



Stellungnahme zum Teilhabebericht NRW 2020

1. Vorbemerkung

Der aktuell vom MAGS vorgelegte Teilhabebericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention hat in der Tat "Licht-und Schattenseiten" (VDK NRW 2020), wobei der Schatten hierbei eindeutig überwiegt. Es besteht an dieser Stelle nicht die Absicht, auf alle Einzelheiten des über 300-seitigen-Berichtes einzugehen. Vielmehr sollen exemplarisch dessen positive und negative Aspekte gegenüber gestellt und auf die Rolle der Landesregierung eingegangen werden. Zunächst gilt es jedoch, seine Struktur zu beleuchten, um den Zusammenhang zwischen inhaltlichen Aspekten und der Berichtsanlage zu dokumentieren. Auch darin dürfte sich, wenngleich noch indirekt, die ungenügende Rolle der Landesregierung schon widerspiegeln.

2. Zur Struktur und Anlage des Berichtes

Der Bericht, eine Kooperation zwischen dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und der Fakultät für Gesundheitswissenschaften der Universität Bielefeld, gliedert sich in insgesamt 3 Schwerpunkte. Im Teil A entfalten die Autoren zum einen die konzeptionellen und rechtlichen Grundlagen (13-26) und präsentieren zum anderen schon einige Grunddaten zur Situation von Menschen mit Beeinträchtigungen (26-32). Der rechtliche Bezug, auf den später noch einzugehen sein wird, erfolgt auf die allseits bekannten und anerkannten Quellen der UN-BRK, der ICF sowie des IGG's NRW (13-15). Allerdings nehmen hierbei Schmitz u.a. schon eine Erweiterung des Verständnisses von Beeinträchtigung gegenüber der UN-BRK vor. In Anlehnung an den Teilhabebericht der Bundesregierung treten zu den

Menschen mit anerkannter Behinderung und anerkannter Schwerbehinderung die Menschen mit chronischer Erkrankung (14/15), wozu "eine länger andauernde Krankheit oder Unfallverletzung (d.h. über 1 Jahr)" (317) zählen. Die genannten Teilgruppen bilden dann die "Menschen mit Beeinträchtigungen" (15), deren Gesamtzahl 2017 ca. 3,67 Millionen umfasst: chronisch Erkrankte 232.000, (Schätzung anhand von Mikrozensus-Daten) mit anerkannter Behinderung 1,42 Millionen und mit anerkannter Schwerbehinderung 2,02 Millionen (26/27).

Der inhaltliche Aufbau richtet sich am sog. "Lebenslagen-Ansatz" aus, "mit dem sich der Stand und die Entwicklung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in NRW für verschiedene Teilhabefelder beschreiben lassen" (s. Expertise Teilhabebericht 2017: 3; s. Teilhabebericht 2020: 15-17). Zugrunde liegt dem Modell nicht nur die Betrachtung verschiedener Teilhabefelder, sondern ebenfalls die Sichtweise, dass die "Ressourcen bzw. Einschränkungen in den verschiedenen Bereichen der Lebenslage ... sich gegenseitig in vielfältiger Hinsicht (beeinflussen)" (16). Entsprechend bilden die 8 verschiedenen Bereiche der Lebenslage die Gliederungsstruktur für den Teil B (35-216). In Teil C kommen schließlich "Aktivitäten und Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK" zur Sprache. (218-307). Neben der Dokumentation einer standardisierten Befragung von 6 Akteurinnen und Akteuren "im Inklusionskontext auf Landesebene" (218, zu Einzelheiten: 219-230) enthält dieser Teil noch die Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von 215 Personen der kommunalen Ebene (231-242) sowie schließlich eine Auflistung der Aktivitäten und Maßnahmen der Ressorts der Landesregierung (242-305).

Will man den vorliegenden Bericht nun einschätzen und bewerten, ist erst einmal positiv festzuhalten, dass er eine breit angelegte und zusammenfassende Datengrundlage zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen darstellt. Dies gilt umso mehr, als sich durch die gewählte Struktur, sofern sie tatsächlich künftig beibehalten wird, die Chance ergibt, Entwicklungen in der Lebenslage der Zielgruppe über längere Zeiträume zu verfolgen. Hervorzuheben ist außerdem das Bemühen um Anschluss an repräsentative Befragungen zur Lebenslage der Bevölkerung wie dem Mikrozensus, dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) oder dem

