



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Analyse

Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen

Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention
in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit

Susann Kroworsch



Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Die Autorin

Dr. Susann Kroworsch ist Volljuristin und seit 2017 wissenschaftliche Mitarbeiterin der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Dort begleitet sie die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen und befasst sich darüber hinaus insbesondere mit dem Thema Inklusive Bildung. Zuvor hat sie beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge und an der Freien Universität Berlin u. a. zum Recht auf Bildung gearbeitet.



Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Analyse

Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen

Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention
in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit

Susann Kroworsch

Vorwort

Vor zehn Jahren, am 26. März 2009, ist die UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland in Kraft getreten. Was hat sich seitdem für Menschen mit Behinderungen konkret getan? Sind ihre Rechte heute besser verwirklicht als noch vor zehn Jahren? Diese Fragen möchte die vorliegende Untersuchung beantworten. Sie ist die erste tiefgreifende Analyse des Umsetzungsstands der UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen seit Beginn der Zusammenarbeit des Bundeslands mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte im Jahre 2017. Die Untersuchung nimmt vier ausgewählte Lebensbereiche, die den Alltag von Menschen mit Behinderungen maßgeblich bestimmen, genauer in den Blick: Wohnen, Fortbewegung, Bildung und Arbeit.

Nordrhein-Westfalen nimmt sich seit Langem der Belange und Interessen von Menschen mit Behinderungen an. Schon vor der Verabschiedung der UN-Behindertenrechtskonvention hat sich das Bundesland engagiert für die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingesetzt. Besonders in den letzten zehn Jahren ist es der Landespolitik gelungen, die innovativen Impulse der UN-Behindertenrechtskonvention aufzugreifen und die strukturellen Rahmenbedingungen für

die rechtliche und praktische Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen weiterzuentwickeln. Wie die vorliegende Untersuchung zeigt, spielt Nordrhein-Westfalen deshalb in einigen Bereichen eine Vorreiterrolle für andere Bundesländer.

Doch die Untersuchung macht auch deutlich, dass Nordrhein-Westfalen noch große Anstrengungen bewältigen muss, um die historisch gewachsenen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen auszugleichen. Hier sind die politisch Verantwortlichen gefordert. Die Analyse möchte diesen Prozess unterstützen, indem sie konkrete Schritte zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen aufzeigt und Anstöße dafür gibt, wie die Menschenrechte bei konkreten Maßnahmen und politischen Entscheidung stärker berücksichtigt werden können.



Dr. Valentin Aichele

Leiter der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Inhalt

Zusammenfassung	9
<hr/>	
1 Einleitung	10
<hr/>	
2 Datengrundlage und Methodik	12
<hr/>	
3 Landespolitische Aktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	14
<hr/>	
4 Das Recht auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft	16
<hr/>	
4.1 Menschenrechtliche Vorgaben	16
4.2 Umsetzung des Rechts auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft in Nordrhein-Westfalen	17
4.3 Fazit und Empfehlungen	24
5 Das Recht auf Mobilität	26
<hr/>	
5.1 Menschenrechtliche Vorgaben	26
5.2 Umsetzung des Rechts auf Mobilität in Nordrhein-Westfalen	27
5.3 Fazit und Empfehlungen	31
6 Das Recht auf inklusive Bildung	33
<hr/>	
6.1 Menschenrechtliche Vorgaben	33
6.2 Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung in Nordrhein-Westfalen	34
6.3 Fazit und Empfehlungen	39

7	Das Recht auf Arbeit	41
<hr/>		
7.1	Menschenrechtliche Vorgaben	41
7.2	Umsetzung des Rechts auf Arbeit in Nordrhein-Westfalen	42
7.3	Fazit und Empfehlungen	47
8	Fazit	49
<hr/>		
9	Literatur und Dokumente	51
<hr/>		
	Abkürzungen	56
<hr/>		

Zusammenfassung

Ende 2017 lebten in Nordrhein-Westfalen 1,82 Millionen schwerbehinderte Menschen mit einem Grad der Behinderung von mindestens 50. Das entspricht gut zehn Prozent der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen. Es ist davon auszugehen, dass deutlich mehr Menschen – vermutlich rund 25 Prozent der Bevölkerung – längerfristige Beeinträchtigungen haben und deshalb Behinderungen erfahren. Für das Leben dieser Menschen ist es von zentraler Bedeutung, ob und wie sie ihre (Menschen-) Rechte wahrnehmen können.

Deutschland – und damit auch Nordrhein-Westfalen – ist seit März 2009 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet. Was hat sich seitdem für Menschen mit Behinderungen in den Lebensbereichen Wohnen und Leben in der Gemeinschaft, Mobilität, Bildung und Arbeit verbessert? Dazu gehören Fragen wie: Können Menschen mit Behinderungen mittlerweile selbst über ihren Wohnort bestimmen oder entscheiden, mit wem sie zusammenleben wollen? Taucht auf dem Weg von zu Hause zum Bus, im Bus, vom Bus zur U-Bahn, von dort zum Arbeitsplatz oder zum Kino eine unüberwindbare Barriere auf? Aber auch: Hat die Landespolitik die Voraussetzungen für einen guten inklusiven Unterricht in einem inklusiven Bildungssystem geschaffen und

wie ist es mittlerweile um die Durchlässigkeit zwischen Werkstätten für behinderte Menschen und dem allgemeinen Arbeitsmarkt bestellt?

Die vorliegende Analyse ermittelt anhand von ausgewählten menschenrechtlichen Indikatoren den Umsetzungsstand der Vorgaben aus der UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen. Sie bietet einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie tatsächlichen Gegebenheiten und zeichnet die Entwicklungen der vergangenen Jahre in ihren wesentlichen Zügen nach; Stand der Darstellung ist Ende November 2018. Auf Grundlage der daraus gewonnenen Erkenntnisse formuliert sie Handlungsempfehlungen an die Landesregierung und zentrale Akteure in jedem der ausgewählten Lebensbereiche.

Die Analyse erhebt nicht den Anspruch, den rechtlichen und praktischen Umsetzungsbedarf aus der UN-Behindertenrechtskonvention abschließend zu bewerten. Sie versteht sich vielmehr als Teil eines Begleitungs- und Beratungsprozesses, mit dem das Land im März 2017 das Deutsche Institut für Menschenrechte betraut hat; sie will dazu beitragen, die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen weiter zu fördern.

1 Einleitung

Die UN-Behindertenrechtskonvention¹ (UN-BRK, UN-Konvention) trat am 26.03.2009 in Deutschland in Kraft. In ihr sind die Rechte von Menschen mit Behinderungen verbrieft. Sie formuliert keine neuen Menschenrechte, sondern konkretisiert die allgemeinen Menschenrechte mit Blick auf die besondere Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen.² Die UN-BRK verpflichtet die Politik zu einer Neuausrichtung ihrer behindertenpolitischen Vorgaben auf der Grundlage der Menschenrechte: Menschen mit Behinderungen sollen nicht länger als Fürsorge-Objekte betrachtet werden. Sie sollen als Träger von Menschenrechten vielmehr dabei unterstützt werden, an allen Bereichen des öffentlichen Lebens aktiv teilzuhaben und teilzunehmen.

Die in internationalen Übereinkommen festgeschriebenen Menschenrechte sind nach Maßgabe des deutschen Verfassungsrechts³ Teil der nationalen Rechtsordnung. Sie sind in Deutschland für die staatlichen Organe aller Ebenen verbindlich.⁴ Wenn der Staat Maßnahmen entwickelt oder umsetzt, die Menschen mit Behinderungen betreffen, muss er sich sowohl an das Grundgesetz als auch an die UN-Konvention halten (siehe Artikel 4 UN-BRK). Die normativen Vorgaben und materiellen Gehalte der Menschenrechte müssen von staatlichen Stellen bei der Ausgestaltung von Gesetzen, Verordnungen und Satzungen umgesetzt sowie bei der Anwendung und Interpretation des innerstaatlichen Rechts durch Gerichte und Verwaltungen berücksichtigt werden. Die Menschenrechte können einen Vertragsstaat bei Bedarf

auch dazu verpflichten, innerstaatlich individuelle Rechte für Einzelne zu schaffen.⁵

Die UN-BRK schreibt vor, dass Menschen mit Behinderungen ebenso wie die sie vertretenden Organisationen, aktiv an der Gestaltung und Umsetzung der UN-Konvention beteiligt werden müssen (vgl. Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK). Sie müssen aktiv in politische Prozesse einbezogen werden, weil eine inklusive Gesellschaft ohne ihre Kompetenzen und Erfahrungen nicht erreicht werden kann. Partizipation an politischen Prozessen zu ermöglichen bedeutet, menschenrechtliche Anforderungen zu erfüllen. Nicht zuletzt kann und soll Partizipation dazu beitragen, die Qualität der Maßnahmen zu verbessern und die Akzeptanz von politischen Entscheidungen zu erhöhen.

Nordrhein-Westfalen kümmert sich seit Langem um die Belange und Interessen von Menschen mit Behinderungen. Schon vor der Verabschiedung der UN-BRK hat das Bundesland Maßnahmen zur rechtlichen und praktischen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ergriffen. Seit Inkrafttreten der UN-BRK im Jahr 2009 hat Nordrhein-Westfalen zusätzliche Initiativen gestartet, um die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

Die vorliegende Untersuchung nimmt nicht nur die einschlägigen Entwicklungen der vergangenen Jahre in den Blick, sondern auch die behindertenpolitischen Aktivitäten und Vorhaben der aktuellen Landesregierung. Deren selbsterklärtes Ziel ist es, Menschen mit Behinderungen ein

1 Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006; veröffentlicht im Bundesgesetzblatt (BGBl. 2008, II S. 1420) und ratifiziert mit Wirkung zum 26.03.2009.

2 Aichele (2010), S. 11–25; Degener (2009), S. 207 f.

3 Das Grundgesetz enthält in Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip aus Artikel 20 Absatz 3 entsprechende Regelungen für die Überführung menschenrechtlicher Übereinkommen in die innerstaatliche Rechtsordnung.

4 Kotzur / Richter (2012), Rn. 2.

5 Aichele (2013), S. 19.

selbstbestimmtes Leben ohne Bevormundung und gesellschaftliche Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen.⁶

Die Untersuchung will die Bedingungen von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen systematisch erfassen und unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten beurteilen. Sie geht dabei in erster Linie der Frage nach, wo Nordrhein-Westfalen bei der Umsetzung ausgewählter Aufgabenstellungen steht und welche Entwicklungen sich hier in den letzten Jahren beobachten lassen.

Die Untersuchung gliedert sich in vier Kapitel, die jeweils einen der folgenden Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen in den Blick nehmen: Wohnen, Mobilität, Bildung (mit dem Fokus auf Schule) und Arbeit. Diese Bereiche wurden ausgewählt, weil in ihnen für besonders viele Menschen mit Behinderungen großer Handlungsbedarf besteht und sie aktuell am häufigsten diskutiert werden. Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat durch ihre Bestandsaufnahme und durch ihre Konsultation der behindertenpolitischen Verbände im April 2018 in Duisburg (siehe Kapitel 2: Datengrundlage und Methodik) weitere umfangreiche Einblicke in andere Themen, etwa politische Teilhabe, Gesundheitsversorgung, Gewalterfahrungen in Einrichtungen, insbesondere

von Frauen mit Behinderungen, Teilnahme am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport, gewonnen. Weitere detaillierte Untersuchungen werden folgen.

Die Untersuchung skizziert zunächst für jeden Lebensbereich die völkerrechtlichen Grundlagen aus der UN-BRK. Zur Operationalisierung der staatlichen Verpflichtungen wurden Indikatoren ausgewählt, die verschiedene Aspekte des jeweiligen Menschenrechts veranschaulichen sollen.⁷ Auch wenn diese Indikatoren nur einen Teil der Wirklichkeit abbilden, geben sie doch Auskunft darüber, wie weit die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen gediehen ist und reflektieren Veränderungen in der Menschenrechtsslage.

Mithilfe der Indikatoren wird die Umsetzung der Vorgaben aus der UN-BRK durch gesetzliche und politische Vorgaben oder zentrale Aktivitäten der Landesregierung sowie der Landschaftsverbände oder Organisationen und Verbände bewertet. Die kommunale Ebene, auf der vielfältige Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK laufen, konnte mangels flächendeckender Daten noch nicht betrachtet werden.

Die Folgerungen, die sich aus der Analyse ergeben, dienen als Grundlage für Handlungsempfehlungen an die jeweils zuständigen Akteure. Dabei besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.

6 CDU / FDP (2017), S. 105.

7 UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2012); De Beco (2008); Green (2001); Tomaševski (2001).

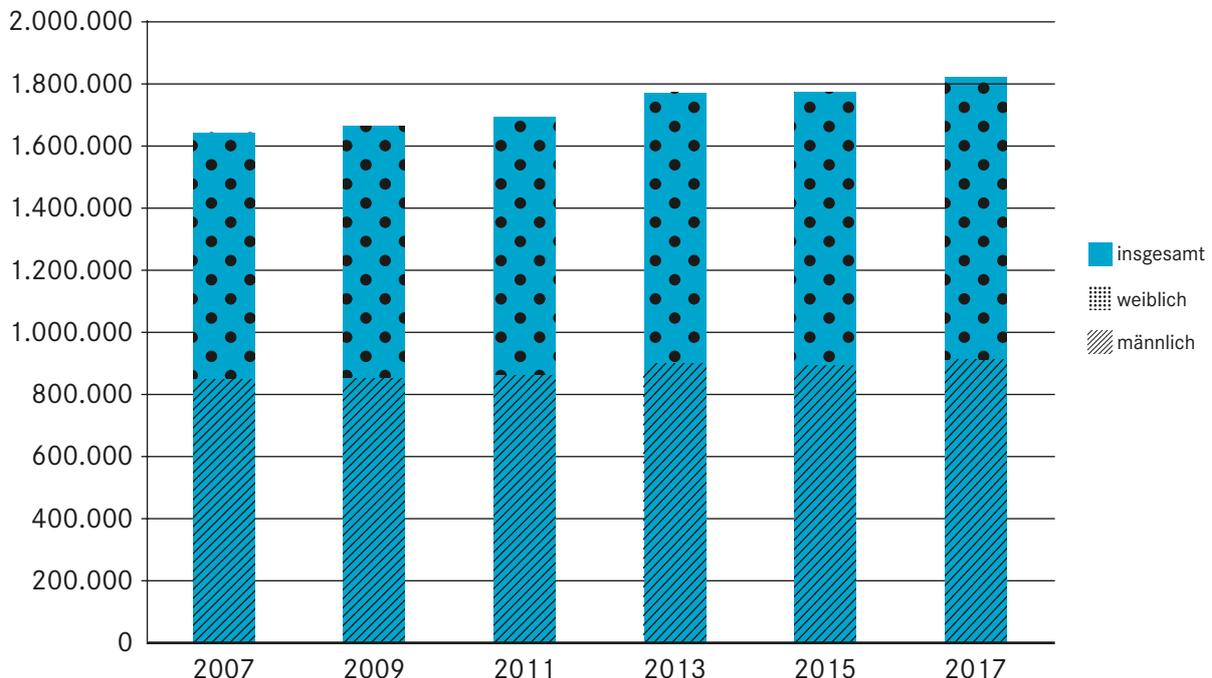
2 Datengrundlage und Methodik

Ende 2017 lebten in Nordrhein-Westfalen 17,9 Millionen Menschen, davon 1,82 Millionen schwerbehinderte Menschen mit einem Grad der Behinderung von mindestens 50. Das sind gut 10 Prozent der Gesamtbevölkerung in Nordrhein-Westfalen. Die Anzahl der Betroffenen liegt damit um 2,8 Prozent über den Zahlen der letzten Erhebung von Ende 2015 und sogar um 10,8 Prozent über den Ergebnissen von 2007. Damals wurden 1,64 Millionen Menschen als schwerbehindert registriert. 10 Prozent der weiblichen und 10,4 Prozent der männlichen Bevölkerung Nordrhein-Westfalens galten Ende 2017 im Sinne dieser Statistik als schwerbehindert. Mehr als die Hälfte (56,2 Prozent) aller Betroffenen

war mindestens 65 Jahre alt. Knapp ein Viertel (23,4 Prozent) der schwerbehinderten Menschen wies den maximalen Grad der Behinderung von 100 auf. 41 Prozent der Betroffenen hatten mindestens zwei Behinderungen.⁸

Für das Bundesgebiet lag der Anteil von Menschen mit anerkannter Schwerbehinderung im Jahr 2013 bei 9,3 Prozent der Bevölkerung.⁹ Im ersten Teilhabebericht der Bundesregierung wird auf Grundlage des sozioökonomischen Panels von 2010 allerdings davon ausgegangen, dass Beeinträchtigungen bei einem knapp dreimal so großen Personenkreis, nämlich bei rund 25 Prozent der Bevölkerung, vorliegen.¹⁰

Schwerbehinderte Menschen in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW)

8 IT.NRW (04.05.2018): Pressemitteilung: Ende 2017 lebten in NRW 1,82 Millionen schwerbehinderte Menschen. <https://www.it.nrw/ende-2017-lebten-nrw-182-millionen-schwerbehinderte-menschen-82218> (abgerufen am 10.12.2018).

9 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), S. 41.

10 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013), S. 44.

Der Rückgriff auf die Schwerbehindertenstatistik genügt also nicht, um den Personenkreis zu erfassen, der im Sinne der UN-BRK zu den Menschen mit Behinderungen gezählt werden kann. Die Daten spiegeln die Wechselwirkung zwischen einer Person mit einer längerfristigen Beeinträchtigung und ihrer physischen und sozialen Umwelt nicht wider, durch die eine Behinderung nach dem Verständnis der UN-BRK entsteht. Beeinträchtigungen unterscheiden sich nach Art und Intensität sowie im Hinblick auf das Alter, die Lebensläufe und Lebenslagen der Menschen. Die Schwerbehindertenstatistik kann deshalb nur ungenügend Einblick geben, wie und unter welchen Bedingungen fehlende Teilhabechancen vorliegen. Die Schwerbehindertenstatistik ist lediglich eine Hilfskonstruktion, zu der es aber bislang keine Alternative gibt. Man kann davon ausgehen, dass deutlich mehr Menschen längerfristige Beeinträchtigungen haben und deshalb Behinderungen erfahren als diejenigen, die nach dem SGB IX als schwerbehindert gelten.¹¹

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention hat ihre Daten mit einem Methoden-Mix ermittelt. Zunächst fertigte sie eine Sekundäranalyse verfügbarer Dokumente und Daten an, um die Situation behinderter Menschen in Nordrhein-Westfalen zu untersuchen. Anschließend befragte sie im April 2018 rund 20 behindertenpolitische Verbände aus Nordrhein-Westfalen und wertete weitere schriftliche Stellungnahmen von Verbänden aus.¹² Die vorliegende Untersuchung berücksichtigt darüber hinaus Informationen der Monitoring-Stelle aus Ressortgesprächen und Gesprächen mit weiteren relevanten Akteuren, beispielsweise Landtagsabgeordneten. Ferner flossen Erkenntnisse aus der Teilnahme an Gremiensitzungen in die Untersuchung ein.

Methodisch lag der Schwerpunkt darauf, bereits vorhandene empirische Erkenntnisse in den menschenrechtlichen Kontext einzuordnen. In Fällen, wo wenige bis gar keine Daten vorliegen, wird dies ausdrücklich vermerkt.¹³

11 Ebd., S. 7, 59.

12 Siehe <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/veranstaltungen/2018/> (abgerufen am 07.12.2018).

13 Erfreulicherweise wird sich die Datenlage durch verschiedene, noch ausstehende Berichte verbessern, vgl. § 12 Absatz 1 IGG NRW (Bericht über den Umsetzungsstand der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen), § 13 Absatz 2 IGG NRW (Bericht über das IGG NRW), Artikel 12 Absatz 2 ISG NRW (Evaluierungsbericht zum ISG NRW).

