

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

christof.stamm@mags.nrw.de

Landesgeschäftsstelle
Abteilung Sozialpolitik und
Kommunales

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

19.01.2022

Stellungnahme zur Entwurfsfassung des „Aktionsplan NRW inklusiv“ 2022

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Allgemeine Bewertung	3
1.1. Bewertung der Konzeption des Aktionsplans	3
1.2. Allgemeine Bewertung der Maßnahmen im Aktionsplan	4
1.2.1. Mangelnde Analyse von bestehenden Handlungsbedarfen/Defiziten.....	4
1.2.2. Zu wenig neue sowie eigene, mit Mitteln des Landes finanzierte Maßnahmen.....	5
1.2.3. Fehlende Verankerung kommunaler Umsetzungsverantwortlichkeiten	6
1.3. Fazit	6
2. Bewertung der Maßnahmen in den Querschnittsthemen „Barrierefreiheit“ und „Frauen mit Behinderung“	7
2.1. Querschnittsthema Barrierefreiheit.....	7
2.1.1. Bildung	8
2.1.1.1. Unsere Forderung	8
2.1.2. Arbeit.....	8
2.1.2.1. Unsere Forderung	8
2.1.3. Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität	9
2.1.3.1. Unsere Forderungen	12
2.1.4. Gesundheit und Gesundheitsversorgung.....	13
2.1.4.1. Unsere Forderung	14
2.1.5. Freizeit, Kultur und Sport	14

Sozialverband Deutschland
Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.

Erkrather Straße 343
40231 Düsseldorf
www.sovd-nrw.de

Tel. 0211 38603-0
Fax 0211 382175
info@sovd-nrw.de

AG Düsseldorf · VR 10365
Landesvorsitzender: Franz Schrewe
Landesgeschäftsführer: Jens Eschmann

Kreissparkasse Düsseldorf
BIC: WELADED1KSD
IBAN: DE82 3015 0200 0002 0484 52

2.1.5.1. Unsere Forderung	15
2.2. Querschnittsthema Frauen mit Behinderung	15
2.2.1. Familie und soziales Netz	15
2.2.2. Bildung und Ausbildung.....	16
2.2.3. Arbeit und materielle Lebenssituation.....	16
2.2.4. Gesundheitsversorgung.....	17
2.2.5. Selbstbestimmung und Schutz der Person	17
2.3. Bewertung weiterer Maßnahmen des Aktionsplans NRW	19
2.3.1. Familie und soziales Netz	19
2.3.1.1. Bewertung der Maßnahmen	20
2.3.1.2. Unsere Forderungen.....	20
2.3.2. Bildung und Ausbildung	20
2.3.2.1. Bewertung der Maßnahmen	21
2.3.2.2. Unsere Forderungen.....	24
2.3.3. Arbeit und materielle Lebenssituation	25
2.3.3.1. Bewertung der Maßnahmen	27
2.3.3.2. Unsere Forderungen.....	29
2.3.4. Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität.....	30
2.3.5. Selbstbestimmung und Schutz der Person.....	31
2.3.5.1. Bewertung der Maßnahmen	31
2.3.6 Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation	32
2.3.6.1. Bewertung der Maßnahmen	32
2.3.6.2. Unsere Forderungen.....	33

Vorbemerkung

Als Interessenvertretung behinderter, pflegebedürftiger, chronisch kranker und sozial benachteiligter Menschen nimmt der SoVD NRW die Gelegenheit wahr, anlässlich der Vorlage der Entwurfsfassung des „Aktionsplan NRW inklusiv“ zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) Stellung zu nehmen.

1. Allgemeine Bewertung

Ein Plan hat die Aufgabe, in die Zukunft gerichtet darzulegen, mit welchen Maßnahmen man gedenkt, ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Im nun vorliegenden Entwurf eines neuen Aktionsplans wird bereits eingangs hervorgehoben, dass die Zielsetzung der nordrhein-westfälischen Landesregierung sei, „die Chancengleichheit von Menschen mit und ohne Behinderung zu fördern“ und man sich daher aktiv „zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“ in NRW einsetze.¹ Um diese Ziele zu erreichen, soll aus Sicht der Landesregierung Aufgabe des vorliegenden Aktionsplan sein, „bewährte sowie neue Ansätze und Maßnahmen in den nächsten Jahren koordiniert weiterzuentwickeln und Transparenz über das Regierungshandeln zu schaffen“². Die entscheidende Frage ist hierbei, ob die im neuen Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen der staatlichen Verpflichtung gerecht werden, eine systematische und umfassende schrittweise Verwirklichung („progressive Realisierung“) der Menschenrechte und Grundfreiheiten behinderter Menschen für das Land NRW einzuleiten, was aus unserer Sicht Ziel eines neuen Aktionsplans sein muss.

1.1. Bewertung der Konzeption des Aktionsplans

Ausweislich des vorliegenden Entwurfes für einen Aktionsplan versteht die Landesregierung Inklusion richtigerweise als Querschnittsaufgabe³. Der auf diesem Verständnis fußende Ansatz, ausgewählte Querschnittsthemen lebenslagenübergreifend bei der Aufstellung der Maßnahmen im Aktionsplan berücksichtigen zu wollen, wird daher begrüßt.⁴

Der 2020 veröffentlichte Teilhabebericht Nordrhein-Westfalen soll ein zentraler Bezugspunkt des vorliegenden Aktionsplans sein, da der Teilhabebericht Problemfelder aufzeige, die durch Maßnahmen eines neuen Aktionsplans bearbeitet werden können. Dadurch liefere der Teilhabebericht konkrete Ansatzpunkte für weitere Aktivitäten zur

¹ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 8.

² Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 10.

³ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 10.

⁴ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 17.

Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen.⁵ Durch eine regelmäßige Abfolge zwischen Teilhabebericht („Was ist zu tun?“) und Aktionsplan („Was wird gemacht?“) soll das Berichtswesen im Kontext von Behinderung, Beeinträchtigung und Teilhabe verbessert werden.⁶ Eine so geplante enge Verzahnung zwischen Teilhabeberichterstattung und daraus abgeleiteten Maßnahmen im Aktionsplan ist als Konzeptionsidee ebenfalls grundsätzlich zu begrüßen. Denn in der Tat kann eine solche Abfolge ein sinnvoller Weg sein, um die notwendige „progressive Realisierung“ der Menschenrechte und Grundfreiheiten behinderter Menschen in NRW voranzubringen. Insofern wäre die Konzeption des neuen Aktionsplans grundsätzlich dazu geeignet, „konkrete Umsetzungsschritte in Richtung einer inklusiven Gesellschaft“⁷ zu definieren.

1.2. Allgemeine Bewertung der Maßnahmen im Aktionsplan

1.2.1. Mangelnde Analyse von bestehenden Handlungsbedarfen/Defiziten

Leider wird der vorliegende Aktionsplan dem eigenem Anspruch gemäß der zugrundeliegenden Konzeption nicht ausreichend gerecht. So ist nach unserer Wahrnehmung oftmals nicht die Frage des „Was ist zu tun?“ Grundlage der Maßnahmenaufstellungen gewesen. Vielmehr scheint es an einigen, gerade auch behindertenpolitisch sehr wichtigen, Stellen vor allem darum zu gehen, vermeintliche Leistungen und Erfolge der Landesregierung hervorzuheben.

Dies beginnt bereits bei den einführenden Worten zur Bewältigung der Coronapandemie. Hier heißt es unter der Überschrift „Auswirkungen auf Kommunikationsstrukturen“, dass die Landesregierung Schritte eingeleitet habe, „um behindernde (Kommunikations-) Strukturen aufzubrechen“.⁸ Später wird dann noch ausgeführt, dass „nach einer Phase der Sondierung“⁹ neue Beteiligungsmöglichkeiten entstanden seien. Zwar ist es richtig, dass seit einiger Zeit die Kommunikationskanäle zwischen Behindertenverbänden und Landesregierung wieder zum großen Teil funktionieren. Jedoch ging dem der massive Protest der Behindertenverbände voraus, mit dem die Verbände den damaligen völlige Stopp der Kommunikationskanäle zwischen Behindertenverbänden und Landesregierung beklagten. Und auch heute sind diese Kommunikationskanäle und damit die Mitwirkungsmöglichkeiten gemäß der UN-BRK noch nicht wieder voll

⁵ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 12.

⁶ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 12.

⁷ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 20.

⁸ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 10.

⁹ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 31.

funktionsfähig. So hat zum Beispiel der Landesausschuss Alter und Pflege seit Beginn der Coronapandemie mit Verweis auf Kommunikationsprobleme gar nicht mehr getagt. Aber auch die unter der Überschrift „Beteiligungsstrukturen“ erwähnte angebliche engmaschige Konsultation der Organisationen und Verbände der Menschen mit Behinderungen durch die Landesregierung bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Umsetzung der UN-BRK findet gerade in behindertenpolitischen Schlüsselfeldern zu oft nicht bzw. nur ungenügend statt.¹⁰

Grundvoraussetzung, um konkrete Umsetzungsschritte in Richtung einer inklusiven Gesellschaft definieren zu können, ist, dass man sich bestehender Defizite bewusst ist und diese auch klar und deutlich benennt. Aufgrund der immer wieder durchscheinenden Tendenz zur oftmals kaum gerechtfertigten selbstlobenden Darstellung kommt die Darlegung bestehenden Handlungsbedarfe, d.h. von Defiziten, die sich aus den staatlichen Verpflichtungen in der UN-BRK ergeben, leider viel zu kurz. Dies hat entsprechend negative Konsequenzen für die Substanz der aufgeführten Maßnahmen in Bezug die schrittweise Verwirklichung („progressive Realisierung“) der Menschenrechte und Grundfreiheiten behinderter Menschen.

1.2.2. Zu wenig neue sowie eigene, mit Mitteln des Landes finanzierte Maßnahmen

Die Aufnahme zahlreicher Maßnahmen, die bereits seit geraumer Zeit laufen und manchmal älter sind als die BRK, in einen ja in die Zukunft gerichteten Aktionsplan lässt vermuten, dass aus Sicht der Landesregierung schon deren Beibehaltung eine Leistung an sich ist. Maßnahmen, die über eine Fortschreibung solcher längst bekannten Maßnahmen hinausgreifen und die von einem neuen Aktionsplan in erster Linie zu erwarten wären, gibt es dagegen zu selten. Auch sind viele der aufgeführten Maßnahmen bloß „symbolischer“ Natur. Andere dienen schlicht der Umsetzung von Bundesrecht und sind somit gar keine eigenen Initiativen des Landes. Wieder andere lassen nicht erkennen, dass und wie sie überhaupt zur Umsetzung spezifischer Anforderungen der BRK beitragen können. So entsteht ein erheblich aufgeblähter Maßnahmenkatalog mit wenig zielführender Substanz.

