

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

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. (2020). *Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 17/3538)*. (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81658-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

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

November 2020

1 Vorbemerkungen

1.1 Hintergrund: Mandat und Stellung der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte – DIMRG). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen mit A-Status akkreditiert. 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 gesetzlich zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, Konvention) beauftragt und hat hierfür die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention eingerichtet. Diese hat den gemäß Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK definierten Auftrag, die Umsetzung der seit März 2009 verbindlichen Konvention in Deutschland zu befördern und deren Einhaltung in Bund und Ländern zu überwachen (§ 1 Absatz 2 DIMRG).

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat 2016 als erstes Bundesland mit dem Inklusionsgrundsatzgesetz NRW (IGG NRW) einen übergreifenden rechtlichen Rahmen für die Umsetzung der UN-BRK in Landesrecht geschaffen. Auf der Grundlage dieses Gesetzes haben das Land Nordrhein-Westfalen und das Deutsche Institut für Menschenrechte einen Vertrag auf unbestimmte Zeit geschlossen (§ 11). Ziel ist es, die Umsetzung der UN-BRK durch eine unabhängige Monitoring-Stelle dauerhaft begleiten zu lassen. Im März 2017 nahm das Deutsche Institut für Menschenrechte diese Tätigkeit auf. Mit der Veröffentlichung einer Analyse zum Umsetzungsstand der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2019 hat sich die Monitoring-Stelle für vier ausgewählte Lebensbereiche (Wohnen, Fortbewegung, Bildung und Arbeit) der Fragen angenommen, was sich seit Inkrafttreten der UN-BRK im Jahr 2009 für Menschen mit Behinderungen in NRW konkret getan hat und ob ihre Rechte besser verwirklicht sind als zehn Jahre zuvor.¹

Im Rahmen der Erstellung des „Berichts zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen (Teilhabebericht NRW)“² durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) war die Monitoring-Stelle im Expert_innenbeirat Teilhabebericht des MAGS NRW beratend tätig.

1.2 Allgemeine Bemerkungen

Erstmals werden mit dem Teilhabebericht NRW verfügbare Daten zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen in einem wichtigen Referenzdokument dargestellt. Der Bericht enthält Daten und Statistiken in acht

¹ Kroworsch (2019), Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen – Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

² Landtag NRW Drucksache 17/3538.

Lebensbereichen.³ Die Monitoring-Stelle UN-BRK begrüßt, dass damit nun gebündelte Erkenntnisse vorliegen, mit denen die zukünftige Inklusionspolitik des Landes noch stärker an den Bedarfen von Menschen mit Behinderungen orientiert gestaltet werden kann.

Nordrhein-Westfalen hat nicht nur umfangreich Bericht abgelegt, sondern sticht auch besonders positiv mit der Ankündigung hervor, seinen Aktionsplan „NRW inklusiv“ auf Basis des Teilhaberberichts mit einer Laufzeit bis 2025 fortzuschreiben (vgl. Pressemitteilung von Minister Laumann vom 24.07.2020).⁴ Da der Teilhaberbericht den Ist-Zustand der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in NRW beschreibt sowie (neue) Problemfelder skizziert und empirisch untermauert, die durch Maßnahmen eines neuen Aktionsplans transparent bearbeitet werden können, ist eine enge Verzahnung zwischen Teilhaberberichtserstattung und Aktionsplan nicht nur in der Sache logisch, sondern auch zeitlich der richtige Schritt. Diese Abfolge ist ausdrücklich zu würdigen, sollte fortgesetzt werden und kann eine Vorbildfunktion für andere Bundesländer einnehmen. Denn nur auf Basis aktueller Erkenntnisse zu den Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen können bedarfsorientierte politische Konzepte zur Durchführung der UN-BRK ausgearbeitet und umgesetzt werden.

Für die politische Maßnahmenplanung zur Umsetzung der UN-BRK ist das Format eines Aktionsplans alternativlos. Denn die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ist eine politische Querschnittsaufgabe, die eine Vielzahl von Lebensbereichen und damit politische Ressorts betrifft. Dies hat die Landesregierung erkannt und setzt weiterhin auf eine konsequente koordinierte und ressortübergreifende Umsetzung der UN-BRK im eigenen Land.⁵ Auch mit diesem Vorgehen zeichnet sich Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Ländern als sehr gutes Beispiel einer menschenrechtsbasierten behindertenpolitischen Maßnahmenplanung aus.