3 Landespolitische Aktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Auf dem Weg Nordrhein-Westfalens, die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, sind vor allem seit 2012 wichtige Schritte eingeleitet worden. Hervorzuheben ist insbesondere der **Aktionsplan der Landesregierung *Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv***¹⁴, die Etablierung eines **Normprüfungsprozesses** und diverse daraus resultierende Gesetzesänderungen.

Der genannte Aktionsplan umfasst die Jahre 2012 bis 2020. Mit ihm hat sich die Landesregierung zum Ziel gesetzt, die Umsetzung der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen und die Erfüllung staatlicher Verpflichtungen systematisch anzugehen. Der Aktionsplan stellt klar, dass das Thema politische Priorität hat und verspricht eine koordinierte und zielorientierte Umsetzung der UN-BRK in der Praxis. Dem Aktionsplan liegt dabei ein neues Verständnis von „Behinderung“ zugrunde: Behinderung wird nicht mehr defizitär oder medizinisch-orientiert verstanden, sondern menschenrechtlich. Eine Behinderung im Sinne der UN-BRK liegt dann vor, wenn ein Mensch mit einer längerfristigen Beeinträchtigung in seiner physischen und sozialen Umwelt auf Barrieren trifft.

Der Aktionsplan enthält die wesentlichen Maßnahmen der Landesregierung zum schrittweisen Aufbau inklusiver Strukturen. Er ist als ein dynamisches Instrument konzipiert und soll gewährleisten, dass seine Ziele und Maßnahmen an neue Entwicklungen und Herausforderungen angepasst werden können; auch Ergänzungen sind möglich.¹⁵

Zeitgleich mit der Verabschiedung des Aktionsplans hat die Landesregierung einen **Inklusionsbeirat** zur Umsetzung von Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK eingerichtet.¹⁶ Damit eröffnet sie die Möglichkeit, dass sich die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, in den Überwachungsprozess zur Durchführung der UN-BRK aktiv einbringen können. Der Inklusionsbeirat hat die Funktion, die Umsetzung des Aktionsplans kritisch zu begleiten, zu unterstützen und zu beobachten sowie auf dessen Nachhaltigkeit hinzuwirken.¹⁷ Auf den Aktionsplan geht auch die Einrichtung von **Kompetenzzentren für selbstbestimmtes Leben von und für Menschen mit Behinderungen** zurück, die 2016 in allen fünf Regierungsbezirken des Landes nebst einem Kompetenzzentrum für die spezifischen Belange von Menschen mit Sinnesbehinderungen aufgebaut wurden. Die Kompetenzzentren sollen als unabhängige Anlauf- und kompetente „Peer“-Beratungsstelle Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen bei der Gestaltung eines selbstbestimmten Lebens, etwa der Teilhabe am Arbeitsleben, zur Seite stehen.¹⁸

Im Zuge der Erstellung des Aktionsplans hat die Landesregierung beschlossen, alle landesrechtlichen Regelungen systematisch auf Vereinbarkeit mit der UN-BRK zu prüfen. Dies soll nicht nur bei der Vorbereitung aller zukünftigen Gesetzesvorhaben erfolgen, auch bestehende Gesetze werden im Hinblick auf sich verändernde Lebensumstände dauerhaft überprüft.¹⁹ Die Monitoring-Stelle

14 Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2012).

15 Ebd., S. 32.

16 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018).

17 Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2012), S. 45 ff.

18 Ebd., S. 79 ff.

19 Ebd., S. 51 ff.

UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat diesen Prozess bereits beratend begleitet. Nordrhein-Westfalen hat mit der Etablierung und Verstetigung der Normprüfung bundesweit eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung der UN-BRK eingenommen.

Das *Erste allgemeine Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen (Inklusionsstärkungsgesetz NRW; ISG NRW)* ist ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dieses Gesetz entstand aus der Erkenntnis, dass Änderungen gemäß den allgemeinen Anforderungen der UN-BRK nicht allein mit einer Novelle des **Behindertengleichstellungsgesetzes NRW (BGG NRW)** umzusetzen sind. Das ISG NRW enthält neben der Novelle des BGG NRW weitere grundsätzliche Regelungen in anderen Fachgesetzen und Verordnungen sowie das **Inklusionsgrundsätzegesetz NRW (IGG NRW)**. Dieses bekennt sich unter anderem zu den Grundsätzen aus der UN-BRK²⁰ und regelt die Wahrnehmung der Aufgaben einer Monitoring-Stelle.²¹ Das ISG NRW richtet sich in erster Linie an Träger öffentlicher Belange. Sie sind aufgefordert, Maßnahmen zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Nach einer ausführlichen Verbändeanhörung im Gesetzgebungsprozess trat das ISG NRW am 1. Juli 2016 in Kraft.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, die auch in den Gesetzgebungsprozess zum ISG NRW mit einer Stellungnahme eingebunden war²², hat dieses Gesetz begrüßt. Mit diesem Gesetz sticht Nordrhein-Westfalen im bundesweiten Vergleich positiv hervor. In allen anderen Bundesländern lassen entsprechende Gesetze fast zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK auf sich

warten. Nordrhein-Westfalen bietet mit dem ISG NRW zugleich anderen Bundesländern geeignete Ansatzpunkte für die Verbesserung der rechtlichen Grundlagen.

Mit diesem Schlüsselprojekt für eine zielgerichtete Umsetzung der UN-BRK verbindet sich aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention die Chance, die Umsetzung der UN-BRK auf Landesebene voranzutreiben und zusätzliche inklusive Prozesse anzustoßen. Für eine weitergehende Bewertung der Regelungen des ISG NRW werden letztlich die praktischen Erfolge entscheidend sein.

Entsprechend der Regelung (§ 11 IGG NRW) zur Wahrnehmung der Aufgaben einer **Monitoring-Stelle**²³ hat Nordrhein-Westfalen zum 1. März 2017 einen Vertrag mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte, der Nationalen Menschenrechtsinstitution Deutschlands, geschlossen. Ziel ist es, die Begleitung der Umsetzung der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen durch eine unabhängige Monitoring-Stelle zu intensivieren. Mit dieser Entscheidung folgt Nordrhein-Westfalen einer Empfehlung des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.²⁴ Für das Monitoring in Nordrhein-Westfalen konnte auf der Grundlage des genannten Vertrags eine Stelle an der Monitoring-Stelle UN-Behindertenkonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte geschaffen werden.

Wohnen, Mobilität, Schule und Arbeit – in diesen zentralen Lebensbereichen besteht für viele Menschen mit Behinderungen großer Handlungsbedarf. Wie setzt Nordrhein-Westfalen die völkerrechtlichen Vorgaben aus der UN-BRK in diesen Bereichen um? Diese Frage soll im Folgenden beantwortet werden.

20 § 1 IGG NRW.

21 § 11 IGG NRW.

22 Deutsches Institut für Menschenrechte (2015b).

23 Vgl. Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK.

24 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Rn. 61.

4 Das Recht auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft

Das Menschenrecht auf Wohnen ist von besonderer Bedeutung für ein selbstbestimmtes Leben. Wo ein Mensch wohnt und seinen Lebensmittelpunkt hat – dauerhaft oder nur auf Zeit – bestimmt über seine Möglichkeiten und Chancen, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Das Wohnumfeld kann zu einem selbstbestimmten Leben beitragen oder dieses verhindern.

Für Menschen mit Behinderungen stellen sich im Alltag ganz grundsätzliche Fragen: Wie komme ich von meinem Wohnort zur Schule oder zur Bildungseinrichtung, wie zu meinem Arbeitsplatz? Wie schaffe ich es von dort aus, meinen weiteren Alltag zu bewältigen, etwa den Einkauf oder den Arzttermin? Wie komme ich zu einer Freizeiteinrichtung, die auch inklusive Angebote macht?

Verschiedene Umstände erschweren die Suche nach behindertengerechtem Wohnraum. So ist zum Beispiel barrierefreier Wohnraum ein sehr knappes Gut. Hohe Kosten für Wohnraum bereiten gerade Menschen mit Behinderungen, die durchschnittlich weniger Einkommen haben als Menschen ohne Behinderungen, besondere Schwierigkeiten.

Fehlende oder nur an bestimmte Wohnformen geknüpfte Unterstützung sowie eine unzulängliche kommunale Infrastruktur führen noch oft dazu, dass Menschen mit Behinderungen in abgelegenen Wohneinrichtungen untergebracht oder von Familienmitgliedern abhängig sind. Immer noch ist das Vorurteil verbreitet, dass Menschen mit Behinderungen nicht in der Lage sind, selbstbestimmt zu leben.

4.1 Menschenrechtliche Vorgaben

In Artikel 19 der UN-BRK sind eine unabhängige Lebensführung und die Einbeziehung in die Gemeinschaft festgeschrieben. Menschen mit Behinderungen sollen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen (Artikel 19 Buchstabe a) – dies gilt im Sinne eines Wahl-, Entscheidungs- und Verweigerungsrechts und unabhängig von der Art und Schwere ihrer Beeinträchtigung. Sie sollen auch 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).²⁵

Die UN-BRK verpflichtet den Staat also dazu, ein inklusives und befähigendes Wohnumfeld für Menschen mit Behinderungen im Sinne eines „inklusiven Sozialraums“ zu schaffen. Eine inklusive Sozialraumgestaltung von Städten, Landkreisen und Gemeinden verlangt einen Politikansatz, der aktuell – angestoßen durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf einer Veranstaltung zur bundesweiten *Initiative SozialraumInklusiv* (ISI) in 2018 in Essen²⁶ – breiter diskutiert wird.

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. Dazu gehört die Planung und Koordination von ortsnahe Unterstützungsdiensten wie persönliche Assistenz, von medizinischen Dienstleistungen sowie von Unterstützung bei

²⁵ Ausführlicher siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 4 ff.

²⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018).

der Pflege und im Haushalt. Außerdem ist ein gleichberechtigter (barrierefreier) Zugang zu allen Einrichtungen des alltäglichen Lebens erforderlich, beispielsweise zu Diensten und Einrichtungen der allgemeinen sozialen Unterstützung, zu Bildungsangeboten, Infrastruktur oder Kultur- und Freizeiteinrichtungen.

Zugleich verlangt die UN-BRK eine Deinstitutionalisierung, also einen Veränderungsprozess weg von institutionalisierten Wohnformen hin zu Wohnmöglichkeiten, die Menschen mit Behinderungen Kontrolle über das eigene Leben sowie Inklusion in die und Partizipation an der Gemeinschaft ermöglichen.²⁷ Es geht aber auch darum, Vorgaben abzubauen, die die Wahlfreiheit indirekt einschränken oder dazu führen, dass Unterstützung nur in bestimmten Einrichtungen angeboten wird, etwa Richtlinien für Einrichtungen durch die Träger und Kostenvorgaben.

Den Nachdruck zu dieser Entwicklung erzeugt auch die internationale Seite. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, der die Umsetzung der UN-BRK in allen Vertragsstaaten – also auch in Deutschland – begleitet, hat 2017 in einer Allgemeinen Bemerkung noch einmal ausdrücklich bestätigt, dass es nicht ausreicht, Einrichtungen – unabhängig von ihrer Größe – zu schließen, um die Vorgaben der UN-BRK zu erfüllen. Vielmehr müssten umfassende Programme zur Stärkung von Dienstleistungen und ganzen Gemeinden sowie Aufklärungsprogramme aufgelegt werden.²⁸ Ziel müsse es außerdem sein, Wohnmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, die ihnen Entscheidungen und Kontrolle über das eigene Leben sowie Inklusion und soziale Teilhabe ermöglichen. Folglich müssten auch rechtliche Vorschriften abgeschafft werden, die die Wahlmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen einschränken und sie praktisch zwingen, entgegen

ihren Wünschen in Institutionen und anderen segregierenden Orten zu leben.²⁹

Bereits 2015 kritisierte der UN-Ausschuss im Rahmen der Staatenprüfung Deutschlands den hohen Grad an Institutionalisierung, den Mangel an alternativen Wohnformen und die fehlende Infrastruktur für Menschen mit Behinderungen.³⁰ Er forderte Deutschland als Vertragsstaat der UN-BRK auf, die notwendigen sozialen Assistenzdienste und ambulanten Dienste auszubauen. Der UN-Ausschuss empfahl den staatlichen Stellen, ausreichend Finanzmittel für den Abbau von institutionalisierten Wohnformen und für die Förderung unabhängiger Lebensführung sowie für die Verbesserung des Zugangs zu Programmen und Leistungen zum Leben in der Gemeinschaft bereitzustellen.³¹

4.2 Umsetzung des Rechts auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft in Nordrhein-Westfalen

Das selbstbestimmte Leben von Menschen mit Behinderungen ist in Nordrhein-Westfalen ein gesellschaftlich wie politisch bekräftigtes Ziel.³² Doch die Wirklichkeit ist davon noch entfernt. Im April 2018 bezeichneten behindertenpolitische Organisationen bei einer Konsultation mit der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention den großen Mangel an geeignetem und bezahlbarem Wohnraum als größte Schwierigkeit für Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen. Ein Leben in einer Großeinrichtung sei daher für Menschen mit Behinderungen oft alternativlos. Insbesondere in den Ballungszentren fehlten Anreize, barrierefreie, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare Wohnungen in allen Wohnlagen zu bauen. Das gälte sowohl für Neu- als auch für Umbauten. Ältere Menschen mit Behinderungen berichteten, dass sie häufig schon vor Jahren

27 Vgl. auch UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017), Rn. 97.

28 Ebd., Rn. 33.

29 Vgl. auch UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014), Rn. 25.

30 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Rn. 41.

31 Ebd., Rn. 42.

32 CDU / FDP (2017), S. 78, 106.; Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (2018), S. 15.

oder Jahrzehnten aufgrund von Wohnraummangel gezwungen waren, aus der Wohngegend ihrer Wahl wegzuziehen. Eine Rückkehr sei oft nicht möglich. Ambulant betreutes Wohnen, also die Möglichkeit, in der eigenen Wohnung leben und sich die notwendige Unterstützung holen zu können, sei nicht überall vorhanden.

Ob Menschen mit Behinderungen selbst entscheiden können, wo und mit wem sie leben möchten, ob sie sozial einbezogen sind und ob sie gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können, hängt im Wesentlichen von drei Voraussetzungen ab: von der Verfügbarkeit von barrierefreiem, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbarem Wohnraum, vom Angebot an Unterstützungsleistungen und von der Gestaltung inklusiver Sozialräume.

Wie die Vorgaben der UN-BRK in diesen Bereichen in Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden, wird im Folgenden untersucht.

Wohnraum

Eine zentrale Voraussetzung für Wahlfreiheit und ein Leben außerhalb von Sondereinrichtungen ist die Verfügbarkeit von zugänglichem und bedarfsgerechtem Wohnraum.³³ Der ohnehin zunehmend angespannte Wohnungsmarkt in Nordrhein-Westfalen ist für Menschen mit Behinderungen besonders brisant. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist es daher von entscheidender Bedeutung, ob die Politik sich nicht nur das Ziel gesetzt hat, barrierefreien, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbaren Wohnraum zu schaffen, sondern ob sie die Erreichung dieses Ziels auch mit wirksamen Maßnahmen und Förderprogrammen in einem abgesteckten und zeitlich überschaubaren Zeitrahmen vorantreibt.

Um eine bedarfsgerechte Wohninfrastruktur sicherzustellen, muss barrierefreier 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. Hier müssen die politisch Verantwortlichen rechtliche Rahmenbedingungen schaffen, damit Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf Leben in der Gemeinschaft wahrnehmen können.

Einer Schätzung zufolge gab es in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2008 rund 8 Millionen Wohnungen, wovon rund 100.000 als barrierefrei oder barrierearm galten.³⁴ Das entspricht lediglich einem Anteil von 2 Prozent. Eine andere, im Jahr 2011 durchgeführte Schätzung – auf Basis einer bundesweiten Repräsentativbefragung des Kuratoriums Deutsche Altershilfe (KDA) in Seniorenhaushalten – ergab, dass es insgesamt 307.000 barrierefreie Wohneinheiten gab – das entspricht 3,8 Prozent.³⁵ Das KDA ermittelte 2011 darüber hinaus einen zusätzlichen Bedarf an 251.000 „weitgehend barrierefreien Wohnungen“³⁶ für Nordrhein-Westfalen. Der Bedarf könnte aufgrund des demografischen Wandels und der Bevölkerungsentwicklung mittlerweile deutlich höher liegen.

Diese Schätzungen geben zwar Anhaltspunkte, sind aber mit Vorsicht zu betrachten. Es gibt weder verlässliche Daten über den Anteil barrierefreier Wohnungen am gesamten Bestand in Nordrhein-Westfalen noch über den tatsächlichen Bedarf an barrierefreien Wohnungen. Damit fehlen die Voraussetzungen, um bedarfsgerecht planen zu können.

Es ist nach heutigem Stand äußerst fraglich, ob der soziale Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen den Mangel an barrierefreien, mit dem Rollstuhl uneingeschränkt nutzbaren Wohnungen beheben

33 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017), Rn. 25, 59.

34 Ministerium für Bau und Verkehr NRW (2008), S. 16. Der Wohnungsbestand ist bis Ende 2017 auf knapp 9 Millionen Wohnungen gestiegen. Wie viele davon als barrierefrei oder barrierearm eingestuft werden können, ist nicht klar.

35 Kuratorium Deutsche Altershilfe (2014), S. 21.

36 „Weitgehend barrierefreie Wohneinheit“ müssen folgende Mindestanforderungen erfüllen: nicht mehr als drei Stufen zum Haus oder Wohnungseingang, keine Stufen innerhalb der Wohnung, ausreichende Bewegungsflächen und Türbreiten im Sanitärbereich, Vorhandensein einer bodengleichen Dusche.

kann. Die Landesregierung hat ein 800 Millionen Euro schweres **Programm zur Förderung des Wohnungsbaus** ins Leben gerufen (2018 bis 2022).³⁷ Wie es sich auswirken wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzen. 520 Millionen Euro sollen in die Neuschaffung von Wohnraum fließen. Damit soll sowohl neuer Wohnraum für Menschen mit Behinderungen geschaffen als auch Wohnraum in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen gefördert werden. 80 Millionen Euro sind für Modernisierungsmaßnahmen von Bestandswohnungen vorgesehen, ein Schwerpunkt ist die Verringerung von baulichen Barrieren.³⁸

Auch wenn sich die geplanten Maßnahmen im sozialen Wohnungsbau mittelfristig positiv auf Menschen mit Behinderungen auswirken können, werden sie nicht ausreichen, um den gesamten Bedarf an benötigtem Wohnraum zu decken. Denn zunächst zeigen Prognosen für Nordrhein-Westfalen einen starken Rückgang des sozialen Wohnungsbaus. Im Zeitraum von 2000 bis 2016 hat der preisgebundene Wohnungsbestand von circa 888.000 auf circa 467.000 Wohnungen abgenommen; das entspricht einem Rückgang um 47 Prozent. Bis 2040 fallen außerdem voraussichtlich rund 42 Prozent der am 31.12.2015 preisgebundenen Mietwohnungen aus der Mietpreis-Bindung.³⁹ Dadurch könnten die Mieten weiter steigen.

Hinzu kommt, dass das Vorgänger-Wohnbauförderprogramm, das Barrierefreiheit als zwingende Fördervoraussetzung vorsieht, immer weniger in Anspruch genommen wird: 2016 wurden nur 238 Wohnungen umgebaut, 2015 waren es noch 364 und 2014 499 Wohnungen. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Negativtrend umgekehrt werden kann und die vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW 2018 vorgenommenen Programmumstellungen, beispielsweise durch verstärkte Anreize in Form von Tilgungsnachlässen, Wirkung zeigen.

Vor diesem Hintergrund hat die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention kritisiert, dass 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, von der aktuellen Landesregierung gestoppt wurde. 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 (vgl. § 49 Absatz 2 und 3, § 59 Absatz 2 Satz 2 BauModG NRW).

