch@institut-fuer-menschenrechte.de

Erkrather Str. 343

40231 Düsseldorf

Telefon: 0211 / 3 86 03-0

Telefax: 0211 / 38 21 75

Ansprechpartner:

Dr. Michael Spörke

Tel. 0211 / 3 86 03-13

Mail: m.spoerke@sovd-nrw.de

Düsseldorf, den 9.3.2018

Stellungnahme zur Konsultation der Monitoring-Stelle UN-BRK mit den behindertenpolitischen Verbänden aus NRW zum Thema UN-Behindertenrechtskonvention

Inhalt

Vorbemerkung.....	1
1. Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	1
2. Erstes allgemeines Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in NRW	2
3. Inklusiver Bildung	2
4. Barrierefreiheit	4
5. Inklusiver Arbeitsmarkt.....	5

Vorbemerkung

Der SoVD NRW hat als Interessenvertretung behinderter und pflegebedürftiger Menschen sowie ihrer Angehörigen in der Vergangenheit immer wieder auf Versäumnisse hinsichtlich der Umsetzung der UN-BRK in NRW aufmerksam gemacht und diese Versäumnisse kritisiert. Daher nimmt er gerne die Gelegenheit wahr, anlässlich der Konsultation der Monitoring-Stelle UN-BRK, zum Stand der Umsetzung der UN-BRK und damit zum Stand der Rechte von behinderten Menschen in Nordrhein-Westfalen in Bezug auf verschiedene Lebensbereiche Stellung zu nehmen.

Unsere Stellungnahme umfasst, neben unserer Beurteilung des Aktionsplans der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und des Ersten allgemeinen Gesetzes zur Stärkung der Sozialen Inklusion in NRW, auch unsere kritischen Stellungnahmen zu den Bereichen Inklusive Bildung, Barrierefreiheit und Inklusiver Arbeitsmarkt.

1. Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Nach Auffassung des SoVD NRW wird der Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) der staatlichen Verpflichtung nicht gerecht, eine systematische und umfassende schrittweise Verwirklichung („progressive Realisierung“) der Menschenrechte und Grundfreiheiten behinderter Menschen für das Land NRW einzuleiten. **Die Umsetzung der BRK unter einen Finanzierungsvorbehalt zu stellen, wie es der Aktionsplan der Landesregierung tut, ist gleichbedeutend mit der Gewährung von Menschenrechten „nach Kassenlage“.**

Eine konkrete Analyse und Problembeschreibung bezüglich der jeweiligen Handlungsfelder, wo möglich verbunden mit empirischen Erkenntnissen, findet im Aktionsplan nur selten statt. Dies wäre jedoch eine notwendige Basis, um geplante Maßnahmen mit konkreten Zielsetzungen zu verbinden. **Folglich mangelt es sowohl an konkreten Zielen, die es zur Vollendung der „progressiven Realisierung“ in den einzelnen Handlungsfeldern zu erreichen gilt, als auch an einer zielführenden Maßnahmeplanung.** Nicht zuletzt entbehrt dadurch die Feststellung, dass es bei den im Aktionsplan nicht genannten landesrechtlichen Regelungen keinen Änderungsbedarf gebe (S. 54), der Begründung.

Das Land muss die BRK nicht nur im Rahmen der eigenen Handlungsmöglichkeiten umsetzen, sondern steht zudem in der Verantwortung, zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Lande gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden auf eine landesweit möglichst zielgleiche und sachgerechte Umsetzung der BRK auf kommunaler Ebene hinzuwirken und sich insbesondere an den Schnittstellen der Verantwortlichkeiten von Land und kommunaler Selbstverwaltung (z. B. im Schulbereich) um eine zielführende Harmonisierung von Umsetzungsprozessen zu bemühen. Nach wie vor weichen die Umsetzungsbemühungen der Kommunen stark voneinander ab. **Ohne zielgerichtete Kooperation von Land und Kommunen ist jedoch die Schaffung eines „inklusive NRW“ unter Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse kaum vorstellbar.** Obwohl die Herbeiführung eines „inklusive NRW“ in wesentlichen Handlungsfeldern (z. B. Barrierefreiheit, Schule) nur im systematischen Zusammenwirken des Landes und der Kommunen vorstellbar ist, finden sich im Aktionsplan kaum Hinweise auf originäre kommunale Umsetzungsverantwortlichkeiten, auf die Organisation zielgerichteten Zusammenwirkens sowie auf ein landesweites Monitoring der BRK-Umsetzungsprozesse einschließlich der kommunalen Ebene.