Die UN BRK normiert keine neuen Rechte für behinderte Menschen, sondern konkretisiert lediglich die allgemeinen Menschenrechte im Hinblick auf die typischen Ausgrenzungserfahrungen behinderter Menschen. Ziel der Umsetzung der BRK ist also, dass behinderte Menschen in den vollen Genuss ihrer Menschenrechte kommen. Um diese Umsetzung glaubhaft und überprüfbar darzustellen und nicht die Verwirklichung von

¹⁰ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 27.

Menschenrechten unter einen Finanzierungsvorbehalt zu stellen, muss von einem Aktionsplan erwartet werden, dass er – zumindest weitestgehend – konkrete Maßnahmen, deren zeitliche Umsetzung und auch die hierzu notwendigen Ressourcen benennt.

Diese Anforderungen werden erneut nicht erfüllt. So sind abzüglich der Maßnahmen, die entweder nichts kosten oder von Dritten finanziert werden, nur knapp 20 % der Maßnahmen im vorgelegten Aktionsplan mit einer Bezifferung notwendiger Ressourcen und damit einer Finanzierung durch das Land unterlegt. Die allermeisten geplanten Maßnahmen sollen dagegen „im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel“ umgesetzt werden. Das bedeutet nichts anderes, als dass der Aktionsplan wieder einmal in sehr großen Teilen unter Finanzierungsvorbehalt steht. Zumindest hätte man hier finanzielle „Plangrößen“ (vorbehaltlich deren Bewilligung durch den Haushaltsgesetzgeber) angeben können und aus unserer Sicht auch müssen.

Der Aktionsplan kann daher größtenteils lediglich als Absichtserklärung aufgefasst werden, deren Umsetzung vorerst ungewiss bleibt. Hierdurch droht die Fortsetzung einer Behindertenpolitik unter dem Motto „Gewährung von Menschenrechten nach Kassenlage“.

1.2.3. Fehlende Verankerung kommunaler Umsetzungsverantwortlichkeiten

Obwohl die Herbeiführung eines „inklusive NRW“ in wesentlichen landespolitischen Handlungsfeldern (insbesondere Barrierefreiheit, Schule) überhaupt nur im systematischen Zusammenwirken des Landes und der Kommunen vorstellbar ist, finden sich, wie bereits beim ersten Aktionsplan, zu wenig Hinweise auf originäre kommunale Umsetzungsverantwortlichkeiten und auf die Organisierung zielgerichteten Zusammenwirkens von Land und Kommunen. Insofern ist es entgegen der Darstellung im Entwurf des Aktionsplans auch nicht gelungen, Inklusion „in allen gesellschaftspolitischen Handlungsebenen“¹¹ zu verankern.

1.3. Fazit

Zwar geht die theoretische Konzeption des neuen Aktionsplans in die richtige Richtung. Allerdings werden viel zu wenig wirksame Maßnahmen in Richtung einer inklusiven Gesellschaft aufgestellt, wie wir in den folgenden Abschnitten näher erläutern. Völlig unverständlich ist, dass sogar Maßnahmen als angeblich inklusionsfördernd in den Aktionsplan aufgenommen wurden, welche aus unserer Sicht bestehende Prob-

¹¹ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 10.

leme eher verstetigen, statt diese wirkungsvoll zu beseitigen (vgl. z.B. unsere Ausführungen zu den Bereichen Schule und Wohnen). Auch wird Inklusion, entgegen der Konzeption von Querschnittsthemen, nicht konsequent als Querschnittsaufgabe angesehen, wie die beispielhafte Betrachtung der Querschnittsthemen „Barrierefreiheit“ und „Frauen mit Behinderung“ zeigt (s. Abschnitt 2 dieser Stellungnahme).

Im Ergebnis müssen wir konstatieren, dass leider auch der neue Aktionsplan trotz einiger positiver neuer Akzente der staatlichen Verpflichtung nicht im notwendigen Maße gerecht wird, eine systematische und umfassende schrittweise Verwirklichung („progressive Realisierung“) der Menschenrechte und Grundfreiheiten behinderter Menschen für das Land NRW einzuleiten.

Der SoVD NRW fordert die Landesregierung daher auf, die bestehenden Defizite zu beheben. In den einzelnen Handlungsfeldern des Aktionsplans müssen evaluierbare Umsetzungsziele gesetzt werden, die im Sinne „progressiver Realisierung“ mit Zeithorizonten und den notwendigen Finanzmitteln unterlegt sind. Hinweise hierzu geben wir aus unserer Sicht in den folgenden Abschnitten.

Da zudem wesentliche Handlungsfelder (z. B. Barrierefreiheit öffentlicher Infrastrukturen, inklusive Schule) nur im systematischen Zusammenwirken des Landes und der Kommunen erfolgreich bearbeitbar sind, muss auch ein zielgerichtetes Zusammenwirken von Land und Kommunen im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten organisiert werden.

Der Aktionsplan sollte auch verdeutlichen, wie die im Teilhabebericht NRW vielfach beklagten Datenlücken künftig geschlossen werden, um eine realitätsnähere und differenziertere Darstellung von Lebenssituationen und Bedarfen behinderter Menschen zu ermöglichen.

Ohne Behebung der genannten Defizite sieht der SoVD NRW die Gefahr, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten behinderter Menschen in NRW weiterhin auch dort nicht umfassend realisiert werden, wo dies in maßgeblicher Landeskompetenz liegt.

2. Bewertung der Maßnahmen in den Querschnittsthemen „Barrierefreiheit“ und „Frauen mit Behinderung“

2.1. Querschnittsthema Barrierefreiheit

Die BRK verdeutlicht, dass die Barrierefreiheit für eine unabhängige Lebensführung und volle gesellschaftliche Teilhabe von fundamentaler Bedeutung ist. Aktuell kann von einer dementsprechenden umfassenden Barrierefreiheit in NRW nicht die Rede

sein. So fehlt in NRW insbesondere ein systematisches Vorgehen der „Träger öffentlicher Belange“ zur Feststellung und Beseitigung von Barrieren (Art. 9 Abs. 1 UN-BRK). In der Konsequenz werden behinderte Menschen in NRW in vielen Lebensbereichen benachteiligt. Vor diesem Hintergrund ist es höchst bedauerlich, dass der vorliegende Aktionsplan dem eigenem Anspruch, Barrierefreiheit als Querschnittsthema betrachten zu wollen, leider nicht in der notwendigen Art und Weise gerecht wird, wie wir im Folgenden verdeutlichen werden.

2.1.1. Bildung

Die Chancengleichheit von behinderten Menschen in NRW wird in Bezug auf ihre Bildungslaufbahn auch dadurch erschwert, dass Bildungsstätten allzu oft nicht barrierefrei auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Trotzdem fehlen im Abschnitt 5.2. „Bildung und Ausbildung“ wieder einmal die dringend benötigten Impulse, um im Zusammengehen von Land und Kommunen flächendeckend für Barrierefreiheit von Schulgebäuden und anderen Bildungseinrichtungen zu sorgen.

2.1.1.1. Unsere Forderung

Ein umfassender Barriereabbau bei Schulgebäuden, der nicht allein von der Finanzkraft der einzelnen Kommune abhängen darf, muss in Angriff genommen werden.

2.1.2. Arbeit

Auch die Arbeitsplatzsuche von behinderten Menschen wird dadurch erschwert, dass Arbeitsstätten allzu oft nicht barrierefrei auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Daher vermissen wir im Abschnitt 5.3. „Arbeit und materielle Lebenssituation“ einen Hinweis darauf, dass nicht barrierefreie Arbeitsstätten oft ein Grund dafür sind, dass der Arbeitgeber die Einstellung eines ersten auf Barrierefreiheit angewiesenen Menschen vermeidet, um dem Aufwand der barrierefreien Umgestaltung zu entgehen. Von der in der Arbeitsstättenverordnung eröffneten Möglichkeit, im Bauordnungsrecht verbindliche Vorgaben zur barrierefreien Gestaltung bei Neu- und Umbau von Arbeitsstätten vorzusehen, hat die Landesregierung bislang keinen Gebrauch gemacht. Dies soll sich nach dem Willen der Landesregierung, ausweislich einer fehlenden entsprechenden Maßnahme, offensichtlich auch mit diesem Aktionsplan leider nicht ändern.

2.1.2.1. Unsere Forderung

Das Land muss die in der Arbeitsstättenverordnung ausdrücklich genannte Möglichkeit zu nutzen, in der Landesbauordnung entsprechende Barrierefreiheitsanforderungen für Arbeitsstätten vorzusehen.

2.1.3. Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität

Art. 19 der BRK verpflichtet die Vertragsstaaten unter anderem, 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“. Art. 28 Abs. 1 unterstreicht zudem das Recht auf eine angemessene Wohnung.

Trotzdem ist das Recht auf angemessenen, barrierefreien und bezahlbaren Wohnraum in NRW nicht realisiert. Um dies gemäß der UN-BRK zu tun, bedürfte es eines inklusiven Wohnungsmarktes, auf dem behinderte Menschen am Wohnort ihrer Wahl ein ausreichendes Angebot vorfinden, um barrierefreien und bezahlbaren Wohnraum mieten oder erwerben zu können. In NRW besteht jedoch ein dramatischer Mangel an barrierefreien und bezahlbaren Wohnungen, wie auch der Teilhabebericht NRW nachwies. Demnach verfügen 82% der Menschen mit Beeinträchtigungen in Privathaushalten nicht über barrierefreien Wohnraum.¹² Für Menschen mit hohem Hilfebedarf fehlen zudem oftmals tragfähige ambulante Hilfen zur Sicherung des selbstbestimmten Wohnens am (selbst gewählten) Wohnort.

Trotz des so beschriebenen hohen Handlungsdruck wird der Aktionsplan dem Anspruch einer Maßnahmenaufstellung im Sinne einer „progressiver Realisierung“ von Barrierefreiheit im Wohnungsbau nicht gerecht, im Gegenteil. So ist die Aufnahme der Landesbauordnung in den Maßnahmenkatalog (Maßnahme 5.4.3), aus unserer Sicht überhaupt nicht angebracht, da sie nicht zur im Aktionsplan beschriebenen angeblichen Sicherung von barrierefreiem Wohnraum führt. Die am 01.01.2019 in Kraft getretene Landesbauordnung und die dann folgende Novellierung war eben gerade nicht der behauptete Paradigmenwechsel, um dem Mangel an wirklich barrierefreien Wohnungen wirksam zu begegnen. Stattdessen diskutiert die Landesregierung Barrierefreiheit im Wohnungsbau vor allem als angeblichen Kostentreiber bei Baukosten und Wohnungsmieten. Wir mussten daher bereits mehrfach eine rückschrittliche Weichenstellungen in der Landesbauordnung konstatieren. So hat die Landesregierung mit der letzten Novelle der BauO NRW den unbestimmten „erforderlichen Umfang“, der bisher bei öffentlich zugänglichen Gebäude Anwendung fand, auch auf den Wohnungsbau ausgeweitet und jegliche Bezugnahme auf Belange Rollstuhlnutzender beseitigt. Damit wurde das Anforderungsniveau an Barrierefreiheit im Wohnungsbau nicht etwa

¹² Vgl. Teilhabebericht S. 136.