Das Baurechtsmodernisierungsgesetz NRW trägt nach Ansicht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention nicht zur Verbesserung des Rechts auf Wohnen von Menschen mit Behinderungen bei. Das ist bedauerlich, denn das Bauordnungsrecht der Länder ist als politisches Instrument für die Schaffung von Wohnraum für Menschen mit Behinderungen zentral und sollte entsprechend ausgestaltet werden. Vergleicht man die 2018 neu geschaffene Rechtslage mit den ursprünglich vorgesehenen Regelungen zum barrierefreien Bauen, ist ein Rückschritt hinter die bereits erreichten gesetzlichen Verbesserungen zu verzeichnen. Für diese Regression gibt es keine plausible Begründung, zumal barrierefreies Bauen keine Frage der Kosten, sondern vielmehr der Konzeption und Planung ist.⁴⁰

Auch wenn die Datenlage zum Bestand und Bedarf an barrierefreiem Wohnraum noch ausbaufähig ist, weisen die vorliegenden Schätzungen sowie die politischen sowie rechtlichen Rahmenbedingungen auf einen großen Bedarf an barrierefreien, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbaren Wohnungen hin. Die Maßnahmen, mit denen die Landesregierung die Wohnsituation von Menschen mit Behinderungen bislang verbessern will, sind

37 Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (2018).

38 Ebd., S. 21.

39 NRW.Bank, Bereich Wohnraumförderung (Bestands- und Besetzungskontrolle 2001-2017), entnommen der Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 299 (Landtags-Drucksache 17/900).

40 Deutscher Städte- und Gemeindebund / Terragon (2017).

nach Ansicht der Monitoring-Stelle UN-Behinderterrechtskonvention nicht ausreichend. Um die Vorgaben der UN-BRK zu erfüllen, muss sie weitreichendere Maßnahmen ergreifen.

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. Menschen mit Behinderungen sollten nach individuellem Bedarf und persönlicher Präferenz aus bestehenden Diensten und Dienstleistern auswählen können. Die Unterstützung sollte ausreichend flexibel sein und den Bedürfnissen der Nutzer_innen entsprechen – und nicht umgekehrt.⁴¹

An dieser Stelle setzt auch der Aktionsplan **Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv** an. Darin sind unter anderem Maßnahmen enthalten, durch die Menschen mit Behinderungen im Bereich des Wohnens besser unterstützt werden sollen – ganz im Sinne der UN-BRK. Dazu gehört das im Rahmen des Inklusionsstärkungsgesetzes NRW im Juni 2016 verabschiedete **Ausführungsgesetz Nordrhein-Westfalens zum SGB XII**, das unter anderem folgende Ziele verfolgt: 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. Damit soll das Prinzip *Hilfen aus einer Hand* gestärkt, Doppelprüfungen vermieden sowie verbindlichere Regelungen für die Zusammenarbeit der örtlichen und überörtlichen Ebene geschaffen werden.⁴²

Mit den landesrechtlichen Regelungen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) hat sich daran nichts geändert. Auch wenn solche Maßnahmen geeignet sein können, die Wahlfreiheit von

Menschen mit Behinderungen zu stärken und Entscheidungen zur selbstbestimmten Lebensführung zu erleichtern, fehlen doch Maßnahmen, die die Kooperation aller Beteiligten strukturell verbessern oder die Dominanz fiskalischer gegenüber fachlicher Überlegungen überwinden.

Der Anteil der Menschen mit Behinderungen, die in ambulanten Wohnformen leben, ist in Nordrhein-Westfalen – und zwar sowohl im Gebiet des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) als auch im Gebiet des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe (LWL) – überdurchschnittlich hoch. Dem Kennzahlenbericht der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) von 2016 zufolge erhalten 63.265 Menschen ambulante Eingliederungshilfen, was deutlich mehr als die Hälfte der Leistungsberechtigten ausmacht.⁴³ Beide Landesteile liegen mit diesen Zahlen über dem Bundeschnitt in Höhe von 49 Prozent. Nur die beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg verzeichnen höhere Quoten.⁴⁴ Das ist erfreulich und eine Errungenschaft, die weiter ausgebaut werden sollte.

Für einen bundesweiten Vergleich wird die sogenannte *Ambulantisierungsquote* herangezogen. Diese zeigt den Anteil der Menschen mit Behinderungen an, die Leistungen des ambulant betreuten Wohnens in Anspruch nehmen – im Gegensatz zu solchen, die in stationären Einrichtungen leben. Im Rheinland (zuständiger Leistungsträger ist der LVR) lag diese Quote 2016 bei 61,7 Prozent (2014: 60 Prozent) und in Westfalen (zuständiger Leistungsträger ist der LWL) bei 55,8 Prozent (2014: 53,4 Prozent).⁴⁵

Mit dem **Projekt Selbständiges Wohnen behinderter Menschen – Individuelle Hilfen aus einer Hand** hat die Landesregierung ab 2003 das Ziel verfolgt, durch eine befristete Zusammenführung der Zuständigkeit für Hilfen zum selbständigen

41 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017), Rn. 28.

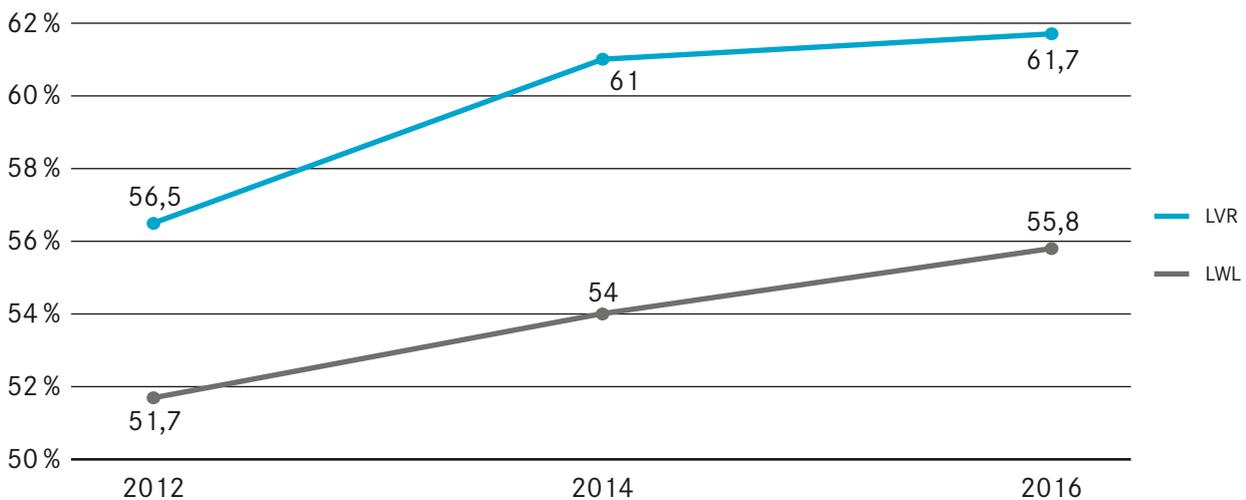
42 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW (2017), S. 50f.

43 Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (2016), S. 55 (eigene Berechnung nach Statistischem Bundesamt (2016) unter https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/SozialeLeistungen/Sozialhilfe/BesondereLeistungen/Tabellen/Tabellen_BL_EingliederungshilfeBehinderteMenschen.html (abgerufen am 01.12.2018))

44 Ebd., S. 56.

45 Ebd., S. 15.

Ambulantisierungsquote in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger

Wohnen bei den überörtlichen Trägern innovative Wege zur Weiterentwicklung der ambulanten Eingliederungshilfe zu eröffnen.⁴⁶

Beispielsweise gelang es den Landschaftsverbänden, durch den Abschluss entsprechender Zielvereinbarungen mit Wohlfahrtsverbänden und Wohnheimträgern stationäre Einrichtungen abzubauen. Positiv zu bewerten sind außerdem individuelle Hilfeplanungen und die Hilfeplankonferenzen des LVR in den Kreisen und Städten, der Einsatz von Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsstellen in allen Kreisen und Städten des Rheinlands.

Auch der LWL trägt mit seinem **Projekt Umsetzung Teilhabe 2015** (UTe) dazu bei, individuelle Unterstützungsbedarfe für das ambulant betreute Wohnen mithilfe eines neuen Hilfeplanverfahrens zu ermitteln und zu berücksichtigen.⁴⁷ Solche gezielten Steuerungsmaßnahmen zur Deinstitutionalisierung sind zu begrüßen und sollten verstetigt werden.

Ende 2016 betrug die Ambulantisierungsquote bei Menschen mit einer sogenannten seelischen

Behinderung, also einer psychosozialen Beeinträchtigung, gut 80 Prozent (LVR) bzw. knapp 75 Prozent (LWL). Die Ambulantisierungsquote für Menschen mit einer körperlichen oder intellektuellen Beeinträchtigung lag dagegen bei knapp 37 Prozent (LVR) bzw. gut 32 Prozent (LWL).⁴⁸

Obwohl die Zahl an ambulanten Plätzen für Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen seit 2005 gestiegen ist, wurden die stationären Plätze nicht abgebaut.⁴⁹ Die Anzahl von Heimen mit über 100 Bewohner_innen ist relativ hoch (über 2.600 Plätze in vollstationären Einrichtungen dieser Größenordnung)⁵⁰ und steht im Widerspruch zu menschenrechtlichen Vorgaben.

Zu weiteren Maßnahmen der Landschaftsverbände gehört, dass der LVR im Rahmen ambulanter Wohnhilfen des LVR-HPH-Netzes 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. Diese Maßnahme trägt dazu bei, systematische Verbesserungen anzustoßen. Sie stärkt darüber

46 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (2008).

47 Landschaftsverbands Westfalen-Lippe (2018), S. 35.

48 Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (2016), S. 16 f.

49 Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW (2017), S. 95 f.

50 Ebd., S. 95.

hinaus – ganz im Sinne der UN-BRK – die Selbstbestimmung und Mitbestimmung der befragten Menschen.⁵¹

Auch der LWL bietet ambulant betreutes Wohnen an und will langfristig mehr Menschen mit komplexem Hilfebedarf ein Leben in den eigenen vier Wänden ermöglichen – flächendeckend in allen Städten und Kreisen in Westfalen-Lippe. Das **LWL-Projekt Ambulantisierung II** will insbesondere Menschen mit Behinderungen, die derzeit in Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe leben, dabei unterstützen, ein weitgehend selbstbestimmtes Leben außerhalb von stationären Wohnformen zu führen. Dafür werden stationäre Außenwohngruppen⁵² systematisch überprüft und mit Leistungsanbietern „individuelle, trägerbezogene Zielvereinbarungen“ geschlossen. So sollen 750 bisher stationär betreute Menschen mit Behinderungen aus Wohnheimen und Außenwohngruppen in die eigenen vier Wände selbstbestimmt leben können und ambulant betreut werden.⁵³

Es fehlen gegenwärtig Daten, die differenzierende Rückschlüsse auf adäquate wohnbezogene Unterstützungsangebote für bestimmte Personenkreise zulassen, etwa für Menschen mit intellektuellen und psychosozialen Beeinträchtigungen, Menschen mit verschiedenen Sinnesbeeinträchtigungen, Frauen und Mädchen mit Behinderungen, Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen im Alter, Menschen mit Behinderung und Migrationshintergrund, junge Erwachsene mit anderen Lernmöglichkeiten beziehungsweise psychosozialen Behinderungen, Menschen mit hohem und komplexem Unterstützungsbedarf sowie für Menschen mit erworbenen Beeinträchtigungen. Die verfügbaren Daten unterscheiden nicht zwischen den Personenkreisen, häufig nicht einmal nach Geschlecht.

Auch fehlen qualitative Studien zu menschenrechtlich relevanten Aspekten des unterstützten Wohnens in Nordrhein-Westfalen. Bisher wurde

noch nicht auf repräsentativer Grundlage untersucht, inwieweit Menschen mit Behinderungen ihren Wohnort tatsächlich ihren Wünschen entsprechend frei wählen können, wie es Artikel 19 UN-BRK als Ziel definiert.

Die aktuelle Landesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten, dass sie unterstützte Wohnformen nicht prioritär, sondern nur gleichberechtigt mit stationären Einrichtungen fördern will.⁵⁴ Aus menschenrechtlicher Sicht ist dieser Ansatz problematisch, da er keinen Willen zum Abbau stationärer Einrichtungen erkennen lässt. Eine selbstbestimmte Lebensführung ist jedoch in einer stationären Einrichtung nur schwer oder gar nicht möglich. Umso begrüßenswerter ist daher das im Juni 2017 gestartete **Projekt Wohnen selbstbestimmt** der Stiftung Bethel in Partnerschaft mit der Lebenshilfe NRW. Es beruht auf der Grundannahme, dass in Nordrhein-Westfalen bereits genug Wissen über die spezifischen Bedarfe und Wünsche von Menschen mit Behinderungen beim selbstbestimmten Wohnen vorhanden ist. Das Projekt will dieses Wissen zusammentragen, bewerten und verknüpfen. Auch wenn die Auswertung des Projekts abgewartet werden muss, ist der Ansatz, sich bei der Entwicklung von Lösungsansätzen an Best-Practice-Beispiele zu orientieren, zielführend.

Sozialraumentwicklung

Für die Verwirklichung des Rechts auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft ist es ausschlaggebend, wie zugänglich die Nachbarschaft, der Stadtteil und die Kommune für Menschen mit Behinderungen sind. Stadtentwicklungspolitik muss deshalb inklusiv sein, sie muss die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen bei der Planung von allgemeinen Angeboten und Diensten, beispielsweise sozialen Unterstützungsangeboten, berücksichtigen und sie konsequent beteiligen. Leider sind bislang keine flächendeckenden Daten zur inklusiven

51 Landschaftsverband Rheinland (2018), S. 46.

52 Außenwohngruppen gehören organisatorisch meisten zu einem Wohnheim, werden jedoch weniger intensiv betreut und dienen üblicherweise als Übergang in das ambulant betreute Wohnen. Die Betreuung soll die Selbstständigkeit der Bewohner_innen stärken und ein eigenständiges Leben vorbereiten.

53 Landschaftsverband Westfalen-Lippe (2018), S. 46 ff.

54 CDU / FDP (2017), S. 106.

Sozialraumentwicklung in Nordrhein-Westfalen verfügbar. Auch über wohnortnahe inklusive Dienstleistung ist wenig bekannt.

Das Landesrecht regelt im **Behindertengleichstellungsgesetz NRW**, dass bauliche Anlagen, öffentliche Wege, Plätze, Straßen sowie Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel barrierefrei gestaltet werden müssen. Dabei müssen die Verbände der Menschen mit Behinderungen frühzeitig einbezogen werden.⁵⁵ Das **Inklusionsgrundsatzgesetz 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.⁵⁶ Die Träger öffentlicher Belange müssen zudem dafür sorgen, dass fachlich und regional erforderliche Dienste in ausreichender Zahl und Qualität zur Verfügung stehen.⁵⁷ Ergänzend regelt das **Wohn- und Teilhabegesetz NRW**, dass Wohnangebote in räumlicher Nähe zu Wohnsiedlungen errichtet werden müssen. Sie sollen so gelegen sein, dass die Bewohner_innen am Leben in der örtlichen Gemeinschaft teilhaben können.⁵⁸ Das BTHG verpflichtet die Länder darüber hinaus dazu, für flächen- und bedarfsdeckende, am Sozialraum orientierte und inklusiv ausgerichtete Angebote zu sorgen und die Träger der Eingliederungshilfe bei der Umsetzung ihres Sicherstellungsauftrages zu unterstützen.⁵⁹ Das **Landesausführungsgesetz BTHG** (AG BTHG NRW) rückt dementsprechend diesen Auftrag stärker in den Fokus und benennt die Förderung von flächen- und bedarfsdeckenden, am Sozialraum orientierten, inklusiven Angeboten als wichtige Aufgabe der *Arbeitsgemeinschaft zur*

*Förderung und Weiterentwicklung der Strukturen der Eingliederungshilfe.*⁶⁰

Die Landesregierung hatte sich im Rahmen des **Aktionsplans *Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv*** vorgenommen, Gebäude der Landesregierung⁶¹ fortlaufend zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Sie wollte Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen (H BVA) verbindlich machen und einen Leitfaden zur Barrierefreiheit von Bundes- und Landesstraßen erstellen. Aufgrund fehlender Personalressourcen wurden diese Maßnahmen bisher nicht umgesetzt.⁶²

Die Landesregierung hatte darüber hinaus die Universität Siegen Ende 2011 damit beauftragt, die Gelingensfaktoren für inklusive Sozialraumentwicklung und Teilhabeplanung zu erforschen. Aus den Ergebnissen ist die **Arbeitshilfe *Inklusive Gemeinwesen Planen***⁶³ entstanden. Sie enthält konkrete Hinweise, wie die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens im Sinne der UN-BRK als Querschnittsthema in der kommunalen Planung berücksichtigt werden kann. Aufbauend auf dieser Arbeitshilfe führt das *Zentrum für Planung und Evaluation sozialer Dienste* (ZPE) der Universität Siegen in Zusammenarbeit mit dem nordrhein-westfälischen *Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales* (MAGS) das Forschungsprojekt *Inklusionskataster NRW* durch. Hierbei wird eine interaktive und dynamische Internetplattform entwickelt, auf der Projektbeispiele, Projektideen und Planungsaktivitäten zur Entwicklung inklusiver Gemeinwesen versammelt sind. Das Projekt will Kommunen und andere Akteure bei der Umsetzung der UN-BRK unterstützen.⁶⁴ Beide Instrumente sind wertvolle Beiträge zur Weiterentwicklung eines inklusiven Sozialraums, die die menschenrechtlichen Vorgaben im Rahmen von Sozialplanung berücksichtigen.

55 § 7 BGG NRW.

56 § 7 Absatz 1 IGG NRW.

57 § 7 Absatz 2 IGG NRW.

58 § 4 Absatz 6 WTG NRW.

59 § 94 Absatz 3 SGB IX n. F.

60 § 6 Absatz 2 Nr. 5 AG BTHG NRW.

61 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW (2017), S. 37.

62 Ebd., S. 48.

63 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (2014).

64 <https://inklusionskataster-nrw.de/start/aktuelles/> (abgerufen am 07.12.2018).

Aufgabe der vom Land geförderten **Agentur Barrierefrei** ist es seit 2013, den Bestand an öffentlich zugänglichen Gebäuden landesweit zu erheben.⁶⁵ Die laufenden Ergebnisse werden auf dem Internetportal NRW *informierBar* der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.⁶⁶ Es ist zu begrüßen, dass die so entstehende Datensammlung dazu beigetragen hat, das Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft umzusetzen. Insbesondere bleibt zu hoffen, dass das Sichtbarmachen und Auszeichnen von guten Beispielen andere Kommunen anspricht, ihre Barrierefreiheit zu verbessern.

Interessant ist auch das im Juni 2017 gestartete **LWL-Programm für selbständiges und technikunterstütztes Wohnen von Menschen mit wesentlichen Beeinträchtigungen im Quartier** (SeWo). Im Rahmen dieses Programms sollen innerhalb von fünf Jahren 15 Wohnprojekte entstehen, die die Bedürfnisse der Mieter_innen baulich berücksichtigen und gut in die Quartier- und Gemeindestrukturen eingebunden sind.⁶⁷ Die Mieter_innen werden zudem durch technische Hilfsmittel unterstützt.

4.3 Fazit und Empfehlungen

In Nordrhein-Westfalen sind viele Fortschritte zu verzeichnen, insbesondere bei der Stärkung des ambulanten Wohnens und beim Abbau von Plätzen in stationären Einrichtungen. Dennoch können Menschen mit Behinderungen ihr Menschenrecht auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft noch nicht in vollem Umfang ausüben. In vielen Fällen können sie nicht selbstbestimmt über ihren Wohnort bestimmen oder entscheiden, mit wem sie zusammenleben. Das liegt unter anderem daran, dass es zu wenig bezahlbaren barrierefreien Wohnraum gibt. Die dargestellte Änderung des Baurechts und die derzeit umgesetzten politischen Maßnahmen werden nicht ausreichen, um die Wohnungsnot von Menschen mit Behinderungen auf absehbare Zeit zu beheben oder nur auf das gleiche Niveau wie von Menschen ohne

Behinderungen zu bringen. Insbesondere das Ziel der Deinstitutionalisierung ist nicht ausreichend gesetzlich verankert und bisher nicht mit politischen Maßnahmen unterlegt.