Ebenfalls sehr positiv zu bewerten ist, dass der Teilhaberbericht nun Eingang in parlamentarische Debatten findet. Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention begrüßt die Anträge der Fraktionen von CDU und FDP (Drucksache 17/10632) und der Fraktion von SPD (Drucksache 17/10736), in denen der Teilhaberbericht NRW als Grundlage zur weiteren Umsetzung von Inklusion anerkannt und in die parlamentarische Debatte eingebracht wird. Dem Standpunkt, dass der Bericht den aktuellen Stand der Umsetzung der UN-BRK wiedergebe, kann jedoch aufgrund zahlreicher Datenlücken, die der Bericht offenlegt, und ohne Betrachtung der kommunalen Ebene in dieser Pauschalität nicht zugestimmt werden. Die Forderung nach einer Untersuchung der Folgen der Corona-Krise für Menschen mit Behinderungen, die der Teilhaberbericht noch nicht leisten konnte, unterstützt die Monitoring-Stelle sehr.

Die Monitoring-Stelle unterstützt das Vorhaben einer breiten zivilgesellschaftlichen Diskussion der Ergebnisse des Teilhaberberichts. Dies ist hinsichtlich des Partizipationsgebots der UN-BRK („nichts über uns, ohne uns“) und für eine gute politische

³ Familie und soziales Netz, Bildung und Ausbildung, Arbeit und materielle Lebenssituation, Wohnen, öffentlicher Raum und Mobilität, Gesundheit und Gesundheitsversorgung, Selbstbestimmung und Schutz der Person, Freizeit, Kultur und Sport, politische und zivilgesellschaftliche Partizipation.

⁴ Neben den regierungstragenden Fraktionen wird dieses Vorgehen auch von der SPD-Fraktion getragen (Landtag NRW Drucksache 17/10736).

⁵ Siehe auch Aichele, Valentin / Litschke, Peter / Striek, Judith / Vief, Niels (2020): Zukunftspotenzial entfalten. Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Maßnahmenplanung, orientiert an den Bedarfen der Menschen mit Behinderungen im Land unerlässlich. Neben einer Diskussion im Inklusionsbeirat und den Fachbeiräten sollte auch eine wirksame Beteiligung der behindertenpolitischen Verbände und Selbsthilfeorganisationen von Anfang an gewährleistet sein. Es ist von besonderer Bedeutung, den Fortentwicklungsprozess des Aktionsplans mit einem guten und transparenten Beteiligungsverfahren zu hinterlegen.

2 Bewertung des Teilhabeberichts NRW

2.1 Allgemeines

Der Teilhabebericht NRW ist ein gelungenes Beispiel einer modernen, datenbasierten Behindertenberichterstattung, bei der es nicht mehr einzig um die Darstellung staatlicher Leistungen für Menschen mit Behinderungen im Zuständigkeitsbereich geht, sondern um deren tatsächliche Lebenslagen. Der Paradigmenwechsel, eingeleitet durch die Verabschiedung der UN-BRK vor über zehn Jahren – weg von einer Politik der fremdbestimmten Fürsorge, hin zu einer Politik der Selbstbestimmung und der Inklusion von Menschen mit Behinderungen – spiegelt sich auch in dieser Berichterstattung wider. In dieser Hinsicht vorweg gegangen ist der Bund mit dem „Teilhabebericht über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen“⁶ im Jahr 2013 und dessen Nachfolger 2016⁷. Eine Aktualisierung ist für das erste Quartal 2021 vorgesehen. Auch das Land Nordrhein-Westfalen legt nun einen an der tatsächlichen Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen orientierten Bericht vor, der die in Deutschland vorhandenen Daten, Statistiken und Bevölkerungsumfragen in Hinblick auf Aussagen zur Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen in NRW auswertet. Dabei werden erstmals schwerpunktmäßig und in größerem Umfang statistische Indikatoren herangezogen, die die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen beschreiben. Dieses Konzept legt die Grundlage, Entwicklungen über längere Zeiträume zu beobachten und zu bewerten.

