

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn MD Ullrich Kinstner
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf

Abteilung Sozialpolitik
Besucheranschrift:
Sozialverband VdK
Landesverband NRW e.V.
Fürstenwall 132, 40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 / 38412 - 41/42
Telefax: 0211 / 38412 - 66
Internet: www.vdk.de/nrw
E-Mail: sozialpolitik.nrw@vdk.de

Ihr Zeichen	Ihre Nachricht vom	Fernsprech-Durchwahl	Unser Zeichen	Datum
		0211 / 38412 - 41/42	OC	27.05.2011

Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in NRW - Stellungnahme zum Zwischenbericht der Landesregierung „Auf dem Weg zum Aktionsplan“

Sehr geehrter Herr Kinstner,

vielen Dank für die Übersendung des o.g. Zwischenberichts der Landesregierung, zu dem wir wie folgt Stellung beziehen möchten:

In seinem Begleitschreiben zur Anfrage an die Landesregierung vom 31.08.2009 hatte der Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen (VdK NRW) ausdrücklich eine Erhebung des Ist-Zustandes der Behindertenpolitik vor dem Hintergrund der Zielvorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) angeregt. Insofern begrüßen wir, dass nun ein Bericht vorliegt, der Projekte und Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderung zusammenfasst. Der Bericht zeigt deutlich das große Engagement der Landesregierung sowie der beiden Landschaftsverbände im Bereich der Behindertenpolitik.

Leider müssen wir aber feststellen, dass der Bericht dem Titel „Auf dem Weg zum Aktionsplan“ nicht gerecht wird. Denn obwohl zahlreiche gute und wirksame Einzelprojekte vorgestellt werden, fehlt eine wirkliche Auseinandersetzung mit den einzelnen Zielvorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention. Von der Bestandsaufnahme hatten wir aber auch eine Defizitanalyse mit Zielformulierungen und Umsetzungsvorschlägen erwartet.

Zwar wird im Zwischenbericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Landesregierung sich, den Bund und die Kommunen in der Pflicht zur zeitnahen Umsetzung der Ziele der BRK durch

geeignete Vorkehrungen sieht. Die Vorgehensweise wird dargestellt und angekündigt, dass im Rahmen des Aktionsplanes Maßnahmen zu ergreifen sind, die über den Zwischenbericht hinausgehen. Konkrete Ergebnisse wurden jedoch bislang weder bei den Dialogveranstaltungen präsentiert noch wurden sie im Zwischenbericht formuliert. Insbesondere fehlen Angaben darüber, in welchen Bereichen die Landesregierung konkreten Handlungsbedarf sieht, wie und bis wann sie Defizite bewältigen möchte. Die im weiteren Verlauf vorgestellten Einzelprojekte orientieren sich jedoch nur im weitesten Sinne an Ziel und Wortlaut der BRK.

Daher soll im Folgenden aufgezeigt werden, welche Schwerpunkte mit den größten Chancen und Herausforderungen der VdK NRW sieht.

Artikel 9 Zugänglichkeit / Barrierefreiheit

„Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, (...) den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln (...), zu gewährleisten. Diese Maßnahmen, welche die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und –barrieren einschließen, gelten unter anderem für a) Gebäude, Straßen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschließlich Schulen, Wohnhäusern, medizinischer Einrichtungen und Arbeitsstätten (...).“

Seit Jahren wird von den Behindertenverbänden darauf hingewiesen, dass eine Verbesserung der Zugänglichkeit öffentlicher Bauten nicht nur durch interne Verwaltungsanweisungen und Checklisten des Bauministeriums, und Öffentlichkeitsarbeit in Form von Broschüren erreicht werden kann. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass immer wieder öffentlich zugängliche Gebäude errichtet werden, die den Standards der Barrierefreiheit nicht genügen. § 55 Abs. 1 BauO NW lautet: „Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, müssen (...) von Menschen mit Behinderung, alten Menschen und Personen mit Kleinkindern barrierefrei erreicht und ohne fremde Hilfe zweckentsprechend genutzt werden können.“

Diese Formulierung ist zwar theoretisch weitgehend, ohne spezifische Vorkenntnisse der Möglichkeiten barrierefreier Bauweise jedoch nicht praktisch umsetzbar. Daher muss § 55 BauO NW dadurch konkretisiert werden, dass die DIN-18040-1 für barrierefreies Bauen in die Landesbauordnung eingeführt werden. Darüberhinaus ist die Einschränkung auf die „dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden Teile“ zugunsten der in öffentlichen Gebäuden beschäftigten Menschen aufzuheben.

