

Stellungnahme zum

Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen (Teilhabebericht NRW), Vorlage 17/3538

Düsseldorf, 10.03.2021

Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V.

Fürstenwall 132

40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 38412 – 41

Telefax: 0211 38412 – 66

Kontakt: sozialpolitik.nrw@vdk.de

Der Sozialverband VdK NRW e.V. bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Mit dem Teilhabebericht liegt erstmals eine breit angelegte Datengrundlage auf wissenschaftlicher Basis zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen vor. Eine kontinuierliche Fortführung der Berichte kann es in Zukunft ermöglichen und erleichtern, Entwicklungen in den jeweiligen Lebenslagen über längere Zeiträume auf wissenschaftlicher Grundlage nach zu vollziehen. Der Bericht benennt in fast allen untersuchten Lebensbereichen auch deutliche Mängel beim Datenmaterial, die aktuell eine umfassende Beurteilung des Standes der Inklusion erschweren. Der VdK NRW sieht sich daher in seiner langjährigen Forderung an die Adresse der Landesregierung bestätigt, entsprechende Erhebungen und Studien zu erstellen.

Bedeutung hat der Bericht vor allem für zukünftige Entscheidungen. Eine Fortschreibung des Berichts sowie der angekündigte „Teilhabe survey“ werden hoffentlich einige der Lücken schließen und wichtige Hinweise für die Wirksamkeit von Maßnahmen liefern.

Der Bericht zeigt auf der einen Seite, dass es in einigen Lebensbereichen seit dem Inkrafttreten der UN-BRK Fortschritte gegeben hat. Auf der anderen Seite wird deutlich, in welchen Lebensbereichen die Teilhabe stagniert bzw. bestehende Probleme nicht gelöst worden sind, etwa im Bereich der barrierefreien Umgestaltung des Öffentlichen Nahverkehrs. Zusätzlich zeigt ein Blick in die Ausführungen zur Fachdiskussion, dass es in einigen Lebensbereichen sogar zu Rückschritten auf dem Weg zu einem inklusiven NRW gekommen ist, insbesondere bei der Schaffung von barrierefreiem Wohnraum.

Ausführungen zum Umsetzungsstand der Inklusion auf kommunaler Ebene fehlen leider. Hier sehen wir einen großen Mangel an Daten, die von den Kommunen und Kommunalen Spitzenverbänden erhoben sind, erwarten wir von dem nächsten Bericht weitere Erkenntnisse.

I. Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität

1. Wohnen

Besonders wichtig ist vielen Menschen mit und ohne Behinderungen die freie Wahl ihres Wohnortes und der Wohnform. Voraussetzung dafür, dass Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen oder mit Sinnesbehinderungen frei entscheiden können, ob sie in einer betreuten Einrichtung, in einer Wohngemeinschaft mit anderen Menschen mit Behinderungen oder in einer Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt (für die sie sich ggfs. Unterstützungsangebote selbst organisieren müssen) leben wollen, ist, dass barrierefreie Wohnungen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Allgemein wird von

einem Mangel barrierefreier Wohnungen in NRW ausgegangen. Dementsprechend muss der bestehende Bedarf insbesondere durch Neu- und Umbaumaßnahmen gedeckt werden muss. Hierfür sind neben einem stetigen Ausbau entsprechender Förderangebote vor allem klare Vorgaben zum barrierefreien Wohnungsbau in der Bauordnung und den nachgelagerten Technischen Baubestimmungen erforderlich.

Problematisch ist insofern, dass mit der aktuell geplanten Änderung der Landesbauordnung 2018 NRW die Vorgabe, Wohnungen in bestimmten Häuserklassen barrierefrei zu gestalten, mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „barrierefrei im erforderlichen Umfang“ weiter eingeschränkt wird.

Derzeit liegen keine repräsentativen Informationen dazu vor, inwiefern Menschen mit Beeinträchtigungen in Nordrhein-Westfalen ihren Wohnort ihren Wünschen entsprechend frei wählen können.¹ Daher sind weitere Daten notwendig, um ein umfassenderes Bild zum Stand der Barrierefreiheit des Wohnraums in Nordrhein-Westfalen zu erhalten. Von Interesse sind hierbei auch lokale Unterschiede, z.B. im Vergleich von städtischen und ländlichen Regionen, und zwar auch unter dem Aspekt, inwiefern barrierefreier Wohnraum infrastrukturell an Einrichtungen der Gesundheitsversorgung, Einkaufsmöglichkeiten und Freizeitangebote angebunden ist. Auch Daten zur Qualität des Wohnraums fehlen bislang. Solche Daten sind auch deswegen notwendig, damit politische Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabechancen bewertet werden können.²

Daher hatte der VdK bereits in seiner Stellungnahme zur Novellierung der Bauordnung 2018 gefordert, die Landesbauordnung so zu gestalten, dass

- Wohnungsneubauten barrierefrei, das heißt für alle Menschen auffindbar, zugänglich und nutzbar, errichtet werden,
- neu errichtete öffentlich zugängliche Gebäude einschließlich der Arbeitsstätten durchgehend barrierefrei auffindbar, zugänglich und nutzbar gebaut werden, ohne Ausnahmen und ohne Einschränkungen,
- die DIN-Vorschriften zum barrierefreien Bauen in vollem Umfang umgesetzt werden und
- Überwachungsmechanismen nebst wirksamen Sanktionen bei Verstoß gegen die Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit eingeführt werden.