„deutlich erhöht“¹³ wie es im Aktionsplan heißt. Vielmehr wird nun auch der barrierefreie Wohnungsbau durch einen unbestimmten Rechtsbegriff ins Unklare gerückt.¹⁴

Diese Rückschritte können auch nicht durch die im Aktionsplan gelobte und lang überfällige Einführung der DIN-Normen für barrierefreies Bauen geheilt werden. Dies schon deswegen nicht, weil dabei wichtige Teile der DIN-Normen ausgenommen wurden. Damit schaffen die baurechtlichen Vorschriften leider noch immer nicht „die Voraussetzungen für eine ungehinderte Teilnahme von [...] in ihrer Mobilität eingeschränkten Personen am gesellschaftlichen Leben“¹⁵. Auch das Ziel einer „Konkretisierung der Anforderungen an die Barrierefreiheit im Wohnungsbau“¹⁶ wird damit nicht ausreichend erreicht.

Barrierefreie - d.h. auch rollstuhlgerechte - Wohnungen dürften aufgrund der Herausnahme aus der Landesbauordnung überwiegend nur noch im geförderten Wohnungsbau (Maßnahme 5.4.1.) entstehen. Die Darstellung, wonach mit den als Maßnahme 5.4.1. ausgewiesenen Änderungen der Wohnraumförderrichtlinien „der Bestand an barrierefreiem, altengerechtem Wohnraum sukzessive erhöht“¹⁷ würde, ist jedoch leider auch nicht richtig. Vielmehr können bei geförderten Wohnungen nicht akzeptable Abstriche an der Barrierefreiheit gemacht werden. So werden die Belange von Sinnesbehinderten in den WFB nicht im erforderlichen Maße berücksichtigt, da geförderte Wohnungen lediglich stufen- und schwellenlos, aber nicht barrierefrei erreichbar sein müssen. Auch zeigt die lebensfremde Regelung in den WFB, wonach die für Rollstuhlnutzer*innen erforderlichen notwendigen Bewegungsflächen für das Bett statt im Schlafzimmer auch im Wohnzimmer nachgewiesen sein können, dass hier nicht dem Anspruch an umfassend barrierefreie Wohnungen entsprochen wird. Schließlich entspricht es auch nicht den besonderen Bedarfen von behinderten und älteren Menschen, von denen manche aufgrund von Pflegebedürftigkeit und/oder zeitweiser körperlicher Schwäche längere Zeit bettlägerig sein können, dass Fenster laut WFB nur in Wohnräumen nicht aber im Schlafräum auf Sitzhöhe eingebaut werden müssen.

Bei der als Maßnahme 5.4.2. deklarierten „Verringerung der Versorgungslücken bei barrierereduziertem Wohnraum“ wird von der rein theoretischen Möglichkeit gesprochen, den Bedarf an solchem Wohnungsbau durch Lenkung von Seniorenhaushalten in barrierefreie Mehrfamilienhäuser zu decken. Die Frage, wie dies praktisch, im Sinne

¹³ Entwurf des Aktionsplans S. 132.

¹⁴ Fälschlicherweise wird im Text behauptet, laut LBO müssten „alle Wohnungen in Gebäuden ab den Gebäudeklassen 3 bis 5 Wohnungen barrierefrei und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar“¹⁴ sein.

¹⁵ Entwurf des Aktionsplans S. 133

¹⁶ Entwurf des Aktionsplans S. 144

¹⁷ Vgl. Entwurf des Aktionsplans 140.

einer Maßnahme, umgesetzt werden soll, wird jedoch nicht beantwortet. Ein freiwilliger Umzug, und nur um einen solchen kann es ja gehen, von einem Ein- oder Zweifamilienhaus in ein barrierefreies Mehrfamilienhaus setzt zu allererst voraus, dass solche barrierefreien Wohnangebote überhaupt flächendeckend vorhanden sind. Dies ist, wie oben beschrieben, jedoch nicht der Fall. Und darüber hinaus wären solche Umzüge von einer Vielzahl weiterer (individueller) Voraussetzungen abhängig.

Die in Maßnahme 5.4.5 aufgeführte „Erarbeitung und Umsetzung einer Strategie zur Stärkung des inklusiven Wohnens von Menschen mit Behinderungen“ ist uns bisher, sowohl was den Inhalt als auch Erarbeitungsstrategie betrifft, unbekannt. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass auch der Erfolg einer weiteren Ambulantisierung in NRW an die flächendeckende Verfügbarkeit von barrierefreiem Wohnraum geknüpft ist. Zur Beseitigung der massiven Defiziten in diesem Bereich, fehlen dem Aktionsplan aber wie oben dargestellt, die notwendigen umfassenden Maßnahmen.

Laut UN-BRK darf die Gestaltung des öffentlichen Raumes, insbesondere des unmittelbaren Lebensumfeldes („Sozialraum“), die individuelle soziale und kulturelle Teilhabe behinderter Menschen, aber auch die Organisation ihres Alltags nicht beeinträchtigen. 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 offenstehende oder für sie bereitgestellte Einrichtungen und Dienste anbieten, „alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen“.

Die Maßnahme 5.4.9. zur modellhaften Weiterentwicklung inklusiver Sozialräume in ausgewählten Kreisen und Städten Nordrhein-Westfalens ist daher in ihrer Stoßrichtung zu begrüßen. Das nachhaltige Gelingen bei der Schaffung der darin erwähnten „Aktivitäten zur Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“¹⁸ und ein Aufbau von tragfähigen Netzwerk- und Arbeitsstrukturen wäre wünschenswert. Ob daraus außer der Bildung von lokalen „Leuchttürmen“ auch der notwendige Schub für

¹⁸ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 153.

die Weiterentwicklung inklusiver Sozialräume in der Fläche erwächst, bleibt jedoch offen.

Die BRK verpflichtet nicht nur zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Neubauten bzw. Neueinrichtungen von Informations- und Kommunikationsdiensten, sondern zu einem wirkungsvollen Vorgehen gegen Barrieren im Bestand. Die Landesregierung steht daher in der Pflicht, darzulegen, wie und bis wann im Zusammenwirken mit den Kommunen die bestehenden Barrieren festgestellt und sukzessive abgebaut werden sollen, und wie sie auf private Träger öffentlich zugänglicher Einrichtungen entsprechend einzuwirken gedenkt. Dem Aktionsplan fehlt jedoch wieder ein Konzept, das auf dieses mittel- bis langfristige Ziel hin ausgerichtet ist.

Entgegen der bestehenden rechtlichen Vorgaben ist auch der ÖPNV in NRW nach wie vor nicht flächendeckend barrierefrei auffindbar, zugänglich und nutzbar. Von einer Erreichung des im Aktionsplan zitierten Ziels aus dem Personenbeförderungsgesetz, wonach bis zum 1.1.2022 eine vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV erreicht werden sollte, sind wir in NRW weit entfernt. Insofern waren und sind auch die zur Erreichung barrierefreier Mobilität aufgeführten, seit längerem laufenden Maßnahmen (5.4.13. bis 5.4.18) an sich richtig und wichtig, aber offensichtlich nicht ausreichend. Ob sich an diesem Befund in Zukunft etwas ändert, bleibt, nicht zuletzt aufgrund des Haushaltsvorbehalts für fast alle dieser Maßnahmen, zumindest zweifelhaft.

Die in Maßnahme 5.4.4. aber auch in 5.6.3. aufgeführte Förderung der Agentur Barrierefrei NRW ist dem Grunde nach ausdrücklich zu begrüßen. Die Agentur leistet auch aus unserer Sicht sehr wichtige Beiträge auf dem Weg zu einem barrierefreien NRW. Nicht hilfreich erscheint es jedoch, die Arbeit der Agentur auf alle nur denkbaren Zielgruppen auszuweiten, wie es die Kurzbeschreibung zur Maßnahme nahelegt. Ein solch umfassender Beratungsanspruch führt in eine nebulöse Aufgabenbeschreibung des alles und nichts. So berät die Agentur Barrierefrei laut ihrem gesetzlichen Auftrag „vor allem die Verbände und Organisationen der Menschen mit Behinderungen sowie die Träger öffentlicher Belange“¹⁹.

2.1.3.1. Unsere Forderungen

- Auf Landes- wie kommunaler Ebene sollten, neben laufenden Maßnahmen des Barriereabbaus, Verfahren zur systematischen Feststellung vorhandener Barrieren entwickelt und umgesetzt werden. Deren Befunde sollten in eine systematische Planung

¹⁹ Vgl. BGG § 4 Abs. 4.

des Barriereabbaus eingehen, die im Sinne „progressiver Realisierung“ mit den entsprechenden Finanzierungsmitteln und Zeithorizonten unterlegt wird. Der Aktionsplan des Landes sollte in diesem Sinne auch auf die kommunalen „Träger öffentlicher Belange“ einwirken, die ja selbst unmittelbar den Verpflichtungen der BRK unterliegen.

- In der Landesbauordnung sollten unverzüglich gesetzliche Regelungen getroffen werden, die eine Neuerrichtung von Barrieren i. S. d. Legaldefinition bei baulichen Anlagen wirksam ausschließen. Die Einschränkung durch eine Barrierefreiheit nur im erforderlichen Umfang muss im Sinne einer gesetzlichen Klarstellung behoben werden. Barrierefreiheit beim Wohnen und bei öffentlich zugänglichen Gebäuden gemäß DIN-Normen muss allgemeiner Standard werden. In der Landesbauordnung muss festgelegt werden, dass alle Neubauwohnungen ohne aufwändigere Umbaumaßnahmen auch mit dem Rollstuhl nutzbar sein müssen. Nur dadurch können - angesichts des relativ geringen Umfangs der Neubautätigkeit im Verhältnis zum Bestand - die notwendigen Angebotsverbesserungen erreicht werden.
- Das Land sowie alle örtlichen und regionalen Nahverkehrsträger müssen ihre Anstrengungen verstärken, um vollständige Barrierefreiheit im öffentlichen Nahverkehr zu realisieren.
- Es wäre sinnvoll, wenn die Agentur Barrierefrei NRW zukünftig selbstverständlicher und frühzeitiger von den beteiligten Ressorts bei der Formulierung von relevanten Vorhaben der Gesetz- und Verordnungsgebung beteiligt würde.