Die achtjährige Laufzeit des Aktionsplans bis 2020 ist zur Zielerreichung offensichtlich unzureichend, wo es um die Barrierefreiheit insbesondere baulicher Bestandsinfrastrukturen geht. Eine Selbstverpflichtung der Landesregierung zur systematischen Fortsetzung der landesweiten „progressiven Realisierung“ über 2020 hinaus ist jedoch nicht erkennbar.

Auch eine sachgerechte Umsetzung der Verpflichtung, die Verbände behinderter Menschen bei der Erarbeitung und Umsetzung aller Maßnahmen, die behinderte Menschen betreffen, eng zu konsultieren und aktiv einzubeziehen, ist durch den Aktionsplan nicht sichergestellt.

Unsere vollständige Stellungnahme zum Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention finden Sie [hier](#).

2. Erstes allgemeines Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in NRW

Das Gesetz, welches in Umsetzung der UN-BRK Grundsätze für Nordrhein-Westfalen, die den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen fördern, schützen und gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde fördern, verankern soll, ist wesentlich gekennzeichnet von unbestimmt-abstrakten „Regelungen“ mit Hinwirkens- und Sollformulierungen, die eine insgesamt geringe Verbindlichkeit des Gesetzes zur Folge haben. Nach den Grundsätzen des Gesetzes wirken Land und Kommunen „als Teil der Gesellschaft“ an der „gesamtgesellschaftlichen Aufgabe“ der Gestaltung inklusiver Lebensverhältnisse mit. Diese Bestimmung nimmt die von der BRK herausgehobene Verantwortung und Verpflichtung des Staates (aller staatlichen Ebenen) gleichsam in den Schoß einer diffusen „gesamtgesellschaftlichen Aufgabe“ zurück und relativiert so die maßgebliche Rolle staatlichen Handelns für die Verwirklichung der BRK-Ziele. Tatsächlich aber muss es darum gehen, dass und wie die staatlichen Ebenen ihren Verpflichtungen umfassend nachkommen, um - auch mithilfe bewusstseinsbildender Maßnahmen nach Art. 8 BRK - die „Gesamtgesellschaft“ konstruktiv in Bewegung zu bringen.

Der Entscheidung für ein weithin unverbindliches, eher „appellatives“ Gesetz dürfte die Vorgabe zugrunde liegen, haushaltswirksame Verpflichtungen der Träger öffentlicher Belange - insbesondere konnexitätsrelevante Verpflichtungen der Kommunen - strikt zu vermeiden. Das „Wie“ der Erfüllung von BRK-Verpflichtungen im Zuständigkeitsbereich kommunaler Selbstverwaltung bleibt dabei im Rahmen des Grundsatzes der „progressiven Realisierung“ der BRK-Anforderungen vollumfänglich der kommunalen Selbstverwaltung überlassen (Maßnahmen-, Ressourcen- und Zeitplanungen). Das „Wie“ der Umsetzung allein auf Basis verfügbarer kommunaler „Bordmittel“ würde häufig zu kaum absehbaren zeitlichen Streckungen des Umsetzungsprozesses führen. **Die staatlichen Gewährleistungspflichten für Menschenrechte bei Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Lande dürfen indes nach Überzeugung des SoVD keinesfalls zu einer „Gewährung nach Kassenlage“ werden.**

Unsere vollständige Stellungnahme zum Ersten allgemeinen Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in NRW finden Sie [hier](#).

3. Inklusive Bildung

Die BRK fordert von den Vertragsstaaten ein diskriminierungsfreies Recht auf Bildung und Zugang zu einem „inkluisiven Bildungssystem auf allen Ebenen“ (Art. 24). Dazu muss sichergestellt sein, dass Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund ihrer Behinderung vom „allgemeinen“ Bildungssystem ausgeschlossen werden und sie gleichberechtigt mit anderen Zugang zu einem

inklusive, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht haben. Darüber hinaus müssen „wirksame individuell angepasste Maßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden“. Entscheidend für einen gesellschaftlich breit getragenen und gelingenden Systemwechsel zur Inklusion wird die Gewährleistung einer hochwertigen und deshalb attraktiven Förderqualität in der Regelschule sein.