Freiwilligensurvey (23/24). Hierbei ergeben sich nämlich durchaus Vergleichsmöglichkeiten zu anderen Bevölkerungsgruppen. Gerade weil dies aufgrund der Unterschiedlichkeit der angesprochenen Erhebungsinstrumente, der Zeitpunkte der Erhebungen oder anderer Faktoren nicht so ohne weiteres möglich ist (23/24, 317ff., s. Expertise Teilhabebericht 2017: 28ff.) und eigener Berechnungen bedarf (s. verschiedene Daten zu Teil B), geben die dokumentierten Daten einen guten Überblick über die verschiedenen Teilhabefelder für Menschen mit Beeinträchtigungen. Dies trifft insbesondere für Interessierte zu, ob beeinträchtigt oder nicht, die nicht regelmäßig mit der Recherche wissenschaftlicher Daten zu tun haben. Dass an etlichen Stellen die Aussagekraft erhobener Befunde eingeschränkt bleibt bzw. vertiefende Erkenntnisse über nahezu alle Teilhabefelder erst mit der kommenden (2021) Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“ (TeilhabeSurvey) zu erwarten sind, heben die Autoren nahezu stereotyp am Ende der jeweiligen Teiltexthe hervor (24, 48, 90,132,150,198, 216). Der skizzierte Gesichtspunkt ist zweifelsohne ein großes Manko des Berichtes, fällt aber nicht auf die Autoren zurück, sondern hat mit den erwähnten Befragungsinstrumenten zu tun. Menschen mit schweren Beeinträchtigungen (z.B. kommunikativer Art) oder in stationären Einrichtungen werden in ihnen nicht erfasst (24), so dass "die Unterschiede in der Lebenslage zwischen Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen wahrscheinlich geringer ausfallen, als wenn die Gesamtheit aller Menschen mit Beeinträchtigungen berücksichtigt werden könnte" (ebd.). Inwieweit der TeilhabeSurvey gerade über die letztgenannten Teilhabegruppen repräsentativere Aussagen ermöglicht oder ebenfalls Stichprobenprobleme mit sich bringt und daher künftig eine zusätzliche Aufstockung der diesbezüglichen Befragungsgruppe erfordert, wird zumindest in der o.a. Expertise von 2017 als Fragestellung aufgeworfen (85), im Bericht selber aber nicht mehr erwähnt.

Negativ zu Buche schlägt indes noch sehr viel mehr die Unverbundenheit der einzelnen Teile des Berichtes bzw. das Nebeneinander von mitunter ausgesprochen widersprüchlichen Aussagen (s. dazu nähere Beispiele in Punkt 3.). Dies mag gegebenenfalls mit einem reduzierten Auftrag durch das Ministerium bzw. die Landesregierung zu tun haben. Dies müssen sich allerdings auch die Autoren selber zurechnen lassen. Dabei geht es nicht

darum, die unterschiedlichen Aufgaben von Wissenschaft und Politik zu verwischen. Das Zusammentragen von Daten ist kein Selbstzweck Daten gehören in einen Zusammenhang eingebettet. Es widerspricht keineswegs einem Verständnis von Wissenschaft, das die zitierte Trennung der Aufgaben betont, wenn Aussagen auf innere Stimmigkeit oder Widersprüchlichkeit analysiert werden, oder wenn etwa eine Überprüfung von Aktivitäten bzw. Maßnahmen anhand begründeter Qualitätskriterien erfolgt. Gerade das IGG NRW enthält nicht nur die gleichberechtigte, sondern ebenso die volle und wirksame Teilhabe als Bestandteil des Behinderungsverständnisses (§ 3). Schon ab hier nimmt das Dilemma des Berichtes seinen Verlauf, da genau dies unter den Tisch fällt Stattdessen wird eine annähernde Deckungsgleichheit ("fast wortgleiche Definition": 14) zu § 2 SGB IX und der Unterschied lediglich in den Textversionen "verschiedene(n) Barrieren" (§ 3 IGG NRW) und "einstellungs- und umweltbedingte(n) Barrieren" (§ 2 SGB IX) gesehen. Das IGG NRW zeichnet sich eben dadurch aus, dass es die Definition von Behinderung der UN-BRK übernimmt und nicht wie das SGBIX auf widersprüchliche Fassungen zurück greift (s. z.B. § 1, § 2 und § 90). Die Überprüfung der Wirksamkeit von Aktivitäten und Maßnahmen stellt aber offensichtlich für die Berichtsaufsteller kein Thema dar, obwohl in dessen Titel auf den Stand der Umsetzung Bezug genommen wird und noch die Expertise den Sachstandsbericht (Teil C des Teilhabeberichtes) als "Kernthema des Teilhabeberichtes" (2017: 37) betrachtet. Wenn dann indes ein Kernthema lediglich in Form der Aneinanderreihung von Einschätzungen, beschreibenden Befunden und Aktivitäten und Maßnahmen abgehandelt wird, kann eine solche Unverbindlichkeit als gänzlich misslungen eingestuft werden. Eben weil ein Sachstandsbericht "stärker handlungsorientiert" (ebd.) aufgebaut ist, läuft eine ausschließlich beschreibend aufgebaute Präsentation verschiedener Einzelheiten hinsichtlich ihrer Rückbindung an die UN-BRK ins Leere. Eine so verstandene Wissenschaft wird zur "Status-Quo-Wissenschaft" und verliert ihren kritischen Impuls in Richtung einer prozesshaften Umsetzung der UN-BRK.