Die Dialogveranstaltung zum Thema „Barrierefreiheit“ hat aus unserer Sicht eindeutig ergeben, dass eine solche Gesetzesänderung alleine aber nicht ausreichen wird, da bestehende Regelun-

gen allzu häufig von den Bauträgern nicht umgesetzt werden. Daher ist durch eine systematische Kontrolle und – im Falle der Nichtbeachtung – durch Sanktionierung dafür Sorge zu tragen, dass die Regelungen auch durchgesetzt werden.

Darüberhinaus ist für uns die Ausbildung und Weiterbildung von Architekten von besonderer Bedeutung. Hier ist eine intensive Aufklärung über den Nutzen, die Kosten und die Möglichkeiten des barrierefreien Bauens erforderlich. Denn die Auseinandersetzungen mit Architekten über barrierefreies Bauen sind nicht geringer geworden.

Diese Forderungen wiederholen wir insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass im Zwischenbericht eine diesbezügliche Stellungnahme des Ministeriums für Bauen und Verkehr völlig fehlt und sich aus der Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 619 der Linke (Drucksache 15/1516) ergibt, dass diese keinen Anlass sieht, die DIN 18040-1 rechtsverbindlich in der Bauordnung zu verankern.

Erforderlich ist schließlich auch eine stärkere Berücksichtigung von Kriterien der Barrierefreiheit in den Nahverkehrsplänen der neun Verkehrsverbünde in Nordrhein-Westfalen. Hier ist insbesondere zu fordern, dass bei der Neuvergabe von Strecken an private Anbieter eine Zugänglichkeit der Fahrzeuge nach dem Standard der Bahn AG als Vertragsbedingung einzuhalten ist.

Als Rückschritt in der Inklusion empfinden wir Änderungen im Straßenverkehr. Das Negativbeispiel ist hier die Einführung der „45. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften“ angeführt, mit der der Bundesgesetzgeber den Zugang zu Parkerleichterungen für gehbehinderte Menschen erschwert hat. Wir regen an, dass die Landesregierung nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz die bis zur o.g. Verordnung geltende Regelung auch in Nordrhein-Westfalen wieder in Kraft setzt.

Artikel 19 Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft

„Die Vertragsstaaten (...) treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen (...) die volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass a) (...) sie 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; b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen sowie zu sonstigen gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz (...) c) gemeindenahe Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen.“

Angesichts der Finanzausstattung der Kommunen ist die Verwirklichung der unabhängigen Lebensführung für Menschen mit Behinderungen mit hohem Unterstützungsbedarf eine der größten Herausforderungen. Die BRK macht eine Abkehr von der einrichtungsbezogenen Hilfeerbringung und eine Hinwendung zur personenzentrierten Hilfeplanung erforderlich. Die Planung darf sich dabei nicht nur auf die Bereiche Wohnung und Freizeit erstrecken, sondern muss sich aufgrund von Artikel 24 und 27 BRK auch auf die Bereiche Bildung und Arbeit beziehen.

Um ein selbstbestimmtes Leben in der eigenen Häuslichkeit gewährleisten zu können, ist ein Ausbau von Dienstleistungserbringern, die eine persönliche Assistenz sicherstellen können, unumgänglich. Denn eine freie Wahl des Wohnorts setzt - auch für Menschen mit besonders hohem Pflegebedarf - nicht nur die Entscheidungsmöglichkeit zwischen stationärer Unterbringung oder ambulanten Wohnformen (wie etwa therapeutischen Wohngemeinschaften), sondern auch die Wahl der Betreuung in einer eigenen Wohnung voraus.