2.1.4. Gesundheit und Gesundheitsversorgung

Artikel 25 der UN-BRK normiert das Recht von Menschen mit Behinderungen auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Die Staaten haben deshalb alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten, einschließlich gesundheitlicher Rehabilitation, haben. Insbesondere müssen ihnen Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard zur Verfügung stehen wie anderen Menschen. Gesundheitsversorgung soll darüber hinaus so gemeindenah wie möglich angeboten werden, auch in ländlichen Gebieten.²⁰

Behinderte Menschen werden infolge fortbestehender Barrieren jedoch fortgesetzt in der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung, benachteiligt, nicht zuletzt

²⁰ Vgl. UN-BRK Artikel 25.

auch bei Sinnesbehinderungen und besonderen Kommunikationsbedarfen. Im Aktionsplan wird denn auch zu Recht darauf verwiesen, dass auch Krankenhäuser den Anforderungen von behinderten Menschen gerecht werden müssen.²¹ Leider packt der Abschnitt 5.5. "Gesundheit und Gesundheitsversorgung" dann aber, trotz der bekannten Probleme, die Sicherstellung der Barrierefreiheit und die barrierefreie Kommunikation in Krankenhäusern nicht an. Ebenso wird das Versprechen des Koalitionsvertrags, im Gesundheitswesen „Barrierefreiheit zum Standard [zu] machen“²², auch mit den Maßnahmen dieses Aktionsplans nicht eingelöst werden können. So kann eine einmalige Fachtagung zur Förderung der Barrierefreiheit in der ambulanten Gesundheitsversorgung in Nordrhein-Westfalen (Maßnahme 5.5.6.) bezüglich der oben angesprochenen Probleme maximal einige Impulse geben. Als Maßnahme zur dringend notwendigen Umsteuerung hin zu einer wohnortnahen, barrierefreien und flächendeckenden medizinischen Versorgung ist sie allerdings kaum darstellbar. Auch das in Maßnahme 5.5.7. erwähnte Praxishandbuch ist an sich eine gute Maßnahme. Offen bleibt aber, in welchem Maße Schulungen auf der Grundlage des Handbuchs durchgeführt werden sollen. Da auch diese Maßnahme unter Haushaltvorbehalt steht, ist nicht ersichtlich, ob hier die notwendigen flächendeckenden Schulungen von medizinischem Personal angedacht sind. Im Ergebnis fehlt nach wie vor eine umfassende Landesstrategie für mehr Barrierefreiheit im Gesundheitswesen.

2.1.4.1. Unsere Forderung

Alle ambulante und stationäre Einrichtungen des Gesundheitswesens müssen barrierefrei auffindbar, zugänglich und nutzbar werden. Dazu gehört auch, dass besonderen Kommunikationsbedarfen Rechnung getragen wird. Die Finanzierung notwendiger Umgestaltungsmaßnahmen ist zu klären. Soweit erforderlich, sollte das Land mit einem eigenen Förderprogramm Anreize setzen.

2.1.5. Freizeit, Kultur und Sport

Nicht zuletzt sah der Teilhabebericht NRW im Mangel an Barrierefreiheit auch 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 Be-

²¹ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 167.

²² Vgl. Koalitionsvertrag 2017-2022, S.102.

eintrüchtigungen 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.²³

Die im vorliegenden Aktionsplan aufgelisteten Maßnahmen zum Bereich 5.7. „Freizeit, Kultur und Sport“ sind an sich lobenswert. Doch obwohl die bisherigen Aktivitäten und Maßnahmen der Landesregierung offensichtlich nicht ausreichend waren, können wir auch hier keinen neuen Ansatz für eine flächendeckende Strategie erkennen, um den Mangel an Barrierefreiheit bei Angeboten zur Freizeitgestaltung zu beheben. Vielmehr sind eine Reihe der aufgeführten Maßnahmen Leuchtturmprojekte mit vermutlich recht begrenzter überregionaler Wirkung, bei denen auch noch eine starke regionale Ungleichverteilung auffällt.

2.1.5.1. Unsere Forderung

- Es braucht größere und systematische Anstrengungen von Land und Kommunen, um auch bei Freizeit, Kultur und Sport Barrierefreiheit zu realisieren.

2.2. Querschnittsthema Frauen mit Behinderung

2.2.1. Familie und soziales Netz

Der SoVD NRW unterstützt von jeher die Landesförderung für das NetzwerkBüro „Frauen und Mädchen mit Behinderungen/chronischer Erkrankung NRW“ (Maßnahme 5.1.6; identisch im Kapitel zu Selbstbestimmung unter 5.6.2). Jedoch wäre hier eine dauerhafte und im Umfang gesicherte Förderung des NetzwerkBüros sehr wichtig, da Frauen und Mädchen mit Behinderung auch in NRW bekannter Maßen einer doppelten Diskriminierung ausgesetzt sind.

Die explizite Nennung von Mädchen und jungen Frauen als besondere Zielgruppe in der Kinder- und Jugendarbeit in Maßnahme 5.1.7. ist richtig. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob die Träger*innen der Kinder- und Jugendangebote mit den durch den Kinder- und Jugendförderplan zu Verfügung stehenden Mitteln tatsächlich die angestrebten Ziele erreichen können.

²³ Vgl. Teilhabebericht S. 197-198.

Erfreulich ist, dass das Thema Elternassistenz durch die Maßnahme 5.1.5 Eingang in den Aktionsplan gefunden hat. Ob die Dialogveranstaltungen jedoch ausreichen, um die bereits im Teilhabebericht festgestellten Angebotslücken, sowohl räumlich als auch hinsichtlich der Beratungen in Leichter Sprache, zu schließen, bleibt zweifelhaft. Kritisch ist vor dem Hintergrund des Querschnittsthemas die Maßnahme 5.1.8 (Studie zu den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die soziale Teilhabe von Menschen mit Behinderung) zu betrachten. Die fehlende Aufzählung von Frauen mit Behinderungen als berücksichtigtes Querschnittsthema lässt vermuten, dass diese Studie keine geschlechterspezifischen Unterschiede berücksichtigen und erheben wird. Um möglichen geschlechterspezifischen Benachteiligungen sinnvoll entgegenzuwirken, wäre diese Datenbasis jedoch dringend notwendig.

2.2.2. Bildung und Ausbildung

In Bezug auf Bildung und Ausbildung scheint ausweislich der vorgelegten Maßnahmen das Bewusstsein für die besondere Lage von Mädchen und Frauen mit Behinderungen zu fehlen. Dies verwundert im Hinblick auf die bekannten im späteren Lebensverlauf auftretenden Benachteiligungen von Frauen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt.

2.2.3. Arbeit und materielle Lebenssituation

Der Teilhabebericht zeigte, dass Frauen mit Behinderungen häufig materiell schlechter gestellt sind als Männer mit und ohne Behinderung sowie Frauen ohne Behinderung. Am Arbeitsmarkt wird die Mehrfachdiskriminierung von Frauen mit Behinderungen besonders deutlich. Sie bekommen im Vergleich die niedrigsten Löhne und sind häufiger in atypischen Beschäftigungen. Zwar sind im vorliegenden Entwurf des Aktionsplans einige Maßnahmen zu finden, die auf die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen am ersten Arbeitsmarkt abzielen, in diesen sind jedoch keine geschlechtsspezifischen Ansätze erkennbar.

So wird beispielsweise bei der Fortführung der Maßnahme „Kompetenzzentren Frau & Beruf“ (5.3.12.) grundsätzlich ein Problembewusstsein für die Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt deutlich. Es bleibt jedoch unklar, ob und wie sich die Arbeit der Kompetenzzentren auf die Lage von Frauen mit Behinderungen auswirkt und inwiefern ein Fokus auf Frauen mit Behinderungen gelegt wird.

Positiv bewerten wir die Unterstützung der Gründung einer LAG der Frauenbeauftragten in WfbM (Maßnahme 5.3.19). Wir freuen uns, wenn die Frauenbeauftragten auf Landesebene selbst als Expert*innen zu Wort kommen und sich aktiv einbringen können.

2.2.4. Gesundheitsversorgung

Auch hier werden Frauen mit Behinderungen zwar als Querschnittsthema benannt, die genaue geschlechterspezifische Gestaltung der Maßnahmen bleibt aber offen. Und dies obwohl viele Frauen mit Behinderungen nur sehr schlecht gynäkologisch versorgt werden können. Dies hat nicht nur fatale Auswirkungen auf die Gesundheit der Patient*innen, sondern beeinträchtigt sie oftmals auch an ihrem Recht auf Sexualität, Partnerschaft und Elternschaft. Deshalb sind weitere Maßnahmen zeitnah und zwingend nötig, um eine Gleichberechtigung in der medizinischen Versorgung zu erreichen. Es ist daher bedauerlich, dass das Thema des erhöhten Zeit- und Geldaufwands von Ärzt*innen, die Menschen mit Behinderungen behandeln, hier keine Berücksichtigung gefunden hat. Der Wunsch nach Vergütung des erhöhten Zeitaufwands durch die Krankenkassen wurde auch im Teilhabebericht festgehalten. Die wirtschaftlichen Nachteile bewegen laut Teilhabebericht Ärzt*innen auch dazu, ihre Barrierefreiheit nicht zu bewerben. Der erhöhte Zeitaufwand wird am Beispiel von Gynäkolog*innen besonders deutlich, da hier zum Beispiel Ent- und Ankleidungszeiten sowie die Bedarfe an Praxisausstattung in Bezug auf Frauen mit Behinderungen häufig anders sind, als bei Frauen ohne Behinderung.

2.2.5. Selbstbestimmung und Schutz der Person

Erfreulich ist, dass der Aktionsplan Mehrfachdiskriminierungen anerkennt: „Das bedeutet auch, dass der Einsatz für Schutz und Selbstbestimmung aller Menschen nicht bei einer Dimension von Diskriminierung endet, sondern immer intersektional zu denken ist“²⁴. Wie schon oben beschrieben, lässt die Umsetzung dieses Ansatzes an vielen Stellen aber zu wünschen übrig. Vielmehr werden Frauen in diesen Maßnahmen ausgeklammert, was den Ansprüchen an ein Querschnittsthema nicht gerecht wird, oder die Maßnahmen werden nur unvollständig dargestellt, so dass ihre Wirkung auf Frauen mit Behinderungen unklar bleibt.

Geradezu irreführend sind unserer Meinung nach jedoch die Ausführungen zu Frauenhäusern und zur Dunkelfeldstudie.²⁵ Natürlich gibt es die aufgeführten Einrichtungen, jedoch ist es schlicht falsch zu behaupten, es stünden 64 Frauenhäuser für Frauen mit Behinderungen zur Verfügung. Ein Großteil der Frauenhausplätze in NRW sind nicht barrierefrei. Zudem hält NRW noch immer weniger Frauenhausplätze vor, als in der Istanbul-Konvention festgeschrieben. Beim Blick in die Zielvereinbarung vom MHKBG

²⁴ Vgl. Entwurf des Aktionsplans, S. 184.

²⁵ Vgl. Entwurf des Aktionsplans, S. 188-190.

und den landesgeförderten Frauenhäusern fällt außerdem auf, dass zum Thema barrierefreier Ausbau nur folgender Satz zu finden ist: „Geprüft wird zudem, ob eine Modernisierung im Bestand sowie die Umsetzung von Barrierefreiheit gefördert werden können“. Die Antwort auf die Frage, wozu diese Prüfung führt und inwiefern dadurch ausreichend barrierefreie Frauenhausplätze geschaffen werden konnten, bleibt die Landesregierung schuldig.

