

10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention

„Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen“

Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin,
zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

in den vier Lebensbereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit

Friedhelm Bihn

Vortrag im

Inlusionsbeirat der Stadt Bergisch Gladbach

Bergisch Gladbach, 11. Juli 2019

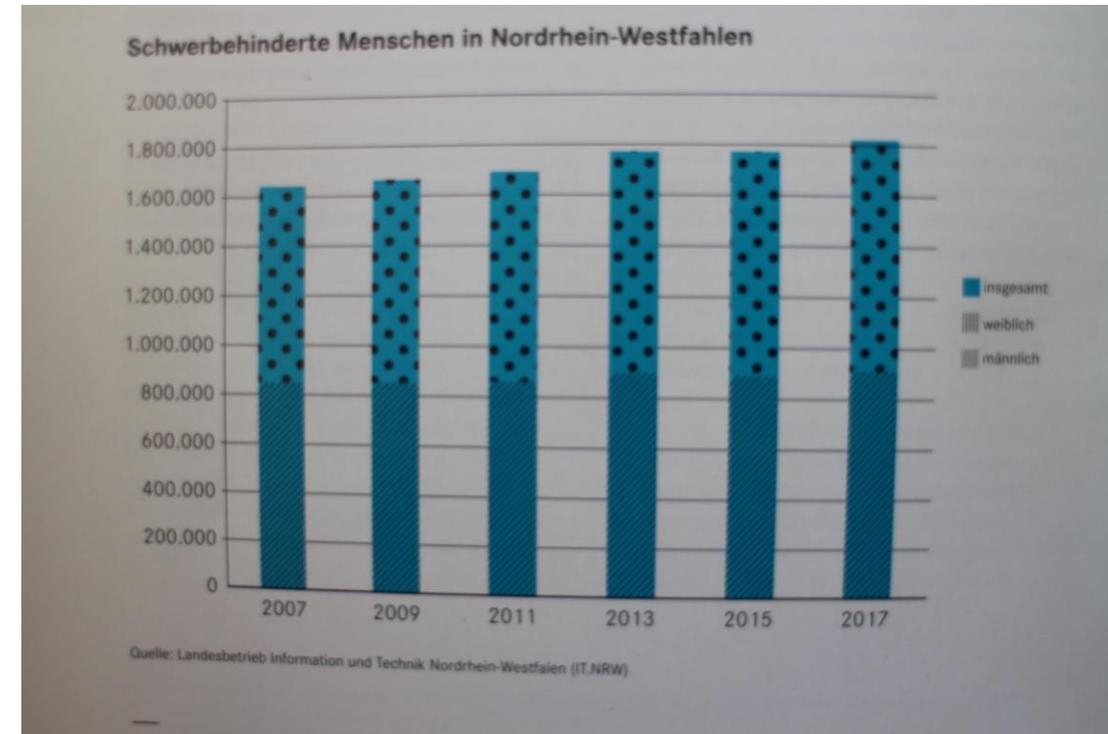
Monitoring-Stelle der UN-Behindertenrechtskonvention

- Das Land NRW hat zum 1. März 2017 einen Vertrag mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte geschlossen, um die Umsetzung der UN-BRK in NRW durch eine unabhängige Monitoring-Stelle zu begleiten
- Die Untersuchung geht in erster Linie der Frage nach, wo NRW bei der Umsetzung ausgewählter Aufgabenstellungen steht und welche Entwicklungen sich seit Inkrafttreten der UN-BRK in Deutschland vor zehn Jahren beobachten lassen
- Autorin der Analyse ist Dr. Susann Kroworsch



Datengrundlage

- Ende 2017 lebten in NRW 17,9 Millionen Menschen
- Davon 1,82 Millionen schwerbehinderte Menschen mit einem Grad der Behinderung von mindestens 50
- 2,8 Prozent mehr als bei der letzten Erhebung Ende 2015
- Sogar 10,8 Prozent über 2007
- 56,2 Prozent war mindestens 65 Jahre alt
- 23,4 Prozent wies 100 Prozent auf
- 41 Prozent hatten mehrere Behinderungen
- Es wird davon ausgegangen, dass Beeinträchtigungen bei rund 25 Prozent der Bevölkerung vorliegen