3. Exemplarische Beispiele aus den Teilhabefeldern

Der für den Teilhabebericht zuständige Minister Laumann betont in seinem Vorwort durchaus zu Recht, die Umsetzung der UN-BRK und die Verbesserung der Teilhabe verlange Ausdauer, sei kein Sprint, sondern als kontinuierlicher Prozess angelegt (2). Der genannte Gesichtspunkt der Kontinuität soll hier für die weiteren Ausführungen als Kriterium dienen, und zwar in dreifacher Hinsicht: a) zunächst als positive Kontinuität, d.h. einmal beschlossene Maßnahmen und Aktivitäten werden über einen längeren Zeitraum oder unterschiedliche Regierungskonstellationen beibehalten. Den zweiten Faktor (b) bildet der Kontinuitätsbruch, d.h. eine bestimmte Politik wird gestoppt, nicht weiter geführt oder in eine andere Richtung verschoben, die nicht mehr den ursprünglichen Intentionen entspricht. Schließlich gibt es noch ein drittes Verständnis von Kontinuität (c) als negative Kontinuität, d.h. es handelt sich um ein Teilhabeproblem, das seit vielen Jahren bekannt ist und bei dem keine oder kaum sichtbare Fortschritte zu beobachten sind.

zu a) positive Kontinuität

Zu solchen Beispielen zählen insbesondere

- die seit vielen Jahren stetig steigende Zahl integrativ arbeitender Kindertageseinrichtungen und die Abnahme der Sondereinrichtungen für behinderte Kinder (53). Bei der Gegenüberstellung der beiden Befunde darf unterdessen nicht vergessen werden, dass noch annähernd die Hälfte der Kindertageseinrichtungen nicht integrativ arbeitet (Bertelsmann Ländermonitor¹ 2019, Tabellenanhang: 31) und davon viele nach einer Studie des LVR nicht die Absicht haben, dies zu ändern (54).
- Seit der sog. "Hochzuzug" des ambulant betreuten Wohnens im Jahr 2003 wächst die Zahl der in einer solchen Wohnform lebenden Menschen ebenfalls kontinuierlich. Von den 111.605 Leistungsbeziehern der Eingliederungshilfe

¹ Der Ländermonitor zur frühkindlichen Betreuung ist abrufbar unter <https://www.laendermonitor.de/de/report-profile-der-bundeslaender/bundeslaender/nordrhein-westfalen> - (Stand: 15.08.2020)

zum Wohnen befinden sich 68.858 (62%) im Jahr 2018 in einer ambulanten Wohnform, 42.747 (38%) dagegen in einer stationären (140/141).