Darüber hinaus fehlt es flächendeckend an Unterstützungsangeboten in örtlichen Gemeinschaften, insbesondere in den Kommunen, und an barrierefreien Zugängen zu den Einrichtungen und Diensten.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention 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 in einem überschaubaren Zeitraum zu decken;
- 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;
- gemeinsam mit den Kommunen und der Wohnungswirtschaft ein Konzept zur Entwicklung des inklusiven Sozialraums aufzusetzen und mit einem verbindlichen Budget auszustatten;
- klare und zielgerichtete Strategien zur Deinstitutionalisierung mit konkreten Zeitvorgaben und angemessenen Budgets zu entwickeln. Hier müssen die politisch Verantwortlichen

⁶⁵ Agentur Barrierefrei NRW (2017).

⁶⁶ <https://informierbar.de/> (abgerufen am 11.12.2018).

⁶⁷ Landschaftsverband Westfalen-Lippe (2018), S. 47f.

Regelungen vereinfachen und echte Alternativen im Sinne eines selbstbestimmten Lebens in der Gemeinschaft schaffen;

- 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 Anbietern von Unterstützungsleistungen 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.

5 Das Recht auf Mobilität

In einer Welt, die von Bevölkerungswachstum, Urbanisierung, Globalisierung und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt geprägt ist, steigt der Bedarf an Mobilität. Mit persönlicher Mobilität verbinden wir Freiheit, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung. Gesellschaftliche Teilhabe – von Menschen mit und ohne Beeinträchtigung – ist nur mit Fortbewegung möglich. Nur wenn Wohnung, Arbeitsplatz, Bildungseinrichtungen, Freunde und Verwandte, medizinische Dienste und Einrichtungen, Geschäfte, Cafés, Parks und andere Orte für alle Menschen selbstbestimmt und ungehindert erreichbar sind, können Menschen mit Behinderungen ihre Menschenrechte gleichberechtigt wahrnehmen. Für sie ist daher ein inklusives Mobilitätssystem von zentraler Bedeutung, in dem insbesondere der öffentliche Raum, öffentliche Verkehrsmittel sowie andere Mobilitätsdienstleistungen barrierefrei und aufeinander abgestimmt sind.

5.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Mit Inkrafttreten der UN-BRK ist die Mobilität von Menschen mit Behinderungen in den letzten Jahren stärker ins Blickfeld geraten. Die 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).⁶⁸

Die Schaffung und Erhaltung einer zugänglichen Mobilitätsinfrastruktur ist von grundsätzlicher Bedeutung für das Leben von Menschen mit Behinderungen (Artikel 9 UN-BRK).⁶⁹ Denn die Infrastruktur entscheidet über die Möglichkeiten sowie über Art und Umfang der selbstbestimmten Mobilität; sie gibt den Rahmen vor, innerhalb dessen individuelle Entscheidungen getroffen werden können.

Mobilität soll – so die Vorgabe der UN-BRK – gleichberechtigt mit anderen „ohne fremde Hilfe“ möglich sein. Wenn *Zugänglichkeit*⁷⁰ in diesem Sinne für Menschen mit Behinderungen noch nicht gewährleistet ist, müssen die Vertragsstaaten und ihre Untergliederungen *angemessene Vorkehrungen*⁷¹ treffen (Artikel 5 Absatz 3 UN-BRK), damit Diskriminierungen vermieden werden.⁷² Standards für Barrierefreiheit schaffen bedeutet nicht automatisch, dass alle Verkehrseinrichtungen tatsächlich zugänglich sind. Sie sind es beispielsweise dann nicht, wenn andere als die bei Menschen mit Behinderungen etablierten Mittel, etwa bei der Kommunikation oder Orientierung, verwendet werden. Oder wenn situative Barrieren auftreten, etwa durch Funktionsstörungen von Aufzügen oder

68 Grundsätzliche Ausführungen sind der Publikation Nieß / Aichele (2018) entnommen.

69 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014).

70 Trotz der großen Überschneidungen der Begriffe „Barrierefreiheit“ und „Zugänglichkeit“ werden diese aufgrund der Spezifität des Begriffes der Zugänglichkeit in der vorliegenden Publikation nicht synonym verwendet. Barrierefreiheit bezieht sich auf die in Deutschland nach § 4 BGG gesetzlich verankerte Definition, umfasst die „Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit“ und betont den strukturellen Aspekt. Zugänglichkeit im Sinne der UN-BRK berücksichtigt darüber hinaus auch einzelfallbezogene und damit situative Aspekte einschließlich angemessener Vorkehrungen.

71 Angemessene Vorkehrungen sind nach Artikel 2 Unterabsatz 4 UN-BRK „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.“

72 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014), Rn. 25.

anderen Systemkomponenten. Hier reichen also Vorgaben für *Barrierefreiheit* allein nicht aus: In diesen Situationen ist es erforderlich, *angemessene Vorkehrungen* bereitzustellen. Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen müssen Hand in Hand gehen. Auch eine weitgehend barrierefreie Infrastruktur kann also nicht von der Pflicht entbinden, im Einzelfall *angemessene Vorkehrungen* zu leisten, um Menschen mit Behinderungen selbstbestimmte Mobilität zu ermöglichen und Nachteile zu verhindern.⁷³

Um das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Mobilität zu gewährleisten, sind übergangsweise auch spezielle Maßnahmen gerechtfertigt, wie etwa Begleit- oder Beförderungsdienste. Sie sollten jedoch nur auf Zeit angelegt sein; grundsätzliches Ziel muss die Überwindung gesellschaftlich bedingter, struktureller Nachteile sein (Artikel 5 Absatz 4 UN-BRK).⁷⁴

5.2 Umsetzung des Rechts auf Mobilität in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat in den vergangenen Jahrzehnten viel unternommen, um die individuelle Fortbewegung von Menschen mit Behinderungen zu erleichtern. Das Bundesland hat an vielen Punkten seine Mobilitätsinfrastruktur unter dem Gesichtspunkt Barrierefreiheit weiterentwickelt. Dennoch sind die Fortbewegungsmöglichkeiten vieler Menschen mit Behinderungen immer noch unbefriedigend. Ihr Alltag ist nach wie vor von mobilitätseinschränkenden Barrieren geprägt.

Die von der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention im April 2018 durchgeführte Anhörung der Behindertenverbände hat einige der Schwierigkeiten aufgezeigt: Bei der Weiterentwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sind nach Ansicht der behindertenpolitischen Verbände zwei gegenläufige Tendenzen erkennbar: Zum einen würden Haltestellen und

Bahnhöfe für Busse, Stadt- und Straßenbahnen und der Schienenverkehr sukzessive barrierefrei ausgebaut. Zum anderen erlebe man aber insbesondere in Ballungszentren mit hohem Fahrgastaufkommen eine deutliche Beschleunigung der Abläufe, was zu kürzeren Türöffnungszeiten oder Aufhalten an den Haltestellen führe. Das bereite insbesondere Rollstuhlfahrer_innen sowie blinden und stark sehbehinderten Menschen Probleme. Die Mitnahme von Hilfsmitteln in Bussen und Bahnen gestalte sich problematisch, manchmal dürften bestimmte E-Scooter in U- und S-Bahnen nicht befördert werden. Menschen mit Sinneseinschränkungen berichteten zudem, dass an Bahnsteigen von kleineren Bahnhöfen aktuelle Mitteilungen nicht immer nach dem *Zwei-Sinne-Prinzip*⁷⁵ gemacht würden.

Für eine menschenrechtliche Betrachtung der Mobilität von Menschen mit Behinderungen sind verschiedene Indikatoren zu berücksichtigen: Ganz zentral ist die Barrierefreiheit der Verkehrsinfrastruktur. Dabei ist ein allgemeines Verständnis von barrierefreier, selbstbestimmter Fortbewegung „ohne fremde Hilfe“ zugrunde und Standards zur Barrierefreiheit festzulegen. Barrierefreiheit der Verkehrsinfrastruktur bezieht sich nämlich nicht nur auf öffentliche Verkehrsmittel, sondern auf die gesamte Verkehrsinfrastruktur, einschließlich der Möglichkeit barrierefreier Reiseketten. Damit ist gemeint, dass die Abschnitte einer Wegstrecke und die für die Bewältigung genutzten Verkehrsmittel sowie die Übergänge aus der Perspektive einer Person mit einer Beeinträchtigung barrierefrei sind. Taucht auf dem Weg von zu Hause zum Bus, im Bus, vom Bus zur U-Bahn, von dort zum Arbeitsplatz eine unüberwindbare Barriere auf? Wenn ja, erwächst aus der Beeinträchtigung eine Behinderung – und genau die gilt es, im öffentlichen Raum zu verhindern.

Weitere wichtige Indikatoren sind, ob und in welchem Ausmaße Gesetze und Nahverkehrspläne in Nordrhein-Westfalen das Ziel barrierefreier Fortbewegung abbilden sowie das Recht auf

73 UN, Committee on the Rights of Person with Disabilities (2014), Rn. 25–26; Deutsches Institut für Menschenrechte (2015a), S. 4.

74 Zum Begriff siehe UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009), Rn. 38.

75 Nach dem Zwei-Sinne-Prinzip müssen mindestens zwei der drei Sinne Hören, Sehen und Tasten angesprochen werden.

angemessene Vorkehrungen gewährleisten. Dieses Ziel muss durch weitere politische Instrumente unterfüttert werden. Insbesondere zur zügigen Behebung von Störungen im öffentlichen Nahverkehr, die Barrierefreiheit einschränken, müssen nachhaltige Lösungen gefunden werden.

Barrierefreie Verkehrsinfrastruktur

Wie es in Nordrhein-Westfalen im Bereich der barrierefreien Infrastruktur aussieht, ist mangels umfassender aktueller Daten schwer zu beurteilen.⁷⁶ Wo aktuelle Informationen vorliegen, werden sie je nach Aufgaben- oder Leistungsträger sehr unterschiedlich dargestellt. Es fehlt insbesondere an Daten über Schnittstellen, also über die Barrierefreiheit des Übergangs zwischen verschiedenen Beförderungselementen. Die Trennung von Zuständigkeiten – beispielsweise für den ÖPNV, für Bahnhöfe und für das Straßenwesen – führt dazu, dass die Verbindungspunkte oft nicht im ausreichenden Maße in den Blick genommen werden. Sind hier Probleme vorhanden, können diese nur durch die Kooperation aller Beteiligten gelöst werden. Barrierefreie Mobilitätsketten spielen in den aktuellen Maßnahmen auf Landesebene noch keine Rolle.

Es fehlt aber auch an landesweiten Daten zu mobilitätseingeschränkten Menschen, deren Mobilitätsverhalten oder zu Barrieren im öffentlichen Raum. Für manche Städte gibt es solche Daten, so für die Stadt Minden⁷⁷. Einige Städte wie Essen⁷⁸ geben barrierefreie Innenstadtpläne heraus, in denen barrierefreie Überquerungsstellen, PKW-Stellplätze, WCs, Neigungen und Rampen in der Innenstadt abgebildet werden. Es gibt also nur Daten für bestimmte Räume und diese sind sehr unterschiedlich aufbereitet. Daten zur Barrierefreiheit von Haltestellen sowie von Bussen und Bahnen oder Darstellungen

zu Mobilitätsdienstleistungen existieren nicht flächendeckend. Das wäre für eine weitere Verbesserung der Infrastruktur aber mehr als wünschenswert.

Öffentlicher Personennahverkehr

Das Landesrecht Nordrhein-Westfalens sieht vor, dass die Verkehrsinfrastruktur und Beförderungsmittel barrierefrei sein müssen. Sie müssen für Menschen mit Behinderungen auffindbar, zugänglich und nutzbar sein. Ebenso müssen Informationen zu diesen Themen gewährleistet werden.⁷⁹ Bauliche Anlagen, öffentliche Wege, Plätze, Straßen sowie öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel sind nach Maßgabe der geltenden Rechtsvorschriften barrierefrei zu gestalten.⁸⁰

Hierzu zählt auch der Zugang zum ÖPNV. Das **Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr** (ÖPNVG) in Nordrhein-Westfalen regelt, dass beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur Barrierefreiheit zu berücksichtigen ist.⁸¹ Es betont insbesondere die Barrierefreiheit von Fahrzeugen und Haltestellen sowie den barrierefreien Zugang zu allen wichtigen Fahrgast-Informationen.⁸² Umsteigeanlagen, die die Wege zwischen den Verkehrsmitteln kurz halten sollen, sollen nutzerfreundlich und barrierefrei gestaltet werden.⁸³ Bei der Planung und Ausgestaltung der Verkehrsinfrastruktur, der Fahrzeuge sowie des Angebots des ÖPNV sind die Belange insbesondere von Personen, die in ihrer Mobilität oder Sensorik eingeschränkt sind, im Sinne der Barrierefreiheit gemäß UN-BRK (vgl. dazu Artikel 9), nach dem Bundesbehindertengleichstellungsgesetz und nach dem Behindertengleichstellungsgesetz NRW zu berücksichtigen.⁸⁴ Für die Erstellung von Nahverkehrsplänen ist noch einmal explizit die Berücksichtigung von

76 Vgl. Nieß / Aichele (2018) für eine Untersuchung auf der Grundlage umfangreicher Daten.

77 Stadt Minden (2015).

78 https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/62/dokumente_39/innenstadtplan_barrierefrei.pdf (abgerufen am 11.12.2018).

79 § 4 Absatz 2 BGG NRW.

80 § 7 Absatz 1 BGG NRW.

81 § 2 Absatz 1 ÖPNVG NRW.

82 § 2 Absatz 3 ÖPNVG NRW.

83 § 2 Absatz 4 ÖPNVG NRW.

84 § 2 Absatz 8 ÖPNVG NRW.

Barrierefreiheit im Sinne des ÖPNVG NRW, das wiederum auf die UN-BRK verweist, genannt.⁸⁵

Darüber hinaus enthält das 2013 überarbeitete **Personenbeförderungsgesetz** (PBefG) die Verpflichtung zur Schaffung vollständiger Barrierefreiheit bis zum 1. Januar 2022. Bei der Erstellung von Nahverkehrsplänen müssen zudem die Belange der in ihrer Mobilität oder Sensorik eingeschränkten Menschen berücksichtigt werden.⁸⁶ Sofern in Nahverkehrsplänen Ausnahmen benannt und begründet werden, gilt diese Frist allerdings nicht. Auch wenn das Ziel der bundesgesetzlichen Regelung zu begrüßen ist, ist es jedoch menschenrechtlich insbesondere dann problematisch, wenn ausgedehnte und zeitlich offene Ausnahmeregelungen dazu führen, dass Barrierefreiheit nicht erreicht wird. Im PBefG ist außerdem geregelt, dass die Nahverkehrspläne die Interessen von Menschen mit Behinderungen diskriminierungsfrei und angemessen berücksichtigen müssen und dass deren repräsentative Vertreter_innen, beispielsweise Beauftragte und Verbände, hierzu anzuhören sind.

Das Bundesrecht sieht darüber hinaus vor, dass durch die Leistungsform des Persönlichen Budget nach dem SGB IX Mobilitätshilfen, Fahrtkosten und Assistenzen finanziert werden, die es den Leistungsberechtigten ermöglichen, sich fortzubewegen beziehungsweise bei Barrieren Hilfe zu erhalten.⁸⁷ Leistungen zur Mobilität umfassen Beförderung durch einen speziellen Dienst und Leistungen für ein behindertengerechtes Kraftfahrzeug.⁸⁸ Des Weiteren haben schwerbehinderte Menschen einen Anspruch auf unentgeltliche Beförderung im öffentlichen Personenverkehr. Um diesen jedoch nutzen zu können, bedarf es einer baulichen und kommunikativen Barrierefreiheit, einschließlich reibungsloser Übergänge zwischen den unterschiedlichen Verkehrsmitteln.

Die Landesregierung hat seit 2008 Investitionen in Höhe von insgesamt 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 zugänglich zu gestalten. Im Jahr 2008 wurde in diesem Sinne eine **Bahnstationsmodernisierungsoffensive 2** (MOF 2) zur Modernisierung von kleinen und mittleren Bahnhöfen auf den Weg gebracht, die durch eine **Modernisierungsoffensive 3** (MOF 3), die weitere Bahnhöfe erfasst, ergänzt worden ist.

Im Rahmen des Programms **Barrierefreiheit kleinerer Verkehrsstationen**, initiiert vom Bund, hat Nordrhein-Westfalen weitere Maßnahmen zur Umsetzung barrierefreier Wegeleitung und Kundeninformationsanlagen, stufenfreier Bahnsteigzugänge sowie optimierter Bahnsteighöhen ergriffen. Auf der Grundlage einer im Jahr 2010 abgeschlossenen Rahmenvereinbarung zum Schienenpersonenverkehr werden Landesförderungen mit dem Ziel bereitgestellt, möglichst viele Bahnhöfe und Verkehrsstationen in Nordrhein-Westfalen barrierefrei zugänglich zu machen. Die Förderung gilt dabei für Aufzüge und Rampen, optische und akustische Informationen sowie zusätzliche haptische Kennzeichnungen in Brailleschrift für Menschen mit Sinneseinschränkungen. Die Landesregierung ist bislang allerdings einige Instrumente schuldig geblieben, beispielsweise Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen oder einen Leitfaden zur Barrierefreiheit im Straßenraum für Bundes- und Landesstraßen.⁸⁹

Im Koalitionsvertrag der aktuellen Landesregierung ist die Absicht zur barrierefreien Gestaltung des ÖPNV auf Bahnhöfe, Bus- und Straßenbahnhaltstellen beschränkt.⁹⁰ Das Ziel, umfassende Barrierefreiheit, also auch im Hinblick auf Fahrzeuge, Nahverkehrspläne, Zugang zu Informationen oder Tickets, zu erreichen, ist jedoch nicht genannt. Die Landesregierung kündigt an, im

85 § 8 Absatz 1 ÖPNVG NRW.

86 § 8 Absatz 3 PBefG.

87 § 29 SGB IX n. F.

88 § 83 SGB IX n. F.

89 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW (2017), S. 45 ff.

90 CDU / FDP (2017), S. 52.

Rahmen eines *Bündnisses für Mobilität* nachhaltige Mobilitätskonzepte zu entwickeln und Nordrhein-Westfalen zur Modellregion für *Mobilität 4.0* zu machen.⁹¹ Das diesem Vorhaben zugrunde liegende Memorandum enthält allerdings keinerlei Aussagen zur Berücksichtigung der Belange von mobilitätseingeschränkten Menschen.⁹²

Für den ÖPNV regeln die Nahverkehrspläne in Nordrhein-Westfalen die Barrierefreiheit von öffentlichen Verkehrsmitteln. Über die dargestellten Vorgaben aus dem Personenbeförderungsgesetz und dem Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr kommt den von den Aufgabenträgern verantworteten Nahverkehrsplänen eine entscheidende Rolle zu. Sie definieren Standards für die Barrierefreiheit und unterlegen sie mit konkreten Maßnahmen. Mit der Novelle zum PBefG sind die Aufgabenträger wie dargestellt verpflichtet, bis 2022 auf eine vollständige Barrierefreiheit hinzuwirken. Dabei sind bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans neben den Behindertenbeauftragten oder Behindertenbeiräten auch die Behindertenverbände zu beteiligen.

