

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 31/2013 –

11.11.2013

Erster Menschenrechtsreport der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

von H.- Günter Heiden, BRK-Allianz (Berlin)

Anfang 2012 haben sich fast 80 Organisationen der Zivilgesellschaft in Deutschland zur BRK-Allianz zusammengeschlossen. Ziel war und ist es, das Staatenberichtsprüfungsverfahren für Deutschland bei den Vereinten Nationen zu begleiten und insbesondere mit einem koordinierten Parallelbericht zu ergänzen. Der Parallelbericht¹ wurde erstellt und am 17. Januar 2013 von der BRK-Allianz verabschiedet². Nachstehend lesen Sie eine Zusammenfassung wichtiger Aussagen aus dem Text des Parallelberichts.

I. Allgemeine Einschätzung der BRK-Umsetzung in Deutschland

Menschenrechtsperspektive/ Staatenbericht: Eine konsequent menschenrechtliche Betrachtungsweise ist in der deutschen Behindertenpolitik und der Gesetzgebung noch nicht ausreichend erkennbar. Dies wird auch durch den Ersten Staatenbericht deutlich, der lediglich eine Erläuterung der gesetzlichen Lage in Deutschland darstellt³. Zwar ist die strukturelle Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, BRK) mit der Benennung einer Anlaufstelle („Focal Point“) beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Deutschen Instituts für Menschenrechte als Monitoring-Stelle, mit der Einsetzung eines Koordinierungsmechanismus und begleitender Gremien sowie mit der Erarbeitung eines Aktionsplans als positiv anzusehen. Dies gilt aber nicht für die inhaltliche Umsetzung der Konvention. Ein politischer Veränderungswille ist hier kaum erkennbar.

¹ BRK-Allianz (Hg.): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Parallelbericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-BRK. Berlin 2013; dieser ist in verschiedenen Formaten erhältlich und kann unter www.brk-allianz.de abgerufen werden.

² Ende März 2013 wurde er sowohl an den Vorsitzenden des Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Tom Koenigs, als auch an Arbeits- und Sozialministerin Ursula von der Leyen übergeben.

³ <http://www.bmas.de/DE/Themen/Teilhabehinderter-Menschen/staatenbericht-2011.html> (abgerufen am 4. Juli 2013).

Nationaler Aktionsplan: Der auf zehn Jahre angelegte Nationale Aktionsplan der Bundesregierung⁴ stellt keine ausreichende Umsetzung der UN-BRK sicher. Er listet zwar mehr als 200 einzelne Maßnahmen auf. Diese sind jedoch meist wenig ehrgeizig, berücksichtigen teilweise nicht die spezifischen Belange von Menschen mit Behinderungen oder sind nicht direkt mit Blick auf die Konvention entwickelt worden. Vielen Maßnahmen des Aktionsplans fehlen verbindliche Zielsetzungen und zeitliche Komponenten zur Umsetzung. Dies verhindert, dass ihr Erfolg tatsächlich messbar und damit die Umsetzung der BRK auch überprüfbar wird.

Beteiligung/ Übersetzung/ Bewusstseinsbildung: International wurde die BRK unter dem Motto „Nothing about us without us!“ (Nichts über uns ohne uns!) verhandelt. Die deutsche Regierung kommt aber ihren Verpflichtungen zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen nur unzureichend nach. Die Übersetzung der BRK ins Deutsche hat zum Beispiel ohne Beteiligung der Zivilgesellschaft stattgefunden, sodass die amtliche Übersetzung erhebliche Fehler enthält und so für den Bereich der Bewusstseinsbildung (Artikel 8) ungeeignet ist. Vom NETZWERK ARTIKEL 3 e. V. wurde deshalb eine „Schattenübersetzung“ erstellt⁵.

II. Umsetzung der UN-BRK – Ausgewählte Artikel

Begriffsbestimmungen – „Angemessene Vorkehrungen“ (Artikel 2)

„Angemessene Vorkehrungen“ bedeuten die Unterstützung zur gleichberechtigten Teilhabe im Einzelfall und ergänzen das Konzept der Barrierefreiheit. Der Staat hat die Pflicht, für angemessene Vorkehrungen zu sorgen, die er auch an Private weiterreichen kann. Im deutschen Recht sind angemessene Vorkehrungen allerdings nur vereinzelt vorgesehen (z. B. in § 81 Sozialgesetzbuch IX) und oft unzureichend⁶. Darüber hinaus wird es auch im deutschen Recht bislang nicht als Diskriminierung anerkannt, wenn angemessene Vorkehrungen versagt werden.