Gleichwohl begründet die BRK keinen Anspruch der Eltern auf ein Wahlrecht zugunsten der Förderschule, sondern ein Kindesrecht auf inklusive Schule. Der im Sommer 2011 zwischen SPD, Grünen und CDU vereinbarte „Schulkonsens“ führte zur additiven Ergänzung der bisherigen vier Regelschulformen um eine gleichfalls nicht zwingend inklusive „Sekundarschule“ und zur Festschreibung des „gegliederten“ Schulsystems in der Landesverfassung. Hoffnungen von Behinderten- und Elternverbänden auf systematische Fortentwicklungen in Richtung auf *eine inklusive Schule für alle* wurden so für lange Zeit zunichte gemacht. Zugleich erbrachte die Konsensbildung zur Umsetzung des Inklusionsgebots im Schulbereich einen fraktionsübergreifenden Landtagsbeschluss, der mit Festschreibung eines Elternwahlrechts zwischen Förder- und Regelschule weithin als Bestandsgarantie für das aussondernde Förderschulsystem und somit schwere Hypothek für die progressive Realisierung eines inklusiven Schulsystems verstanden wurde. **Der fraktionsübergreifende „Schulkonsens“ in NRW zugunsten des Elternwahlrechts ist aus unserer Sicht insoweit BRK-widrig.** Nicht, wie es notwendig wäre, die progressive Realisierung eines inklusiven Schulsystems ist nun Ziel der Landesregierung, sondern lediglich eine *integrativere* Fortentwicklung des selektiven Systems steht auf der Tagesordnung. **Dieser Umgang mit einer der bedeutsamsten landespolitischen Herausforderungen der BRK-Umsetzung ist aus Sicht des SoVD NRW inakzeptabel und darf keinen Bestand haben.**

Aufgrund der mit dem „Schulkonsens“ entstandenen Situation konnte mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz kein wirklich BRK-konformer Weg zur inklusiven Schule für alle gegangen werden. Das Gesetz ist daher auch nicht mit der Vorgabe der BRK zur progressiven Realisierung (vgl. Art. 4 Abs. 2 BRK) vereinbar. Die dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz zugrunde liegende Vorstellung, gleichermaßen hochwertige Parallelsysteme von Förderschule und inklusiver Regelschule schaffen zu können, um damit ein „Elternwahlrecht“ zugunsten der Förderschule langfristig aufrecht zu erhalten, ist angesichts der Haushaltslage des Landes nicht realitätstauglich. Ohne systematischen Transfer der bislang im Förderschulsystem gebundenen personellen und finanziellen Ressourcen in das Regelschulsystem wird die Entwicklung eines leistungsfähigen Inklusionssystems absehbar an den Kosten scheitern.

Mit dem Regierungswechsel in 2017 wurde die Beibehaltung des Parallelsystems von Förderschulen und inklusiven Regelschulen noch weiter manifestiert. So beschloss der Landtag die Verordnung über die Mindestgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke vom 16. Oktober 2013, in der die Mindestgrößen der Förderschulen neu bestimmt wurden und in deren Folge Förderschulen zusammengelegt, Teilstandorte gebildet und auch Förderschulen vollständig aufgelöst wurden, auszusetzen. Dadurch wird die Fortführung von öffentlichen Förderschulen und von Teilstandorten solcher Förderschulen, die die Mindestgrößen nach der Verordnung vom 16. Oktober 2013 nicht erreichen und nicht bis zum Ende des Schuljahres 2016/2017 vollständig aufzulösen waren, ermöglicht. Ziel der Landesregierung ist es, Förderschulen überall dort zu ermöglichen, wo eine hinreichende Zahl von Eltern ein solches Angebot wünscht. Inklusive Beschulung soll hingegen nach den Plänen der Landesregierung zukünftig auf Schwerpunktschulen konzentriert werden. **Es bleibt dabei bisher völlig unklar, wie mit punktuellen inklusiven Schwerpunktschulen eine Wahlfreiheit im Sinne einer Wahl für inklusive Beschulung auch in der Fläche gewährleistet werden soll.**

Unsere vollständige Stellungnahme zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz finden Sie [hier](#).