¹ Teilhabebericht NRW, S. 138

² S. 137

2. Mobilität

Menschen mit Behinderungen sind in hohem Maße auf den öffentlichen Personennahverkehr angewiesen. Damit sie diesen auch nutzen können bedarf es barrierefreier Fahrzeuge, barrierefreier Zugänge und barrierefreier Kommunikation.

Trotz der Verpflichtung nach § 8 Abs. 3 Personenbeförderungsgesetz (PBefG), in den Nahverkehrsplänen „die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen“, enthält der Teilhabebericht für diesen Bereich keine Angaben.

Daher ist aus unserer Sicht durch das Land bzw. die verpflichteten (kommunalen) Aufgabenträger dringend zu klären, wie der tatsächliche Stand der Umsetzung der vollständigen Barrierefreiheit im ÖPNV nach dem Personenbeförderungsgesetz in NRW ist. Dabei muss auch die Frage geklärt werden, an welchen Kriterien die „vollständige Barrierefreiheit“ festgemacht wird, welche Aufgabenträger entsprechende Pläne vorgelegt haben (und welche nicht), und welche Behindertenverbände dabei beteiligt worden sind. Außerdem sollte dargestellt werden, bei welchen Nahverkehrsplänen von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, Ausnahmen von der Frist zur Herstellung vollständiger Barrierefreiheit konkret zu benennen und welche Begründung dabei verwendet wurde.

Folgende Hinweise enthält der Teilhabebericht – insbesondere für den von der Deutschen Bahn verantworteten Teil des ÖPNV:

Etwa 80 % der Bahnhöfe der Deutsche Bahn AG waren im Jahr 2017 insofern barrierefrei gestaltet, als die Bahnhöfe stufenfrei vom öffentlichen Raum über Aufzüge, Rampen oder einen ebenerdigen Zugang zum Bahnsteig erreichbar waren. Für sehbehinderte Menschen war zu diesem Zeitpunkt nur etwa die Hälfte der Bahnsteige mit einem taktilen Leitsystem ausgestattet. Die Kriterien für vollständige Barrierefreiheit erfüllen nur 10 % der Wagen im Regionalverkehr.³

Auch die Fahrzeuge der Deutschen Bahn AG sind derzeit nicht vollständig barrierefrei gestaltet. Während viele Züge zwar von Rollstuhlfahrern genutzt werden können, erfüllen nur wenige die Kriterien umfassender Barrierefreiheit. Auch der Busverkehr ist für Menschen mit Beeinträchtigungen nicht uneingeschränkt nutzbar. Im Jahr 2017 lag der Niederfluranteil der eingesetzten Stadtbusse der Mitglieder des Verbands

³ S. 147

Deutscher Verkehrsunternehmen zwar bei über 90 %, bei den eingesetzten Überlandbussen traf dies aber nur auf etwa jedes fünfte Fahrzeug zu.⁴

Barrieren in der Zugänglichkeit des öffentlichen Personenverkehrs für Menschen mit Hörbeeinträchtigungen sind dagegen kaum präsent. Menschen mit Hörbeeinträchtigungen benötigen z.B. Sichtanzeigen mit aktuellen Informationen am Gleis oder im Fahrzeug oder Informationsschalter mit induktiver Anlage, die das gesprochene Wort in das Hörgerät überträgt. Auch die bisher gängigen Notruf-Möglichkeiten und Alarmsignale sind für Menschen mit Hörbeeinträchtigungen kaum nutzbar.

Insbesondere in Ballungszentren ergeben sich infolge des hohen Fahrgastaufkommens jedoch neue Barrieren durch die Beschleunigung von Abläufen und damit verbunden kurzen Türöffnungszeiten und Aufenthaltszeiten an den Haltestellen. Auch die Mitnahme von Hilfsmitteln gestaltet sich oft problematisch. Derzeit ist in Bezug auf das Mobilitätsverhalten von mobilitätseingeschränkten Menschen ein Mangel an Daten festzustellen. Auch dazu, wie sich Übergänge zwischen verschiedenen Beförderungselementen gestalten, können keine Angaben gemacht werden. Gleiches gilt für die Nutzung von Mobilitätsdienstleistungen.