Barrierefreiheit (Artikel 9)

In Deutschland ist Barrierefreiheit bislang nur für den öffentlich-rechtlichen Bereich gesetzlich vorgeschrieben. Anstelle einer zwingenden gesetzlichen Verpflichtung der Privatwirtschaft sieht das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) seit 2002 die Möglichkeit vor, „Zielvereinbarungen zur Herstellung von Barrierefreiheit“ zwischen Unternehmen und Unternehmensverbänden einerseits und Verbänden behinderter Menschen andererseits zu schließen (§ 5 BGG). Die Privatwirtschaft ist jedoch nicht verpflichtet, Zielvereinbarungen abzuschließen.

4

<http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/a740-aktionsplan-bundesregierung.html> (abgerufen am 4. Juli 2013), ebenso nachzulesen in der Infothek unter der Rubrik „Aus der Politik – Bundesebene“ unter www.reha-recht.de.

⁵ <http://www.netzwerk-artikel-3.de/index.php?view=article&id=93:international-schattenubersetzung> (abgerufen am 4. Juli 2013).

⁶ Für die meisten Lebenssituationen hörbehinderter Menschen fehlt ein Rechtsanspruch auf Kostenübernahme von Kommunikationshilfen. Nur bei der Ausführung von Sozialleistungen, im Beruf, in eigenen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren haben hörbehinderte Menschen das Recht, einen Gebärdensprachdolmetscher oder andere Kommunikationshilfen finanziert zu erhalten.

Gleiche Anerkennung vor dem Recht (Artikel 12)

Das deutsche Betreuungsrecht enthält zwar Elemente der Unterstützung, ist aber vom Grundsatz der „ersetzten Entscheidung“ durch Betreuer*innen⁷ geprägt. Für einen Wechsel zur „unterstützten Entscheidung“ („supported decision making“) sind gesetzliche Änderungen erforderlich. Die Regelungen zur Geschäftsunfähigkeit im deutschen bürgerlichen Recht gehen ferner davon aus, dass Personen sich dauerhaft in einem „die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit“ (§ 104 Nr. 2 Bürgerliches Gesetzbuch BGB) befinden können. Diese Personen sind von der Teilnahme am Rechtsverkehr ausgeschlossen, ihre Willenserklärungen sind nichtig (§ 105 Abs. 1 BGB). Dem steht das Fähigkeitskonzept des Artikels 12 UN-BRK entgegen. Dieses verlangt, die Frage nach der Fähigkeit zur freien Willensbestimmung in jedem Einzelfall situationsbezogen zu prüfen und die notwendige Unterstützung zur Herstellung der rechtlichen Handlungsfähigkeit zu leisten.

Freiheit und Sicherheit der Person (Artikel 14)

Im Jahr 2005 gab es in Deutschland 193.373 Zwangseinweisungen, im Jahr 2009 bereits 236.377 Zwangseinweisungen⁸. Die Gesamtzahl ist seit 1992 stets ansteigend. Unterbringungen erfolgen zu schnell und ohne umfassende Prüfung, ob alle anderen Möglichkeiten zur Hilfe hinreichend ausgeschöpft

wurden. In manchen Unterbringungsverfahren werden die untergebrachten Personen von Richtern und Richterinnen erst dann gesehen, wenn sie schon vorläufig untergebracht wurden und auch bereits eine medikamentöse Behandlung erhalten haben.

Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Artikel 16)

Frauen mit Behinderungen sind zwei- bis dreimal häufiger von sexueller Gewalt betroffen als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt (mehr als jede zweite Frau). Auch von körperlicher und psychischer Gewalt sind sie mit rund 74 Prozent mehr als doppelt so häufig betroffen⁹. Durch das Gewaltschutzgesetz sind Frauen mit Behinderungen, die Assistenz und/oder Pflege benötigen, nicht ausreichend geschützt. Es gibt keine klare Regelung für die unkomplizierte und schnelle Übernahme von Kosten für eine Pflegeperson, sofern der bisher pflegende Partner/ die pflegende Partnerin häusliche Gewalt ausübt und des gemeinsamen Haushalts verwiesen wird. Auch greift das Gewaltschutzgesetz nicht in Einrichtungen der Behindertenhilfe, denn die Möglichkeit der Wegweisung durch die Polizei entfällt, wenn die gewaltausübende Person in der gleichen Einrichtung lebt.