Um die Aufgabenträger in Nordrhein-Westfalen, die Verbände der Menschen mit Behinderungen und die weiteren Beteiligten bei der Erstellung der Nahverkehrspläne gemäß dem PBefG zu unterstützen, hat die **Agentur Barrierefrei NRW** eine Definition von vollständiger Barrierefreiheit im ÖPNV nach dem PBefG sowie Ausführungen zum Geltungsbereich des PBefG, zum Vorgehen bei Nichterfüllung der Anforderungen und Kriterien zur Erfüllung der vollständigen Barrierefreiheit auf einer Website veröffentlicht.⁹³ An der Veröffentlichung waren auch der *Fachbeirat Barrierefreiheit, Zugänglichkeit und Wohnen* des Inklusionsbeirats NRW sowie der

Landesbehindertenbeauftragten NRW inhaltlich beteiligt; Auftraggeber war das Verkehrsministeriums NRW.

Basierend auf dem ÖPNVG NRW gibt es drei Zweckverbände beziehungsweise gemeinsame Anstalten, die über die Planung, Organisation und Ausgestaltung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) entscheiden, Investitionen in den ÖPNV fördern und zur Verbesserung des ÖPNV einen Nahverkehrsplan für den SPNV unter Berücksichtigung von Barrierefreiheit aufstellen: den Zweckverband Nahverkehr Rheinland (NVR), den Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL) und die Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR).

Zur Umsetzung der Barrierefreiheit haben die Verbände verschiedene kurz- bis mittelfristige Maßnahmen angeschoben. Diese umfassen beispielsweise Mindestanforderungen für Fahrzeuge bei SPNV-Vergabeverfahren oder für Vertriebs-einrichtungen im Hinblick auf die Zugänglichkeit und Beschaffenheit der Ticketautomaten und -entwerter⁹⁴ sowie die Harmonisierung der Bahnsteig- und Einstieghöhen von Fahrzeugen⁹⁵, flächendeckende Installation von Blindenleitsystemen, Beleuchtungen und Bereitstellung von Fahrgastinformationen über Lautsprecher oder Informationsstellen.⁹⁶

Trotz dieser Maßnahmen waren im Jahr 2017 nur an rund 40 Prozent aller Bahnsteigkanten ein niveaugleicher Ein- und Ausstieg ins Fahrzeug sichergestellt. Dies galt für alle SPNV-Halte im Regelfahrplan der drei Verbände. Mittelfristig ist geplant, dass dieser Anteil auf rund 60 Prozent ansteigt.⁹⁷ Der VRR strebt langfristig an, dass alle 296 Stationen in seinem Bereich eine einheitliche Bahnsteighöhe aufweisen und mit barrierefreien Zugängen versehen sind.⁹⁸ Für den NVR-Bereich

91 Ebd., S. 48, 50.

92 https://www.buendnis-fuer-mobilitaet.nrw.de/fileadmin/user_upload/Memorandum_Buendnis_fuer_Mobilitaet.pdf (abgerufen am 07.12.2018).

93 <http://pbefg.ab-nrw.de/#IDefinition> (abgerufen am 07.12.2018).

94 Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (2017), S. 199.

95 Siehe auch Bahnsteignutzlängen- und -höhenkonzept des Landes, das 2016 über die Verwaltungsvorschriften zum ÖPNV-Gesetz NRW in Kraft getreten ist.

96 Nahverkehr Westfalen-Lippe (2011), S. 121.

97 Kompetenzcenter ITF NRW (Hrsg.) (2018), S. 55.

98 Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (2017), S. 124.

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.⁹⁹

Ein Pilotprojekt des VRR und der Verkehrsabteilung der Dortmunder Stadtwerke *DSW21* hat erreicht, dass aktuelle Störungsmeldungen von Aufzügen nun über die elektronische Fahrplanauskunft angezeigt werden können. In einem nächsten Schritt soll ein automatisches Routing im Störfall alternative Fahrtmöglichkeiten planen.¹⁰⁰ Zudem gibt es eine Rahmenvereinbarung zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe NRW e.V. und dem VRR¹⁰¹, um auf barrierefreie Zugänglichkeit und Nutzbarkeit des ÖPNV nach den Grundsätzen des Zwei-Sinne-Prinzips und des Fuß-Rad-Prinzips hinzuwirken.¹⁰² Zwar existierenden verkehrs- und mobilitätsplanerischen Instrumente zur Steuerung aktueller Entwicklungen; 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.

Die bisherigen Vorgaben und Instrumente gesamtstädtischer Verkehrsplanung reichen nicht aus. Sie berücksichtigen zwar strukturelle Aspekte der Barrierefreiheit in unterschiedlichem Ausmaß, doch barrierefreie Strukturen bedeuten nicht automatisch, dass tatsächlich Zugang im menschenrechtlichen Sinne überall möglich ist. Genau dies sollte aber eine Mobilitätsplanung leisten – insbesondere deswegen, weil in absehbarer Zeit keine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen ist. Das geplante Gesamtkonzept zur Mobilitäts-sicherung kann also vor allem dann nachhaltig wirken, wenn es nicht lediglich als weiteres Instrument zu den bestehenden hinzukommt, sondern wenn es die Frage beantwortet, wie existierende

Planwerke weiterentwickelt und sinnvoll ergänzt werden müssen, um der komplexen Wirklichkeit zu entsprechen.

Zu wenig Aufmerksamkeit erfährt das strukturell noch kaum verankerte Konzept der *angemessenen Vorkehrungen*, die laut UN-BRK bei Bedarf zu treffen sind. Trotz eines hohen und wachsenden Grads an Barrierefreiheit des öffentlichen Raums und des öffentlichen Nahverkehrs ist anzunehmen, dass sich Menschen mit Behinderungen vor allem bei Unterbrechungen von Reiseketten weiterhin in einer Lage befinden werden, aus der sie nicht fort- und weiterkommen. In besondere Problem-situationen geraten Menschen mit Behinderungen, wenn das laufende System nicht funktioniert, zum Beispiel bei Störungen von Einzelkomponenten, etwa Aufzügen.

Barrierefreie Strukturen alleine reichen also 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. Mobilitätsdienstleistungen sind erforderlich. Dabei sind vor allem deren Servicezeiten, ihr Grad an Flexibilität sowie der Umfang der erbrachten Leistungen und die individuellen Kosten von Bedeutung.

5.3 Fazit und Empfehlungen

Eine Gesamtbewertung der Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen hin zu einem inklusiven Mobilitätssystem, das die unterschiedlichen Bedarfe von Menschen mit Behinderungen angemessen und differenziert berücksichtigt, kann aufgrund der momentan relativ schlechten Datenlage nicht erfolgen.

Dennoch deuten verfügbare Daten und vorliegende Erfahrungsberichte darauf hin, dass Nordrhein-Westfalen noch eine beträchtliche Wegstrecke vor sich hat: Das Ziel einer

99 Nahverkehr Rheinland (2016), S. 53.

100 Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (2017), S. 200.

101 Ebd., S. 200f.

102 Nach dem Fuß-Rad-Prinzip sollen alle Wege, Transportmittel und Gebäude im Bereich des ÖPNV sowohl zu Fuß als auch mit dem Rad (Rollstuhl, Rollator etc.) erreicht werden können.

vollständigen Barrierefreiheit sowie eines inklusiven Mobilitätssystems ist noch längst nicht erreicht. Nach dem Personenbeförderungsgesetz soll der ÖPNV bis 2022 vollständig barrierefrei sein. Dies wird jedoch ohne zusätzliche strukturelle Maßnahmen nicht zu schaffen sein.

Bislang existiert in Nordrhein-Westfalen weder eine koordinierende Federführung noch ein akteursübergreifendes Gesamtkonzept zur Mobilitätssicherung von Menschen mit Behinderungen. Dieses Konzept muss alle Faktoren umfassen, die die Mobilität von Menschen mit Behinderungen bestimmen. Konsequenzen müssen gezogen und die erforderlichen Maßnahmen koordiniert werden.

Es ist Aufgabe der Politik, ein inklusives Verkehrsnetz zu schaffen und den öffentlichen Raum, öffentlichen Verkehr, Individualverkehr und besondere Hilfsdienste optimal aufeinander abzustimmen. Ziel ist es, eine barrierefreie Reisekette von der Wohnungstür bis zum Zielort und zurück zu ermöglichen. Neben der fachlichen Komplexität stellt vor allem der hohe Abstimmungsbedarf zwischen den verschiedenen zuständigen Akteuren eine große Herausforderung dar.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt der Landesregierung deshalb,

- Fragen der Mobilität von Menschen mit Behinderungen noch umfassender im Sinne des Disability Mainstreamings innerhalb der Mobilitätsplanung für ganz Nordrhein-Westfalen zu berücksichtigen;
- ein Gesamtkonzept für die Mobilität für Menschen mit Behinderungen zu erstellen und in die Weiterentwicklung des *Bündnisses für Mobilität* zu integrieren;
- bei der Weiterentwicklung der Verkehrsinstrumente 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 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 Nichteinhaltung von Vorgaben der Verkehrsplanung geschaffen werden.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt den Zweckverbänden beziehungsweise gemeinsamen Anstalten NVR, NWL und VRR,

- Nahverkehrspläne systematisch auf Barrierefreiheit hin zu überprüfen und bis 2022 einen vollständig barrierefreien Personennahverkehr zu entwickeln;
- Lösungen zur Mobilitätssicherung zu erarbeiten, 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: Verpflichtung von Verkehrsunternehmen zur Gewährleistung vollständiger Barrierefreiheit spätestens ab dem 01.01.2022. Das beinhaltet auch die Bereitstellung *angemessener Vorkehrungen* im Falle der Unterbrechung von Reiseketten.

6 Das Recht auf inklusive Bildung

Inklusive Bildung ist ein Schlüsselfaktor dafür, dass Menschen mit Behinderungen ihre Fähigkeiten, ihr Selbstwertgefühl und das Bewusstsein ihrer eigenen Würde entwickeln können. Sie trägt deshalb wesentlich dazu bei, dass Menschen mit Behinderungen ihr Potential voll entfalten, ihre Rechte gleichberechtigt mit anderen in Anspruch nehmen und wirksam an der Gesellschaft teilhaben können. Die inklusive Bildung ist damit menschenrechtlich nicht nur ein Selbstzweck, sondern auch ein Instrument für die Verwirklichung anderer Menschenrechte.

Seit Inkrafttreten der UN-BRK 2009 wird intensiv über die Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung diskutiert. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen hat die politische Auseinandersetzung zum Thema inklusive Schule bisweilen eine Zuspitzung erreicht, die der Sache kaum förderlich ist. Spätestens seit dem Wahlkampf zum 17. Landtag 2016/2017 ist das Thema Inklusion zwischen die politischen Fronten geraten.¹⁰³ Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung werden dafür instrumentalisiert, politische Gräben zu vertiefen, anstatt gemeinsam an einem inklusiven Schulsystem zu arbeiten. Im Streit um das Wie droht das Menschenrecht auf Inklusion im Bildungssystem, also das Recht von Menschen mit Behinderungen auf gleiche Bildungschancen, aus dem Blick zu geraten.

6.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Die UN-BRK enthält in Artikel 24 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 2 die Verpflichtung zur Verwirklichung eines inklusiven

Bildungssystems. Sie enthält eine Reihe von Vorgaben zur Umsetzung geeigneter und erforderlicher Schritte (Artikel 24 Absatz 2 bis 5 UN-BRK). Die menschenrechtliche Gewährleistung der UN-BRK umfasst die Bildung vom Lebensanfang bis zum Lebensende (Artikel 24 UN-BRK in Verbindung mit Artikel 13 UN-Sozialpakt). 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 dieses Kapitels liegt auf der Schulbildung.

Die Politik ist verpflichtet, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass guter inklusiver Unterricht innerhalb eines inklusiven Bildungssystems möglich ist. 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 Beeinträchtigung ausgrenzt. Die UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten zur schrittweisen Verwirklichung eines qualitativ hochwertigen inklusiven Bildungssystems. Schrittweise bedeutet aber nicht, dass die Verwirklichung des Ziels in eine ferne Zukunft verschoben werden darf. Die Vertragsstaaten sind vielmehr verpflichtet, das Recht – etwa auf den Zugang zu inklusiver Bildung – sofort einzulösen. Auch die Pflicht zur schrittweisen Verwirklichung zwingen die Vertragsstaaten, rechtsverbindlich und sofort ab Inkrafttreten der völkerrechtlichen Norm die erforderlichen Schritte zur Erfüllung der in der UN-BRK verbindlich vorgegebenen Ziele zu unternehmen.¹⁰⁴ Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen haben daher schon vor der vollständigen Umsetzung eines inklusiven Schulsystems einen

¹⁰³ Beispielsweise im Rahmen der Aktuellen Stunde im Landtag NRW am 12. Juli 2018.

¹⁰⁴ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1990), Rn. 43 ff.

Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur allgemeinen Schule.¹⁰⁵

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat 2016 erläutert, was die Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Systems konkret bedeutet. Dabei hat er erneut hervorgehoben, dass Staaten, die neben dem regulären Schulsystem ein Sonderschulsystem weiter aufrechterhalten, ihre Verpflichtung nicht erfüllen.¹⁰⁶ Dass die trennende Doppelstruktur von allgemeiner Schule und Förderschule in Deutschland nicht UN-BRK-konform ist, hat der UN-Ausschuss bereits 2015 anlässlich der Staatenberichtsprüfung Deutschlands deutlich gemacht. Er betonte, dass die Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung als transformativer Prozess im Rahmen einer systemischen Reform zu begreifen sei, die einen tiefgreifenden Wandel der Bildungssysteme nach sich ziehe.¹⁰⁷ Dafür müsse die Politik die Rahmenbedingungen, vor allem Gesetze, Konzepte und Finanzierung, aber auch Bildungs- und Ausbildungsinhalte, Lehrmethoden, Strukturen und Strategien anpassen.¹⁰⁸

6.2 Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung in Nordrhein-Westfalen

Die Konsultation der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention mit den behindertenpolitischen Verbänden in Nordrhein-Westfalen hat das besondere Augenmerk auf die schulische Bildung bestätigt. Dennoch wurde dort auch über weitere bildungspolitische Felder, etwa über die künstlerische Bildung von Menschen mit Behinderungen, gesprochen. Die Vertreter_innen der Verbände berichteten außerdem von guten Beratungsangeboten für hochwertige inklusive Bildung, vor allem im städtischen Raum. Gleichzeitig trugen

die Verbände vor, dass es für eine systemische Umsetzung des Rechts auf Bildung an einer effektiven Steuerung der personellen und finanziellen Ressourcen, die bislang im Fördersystem gebundenen sind, fehle. Auch seien nicht alle Akteure eingebunden. Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisierten zudem, dass „weichere Formen der Exklusion“ zu beobachten seien. Dazu gehöre, dass allgemeine Schulen als Förderort minderer Qualität dargestellt oder „Binnenexklusion“ in allgemeinen Schulen praktiziert werde. Auch wurde moniert, dass inklusive Schulmöglichkeiten an schlecht erreichbaren Schulen bereitgestellt würden, dass *angemessene Vorkehrungen* versagt, die Möglichkeiten des Schulwechsels verwehrt oder Nachteilsausgleiche nicht gewährt würden. Dies sei vor allem auf mangelnde Kenntnis der Rechtslage bei den verantwortlichen Akteuren des Schulwesens zurückzuführen.

Nordrhein-Westfalen hat in der Vergangenheit bereits wichtige rechtliche und politische Entwicklungen für die schulische Inklusion eingeleitet:¹⁰⁹ 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.¹¹⁰ Dieses Gesetz stellt das Herzstück der Maßnahmen dar, mit denen das Bundesland die Weichen für ein inklusives Schulsystem gestellt hat. Allerdings steht dieser Rechtsanspruch unter einem Haushaltsvorbehalt. Danach kann eine Schule Schüler_innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Aufnahme verweigern, sollte sie für eine angemessene Unterstützung „personell und sachlich nicht ausgestattet“ sein und „auch nicht mit vertretbarem Aufwand dafür ausgestattet werden“ können.¹¹¹ Zudem soll der Antrag zur Feststellung eines

105 Siehe auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2017a).

106 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016). Siehe dazu erläuternd auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2017b).

107 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Rn. 45 f.

108 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016), Rn. 9.

109 Ausführlich siehe Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW (2017), S. 110 ff.

110 § 20 Absatz 2 SchulG NRW.

111 § 20 Absatz 5 SchulG NRW.

sonderpädagogischen Förderbedarfs grundsätzlich nur noch von den Eltern gestellt werden dürfen und nur in Ausnahmefällen durch die Schule erfolgen.¹¹²

Die amtierende Landesregierung bekennt sich in ihrem Koalitionsvertrag zum Ziel einer gelingenden schulischen Inklusion.¹¹³ Um sich zunächst einen Überblick zu verschaffen, wie viele Schulen inklusiv 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 über fünf Jahre ausgesetzt.¹¹⁴

Darüber hinaus hat die Landesregierung im Juli 2018 **Eckpunkte zur Neuausrichtung der schulischen Inklusion** (im Folgenden *Eckpunkte*)¹¹⁵ und im Oktober 2018 einen **Runderlass zur Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen** (im Folgenden *Runderlass*)¹¹⁶ verabschiedet. Sie formulieren die Standards für den gemeinsamen Unterricht von Schüler_innen mit und ohne Behinderungen. Danach müssen künftig erstmalig weiterführende Schulen verbindliche pädagogische Inklusionskonzepte und räumliche Voraussetzungen für das gemeinsame Lernen vorweisen sowie systematische und begleitende Fortbildungen des Kollegiums organisieren. Die Landesregierung stellt gleichzeitig neue Personalstellen für das gemeinsame Lernen in den Landeshaushalt ein und gibt einen Personalschlüssel in der Sekundarstufe vor.

Diese Vorgaben leisten einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung von inklusiver Bildung. Die Landesregierung muss jedoch weiter ausführen, wie sie Schulen bei der Qualitätssteigerung konkret unterstützen will. Prinzipiell problematisch ist

jedenfalls, dass der Inklusionsbegriff, der den *Eckpunkten* und dem *Runderlass* zugrunde liegt, nicht mit der UN-BRK in Einklang steht: Die Landesregierung hält die Aufrechterhaltung des Förderschulsystems für vereinbar mit ihrer Verpflichtung zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems. Für die Zeit des Aufbaus der inklusiven Schule kann ein Sonder- und Förderschulwesen zwar eine Zeit lang weiter existieren, es dürfen jedoch nicht längerfristig zwei parallele Schulsysteme bestehen.¹¹⁷ Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention kritisiert deshalb insbesondere, dass die Landesregierung die Förderschulen wieder stärkt. Die entsprechenden Maßnahmen sind ein Rückschritt auf dem Weg hin zu einem inklusiven Schulsystem. Die Monitoring-Stelle hofft, dass die *Eckpunkte* und der *Runderlass* – trotz grundlegender Schwierigkeiten und Kritik an Details¹¹⁸ – zunächst zur notwendigen Klärung und Versachlichung der Debatte beitragen werden. Da sie ein ausstehendes Gesamtkonzept zum Aufbau der inklusiven Schule in Nordrhein-Westfalen jedoch nicht ersetzen können, sondern lediglich ein Versatzstück davon sind, hält die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention weitergehende Schritte für notwendig. Ein solches Gesamtkonzept muss insbesondere Maßnahmen zur Umschichtung personeller und finanzieller Ressourcen zum Aufbau der inklusiven Bildung sowie zur schrittweisen Schließung von Förderschulen in absehbarer Zeit umfassen. Es muss zudem die systematische Fortbildung der Fachkräfte im Hinblick auf Inhalt, Organisation der Zeitressourcen und Finanzierung konkretisieren.

Die mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz eingeführten rechtlichen Änderungen stellen noch nicht sicher, dass das Recht auf inklusive Bildung tatsächlich umgesetzt wird – zumal Doppelstrukturen erhalten bleiben und diese durch aktuelle

112 § 19 Absatz 5, Absatz 7 SchulG NRW.