Die Rechtsgrundlage der Teilhabeberichterstattung in NRW ist besonders zu loben (§ 12 Absatz 1 IGG NRW), da sie nicht nur die Lebenssituation der Menschen mit Behinderungen, sondern ausdrücklich auch den Stand der Umsetzung der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen zum Gegenstand der Berichtspflicht macht. Eine menschenrechtliche Verpflichtung zur Sammlung von Daten und Statistiken zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen entstammt aus Artikel 31 UN-BRK und ist auch für die Länder verbindlich. In Absatz 1 wird formuliert: „Die Vertragsstaaten verpflichten sich zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen.“

Menschenrechtliche Datenerhebung dient dem Zweck, über den Fortschritt der Verwirklichung der Rechte Auskunft zu geben sowie die Wirkung von Politik abzuschätzen und eine Grundlage für zukünftige politische Planung darzustellen – etwa im

⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. Berlin und Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2016): Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. Berlin und Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Rahmen der Erstellung von Aktionsplänen. Der Teilhabebericht NRW ist ein wichtiger, wenn auch nicht der letzte notwendige Schritt in Richtung der Erfüllung des Artikels 31 UN-BRK. Es gibt noch viele Datenlücken und Dunkelfelder, das heißt, es fehlen an vielerlei Stellen noch Informationen zum Umsetzungsstand der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Es ist sehr zu loben, dass der Bericht den Datenmangel in Bezug auf eine Messung der Umsetzung der UN-BRK an vielen Stellen auch benennt. Wie im Bericht angekündigt, muss sichergestellt werden, dass möglichst viele Datenlücken geschlossen und Erkenntnisse erweitert werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass in den Kapiteln zu den einzelnen Lebensbereichen neben einer Rückbindung an die UN-BRK auch eine Einbettung in die nationale und internationale menschenrechtliche Fachdiskussion, u.a. die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die oben erwähnte Analyse der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention⁸, stattfindet. Zur UN-BRK gegenläufige Positionen der Landesregierung, wie beispielsweise die Vereinbarkeit von Förderschulen mit einem inklusiven Schulsystem oder das Werkstattssystem mit einem inklusiven Arbeitsmarkt, werden damit transparent.

Zu begrüßen ist ebenfalls, dass der Bericht mit wissenschaftlicher Perspektive durch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) in Kooperation mit der Universität Bielefeld erstellt und durch einen Expert_innenbeirat beraten wurde. Lobenswert zu erwähnen ist zudem, dass das MAGS NRW den Teilhabebericht momentan in Leichte Sprache sowie in Deutsche Gebärdensprache übersetzen lässt. Damit kommt die Landesregierung den Anforderungen an den barrierefreien Zugang zu Informationen für alle Menschen mit Behinderungen nach (vgl. Art. 9 und 21 UN-BRK).

Kritisch zu betrachten ist, dass einige im Bericht verwendeten Datengrundlagen noch solche aus einer Leistungsperspektive sind und nur bedingt Auskunft zur Umsetzung der Rechte oder zur Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen geben. Zwar steht zu Beginn des Berichts eine der UN-BRK entsprechende Definition von Behinderung, diese wird jedoch durch eine inkonsistente Weiterverwendung und den Rückgriff auf Leistungsstatistiken innerhalb der Ausführung der Lebensbereiche verwässert. Das verengte Verständnis der „anerkannten (Schwer)Behinderung“, gemessen am Grad der Behinderung, wird dem menschenrechtlichen Verständnis von Behinderung und der Vielfalt der Gruppe der Menschen mit Behinderungen basierend auf Artikel 1 UN-BRK nicht gerecht. Problematisch daran ist, dass die Lebenslage vieler Menschen dadurch keine Berücksichtigung findet.

Menschen mit Behinderungen in stationären Einrichtungen sowie über repräsentative Haushaltsbefragungen schwer erreichbare Personengruppen werden vom Bericht nicht erfasst. Ihre Lebenslagen und Teilhabechancen werden also nicht abgebildet. Der Bericht räumt selbst ein, dass die dargestellten Unterschiede zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen größer ausgefallen wären, wenn die Gesamtheit aller Menschen mit Behinderungen hätte berücksichtigt werden können. Die Bundesregierung hat im Rahmen der „Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“ (2017-2021) auch Menschen in stationären Einrichtungen und durch

⁸ Kroworsch (2019), Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen – Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

barrierefreie Befragungsmethoden schwer erreichbare Personengruppen befragt.⁹ Die Ergebnisse werden im Jahr 2021 veröffentlicht. Es wäre zu prüfen, ob die Daten länderspezifische Auswertungen, das heißt bezogen auf NRW, methodisch zulassen.

