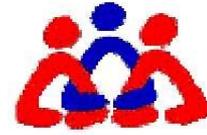


**Arbeitsgemeinschaft der  
Hauptschwerbehindertenvertretung Polizei beim  
Ministerium für Inneres und Kommunales NRW ,  
der Schwerbehindertenvertretungen der  
Landesoberbehörden LKA, LAFP, LZPD, der  
Deutschen Hochschule der Polizei und der  
regionalen Arbeitsgemeinschaften der Polizei in  
den Regierungsbezirken (AGSV Polizei NRW)**



AGSV Polizei NRW, Friedrichstr. 62-80, 40217 Düsseldorf

An die

Präsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Ministerium für Inneres und  
Kommunales NRW  
Friedrichstr. 62-80  
40217 Düsseldorf  
0211/8713288 0176/13522030  
[erika.ullmann-biller@mik.nrw.de](mailto:erika.ullmann-biller@mik.nrw.de)  
[www.agsv-polizei-nrw.de](http://www.agsv-polizei-nrw.de)

26.08.2016

per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)  
Stichwort: Gleichstellungsrecht – Anhörung

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Frau Gödecke,

unter Bezugnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation des Landtags NRW am Mittwoch, den 7. September 2016 übersende ich Ihnen anbei meine schriftliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Erika Ullmann-Biller  
- Vorsitzende -  
AGSV Polizei NRW



## Stellungnahme

der Arbeitsgemeinschaft der Hauptschwerbehindertenvertretung Polizei beim Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, der Schwerbehindertenvertretungen der Landesoberbehörden LKA, LAFP, LZPD, der Deutschen Hochschule der Polizei und der regionalen Arbeitsgemeinschaften Polizei in den Regierungsbezirken (AGSV Polizei NRW) zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation des Landtags NRW am Mittwoch, den 7. September 2016.

Die Stärkung der Rechtstellung der Gleichstellungsbeauftragten wird von uns ausdrücklich begrüßt.

Die Stellungnahme beinhaltet bereits bestehende Auffassungen, aber auch aus Erfahrungen aus der Tätigkeit als Schwerbehindertenvertretung. Es ergeben sich aus der der Novellierung des LGG weiterhin unklare Regelungen, die die Umsetzung der Rechtsvorgaben, die zugunsten schwerbehinderter Menschen wirken, erheblich erschweren und somit keine befriedigende Situation für Menschen mit Behinderung – insbesondere Frauen mit Behinderung - im Landesdienst erzielt werden kann.

Es wäre aus diesem Grunde wünschenswert, wenn in einer Novellierung des LGG klarstellende Regelungen für behinderte Frauen aufgenommen werden könnten und unseren Ausführungen gefolgt wird.

**§ 1 der Novellierung formuliert die Ziele des LGG, bleibt aber inkonsequenter Weise hinter den eigenen Zielsetzungen des Landes zurück.**

Zwischenzeitlich wurde der Aktionsplan „**Eine Gesellschaft für alle – NRW Inklusiv**“ zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention der Landesregierung erstellt - er beinhaltet ebenfalls die Absichtserklärung verstärkt auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau hinzuwirken.

Hier heißt es beispielsweise für den Bereich Arbeit und Qualifizierung- .... **Unterstützung der Querschnittsaufgabe, gendergerechte Rahmenbedingungen für die Teilhabe am Arbeitsleben zu schaffen, um insbesondere der Benachteiligung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt entgegen zu wirken.**

Des Weiteren ist es eine Zielvorgabe aus dem Aktionsplan, alle Normen in NRW im Kontext der UN-Behindertenrechtskonvention zu prüfen und entsprechend anzupassen. Führt eine Norm zu einer Einschränkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu Menschen, die sich in der gleichen Lebenssituation befinden, aber keine Behinderungen haben und ist dies unbegründet, so dass es zu einer Diskriminierung kommt, ist der Gesetzgeber gehalten für Abhilfe zu schaffen. Neue Gesetze und Verordnungen müssen bereits im Stadium ihrer Vorbereitung an den Maßstäben der UN-Behindertenrechtskonvention gemessen werden. – so der Aktionsplan.

Diesen Weg will die Landesregierung konsequent gehen – insofern kann nur die Berücksichtigung von Frauen mit Behinderung im neuen LGG die Schlussfolgerung sein.

