

Vorlage-Nr. 14/3175

öffentlich

Datum: 01.03.2019
Dienststelle: LVR-Direktorin
Bearbeitung: Frau Henkel/Herr Woltmann

Ausschuss für Inklusion	14.03.2019	Kenntnis
Schulausschuss	29.03.2019	Kenntnis
Sozialausschuss	09.04.2019	Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Analyse der Monitoring-Stelle NRW zur Situation der Menschen mit Behinderungen in NRW

Kenntnisnahme:

Die Analyse der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention zu Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen wird gemäß Vorlage Nr. 14/3175 zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK.

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020.

nein

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:

Erträge:

Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan

Aufwendungen:

/Wirtschaftsplan

Einzahlungen:

Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan

Auszahlungen:

/Wirtschaftsplan

Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:

Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:

Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten

Worum geht es hier?

In leichter Sprache:

Wie gut ist die UN-Behindertenrechts-Konvention schon in Nordrhein-Westfalen umgesetzt?

Dazu gibt es jetzt einen neuen Bericht.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat den Bericht geschrieben.



In dem Bericht steht:

In Nordrhein-Westfalen passiert schon viel für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Aber es gibt auch noch Einiges zu tun.

Zum Beispiel:

- Es fehlen bezahlbare und barrierefreie Wohnungen.
- Menschen mit Behinderungen haben noch immer Schwierigkeiten beim Benutzen von Bussen, Straßenbahnen und Zügen.
- Nicht alle Kinder mit Behinderungen können gemeinsam mit Kindern ohne Behinderungen lernen.
- Viele Menschen mit Behinderungen arbeiten in einer Werkstatt für behinderte Menschen und nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Haben Sie Fragen zu diesem Text?

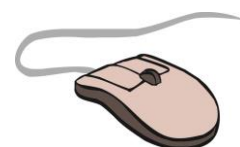
Dann können Sie beim LVR in Köln anrufen:

0221-809-2202.



Viele Informationen zum LVR in Leichter Sprache

finden Sie hier: www.leichtesprache.lvr.de



Der Zusatztext in leichter Sprache soll zum einen die Verständlichkeit der Vorlage insbesondere für Menschen mit Lernschwierigkeiten konkret verbessern, zum anderen für die Grundsätze der Zugänglichkeit und Barrierefreiheit im Bereich Information und Kommunikation im Sinne der Zielrichtungen 6 und 8 des LVR-Aktionsplans zur UN-Behindertenrechtskonvention sensibilisieren.

Mit der Telefonnummer 0221-809-2202 erreicht man die zentrale Stabsstelle Inklusion und Menschenrechte (00.300). Sie gibt oder vermittelt bei Bedarf gern weitere Informationen. Bilder: © Reinhild Kassing.

Zusammenfassung

Die NRW Monitoring-Stelle hat Ende Januar 2019 eine umfassende Analyse zur Situation der Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen veröffentlicht. Im Zentrum stehen die Lebensbereiche Wohnen, Mobilität, Bildung (mit dem Fokus auf Schule) und Arbeit.

Basis der Analyse sind Sekundäranalysen sowie die Auswertung einer Verbändeanhörung, die im April 2018 stattgefunden hat.

Die NRW Monitoring-Stelle formuliert zu allen vier untersuchten Lebensbereichen Handlungsempfehlungen. Diese sind in kurzer Form in den beiliegenden sog. „Factsheets“ dargestellt.

In der Studie finden die Aktivitäten des LVR an verschiedenen Stellen positive Würdigung:

- Hohe Ambulantisierungsquote und Abbau stationärer Einrichtungen
- Individuelle Hilfeplanungen, Hilfeplankonferenzen,
- Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsstellen
- BeWo-Expertenteam im HPH-Netz Ost
- LVR-Inklusionspauschale
- Umsetzung Landesprogramm „Integration unternehmen!“, LVR-Budget für Arbeit, aktion 5

Begründung der Vorlage-Nr. 14/3175:

Analyse der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention zu Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen

Gliederung

1. Hintergrund, Zielsetzung und methodisches Vorgehen
2. Positive Würdigungen des LVR
3. Zentrale Ergebnisse aus Sicht der Monitoring-Stelle
4. Anmerkungen zur Analyse der Monitoring-Stelle aus LVR-Sicht

1. Hintergrund, Zielsetzung und methodisches Vorgehen

Seit dem 1. März 2017 wird die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in Nordrhein-Westfalen durch eine unabhängige Monitoring-Stelle begleitet. Hierzu wurde eine wissenschaftliche Personalstelle in der Monitoring-Stelle BRK beim Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin geschaffen, aktuell besetzt durch Dr. Susann Kroworsch. Das NRW-Monitoring ist in § 11 Inklusionsgrundsatzgesetz NRW verankert.

Die NRW Monitoring-Stelle hat Ende Januar 2019 eine umfassende Analyse zur Situation der Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen veröffentlicht. Die Analyse hat das Ziel, die Bedingungen von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen systematisch zu erfassen und unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen.

Im Fokus stehen vier wichtige Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen:

- Wohnen,
- Mobilität,
- Bildung (Fokus auf Schule),
- Arbeit.

Der Analyse liegt ein Methoden-Mix zur Grunde: Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention fertigte u.a. eine Sekundäranalyse verfügbarer Dokumente und Daten an, um die Situation behinderter Menschen in Nordrhein-Westfalen zu untersuchen. Im April 2018 befragte sie in Duisburg rund 20 behindertenpolitische Verbände aus Nordrhein-Westfalen und wertete weitere schriftliche Stellungnahmen von Verbänden aus.