- Zeitlich von noch nicht so langer Dauer ist die Reform des Wahlrechts. Ihren Ausgangspunkt nahm sie 2016 durch die Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses von Menschen mit einer rechtlichen Betreuung in allen Angelegenheiten für die Landtags- und Kommunalwahlen in NRW und gilt inzwischen - untermauert durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes - ebenso für Bundestags- und Europawahlen (202). Für über 84.000 Personen im Bundesgebiet und mehr als 22.000 in NRW (Lang u.a. 2016: 42) hat sich damit die reale Möglichkeit der politischen Teilhabe verbessert. In Bezug auf die UN-BRK besitzt die Wahlrechtsreform gleichfalls eine hohe symbolische Bedeutung, da der genannte Personenkreis nunmehr von einem grundlegenden Menschenrecht nicht mehr ausgeschlossen bleibt.
- Schon seit längerer Zeit gibt es auf Landesebene in NRW die Möglichkeit für Verbände (VDK, SOVD, Lebenshilfe u.a.), Selbstvertretungsorganisationen (LAG Selbsthilfe) oder Gremien wie dem Landesbehinderten- oder Inklusionsbeirat die Möglichkeit, die Interessenvertretung von Menschen mit Beeinträchtigungen wahrzunehmen. Im Inklusionsstärkungsgesetz ist die aktive Einbeziehung von Verbänden und Organisationen der Menschen mit Behinderungen (§ 9) und speziell des Inklusionsbeirates (§ 10). in die Politik nochmals ausdrücklich verankert. Von den Betroffenen wird etwa die "Gesprächsbereitschaft des MAGS" auch ausdrücklich hervorgehoben, gleichzeitig jedoch mit der Aufforderung verbunden: "Unsere Fachkompetenz muss allerdings zielführend und schnell umgesetzt werden. Gesprächsbereitschaft allein reicht nicht aus. Andernfalls werden Millionen behinderte Menschen weiterhin ausgegrenzt" (VDK NRW 2020: 1)
- Grundsätzlich bleibt der Arbeitsmarkt durch die Höhe der Arbeitslosigkeit und deren Dauer für Menschen mit Behinderungen ein ausgesprochen schwieriges Teilhabefeld (s. 98ff.). Die Einordnung unter Punkt c) erfolgt hier dennoch nicht, da trotz oder wegen der skizzierten Problematik positive Veränderungen auffallen. Hierzu gehört der Anstieg der Zahl der Beschäftigten mit Schwerbehinderung auf 261.732 im Jahr 2018 im Vergleich zu 212.643 im Jahr 2010 (98), was immerhin einem Zuwachs von gut 49.000 Personen

entspricht, deren Alternative ansonsten wohl die Arbeitslosigkeit wäre. Selbst wenn dies neben der guten Konjunktur der zurück liegenden Jahre auch mit demographischen Änderungen zu tun hat, schlägt der Tatbestand vor einem solchen Hintergrund positiv zu Buche. Das betrifft ebenfalls die Tendenz bei den Inklusionsbetrieben. Deren Größenordnung ist von 202 Betrieben mit 2.477 schwerbehinderten Beschäftigten im Jahr 2011 auf 304 Betriebe mit 4.013 Beschäftigten aus der gleichen Zielgruppe gewachsen (107). Für diese Gruppe bliebe vermutlich als Alternativen entweder die Arbeitslosigkeit oder die Beschäftigung in der WfbM. Letztere ist ja in der Fachdiskussion besonders umstritten (s. Kroworsch 2019: 41ff.), wobei hier vorschnelle Forderungen nach deren Abschaffung fehl am Platze sind, was nicht zuletzt die Schwierigkeiten des Übergangs aus der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt dokumentieren (Teilhabebericht 2020: 111).

- Ein ausgesprochen langfristiges Projekt stellt die Umsetzung barrierefreier Mobilität dar. So kommt die die Umsetzung der UN-BRK in NRW begleitende Monitoring-Stelle, auf deren Befunde sich der Teilhabebericht in seinen Aussagen ebenfalls bezieht (147-149, 150), in ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass NRW "an vielen Punkten seine Mobilitätsinfrastruktur unter dem Gesichtspunkt Barrierefreiheit weiterentwickelt" (Kroworsch 2019: 27) hat. Als Beispiele dafür werden etwa die Verankerung der Barrierefreiheit im Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr (28) sowie "die Verpflichtung zur Schaffung vollständiger Barrierefreiheit bis zum 1. Januar 2022" (29) im 2013 modifizierten Personenbeförderungsgesetz genannt. Dennoch kommt Kroworsch zu dem Ergebnis "dass Nordrhein-Westfalen noch eine beträchtliche Wegstrecke vor sich hat" (32). Fehlende Daten zu mobilitätseingeschränkten Menschen oder zu Schnittstellen beim Übergang zwischen Beförderungselementen (28, die Problematik der Zugänglichkeit und Beschaffenheit von Ticketautomaten bzw. der Angleichung der Bahnsteig- und Einstieghöhen (30), die häufig fehlende Berücksichtigung des Zwei-Sinne-Prinzips (32), die Frage der Barrierefreiheit von Nahverkehrsplänen (32) oder z.B. der Aspekt situativer Störungen (26) bzw. die noch geringe Verankerung des Konzepts der "angemessenen Vorkehrungen" seien hier nur stichwortartig und keineswegs vollständig aus dem breiten Spektrum relevanter Detailfragen erwähnt. Wie sich die Rolle der Landesregierung diesbezüglich entwickelt,