Mit Inkrafttreten des Ersten Inklusionsstärkungsgesetzes formuliert die Landesregierung in § 4 Abs.1, um diesen Zielsetzungen Nachdruck zu verleihen, folgendes:

Zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sind die besonderen Belange von Frauen und Mädchen mit Behinderung zu berücksichtigen, insbesondere ihre volle Entfaltung sowie die Förderung und Stärkung ihrer Autonomie durch geeignete Maßnahmen zu sicher. Dazu werden auch besondere Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen ergriffen. Die Landesregierung normiert hier ausdrücklich und insbesondere Benachteiligung von Frauen mit Behinderung entgegenzuwirken.

Mit dem Ersten allgemeinen Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen sollen in einem ersten Schritt aus der UN-Behindertenrechtskonvention resultierende allgemeine Anforderungen und Grundsätze in landesgesetzliche Regelungen überführt werden.

Damit will der Landesgesetzgeber verdeutlichen, dass auch auf der Landesebene eine besondere Verpflichtung zur Umsetzung der allgemeinen Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention bestehe – so die Begründung der Landesregierung. Sie konkretisiert damit die Verpflichtung aus der UN-BRK Artikel 6. In Artikel 6 Absatz 1 der UN-BRK wird anerkannt, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen mehrfachen Diskriminierungen ausgesetzt sind. In dieser Bestimmung macht die UN-Behindertenrechtskonvention deutlich, dass Frauen mit Behinderungen aufgrund des Kriteriums der Behinderung und des Kriteriums des Geschlechts mehrfach benachteiligt werden. Die Vorschrift des Artikels 6 der UN-Behindertenrechtskonvention dient dazu, die Aufmerksamkeit auf diese spezifische Benachteiligung zu richten und ihr entsprechend entgegenzuwirken.

Demgemäß werden die Vertragsstaaten verpflichtet, hierzu Maßnahmen zu ergreifen und zu gewährleisten, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt beanspruchen können. Hierzu zählen nach Artikel 6 Absatz 2 der UN-Behindertenrechtskonvention auch alle geeigneten Maßnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung, der Förderung und der Stärkung der Autonomie der behinderten Frauen, hier verstanden als **Empowerment der Frauen**.

Insofern muss es konsequenter Weise dazukommen, dass auch Frauen mit Behinderungen im LGG Berücksichtigung finden. In den meisten LGG der Länder und auch des Bundes wurde dies bereits konsequent umgesetzt. Hier darf NRW nicht anders handeln, ansonsten würde es gegen seine eigens auferlegten Pflichten verstoßen. Aus diesem Grunde ist nicht nachvollziehbar, dass beispielsweise der § 25 des LGG NRW „die Rechte der Schwerbehinderten Menschen bleiben unberührt“ ersatzlos gestrichen wurde.

Bereits 2011 haben wir dieses Thema an das zuständige Ministerium herangetragen und es wurde uns zugesichert, dass es hier bei der Novellierung des LGG Berücksichtigung findet. Daran scheint man sich nicht mehr halten zu wollen.

Die Gruppe der behinderten Frauen ist nachweislich besonders benachteiligt und muss aus hiesiger Sicht ebenfalls auch im Frauenförderplan Berücksichtigung finden. Da auch die Gruppe der behinderten Frauen zu der Gruppe Frauen gehört, ist hier ebenfalls eine Analyse notwendig, ggfs. sind auch Zielvorgaben zu vereinbaren. Würde man die behinderten Frauen

aus dem Frauenförderplan ausklammern, bliebe die Betrachtung der Gruppe Frauen unvollständig. Der Frauenförderplan muss sich nach hiesiger Auffassung auch inhaltlich mit der Gruppe der behinderten Frauen auseinandersetzen.

Demzufolge besteht aus meiner Sicht die Verpflichtung, dass in Frauenförderplänen auch auf die besonderen Belange behinderter Frauen eingegangen werden muss, die sich aus verschiedensten rechtlichen Regelungen ergeben (BGG, SGB IX, UN-Konvention, Richtlinien zum SGB IX des Landes NRW, Inklusionsstärkungsgesetz und weitere). Unterstützt wird dies auch dadurch, dass die nachgeordneten Behörden des MIK angewiesen sind, die ergänzenden Bestimmungen für schwerbehinderte Menschen anzuwenden, damit den besonderen Belangen schwerbehinderter Menschen, insbesondere schwerbehinderter Frauen Rechnung getragen wird. Die Rechte schwerbehinderter und behinderter Menschen werden allerdings in der Regel nachrangig zur Frauenförderung gesehen und auch entsprechend nicht umgesetzt. Die Beteiligung der Schwerbehindertenvertretung unterbleibt bei Frauenfördermaßnahmen meistens.