Die Analyse bewertet zentrale Aktivitäten der Landesregierung sowie der Landschaftsverbände oder Organisationen und Verbände. Die kommunale Ebene, auf der vielfältige Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK laufen, konnte mangels flächendeckender Daten noch nicht betrachtet werden.

2. Positive Würdigungen des LVR

In der Studie finden Aktivitäten des LVR an verschiedenen Stellen positive Würdigung.

Im Lebensbereich Wohnen:

- In der Studie wird positiv hervorgehoben, dass der Anteil der Menschen mit Behinderungen, die in ambulanten Wohnformen leben, in Nordrhein-Westfalen – und zwar sowohl im Gebiet des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) als auch im Gebiet des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe (LWL) – überdurchschnittlich hoch ist. Die **Ambulantisierungsquote** im Rheinland lag 2016 bei 61,7 Prozent (2014:60 Prozent) und in Westfalen (zuständiger Leistungsträger ist der LWL) bei 55,8 Prozent (2014: 53,4 Prozent) (S. 20).
- Beispielsweise sei es den Landschaftsverbänden gelungen, „durch den Abschluss entsprechender Zielvereinbarungen mit Wohlfahrtsverbänden und Wohnheimträgern **stationäre Einrichtungen abzubauen.**“ (S. 21)
- Positiv bewertet die Studie außerdem „**individuelle Hilfeplanungen** und die **Hilfekonferenzen** des LVR in den Kreisen und Städten, der Einsatz von **Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsstellen** in allen Kreisen und Städten des Rheinlands.“ (S. 21)
- Besondere Erwähnung findet in der Studie zudem, „dass der LVR im Rahmen ambulanter Wohnhilfen des LVR-HPH-Netztes Ost für heilpädagogischen Hilfen für Erwachsene mit geistiger Behinderung damit begonnen hat, die Kund_innen der Wohnhilfe als Expert_innen in eigener Sache regelmäßig durch die Mitglieder des **Kompetenzteams Betreutes Wohnen** befragen zu lassen.“ (S. 21)

Im Lebensbereich Bildung:

- Positiv erwähnt wird die 2010 eingeführte **LVR-Inklusionspauschale**. „Solange in Nordrhein-Westfalen noch kein inklusives Schulsystem existiert“, trage diese Maßnahme dazu bei, „angemessene Vorkehrungen zu treffen und damit den gleichberechtigten Besuch von Kindern mit und ohne Behinderungen an einer allgemeinen Schule zu gewährleisten (vgl. Artikel 2 Unterabsatz 4 UN-BRK).“ (S. 37)

Im Lebensbereich Arbeit:

- Die Studie verweist auf die steigende Zahl an **Inklusionsbetrieben** in NRW. Dies sei ein wichtiger Beitrag zur Schaffung und Sicherung von regulären Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. (S. 45)
- Positiv erwähnt werden zudem das **LVR-Budget für Arbeit**, die **Initiative Inklusion** und das **Programm aktion 5**. (S. 45)

3. Zentrale Ergebnisse aus Sicht der Monitoring-Stelle

Die Monitoring-Stelle NRW kommt zu dem Ergebnis, dass in Nordrhein-Westfalen viele Fortschritte bei der Umsetzung der BRK zu verzeichnen sind. Trotzdem seien die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft, Mobilität, Schulbildung und Arbeit auch fast zehn Jahre nach Inkrafttreten der BRK noch nicht umfassend verwirklicht.

Besonders kritisch sieht die Monitoring-Stelle NRW die folgenden Entwicklungen:

- Nach Ansicht der Monitoring-Stelle ist äußerst fraglich, „ob der **soziale Wohnungsbau** in Nordrhein-Westfalen den Mangel an barrierefreien, mit dem Rollstuhl uneingeschränkt nutzbaren Wohnungen beheben kann.“ (S. 18)
- Das **Baurechtsmodernisierungsgesetz NRW** trägt nach Ansicht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention „nicht zur Verbesserung des Rechts auf Wohnen von Menschen mit Behinderungen bei.“ Vielmehr bedeute die 2018 neu geschaffene Rechtslage einen Rückschritt hinter bereits erreichte gesetzliche Verbesserungen, da Verpflichtungen zum barrierefreien Bauen gesenkt wurden. Hierfür gebe es „keine plausible Begründung, zumal barrierefreies Bauen keine Frage der Kosten, sondern vielmehr der Konzeption und Planung ist.“ (S. 19)
- Nach Ansicht der Monitoring-Stelle ist das Ziel der **Deinstitutionalisierung** noch „nicht ausreichend gesetzlich verankert und bisher nicht mit politischen Maßnahmen unterlegt.“ Entgegen der in Artikel 19 BRK verankerten Rechte, könnten in NRW nach wie vor Menschen mit Behinderungen in vielen Fällen noch nicht selbstbestimmt über ihren Wohnort bestimmen oder entscheiden, mit wem sie zusammenleben. (S. 24)
- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention kritisiert, dass die Landesregierung die **Förderschulen** wieder stärke, insbesondere durch das im Sommer 2017 erlassene Moratorium zum Erhalt der Förderschulen und die Aussetzung der Mindestgrößenverordnung für die Förderschulen. (S. 35)
- Die im Juli 2018 veröffentlichten **Eckpunkte zur Neuausrichtung der schulischen Inklusion** und der darüber hinaus gehende Runderlass zur Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen bieten nach Ansicht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention „nur eine unzureichende Antwort auf die menschenrechtlichen Anforderungen an eine qualitativ hochwertige schulische Inklusion.“ (S. 39)
- Die aktuelle Landesregierung verfolgt nach Ansicht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention „ausdrücklich das Ziel, **Werkstätten** beizubehalten, und setzt sich in bewussten Widerspruch zur Verpflichtung aus Artikel 27 UN-BRK.“ (S. 46)