113 CDU / FDP (2017), S. 13.

114 Ministerium für Schule und Bildung NRW (21.07.2018): Pressemitteilung: Ministerin Gebauer: Landesregierung schafft Voraussetzungen für breites Förderschulangebot. https://www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Presse/Pressemitteilungen/2017_17_LegPer/PM20170721_Foerschulen/index.html (abgerufen am 07.12.2018).

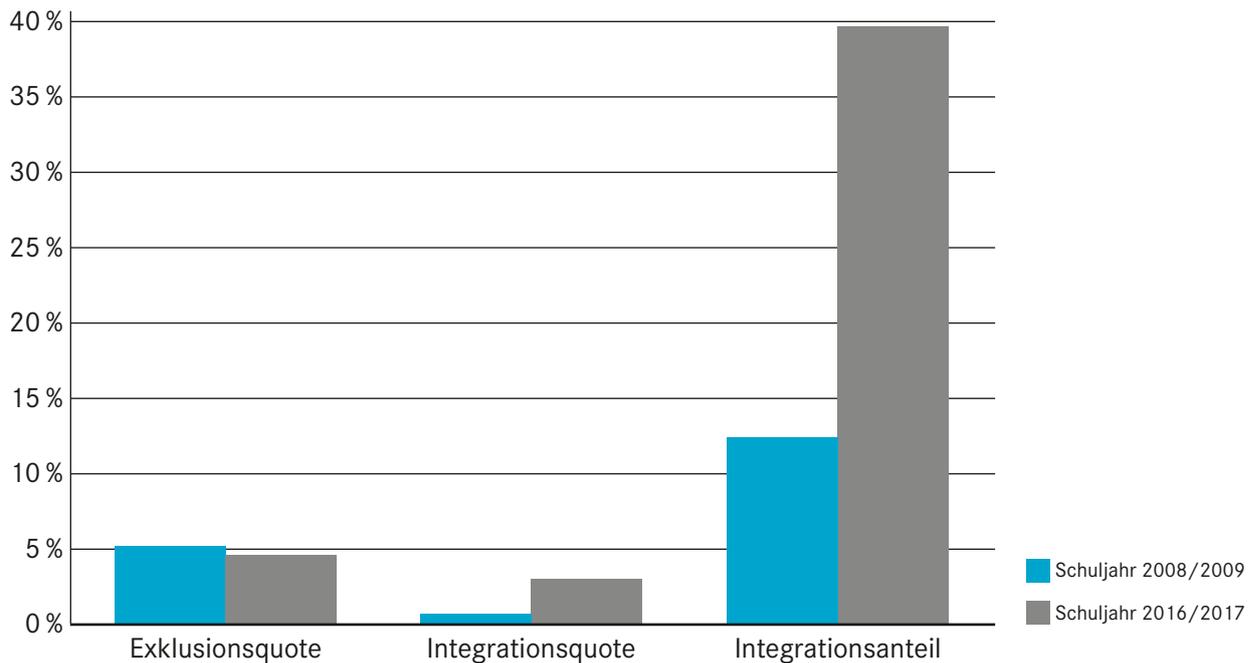
115 Ministerium für Schule und Bildung NRW (2018b).

116 Ministerium für Schule und Bildung NRW (2018d).

117 Deutsches Institut für Menschenrechte (2011).

118 Deutsches Institut für Menschenrechte (2018a).

Exklusionsquote, Integrationsquote und Integrationsanteil in NRW



Quelle: Klemm (2018)

Maßnahmen der Landesregierung gestärkt werden. Um zu beurteilen, inwieweit in Nordrhein-Westfalen von einem inklusiven Schulsystem gesprochen werden kann, ist ein Blick auf die statistischen Daten erforderlich.

Welche wichtigen Indikatoren gibt es, um Aussagen über den Stand der inklusiven Bildung treffen zu können? Im Bereich der schulischen Bildung kommt dem Indikator der Exklusion aus menschenrechtlicher Sicht eine besondere Bedeutung zu. Er zeigt insbesondere seit 2009 an, ob es dem Bundesland gelungen ist, die schulische Ausbildung von Kindern und Jugendlichen in einem inklusiven allgemeinen Bildungssystem und nicht in Sondereinrichtungen zu ermöglichen.

Ein weiterer wichtiger Indikator ist die Qualifizierung der Fachkräfte. Neben der Neueinstellung bzw. Überführung von sonderpädagogischen Fachkräften von den Förderschulen in die allgemeinen Schulen bedarf es für inklusiven Unterricht ausgebildeter Lehrkräfte. Dafür sind entsprechende Ausbildungscurricula sowie

qualitative Angebote und eine entsprechende Teilnahme an Fortbildungen erforderlich.

Exklusion und Stand der Integration

Einer amtlichen Statistik des Ministeriums für Schule und Bildung NRW¹¹⁹ zufolge gab es im Schuljahr 2017/18 insgesamt 143.045 Schüler_innen mit Förderbedarf. Dies entspricht einem Anteil von 5,72 Prozent gemessen an der Gesamtzahl der Schülerschaft. 2008/2009 – dem letzten Schuljahr vor Inkrafttreten der UN-BRK – lag der Anteil bei 4,56 Prozent. Der Anteil von Schüler_innen mit Förderbedarf ist also in den vergangenen Jahren leicht gestiegen.

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,¹²⁰ d.h. die Förderung von Schüler_innen mit Förderbedarf findet fast unvermindert in Sondereinrichtungen statt. Es

¹¹⁹ Ministerium für Schule und Bildung NRW (2018a).

¹²⁰ Klemm (2018), S. 10.

gab also in dieser Hinsicht keinen Fortschritt bei der Umsetzung der UN-BRK.

Die sogenannte Integrationsquote¹²¹, also der Anteil aller Schüler_innen mit Förderbedarf, die in allgemeinen Schulen lernen, betrug im Schuljahr 2016/2017 3,05 Prozent. Zwischen den Schuljahren 2008/2009 und 2016/2017 ist sie von 0,74 Prozent um 2,31 Prozent gestiegen.¹²²

Der Integrationsanteil ist eine weitere statistische Größe, die Rückschlüsse auf die Inklusivität des Bildungssystems zulässt. Er beziffert den Anteil der Schüler_innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die an einer allgemeinbildenden Schule unterrichtet werden, an allen Schüler_innen mit Förderbedarf. Ein hoher Integrationsanteil ist also ein Indikator für ein weitgehend inklusiv gestaltetes Bildungssystem. Dieser Anteil ist in Nordrhein-Westfalen von 12,4 Prozent im Schuljahr 2008/2009 auf rund 39,7 Prozent im Schuljahr 2016/2017 gestiegen; damit befindet sich Nordrhein-Westfalen mittlerweile knapp über dem Bundesdurchschnitt von 39,3 Prozent.¹²³

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.¹²⁴ Die höheren Integrationsraten sind aber auch durch die stetig ansteigende Quote der Übergänge von Förderschulen an allgemeine Schulen erklärbar. Vom Schuljahr 2005/06 bis 2013/14 ist diese von 1,5 Prozent auf 3,3 Prozent gestiegen und hat sich damit mehr als verdoppelt.¹²⁵

Der LVR hat im Jahr 2016 beschlossen, die 2010 eingeführte **LVR-Inklusionspauschale** um weitere zwei Schuljahre mit einer Gesamtfördersumme in Höhe von 900.000 Euro fortzuführen. Sie soll möglichst viele Kinder mit Behinderungen in die Lage versetzen, eine allgemeine Schule zu besuchen. Dabei handelt es sich um eine freiwillige Einzelfallförderung. Sie wird ergänzend, aber nachrangig zur Landesförderung gewährt, wenn ein Umbau oder eine besondere Ausstattung erforderlich ist.¹²⁶ Solange in Nordrhein-Westfalen noch kein inklusives Schulsystem existiert, trägt 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). Der LWL hat ebenfalls verschiedene Maßnahmen ergriffen, um gemeinsames Lernen umzusetzen.¹²⁷

Auch wenn die statistischen Daten Fortschritte in Nordrhein-Westfalen erkennen lassen, sagen sie dennoch wenig bis nichts über die Qualität inklusiver Bildung aus. Hierzu gibt es leider kaum empirische Forschung.

Qualifizierung von Fachkräften

Ein wesentliches Qualitätsmerkmal für inklusive Bildung ist die Qualifizierung der Lehrkräfte. Lehrer_innen müssen dafür ausgebildet sein, Schüler_innen mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf gemeinsam zu unterrichten. Sie benötigen sonderpädagogische Kompetenzen, Erfahrung im zieldifferenten Unterrichten – Schüler_innen orientieren sich im Unterricht an unterschiedlichen Lernzielen – sowie in der Arbeit mit multiprofessionellen Teams. Die von der Kultusministerkonferenz 2014 überarbeiteten *Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften* haben die Weichen dafür gestellt, inklusive Bildung bundesweit zu einem verpflichtenden Bestandteil des

121 Mit Blick auf den Stand Dinge und die weite Ferne eines inklusiven Systems wird hier der Begriff der Integrationsquote anstelle von Inklusionsquote verwendet.

122 Klemm (2018), S. 18.

123 Ebd.

124 Siehe auch Lange / Hendricks (2016), S. 13.

125 IT.NRW (2015), S. 15.

126 Landschaftsverband Rheinland (2018), S. 42.

127 Landschaftsverband Westfalen-Lippe (2018), S. 22 ff.

Lehramtsstudiums zu machen. Eine Neureglung im **Lehrerausbildungsgesetz NRW**¹²⁸ legt fest, dass die Ausbildung von Lehrkräften unter anderem zu einem professionellen Umgang mit Vielfalt – insbesondere mit Blick auf ein inklusives Schulsystem – befähigen soll.

In der universitären Ausbildung hat das Land seit August 2013 bis Dezember 2018 den Auf- und Ausbau zusätzlicher Studienkapazitäten für das Lehramt für sonderpädagogische Förderung an den Universitäten Bielefeld, Köln, Paderborn, Siegen und Wuppertal mit Fördermitteln im Gesamtumfang von 70,84 Millionen Euro gefördert. Mit der Unterzeichnung der **Hochschulvereinbarung NRW 2021** hat sich das Land zur Fortsetzung der Förderung verpflichtet. Es wurde vereinbart, dass die Fördermittel zum Haushaltsjahr 2019 in die Hochschulhaushalte eingestellt werden, um die dauerhafte Finanzierung der zusätzlichen Studienplätze sicherzustellen.¹²⁹ An drei der elf lehrerbildenden Hochschulen in Nordrhein-Westfalen sind Inklusion verpflichtend auf dem Lehrplan, an zwei weiteren trifft dies für bestimmte Lehramtstypen zu. An acht von elf Hochschulen wird Inklusion als Querschnittsthema behandelt.¹³⁰

Um Inklusion in der Bildung weiter zu verbessern, hat Nordrhein-Westfalen 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. Die Anforderungen an die Lehrer_innenausbildung in einem inklusiven Schulsystem sollen geprüft und weiterentwickelt werden.¹³¹ Dem zweitem Bericht zur Umsetzung des Aktionsplans zufolge stehen im

Rahmen einer landesweiten Professionalisierung von Moderator_innen in Kompetenzteams derzeit mindestens 400 Moderator_innen zur Fortbildung von Kollegien allgemeiner Schulen – insbesondere im Umgang mit Lern- und Entwicklungsstörungen – sowie ein landesweites **Fortbildungsprogramm *Schulen auf dem Weg zur Inklusion*** zur Verfügung.¹³² Aus diesen Maßnahmen ergibt sich eine Multiplikationswirkung, die dazu beitragen kann, die Kompetenzen zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems weiterzugeben und die Qualität des gemeinsamen Unterrichts zu steigern.

In den Jahren 2014 und 2015 sind insgesamt 100 Stellen für Inklusionsfachberater_innen geschaffen worden, die schrittweise durch ehemalige Förderschullehrer_innen und -leiter_innen besetzt werden sollen. Ihre Aufgaben sind die Schulaufsicht sowie die Unterstützung der allgemeinen Schulen beim Inklusionsprozess.¹³³ Lehrer_innen anderer Lehrämter können sich (zeitlich befristet bis 2018) berufsbegleitend in Ausbildungszentren für die sonderpädagogische Fachrichtung *Lernen* oder *emotionale und soziale Entwicklung* umschulen lassen. In zehn Gruppen werden jeweils 250 Lehrer_innen 18 Monate lang ausgebildet.¹³⁴ Bis zum Schuljahr 2024/2025 will die Landesregierung rund 6.000 zusätzliche Stellen für die Inklusion im Bereich der Sekundarstufe I zur Verfügung stellen.¹³⁵

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. Auf einer Schulnotenskala ergibt sich ein Mittelwert von 4,5.¹³⁶ 74,6 Prozent der Lehrkräfte, die eine Integrationsklasse leiten, hatten im Jahr 2016 nach eigenen Angaben einen hohen bzw. sehr

128 § 2 Absatz 2 LABG NRW.

129 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW (2017), S. 114f.

130 Vgl. Monitor Lehrerbildung (2014).

131 Ebd., S. 212f.

132 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW (2017), S. 112ff. mit weiteren Maßnahmen wie Unterstützung der Unterrichtsentwicklung im Gemeinsamen Lernen.

133 Ministerium für Schule und Bildung NRW (2017).

134 Ebd.

135 Ministerium für Bildung und Schule (2018c).

136 Forsa (2016), S. 9.

hohen Fortbildungsbedarf im Bereich *Integration / Inklusion von Schüler_innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf*. In Klassen ohne Förderbedarf lag dieser Anteil sogar bei 83,7 Prozent.¹³⁷ Allerdings werden Fortbildungsangebote zur inklusiven Schulentwicklung von den Schulen beziehungsweise Lehrer_innen oft nicht gebucht. Es zeigt sich also deutlich, dass noch nicht die richtigen Mittel und Wege gefunden sind, um die Maßnahmen flächendeckend zu etablieren, bekanntzumachen und die erforderliche Qualität dieser Maßnahmen sicherzustellen.

Im Hinblick auf eine von der amtierenden Landesregierung in den *Eckpunkten* angekündigten Fortbildungsoffensive für Lehrkräfte im Bereich Inklusion bleibt abzuwarten, wie die konkreten Umsetzungsschritte aussehen werden, um die personellen Voraussetzungen zur Umsetzung schulischer Inklusion zu schaffen.¹³⁸

6.3 Fazit und Empfehlungen

Nordrhein-Westfalen hat mit der Verabschiedung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes zwar die Weichen für den Aufbau eines inklusiven Schulsystems gestellt; die Landespolitik hat jedoch noch keine breite Zustimmung unter den schulbezogenen Akteuren erreichen können. 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 allerdings auch nur eine unzureichende Antwort auf die menschenrechtlichen Anforderungen an eine qualitativ hochwertige schulische Inklusion. So bestehen weiterhin große Herausforderungen bei der Gestaltung eines inklusiven Schulsystems.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt der Landesregierung deshalb,

- 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. Da die *Eckpunkte* und der *Runderlass* der Landesregierung das ausstehende Gesamtkonzept zum Aufbau der inklusiven Schule in Nordrhein-Westfalen nicht ersetzen können, sondern lediglich ein Element davon sind, sind für den Aufbau eines inklusiven Systems weitere konkrete Schritte notwendig;

- die Maßnahmen zur Neuausrichtung der Inklusion unter systematischer Einbeziehung der maßgeblichen Akteure des Schulwesens auf der Grundlage des Menschenrechtsansatzes für alle Schularten so weiterzuentwickeln, 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 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 den *Eckpunkten* angekündigte Fortbildungsoffensive zu inklusiven Konzepten für alle Lehrer_innen und Sonderpädagog_innen obligatorisch zu machen, qualitativ hochwertige Fortbildungskonzepte zu entwickeln 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;

137 Stanat et al. (2017), S. 72.

138 Deutsches Institut für Menschenrechte (2018a).

- sicherzustellen, 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 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.

7 Das Recht auf Arbeit

Neben dem Recht auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft, dem Recht auf inklusive Mobilität und inklusive Bildung ist ein weiteres Recht zentral für ein selbstbestimmtes und würdevolles Leben von Menschen mit Behinderungen: das Recht auf Arbeit. Der Einbezug in das Erwerbsleben hat sowohl aus ökonomischer als auch aus sozialer Perspektive positive Auswirkungen auf das Leben jedes Menschen. Arbeit kann strukturrend wirken, zu sozialen Kontakten verhelfen, für finanzielle Stabilität sorgen und letztlich auch zur gesellschaftlichen Anerkennung beitragen. Im Vergleich zur Nichterwerbsarbeit ermöglicht die Erwerbstätigkeit finanzielle Handlungsspielräume, die das Armutsrisiko und die dauerhafte Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen mindern sowie die Voraussetzungen für eine adäquate Alters- und Risikovorsorge schaffen.

7.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Das Recht auf Arbeit wurde in der UN-BRK im Anschluss an andere internationale Menschenrechtsübereinkommen erneut verbrieft und bietet auch fast zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK noch Potenzial für gewisse Missverständnisse. Das Recht auf Arbeit als Menschenrecht meint nicht das Recht auf einen Arbeitsplatz oder gar auf einen bestimmten Arbeitsplatz. Es besagt vielmehr, dass Menschen mit Behinderungen das gleiche Recht auf selbstbestimmte Arbeit zusteht wie Menschen ohne Behinderungen.

Das Recht auf Arbeit – im Sinne von Artikel 27 UN-BRK – sichert Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben.

Es schließt die Möglichkeit mit ein, den Lebensunterhalt durch eine Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder frei angenommen wird (Absatz 1). Benachteiligungen aufgrund einer Beeinträchtigung sind in allen Beschäftigungsbereichen verboten. 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.

Doch die deutlich höhere Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen, der Anstieg von Werkstattbeschäftigten und die zu selten gelingenden Rück- oder Überführungen der Werkstattbeschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt¹³⁹ sprechen eine andere Sprache.¹⁴⁰ 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. Diese Tätigkeiten sind jedoch nicht als Arbeitsverhältnis anerkannt, sondern gelten als Rehabilitation; zudem erhalten die dort arbeitenden Menschen nur ein Taschengeld in Höhe von durchschnittlich weniger als 200 Euro im Monat.¹⁴¹

Die Diskrepanzen zwischen Recht und Wirklichkeit hat auch der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2015 gegenüber Deutschland kritisiert. Er zeigte sich besorgt über die allgemeine Segregation auf dem deutschen Arbeitsmarkt, über finanzielle Fehlanreize und über

139 Vgl. § 219 Absatz 1 Satz 3 SGB IX n. F.

140 Vgl. dazu auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2016b).

141 Deutsches Institut für Menschenrechte (2018b), S. 2.

die fehlende Durchlässigkeit zwischen den Werkstätten und dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Der UN-Ausschuss empfahl Deutschland daher, durch entsprechende Vorschriften wirksame Rahmenbedingungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt zu schaffen, der im Einklang mit den Menschenrechten steht. Das beinhaltet vor allem die Schaffung inklusiver Beschäftigungsmodelle, die schrittweise Abschaffung der WfbM und eine entsprechende Verschiebung der finanziellen Mittel.¹⁴²

7.2 Umsetzung des Rechts auf Arbeit in Nordrhein-Westfalen

Die Aufgabe, mehr Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, ist für Nordrhein-Westfalen nicht neu. Das Land hat in den vergangenen Jahren viel in diesem Bereich getan und erreicht. Dennoch gibt es – das zeigen Daten und Berichte, nicht zuletzt die Verbändekonsultation der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention im April 2018 in Duisburg – noch große Probleme bei der Umsetzung der UN-BRK, die die Landespolitik auf die politische Agenda setzen und um die sie sich intensiv kümmern sollte. Insbesondere das Werkstattwesen muss kritisch hinterfragt werden, denn die UN-BRK macht hier eine Neubewertung erforderlich.

Die Inklusivität des allgemeinen Arbeitsmarktes lässt sich vor allem über folgende Indikatoren bewerten: die Beschäftigungsquote, die Arbeitslosenzahlen und die Erwerbsquote von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen. Außerdem sind Daten zum Betriebsklima und zu den Arbeitsmarktbedingungen, zur Barrierefreiheit von Unternehmen und zur Entwicklung von Pflichtarbeitsplätzen maßgeblich.