Da schwerbehinderte Frauen im Vergleich zu gesunden Frauen und auch im Vergleich zu schwerbehinderten Männern faktisch schlechter gestellt sind, ist ein besonderes Eingehen in Frauenförderplänen unerlässlich, um den Verpflichtungen insbesondere aus dem Runderlass „Richtlinien zum SGB IX“ und dem Inklusionsstärkungsgesetz möglichst umfassend Geltung zu verschaffen.

Behinderte Frauen gehören zu zwei benachteiligten Gruppen, dementsprechend erfahren sie mehr Benachteiligungen als nicht behinderte Frauen einerseits und als behinderte Männer andererseits. Das BMFSFJ unterstützt dahingehend mehrere Projekte und sorgte in der Vergangenheit für mehr rechtliche Klarstellung. Die Erfahrung behinderter Frauen ist, sie werden nicht als Frauen, sondern als geschlechtslose Behinderte wahrgenommen.

Weder in Frauenangelegenheiten noch in Behindertenangelegenheiten werden behinderte Frauen mit ihren spezifischen Angelegenheiten angemessen vertreten, auch wenn sie seit geraumer Zeit stärker in den Blickpunkt der Gleichstellungs- und Behindertenpolitik gerückt sind. Die rechtlichen Möglichkeiten einer Schwerbehindertenvertretung sind hier nicht ausreichend, um die Rechte schwerbehinderter und behinderter Frauen zu vertreten und entsprechendes zu bewirken. Sie haben hier kein wirksames Einspruchsinstrument, obwohl sie es immer wieder versuchen.

Der Titel einer wissenschaftlichen Untersuchung zur Gesellschaftlichen Situation behinderter Frauen aus den 80igern **„Geschlecht: behindert; besonderes Merkmal: Frau“** wird heute immer noch gerne zur Kennzeichnung der Situation behinderter Frauen herangezogen. Das Anliegen „Gleichstellung“ behinderter Frauen wird durch die Bundespolitik unterstützt. Trotz allem bilden behinderte Frauen immer noch das Schlusslicht in der Arbeitswelt. Aus meiner Erfahrung heraus ist festzustellen, dass behinderte Frauen im Landesdienst eine sehr große Gruppe darstellen und in der Regel in relativ niedrigen Lohngruppen beschäftigt sind.

Ein berufliches Weiterkommen wird in den seltensten Fällen so gefördert, wie gesetzliche Regelungen es vorsehen. Aus eigener Erfahrung weiß ich, dass Frauen mit Behinderung auf deutlich mehr Barrieren stoßen, die ablehnende Haltung resultiert in den meisten Fällen aufgrund der vorliegenden Behinderung. In diesen Fällen wird offenbar, dass behinderte Frauen tatsächlich nicht als Frauen, sondern als behindert gesehen werden und es entsprechend schwerer für sie ist, ihr berufliches Weiterkommen zu verfolgen. Meistens ergibt man sich

seinem Schicksal, wenn man die Worte hört - „sei froh, dass du als Behinderte überhaupt eine Beschäftigung hast“.

Auch durch die Einrichtung von Gleichstellungsbeauftragten hat sich für behinderte Frauen nicht viel Positives verändert, denn sie stehen nicht im Focus der Gleichstellungspolitik und auch den Gleichstellungsbemühungen. Es mangelt hier auch an Sensibilität für Frauen mit Behinderung. Die Praxis zeigt, dass Gleichstellungsbeauftragte Frauen mit Behinderung bei vorliegenden Problemen an die Schwerbehindertenvertretung verweisen. Hier wird wieder deutlich, dass Frauen mit Behinderung in erster Linie als Behinderte und nicht als Frau angesehen werden – selbst bei vielen Gleichstellungsbeauftragten ist diese Gruppe nicht präsent.

Anlässlich eines Weltfrauentages mahnte der Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e.V die Beseitigung von mehrfachen Diskriminierungen und die Stärkung der Rechte behinderter Frauen an. Wenngleich in Deutschland mit dem Frauenwahlrecht, dem Gleichstellungsartikel und dem Gleichberechtigungsgesetz wichtige Meilensteine für Frauen erreicht wurden, bestehen Benachteiligung und Diskriminierung von Frauen in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen unvermindert fort. Insbesondere bei der uneingeschränkten Teilhabe und auch im beruflichen Fortkommen von Frauen mit Behinderung gibt es politischen Handlungsbedarf. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist das Inkrafttreten der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen. Mit der Ratifizierung des Abkommens hat Deutschland anerkannt, dass Frauen mit Behinderungen mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt sind. Jetzt steht die Politik in der Pflicht, diese zu beseitigen und in geeigneter Weise dafür zu sorgen, dass behinderte Frauen ein gleichberechtigtes und selbstbestimmtes Leben in Würde leben können."