Landespolitische Aktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

- 2012: Aktionsplan der Landesregierung „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“
- 2012: Einrichtung des Landes-Inklusionsbeirates
- 2016: Einrichtung von Kompetenzzentren für selbstbestimmtes Leben von und für Menschen mit Behinderungen in allen fünf Regierungsbezirken
- 2016 Erstes allgemeines Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen (Inklusionsstärkungsgesetz NRW – ISG NRW)
- Darin Novelle des Behindertengleichstellungsgesetzes NRW (BGG NRW)
- Sowie InklusionsgrundsätzeGesetz NRW (IGG NRW)

Das Recht auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft

- In Artikel 19 der UN-BRK sind eine unabhängige Lebensführung und die Einbeziehung in die Gemeinschaft festgeschrieben.
- Aufgabe der Politik ist es demnach, die notwendigen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Menschen – mit oder ohne Behinderung – selbstbestimmt und gemeinschaftlich miteinander leben können und nicht von Institutionen abhängig sind.
- Um eine bedarfsgerechte Wohninfrastruktur sicherzustellen, muss barriere-freier Wohnraum nicht nur vorhanden, sondern auch bezahlbar sein.
- Für Menschen mit Behinderungen, die Eingliederungshilfen, Grundsicherung oder ein geringes Entgelt aus ihrer Beschäftigung erhalten, beispielsweise aus einer Tätigkeit in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM), ist barrierefreier Wohnraum häufig nicht erschwinglich.

Das Recht auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft – Wohnraum

- Die Landesbauordnung NRW, die ursprünglich im Dezember 2017 in Kraft treten sollte und unter anderem eine Mindestzahl an rollstuhlgerechten Wohnungen ab einer bestimmten Wohnungszahl vorsah, wurde von der aktuellen Landesregierung gestoppt.
- Im sogenannten Baurechtsmodernisierungsgesetz NRW, verabschiedet im Juli 2018, fehlt leider jede Vorgabe zur Schaffung barrierefreier, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbarer Wohnungen.
- Darüber hinaus enthält das Gesetz Ausnahmetatbestände, mit denen Barrierefreiheit umgangen werden kann.

Das Recht auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft – Unterstütztes Wohnen

- Unterstütztes Wohnen ist wichtig, um Menschen mit Behinderungen Wege aus segregierenden Institutionen zu eröffnen und ihnen ein Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen.
- Das im Rahmen des Inklusionsstärkungsgesetzes NRW im Juni 2016 verabschiedete Ausführungsgesetz Nordrhein-Westfalens zum SGB XII verfolgt unter anderem folgende Ziele: die Bündelung der Zuständigkeiten beider Landschaftsverbände für Eingliederungshilfe im Bereich des Wohnens – sie soll unbefristet erfolgen und gesetzlich verankert werden – sowie den Abbau von Schnittstellen zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe.
- Der Anteil der Menschen mit Behinderungen, die in ambulanten Wohnformen leben, ist in NRW überdurchschnittlich hoch: 2016 im LVR bei 61,7 Prozent.
- Die aktuelle Landesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten, dass sie unterstützte Wohnformen nicht prioritär, sondern nur gleichberechtigt mit stationären Einrichtungen fördern will.