bleibt insgesamt abzuwarten. Im Koalitionsvertrag reduziert sich Barrierefreiheit auf "Bahnhöfe, Bus- und Straßenbahnhaltstellen" (NRW-Koalition 2017: 50). Hinsichtlich der öffentlichen Darstellung deutet sich ähnliches für die Interpretation des aktuellen Bund-Länder-Programmes im Verkehrsbereich durch den NRW-Minister an.² Belange mobilitätseingeschränkter Menschen kommen im Memorandum des 2018 geschlossenen Bündnisses für Mobilität nicht vor (Bündnis für Mobilität 2018). Damit droht die Gefahr, dass die Landesregierung, NRW als künftige "Modellregion für Mobilität 4.0" (NRW-Koalition 2017: 47) zu etablieren, wichtige Details der Mobilitätsbarrieren von Menschen mit Beeinträchtigungen schlichtweg übersieht.

zu b) Kontinuitätsbrüche

Die Kontinuitätsbrüche in der Politik für Menschen mit Beeinträchtigungen sollen an dieser Stelle an den Beispielen des Wohnungsbaus und dem Teilhabefeld Schule demonstriert werden:

- Das Baurechtsmodernisierungsgesetz der 2017 gewählten Landesregierung ist ein besonders deutliches Beispiel für einen Kontinuitätsbruch gegenüber der Vorgängerregierung. Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer "Regression" gegenüber "ursprünglich vorgesehenen Regelungen zum barrierefreien Bauen" (Kroworsch 2019: 19). Speziell geht es dabei um den sog. "R-Standard nach DIN 18040-2", d.h. um die uneingeschränkte Nutzbarkeit der Wohnung für Rollstuhlfahrer. War im Entwurf der alten Regierung von -je nach Gebäudegröße- abgestuften Verpflichtungen zur uneingeschränkten Nutzbarkeit von Wohnungen für Rollstuhlfahrer die Rede, sieht die momentane Regelung lediglich vor, dass "in Gebäuden der Gebäudeklassen 3 bis 5 mit Wohnungen ... die Wohnungen barrierefrei und eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar sein (müssen)" (Bauordnung NRW 2018: § 49). Der Bericht der damaligen Beauftragten der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderungen gibt die Zahl der Rollstuhlfahrer*innen in NRW immerhin mit 350.000 Personen an (LBB-NRW

² s. https://www.vm.nrw.de/aktuelle_Meldungen_Startseite/2020_06_29_Extra_Schub-Schiene_Strasse/index.php - (abgerufen am 18.08.2020)

2015: 104). Ihre Begründung erfuhr die Rückabwicklung der ursprünglichen Regelung mit den Gesichtspunkten des Abbaus unnötiger Bürokratie und der Kostenfrage, Letzteres entgegen der Einschätzung von Experten (Michalski 2016, Deutscher Städte- und Gemeindebund / Terragon 2017), für die "Barrierefreies Bauen ... keine Frage der Kosten, sondern vielmehr der Konzeption und Planung (ist)" (Deutscher Städte- und Gemeindebund / Terragon 2017: 6). Bezüglich des Vorwurfes unnötiger Bürokratie verweist schon gegenüber der damaligen Landesregierung die LAG Selbsthilfe NRW darauf, dass von unnötiger Bürokratie keine Rede sein könne, "weil hier ordnungsrechtlich dafür Sorge getragen wird, dass auch die gesellschaftspolitisch relevanten Ziele der BauO NRW im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention, im Sinne der Daseinsvorsorge und des richtigen Aufgestelltseins für die Zukunft realisiert werden können" (LAG Selbsthilfe NRW 2016: 4).

- Eine ähnliche Entwicklung wie im Baurecht lässt sich hinsichtlich der inklusiven Beschulung beobachten. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz von 2013 hat die rot-grüne Landesregierung der inklusiven Beschulung an der allgemeinen Schule den eindeutigen Vorrang vor einer separierenden Beschulung an der Förderschule eingeräumt (Kroworsch 2019: 34). Zwar bekennt sich die neue Koalition in ihrem Vertrag zu einer "gelingenden Inklusion" (NRW-Koalition 2017: 13), erließ unterdessen sofort nach Regierungsantritt ein Moratorium zum Erhalt der Förderschulen und verabschiedete im Folgejahr "Eckpunkte zur Neuausrichtung der schulischen Inklusion" sowie einen "Runderlass zur Neuausrichtung der Inklusion" (Kroworsch 2019: 35). Es ist an dieser Stelle nicht leistbar, auf die vielen damit verbundenen Einzelheiten eines der strittigsten Politik- und Teilhabefelder einzugehen. Wenn allerdings eine inklusive Schulpolitik im Sinne der UN-BRK vorangetrieben werden soll, dann passt es nicht dazu, als Schulministerium den exklusiven Charakter der Förderschulen einfach weg zu definieren und die Entscheidung zwischen Förderschule- oder allgemeiner Schule als Elternwahlrecht einzustufen (Teilhabebericht 2020: 52). Bei allen Fehlern der Vorgängerregierung, den unstrittigen Notwendigkeiten von Qualitätsstandards, der Anstellung von zusätzlichen Lehrkräften bzw. ihrer Aus- und Fortbildung, wird durch einen solchen Ansatz eine falsche Weichenstellung betrieben.