Hilfreich wäre gewesen, wenn Informationen häufiger nach Art der Beeinträchtigung (körperlich, psychisch, intellektuell oder sinnesbeeinträchtigt) aufgeschlüsselt hätten werden können, um Maßnahmen zukünftig gezielter planen und durchführen zu können. Auch ist es wichtig, die Daten nach weiteren Diskriminierungsmerkmalen wie Geschlecht, Alter, Migrationsgeschichte aufzuschlüsseln, um der Vielfalt und den damit verbunden unterschiedlichen Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen, gerade auch hinsichtlich der Gruppen in vulnerablen Lebenslagen, gerecht zu werden. Dies ist im Teilhabebericht NRW bereits an verschiedenen Stellen erfolgt.

Im Hinblick auf die Aktivitäten und Maßnahmen in den Kommunen zur Umsetzung der UN-BRK geben die im Bericht dargestellten Ergebnisse – wie der Bericht einräumt – nur „eine erste Tendenz zur kommunalen Umsetzung der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen wieder“. Aufgrund der großen Relevanz der kommunalen Ebene, gerade im Hinblick auf Beteiligung, Beratungsstrukturen und Abbau von Barrieren aller Art, sollte in Zukunft ein noch stärkerer Fokus auf die Einbindung der kommunalen Ebene gelegt werden. Dies kann etwa durch eine dem Erscheinen des nächsten Teilhabeberichts vorgeschaltete Datenerhebung auf kommunaler Ebene passieren.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt,

- die Teilhabeberichterstattung auf Grundlage des nun vorliegenden ersten Teilhabeberichts NRW in Zukunft auszubauen und zu erweitern und dazu die notwendigen Haushaltsmittel bereit zu stellen;
- in diesem Zusammenhang bestehende Datenlücken zu schließen;
 - durch die Vergabe von Forschungsaufträgen, um Daten für bisher nicht erfasste Problemfelder zu erheben, z.B. im Bereich der beruflichen Bildung oder Zugänglichkeit in der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung;
 - zu beauftragten, die für 2021 in Aussicht gestellten Ergebnisse der „Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“ auf Bundesebene für NRW auszuwerten und für die Teilhabeberichterstattung in Nordrhein-Westfalen zu nutzen;
- dem menschenrechtlichen Anspruch an eine Berichterstattung zu folgen, indem insbesondere Daten, die auf einem defizitär orientierten Verständnis von Behinderung basieren, sukzessive durch solche zu ersetzen, denen das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung zugrunde liegt;
- Daten noch häufiger nach Art der Beeinträchtigung und weiteren Diskriminierungsmerkmalen aufzuschlüsseln;

⁹ Vgl. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/Leuchttuerme/Projekte/2017/Repraesentativbefragung/Repraesentativbefragung_node.html

- Aktivitäten und Maßnahmen in den Kommunen zur Umsetzung der UN-BRK stärker in den Blick zu nehmen.

2.2 Inhaltliche Würdigung

Die inhaltliche Würdigung bezieht sich im Folgenden auf die vom Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales vorgegebenen Themenblöcke und kann nur erste Anhaltspunkte für die Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Inklusionspolitik bieten. Auf der Grundlage des Teilhabeberichts sollten im Rahmen des anstehenden Beteiligungsverfahrens zur Fortschreibung des Aktionsplans zusammen mit den behindertenpolitischen Verbänden und Selbsthilfeorganisationen Diskussionen zur Ausgestaltung von Maßnahmen geführt werden, für die sich aus dem Teilhabebericht besonderer Handlungsbedarf ergeben.