Für alle vier betrachteten Lebensbereiche formuliert die Monitoring-Stelle NRW **Handlungsempfehlungen**. Diese sind in komprimierter Form in den sog. „Factsheets“ ausgeführt, die als Anlage beigefügt sind.

4. Anmerkungen zur Analyse der Monitoring-Stelle aus LVR-Sicht

Im Lebensbereich Wohnen (Federführung LVR-Dezernat Soziales):

- Anders als von der Monitoring-Stelle kritisiert, ist das Ziel der Deinstitutionalisierung durch die Landschaftsverbände in NRW sehr wohl bereits mit konkreten Maßnahmen unterlegt, zum Beispiel durch die Rahmenzielvereinbarung mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.
- Menschen mit wesentlichen Behinderungen im Rheinland können in hohem Maße selbstbestimmt über ihren Wohnort entscheiden. Der Vorrang der ambulanten vor den stationären Leistungen wird im Rheinland konsequent umgesetzt, wenn er den Wünschen des Menschen mit Behinderungen entspricht. Der Mehrkostenvorbehalt, durch den Menschen aus Kostengründen in Einzelfällen auf stationäre Angebote verwiesen werden könnten, wird vom LVR seit Jahren nicht angewendet.
- Die Handlungsempfehlungen („Factsheet zur Umsetzung des Rechts auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft in NRW“) an die Landesregierung berücksichtigen im Übrigen nicht, dass in NRW die Landschaftsverbände und Kommunen Träger der Eingliederungshilfe sind.

Im Lebensbereich Bildung (Federführung Dezernat Schulen, Inklusionsamt, Soziale Entschädigung):

- Die Förderschulen der Landschaftsverbände spielen beim derzeitigen Stand der Umsetzung der BRK im Bereich der schulischen Bildung eine wichtige Rolle, sowohl als Förderorte als auch als Expertise-Zentren zur Förderung der Umsetzung der Inklusion. Darüber hinaus sieht das Schulrecht in NRW ein Elternwahlrecht vor. Dieses liefe ohne Förderschulen ins Leere. Beide Landschaftsverbände haben vor diesem Hintergrund in einer gemeinsamen Stellungnahme zur Mindestgrößenverordnung auf eine Öffnungsklausel bzw. Absenkung der Mindestgrößen für die Förderschulen der Landschaftsverbände plädiert.
- Die gemeinsame Beschulung soll der Regelfall werden. Der Begriff „Exklusionsquote“ trägt dagegen zur Polarisierung der Diskussion bei. Es geht häufig um die spezielle Förderung an einem besonderen Förderort. Die BRK verbietet aber keine Förderschulen, sondern es sollen mehr Kinder als bei Inkrafttreten (2009) gemeinsam beschult werden. So ist es auch nicht problematisch, wenn die Landesregierung die Aufrechterhaltung des Förderschulsystems für vereinbar mit der BRK hält, weil ansonsten das Elternwahlrecht (zum jetzigen Zeitpunkt) konventionwidrig wäre.
- Es greift zu kurz, im „Factsheet zur Umsetzung des Rechts auf inklusive Schulbildung in NRW“ allein die Exklusionsquote (d.h. den Anteil der Schülerinnen und Schüler außerhalb des allgemeinen Schulsystems) zu betrachten. Es muss auch beachtet werden, dass die Zahl der sonderpädagogischen Gutachtenverfahren, d.h. der „Etikettierung einer Behinderung“ insgesamt stark genommen hat. Dies erklärt, warum die Exklusionsquote nicht nennenswert gesunken ist, obwohl der

Integrationsanteil¹ (d.h. der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf im allgemeinen Schulsystem an allen Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf) deutlich gestiegen ist. Dieser Anteil liegt mittlerweile landesweit bei 40 Prozent über alle Schulstufen, Tendenz steigend. In der ausführlichen Studie (nicht im Factsheet) der Monitoring-Stelle wird dieser Zusammenhang auch dargestellt.²

- Bei der Empfehlung personelle und finanzielle Ressourcen umzuschichten, muss die Landesregierung im Übrigen das Konnexitätsprinzips beachten.

Im Lebensbereich Arbeit (geteilte Federführung der o.g. Fachdezernate):

- Vor dem Hintergrund der derzeitigen Situation bei den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (in NRW unter Verzicht auf Tagesförderstätten) einerseits und bei der eingeschränkten Zugänglichkeit des allgemeinen Arbeitsmarktes andererseits kann das Ziel der ersatzlosen Abschaffung der Werkstätten (WfbM) nicht ernsthaft betrieben werden.
- Die Landschaftsverbände (insb. die Inklusionsämter und die beauftragten Integrationsfachdienste) leisten im Übrigen bereits in eigener Verantwortung umfassende Information und Beratung für die Wirtschaft und andere Beschäftigungsbereiche zur Förderung der Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen.