Anstatt die Barrieren und Widerstände gegen eine inklusive Schulpolitik abzubauen, erfahren deren Gegner deutlichen Auftrieb. So überrascht es denn auch nicht, dass die Rheinische Post Ende 2019 einen Online-Artikel zum "Gemeinsamen Lernen" mit der Überschrift versieht "Weniger Inklusion an Gymnasien" bzw. mit dem Satz einleitet: "Der gemeinsame Unterricht von Schülern mit und ohne Förderbedarf nimmt an NRW-Gymnasien immer weiter ab" (RP-Online 2019). In dieses Bild passt gleichfalls der Befund, dass die Förderschulbesuchsquote (bei Klemm Exklusionsquote: 2018) zwischen 2010 und 2018 nur um rund 0,8% zurückgegangen ist (Teilhaberbericht 2020: 63). Der Ressourcensteuerung des Schulministeriums (59) von "25-3-1,5" (Klassengröße-Kinder mit Förderbedarf-Lehrkräfte) setzt die Beauftragte der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderungen und Patientinnen und Patienten das Modell "15-5-2" entgegen (219). In der Regierungskoalition herrscht diesbezüglich offensichtlich erhebliche Uneinigkeit.

Dies leitet, abschließend zu diesem Punkt, zur Rolle der Landesregierung bei der Umsetzung der UN-BRK in NRW über. Um es in einem Bild, das sich bei der Analyse aufdrängt, auszudrücken: Die einzelnen Abteile (Ministerien, mit Inklusionspolitik beauftragte Stellen) des Zuges (Landesregierung) versuchen offensichtlich, in unterschiedliche Richtungen zu fahren und blockieren damit die Weiterfahrt. Hier fehlt es eindeutig an einem in sich schlüssigen Gesamtkonzept innerhalb der Landesregierung. Hier fehlt es aber ebenso an der Bereitschaft, sich über das eigene Tun Rechenschaft abzulegen und es kritisch in Frage zu stellen bzw. durch externe Expertise in Frage stellen zu lassen. Dadurch drohen die vielen Bezüge zu einzelnen Artikeln der Konvention zu bloßen Lippenbekenntnissen zu werden, ohne dass sich für die betroffenen Menschen mit Beeinträchtigungen in ihrer realen Lebenswirklichkeit etwas positiv verändert.

zu c) negative Kontinuität

Das Beispiel der folgenden Ausführungen gehört in den Bereich der Kommunalpolitik. Da das Land dafür indes die Rahmenbedingungen setzt, sei es hier aufgeführt.

Die politische Partizipation von Menschen mit Beeinträchtigungen stagniert auf kommunaler Ebene seit vielen Jahren. Seit den Befunden des Abschlussberichtes zum Projekt "Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in den Kommunen stärken"(LAG Selbsthilfe 2015) hat sich nicht sehr viel verändert. Darüber können weder die modifizierten Anschlussprojekte hinweg täuschen noch die hohen Prozentzahlen bezgl. diverser Aktivitäten und Maßnahmen zur kommunalen Umsetzung der UN-BRK bei der Präsentation der Befragung kommunaler Akteure im Teilhabebericht (Teilhabebericht 2020: 231-240). Die Autoren selber schränken die Ergebnisse angesichts der Teilnehmerzahl sowie der Fallzahlen bei den einzelnen Antworten ja auch erheblich ein (240). Von den 427 im Adressverzeichnis ausgewiesenen Kommunen in NRW³ haben sich immerhin 215 und damit annähernd die Hälfte der Gebietskörperschaften beteiligt. Allerdings bekunden lediglich 127 Aktivitäten und Maßnahmen hinsichtlich der Umsetzung der UN-BRK., womit sich die Anzahl auf ca. 30% reduziert. Selbstverständlich ist eine fehlende Beteiligung an einer Befragung keineswegs identisch mit nicht vorhandenen Aktivitäten im Befragungsfeld. Unterstellt man einmal ein grundsätzliches Bestreben nach positiver Selbstdarstellung, liegt der Schluss, dass es in Kommunen ohne Beteiligung nicht so viel zu berichten gibt, nicht mehr ganz fern. Die abgefragten Indikatoren sind zudem viel zu allgemein formuliert, als dass sie Aufschluss über konkrete Umsetzungsschritte der UN-BRK geben könnten. Daher sei an dieser Stelle nur auf zwei Befunde eingegangen. Zum einen erfolgen institutionelle Beteiligungsmöglichkeiten oder die Planung solcher für die örtlichen Selbstvertretungsorganisationen in lediglich 85 aller Kommunen in NRW (234), d.h. in rund 20%. Mit einem solchen Befund begründet die LAG Selbsthilfe auf ihrer Homepage das zweite Anschlussprojekt "Politische Partizipation Passgenau"⁴ Der dort präsentierte Befund resultiert aus dem Jahr 2013 und hat sich scheinbar bis heute nicht verändert. Zum anderen wünscht sich das Gros der Akteure "eine stärkere rechtliche und finanzielle Absicherung der Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen"