Darüber hinaus kritisierten wir bereits im März 2021 gemeinsam mit dem Netzwerk Frauen und Mädchen mit Behinderung/chronischer Erkrankung die im Aktionsplan aufgeführte Dunkelfeldstudie. Richtig ist, dass Erfahrungen mit Hasskriminalität auf Grund von Behinderung und die Bekanntheit von Unterstützungsangeboten in dieser Studie erfragt wurden. Jedoch ist aufgrund der lediglich schriftlich-postalischen und damit nicht barrierefreien Befragungsform davon auszugehen, dass viele Menschen mit Behinderungen nicht an der Befragung teilnehmen konnten. In dieser Hinsicht ist es nicht nachvollziehbar, weshalb die Studie in einem Aktionsplan für Inklusion aufgeführt wird, wenn sie exkludierend angelegt war.

Während auch gute Ansätze in den Maßnahmen zu finden sind, beispielsweise die Fortsetzung der Förderung der Gewaltschutz-Fachstelle Bielefeld (5.6.33) sowie die in Aussicht gestellte Anreizschaffung für den barrierefreien Ausbau von Angeboten für LSBTIQ* (5.6.11), bleiben viele Maßnahmen vage. So wird in Maßnahme 5.6.11 und in Maßnahme 5.6.1 (Teilhabe von Frauen mit Behinderungen stärken) festgehalten, dass Mehrkosten beziehungsweise Strategien geprüft werden sollen. Welche Wirkung diese Prüfungen entfalten sollen, bleibt offen. Zudem sind im Maßnahmenkatalog auch Maßnahmen zu finden, die keinerlei Auskunft über konkrete Handlungen geben, wie die Maßnahme 5.6.5 (Unterstützung von LSBTIQ* mit Behinderungen). Hier wird lediglich das sehr allgemeine Ziel der Sensibilisierung der Gesellschaft für die mehrdimensionale Diskriminierung von LSBTIQ* mit Behinderungen aufgeführt. Wie das Ziel erreicht werden soll, wird nicht erwähnt.

Da gerade Frauen mit Behinderungen häufiger und schwerer von Gewalt betroffen sind, ist es unverständlich, dass die Maßnahmen 5.6.25 (Gewaltschutzkonzepte in besonderen Wohnformen), 5.6.26 (Deutlicher Ausbau und Erweiterung des Trauma-Ambulanz-Angebotes in Nordrhein-Westfalen), 5.6.28 (Pilotprojekt „Hürden überwinden“), sowie 5.6.30 (Anerkennung des von Leiderfahrungen in stationären Einrichtungen) Frauen mit Behinderung nicht als Querschnittsthema berücksichtigen. Ebenfalls kritikwürdig ist die Maßnahme 5.6.23 (Nordrhein-Westfalen Pakt gegen Gewalt). Bereits vor der Veröffentlichung des Aktionsplans kündigte das MHKBG den hier umschriebenen

Pakt gegen Gewalt an. Grundsätzlich sind Verbesserungen in der Unterstützungsinfrastruktur für von Gewalt betroffene Frauen natürlich begrüßenswert. Doch die fehlende Transparenz bezüglich der Ausgestaltung des Pakts und der damit verbundenen Maßnahmen macht eine Bewertung quasi unmöglich. Wir fordern an dieser Stelle, dass das Ministerium das oft erwähnte, aber nie vorgestellte Konzept des Paktes gegen Gewalt endlich offenlegt. Erst dann kann beurteilt werden, inwiefern diese Maßnahme in einem Aktionsplan für Inklusion überhaupt erwähnenswert ist. Gar keine Erwähnung im Aktionsplan hat der im Teilhabebericht festgestellte Umstand gefunden, dass Frauen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, offenbar ohne ihre Zustimmung Verhütungsmittel verabreicht werden. Dieser schwere Eingriff in die Persönlichkeitsrechte von Frauen mit Behinderungen muss dringend mit geeigneten Maßnahmen verhindert werden und darf nicht ignoriert werden.

2.3. Bewertung weiterer Maßnahmen des Aktionsplans NRW

2.3.1. Familie und soziales Netz

Auch durch die Befunde im Teilhabebericht NRW wurde die Gefahr der Vereinsamung und Isolation von behinderter Menschen und ihre Benachteiligung bei Familiengründungen verdeutlicht. So leben laut Teilhabebericht Menschen mit Beeinträchtigungen in sämtlichen Altersgruppen häufiger allein als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Nicht zuletzt hätten Menschen mit Beeinträchtigungen tendenziell ein kleineres soziales Netzwerk als Menschen ohne Beeinträchtigungen und ein geringeres Potential an Unterstützung aus ihrem unmittelbaren sozialen Umfeld. Vor allem Menschen mit Beeinträchtigungen, die keine eigene Familie gegründet haben, trügen im Alter ein hohes Risiko für soziale Isolation. Auch seien die Freundschaften von Menschen mit schwerwiegenden Beeinträchtigungen oft auf ein bestimmtes Setting wie z.B. die WfbM oder spezielle Freizeitangebote beschränkt. Außerdem lebten Paare mit Beeinträchtigungen in sämtlichen Altersgruppen häufiger ohne Kind in einem Haushalt als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Laut Teilhabebericht hat sich die Tendenz dazu, dass Menschen mit Beeinträchtigungen sämtlichen Altersgruppen häufiger allein leben, als Menschen ohne Beeinträchtigungen, in den letzten Jahren sogar noch verstärkt.²⁶ All dies hat laut Teilhabebericht seine Ursache in gesellschaftlichen Vorurteilen und strukturellen Barrieren.²⁷

²⁶Vgl. Teilhabebericht NRW, S.38.

²⁷Vgl. Teilhabebericht NRW, S.40.

2.3.1.1. Bewertung der Maßnahmen

Diese Befunde machen deutlich, dass intensivere und weitere Anstrengungen unternommen werden müssen, um hier wirksam gegensteuern zu können. Die im Teilhabebericht kritisierten strukturellen Barrieren wären nur mit wirksamen Maßnahmen in allen Handlungsfeldern dieses Aktionsplans zu beheben. Jedoch wird die Gefahr der Vereinsamung und Isolation von behinderten Menschen erst gar nicht als Handlungsbedarf adressiert und auch nicht in der Inklusionspolitischen Leitlinie benannt. Folglich fehlen hier entsprechende Maßnahmen völlig. Auch stehen die wenigen anderen in diesem Abschnitt neu gesetzten Impulse wieder unter Haushaltsvorbehalt. Damit ist das Risiko verbunden, dass wichtige Unterstützungsleistungen in diesem Bereich nicht oder nur unzureichend vorgehalten werden, wie sich exemplarisch am Beispiel am Umgang mit der Begleiteten Elternschaft für behinderte Eltern zeigen lässt. Diese ist ein sehr wichtiges Hilfsinstrument für behinderte Eltern. Weshalb die Weiterführung des diesbezüglichen bisherigen Informationsportals „Begleitete Elternschaft NRW“ (Maßnahme 5.1.4.) unter Vorbehalt steht und erst noch geprüft werden muss, erschließt sich uns daher nicht. Aus unserer Sicht ist aufgrund der großen praktischen Bedeutung der Begleiteten Elternschaft offensichtlich, dass das entsprechende Informationsportal „Begleitete Elternschaft NRW“ fortgeführt werden muss und dauerhaft zu ergänzen, zu überarbeiten und weiterzuführen ist.

2.3.1.2. Unsere Forderungen

Die Gefahr der Vereinsamung und Isolation von behinderter Menschen muss quasi als eine Art negatives Klammerresultat angesehen werden, welches durch die fehlende inklusive Gestaltung in allen Lebensbereichen in NRW verursacht wird. Forderungen hinsichtlich einer Verbesserung in diesem Bereich können daher nicht losgelöst von Themenfeldern wie Bildung, Arbeit und Wohnen formuliert werden. Ohne die notwendigen Verbesserungen in der Lebenswelt von behinderten Menschen, kann auch das Risiko für soziale Isolation nicht wirkungsvoll eingedämmt werden. Bezüglich der Forderungen in diesen Themenfeldern verweisen wir auf unsere entsprechenden weiteren Ausführungen zum Aktionsplan.

2.3.2. Bildung und Ausbildung

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

berechtigt mit anderen Zugang zu einem inklusiven, 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“.

Nach der Inklusionspolitischen Leitlinie des Aktionsplans sollen in Nordrhein-Westfalen „alle Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen inklusive Bildungsangebote, unabhängig von persönlichen Voraussetzungen und sozialem Umfeld“ erhalten. Als Zielsetzung ist dies voll zu unterschreiben. Jedoch ist die bildungspolitische Realität in NRW denkbar weit vom Erreichen dieses Ziels entfernt.

Deutschland steht seit der Ratifizierung der UN-BRK am 26. März 2009 vor der Aufgabe nicht weniger als einen Systemwechsels – vom bisherigen selektiven zu einem inklusiven Schulsystem - herbeizuführen. Diese Herausforderung trifft auf ein Schulsystem, dessen geringe Förderfähigkeit schon für viele Kinder ohne sonderpädagogischen Förderbedarf seit Jahren Gegenstand der bildungspolitischen Diskussion ist. Das hierarchisch gegliederte Regelschulsystem ist nach wie vor selbst selektiv: Der Bildungserfolg hängt in hohem Maße vom sozialen Status und den Ressourcen des Elternhauses ab. Zudem ist die personelle und sächliche Ausstattung der Regelschulen sowie vielfach ihr baulicher Zustand nach wie vor unzureichend. Lernbedingungen, die Schüler*innen ohne Beeinträchtigung kaum zumutbar sind und eine bestmögliche individuelle Förderung erschweren, behindern zugleich den inklusiven Umbau des Systems.

Entscheidend für einen gesellschaftlich breit getragenen und gelingenden Systemwechsel zur Inklusion ist deshalb die Gewährleistung einer hochwertigen und deshalb attraktiven Förderqualität in der Regelschule. Aber fast 13 Jahren nach der deutschen Ratifizierung der UN-BRK hat das Land die („doppelte“) Herausforderung, das Regelschulsystem innerlich wie äußerlich so in Stand zu setzen, dass es zur hochwertigen Erfüllung seines Förder- und Bildungsauftrags auch für SchülerInnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der Lage ist, immer noch nicht ernsthaft angepackt. Vielmehr ist mit der Bildungskonferenz, dem „Schulkonsens“ und der Bestandgarantie für Förderschulen der Weg zu einer inklusiven Schule für alle auf absehbare Zeit blockiert. Damit steht nicht die progressive Realisierung eines inklusiven Schulsystems, sondern maximal eine integrativere Fortentwicklung des selektiven Systems auf der landespolitischen Tagesordnung.