Die vollständige Analyse der Monitoring-Stelle NRW ist unter dem folgenden Link im Internet als PDF abrufbar:

https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Menschen_mit_Behinderungen_in_NRW.pdf

L u b e k

Anlage: Vier Factsheets der Monitoring-Stelle

¹ Wortwahl analog zu Studie der Monitoring-Stelle.

² „Der Anstieg des Integrationsanteils kann in Zusammenhang mit einem veränderten diagnostischen Verfahren gesehen werden: Wenn mehr Schüler_innen, die ohnehin die allgemeine Schule besuchen, ein sonderpädagogischer Förderbedarf attestiert wird, erhöht sich der Integrationsanteil, ohne dass effektiv weniger Kinder die Förderschule besuchen.“ (S. 37)

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Zur Umsetzung des Rechts auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft in NRW

Factsheet Januar 2019

Menschenrechtlicher Hintergrund

Wo ein Mensch wohnt und seinen Lebensmittelpunkt hat, bestimmt über seine Möglichkeiten und Chancen, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) flankiert das Recht auf Wohnen und spezifiziert es für Menschen mit Behinderungen. Danach sollen Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen (Artikel 19 Buchstabe a) und Zugang zu Unterstützungsdiensten zu Hause haben (Artikel 19 Buchstabe b). Das setzt voraus, dass diese Unterstützungsdienste und Einrichtungen auch zur Verfügung stehen (Artikel 19 Buchstabe c). Die UN-BRK verpflichtet den Staat also dazu, ein inklusives und unterstützendes Wohnumfeld für Menschen mit Behinderungen im Sinne eines „inklusive Sozialraums“ zu schaffen. Zugleich verlangt die UN-BRK den Abbau von institutionalisierten Wohnformen, also den Abbau von Großeinrichtungen, und die Schaffung von Wohnmöglichkeiten, die Menschen mit Behinderungen Kontrolle über das eigene Leben sowie Inklusion in die und Partizipation an der Gemeinschaft ermöglichen.

Aufgabe der Politik ist es, die notwendigen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Menschen – mit oder ohne Behinderungen – selbstbestimmt und gemeinschaftlich miteinander leben können und nicht von Institutionen abhängig sind.

Wie ist die Situation in Nordrhein-Westfalen?

Das selbstbestimmte Leben von Menschen mit Behinderungen ist in Nordrhein-Westfalen ein politisch wie gesellschaftlich bekräftigtes Ziel. Es sind in den letzten zehn Jahren Fortschritte festzustellen, insbesondere bei der Stärkung des ambulanten Wohnens und beim Abbau von Plätzen in stationären Einrichtungen. Nordrhein-Westfalen verzeichnet aktuell mit 61,7 Prozent (Leistungsträger: Landschaftsverband Rheinland) und 55,8 Prozent (Leistungsträger: Landschaftsverband Westfalen-Lippe) die höchste Ambulantisierungsquote aller Flächenländer und den dritthöchsten Wert im Bundesvergleich hinter den Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Die Ambulantisierungsquote gibt an, wie hoch der Anteil der ambulanten Leistungen an der Gesamtsumme aus ambulanten und stationären Leistungen zum betreuten Wohnen ist.

Dennoch können in NRW nach wie vor Menschen mit Behinderungen in vielen Fällen noch nicht selbstbestimmt über ihren Wohnort bestimmen oder entscheiden, mit wem sie zusammenleben. Weil es zu wenig geeigneten Wohnraum gibt, ist das Leben in einer Großeinrichtung deshalb für viele Menschen

mit Behinderungen immer noch alternativlos. Die vorliegenden Schätzungen und Rückmeldungen von behindertenpolitischen Organisationen weisen auf einen sehr großen Bedarf an barrierefreien, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbaren Wohnungen hin.

Auch wenn sich geplante Maßnahmen der Landesregierung wie etwa ein 800 Millionen Euro schweres Programm zur Förderung des Wohnungsbaus mit einem Schwerpunkt der Verringerung von baulichen Barrieren mittelfristig positiv auf Menschen mit Behinderungen auswirken können, werden sie nicht ausreichen, um den gesamten Bedarf an benötigtem Wohnraum zu decken. Erschwerend kommt hinzu, dass das Baurechtsmodernisierungsgesetz aus dem vergangenen Jahr aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte einen Rückschritt hinter bereits erreichte gesetzliche Verbesserungen bedeutet, für den es keine plausible Begründung gibt. Ein weiteres Problem: Ambulant betreutes Wohnen, also die Möglichkeit, in der eigenen Wohnung leben und sich die notwendige Unterstützung holen zu können, wird nicht überall angeboten; Einrichtungen und Dienste sind häufig nicht barrierefrei zugänglich.

Bisher fördert die Landesregierung ambulantes und stationäres Wohnen gleichermaßen. Dies ist aus menschenrechtlicher Perspektive problematisch, weil die UN-BRK klar den Abbau stationärer Einrichtungen verlangt.

Was ist zu tun?