Regelungen zur Teilhabe am Arbeitsleben finden sich im Bundesrecht; das Bundesteilhabegesetz hat zu zahlreichen Änderungen im SGB IX¹⁴³ geführt. Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben umfassen demnach Leistungen im Arbeitsbereich anerkannter Werkstätten für behinderte Menschen¹⁴⁴, bei „anderen Leistungsanbietern“ und bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern, etwa als *Budget für Arbeit*¹⁴⁵. Bei der Durchführung von Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben werden *Integrationsfachdienste*¹⁴⁶ beteiligt. Diese helfen und begleiten Menschen mit Behinderungen bei der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz. Arbeitgeber_innen, die schwerbehinderte Menschen einstellen möchten, stehen die Integrationsfachdienste ebenfalls beratend und unterstützend zur Seite. Weitere Möglichkeiten der Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderungen bieten beispielsweise auch *Inklusionsbetriebe*¹⁴⁷ als eine Form unterstützter Beschäftigung.

Allgemeiner Arbeitsmarkt

Die Arbeitssituation für Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen hat sich positiv entwickelt: Das Land konnte in den letzten Jahren die Nachteile für Menschen mit Behinderungen signifikant abbauen und kann sich im Bundesvergleich sehen lassen. Gemessen an den Indikatoren – den Beschäftigungs-, Erwerbs- und Arbeitslosenquoten – zeigt sich allerdings, dass der in der UN-BRK verankerte Anspruch noch nicht erfüllt wird. Menschen mit Behinderungen haben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht immer eine auskömmliche selbstgewählte Arbeit und haben immer noch Nachteile gegenüber Menschen ohne Behinderungen.

Die Beschäftigungsquote von schwerbehinderten Menschen beschreibt den Anteil der schwerbehinderten Erwerbstätigen an der Bevölkerung. In Nordrhein-Westfalen fällt sie positiv auf, da sie mit 5,19 Prozent im Jahr 2017 (2016: 5,18 Prozent)

142 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Rn. 49f.

143 §§ 49-63 SGB IX n. F. und im Schwerbehindertenrecht ab § 151 SGB IX n. F.

144 §§ 219-227 SGB IX n. F.

145 § 61 SGB IX n. F.

146 §§ 192-198 SGB IX n. F.

147 §§ 215-218 SGB IX n. F.

über dem bundesweiten Durchschnitt von 4,69 Prozent (2016: 4,69 Prozent) liegt und damit die gesetzlich vorgeschriebene Fünf-Prozent-Quote erfüllt.¹⁴⁸

Des Weiteren konnten sowohl die absolute Zahl der langzeitarbeitslosen schwerbehinderten Menschen von 24.806 im Jahr 2016 auf 23.953 im Jahr 2017 als auch der Anteil der schwerbehinderten Langzeitarbeitslosen an allen arbeitslosen schwerbehinderten Menschen von 51,3 auf 50,2 Prozent im selben Zeitraum gesenkt werden. Dennoch liegt dieser Anteil in Nordrhein-Westfalen immer noch signifikant höher als im gesamtdeutschen Durchschnitt von 44,4 Prozent im Jahr 2017.¹⁴⁹ Zwar konnte ebenso die Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderungen von 13,5 Prozent im Jahr 2016 auf 13,1 Prozent im Jahr 2017 gesenkt werden; allerdings liegt sie weiterhin über der bundesweiten Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderungen von 11,7 Prozent (2017) sowie erheblich über der allgemeinen Arbeitslosenquote in Nordrhein-Westfalen von 7,4 Prozent im Jahr 2017.¹⁵⁰ Der Anteil der schwerbehinderten Menschen an allen Arbeitslosen stieg 2017 weiter an und liegt aktuell bei 6,8 Prozent. Die allgemeine Arbeitslosigkeit ist im Vergleichszeitraum deutlich stärker zurückgegangen.¹⁵¹ Schwerbehinderte Menschen profitieren damit weiterhin nicht in dem Maße von den positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt wie Menschen ohne Behinderungen.

Positiv zu vermerken ist die folgende Entwicklung: Die Erwerbsquote unter den 15- bis 64-jährigen schwerbehinderten Menschen, also der Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Erwerbslose) an der Einwohnerzahl, konnte erheblich von 43,8 Prozent im Jahr 2013 auf nun 47,4 Prozent gesteigert werden. Sie liegt damit fast sechs Prozentpunkte über dem bundesweiten Durchschnitt von 41,8 Prozent und ist auch Ausdruck einer

guten konjunkturellen Lage. Bei den positiven Entwicklungen der Erwerbsquote von schwerbehinderten Menschen muss aber berücksichtigt werden, dass sie sich auch aus der älter werdenden bzw. chronisch erkrankenden Bevölkerung rekrutiert. Für ein umfassendes Bild wäre die Betrachtung der Zahlen „echter Neuzugänge“ in den allgemeinen Arbeitsmarkt wichtig.

Für eine umfassendere Bewertung der Fortschritte im Bereich der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt sind die individuellen Erfahrungen der repräsentativ befragter Personalverantwortlichen¹⁵² sowie der abhängig beschäftigten Menschen mit Behinderungen ergänzend zu den quantitativen Daten heranzuziehen. Im Vergleich zu den anderen Regionen wird das Arbeitsklima in Unternehmen in Nordrhein-Westfalen besonders positiv bewertet. Nordrhein-Westfalen ist das einzige Bundesland, in dem die Unternehmen das Klima als genauso gut empfinden wie die Arbeitnehmer_innen (Durchschnitt Deutschland: Arbeitnehmer_innen: 45,7 Prozent; Unternehmen: 37,0 Prozent; NRW: Arbeitnehmer_innen: 43,5 Prozent; Unternehmen: 43,4 Prozent). Dort geben besonders viele Arbeitnehmer_innen mit Behinderungen an, dass sie entsprechend ihrer Qualifikation eingesetzt werden (91 Prozent). Ebenso fühlen sich überdurchschnittlich viele Arbeitnehmer_innen mit Behinderungen im Kollegenkreis voll akzeptiert und integriert (93 Prozent).¹⁵³ Menschen mit Behinderungen, die in Werkstätten arbeiten, wurden nicht zu ihrer subjektiven Einschätzung ihres Arbeitsklimas befragt.

Auch bei den institutionellen, organisatorischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen liegt Nordrhein-Westfalen leicht über dem bundesdeutschen Durchschnitt. So gaben 58 Prozent der Arbeitnehmer_innen mit Behinderungen an, dass es in ihrem Unternehmen schriftliche Grundsätze

148 Ehlert-Hoshmand / Greskamp (2018). Das vom Handelsblatt Research Institute in Kooperation mit der Aktion Mensch erstellte Inklusionslagebarometer stützt sich auf den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit und der Integrationsämter, je nach Quelle aus dem Jahr 2017 bzw. 2016.

149 Ebd.

150 Ebd.

151 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (2018), S. 3.

152 In Unternehmen ab 20 Mitarbeitenden, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen.

153 Ehlert-Hoshmand / Greskamp (2018).

zur Inklusion gebe. Daraus lässt sich jedoch nicht zwingend ableiten, wie Inklusion im Unternehmen tatsächlich gelebt und umgesetzt wird. Ebenfalls beurteilen etwas mehr als der bundesweite Durchschnitt in Nordrhein-Westfalen die staatliche Unterstützung als sehr gut oder eher gut (60 Prozent in Nordrhein-Westfalen verglichen zu 57 Prozent in Deutschland).¹⁵⁴ Von Seiten der Zivilgesellschaft wurde im Rahmen der Verbändekonsultation jedoch berichtet, dass sich der Zugang zu Hilfsmitteln für Menschen mit Behinderungen oftmals schwierig gestaltet und das Verfahren zur Beschaffung häufig erst mit Beginn des Arbeitsverhältnisses beginne.

Die Arbeitsmarktbedingungen sind dagegen aus Sicht der Arbeitnehmer_innen mit Behinderungen noch stark verbesserungswürdig. So geben 16 Prozent der Befragten – so viele wie in keiner anderen Region – an, dass sich die Situation von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt im letzten Jahr subjektiv verschlechtert habe. Nur 25 Prozent sagen dagegen, dass eine Verbesserung der Lage eingetreten sei.¹⁵⁵ Diese negative Einschätzung der Arbeitsmarktsituation steht in deutlicher Diskrepanz zu der positiven Einschätzung des Arbeitsklimas in Unternehmen durch Menschen mit Behinderungen.

Offensichtlich unterscheiden sowohl die Arbeitnehmer_innen als auch die Arbeitgeber_innen klar zwischen der eigenen Situation und der Lage auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt: Die subjektive Einschätzung der Unternehmen, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen, zur wahrgenommenen Inklusivität des allgemeinen Arbeitsmarktes deckt sich weitestgehend mit den Einschätzungen der Arbeitnehmer_innen mit Behinderungen. 81 Prozent der befragten Arbeitgeber_innen bestreiten das Vorhandensein von generellen Leistungsunterschieden zwischen Arbeitnehmer_innen mit und ohne Behinderungen. Die Unternehmen beurteilen auch die institutionellen, organisatorischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen

positiv. So gibt fast die Hälfte der Personalverantwortlichen in Unternehmen an, dass in ihrem Unternehmen schriftliche Grundsätze zur Inklusion etabliert seien. Darüber hinaus sind 30 Prozent der Unternehmen in Nordrhein-Westfalen nach eigener Einschätzung vollständig barrierefrei; überhaupt nicht barrierefrei beurteilen sich hingegen 16 Prozent der Unternehmen. Die Möglichkeiten der Unterstützung und Förderung des Staates für Unternehmen, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen, sind 91 Prozent der Befragten bekannt; 85 Prozent der Unternehmen in Nordrhein-Westfalen – überdurchschnittlich viele – nehmen die staatlichen Unterstützungsmöglichkeiten in Anspruch.¹⁵⁶

Ähnlich wie bei den Arbeitnehmer_innen mit Behinderungen empfinden jedoch auch die Unternehmen, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen, dass sich trotz positiver Einschätzung im eigenen Unternehmen die Arbeitsmarktbedingungen insgesamt nicht wesentlich verbessert haben. So planen nur neun Prozent der Unternehmen, in den nächsten zwei Jahren mehr Mitarbeiter_innen mit Behinderungen einzustellen; vier Prozent dagegen planen, weniger Mitarbeiter_innen mit Behinderungen einzustellen.¹⁵⁷ Im Hinblick auf das vergangene Jahr geben dagegen nur 22 Prozent der Unternehmen an, dass sich ihrer Meinung nach die Situation auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen verbessert habe – verglichen zu 15 Prozent, die meinen, die Situation habe sich verschlechtert. Hier liegt Nordrhein-Westfalen abgeschlagen auf dem letzten Platz im interregionalen Ranking und hinter dem deutschlandweiten Durchschnitt von 27 Prozent, die angeben, dass sich die Situation verbessert habe. Zudem würden weniger Personalverantwortliche als im bundesweiten Durchschnitt ihr Unternehmen sowohl generell an einen Bekannten als auch an einen Bekannten mit Behinderungen, der eine Stelle in dem Tätigkeitsfeld des Unternehmens sucht, weiterempfehlen.

154 Ebd.

155 Ebd.

156 Ebd.

157 Ebd.

Die Zahl der *Inklusionsbetriebe* in Nordrhein-Westfalen ist kontinuierlich gestiegen, im bundesweiten Vergleich hat Nordrhein-Westfalen die meisten Inklusionsbetriebe: Ende 2017 waren es 297 Betriebe mit 7.908 Arbeitsplätzen, davon 3.561 schwerbehinderte Menschen aus der Zielgruppe nach § 217 SGB IX.¹⁵⁸ Auch beim Anteil der Beschäftigten in Inklusionsbetrieben pro 1.000 Einwohner_innen liegt das Land mit einem Wert von 0,46 gemeinsam mit Rheinland-Pfalz an der Spitze.¹⁵⁹

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention sieht in der positiven Entwicklung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in Inklusionsbetrieben einen wichtigen Beitrag zur Schaffung und Sicherung von regulären Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieser Trend ist auch auf das erfolgreiche **Landesprogramm Integration unternehmen!** zurückzuführen, mit dem seit 2011 2.447 neue Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen geschaffen wurden. Das Programm zielt darauf ab, schwerbehinderten Menschen die Teilhabe am Arbeitsleben durch Inklusionsunternehmen, -betriebe und -abteilungen zu ermöglichen. Es wird nach einer dreijährigen Pilotphase in Kooperation mit den Landschaftsverbänden im Rahmen einer Regelförderung mit jährlich 2,5 Millionen Euro aus dem Landeshaushalt weitergeführt.¹⁶⁰ Zu begrüßen ist außerdem, dass weitere Neugründungen und Erweiterungen von Inklusionsbetrieben und -abteilungen in der Vorbereitung und Umsetzung sind: 2017 wurden 52 Förderungen mit 156 Arbeitsplätzen bewilligt.¹⁶¹

Als weitere Maßnahme für den Einstieg in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeits- bzw. Ausbildungsverhältnis haben die Landschaftsverbände die aufeinander abgestimmten **Programme**

LVR-Budget für Arbeit und **LWL-Budget für Arbeit** in Kraft gesetzt. Ziel ist es, möglichst passgenaue, individuelle Unterstützungsangebote für den Übergang von einer Werkstatt für behinderte Menschen in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Auch werden Personen gefördert, die die Voraussetzungen für die Aufnahme in eine Werkstatt zwar erfüllen, aber den Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt einschlagen. Bis Ende 2017 erfolgten mit diesen Programmen insgesamt fast 2.000 Übergänge von einer Werkstatt in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeits- und Ausbildungsverhältnis.¹⁶² In Anbetracht der Gesamtzahl von rund 80.000 belegten Werkstattplätzen in Nordrhein-Westfalen ist das aus menschenrechtlicher Sicht jedoch nur ein kleiner Erfolg.

Zu weiteren positiven staatlichen Maßnahmen des Landes gehört die **Initiative Inklusion**¹⁶³, die darauf abzielt, vermehrt schwerbehinderte Menschen über 50 in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Bis Ende 2016 wurden 1.143 Förderungen bewilligt.¹⁶⁴ Für erwerbsfähige Leistungsbezieher mit Behinderungen und mit erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen gibt es auch ein regionales, inklusives Fördersystem in Jobcentern (**Miteinander arbeiten – MIAR**), das nach Ende der zweijährigen Projektphase 2015 über Transferveranstaltungen weitergeführt wird.¹⁶⁵

Als Alternative zur Werkstatt für behinderte Menschen bei voller Erwerbsminderung findet seit 2008 eine Fortführung des **Arbeitsmarktprogramms aktion5** statt, das in der Zuständigkeit der Landschaftsverbände liegt. Dieses Programm unterstützt Menschen, die in einer WfbM beschäftigt sind und in den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln möchten. Gleichzeitig ist das Programm für solche Arbeitssuchende gedacht, die in eine Werkstatt eintreten könnten, aber gar nicht erst in

158 Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen (2017), S. 8.

159 Ebd.

160 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (2018), S. 8 ff.

161 Ebd., S. 9.

162 Ebd., S. 12.

163 In Kooperation von Land, Landschaftsverbänden, der Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit und Kommunen; Fördervolumen bis Ende 2016: 9,1 Millionen Euro.

164 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW (2017), S. 64 f.

165 Ebd., S. 65.

diese aufgenommen werden möchten und den Eintritt in den allgemeinen Arbeitsmarkt suchen. Das Programm umfasst sowohl Leistungen an Menschen mit Behinderungen als auch an Arbeitgeber_innen. Der aktuelle Förderabschnitt erstreckt sich bis zum Jahr 2018 mit einer Gesamtförderung von 20 Millionen Euro pro Landesteil. Bis 31. Dezember 2016 wurden Leistungen in 7.104 Fällen erbracht.¹⁶⁶ Solche Instrumente sollten versteigt und ihre Finanzierung sichergestellt werden.

Auf Anregung des Fachbeirats *Arbeit und Qualifizierung* des Inklusionsbeirats NRW hat das MAGS die **Netzwerk-Landkarte Teilhabe an Arbeit** für Menschen mit Behinderungen sowie Arbeitgeber_innen entwickelt. Die Netzwerk-Landkarte ist ein online-Informationsangebot, mit dem Nutzer_innen schnell und unkompliziert regionale Ansprechpersonen für Fragen im Zusammenhang mit Behinderung und Arbeitswelt finden. Die Internetseite stellt die verschiedenen Einrichtungen mit ihren jeweiligen Aufgaben und Unterstützungsmöglichkeiten vor und liefert entsprechende Kontaktdaten.¹⁶⁷

Diese Maßnahmen scheinen geeignet zu sein, Menschen mit Behinderungen und Arbeitgeber_innen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zusammenzubringen, und dienen damit der Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtung zur gleichberechtigten Teilhabe am Arbeitsleben. Dennoch hat die aktuelle Landesregierung nicht klar gemacht, wie sie gute Beispiele fortführen und aufgezeigte Lücken schließen will. In ihrem Koalitionsvertrag steckt sie sich folgende Ziele: einen inklusiven ersten Arbeitsmarkt, die Fortsetzung von Integrationsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt sowie die Förderung von Integrationsunternehmen und Werkstatt-Außenarbeitsplätzen.¹⁶⁸ Darüber will die Landesregierung eine Beschäftigungsquote

von 5 Prozent bei Neueinstellungen im Landesdienst erreichen, ebenso eine eigenverantwortliche Nutzung des Budgets für Arbeit sowie die Vereinfachung des dazugehörigen Verfahrens.¹⁶⁹ Konkrete Maßnahmen dazu bleibt sie bisher aber schuldig.

Werkstätten

Auch die Fortschritte beim Rückbau von Werkstätten für behinderte Menschen zeigen an, wie weit die Umsetzung des Rechts auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen vorangeschritten ist. Relevante Indikatoren sind hier vor allem die Entwicklungen der Zahl der Beschäftigten, die Zahl der Werkstätten und die Zahl derjenigen Menschen mit Behinderungen, die die Werkstatt zugunsten des ersten Arbeitsmarktes verlassen. Die aktuelle Landesregierung verfolgt jedoch ausdrücklich das Ziel, Werkstätten beizubehalten,¹⁷⁰ 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.¹⁷¹

Die Anzahl der Beschäftigten in Werkstätten ist gewachsen: Von 2009 bis 2018 ist die Zahl der belegten Plätze von rund 68.000 auf 80.262 gestiegen.¹⁷² Somit sind heute weniger Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt inkludiert als vor einigen Jahren.

Zahlen zur Übergangsquote von den Werkstätten in den allgemeinen Arbeitsmarkt liegen nicht vor. In einer Kleinen Anfrage von 2017 im Deutschen Bundestag¹⁷³ findet sich eine Vermittlungsquote von unter 1 Prozent deutschlandweit, die aber nicht von der Bundesregierung bestätigt ist.

166 Ebd., S. 67 f.

167 Siehe Online-Angebot unter <https://www.mags.nrw/landkarte-beratungsstellen-behinderung-und-arbeit> (abgerufen am 07.12.2018).

168 CDU / FDP (2017), S. 101 f.

169 Ebd.

170 Ebd., S. 101 f.

171 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (2018), S. 4.

172 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (2018), S. 3.