4. Barrierefreiheit

Die BRK verdeutlicht, dass die Barrierefreiheit für eine unabhängige Lebensführung und volle gesellschaftliche Teilhabe von fundamentaler Bedeutung ist. Nach Art. 9 („Zugänglichkeit“) der BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den „(...) gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien (...), sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit (...) offenstehen“ für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. Diese Maßnahmen schließen die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren ein. Abs. 2 verpflichtet außerdem zu Maßnahmen, um sicherzustellen, dass private Träger, die der Öffentlichkeit offen stehende oder für sie bereitgestellte Einrichtungen und Dienste anbieten, „alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen“. Art. 19 der BRK verpflichtet außerdem die Vertragsstaaten, zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung

- „gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben“;
- „Zugang zu einer Reihe von Unterstützungsdiensten ... haben, einschließlich der persönlichen Assistenz“ und
- „gemeindenaher Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit“ nutzen zu können.

Art. 26 Abs. 1 unterstreicht schließlich das Recht auf eine angemessene Wohnung.

Die insgesamt höchst unbefriedigende Situation bezüglich der barrierefreien Gestaltung von Wohnungen und öffentlich zu zugänglichen Gebäuden in Nordrhein-Westfalen ist auch darauf zurückzuführen, dass das Land bisher von seinen Regelungskompetenzen unzureichenden Gebrauch gemacht hat und zudem weitgehende Vollzugsdefizite festzustellen sind. In beiderlei Hinsicht müssen Land und Kommunen tätig werden. Die BRK verpflichtet zudem nicht nur zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Neubauten bzw. Neueinrichtungen von Informations- und Kommunikationsdiensten, sondern zu einem wirkungsvollen Vorgehen gegen Barrieren im Bestand. **Bisher sind die zur Erfüllung dieser Verpflichtungen aus der UN-BRK notwendigen Maßnahmen für eine flächendeckende Barrierefreiheit nur ungenügend bzw. gar nicht in Angriff genommen oder gar umgesetzt worden. Vielmehr droht hier aktuell eine massive Verschlechterung der gesetzlichen Grundlagen zur Schaffung von Barrierefreiheit.** So will die Landesregierung, dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Bauordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen – Baurechtsmodernisierungsgesetz (BauModG NRW) zufolge, vor allem Bauen kostengünstiger machen und **plant dafür im Rahmen ihrer Regelungskompetenz gar die Absenkung von Standards und Abschwächung von Kontrollen im Bereich der Barrierefreiheit.**

So sieht der Gesetzentwurf BauModG NRW eine ganze Reihe von Maßnahmen vor, die aus unserer Sicht **den Zielen und Vorgaben der BRK diametral entgegenstehen.**

- § 50 Absatz 3 sieht vor, dass **Abweichungen von im Entwurf vorgesehenen Anforderungen in Bezug auf die barrierefreie Gestaltung von Wohnungen und öffentlich zugänglichen Gebäuden** erlaubt sind, soweit diese Anforderungen wegen schwieriger Geländeverhältnisse, wegen des Einbaus eines sonst nicht erforderlichen Aufzugs, wegen ungünstiger vorhandener Bebauung oder mit Hinblick auf die Sicherheit der Menschen mit Behinderung nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand umgesetzt werden können.

Es findet sich weder im Gesetzestext noch in der dazugehörigen Begründung ein konkreter Hinweis darauf, wie dieser unverhältnismäßige Mehraufwand konkret zu definieren wäre. Dies würde Tür und Tor öffnen für die Umgehung von Vorgaben des barrierefreien Bauens.