Das Recht auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft - Sozialraumentwicklung

- Das Landesrecht regelt im Behindertengleichstellungsgesetz NRW, dass bauliche Anlagen, öffentliche Wege, Plätze, Straßen sowie Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel barrierefrei gestaltet werden müssen.
- Das Inklusionsgrundsätzegesetz NRW regelt zudem die Zugänglichkeit der Dienste und Einrichtungen für die Allgemeinheit und gibt vor, dass diese durch die Träger der öffentlichen Belange schrittweise barrierefrei gestaltet werden sollen. Sie müssen allgemein auffindbar, zugänglich und nutzbar sein.
- Sondereinrichtungen und –dienste für Menschen mit Behinderungen sollen soweit wie möglich vermieden werden.
- Ergänzend regelt das Wohn- und Teilhabegesetz NRW, dass Wohnangebote in räumlicher Nähe zu Wohnsiedlungen errichtet werden müssen.
- Aufgabe der vom Land geförderten Agentur Barrierefrei ist es seit 2013, den Bestand an öffentlich zugänglichen Gebäuden landesweit zu erheben.

Fazit und Empfehlungen

- gemeinsam mit den Kommunen und der Wohnungswirtschaft dafür sorgen, dass barrierefreie, uneingeschränkt nutzbare und bezahlbare Wohnungen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen
- den sozialen Wohnungsbau unter Beachtung des Prinzips der Inklusion stärker als bislang entwickeln, fördern und steuern
- die Bauordnung NRW umfassend an die Vorgaben der UN-BRK anpassen
- gemeinsam mit den Kommunen und der Wohnungswirtschaft ein Konzept zur Entwicklung des inklusiven Sozialraums aufsetzen und mit einem verbindlichen Budget ausstatten
- klare und zielgerichtete Strategien zur Deinstitutionalisierung mit konkreten Zeitvorgaben und angemessenen Budgets entwickeln
- Daten zum Bestand und Bedarf an barrierefreien, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbaren Wohnungen erheben, diese in einem zentralen Verzeichnis führen und zur verbindlichen Planungsgrundlage für das Baugeschehen, inklusive der Sozialraumplanung, machen

Das Recht auf Mobilität

- Die Schaffung und Erhaltung einer zugänglichen Mobilitätsinfrastruktur ist von grundsätzlicher Bedeutung für das Leben von Menschen mit Behinderungen.
- Mobilität soll – so die Vorgabe der UN-BRK – gleichberechtigt mit anderen „ohne fremde Hilfe“ möglich sein.
- Die Trennung von Zuständigkeiten – beispielsweise für den ÖPNV, für Bahnhöfe und für das Straßenwesen – führt dazu, dass die Verbindungspunkte oft nicht in ausreichendem Maße in den Blick genommen werden.
- Das Memorandum der Landesregierung für ein „Bündnis für Mobilität“ enthält keinerlei Aussagen zur Berücksichtigung der Belange von mobilitätseingeschränkten Menschen.
- Barrierefreie Strukturen alleine reichen nicht aus. Es müssen entsprechende Lösungen für Funktionsstörungen gefunden werden, damit die Wahrscheinlichkeit unterbrochener Reiseketten bei Menschen mit Behinderungen nicht größer ist als bei Menschen ohne Behinderungen.

Fazit und Empfehlungen

- Fragen der Mobilität noch umfassender im Sinne des Disability Mainstreamings innerhalb der Mobilitätsplanung für ganz NRW berücksichtigen
- ein Gesamtkonzept für die Mobilität für Menschen mit Behinderungen erstellen und in die Weiterentwicklung des Bündnisses für Mobilität integrieren
- bei der Weiterentwicklung der Verkehrsplanungsinstrumente den Zugang zum Recht auf Mobilität im Sinne der UN-BRK gewährleisten. Barrierefreie Reiseketten müssen sichergestellt werden, sowohl strukturell als auch einzelfallbezogen im Sinne angemessener Vorkehrungen
- aktiv überwachen, ob die verkehrsplanerischen 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 Nichteinhalten von Vorgaben der Verkehrsplanung geschaffen werden

Das Recht auf inklusive Bildung (1)

- Inklusive Bildung ist ein Schlüsselfaktor dafür, dass Menschen mit Behinderungen ihre Fähigkeiten, ihr Selbstwertgefühl und das Bewusstsein ihrer eigenen Würde entwickeln können.
- So wirft die Inklusion in der Bildung wichtige Fragen für die Frühförderung, die Kita, die Schulbildung, die berufliche Bildung und die Hochschulbildung sowie die informelle Bildung auf. Der Fokus hier liegt auf der Schulbildung.
- Dass die trennende Doppelstruktur von allgemeiner Schule und Förderschule in Deutschland nicht UN-BRK-konform ist, hat der UN-Ausschuss bereits 2015 deutlich gemacht.
- 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.
- Um sich zunächst einen Überblick zu verschaffen, wie viele Schulen inklusiv ...