2.2.1 Arbeit und materielle Lebenssituation, inkl. berufliche Bildung (Kapitel 2.4 und 3 des Teilhabeberichts NRW)

Der Bericht zeigt, dass sich die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren deutlich verbessert hat. Das Land weist mit 51 Prozent im bundesweiten Vergleich eine überdurchschnittlich hohe Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderungen auf. Das gilt ebenfalls für die Entwicklung von Inklusionsbetrieben, deren Anzahl zwischen 2011 und 2018 um 50 Prozent gestiegen ist. Gleichzeitig sind aber die Arbeitslosenzahlen von schwerbehinderten Menschen von 2010 bis 2018 um 7 Prozent gestiegen, wohingegen die allgemeine Arbeitslosigkeit im Vergleichszeitraum um 17 Prozent gesunken ist. Schwerbehinderte Menschen profitieren damit weiterhin nicht in dem Maße von positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt wie Menschen ohne Behinderungen.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist problematisch, dass sowohl die Anzahl der Werkstätten für behinderte Menschen (von 2010 bis 2018 von 103 auf 104) als auch die Zahl der dort Beschäftigten (von 2011 bis 2017 von 64.821 auf 71.201) gestiegen sind. Somit sind heute weniger Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt inkludiert als vor einigen Jahren. Darin spiegelt sich die grundsätzliche Problematik wider, dass sich die Landesregierung mit der Beibehaltung und dem Aufbau sowie der Modernisierung von Werkstätten in bewussten Widerspruch zur Verpflichtung aus Artikel 27 UN-BRK zum Aufbau eines inklusiven Arbeitsmarktes setzt.¹⁰ Hinzukommt, dass es „nur wenige Übergänge aus der Werkstatt für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“ gibt, was darauf hindeutet, dass noch nicht die richtigen Mittel und Wege gefunden wurden, die Durchlässigkeit zwischen beiden zu verbessern.

Im Hinblick auf die berufliche Bildung von Menschen mit Behinderungen¹¹ besteht das grundsätzliche Problem, dass es zu wenig Daten gibt, um den Erfolg/Misserfolg beispielsweise von Unterstützungsangeboten in diesem Bereich zu messen und den Verbleib der jungen Menschen mit Behinderungen nach Beendigung der Schulzeit

¹⁰ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, Rn. 49 f.

¹¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2019 – Juni 2020. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin, Kapitel 2.

nachvollziehen zu können. Gleiches gilt für die Übergänge von Schüler_innen mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf in Ausbildung, Studium und Beruf.

Der Befund, dass die Mehrzahl der Auszubildenden in einer Ausbildung in besonderen Berufen für Menschen mit Behinderungen nach §§ 66 BBiG / § 42r HwO, nämlich 4.392, mit überproportionalem Anteil in den Bereichen Landwirtschaft (14%) und Hauswirtschaft (12%), sind, bildet zwar eine rückläufige Tendenz für diese besonderen Ausbildungsverhältnisse ab (wie auch im Bund). Die Zahl ist aber immer noch rund 2,5-mal so hoch wie die Zahl der Auszubildenden in anerkannten Berufen (1820). Im Bereich dieser besonderen Berufe ist zwar die „Erfolgsquote“, d.h. ein erfolgreicher Abschluss dieser Ausbildungen, sehr hoch. Dies sagt jedoch nur wenig über die anschließenden Vermittlungschancen in ein reguläres Arbeitsverhältnis aus. Die immer noch deutlich höhere Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderungen und die schlechtere Erwerbstätigenquote sprechen eine andere Sprache. Die Forschung zeigt, dass die Erwerbs- und Verdienstaussichten nach einem solchen Abschluss deutlich geringer ausfallen als bei Abschlüssen in anerkannten Berufen. Die „Erfolgsquote“ ist daher für sich genommen kein geeigneter Indikator für eine gelingende Inklusion in der beruflichen Bildung.

Auch wenn die Landesinitiative „Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule-Beruf in Nordrhein-Westfalen“ (KAoA) vom Ansatz her gut ist, da sie darauf angelegt ist, im Bereich der Berufsorientierung von Jugendlichen mit Behinderungen eine unvoreingenommene Beratung mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie bei Jugendlichen ohne Behinderungen zu gewährleisten, zeigen die Zahlen im Bericht, dass immer noch die große Mehrzahl der Jugendlichen mit Behinderungen in Werkstätten tätig ist, so dass hier genauer geprüft werden muss, ob die Initiative wirklich Ergebnisse erzielt, die tatsächlich zu mehr Inklusion führen oder ggf. nachgesteuert werden sollte.