Um die Vorgaben der UN-BRK zu erfüllen, muss die Landesregierung weitreichendere Maßnahmen ergreifen. Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte empfiehlt der Landesregierung deshalb,

- gemeinsam mit den Kommunen und der Wohnungswirtschaft unter Berücksichtigung der Interessen von Vermieter_innen und Mieter_innen dafür zu sorgen, dass barrierefreie, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare und bezahlbare Wohnungen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Ziel muss es sein, den Bedarf an Wohnraum für Menschen mit Behinderungen außerhalb von Einrichtungen schrittweise in den nächsten zehn Jahren zu decken;
- Daten zum Bestand und Bedarf an barrierefreien, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbaren Wohnungen zu erheben, diese in einem zentralen Verzeichnis zu führen und zur verbindlichen Planungsgrundlage für das Baugeschehen, inklusive der Sozialraumplanung, zu machen;
- den sozialen Wohnungsbau unter Beachtung des Prinzips der Inklusion stärker als bislang zu entwickeln, zu fördern und zu steuern;
- die Bauordnung Nordrhein-Westfalens umfassend an die Vorgaben der UN-BRK anzupassen. Nur so kann sie ein effektives Instrument sein, um den Mangel an barrierefreiem, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbarem Wohnraum zu überwinden;
- klare und zielgerichtete Strategien zur Deinstitutionalisierung mit konkreten Zeitvorgaben und angemessenen Budgets zu entwickeln. Hier müssen die politisch Verantwortlichen Regelungen vereinfachen und echte Alternativen im Sinne eines selbstbestimmten Lebens in der Gemeinschaft schaffen.
Hier sind vor allem auch die Landtagsabgeordneten aufgerufen, entsprechende Gesetzesinitiativen einzubringen und die Aktivitäten der Landesregierung kritisch zu begleiten.

Den Anbietern von Unterstützungsleistungen, beispielsweise den Wohlfahrtsverbänden, Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsstellen, empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention,

- sich stärker zu vernetzen und untereinander sowie mit der Wohnungswirtschaft besser zu kooperieren, um Hilfen aus einer Hand anbieten zu können und den Verwaltungsaufwand für Menschen mit Behinderungen möglichst gering zu halten.



Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Zur Umsetzung des Rechts auf Mobilität in NRW

Factsheet Januar 2019

Menschenrechtlicher Hintergrund

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) beinhaltet mehrere Regelungen, die das Recht von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmte Mobilität absichern. Sie reichen von der Sicherstellung persönlicher Mobilität über den Zugang zu Mobilitätshilfen und unterstützenden Technologien bis hin zu Schulungen in Mobilitätsfertigkeiten (Artikel 20 UN-BRK). Die Schaffung und Erhaltung einer zugänglichen Mobilitätsinfrastruktur ist von grundsätzlicher Bedeutung für das Leben von Menschen mit Behinderungen (Artikel 9 UN-BRK). Wenn Zugänglichkeit in diesem Sinne für Menschen mit Behinderungen noch nicht gewährleistet ist, müssen die Vertragsstaaten und ihre Untergliederungen angemessene Vorkehrungen treffen (Artikel 5 Absatz 3 UN-BRK), damit Diskriminierungen vermieden werden.

Wie ist die Situation in NRW?

Nordrhein-Westfalen hat im vergangenen Jahrzehnt viel hinsichtlich der Weiterentwicklung seiner Mobilitätsinfrastruktur unter dem Gesichtspunkt Barrierefreiheit unternommen. Beispielsweise die sukzessive Umsetzung von Barrierefreiheit von Bahnhöfen und Haltestellen hat dazu beigetragen, die individuelle Fortbewegung von Menschen mit Behinderungen zu erleichtern. Dennoch ist der Alltag von Menschen mit Behinderungen nach wie vor von mobilitätseinschränkenden Barrieren geprägt. Menschen mit Behinderungen sind nach wie vor mit Unterbrechungen ihrer Reisekette konfrontiert. Zudem sind zwei gegenläufige Tendenzen sichtbar: Zum einen werden Haltestellen und Bahnhöfe und der Schienenverkehr sukzessive barrierefrei ausgebaut. Zum anderen werden insbesondere in Ballungszentren mit hohem Fahrgastaufkommen die Abläufe beschleunigt, was zu kürzeren Türöffnungszeiten oder kurzen Aufenthalten an den Haltestellen führt und insbesondere Rollstuhlfahrer_innen sowie blinden und stark sehbehinderten Menschen Probleme bereitet.

Wie es in Nordrhein-Westfalen im Bereich der barrierefreien Infrastruktur aussieht, ist mangels umfassender aktueller Daten schwer zu beurteilen. Das Landesrecht Nordrhein-Westfalens sieht neben den bundesrechtlichen Verpflichtungen aus dem Personenbeförderungsgesetz zur Schaffung vollständiger Barrierefreiheit bis zum 1. Januar 2022 vor, dass die Verkehrsinfrastruktur und Beförderungsmittel barrierefrei sein müssen. Bauliche Anlagen, öffentliche Wege, Plätze, Straßen sowie öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel sind nach Maßgabe der geltenden Rechtsvorschriften barrierefrei zu gestalten. Ebenso müssen Informationen für die betroffenen Nutzer_innen zur Verfügung stehen.