Die mehr als Verdreifachung der Anzahl von Personen, die ambulante Hilfen im Rahmen des privaten Wohnens erhalten, innerhalb von sechs Jahren, ist ein Zeichen für deutlich erhöhte Bemühungen in diesem Bereich. Zahlen über die Gewährung von persönlicher Assistenz in der frei gewählten Häuslichkeit fehlen in diesem Zusammenhang leider.

Voraussetzung für eine unabhängige Lebensführung ist die Erschließung eines inklusiven Sozialraumes. Dabei sind vor allem die Kommunen gefordert, die Sozialräume zu definieren, zu analysieren und die Angebote an die Bedarfe von Menschen mit Behinderung (aber auch von älteren Menschen) anzupassen. In diesem Zusammenhang erwarten wir mit Spannung das vom Landschaftsverband Rheinland angekündigte Fachkonzept zur regionalen Sozialraumentwicklung sowie die bis zum Sommer 2013 in Aussicht gestellte systematische Prüfung des Zugangs zu Leistungen der Eingliederungshilfe mit einem Konzept zur Einführung eines einheitlichen personenzentrierten Ansatzes im Finanzierungssystem. Sobald hier entsprechende Konzepte vorliegen, müssen diese zügig umgesetzt werden.

Art. 24 Bildung

„(2) Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass (a) Menschen mit Behinderung nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem (...) ausgeschlossen werden; (b) (...) gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben (d) innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern.

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine „Inklusive Gesellschaft“ im Sinne der BRK ist ein inklusives Bildungssystem. Dieses muss im Bereich der frühkindlichen Förderung beginnen und für die schulische Bildung aber auch die berufliche Bildung sowie die Weiterbildung gelten. Langfristig und nachhaltig muss inklusive Bildung auf den Prozess des lebenslangen Lernens ausgeweitet werden – das schließt auch die Erwachsenenbildung mit ein.

Ein wichtiges Signal stellt hierfür der Landtagsbeschluss „UN-Konvention zur Inklusion in der Schule umsetzen“ dar. Der angekündigte Inklusionsplan der Schulministerin hat die Chance umfassende und nachhaltige Voraussetzungen für ein inklusives Bildungssystem zu schaffen – seine Ausgestaltung und rechtliche Einbettung in den Aktionsplan der Landesregierung bleibt abzuwarten.

Als unverzichtbaren Schritt sieht der VdK NRW hier zuerst, einen Rechtsanspruch auf inklusive Bildung im Schulgesetz festzuschreiben, der mit ausreichenden personellen, sächlichen und räumlichen Grundlagen einhergeht. Zentrale Herausforderungen sind in diesem Kontext ebenso die Aus- und Fortbildung der Lehrer/innen, die Sensibilisierung von Eltern und Schülern, die Finanzierungsfrage, die Barrierefreiheit sowie die Einbeziehung der Schulverwaltung und eine frühzeitige umfassende Berufsorientierung für Menschen mit Behinderungen in den Schulen.

Weiterhin sprechen wir uns explizit für eine zieldifferente Förderung aller Schulkinder aus. Die Schulen sollten besser in die jeweiligen Sozialräume verortet werden, um kommunale individuelle Angebote zu schaffen. Dabei sollten diverse Akteure der kommunalen Selbstverwaltung, der Behindertenverbände sowie Eltern beteiligt werden. Besonderes Augenmerk wird zukünftig auf den Sekundarbereich I zu richten sein, denn dort besuchen gerade einmal 11% der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in NRW eine Regelschule. Weniger thematisiert werden die Berufsschulen und Berufskollegs, die aber in jedem Fall auch zu einem Ort inklusiver Bildung werden müssen.