2.3.2.1. Bewertung der Maßnahmen

Die aktuell politisch verfochtene Vorstellung, Parallelsysteme von Förderschule und inklusiver Regelschule aufrecht erhalten zu wollen, 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. Dies wird auch an den im Aktionsplan aufgeführten Maßnahmen zum Themenfeld „Bildung und Ausbildung“ sehr deutlich. Sind diese doch nicht zuletzt vom Verwalten des finanziellen und personellen Mangels bei unbedingter Aufrechterhaltung der Parallelsysteme Förderschule und inklusiver Regelschule gekennzeichnet. So sind nur knapp 40 % der aufgeführten Maßnahmen überhaupt mit Finanzsummen unterlegt, während die anderen Maßnahmen unter Haushaltvorbehalt stehen. Aber selbst dort, wo die Finanzierung geregelt zu sein scheint, ist der wirkliche finanzielle Anteil der Maßnahme zugunsten einer Weiterentwicklung der inklusiven Schule teils verschleiert.

Ein planmäßiges Vorgehen hin zu einer inklusiven Schule für alle ist auch in diesem Aktionsplan nicht erkennbar, im Gegenteil. So werden die hier aufgelisteten Maßnahmen dem in der Einleitung des Kapitels aus dem letzten Bericht des DIMR zitierten Anspruch, nach dem „insbesondere die Entwicklung eines Gesamtkonzepts für inklusive Schulen notwendig (ist), um die UN-BRK umzusetzen“, nicht ansatzweise gerecht. Statt um ein Gesamtkonzeptes, handelt es sich bei den hier aufgeführten Maßnahmen viel eher um Stückwerk, ohne die dringend nötige inklusionpolitische Aufbau-Perspektive. Auch die tatsächliche Relevanz einiger Maßnahmen bezüglich der Förderung der schulischen Inklusion ist zu bezweifeln. So sind schon die unter der Überschrift „Qualität des gemeinsamen Lernens“ aufgeführten sogenannten Qualitätskriterien des Gemeinsamen Lernens wachsweiß formuliert und die stringente Überprüfung ihrer praktischen Umsetzung steht nach unserer Kenntnis bis heute aus.²⁸

Die Maßnahme „Dialog zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Ferienbetreuung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen“ (5.2.1.) liest sich so, als ob es zukünftig (mehr) spezielle Ferienbetreuungsmaßnahmen für Schüler mit Behinderung geben soll. Im Sinne des Ziels einer inklusiven Schule für alle müsste aber vielmehr eine inklusive Ertüchtigung der allgemeinen Ferienangebote sowie deren Ausbau erfolgen.

Die geplante Einrichtung aller Grundschulen als Schulen des Gemeinsamen Lernens (5.2.3.) wäre in Tat ein richtiger und wichtiger Schritt. Jedoch fehlt der Maßnahme bisher die Angabe bis wann und mit welchem Personal dieses Ziel erreicht werden soll,

²⁸ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 58.

Auch bleibt unklar, ob dann diese Grundschulen des gemeinsamen Lernens wirklich für alle behinderten Kinder offenstehen.

Der in Maßnahme 5.2.5. angekündigte wissenschaftliche Prüfauftrag zur steigenden Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung greift zwar ein sehr wichtiges Problem auf, da die Förderschulbesuchsquote in Nordrhein-Westfalen nur langsam sinkt und noch immer über dem bundesweiten Durchschnitt liegt. Steigende „Inklusionsquoten“ in den Regelschulen von NRW gehen dagegen ganz überwiegend auf Diagnosen sonderpädagogischen Förderbedarfs bei Regelschüler*innen zurück. Vor diesem Hintergrund muss gehandelt werden. Ob hierfür jedoch die Vergabe eines wissenschaftlichen Prüfauftrags ausreicht, darf bezweifelt werden. Die geplante jährliche Überprüfung des Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung setzt hier unserer Meinung nach zu spät an. Notwendig erscheint vielmehr eine umfassende Reform des gesamten AO-SF Feststellungsverfahrens.

Mit der Maßnahme „Lehrkräftemangel im Gemeinsamen Lernen begegnen – multiprofessionelle Unterstützung des Gemeinsamen Lernens mit personellen Ressourcen“ (5.2.9.) wird ein angeblicher Stellenaufbau an den allgemeinen Schulen hervorgehoben. Jedoch stellen die hier erwähnten multiprofessionellen Teams keine positiv zu bewertende zusätzliche Ausstattung für die inklusiv Beschulung dar. Vielmehr erhärtet diese Maßnahme den Verdacht, dass vor dem Hintergrund des Lehrermangels in der inklusiven Beschulung Lehrer/Sonderpädagogen durch nicht-lehrendes Personal ersetzt werden sollen. Des Weiteren ist es sicherlich sinnvoll, die Schulsozialarbeit in der Schuleingangsphase mit 3000 Stellen zu unterstützen. Doch ist der hier erweckte Eindruck falsch, wonach diese Stellen komplett der inklusiven Beschulung zuzurechnen wären, da es sich hier um eine allgemeine Maßnahme für die Grundschulen handelt.

Auch hinter der Maßnahme „Stärkung und Ausbau der Ganztagsangebote“ (5.2.11.) verstecken sich nur zum Teil Finanzierungen zugunsten der schulischen Inklusion. So ist nach unserer Kenntnis realistischer Weise nicht davon auszugehen, dass die hier veranschlagten 602 Mio. Euro alleine der schulischen Inklusion zu Gute kämen. Dieser wird eher ein leider im Aktionsplan nicht genau bezifferter Anteil zukommen.

Mit der „Unterstützung der systematischen Kooperation zwischen Schulen des Gemeinsamen Lernens und Förderschulen“ (5.2.13) sollen 72 Stellen an Förderschulen für die Unterstützung einer Kooperation mit der allgemeinen Schulen geschaffen werden. Es bleibt leider völlig unklar, was genau hier wie vorangebracht werden soll. Aus unserer Sicht wäre es daher zweckmäßiger, diese 72 Stellen direkt in der inklusiven Beschulung anzusiedeln.

Mit der Maßnahme 5.2.14. „Studienplatzoffensive: Ausbau der Studienaufnahmekapazitäten für das Lehramt Sonderpädagogische Förderung“ soll dem Lehrermangel in der inklusiven Beschulung begegnet werden. Dieses ist als Ziel selbstverständlich richtig, auch wenn der Ausbau der Studienkapazitäten den Lehrermangel in der inklusiven Beschulung nicht kurzfristig beheben kann. Für eine längerfristige inklusive Entwicklung hielten wir es für besser, die Lehramtsstudiengänge zu inklusiven Studiengängen umzustrukturieren, anstatt mehr Sonderpädagogen auszubilden.

Trotz der Verpflichtung der Arbeitgeber, im Rahmen ihrer Beschäftigungspflicht (§ 154 SGB IX) einen „angemessenen Anteil“ ihrer Ausbildungsplätze mit schwerbehinderten Menschen zu besetzen (§ 155 Abs. 2) haben junge Menschen mit Beeinträchtigung nach wie vor zu selten Zugang zu regulären Ausbildungsplätzen. Die im Aktionsplan aufgeführten Maßnahmen zur beruflichen Bildung, sind aus unserer Sicht an sich nicht falsch, allerdings zu kleinteilig und gering ausgestattet, als das daraus die notwendigen großen Impulse erwachsen könnten, um hier Abhilfe zu schaffen. Auch zeigt die Landesregierung einmal mehr keine Neigung, den Arbeitgebern ihre rechtlichen Verpflichtungen zu verdeutlichen.

Die Weiterführung des Landesprogramms zur Schaffung von 100 zusätzlichen Ausbildungsplätzen (5.2.16.) ist im Ansatz begrüßenswert und wertvoll für diejenigen, die dort Ausbildung und Beschäftigung finden. Das Programm hatte und hat jedoch angesichts der Dimension der Arbeitsmarktprobleme eher symbolischen Wert.

Die weitere Förderung des Kompetenzzentrums Behinderung, akademische Bildung und Beruf (kombabb) ist zu begrüßen. Jedoch braucht die dort geleistete wichtige Beratungsarbeit für behinderte Schüler*innen und Student*innen mehr finanzielle und personelle Kontinuität. Nach nunmehr 8 Jahren der Projektfinanzierung wäre es daher an der Zeit, hier von Seiten des Landes über eine Dauerfinanzierung nachzudenken.

2.3.2.2. Unsere Forderungen

- Der fortgesetzte und verschlimmerte Umgang mit einer der bedeutsamsten landespolitischen Herausforderungen der BRK-Umsetzung ist aus Sicht des SoVD NRW inakzeptabel und muss endlich umgekehrt werden. Ein „Aktionsplan inklusive Bildung“ muss sich zum Ziel des inklusiven Schulsystems (nicht nur einzelner Schulen oder Schulformen) bekennen und systematische, evaluierbare Schritte dorthin aufzeigen. Dieser Aktionsplan muss mit entsprechenden finanziellen Mitteln und zeitlichen Umsetzungshorizonten unterlegt sein. Um das Regelsystem zu befähigen, den individuellen Bedarfen und Bedürfnissen der Schüler*innen mit besonderen Förderbedarfen ge-

recht zu werden (einschließlich erforderlicher therapeutischer und pflegerischer Leistungen), müssen auch die bislang im Förderschulsystem gebundenen Ressourcen sukzessive in das Regelsystem übergeleitet werden. Dabei ist zu gewährleisten, dass sich die Lern- und Förderbedingungen für die jeweils noch verbleibenden Förderschüler*innen nicht verschlechtern.

- Zugleich muss, insbesondere durch Verzicht auf die frühe „prognostische“ Verteilung der Schüler*innen auf unterschiedliche Schulformen, die soziale Selektivität des Regelschulsystems systematisch abgebaut werden. Die systemische Fiktion, dass alle in gleicher Zeit das Gleiche lernen, muss zugunsten individueller Förderung und Binnendifferenzierung zurückgedrängt werden. Die hierfür erforderlichen personellen und sächlichen Ressourcen sind sukzessive bereitzustellen.
- Im Zusammenwirken mit den kommunalen Leistungsträgern muss der Zugang zu bedarfsgerechter, qualifizierter Schulassistenz erleichtert werden.
- Das Land muss darauf hinwirken, dass öffentliche wie private Arbeitgeber ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Ausbildung schwerbehinderter Menschen nachkommen (vgl. auch Hinweise zu „Arbeit und materielle Lebenssituation“). Entsprechende Ausbildungsplatzangebote müssen unter Hinweis auf die verfügbaren Unterstützungsinstrumente so kommuniziert werden, dass sie die Zielgruppen erreichen. Als ergänzende Maßnahme sollte die Landesqualifizierungsmaßnahme für Schwerbehinderte und ihnen gleichgestellte Menschen auf den Zuständigkeitsbereich der Kreise und Kommunen ausgedehnt werden.