Seit 2008 hat die Landesregierung Investitionen in Höhe von rund 1,1 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, um die Infrastruktur des ÖPNV zu verbessern und um bis 2020 die Verkehrsstationen und Bahnhöfe in Nordrhein-Westfalen barrierefrei zu gestalten. Im Koalitionsvertrag der aktuellen Landesregierung ist die Absicht zur barrierefreien Gestaltung des ÖPNV auf Bahnhöfe, Bus- und Straßenbahnhaltestellen beschränkt. Das Ziel, umfassende Barrierefreiheit, also auch im Hinblick auf Fahrzeuge, Nahverkehrspläne, Zugang zu Informationen oder Tickets, ist nicht genannt.

Trotz der für die Regelung von Barrierefreiheit von öffentlichen Verkehrsmitteln im ÖPNV zentralen Nahverkehrspläne des NVR, NWL und VRR und der darüber angeschobenen kurz- bis mittelfristigen Maßnahmen wie die Festlegung von Mindestanforderungen für Fahrzeuge oder Vertriebsseinrichtungen sowie die Harmonisierung der Bahnsteig- und Einstieghöhen von Fahrzeugen waren 2017 nur an circa 40 Prozent aller Bahnsteigkanten ein niveaugleicher Ein- und Ausstieg ins Fahrzeug sichergestellt. Für den NVR-Bereich waren 20 Prozent der Stationen nicht stufenfrei erreichbar, 10 Prozent aller Aufzüge waren zum Zeitpunkt der Erhebung im Jahr 2016 defekt und mehr als 40 Prozent der Bahnsteige verfügten nicht über taktile Leitstreifen für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen.

Zwar existieren verkehrs- und mobilitätsplanerischen Instrumente zur Steuerung aktueller Entwicklungen wie die Anzeige von Störungsmeldungen von Aufzügen über die elektronische Fahrplanauskunft oder eine Rahmenvereinbarung zwischen dem VRR und der LAG Selbsthilfe NRW e.V. zur Umsetzung der barrierefreien Zugänglichkeit und Nutzbarkeit des ÖPNV nach den Grundsätzen des Zwei-Sinne-Prinzips und des Fuß-Rad-Prinzips; dennoch fehlt es an einem zielgerichteten Gesamtkonzept, das die notwendigen Maßnahmen strategisch koordiniert, um aktuelle Probleme zu lösen und das Recht von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmte Mobilität nachhaltig zu sichern. Nur minimale Aufmerksamkeit und strukturell kaum verankerte erfährt zudem das zentrale Konzept der angemessenen Vorkehrungen wie beispielsweise Abhilfen bei Funktionsstörungen von Aufzügen, die laut UN-BRK bei Bedarf zu treffen sind.

Was ist zu tun?

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte empfiehlt der Landesregierung,

- bei der Weiterentwicklung der Verkehrsplanungsinstrumente den Zugang zum Recht auf Mobilität im Sinne der UN-BRK zu gewährleisten. Barrierefreie Reiseketten müssen sichergestellt werden, sowohl strukturell als auch einzelfallbezogen im Sinne angemessener Vorkehrungen;
- aktiv zu überwachen, ob die verkehrsplanerische Ziele der Barrierefreiheit eingehalten werden. Insbesondere bestehende Barrieren sollten systematisch abgebaut werden. Dafür müssen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Ab 2022 sollten Möglichkeiten von Sanktionierungen bei Nichteinhaltung von Vorgaben der Verkehrsplanung geschaffen werden;
- ein Gesamtkonzept für die Mobilität für Menschen mit Behinderungen zu erstellen und in die Weiterentwicklung des Bündnisses für Mobilität zu integrieren.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt den Zweckverbänden beziehungsweise gemeinsamen Anstalten Nahverkehr Rheinland (NVR), Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL), Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR),

- Nahverkehrspläne systematisch auf Barrierefreiheit hin zu überprüfen und bis 2022 einen vollständig barrierefreien Personennahverkehr zu entwickeln;
- Lösungen zur Mobilitätssicherung zu entwickeln, die folgende Punkte umfassen:
 - die angemessene und transparente Berücksichtigung der Interessen von Menschen mit Behinderungen;
 - die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten für Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen;
 - die Festlegung von Standards zum Lückenschluss im ÖPNV bei Unterbrechung der Reisekette im Sinne angemessener Vorkehrungen;
 - die Überarbeitung der Standards für barrierefreie Haltestellen unter Berücksichtigung des Zwei-Sinne-Prinzips;
 - die Festlegung der Beförderungsbedingungen von Hilfsmitteln (Stichwort E- Scooter) im ÖPNV unter Berücksichtigung des Verschlechterungsverbots;
 - beim Neuabschluss von Verkehrsverträgen mit Verkehrsunternehmen sollten diese zur Gewährleistung vollständiger Barrierefreiheit spätestens ab dem 01.01.2022 verpflichtet werden. Das beinhaltet auch die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen im Falle der Unterbrechung von Reiseketten.

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Zur Umsetzung des Rechts auf inklusive Schulbildung in NRW

Factsheet Januar 2019

Menschenrechtlicher Hintergrund

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) garantiert das Recht auf inklusive Bildung. Zu dessen Verwirklichung enthält die UN-BRK die Verpflichtung, ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten (Artikel 24 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 2). Die Konvention enthält eine Reihe von Vorgaben (Artikel 24 Absatz 2 bis 5 UN-BRK). Die Politik ist verpflichtet, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass guter inklusiver Unterricht innerhalb eines inklusiven Bildungssystems gelingen kann, und muss dafür bestmögliche Bedingungen sicherstellen. Die Herausforderung für die Schulpolitik der Länder, so auch für Nordrhein-Westfalen, besteht darin, das bestehende Schulsystem so zu reformieren, dass es alle Menschen mit und ohne Behinderungen optimal fördert und niemanden wegen einer Behinderung ausgrenzt. Ziel, so die völkerrechtliche Vorgabe, ist ein inklusives Schulsystem ohne Sondereinrichtungen. Wichtig ist, dass die inklusive Schule im Sinne der UN-BRK eine völlig andere Schule ist, als sie heute vielerorts noch anzutreffen ist.