173 Deutscher Bundestag (2017), S. 1.

Die Werkstattbeschäftigten verteilen sich auf 101 Hauptwerkstätten in ganz Nordrhein-Westfalen.¹⁷⁴ 2009 waren es 102 Hauptwerkstätten; ein Rückbau ist somit nicht ansatzweise zu verzeichnen. Es gibt 66 Integrationsprojekte mit dem Ziel des Übergangs in eine reguläre Beschäftigung.¹⁷⁵

7.3 Fazit und Empfehlungen

Die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben hat sich in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren deutlich verbessert. Das Land weist eine überdurchschnittlich hohe Erwerbsquote von Menschen mit Behinderungen sowie eine hohe Beschäftigungsquote auf. Zudem erfolgte insbesondere die Umsetzung von bundesstaatlichen Vorgaben und Maßnahmen – zumindest für bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen – auf Landesebene relativ erfolgreich. Dennoch liegen die Arbeitslosenzahlen von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen weiterhin über dem gesamtdeutschen Durchschnitt; hier besteht nach wie vor dringender Handlungsbedarf, um den Verpflichtungen der UN-BRK gerecht zu werden. Das Gleiche gilt für den Rückbau von Werkstätten für behinderte Menschen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt der Landesregierung daher,

- ein umfassendes Konzept für eine inklusive Ausrichtung des Arbeitsmarktes zu verabschieden, um dem Trend der wachsenden Beschäftigtenzahlen 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 zu unternehmen, um mehr Menschen mit Behinderungen in Arbeit zu bringen. Dazu gehört:
 - zu prüfen, ob sie im Rahmen des Vergaberechts die Arbeitsmarktteilhabe von Menschen mit Behinderungen verstärkt fördern kann;
 - Sorge dafür zu tragen, dass neue Arbeitsstätten von vornherein kostengünstig barrierefrei gebaut werden;
 - die schwer überschaubaren 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. Das fachliche Niveau von Menschen mit Behinderungen wird noch oft falsch eingeschätzt und es fehlt an Wissen über Programme und Möglichkeiten der staatlichen Förderungen oder über den Kündigungsschutz;
 - zugunsten einer Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keine neuen Werkstätten für behinderte Menschen 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, 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;
 - im Rahmen des Landesausführungsgesetzes von der im BTHG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, vom Prozentsatz der

174 Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen (2017).

175 Ebd.

Bezugsgröße beim Budget für Arbeit nach oben abzuweichen (siehe § 6 1 Absatz 2 SGB IX). Gerade in den nordrhein-westfälischen Ballungszentren sind die Lebenshaltungskosten ungleich höher als in ländlichen Regionen. Die Formulierung eröffnet die Möglichkeit, in Ausnahmefällen auch sehr gut qualifizierte Menschen mit Behinderungen in Branchen mit hohem Lohnniveau zu unterstützen;

- die Datenlage zu verbessern. Die Landesregierung sollte insbesondere Zahlen zur Erwerbssituation aufgeschlüsselt nach Beeinträchtigungen und Geschlecht erheben, um gezielte Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen planen und durchführen zu können.

8 Fazit

In Nordrhein-Westfalen sind viele Fortschritte bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu verzeichnen. Das Land hat umfangreiche Initiativen ergriffen, um die rechtliche und praktische Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und damit ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu verbessern. Besonders hervorzuheben sind beispielsweise der Aktionsplan der Landesregierung *Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv*, die Etablierung eines Normprüfungsprozesses und diverse daraus resultierende Gesetzesänderungen. Besonders das Inklusionsstärkungsgesetz NRW hat das Potential, die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf Landesebene weiter voranzubringen und zusätzliche Prozesse zur Stärkung der Inklusion anzustoßen.

Trotz dieser Aktivitäten sind die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft, Mobilität, Schulbildung und Arbeit auch fast zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention nicht umfassend verwirklicht.

Bei der Umsetzung des Rechts auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft hat Nordrhein-Westfalen viele Fortschritte zu verzeichnen, insbesondere bei der Stärkung des ambulanten Wohnens und beim Abbau von Plätzen in stationären Einrichtungen. Dennoch können Menschen mit Behinderungen in vielen Fällen ihren Wohnort noch nicht selbstbestimmt wählen oder entscheiden, mit wem sie zusammenleben wollen. Um ihnen dies zu ermöglichen und die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention zu erfüllen, müssen Landesregierung, Kommunen und die Wohnungswirtschaft dafür sorgen, dass ausreichend bezahlbarer, barrierefreier Wohnraum zur Verfügung steht. Darüber hinaus muss die Landesregierung ein Konzept zur Verwirklichung eines inklusiven Sozialraums aufsetzen sowie zielgerichtete Strategien zur Deinstitutionalisierung

entwickeln – beides mit konkreten Zeitvorgaben und angemessenen Budgets.

Aufgabe der Politik ist es auch, ein inklusives Verkehrsnetz zu schaffen und den öffentlichen Raum, öffentlichen Verkehr, Individualverkehr und besondere Hilfsdienste optimal aufeinander abzustimmen. Doch bis barrierefreie Reiseketten von der Wohnungstür bis zum Zielort und zurück möglich sind, muss Nordrhein-Westfalen noch an verschiedenen Stellen aktiv werden. Bislang existiert in Nordrhein-Westfalen weder eine koordinierende Federführung noch ein akteursübergreifendes Gesamtkonzept zur Mobilitätssicherung von Menschen mit Behinderungen. Ein solches Gesamtkonzept muss den Abbau von strukturellen Barrieren sowie einzelfallbezogene Lösungen im Sinne von *angemessenen Vorkehrungen* in den Blick nehmen. Für den ÖPNV sollten Standards festgelegt werden, wie die Unterbrechung von Reiseketten überwunden werden kann.

Im Bereich der schulischen Bildung steht die Landesregierung vor der großen Herausforderung, das bestehende Schulsystem so zu reformieren, dass es alle Kinder und Jugendlichen mit und ohne Beeinträchtigungen optimal fördert und niemanden wegen einer Behinderung ausgrenzt. Nordrhein-Westfalen hat mit der Verabschiedung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes zwar die Weichen für den Aufbau eines inklusiven Schulsystems gestellt. Die aktuellen Maßnahmen der Landesregierung bieten jedoch bisher nur eine unzureichende Antwort auf die menschenrechtlichen Anforderungen an eine qualitativ hochwertige schulische Inklusion. Die Landespolitik muss an einem menschenrechtlichen Verständnis von Inklusion ausgerichtet sein; sie muss das Ziel haben, *ein* inklusives System ohne Sonderstrukturen wie Sonder- und Förderschulen zu etablieren, und entsprechende Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels ergreifen. Darüber hinaus sollte beispielsweise auch die angekündigte Fortbildungsoffensive zu inklusiven Konzepten für alle

Lehrer_innen und Sonderpädagog_innen verpflichtend gemacht werden. Dafür müssen ausreichende finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Die Teilhabe am Arbeitsleben hat sich für Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren verbessert. Das Land weist eine überdurchschnittlich hohe Erwerbsquote von Menschen mit Behinderungen sowie eine hohe Beschäftigungsquote auf. Zudem erfolgte insbesondere die Umsetzung von bundesstaatlichen Vorgaben und Maßnahmen auf Landesebene relativ erfolgreich. Dennoch liegen die Arbeitslosenzahlen von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen weiterhin über dem Bundesdurchschnitt; hier besteht nach wie vor dringender Handlungsbedarf im Sinne eines umfassenden Konzepts für eine inklusive Ausrichtung des Arbeitsmarktes. Zugunsten einer Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt dürfen zudem keine neuen Werkstätten für Menschen

mit Behinderungen zugelassen werden. Parallel dazu sollte die Zahl der Werkstätten schrittweise und mit Augenmaß reduziert werden.

Für alle Lebensbereiche gilt, dass sich die Datenlage weiter verbessern muss, um noch konkretere Aussagen treffen zu können. Erfreulich ist, dass noch ausstehende Berichte, beispielsweise der Teilhabebericht NRW, dazu einen wichtigen Beitrag leisten werden.

Nordrhein-Westfalen 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.

9 Literatur und Dokumente

Agentur Barrierefrei NRW (2017): Bestandsaufnahme NRW. http://www.ab-nrw.de/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=191&Itemid=242 (abgerufen am 07.12.2018)

Aichele, Valentin (2010): Das Recht auf inklusive Bildung gemäß Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention: Inhalt und Wirkung. In: Hinz, Andreas / Körner, Ingrid / Niehoff, Ulrich (Hg.): Auf dem Weg zur Schule für alle – Barrieren überwinden – inklusive Pädagogik entwickeln. Marburg: Lebenshilfe, S. 11-25

Aichele, Valentin (2013): Das Menschenrecht auf Anerkennung vor dem Recht. Baden-Baden: Nomos

Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) (2016): Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Münster: BaGüS

Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen (2017): Belegte Plätze nach Bundesländern 2009 und 2017. <https://www.bagwfbm.de/category/34> (abgerufen am 07.12.2018)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. Berlin und Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. Berlin und Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Dokumentation „Initiative SozialraumInklusiv“ – Erste Sozialraumkonferenz. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/Leuchttuerme/Kongresse/ISI/Dokumentation/ISI_Doku.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 07.12.2018)

CDU / FDP (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen, 2017-2022. https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrw-koalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf (abgerufen am 07.12.2018)

De Beco, Gauthier (2008): Human Rights Indicators for Assessing State Compliance with International Human Rights. In: Nordic Journal of International Law 77, S. 23-49

Degener, Theresia (2009): Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 57 (2), S. 200-219

Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Corinna Rüffer, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Qualifizierung in Werkstätten für behinderte Menschen und Übergangsmöglichkeiten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, Drucksache 18/12680

Deutscher Städte- und Gemeindebund/ Terragon (2017): Barrierefreies Bauen im Kostenvergleich. https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/Archiv/Archiv%202017/Barrierefreiheit%20bei%20Neubauwohnungen%20f%C3%BCr%20rund%20ein%20Prozent%20der%20Baukosten%20realisierbar/20170405_Studie_Barrierefreiheit%20kostet%20nicht%20mehr_zur%20Freigabe-1.pdf (abgerufen am 07.12.2018)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2011):

Stellungnahme der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (31. März 2011) – Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II). Empfehlungen an die Länder, die Kultusministerkonferenz (KMK) und den Bund. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Stellungnahmen/stellungnahme_der_monitoring_stelle_eckpunkte_zu_verwirklichung_eines_inklusive_bildungssystems_31_03_2011.pdf (abgerufen am 07.12.2018)

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2015a): Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Parallelberichte/Parallelbericht_an_den_UN-Fachausschuss_fuer_die_Rechte_von_Menschen_mit_Behinderungen_150311.pdf (abgerufen am 07.12.2018)

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2015b): Stellungnahme der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention zum Ersten allgemeinen Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 16/9761) anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. November 2015. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Inklusionsstaerkungsgesetz_NRW_18_11_2015.pdf (abgerufen am 07.12.2018)

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2016a): Wohnen und Leben in der Gemeinschaft. Ein unerfüllter Auftrag der UN-Behindertenrechtskonvention in Berlin. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2016b): Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen. Warum wir über die Zukunft von Werkstätten sprechen müssen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2017a): Inklusive Bildung ist ein Menschenrecht – Warum es die inklusive Schule für alle geben muss. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2017b): Das Recht auf inklusive Bildung – Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2018a): Stellungnahme der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention zum Antrag „Konsultation der Monitoring-Stelle der UN-BRK in NRW zur Weiterentwicklung der Inklusion unmittelbar in der parlamentarischen Arbeit nutzen (Drucksache 17/2388). https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/MSt_UN-BRK_Stellungnahme_Ausschuss_Schule_Bildung_LT_NRW_2018.pdf (abgerufen am 07.12.2018)

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2018b): Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen verwirklichen. Der Arbeitsmarkt muss inklusiv und für alle zugänglich werden. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Ehlert-Hoshmand, Julia / Greskamp, Dagmar

(2018): Die Lage von Menschen mit Behinderung auf dem ersten Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen (unveröffentlicht)

Forsa (2016): Inklusion an Schulen aus Sicht der Lehrerinnen und Lehrer – Meinungen, Einstellungen und Erfahrungen. Ergebnisse einer repräsentativen Lehrerbefragung in NRW. Berlin: Forsa

Green, Maria (2001): What we talk about when we talk about Indicators: Current approaches to human rights measurements. In: Human Rights Quarterly 23, S. 1062-1079

Information und Technik NRW (2015): Bildungsreport 2014. Düsseldorf: IT NRW

Kotzur, Markus / Richter, Clemens (2012): Anmerkungen zur Geltung und Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht. In: Welke, Antje (Hg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., S. 81-92

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

Kompetenzcenter ITF NRW (Hg.) (2018): Qualitätsbericht SPNV Nordrhein-Westfalen 2017. Bielefeld: Kompetenzcenter ITF NRW

Kuratorium Deutsche Altershilfe (2014): Wohnatlas. Rahmenbedingungen der Bundesländer beim Wohnen im Alter. Teil 1: Bestandsanalyse und Praxisbeispiele. Köln: Kuratorium Deutsche Altershilfe / Wüstenrot Stiftung

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2012): Aktionsplan der Landesregierung. Eine Gesellschaft für alle. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW

Landschaftsverband Rheinland: Wohnbezogene Hilfen im Rheinland. Daten und Fakten. http://www.lvr.de/de/nav_main/inklusion_4/wohnen_2/ambulantvorstationr/ambulant_vor_stationaer.jsp (abgerufen am 07.12.2018)

Landschaftsverband Rheinland (2018): Gemeinsam in Vielfalt 2018 – Dritter LVR-Jahresbericht zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Köln: LVR

Landschaftsverband Westfalen-Lippe (2018): LWL-Aktionsplan Inklusion – Fortschrittsbericht 2018. Köln: LVR

Lange, Valerie / Hendricks, Renate (2016): Inklusive Bildung in Nordrhein-Westfalen. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (2008): Selbständiges Wohnen behinderter Menschen – Individuelle Hilfen aus einer Hand. Abschlussbericht. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (2014): Inklusive Gemeinwesen Planen – Eine Arbeitshilfe. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (2018): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen und zur Schaffung von Angeboten im Rahmen des regulären Arbeitsmarkts, Bericht der Landesregierung im Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Vorlage 17/744. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-744.pdf> (abgerufen am 07.12.2018)

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW (2017): Zweiter Bericht zur Umsetzung des Aktionsplans der Landesregierung „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW

Ministerium für Bau und Verkehr NRW (2008): barrierefrei! – Komfort und Sicherheit für alle. Düsseldorf: Ministerium für Bau und Verkehr NRW

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW (2017): Landespsychiatrieplan NRW. <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/staatskanzlei/landespsychiatrieplan-nrw/2666> (abgerufen am 07.12.2018)

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (2018): Mehrjähriges Wohnraumförderungsprogramm 2018 bis 2022, Runderlass vom 29. Januar 2018, 404-250-1/8. https://www.mhkgb.nrw/wohnen/wohneninderStadt/Foerderung/WoFP_2018_-_2022_Fassung_2018.pdf (abgerufen am 07.12.2018)

Ministerium für Schule und Bildung NRW

(2017): Inklusionskoordination / Inklusionsfachberatung. https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Lehrkraefte/Beratungsangebote/IKOs-_IFAs/index.html (abgerufen am 07.12.2018)

Ministerium für Schule und Bildung NRW

(2018a): Statistik-Telegramm 2017/2018 – Schulleckdaten 2017/2018. Düsseldorf: Ministerium für Schule und Bildung

Ministerium für Schule und Bildung NRW

(2018b): Eckpunkte zur Neuausrichtung der Inklusion in der Schule. <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Kontext/Eckpunkte-Inklusion/index.html> (abgerufen am 07.12.2018)

Ministerium für Schule und Bildung (2018c):

Faktenblatt – Neuausrichtung der Inklusion. <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Kontext/Faktenblatt-Inklusion.pdf> (abgerufen am 07.12.2018)

Ministerium für Schule und Bildung NRW

(2018d): Runderlass zur Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen vom 15. Oktober 2018. https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Kontext/Runderlass_Neuausrichtung_Inklusion_oeffentliche_Schulen.pdf (abgerufen am 07.12.2018)

Monitor Lehrerbildung (2014):

Fakten zur Inklusion in der Lehrerbildung in Nordrhein-Westfalen. http://www.monitor-lehrerbildung.de/export/sites/default/.content/Downloads/Factsheets_Inklusion/Monitor-Lehrerbildung_Inklusion_Factsheet-Nordrhein-Westfalen.pdf (abgerufen am 07.12.2018)

Nahverkehr Rheinland (2016): SPNV – Nahverkehrsplan 2016. Köln: NVR

Nahverkehr Westfalen-Lippe (2011): Nahverkehrsplan Westfalen-Lippe – Erster Nahverkehrsplan für den SPNV im NWL. Münster: NWL

Nieß, Meike / Aichele, Valentin (2018): Selbstbestimmt unterwegs in Berlin? Mobilität von Menschen mit Behinderungen aus menschenrechtlicher Perspektive. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Stadt Minden (2015): Barriereatlas Minden-Innenstadt – Abschlussbericht. https://www.minden.de/stadt_minden/Bilder/Soziales/barriereatlas_minden_innenstadt_abschlussbericht.pdf (abgerufen am 07.12.2018)

Stanat, Petra / Schipolowski, Stefan / Rjosk, Camilla / Weirich, Sebastian / Haag, Nicole (Hg.) (2017): IQB-Bildungstrend 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich – Zusatzmaterialien. Münster: Waxmann Verlag

Tomaševski, Katarina (2001): Indicators. In: Eide, Asbjørn / Krause, Catarina / Rosas, Allan: Economic, Social and Cultural Rights. Dodrecht / London: Springer, S. 531-543

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1990): General Comment No. 3: The nature of States parties obligations, 14 December 1990. UN Doc. E/1991/23

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009): General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights, 2 July 2009. UN Doc. E/C.12/GC/20

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014): General Comment No. 2: Article 9: Accessibility, 22 May 2014. UN Doc. CRPD/C/GC/2. Der englische Originaltext wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales übersetzt; die Übersetzung wurde von der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention geprüft. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr2.pdf?__blob=publication-File&v=4 (abgerufen am 07.12.2018)

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding observations on the initial report of Germany, 13 May 2015. UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016): General Comment No. 4 on the right to inclusive education, 2 September 2016. UN Doc. CRPD/C/GC/4. Der englische Originaltext wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales ins Deutsche übersetzt; die Übersetzung wurde von der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention geprüft. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr4.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 07.12.2018)

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017): General Comment No. 5 living independently and being included in the community, 27 October 2017. UN Doc. CRPD/C/GC/5

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018): General Comment No. 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, 21 September 2018. UN Doc. CRPD/C/GC/7

UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2012): Human Rights Indicators: A guide to measurement and implementation. New York: United Nations

Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (2017): VRR-Nahverkehrsplan 2016, Bericht. Gelsenkirchen: VRR AöR Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR

Abkürzungen

AG BTHG	Landesausführungsgesetz	MGEPA	Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen
NRW	Bundesteilhabegesetz NRW	NRW	
BAGÜS	Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger	MSB	Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen	NRW	
WfbM		MOF	Bahnhofsmodernisierungsoffensive
BauModG	Baumodernisierungsgesetz	n. F.	neue Fassung
BGBI.	Bundesgesetzblatt	NRW	Nordrhein-Westfalen
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz	NVR	Nahverkehr Rheinland
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	NWL	Nahverkehr Westfalen-Lippe
BTHG	Bundesteilhabegesetz	ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund	PBefG	Personenbeförderungsgesetz
H BVA	Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen	SeWo	Programm für selbständiges und technikunterstütztes Wohnen von Menschen mit wesentlichen Beeinträchtigungen im Quartier
HPH	heilpädagogische Hilfen	SGB	Sozialgesetzbuch
IGG	Inklusionsgrundsatzgesetz	SPNV	Schienenpersonennahverkehr
ISG	Inklusionsstärkungsgesetz	UN	United Nations
KDA	Kuratorium Deutsche Altershilfe	UN-BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
LVR	Landschaftsverband Rheinland	VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe	WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	ZPE	Zentrum für Planung und Evaluation sozialer Dienste
NRW			
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen		
NRW			

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse | Januar 2019

ISBN 978-3-946499-37-4 (Print)

ISBN 978-3-946499-42-8 (PDF)

SATZ

Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

TITELBILD

© visitBerlin, Foto: Andi Weiland |
Gesellschaftsbilder.de

DRUCK

bud Potsdam



© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2019
Alle Rechte vorbehalten

**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de