In diesem Zusammenhang fordert der DBSV u. a. die gesetzliche Verpflichtung der staatlichen Akteure zum Gender-Disability-Mainstreaming (Gleichstellung behinderter Frauen auf allen gesellschaftlichen Ebenen) und die Darstellung der Lage behinderter Frauen in den Berichten der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Konvention. Ein wichtiger Schritt hier wäre z. B. die Berücksichtigung der Situation der behinderten Frauen im Arbeitsleben im Frauenförderplan. In einigen Bundesländern wurde dies bereits in LGG umgesetzt, ebenso auf Bundesebene. Auch gibt es gute Beispiele aus NRW – leider aber nicht flächendeckend, da die Gesetze hier unterschiedlich ausgelegt werden und häufig nur dann, wenn die beispielsweise Gleichstellungsbeauftragte selbst behindert ist. Aus diesem Grunde bedarf es einer eindeutigen, unmissverständlichen Formulierung im Landesgleichstellungsgesetz.

Die Forderung behinderter Frauen in der Gleichstellungspolitik berücksichtigt zu werden, wurde in den Jahren durch diverse Regelungen in Gesetzen immer weiter umgesetzt. Es folgte hierzu gesetzlichen Regelungen, die behinderte Menschen einerseits und Frauen andererseits berücksichtigen. Durch diese Regelungen sollten Frauen mit Behinderung bestmöglich gefördert werden. Alle Behindertengleichstellungsgesetze der Bundesrepublik formulieren ein Benachteiligungsverbot behinderter Menschen, insbesondere - dass bei Anwendung von Gesetzen zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männer, den besonderen Belangen behinderter Frauen Rechnung zu tragen ist. Die Länder gehen Schritt für Schritt ebenfalls diesen Weg und sind dahingehend aufgefordert, diesen Grundsatz umzusetzen.

Diverse Länder folgten mit ihren Gleichstellungsgesetzen und setzen diesen Frauenfördergrundsatz mit ähnlichen Formulierungen um. Das Inklusionsstärkungsgesetz formuliert auch in NRW gerade diesen Grundsatz. Die gesetzliche Vorgabe läuft allerdings ins

Leere, wenn nicht konsequenter Weise alle anderen gesetzlichen Regelungen diesen Grundsatz aufnehmen.

Es ist unstrittig, dass die Lebenssituation von Frauen und Mädchen mit Behinderungen von den Mehrfach-Diskriminierungen aufgrund ihres Geschlechts und aufgrund ihrer Behinderung geprägt wird. Die nordrheinwestfälische Landesregierung erkennt dieses u.a. durch die Förderung des Netzwerks von Frauen und Mädchen mit Behinderungen NRW sowie weitere Regelungen wie z. B. in den Richtlinien zum SGB IX an. Daher ist es erforderlich, bei der Gleichstellungsgesetzgebung zugunsten behinderter Frauen und Männer im Sinne des Gender-Mainstreaming die Problemlagen behinderter Frauen und ihre besonderen Bedürfnisse in den Focus zu nehmen und auch im LGG NRW neu aufzugreifen, da ansonsten die Gruppe der Frauen unvollständig bleibt.

Die vielfältige Gesetzgebung, die zugunsten von Menschen mit Behinderung wirken, spricht in allen Ausführungen für die Berücksichtigung LGG und in den Frauenförderplänen. Das sollte bei einer Novellierung des LGG oberste Priorität haben, um auch eine wirkliche Teilhabe behinderter Frauen voranzutreiben. Auch berufliche Teilhabe und Weiterentwicklung gehört hier zu den Grundrechten behinderter Frauen.

Der Frauenförderplan dient im Wesentlichen der Organisations- und Personalentwicklung der Frauen. Gem. Ziffer 1.7 der Richtlinie zur Umsetzung des SGB IX des Landes NRW gehören zu den Angelegenheiten im Sinne des SGB IX § 95 Abs 2 auch Organisationsangelegenheiten.

Das Eingehen auf Frauen mit Behinderung im LGG ist somit unumgänglich, um der aus dem Runderlass des Ministeriums hervorgehenden Verpflichtung schwerbehinderter Menschen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse behinderter Frauen in ihrem beruflichen Fortkommen zu fördern, gerecht zu werden.