Wie ist die Situation in NRW?

Im Zug der Umsetzung der UN-BRK seit 2009 hat Nordrhein-Westfalen(NRW) zunächst wichtige Weichenstellungen wie das 9. Schulrechtsänderungsgesetz vorgenommen. Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention ist jedoch über die neueren Entwicklungen besorgt und sieht die aktuelle Polarisierung kritisch. Die sogenannte Exklusionsquote, welche den Anteil der Schüler_innen außerhalb des allgemeinen Schulsystems erfasst, betrug im Schuljahr 2016/2017 4,6 Prozent. Seit dem Schuljahr 2008/2009 (5,2 Prozent) ist die Exklusionsquote aber nicht nennenswert gesunken, das heißt die Förderung von Schüler_innen mit Förderbedarf findet fast unvermindert in Sondereinrichtungen statt.

Mit der Verabschiedung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes am 16. Oktober 2013 wurde seit dem Schuljahr 2014/2015 der Vorrang der Beschulung von Schüler_innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der allgemeinen Schule vor einer separierenden Beschulung an der Förderschule eingeführt. Die eingeführten rechtlichen Änderungen stellen noch nicht sicher, dass das Recht auf inklusive Bildung tatsächlich in der individuellen Situation umgesetzt wird – zumal Doppelstrukturen erhalten bleiben und diese durch aktuelle Maßnahmen der Landesregierung gestärkt werden. Die amtierende Landesregierung bekennt sich in ihrem Koalitionsvertrag zum Ziel einer gelingenden schulischen Inklusion. In den im Juli 2018 und den im Oktober 2018 verabschiedeten Eckpunkten bzw. Runderlass zur Neuausrichtung der schulischen Inklusion formuliert sie Standards für den gemeinsamen Unterricht von Schüler_innen mit und ohne Behinderungen.

Diese Vorgaben leisten zwar einen Beitrag zur Qualitätssicherung von inklusiver Bildung. Offen ist jedoch noch, wie die Landesregierung Schulen bei der Qualitätssteigerung konkret unterstützen will.

Prinzipiell problematisch ist jedenfalls, dass die Landesregierung die Aufrechterhaltung des Förderschulsystems für vereinbar mit ihrer menschenrechtlichen Verpflichtung zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems hält.

Um Inklusion in der Bildung weiter zu verbessern, hat NRW verschiedene Maßnahmen für die Lehreraus- und -weiterbildung spezifiziert. Lehrkräfte an allgemeinen Schulen sollen unter anderem eine berufsbegleitende sonderpädagogische Weiterbildung bekommen, die Studienkapazitäten für das grundständige sonderpädagogische Studium mittelfristig ausgebaut werden. Trotz der Anstrengungen des Landes zum Aufbau von Fortbildungsangeboten beklagen Lehrer_innen und Schulverbände den bestehenden Mangel an Fortbildungsmöglichkeiten bei hohem Bedarf. Das Fortbildungsangebot zum Thema Inklusion bewerten die meisten Lehrer_innen als mangelhaft. Es zeigt sich deutlich, dass noch nicht die richtigen Mittel und Wege gefunden sind, um die Maßnahmen flächendeckend zu etablieren, bekannt zu machen und die erforderliche Qualität dieser Maßnahmen sicherzustellen.

Was ist zu tun?

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte empfiehlt der Landesregierung,

- den Aufbau eines inklusiven Systems weiter voranzutreiben und ihre Politik an einem menschenrechtlichen Verständnis von Inklusion auszurichten. Fast zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK sollte sie ein inklusives System ohne Sonderstrukturen wie Sonder- und Förderschulen politisch in Angriff nehmen und mit entsprechenden Maßnahmen unterlegen;
- ein Gesamtkonzept zu entwickeln, wie durch Umschichtung personeller und finanzieller Ressourcen der Aufbau der inklusiven Bildung und die schrittweise Schließung von Förderschulen in absehbarer Zeit gelingen kann. Dabei müssen alle maßgeblichen Akteure des Schulwesens und alle Schularten einbezogen werden;
- im Rahmen eines solchen Gesamtkonzepts ein pädagogisches Rahmenkonzept zur Entwicklung von schulischen Inklusionskonzepten vorzulegen, um nicht jeder Schule die Entwicklung eines solchen selbst zu überlassen, zumal oftmals die dafür erforderliche Expertise vor Ort noch fehlt;

Im Hinblick auf die Qualifizierung von Lehrkräften und die Vermittlung eines menschenrechtlichen Verständnisses von Inklusion empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention der Landesregierung,

- die in der Fortbildungsoffensive angekündigten Fortbildungen zu inklusiven Konzepten für alle Lehrer_innen und Sonderpädagog_innen obligatorisch zu machen; sie mit qualitativ hochwertigen Fortbildungskonzepten zu unterlegen und die finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen dafür zur Verfügung zu stellen;
- fortlaufend in die Einstellung und Weiterbildung von Lehrer_innen mit Behinderungen zu investieren;
- sicherzustellen, dass das Kern-Curriculum des Lehramtsstudiums – neben einer inklusiven Pädagogik und dem Menschenrechtsansatz – auch verpflichtend Wissen zur unterstützten Kommunikation vermittelt und praktische Anleitung und Unterstützung im Bereich des individualisierten Unterrichtens enthält;

-
- Informationskampagnen zu entwickeln, um ein menschenrechtliches Verständnis inklusiver Bildung und ihrer Vorteile gesellschaftlich zu verankern und die Bereitschaft zu Veränderungen - gerade auch unter den Lehrer_innen und Sonderpädagog_innen - zu stärken.



Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Zur Umsetzung des Rechts auf Arbeit in NRW

Factsheet Januar 2019

Menschenrechtlicher Hintergrund

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sichert in Artikel 27 UN-BRK Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben zu. Menschen mit Behinderungen müssen die Möglichkeit haben, ihren Lebensunterhalt durch eine Arbeit zu verdienen in einem offenen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld. Das schließt auch die Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen, die Weiterbeschäftigung und den beruflichen Aufstieg ein. Arbeitsbedingungen müssen gerecht sein, insbesondere im Hinblick auf Chancengleichheit und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit. Benachteiligungen aufgrund einer Beeinträchtigung sind in allen Beschäftigungsbereichen verboten.

Wie ist die Situation in Nordrhein-Westfalen?

Die Arbeitssituation für Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen (NRW) hat sich seit Inkrafttreten der UN-BRK 2009 positiv entwickelt: NRW hat mit 47,4 Prozent (2017) beispielsweise eine überdurchschnittlich hohe Erwerbsquote (bundesweiter Durchschnitt: 41,8) sowie mit 5,19 Prozent (2017) eine hohe Beschäftigungsquote für Menschen mit Behinderungen (bundesweiter Durchschnitt: 4,69) und nimmt hier eine Vorreiterrolle ein.

Dennoch haben in NRW immer noch viele Menschen mit Behinderungen keine auskömmliche selbstgewählte Arbeit: Die Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderungen liegt mit 13,1 Prozent (2017) weiterhin über der bundesweiten Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderungen (11,7 Prozent) sowie erheblich über der allgemeinen Arbeitslosenquote in NRW von 7,4 Prozent.

Die aktuelle Landesregierung verfolgt ausdrücklich das Ziel, Werkstätten für behinderte Menschen beizubehalten, und setzt sich in bewussten Widerspruch zur Verpflichtung aus Artikel 27 UN-BRK. Das Land beteiligt sich weiterhin am Aufbau und an der Modernisierung von Arbeitsplätzen in diesen Werkstätten und stellt dafür jährlich rund 5 Millionen Euro zur Verfügung.

Die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen kann nur erreicht werden, wenn die Landesregierung ein umfassendes Konzept für einen inklusiven Arbeitsmarkt entwickelt und umsetzt.

Was ist zu tun?

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte empfiehlt der Landesregierung daher,

- ein umfassendes Konzept für eine inklusive Ausrichtung des Arbeitsmarktes zu verabschieden, um dem Trend der wachsenden Beschäftigtenzahlen in Werkstätten zugunsten von Beschäftigungsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt zu begegnen,
- weitere Anstrengungen im Hinblick auf die Arbeitslosenquote und die Situation von schwerbehinderten Langzeitarbeitslosen zu unternehmen, um mehr Menschen mit Behinderungen in Arbeit zu bringen; dazu gehört:
 - zu prüfen, ob sie im Rahmen des Vergaberechts die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt verstärkt fördern kann;
 - Sorge dafür zu tragen, dass neue Arbeitsstätten von vornherein barrierefrei gebaut werden;
 - die schwer überschaubare Anzahl von Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen zusammenzuführen und Unterstützungsangebote stärker auf die spezifischen Bedarfe von Menschen mit bestimmten Beeinträchtigungen auszurichten;
 - Informations- und Aufklärungsangebote für die Wirtschaft und andere Beschäftigungsbereiche zu verstärken. Oft bestehen noch falsche Vorstellungen über das fachliche Niveau von Menschen mit Behinderungen, über Programme und Möglichkeiten der staatlichen Förderungen oder in Bezug auf den Kündigungsschutz;
- zugunsten einer Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keine neuen Werkstätten zuzulassen und die Zahl der Werkstätten schrittweise und mit Augenmaß zu reduzieren. Solange die Werkstätten existieren, sollten sie ihren gesetzlichen Auftrag, die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern, weitaus stärker als bisher wahrnehmen. Wesentlicher Teil der Strategie zur Gewährleistung des Rechts auf Teilhabe am Arbeitsleben sollte es sein, die Arbeitgeber_innen und deren Verbände mit Nachdruck öffentlich auf ihre Beschäftigungspflicht hinzuweisen und unter Hinweis auf die vielfältigen Förder- und Unterstützungsangebote deren Erfüllung einzufordern;
- die Datenlage zu verbessern. Die Landesregierung sollte insbesondere Zahlen zur Erwerbssituation aufgeschlüsselt nach Beeinträchtigungsform und Geschlecht erheben, um gezielte Maßnahmen zur Förderung ihrer beruflichen Teilhabe planen und durchführen zu können.