Nicht nachvollziehbar sind im Zusammenhang mit der Hochschulbildung die Angaben des Ministeriums für Wissenschaft. Zum einen sind die statistischen Angaben erklärungsbedürftig. Denn laut der Untersuchung aus 2006, auf die das Ministerium verweist, fühlten sich nach freiwilligen Selbstauskünften 19 v. H. aller Studierenden gesundheitlich beeinträchtigt. "Bei 8 v. H. schränkt sie das Studium stark ein" (Zitat Sozialerhebung). Wie das Ministerium hieraus jetzt die Zahl von 3,7 v.H. errechnet, erschließt sich daher nicht. Zum anderen geht der Hinweis des Ministeriums auf die Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen und die Gleichstellungsbeauftragten für den Personenkreis der Studierenden ins Leere. Denn diese Gruppen sind ausschließlich für das Personal der Hochschulen zuständig. Notwendig sind aber institutionalisierte Ansprechpartner und Helfer für die behinderten Studierenden selbst. Das Hochschulgesetz NRW schreibt den Hochschulen vor, dass diese "...die besonderen Bedürfnisse behinderter und

chronisch kranker Studierender (berücksichtigen)." Auf welche Weise bleibt ihnen überlassen. Dieser Auftrag müsste genau konkretisiert werden durch Schaffung institutionalisierter Hilfseinrichtungen.

Inklusion bzw. inklusive Bildung ist nicht statisch, sondern ein lernender mehrdimensionaler langfristiger Prozess. Wenn wir jetzt die richtigen Weichen stellen, kann es uns gelingen, gleiche Teilhabechancen und ein inklusives Bildungssystem zu schaffen. Das wird nicht von heute auf morgen gehen, aber durch die BRK ist die inklusive Bildung alternativlos – sie muss umgesetzt werden.

Artikel 27 Arbeit und Beschäftigung

(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit (...) in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird. Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit (...) durch geeignete Schritte (...) um unter anderem a) Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung (...) zu verbieten; (...) d) Menschen mit Behinderungen wirksamen Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen; e) für Menschen mit Behinderungen Beschäftigungsmöglichkeiten und beruflichen Aufstieg auf dem Arbeitsmarkt sowie die Unterstützung bei der Arbeitssuche, beim Erhalt und der Beibehaltung eines Arbeitsplatzes und beim beruflichen Wiedereinstieg zu fördern; (...) g) Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen; h) die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im privaten Sektor durch geeignete Strategien und Maßnahmen zu fördern, wozu auch Programme für positive Maßnahmen, Anreize und andere Maßnahmen gehören können; i) sicherzustellen, dass am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden; j) das Sammeln von Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Menschen mit Behinderungen zu fördern; k) Programme für die berufliche Rehabilitation, den Erhalt des Arbeitsplatzes und den beruflichen Wiedereinstieg von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

Im Gegensatz zum bislang eher selektiven Bildungssystem entsprechen die Angebote und Programme zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Arbeitsleben - trotz zuletzt dem Aufschwung zuwiderlaufender steigender Arbeitslosenzahlen - in vielen Bereichen weitgehend dem Wortlaut der BRK. Hier hat sich das Förder- und Unterstützungssystem des SGB IX zum Teil gut bewährt, insbesondere im Hinblick auf die Begleitende Hilfe im Arbeitsleben und der berufsbegleitenden Integrationsfachdienste. Mit dem Ausbau von Integrationsprojekten und dem verbesserten Übergang von der Schule in den Beruf hat die Landesregierung den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt verbessern können.

Garant für die Umsetzung des Unterstützungssystems des SGB IX sind die Integrationsämter der Landschaftsverbände und die Örtlichen Fürsorgestellen der Kommunen. Hier muss eine ausreichende personelle Ausstattung sichergestellt werden.