2.3.3. Arbeit und materielle Lebenssituation

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 (inkluisiven) und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt zu schaffen“, in dem diese Arbeit frei wählen oder annehmen können.

Vor dem Hintergrund dieser verbindlichen Anforderungen kritisierten der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung und auch das Deutsche Institut für Menschenrechte in der Vergangenheit zu Recht mehrfach den Ausschluss von Menschen mit Behinderung vom allgemeinen Arbeitsmarkt in Deutschland.

So sind schwerbehinderte Menschen in NRW nach wie vor überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Zahl der schwerbehinderten Arbeitslosen ist in NRW lang-

jährig angestiegen, darunter insbesondere die Zahl der Langzeitarbeitslosen, bei denen die durchschnittliche Dauer ihrer Arbeitslosigkeit ebenfalls stieg. Zugleich liegt die Zahl der unbesetzten (fehlbesetzten) Pflichtplätze seit Jahrzehnten deutlich über der Zahl der schwerbehinderten Arbeitslosen. Die Beschäftigungsquoten öffentlicher und privater Arbeitgeber zeigen stets, dass vor allem viele private Arbeitgeber ihrer Beschäftigungspflicht nicht oder nicht ausreichend nachkommen. Obwohl die Nichtbeschäftigung Betroffener eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit darstellt (§ 238 SGB IX), ist uns nicht bekannt, dass jemals von dieser Vorschrift Gebrauch gemacht wurde. Diese Entwicklungen dokumentieren das Scheitern von Politiken, die einseitig auf förderpolitische Anreize, Best Practice-Beispiele und Einsichtsfähigkeit von Arbeitgebern setzen.

Die schlechten Chancen für schwerbehinderte Arbeitnehmer*innen, auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden, geht einher mit einem stetigen Anstieg der Zahl der WfbM-Beschäftigten, der ohne die Förderung von Außenarbeitsplätzen noch größer ausfiele.

Der Teilhabebericht NRW bestätigte diese Befunde für NRW einmal mehr und zeichnete den bekannten Zusammenhang zwischen schlechten Ausbildungschancen, Arbeitslosigkeit bzw. geringer Bezahlung und Armutsgefährdung behinderter Menschen nach. Nicht zuletzt als Folge der Benachteiligung von Menschen mit Beeinträchtigungen auf dem ersten Arbeitsmarkt sind sie demnach auch einer höheren Armutsgefährdung ausgesetzt. Bei Erwachsenen im Alter von 18 bis 44 Jahren trifft dies sogar auf 36% der Menschen mit Beeinträchtigungen zu.²⁹

Dass vor allem in Jobcentern, die für deutlich mehr als die Hälfte der schwerbehinderten Arbeitslosen zuständig sind, gravierende Defizite bei der Beratung, Förderung und Vermittlung behinderter und schwerbehinderter Menschen bestehen, wie es der SoVD NRW schon seit geraumer Zeit beklagt, zementiert die Langzeitarbeitslosigkeit von behinderten Menschen. Als ursächlich für diese Defizite gelten vor allem zwei Faktoren: das Fehlen von qualifizierten Reha/SB-Teams in den Jobcentern, wie sie bei den Arbeitsagenturen gesetzlich vorgeschrieben sind, sowie der Zielkonflikt zwischen dem SGB II (Vorrang rascher Vermittlung in irgendeinen Job) und den Rehabilitations- und Teilhabezielen des SGB IX (dauerhafte Erwerbsteilhabe entsprechend Neigungen und Fähigkeiten). Die wenig verbindliche „Rahmenvereinbarung zur Verbesserung der beruflichen Integration von Arbeitssuchenden mit Behinderungen bzw. gesundheitlichen Einschränkungen (...) in der Grundsicherung für Arbeitslose“ vom Februar 2018 (MAGS,

²⁹ Vgl. Teilhabebericht S. 129-132.

Regionaldirektion der BA, Kommunale Spitzenverbände) lässt hier keine hinreichenden Verbesserungen erwarten. Insbesondere haben Betroffene beim Jobcenter erheblich geringere Chancen auf berufliche Rehabilitation als bei der Arbeitsagentur. Dies ist ein bedeutsamer Aspekt der institutionellen und sozialrechtlichen Spaltung des Arbeitsmarkts in SGB III und SGB II, die den Betroffenen im SGB II generell die schlechteren Karten zuweist und dem Ziel eines offenen, inklusiven Arbeitsmarkts kaum förderlich sein kann.

Die Skizze der „Situation in Nordrhein-Westfalen“ im Aktionsplan³⁰ schweigt indes vollständig über die Entwicklung der Arbeitslosigkeit behinderter Menschen. Und vor dem Hintergrund der realen Problemlagen irritiert die Formulierung, die „große Herausforderung“ bestehe darin, „die sehr individuellen Bedarfe der Menschen mit Behinderungen mit den Anforderungen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber an ihre Belegschaft zu vereinen“³¹. Das Land scheint sich hier das pauschale Vorurteil zu eigen zu machen, wonach behinderte Menschen den Anforderungen der Arbeitswelt nicht genügen könnten.

2.3.3.1. Bewertung der Maßnahmen

Der vom Deutschen Institut für Menschenrechte angemahnten und im vorliegenden Entwurf des Aktionsplans zitierten Forderung nach einem „umfassenden Konzept, um dem Trend der wachsenden Beschäftigung in WfbM entgegenzuwirken und die Inklusion auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt voranzutreiben“³², wird der neue Aktionsplan aus unserer Sicht nicht gerecht. Dies schon alleine deswegen, weil der neue Aktionsplan kaum neue Impulse enthält, die eine Verbesserung der Situation erwarten lassen könnten. Dies wäre aber notwendig, macht doch die langjährig problematische, von allgemein positiven Trends entkoppelte Entwicklung des Arbeitsmarkts für arbeitssuchende behinderte Menschen deutlich, dass die bisherigen Aktivitäten und Maßnahmen der Landesregierung an sich zwar nicht falsch, aber offensichtlich keinesfalls ausreichend waren und sind, um die Situation von behinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig zu verbessern.

Diese Skepsis speist sich auch aus der Tatsache, dass lediglich 2 von 31 hier aufgeführten Maßnahmen mit einer bezifferten Finanzierung durch den Landeshaushalt unterlegt sind. Alle anderen Maßnahmen kosten entweder nichts, werden von Dritten

³⁰ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 87 f.

³¹ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 90.

³² Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 88.

finanziert, oder stehen unter Haushaltsvorbehalt. Zudem wird der zweite Teil der Kapitalüberschrift, die „materielle Lebenssituation“ (Einkommen, Armut) in den Maßnahmen des Aktionsplans überhaupt nicht adressiert – ungeachtet der einschlägigen Befunde nicht nur aus dem Teilhabebericht NRW. Perspektiven, „für möglichst viele Menschen mit Behinderungen Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu eröffnen“³³ und ihre materielle Lebenssituation an die der nichtbehinderten Bevölkerung heranzuführen, können wir daher nicht erkennen.

Der als Maßnahme aufgeführte Fachbeirat Arbeit und Qualifizierung (Maßnahme 5.3.1.) ist gegenwärtig, genau wie alle anderen Fachbeiräte, in seiner ohnehin äußerst begrenzten Wirkmächtigkeit seit der Blockadehaltung der kommunalen Spitzenverbände im Inklusionsbeirat in seiner Arbeit völlig gelähmt. Sein Ziel der Vorbereitung von Beschlüssen und Beratung der Landesregierung durch den Inklusionsbeirat ist damit völlig ad absurdum geführt, weshalb der SoVD NRW gemeinsam mit allen anderen im Inklusionsbeirat vertretenen Behindertenverbänden seine Mitarbeit in Fachbeirat und Inklusionsbeirat pausiert (s. die entsprechende bekannte öffentliche Erklärung). In seiner jetzigen Form taugt der Fachbeirat Arbeit und Qualifizierung daher auch nicht als Maßnahme zur Umsetzung der UN-BRK.

Die als Maßnahme 5.3.3. aufgeführte weitere Förderung von „Inklusionsbetrieben“ ist richtig und wichtig, da der Ausbau der Inklusionsunternehmen ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Erwerbsteilhabe ist. Die Förderung von „Inklusionsbetrieben“ sollte deshalb auch deutlich verstärkt werden. Jedoch erfolgt die finanzielle Förderung der Inklusionsbetriebe bisher ausschließlich aus den begrenzten Mitteln der Ausgleichsabgabe und aus Umlagemitteln des LWL. Zur Finanzierung müssen aus Sicht des SoVD NRW daher zukünftig vorrangig Haushaltsmittel von Bund und Land bereitgestellt werden. Dass die Verlängerung der investiven Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in Inklusionsunternehmen durch das Landesprogramm „Integration Unternehmen!“ (Maßnahme 5.3.6.) über 2021 hinaus laut Aktionsplan lediglich „angestrebt“ wird und auch unter Haushaltsvorbehalt steht, ist in diesem Zusammenhang mehr als bedenklich.

Das nach Maßnahme 5.3.8. die Ressorts der Landesregierung bei Neueinstellungen jährlich einen Anteil von fünf Prozent Menschen mit Schwerbehinderungen und ihnen gleichgestellten Menschen erreichen sollen, ist loblich und setzt die Bemühungen der Landesregierung fort, im eigenen Beschäftigungsbereich behinderte Menschen die Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen. Damit kann allerdings die jahrzehntelang

³³ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 89.

tolerierete Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht vor allem seitens privater Arbeitgeber nicht kompensiert werden.

Die Weiterführung der Umschulungsmaßnahmen zur Beschäftigung in der Landesverwaltung (5.3.9.) ist begrüßenswert und wertvoll für diejenigen, die dort Ausbildung und Beschäftigung finden, im Umfang von landesweit 30 Stellen jährlich jedoch eher symbolisch. Unsere Anregung, dieses Konzept auch auf die Kommunen zu übertragen, wurde bisher nicht aufgegriffen.

Insgesamt betrachtet wird durch die hier aufgeführten Maßnahmen auch nicht ansatzweise erkennbar, ob und wie die Landesregierung gedenkt, der von ihr benannten Herausforderung des Einforderns „der Erfüllung von rechtlichen Pflichten“³⁴ auch gegenüber privaten Arbeitgebern gerecht zu werden. Die im Aktionsplan aufgeführte Partnerinitiative im Bündnis für Beschäftigung (Maßnahme 5.3.17) ist dazu strukturell ungeeignet, weil deren Aktivitäten vom Konsens mit den Arbeitgeberverbänden abhängen. Ohne dem geltenden Recht bezüglich der Beschäftigungspflichten Geltung zu verschaffen, ist eine substanzieller und nachhaltiger Abbau der hohen Arbeitslosigkeit behinderter Menschen jedoch kaum vorstellbar.