³ s. dazu <https://www.mhkgb.nrw/kommunen> (abgerufen am 14.08.2020)

⁴ s. dazu <https://www.lag-selbsthilfe-nrw.de/projekt/politische-partizipation-passgenau/> (abgerufen am 17.08.2020)

(Teilhabereport 2020: 239), d.h. damit den Wechsel von der indirekten Steuerungsform der Überzeugungs- und Informationsarbeit zur direkten Steuerung der Schaffung einer rechtlichen Grundlage in der Gemeindeordnung oder zumindest zur indirekten Form der Schaffung finanzieller Anreize für institutionelle Beteiligungsformen in den Kommunen (Döhler 2017: 18).

4. aus der Analyse sich ergebende Handlungsnotwendigkeiten

Abschließend seien, nach wie vor ohne Anspruch auf Vollständigkeit, die sich aus der exemplarischen Analyse ergebenden Handlungsnotwendigkeiten beschrieben, aufgeteilt nach der Struktur und Anlage des Berichtes (a) und nach den skizzierten Inhalten der Teilhabefelder (b).

zu a) Struktur und Anlage des Berichtes

- Mit der Bundesebene ist unmittelbar die Frage zu klären, ob der für das nächste Jahr anvisierte Teilhabesurvey die Gruppen der Menschen mit kommunikativen Einschränkungen und in stationären Einrichtungen ausreichend berücksichtigt, um daraus fundierte Aussagen treffen zu können. Sollte dies nicht zutreffen, muss die Stichprobe durch eine zusätzliche Aufstockung der diesbezüglichen Befragungsgruppen auf Kosten des Landes ergänzt werden.
- Zwingend erforderlich ist eine an Qualitätsstandards orientierte Wirksamkeitsanalyse von Maßnahmen und Aktivitäten. Die Standards sind vorher mit den Verbänden und Organisationen der Menschen mit Beeinträchtigungen zu erarbeiten.
- Vor dem skizzierten Hintergrund bedarf das Verhältnis von Datenanalyse und Sachstandsbericht einer dringenden Klärung. Ein Sachstandsbericht muss mindestens 2-mal in einer Periode vorgelegt werden.

zu b) Handlungsnotwendigkeiten aufgrund der exemplarischen Beispiele

- Die o.a. Erfolge bzw. Teilerfolge resultieren im Wesentlichen aus Entscheidungen sozialdemokratisch geführter Landesregierungen, sind zumindest jedoch von anderen Koalitionen fortgeführt worden. Diese

"sozialdemokratische Herkunft" bedeutet nunmehr keineswegs, dass nicht noch viele Erfolgeanstrebungen in den betreffenden Teilhabefeldern notwendig sind. Im Dialog mit Verbänden und Organisationen sind entsprechend die Förderanreize auf den Prüfstand zu stellen und zu modifizieren. Prioritär sind hier die Aufstockung der Mittel für Inklusionsbetriebe sowie die Erweiterung des "persönlichen Budgets für Arbeit" zu nennen. Hinsichtlich Letzterem geht es vor allem um die Nutzung des Budgets für arbeitslose Menschen mit Beeinträchtigungen außerhalb der WfbM.