Das Recht auf inklusive Bildung (2)

- ... unterrichten und unter welchen Bedingungen sie dies tun, hat sie im Sommer 2017 ein Moratorium zum Erhalt der Förderschulen erlassen und die Mindestgrößen für die Förderschulen für fünf Jahre ausgesetzt.
- Darüber hinaus hat die Landesregierung im Juli 2018 Eckpunkte zur Neuausrichtung der schulischen Inklusion und im Oktober 2018 einen Runderlass zur Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen verabschiedet.
- Die Landesregierung stellt gleichzeitig neue Personalstellen für das gemeinsame Lernen in den Landeshaushalt ein und gibt einen Personalschlüssel in der Sekundarstufe vor.
- Prinzipiell problematisch ist jedenfalls, dass der Inklusionsbegriff, der den Eckpunkten und dem Runderlass zugrunde liegt, nicht mit der UN-BRK im Einklang steht: Die Landesregierung hält die Aufrechterhaltung des Förderschulensystems für vereinbar mit ihrer Verpflichtung zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems.

Das Recht auf inklusive Bildung

- Qualifizierung von Fachkräften

- Ein wesentliches Qualitätsmerkmal für inklusive Bildung ist die Qualifizierung der Lehrkräfte.
- Eine Neuregelung im Lehrerausbildungsgesetz NRW legt fest, dass die Ausbildung von Lehrkräften unter anderem zu einem professionellen Umgang mit Vielfalt – insbesondere mit Blick auf ein inklusives Schulsystem – befähigen soll.
- An drei der elf lehrerbildenden Hochschulen in NRW steht Inklusion verpflichtend auf dem Lehrplan, an zwei weiteren trifft dies für bestimmte Lehramtstypen zu. An acht von elf Hochschulen wird Inklusion als Schwerpunktthema behandelt.
- Trotz der Anstrengungen des Landes zum Aufbau von Fortbildungsangeboten beklagen Lehrer*innen und Schulverbände den bestehenden Mangel an Fortbildungsmöglichkeiten. Das Fortbildungsangebot zum Thema Inklusion bewerten die meisten Lehrer*innen als mangelhaft.

Fazit und Empfehlungen

- Ihre Politik an einem menschenrechtlichen Verständnis von Inklusion ausrichten. 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
- Die Maßnahmen zur Neuausrichtung der Inklusion unter systematischer Einbeziehung der maßgeblichen Akteure des Schulwesens auf der Grundlage des Menschenrechtsansatzes für alle Schularten so weiterentwickeln, dass sie sich in absehbarer Zeit mit Maßnahmen zur Umschichtung personeller und finanzieller Ressourcen zum Aufbau der inklusiven Bildung sowie zur schrittweisen Schließung von Förderschulen in ein Gesamtkonzept einfügen
- Im Rahmen eines solchen Gesamtkonzepts Hilfestellungen zur Entwicklung von schulischen Inklusionskonzepten vorlegen, um nicht jeder Schule die Entwicklung eines solchen selbst zu überlassen, zumal oftmals die dafür erforderliche Expertise vor Ort noch fehlt

Fazit und Empfehlungen – Qualifizierung von Lehrkräften

- die in den Eckpunkten angekündigte Fortbildungsoffensive zu inklusiven Konzepten für alle Lehrer*innen und Sonderpädagog*innen obligatorisch machen, qualitativ hochwertige Fortbildungskonzepte entwickeln und die finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen dafür zur Verfügung stellen
- fortlaufend in die Einstellung und Weiterbildung von Lehrer*innen mit Behinderung investieren
- Sicherstellen, dass das Kerncurriculum 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 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