2.3.3.2. Unsere Forderungen

- Die Landesregierung sollte die Arbeitgeber und deren Verbände mit Nachdruck öffentlich auf ihre Beschäftigungspflicht hinweisen und unter Hinweis auf die vielfältigen Förder- und Unterstützungsangebote deren Erfüllung einfordern. Die Missachtung der Gesetzespflicht darf nicht länger schweigend hingenommen werden. Dazu gehört auch die Pflicht des § 155 SGB IX, „in angemessenem Umfang“ die dort genannten Gruppen besonders betroffener Menschen sowie Ältere zu beschäftigen. Die Landesregierung sollte eine Position entwickeln und kommunizieren, was unter einem „angemessenen Umfang“ mindestens zu verstehen ist. Die Erfüllung der Beschäftigungspflicht sollte als Kriterium für die Vergabe öffentlicher Aufträge in das Tarif- und Vergabegesetz eingeführt werden.
- Gegenüber der Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit und den (kommunalen) Trägern der Jobcenter sollte durch die Landesregierung darauf hingewirkt werden, dass exemplarische Fälle der Nichterfüllung der Beschäftigungspflichten als Ordnungswidrigkeit nach SGB IX geahndet werden.

³⁴ Vgl. Entwurf des Aktionsplans S. 89.

- Auf Bundesebene sollte die Landesregierung für eine generelle Verdoppelung der Ausgleichsabgabe bei zusätzlicher Erhöhung für „Nullbeschäftigter“ sowie für eine Erhöhung der Beschäftigungspflichtquote auf mindestens sechs Prozent werben.
- Die Landesregierung sollte darauf drängen, dass alle Jobcenter unverzüglich mit qualifizierten Reha/SB-Teams ausgestattet werden, damit Reha-Bedarfe auch erkannt und gedeckt werden. Damit die hohen gesetzlichen Rehabilitations- und Teilhabeziele des SGB IX, die auf dauerhafte reguläre Beschäftigung zielen, nicht länger durch den Vermittlungsvorrang des SGB II konterkariert werden, sollte die Landesregierung auf Bundesebene die unverzügliche Umsetzung des Vorhabens der Bundesregierung einfordern, den Vermittlungsvorrang im SGB II abzuschaffen.³⁵
- Die Förderung von Inklusionsunternehmen ist systematisch auszuweiten, vorrangig finanziert aus Haushaltsmitteln.

2.3.4. Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität

Neben den bereits in der Befassung zum Querschnittsthema „Barrierefreiheit“ angesprochenen Problemen werden auch noch eine ganze Reihe weiterer aus Sicht behinderter Menschen wichtige Handlungsbedarfe in diesem Abschnitt des Aktionsplans nicht mit Maßnahmen adressiert.

So bedarf es, um barrierefreies Wohnen bezahlbar zu machen, eines offensiven sozialen Wohnungsbaus mit erheblich längeren Bindungsfristen sowie dauerhaft sozial ausgerichteter Bauträger. Aktuell gilt es, die Umsetzung der von der Regierungskoalition auf Bundesebene „zeitnah“ versprochenen neuen Wohnungsgemeinnützigkeit für NRW vorzubereiten. Ziel muss sein, die Bildung gemeinnütziger Wohnungsgenossenschaften und Wohnungsgesellschaften in öffentlicher (insbesondere kommunaler) Trägerschaft anzuregen und zu unterstützen, die dann vorrangigen Zugang zur sozialen Wohnraumförderung erhalten.

Auch brauchen wir flächendeckend quartiersorientierte pflegerische Versorgungsstrukturen mit vorrangiger Stärkung professionell gestützter häuslicher Versorgung sowie Assistenzdienste. Dringlich ist auch ein uneingeschränktes Recht auf ein Einzelzimmer in vollstationären Pflegeeinrichtungen.

Und schließlich nützt eine bedarfsgerechte, barrierefreie Mobilität mit öffentlichen Verkehrsmitteln – nicht zuletzt auch ein Gebot des Klimaschutzes – nur dann, wenn sie für alle bezahlbar ist, auch für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen. Die

³⁵ Vgl. Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP, S. 76.

Kosten von Sozialtickets (Monat) dürfen daher den entsprechenden Regelsatzanteil nicht überschreiten, und es muss auch verbilligte Einzel- und Vierertickets geben. Allerdings wären entsprechend niedrigere, für alle bezahlbare reguläre Ticketpreise dem Ausbau von Sondersystemen für Arme vorzuziehen (soweit nicht Nulltarife realisierbar sind).

2.3.5. Selbstbestimmung und Schutz der Person

Die Möglichkeit eines selbstbestimmten Lebens ist an das Vorhandensein einer Reihe von Voraussetzungen in allen Lebensbereichen gebunden. Solange die bekannten Defizite in allen Lebensbereichen bestehen bleiben, wird deshalb auch ein selbstbestimmtes Leben für behinderte Menschen in NRW nur in Teilen möglich sein können. So schließt Selbstbestimmtes Leben das Recht ein, den Aufenthaltsort selbst zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem man lebt. Behinderte Menschen müssen, um ein selbstbestimmtes Leben führen zu können, aber auch in die Lage versetzt werden, eigenverantwortlich, also selbstbestimmt entscheiden zu können, wie sie leben möchten. Um dies zu sichern, müssen Zugang und Nutzbarkeit von gemeindenahen Unterstützungsdiensten für jeden gewährleistet werden, einschließlich der persönlichen Assistenz. Eine weitere Grundbedingung, um selbstbestimmt leben zu können, ist Barrierefreiheit in allen Lebensbereichen.

2.3.5.1. Bewertung der Maßnahmen

Dass die Maßnahmen im vorliegenden Aktionsplan aus unserer Sicht nicht bzw. nicht ausreichend dazu geeignet sind, die vorhandenen Hindernisse für ein selbstbestimmtes Leben abzubauen, wurde in den vorangegangenen Abschnitten dieser Stellungnahme bereits dargestellt. Singuläre Maßnahmen zur Förderung der Selbstbestimmung haben überwiegend eher symbolischen bzw. flankierende Charakter. Dies wird bei Maßnahmen wie Inklusionskataster NRW (5.6.34), Inklusionspreis NRW (5.6.35), Kampagne NRW inklusiv (5.6.37) oder der in Maßnahme 5.6.7. aufgeführten Social Media Kampagne mit dem Ziel das „Selbstbewusstsein von Menschen mit Behinderungen zu stärken und sie zu mehr Selbstbestimmung zu ermutigen“ besonders deutlich.

Zum Bereich „Schutz vor Gewalt“ verweisen wir, neben unseren Ausführungen zum Querschnittsthema „Frauen mit Behinderung“, auch auf unsere Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Wohn- und Teilhabegesetzes sowie des Ausführungsgesetzes zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch.

2.3.6 Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation

Die BRK postuliert ein allgemeines Recht der Menschen mit Behinderung auf politische Teilhabe und Vertretung der eigenen Interessen (Art. 29). Sie müssen folglich wählen und gewählt werden können. Deshalb müssen die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich, leicht zu verstehen und zu handhaben sein. Weiterhin haben Menschen mit Behinderung laut Art. 29 das Recht, gleichberechtigt an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten, in Organisationen, Vereinigungen und Parteien mitzuwirken und ihrerseits Organisationen, die ihre Interessen vertreten, zu bilden.

Die Realität in NRW ist, dass dem Partizipationsgebot vielfach (auch auf Landesebene) lediglich formal Rechnung getragen wird. So gibt es in vielen Kommunen immer noch keine Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen (Behindertenbeauftragte, Behindertenbeiräte). Ein Großteil der Kommunen kommt der gesetzlichen Verpflichtung nach § 13 BGG NRW zum Erlass einer Satzung zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen nicht nach. Auch 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 oft kaum die Rede sein. So sind selbst auf Landesebene die Beteiligungsgremien des Inklusionsbeirates und seiner Fachbeiräte in ihrer Arbeit gelähmt, weshalb die Behindertenverbände im Inklusionsbeirat ihre Mitarbeit in diesen Gremien seit Dezember 2021 pausieren.

2.3.6.1. Bewertung der Maßnahmen

Die hier aufgeführten Maßnahmen zur Verbesserung der politischen und zivilgesellschaftlichen Partizipation sind zwar allesamt zu begrüßen. Aber ihre Ausgestaltung bleibt zum Teil im Unklaren (Maßnahme 5.8.3.; 5.8.14), und die Finanzierung aller hier dargestellten Maßnahmen steht bedauerlicher Weise auch unter Haushaltsvorbehalt.

Die in Maßnahme 5.8.5. genannte Normprüfung muss aus unserer Sicht durch die Landesregierung nicht nur „begleitet“ werden, wie es im beschreibenden Text zur Maßnahme heißt. Vielmehr ist es dringend notwendig, dass dieses Instrument zur Überprüfung von Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen auch konsequent und ernsthaft angewendet wird. In der Vergangenheit war dies bei behindertenpolitisch wichtigen Fragen oft nicht der Fall (z.B. Landesbauordnung NRW).

Die in 5.8.12 benannte Maßnahme zur Stärkung des Inklusionsbeirates NRW ist aufgrund der bereits erwähnten Lähmung des Gremiums und seiner Fachbeiräte wichtig

und richtig. Nachdem der Versuch einer Änderung der Geschäftsordnung am Widerstand der kommunalen Vertreter gescheitert ist, bleibt nun nur noch der Weg über die in der Maßnahme bereits erwähnte Gesetzesänderung. Es bleibt zu hoffen, dass der hier eingeschlagene Weg wirklich dazu führt, die Beteiligungsgremien Inklusionsbeirat und Fachbeiräte wirkmächtiger zu machen.

Inwieweit die Aktivitäten der Maßnahme 5.8.15 zur Stärkung der politischen Partizipation auf Kreisebene wirklich zu einer Etablierung flächendeckender politischer Interessenvertretungsstrukturen für behinderte Menschen in NRW führen kann, bleibt abzuwarten. Ohne eine rechtliche Verpflichtung der Kommunen zur politischen Partizipation von behinderten Menschen, wird jedoch aus unserer Sicht hier nicht der notwendige Durchbruch erreicht werden können.

2.3.6.2. Unsere Forderungen

- Aus Sicht des SoVD NRW muss die bisherige „Kann“-Regelung zur Errichtung von Behindertenbeauftragten und –beiräten in der Gemeindeordnung NRW zu einer verbindlichen Vorgabe werden. Gleiches gilt auch für die Errichtung von Seniorenbeiräten.
- Außerdem sollte die Kommunalaufsicht auf die Einhaltung geltenden Rechts nach § 13 BGG NRW hinwirken.
- Das Ziel muss generell - auf Landes- wie kommunaler Ebene – sein, die in § 9 IGG normierten Vorgaben der „engen Konsultationen“, „aktiven Einbeziehung“ und „wirksamen“ Mitwirkung behinderter Menschen an der Gestaltung inklusiver Lebensverhältnisse tatsächlich umzusetzen.