An dieser Stelle bleibt mithilfe der aktuellen Daten aus dem Teilhabebericht NRW und der darin aufgezeigten Defizite bei der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben und in der Ausbildung¹² zu wiederholen, was die Monitoring-Stelle auch in ihrer oben erwähnten Analyse für den Lebensbereich Teilhabe am Arbeitsleben¹³ geschlussfolgert hat:

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt,

- im Dialog mit den Verbänden und Organisationen ein umfassendes Konzept für eine inklusive Ausrichtung des Arbeitsmarktes zu verabschieden, um dem Trend der wachsenden Beschäftigtenzahlen in Werkstätten zugunsten von Beschäftigungsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt zu begegnen;
- weitere Anstrengungen im Hinblick auf die Arbeitslosenquote und die Situation von schwerbehinderten Langzeitarbeitslosen zu unternehmen, um mehr Menschen mit Behinderungen in Arbeit zu bringen; dazu gehört:

¹² Ausführlich siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2019 – Juni 2020. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin, Kapitel 2.

¹³ Ausführlich siehe Kroworsch (2019), Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen – Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 41-48.

-
- Förderanreize zu überprüfen und modifizieren; beispielsweise prüfen, ob im Rahmen des Vergaberechts die Arbeitsmarktteilhabe von Menschen mit Behinderungen verstärkt gefördert werden kann;
 - Sorge dafür zu tragen, dass neue Arbeitsstätten von vornherein kostengünstig barrierefrei gebaut werden;
 - die schwer überschaubare Anzahl von Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen zusammenzuführen und Unterstützungsangebote stärker auf die spezifischen Bedarfe von Menschen mit bestimmten Beeinträchtigungen auszurichten;
 - Informations- und Aufklärungsangebote für die Wirtschaft und andere Beschäftigungsbereiche zu verstärken. Noch oft bestehen falsche Vorstellungen über das fachliche Niveau von Menschen mit Behinderungen, über Programme und Möglichkeiten der staatlichen Förderungen oder in Bezug auf den Kündigungsschutz;
 - zugunsten einer Inklusion 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 Bereich der Ausbildung die Ausbildungsgänge durchgängig zu flexibilisieren, z.B. durch die Möglichkeit, die Ausbildung in Teilzeit zu absolvieren, das Angebot von Ausbildungsgängen in Modulen oder Teilabschlüssen, damit junge Menschen mit Behinderungen häufiger den Weg in ein reguläres Ausbildungsverhältnis finden;
 - barrierefreie Arbeits- und Ausbildungsstätten zu schaffen;
 - Unternehmen, die junge Menschen mit Behinderungen ausbilden wollen, gezielter über Fördermöglichkeiten zu informieren;
 - die Datenlücke zur Frage, wie viele Menschen mit Behinderungen den Weg in eine reguläre Ausbildung schaffen, zu schließen sowie das Merkmal Behinderung im Rahmen der Berufsbildungsstatistik zu erheben.

2.2.2 Gesundheit und Gesundheitsversorgung (Kapitel 5 des Teilhabeberichts NRW)

Aus Artikel 25 UN-BRK leitet sich die staatliche Pflicht ab, Gesundheitsschutz und diskriminierungsfreien Zugang zu gesundheitlicher Versorgung für alle Menschen gleichermaßen zu gewährleisten. Darüber hinaus müssen Menschen mit Behinderungen besondere Leistungen gesundheitlicher Versorgung erhalten, die sie aufgrund ihrer Behinderung benötigen.

Der Bericht attestiert klar die umfangreichen Datenlücken zur gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit Behinderungen. Insbesondere fehlt es an repräsentativen Studien zur Zugänglichkeit in der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung, was nicht nur für Nordrhein-Westfalen, sondern für ganz Deutschland gilt. Es steht außer Frage, dass es derzeit bei Weitem noch keinen flächendeckenden barrierefreien Zugang zur gesundheitlichen Versorgung gibt. Vor allem orientieren sich Kriterien der Barrierefreiheit bisher überwiegend an den Bedürfnissen von mobilitätseingeschränkten Menschen. Die Bedürfnisse von Menschen mit Sinnes-, intellektuellen oder psychischen Beeinträchtigungen werden im Hinblick auf die Zugänglichkeit der gesundheitlichen Versorgung bislang kaum adressiert. Dies betrifft etwa Dolmetschen in Deutscher Gebärdensprache und Informationen in Leichter Sprache. Vor dem Hintergrund, dass der Koalitionsvertrag der Landesregierung als Ziel formuliert, Barrierefreiheit im Gesundheitswesen zum Standard zu machen, sind diese Lücken besonders misslich. Wo Barrieren nicht erfasst sind, können sie nicht beseitigt werden.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt,