Es soll an dieser Stelle nicht verkannt werden, dass es sich um einen „Frauenförderplan“ und nicht um einen „Schwerbehinderten-Förderplan“ handelt. Allerdings ist die Gruppe der behinderten Frauen innerhalb der Gruppe der Frauen tendenziell von besonderer Benachteiligung betroffen. Da auch die Gruppe behinderter Frauen zu der Gruppe Frauen insgesamt gehören und besondere Benachteiligungen ausgesetzt sind, sind auch hier Zielvorgaben zur Beseitigung zu entwickeln. Ansonsten bliebe die Betrachtung der Gruppe Frauen unvollständig.

Mit der jetzigen Form des LGG wird NRW seinen Zielvorgaben die Rechte behinderter Frauen gem. der UNBehindertenrechtskonvention in Landesregelungen zu überführen nicht gerecht.

### **Vorschlag der AGSV Polizei NRW:**

**In § 1 Ziele muss folgendes als Abs: 3 aufgenommen werden, um den Belangen behinderter Frauen gerecht zu werden**

**(3) Bei der Erreichung der Ziele sind die besonderen Belange behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen im Sinne von § 2 Absatz 1 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch zu berücksichtigen. Im Übrigen bleiben die Rechte der Menschen mit Behinderung unberührt. Der jetzige Abs. 3 wird zum Absatz 4**

**Zu § 18 Abs. 3 LGG neu (3) Wird die Gleichstellungsbeauftragte nicht oder nicht rechtzeitig an einer Maßnahme beteiligt, ist die Maßnahme rechtswidrig.**

Hier wird ein zweites Mitbestimmungsorgan eingerichtet. Ein von der Behörde bestelltes Organ und zugleich Teil der Personalverwaltung erhält somit das Recht, dass eine Maßnahme der Behörde bei Nichtbeteiligung unwirksam wird. Dies dürfte schwer nachvollziehbar oder praktikabel sein und in der Realität zu erheblichen Schwierigkeiten führen. Die Gleichstellungsbeauftragte ist eine von der Behörde bestellte Person – somit nicht frei in ihrer Entscheidung, auch wenn dies so im Gesetz formuliert wird. Es ist festzustellen, dass die Funktion der Gleichstellungsbeauftragten, dort wo sie bestellt wird, als Karrierebaustein angesehen wird. Diese Aufgabe soll hier auch zu einer Beurteilung für die weitere berufliche Zukunft führen. Demnach kann eine Gleichstellungsbeauftragte nie frei in ihrer Entscheidung sein, da ihr eigener beruflicher Werdegang von ihrem wohlwollenden Handeln der Behörde gegenüber abhängt. Hier sollte die Diskussion über ein Wahlverfahren und eine Rechtstellung ähnlich wie Personalräte und Schwerbehindertenvertretungen geführt werden. Nur wenn die Gleichstellungsbeauftragte eine gewählte Interessenvertretung ist, kann eine unbeeinflusste Vertretung erfolgen. In manchen Bereichen ist dies ja schon der Fall und hat sich nach unseren Kenntnissen bewährt.

In der Anhörung zum BTHG und zur Stärkung der Schwerbehindertenvertretung zum Thema „Unwirksamkeitsklausel bei Nichtbeteiligung der SBV“ vertritt die Landesregierung – vertreten durch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen – bei ihrer Stellungnahme an die Bundesregierung die rechtliche Auffassung, dass es neben dem Personalrat kein weiteres Mitbestimmungsorgan geben kann.

Im Gegenzug räumt die Landesregierung durch eine solche Regelung der Gleichstellungsbeauftragte als Organ der Behörde die rechtliche Möglichkeit ein, die Entscheidung der Behörde für unwirksam erklären zu lassen und widerspricht sich somit in ihrer eigenen Argumentation und Auffassung – es darf neben dem Personalrat kein weiteres Mitbestimmungsorgan geben. Hier ist entweder die Ansicht der Landesregierung zum Thema „Unwirksamkeitsklausel bei Nichtbeteiligung der SBV“ in der Diskussion zum BTHG zu korrigieren oder die Formulierung aus dem § 18 Abs. 3 bedarf einer eindeutigen Änderung, um zum Schutze der Beschäftigten einer rechtlich kritischen – dann entstehenden Konkurrenzsituation zwischen gewählter Interessenvertretung und bestellten Behördenorgan entgegenzuwirken. Gleiches gilt selbstverständlich für das eingeräumte Klagerecht. Aus Sicht der AGSV Polizei NRW sollte hier die Landesregierung eine einheitliche Meinung vertreten.



Erika Ullmann-Biller

- Vorsitzende -

AGSV Polizei NRW

[www.agsv-polizei-nrw.de](http://www.agsv-polizei-nrw.de)