Aus Sicht des VdK muss/ müssen

- Verkehrsmittel und Verkehrsstrukturen (Haltestellen, Zuwegungen) für alle Menschen auffindbar, zugänglich und nutzbar gestaltet bzw. umgestaltet werden.
- Neuanschaffungen und Umbauten in vollem Umfang barrierefrei sein.
- bei der Umgestaltung neben der motorischen Barrierefreiheit (Stufenlosigkeit, Bedienungshöhen) besonders auf die sensorische Barrierefreiheit (Seh- und Hörschwächen), wie auch die kognitive Barrierefreiheit (ÖPNV nutzbar auch z. B. für Menschen, die nicht lesen können) geachtet werden.
- die aufgeworfenen Fragen zum Stand der Umsetzung der vollständigen Barrierefreiheit im ÖPNV nach dem Personenbeförderungsgesetz in NRW aufgezeigt werden.
- Buchungs- und Bezahlvorgang barrierefrei geregelt werden.
- das ÖPNV-Angebot wohnortnah zur Verfügung stehen und bezahlbar sein.
- die Zuverlässigkeit und Sicherheit der Angebote sowie die Verständlichkeit von Tarifen und Fahrkartenkäufen erhöht werden.
- der Linienbedarfsverkehr mit barrierefreien Taxen und Kleinbussen ausgebaut werden.

⁴ S. 150

3. Öffentlicher Raum

Aktuell gibt es nach Auskunft des Teilhabeberichts „keine umfassenden Daten zum Stand der Barrierefreiheit im öffentlichen Raum in Nordrhein-Westfalen.“ Hier müssen in einem künftigen Bericht Erhebungen auf kommunaler Ebene erfolgen.

Dabei ist aus unserer Sicht neben der allgemeinen Frage, ob öffentliche Dienstleistungen für alle Menschen zugänglich und nutzbar sind, auch die Frage der Barrierefreiheit öffentlicher Plätze, von Volksfesten, von Sport und Freizeitstätten und -veranstaltungen besonders zu betrachten. Ein weiteres Augenmerk ist auf die barrierefreie Nutzbarkeit von Einrichtungen des Gesundheitswesens zu richten.

II. Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation

In Bezug auf die Beteiligung auf kommunaler Ebene ist festzustellen, dass diese sehr unterschiedlich gelebt wird. In einigen Kommunen sind schon seit Jahren per Satzung Beauftragte oder Beiräte vorgesehen, in denen alle relevanten behindertenpolitischen Entscheidungen und Entwicklungen beraten werden. Andere Kommunen haben zwar Beauftragte installiert oder Behindertenbeiräte gebildet, diese werden jedoch oft nicht ausreichend beteiligt.

In etwa der Hälfte aller Kommunen gibt es keine Form der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen, und ca. 80 % der befragten Kommunen sind bislang der gesetzlichen Verpflichtung nach § 13 BGG NRW zum Erlass einer Satzung zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen noch nicht nachgekommen.⁵

Aus Sicht des VdK NRW müssen alle Gebietskörperschaften zur institutionellen Beteiligung von Menschen mit Behinderungen, z.B. in Form von Inklusionsbeiräten, verpflichtet und deren Einrichtung innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums flächendeckend umgesetzt werden. Der Fachbeirat Partizipation hat in seiner Sitzung vom 3. März 2020 einen entsprechenden Beschluss gefasst mit der Empfehlung an den Inklusionsbeirat, der Landesregierung zu empfehlen, die Kann-Formulierung in § 27a GO NRW in eine Muss-Formulierung umzuwandeln.

⁵ S. 215

Laut Anschreiben des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales Karl Josef Laumann an den Landtag vom 16. Juni 2020, Drucksache 17/3538 zeigt „eine Befragung kommunaler Akteure (...), dass bereits in der Mehrzahl der Kommunen Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention realisiert werden.“

Diese Maßnahmen sollten in einem weiteren Bericht ebenfalls im Detail vorgestellt und im Hinblick auf ihre Wirkung für eine inklusive Gesellschaft bewertet werden.

III. Fazit

Der Teilhabebericht zeigt die in einigen Lebensbereichen fortbestehende Exklusion von Menschen mit Behinderungen ebenso auf wie deutliche Lücken bei der erfassten Datenlage. Künftige Berichte ermöglichen auf dieser Grundlage eine bessere Einschätzung des Fort- oder Rückschritts von Inklusion in allen relevanten Lebensbereichen.

Dazu müssen die Erkenntnislücken, die gerade in den Bereichen Wohnen, Mobilität und öffentlicher Raum weiterhin bestehen, für künftige Berichte durch eine verstärkte Datenerhebung in Bezug auf kommunale Aufgaben und Angebote geschlossen werden.

Darüberhinaus müssen die in Bezug auf die freie Wahl des Wohnortes und der Wohnform bestehenden gesetzlichen Regelungsdefizite beseitigt werden. Im Bereich Mobilität sind darüber hinaus klare Vorgaben für die Umsetzung der vollständigen Barrierefreiheit zu treffen.

Wir bitten um Berücksichtigung dieser Überlegungen bei den Beratungen.