- In § 50 Absatz 2 soll die bisherige Beschränkung der Barrierefreiheitsvorschrift auf die „dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden“ Gebäudeteile abgelöst werden durch den **missbrauchsanfälligen unbestimmten Rechtsbegriff „im erforderlichen Umfang“**.
- **Auf entschiedenen Widerspruch** stößt der geplante **Wegfall des bisherigen § 55 Abs. 3**, der schon seit 1984 für Bauten, „die überwiegend oder ausschließlich von Menschen mit Behinderungen oder alten Menschen genutzt werden“ (Einrichtungen der Eingliederungshilfe und der Pflege), die Barrierefreiheit „für die gesamte Anlage und die gesamten Einrichtungen“ verlangte. Künftig würde sich sonst auch bei solchen Bauten die Barrierefreiheit auf den höchst auslegungsfähigen „erforderlichen Umfang“ beschränken können.
- **Der Gesetzentwurf enthält keine Regelung zur Sanktionierung der Nichteinhaltung von Barrierefreiheitsregelungen.** Auch mit Blick auf die Empfehlung von wirksamen Sanktionen aus den „Abschließenden Bemerkungen“ des CRPD-Ausschusses fordert der SoVD NRW daher dringend, Verstöße gegen die (zunächst sachgerecht und verbindlich auszugestaltenden) Barrierefreiheitsanforderungen in die Bußgeldvorschriften nach § 85 aufzunehmen.
- **Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfes ist mit dem Begriff der Barrierefreiheit im Wohnungsbau nicht die uneingeschränkte Nutzbarkeit mit dem Rollstuhl gemeint¹.**
- Es würden zukünftig Wohngebäude mit mehr als fünf Geschossen ermöglicht, **deren Wohnungen trotz Aufzug für Rollstuhlnutzende nur mit besonderer Erschwernis zugänglich** wären.
- Im bisher zumindest für Nordrhein-Westfalen ungekannten Maße wären **Ausnahmen beim Bau von Aufzügen** möglich. Haltestellen im obersten Geschoss, im Erdgeschoss (sic!) und in den Kellergeschossen sollen nicht erforderlich sein, „wenn sie nur unter besonderen Schwierigkeiten hergestellt werden können“. Im Anwendungsfall könnte die Ausnahmeregelung den Anspruch des § 50 Absatz 1 Satz 1 derart konterkarieren, dass **trotz grundsätzlichen Vorhandenseins eines Aufzugs keine (!) Wohnung im obersten Geschoss des Gebäudes barrierefrei** zugänglich wäre.
- Auch sollen **nur einzelne und nicht alle Räume einer Wohnung barrierefrei** sein müssen.

Der SoVD NRW kritisiert all dies massiv und unterstreicht nachdrücklich die Notwendigkeit, in NRW endlich **alle Teile und Standards der DIN 18040, die zur Gewährleistung baulicher Barrierefreiheit erforderlich sind, in die technischen Baubestimmungen einzuführen.**

Unsere vollständige Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Bauordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen – Baurechtsmodernisierungsgesetz (BauModG NRW) finden Sie [hier](#).

5. Inklusiver Arbeitsmarkt

Mit Art. 27 (Arbeit und Beschäftigung) unterstreicht die BRK das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit und die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen. Sie fordert die Vertragsstaaten auf, einen „offenen, integrativen (inklusiven) und für

¹ Vgl. Entwurfsbegründung zu § 50 Absatz 1.

Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt zu schaffen“, in dem diese Arbeit frei wählen oder annehmen können.

Die **überdurchschnittliche Betroffenheit behinderter Menschen von Arbeitslosigkeit** im bundesdeutschen Gesamtmaßstab, wie auch konkret in NRW, ist deutlichstes Zeichen dafür, **dass dieser Auftrag der BRK vielfach unerfüllt bleibt**.

Um dem Auftrag der BRK gerecht zu werden, muss die Landesregierung auf alle Akteure am Arbeitsmarkt viel besser als bisher einwirken, damit diese das ihnen Mögliche zur nachhaltigen Verbesserung der beruflichen Teilhabe (schwer-) behinderter Menschen tun. In einer besonderen Verantwortung stehen dabei insbesondere die Arbeitgeber. Die Landesregierung muss zudem durch ihre eigene Nachfragekraft und durch Ausbildungs- und Beschäftigungsprojekte die Arbeitsmarktteilhabe behinderter Menschen fördern. Und schließlich muss sie über den Bundesrat darauf hinwirken, dass wichtige arbeitsmarktpolitische Reformen vor- bzw. zurückgenommen werden.

Wesentlicher Teil der Strategie der Landesregierung zur Gewährleistung des Rechts auf Teilhabe am Arbeitsleben muss es sein, die Arbeitgeber und deren Verbände mit erhöhtem Nachdruck öffentlich auf ihre **Beschäftigungspflicht** hinzuweisen und – unter Hinweis auf die vielfältigen Förder- und Unterstützungsangebote – deren **Erfüllung einzufordern**. Sonst behalten die diversen *Best-Practice*-Initiativen, die beispielhaftes Engagement einzelner Unternehmen würdigen, den faden Beigeschmack, dass sie die Scheinwerfer auf vereinzelte „Leuchttürme“ richten und die fatale Realität in der Fläche umso mehr im Dunkeln bleibt.

Unser vollständiges Forderungspapier für eine nachhaltige Verbesserung der beruflichen Teilhabe behinderter Menschen in NRW finden Sie [hier](#).