Das Recht auf Arbeit (1)

- Das Recht auf Arbeit besagt, dass Menschen mit Behinderungen das gleiche Recht auf selbstbestimmte Arbeit zusteht wie Menschen ohne Behinderungen.
- Teilhabe am Arbeitsleben heißt für viele Menschen mit Behinderungen immer noch, dass sie sich faktisch nur zwischen Sondersystemen wie den Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) oder vergleichbaren „anderen Leistungsanbietern“ entscheiden können.
- Die Beschäftigungsquote von schwerbehinderten Menschen im allgemeinen Arbeitsmarkt lag in NRW im Jahr 2017 bei 5,19 Prozent und erfüllt damit die gesetzlich vorgeschriebene Fünf-Prozent-Quote.
- Die Zahl der Inklusionsbetriebe in NRW ist auf 297 Betriebe mit 7.908 Arbeitsplätzen, davon 3.561 schwerbehinderte Menschen aus der Zielgruppe nach § 217 SGB IX, Ende 2017 kontinuierlich gestiegen.
- Dies ist auch auf das erfolgreiche Landesprogramm Integration wahrnehmen zurückzuführen, mit dem seit 2011 2.447 neue Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen geschaffen wurden.

Das Recht auf Arbeit (2)

- 2017 wurden weitere 52 Förderungen mit 156 Arbeitsplätzen bewilligt.
- Mit den Programmen LVR-Budget und LWL-Budget für Arbeit erfolgten bis Ende 2017 fast 2.000 Übergänge von einer Werkstatt in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeits- und Ausbildungsverhältnis.
- Mit der Initiative Inklusion, die darauf abzielt, vermehrt schwerbehinderte Menschen über 50 in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren, wurden bis Ende 2016 1.143 Förderungen bewilligt.
- Mit dem Arbeitsmarktprogramm aktion 5 zur Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt wurden bis 31.12.2016 Leistungen in 7.104 Fällen erbracht.
- Die aktuelle Landesregierung verfolgt ausdrücklich das Ziel, Werkstätten beizubehalten, und setzt sich in bewussten Widerspruch zur Verpflichtung aus Artikel 27 UN-BRK.
- Von 2009 bis 2018 ist die Zahl der belegten Plätze in Werkstätten von rund 68.000 auf 80.262 gestiegen (in 101 Hauptwerkstätten in ganz NRW).

Fazit und Empfehlungen

- Ein umfassendes Konzept für eine inklusive Ausrichtung des Arbeitsmarktes verabschieden, um dem Trend der wachsenden Beschäftigtenzahl in Werkstätten entgegenzutreten. Ziel sollte es sein, Beschäftigungsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt zu schaffen
- Weitere Anstrengungen zur Reduzierung der Arbeitslosenquote und zur Verbesserung der Situation von schwerbehinderten Langzeitarbeitslosen unternehmen, um mehr Menschen mit Behinderungen in Arbeit zu bringen
- Zugunsten einer Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keine neuen Werkstätten für behinderte Menschen zulassen und die Zahl der Werkstätten schrittweise und mit Augenmaß reduzieren. Solange die Werkstätten existieren, sollten sie ihren gesetzlichen Auftrag, die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern, 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 einfordern

Gesamtfazit

- NRW hat bisher viel erreicht, aber auch noch eine beträchtliche Strecke auf dem Weg in die inklusive Gesellschaft vor sich.
- Doch das Ziel ist diese Mühen wert:
- Inklusion bringt neben Vorteilen für Menschen mit Behinderungen auch die generelle Wertschätzung menschlicher Vielfalt mit sich:
- In einer inklusiven Gesellschaft haben alle Menschen die Möglichkeit, ein selbstbestimmtes Leben zu führen und an der Gesellschaft teilzuhaben.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!