- die im Teilhabebericht NRW aufgezeigten Datenlücken im Bereich der gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit Behinderungen zu schließen;
- den gleichberechtigten, selbstbestimmten, wohnortnahen und barrierefreien Zugang zu medizinischen Einrichtungen und gesundheitlichen Dienstleistungen landesweit zu ermöglichen und auszubauen;
- dabei unter anderem ein System zu entwickeln, wie man bestehende Arztpraxen in barrierefreie umwandelt, beispielsweise durch den Aufbau eines finanziellen Förderprogramms für den barrierefreien Umbau von Praxen;
- Mindeststandards für die erforderliche Barrierefreiheit, die alle Arten von Beeinträchtigungen berücksichtigen, unter Beteiligung von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen zu erarbeiten;
- die in der Gesundheitsversorgung tätigen Fachkräfte durch Aus-, Weiter- und Fortbildung dazu zu befähigen, Menschen mit Behinderungen unvoreingenommen zu begegnen und barrierefrei mit ihnen zu kommunizieren sowie bei der Behandlung ihre Selbstbestimmung zu wahren, beispielsweise durch Anpassungen der Berufs- und Prüfungsordnungen sämtlicher medizinischer Berufe.

2.2.3 Selbstbestimmung und Schutz der Person / Freizeit, Kultur und Sport / Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation (Kapitel 6, 7 und 8 des Teilhabeberichts NRW)

Selbstbestimmung und Schutz der Person

Das Instrument des Persönlichen Budgets soll es Menschen mit Behinderungen ermöglichen, notwendige Unterstützungsleistungen selbstbestimmt zu organisieren. Auch wenn sich die Zahlen der Persönlichen Budgets im Rahmen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege von 2010 bis 2018 in Nordrhein-Westfalen fast vervierfacht haben und der Anstieg in Nordrhein-Westfalen deutlich höher ausfällt als in Deutschland insgesamt, bleiben die Zahlen absolut gesehen jedoch gering.

Zudem liegen derzeit noch keine wissenschaftlichen Erkenntnisse dazu vor, ob und inwieweit von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, dass Menschen mit Behinderungen gegen ihren Willen Assistenzleistungen gemeinschaftlich mit anderen in Anspruch nehmen müssen, wenn beispielsweise vor Ort keine geeignete Personen oder Dienste gefunden werden können. So berichtet etwa ein Drittel der Befragten von Problemen, einen Leistungserbringer vor Ort zu finden, der sie über das Persönliche Budget unterstützt.

Freizeit, Kultur, Sport

Es fehlen Daten zur Anzahl barrierefreier Gebäude, barrierefreier Angebote und barrierefreier Informationen – d.h. zur physischen und kommunikativen Barrierefreiheit – in allen drei Bereichen (Freizeit, Kultur, Sport). Dies ist bedeutend, da mangelnde Barrierefreiheit als Grund für weniger Teilhabe und Inklusion vermutet werden kann. Erhoben werden sollte, ob Orte und Formate (Material, Aktivitäten) für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind und wie viele Sportstätten, Theater, Kinos, Fernsehsendungen, Baudenkmäler und Tourismusangebote im physischen sowie kommunikativen Sinne barrierefrei sind.

Das Problem des Büchermangels für Blinde und sehbehinderte Personen und die Gültigkeit des Marrakesch-Vertrags aus dem Jahr 2013, dessen Ziel es ist, die Zugänglichkeit von Büchern zu verbessern, werden erwähnt. Es wird benannt, dass aktuell nicht bekannt ist, wie viele Bücher für blinde oder sehbehinderte Menschen zugänglich sind (z.B. in Braille-Schrift) und wie viele Bücher in Leichter Sprache herausgegeben werden. Schätzungen zufolge haben blinde, sehbehinderte oder anderweitig lesebehinderte Menschen einen Zugang zu ca. 5% aller verlegten Literatur aus den Bereichen Belletristik, Kunst und Wissenschaft. Es sollten Informationen gesammelt, die diese Lücken schließen, und im nächsten Bericht dargestellt werden.