Denn durch den persönlichen Kontakt zu Arbeitgebern und – sofern vorhanden - den Arbeitgeberbeauftragten, Betriebsräten und Schwerbehindertenbeauftragten, können Probleme schwerbehinderter Menschen am Arbeitsplatz vor Ort erörtert und arbeitsplatzsichernde Lösungen in kürzester Zeit erreicht werden. Dies ist aber nur möglich, wenn die Örtlichen Fürsorgestellen mit Personal so ausgestattet werden, dass die Betreuung und die Beratung der Menschen mit Behinderung in Betrieben und Behörden sehr kurzfristig erfolgen können. Hier sollte die Landesregierung prüfen, ob eine entsprechende Personalausstattung in Nordrhein-Westfalen flächendeckend vorhanden ist und ggfs. Gegenmaßnahmen einleiten.

Außerdem sehen wir das Land in der Pflicht, darauf hinzuwirken, dass sich die Beschäftigungssituation für schwerbehinderte und gleichgestellte Menschen nicht nur bei Landesbehörden und den Landschaftsverbänden, sondern auch bei den Kommunen verbessert. In ihren jährlichen Berichten veröffentlichen die Landschaftsverbände die Erfüllung der Beschäftigungsquote der ihnen angeschlossenen Mitgliedskörperschaften (Kreise, kreisfreie Städte). Derartige Vergleichszahlen sollten künftig von sämtlichen Kommunen und auch der in ihrer Trägerschaft betriebenen Unternehmen veröffentlicht werden. Denn viele kommunale Arbeitgeber sind weit von einer Vorbildfunktion entfernt. Die Beschäftigungsquote liegt zum Teil weit unter fünf Prozent. Für den kommunalen Bereich sollte eine Beschäftigungsquote von nicht unter sechs Prozent angestrebt werden.

Mittelfristig müssen nach dem eindeutigen Wortlaut der BRK auch Alternativen zur Beschäftigung in den Werkstätten für Behinderte Menschen gesucht und ausgebaut werden, nicht nur für den Bereich des Übergangs von der Schule in den Beruf. Zumindest die Durchlässigkeit für den ersten Arbeitsmarkt muss verbessert werden, ohne gleichzeitig die Rückkehr bei einem möglichen Scheitern auszuschließen.

Artikel 31 Statistik und Datensammlung

„Die Vertragsstaaten verpflichten sich zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen.“

Aus unserer Sicht reicht die bisherige Statistik, die lediglich Wohnsitz, Geburtsjahr, Geschlecht und Staatsangehörigkeit umfasst, nicht aus, um eine Grundlage für politische Konzepte zu bilden.

Vielmehr sind angesichts der weitergehenden Zielforderungen der BRK auch folgende Daten zu ermitteln und in einer jährlichen statistischen Übersicht in Form eines Inklusionsberichts vorzulegen:

- der Grad der Zugänglichkeit öffentlicher Einrichtungen,
- der Anteil barrierefreier Wohnungen,
- der Anteil von Regelschulen mit Gemeinsamem Unterricht und der Anteil von Menschen mit Behinderung, die die Regelschule besuchen (entsprechend der Schuleckdaten),
- die Erwerbsbeteiligung am ersten Arbeitsmarkt und die Anzahl von Menschen, die eine Werkstatt für behinderte Menschen besuchen,
- der Anteil arbeitssuchender Menschen mit Behinderung,
- der Anteil von Menschen mit Behinderung, die in der eigenen Häuslichkeit leben,
- der Grad der ärztlichen Versorgung, auch im ländlichen Bereich.

Diese Daten sind sortiert nach Kreisen und kreisfreien Städten zu ermitteln.

Weiterhin ist festzustellen, dass wir von dem Aktionsplan klare und verbindliche Zielvorgaben mit Umsetzungsfristen für die jeweiligen Vorhaben erwarten. Außerdem erwarten wir eine Überwachung der Einhaltung Artikel 33 BRK und eine Sanktionierung bei Verstößen. Darüberhinaus müssen sich im Wege des Disability Mainstreaming alle Maßnahmen, die Menschen mit Behinderung betreffen, an den Vorgaben der BRK orientieren.

Mit freundlichen Grüßen

Horst Vöge

Stellvertretender LV-Vorsitzender