- Menschen mit Beeinträchtigungen müssen stärker in die Gestaltung von Maßnahmen der Verkehrsinfrastruktur eingebunden werden, damit nicht wichtige Fragen der Beseitigung von Mobilitätsbarrieren vergessen werden.
- Die Blockade der Landesregierung im Bereich der Bauordnung lässt sich nicht plausibel begründen. Daher muss ein "R-Standard nach DIN 18040-2" aufgenommen werden, damit Wohnungen für Rollstuhlfahrer*innen künftig uneingeschränkt nutzbar sind.
- Ebenso muss die Landesregierung ihre defensive Haltung in der inklusiven Schulpolitik aufgeben und den Abbau der Barrieren und Widerstände in dem Teilhabefeld aktiver angehen. Entsprechend dem Vorschlag der Landesbeauftragten ist die Ressourcensteuerung zu ändern.
- Dabei besteht insgesamt die dringende Notwendigkeit, dass die Landesregierung ein schlüssiges Konzept für das Vorantreiben der Umsetzung der UN-BRK vorlegt und das Handeln der einzelnen Ressorts stärker koordiniert.
- Nicht zuletzt bedarf es der rechtlichen und finanziellen Absicherung der kommunalen Partizipation durch Verankerung in der Gemeindeordnung

Quellenverzeichnis

Bauordnung NRW 2018:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=74820170630142752068

(abgerufen am 16.08.2020)

Bertelsmann Ländermonitor 2019: Länderreport frühkindliche Bildungssysteme, Anhang,

Bündnis für Mobilität 2018: Memorandum, <https://www.xn--bndnis-fr-mobilitt-1tb77bha.nrw.de/buendnis.html> - (abgerufen am 18.08.2018)

Deutscher Städte- und Gemeindebund / Terragon 2017: Barrierefreies Bauen im Kostenvergleich, <https://www.baulinks.de/webplugin/2017/0566.php4> (zuletzt abgerufen am 15.08.2020)

Döhler, Marian 2017: Staat, Verbände und politische Steuerung. Einleitung, in: Döhler, Marian u.a.: Staat, Verbände und politische Steuerung, Hagen

Expertise Teilhabebericht 2017: Universität Bielefeld/Institut für Sozialforschung/Transfer, Expertise zum Aufbau einer Berichterstattung zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen und der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (TEILHABEBERICHT NRW). Abschlussbericht, Bielefeld/Köln

Klemm, Klaus 2018: Unterwegs zur inklusiven Schule. Lagebericht 2018 aus bildungsstatistischer Perspektive, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Kroworsch, Susann 2019: Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen. Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit, Deutsches Institut für Menschenrechte - Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Analyse, Berlin

LAG Selbsthilfe 2015: Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in den Kommunen stärken! Mit wissenschaftlicher Unterstützung des Zentrums für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen und gefördert vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Landesinitiative "NRW inklusiv", Münster

LAG Selbsthilfe NRW 2016: Gesetzentwurf der Landesregierung zur Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - Landesbauordnung (BauO NRW).

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 25. Oktober 2016, Landtag NRW, 16/4361

Lang u.a. 2016: Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen. BMAS Forschungsbericht 470

LBB-NRW 2015: Die Beauftragte der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderung in Nordrhein-Westfalen: Das müssen wir ändern. Auf dem Weg in eine inklusive Gesellschaft. Bericht der Beauftragten der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderung in Nordrhein-Westfalen, 16.

Legislaturperiode, Düsseldorf

Michalski, Dirk 2016: Gutachten zum optimierten barrierefreien Wohnungsbau nach LBO NRW, Auftraggeber: LAG Selbsthilfe NRW und ISL NRW, Neunkirchen-Seelscheid

NRW-Koalition 2017:CDU/FDP: Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022, NRWKoalition, Düsseldorf

RP Online 2019: Gemeinsames Lernen. Weniger Inklusion an Gymnasien, https://rp-online.de/nrw/landespolitik/nrw-weniger-inklusion-an-gymnasien_aid-47569243, (abgerufen am 17.08.2020)

Teilhabebericht 2020: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Teilhabebericht Nordrhein-Westfalen. Bericht zur Lebenssituation von menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH und Universität Bielefeld, Fakultät für Gesundheitswissenschaften, erstellt von Alina Schmitz und Dietrich Engels (ISG) in Kooperation mit Rebecca Lätzsch, Ivonne Wattenberg, Claudia Hornberg und Adam Arhelger (Universität Bielefeld), Düsseldorf

VDK NRW 2020: Licht und Schatten im neuen Teilhabebericht, Pressemitteilung vom 27.07.2020, <https://www.vdk.de/nrw/pages/presse/4018/pressemitteilungen> (abgerufen am 14.08.2020)