Partizipation / politische Beteiligung

Der Teilhabebericht NRW zeigt Defizite im Bereich der politischen und zivilgesellschaftlichen Partizipation der Menschen mit Beeinträchtigungen auf. Dabei räumt er unter anderem ein, dass nicht bekannt ist, ob die Verfahren, Räumlichkeiten und Materialien für Menschen mit Beeinträchtigungen zur barrierefreien Wahlausübung

zugänglich sind. Auch zur Wahlbeteiligung von Menschen, die in besonderen Wohnformen leben, gibt es bislang keine Erkenntnisse.

Die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen stagniert seit vielen Jahren auf kommunaler Ebene, wie sich aus der Befragung von Expert_innen zu Aktivitäten und Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK in Kommunen in Nordrhein-Westfalen zeigt. Der Anteil der Gebietskörperschaften, die keine Form einer Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen hat, hat sich nur unwesentlich reduziert (von 53 Prozent im Jahr 2015 auf 48 Prozent im Jahr 2019) und ist insgesamt immer noch zu hoch vor dem Hintergrund der Verpflichtung aus Artikel 29 UN-BRK, wonach Menschen mit Behinderungen ein Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am öffentlichen und privaten Leben haben. Heraussticht zudem, dass bislang nur rund 20 Prozent der befragten Kommunen der gesetzlichen Verpflichtung nach § 13 BGG NRW zum Erlass einer Satzung zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen nachgekommen sind. Darüber hinaus wünscht sich die Mehrzahl der Akteur_innen eine stärkere rechtliche und finanzielle Absicherung der Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt,

- Daten dazu zu erheben, ob und inwieweit in Nordrhein-Westfalen ein flächendeckendes Netz an individuellen Assistenzdienstleistungen besteht;
- die benannten fehlenden Daten im Bereich Freizeit, Kultur, Sport zu erheben;
- die Datenlücken im Bereich Barrierefreiheit der Wahlausübung und Wahlbeteiligung von Menschen mit Behinderungen zu schließen;
- eine gesetzliche Verpflichtung zur Etablierung von Beiräten innerhalb der Gemeindeordnung zu schaffen, insbesondere durch die Abänderung der bisherigen „kann“- in eine „muss“-Formulierung des § 27a Gemeindeordnung NRW (vgl. Beschluss des Fachbeirats Partizipation vom 3. März 2020);
- die Schaffung eines Partizipationsfonds aus Landesmitteln zur Förderung der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen.

Fazit

Eine gute Politik erfordert zielgenaues Wissen um die Verhältnisse, in denen Menschen mit Behinderungen leben und leben wollen sowie welche Probleme und Hindernisse in Bezug auf die Verwirklichung ihrer Rechte und der vollen und gleichberechtigten Teilhabe bestehen. Der Teilhabebericht NRW bietet einen Fundus an solchen Erkenntnissen und stellt damit einen großen Mehrwert für die Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Inklusionspolitik dar. Für einen größtmöglichen Nutzen ist nun von großer Bedeutung, den durch den Teilhabebericht gewonnenen aktuellen Ist-Zustand der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen durch Maßnahmen eines neuen Aktionsplans ressortübergreifend als politische Querschnittsaufgabe zu bearbeiten. Dieser nächste Schritt sollte – wie bereits vom MAGS NRW in Aussicht gestellt – in einem partizipativen Prozess unter Beteiligung der behindertenpolitischen Verbände und Selbsthilfeorganisationen aus NRW und unter Einbindung aller Ressorts entwickelt werden. Es ist von besonderer Bedeutung, den Fortentwicklungsprozess des Aktionsplans mit einem guten und transparenten Beteiligungsverfahren zu hinterlegen. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Inhalten des Teilhabeberichts wird zudem dazu beitragen, den aktuellen Problemlagen von Menschen mit Behinderungen mit einer noch zielgerichteteren Maßnahmenplanung eines neuen Aktionsplans zu begegnen. Die Abfolge beider Instrumente gilt es fortzusetzen.

Parallel zur Erarbeitung neuer Maßnahmen zur Umsetzung der Verpflichtungen der UN-BRK muss ein weiterer Fokus der Landesregierung darauf liegen, neue statistische Datenquellen zu erschließen und Forschungsaufträge zu bearbeiten, um die vielfältigen Datenlücken zu schließen und im nächsten Teilhabebericht aufzunehmen.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Susann Kroworsch
LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
November 2020

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-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.