Schutz der Unversehrtheit der Person (Artikel 17)

Schätzungen gehen davon aus, dass etwa 10 Prozent der stationär behandelten Patient*innen von Zwangsmaßnahmen betroffen sind und eine medikamentöse Zwangsbehandlung bei 2 bis 8 Prozent durchgeführt

⁷ Die Schreibweise mit Genderstern * wird in diesem Bericht verwendet, um deutlich zu machen, dass es neben Frau oder Mann auch noch andere Geschlechtsidentitäten gibt, vgl. dazu [http://de.wikipedia.org/wiki/Gender_Gap_\(Linguistik\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Gender_Gap_(Linguistik)) (abgerufen am 4. Juli 2013).

⁸ Bundesministerium für Justiz, Sondererhebung „Verfahren nach dem Betreuungsgesetz 1998 – 2005“.

⁹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland (s. a. http://www.unibielefeld.de/IFF/for/zentrale_ergebnisse_kurzfassung.pdf).

wird¹⁰. Behandlungen gegen den geäußerten Willen einer psychisch erkrankten Person/ einer Person mit Behinderung (Zwangsbehandlungen, Zwangsmedikationen) verstoßen gegen Artikel 17 UN-BRK. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundesgerichtshof haben dazu in den Jahren 2011/12 eindeutige Grundsätze aufgestellt¹¹. Danach müssen die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, auf deren Grundlage eine Behandlung gegen den erklärten Willen möglich sein kann. Zugleich müssen aber auch wirksame rechtliche Vorkehrungen geschaffen werden, die die Einhaltung der bestehenden Gesetze gewährleisten.

Selbstbestimmt Leben und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Artikel 19)

In Deutschland können viele Menschen mit Behinderungen Wohnort und Wohnform nicht frei wählen. Deshalb müssen sie zum Beispiel vielfach gegen ihren erklärten Willen in stationären Einrichtungen leben, weil hier die notwendigen Assistenz- und Unterstützungsleistungen sowie pflegerische Leistungen in der Regel kostengünstiger erbracht werden als in der eigenen Wohnung. Die Bundesregierung zeigt bislang keine Neigung, diesen Kostenvergleich abzuschaffen, obwohl Expert*innen wiederholt auf die Unvereinbarkeit dieser gesetzlichen Norm mit der BRK hingewiesen haben¹².

¹⁰ Steinert T, Kallert TW (2006) Medikamentöse Zwangsbehandlung in der Psychiatrie. In: Psychiatrische Praxis 33: 160–169.

¹¹ Beschl. des BVerfG v. 23.03.2011 – 2 BvR 882/09 Rheinland Pfalz, Beschl. des BVerfG v. 12.10.2011 – 2 BvR 633/11 Baden Württemberg; sowie Beschl. des BGH vom 20.06.2012 (Az.: XII z. B. 99/12 und XII z.B. 130/12).

¹² Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention: Die UN-Behindertenrechtskonvention: ihre Bedeutung für Ämter, Gerichte und staatliche Stellen. Deutsches Institut für Menschenrechte, Positionen Nr. 6, Berlin 2012.

Achtung der Wohnung und der Familie (Artikel 23)

In der Bundesrepublik gibt es rund 390.000 Familien, in denen Mütter oder Väter mit Behinderungen mit minderjährigen Kindern zusammenleben¹³. Sie müssen meist lange darum kämpfen, dass sie durch Elternassistenz oder Begleitete Elternschaft unterstützt werden. Jugend- und Sozialämter schieben sich gegenseitig die Verantwortung zu. Es fehlt an klaren gesetzlichen Regelungen. Teilweise führen die unklare Rechtslage und Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen dazu, dass bei Eltern mit Behinderungen eher die Kinder aus der Familie genommen werden, als den Eltern die notwendige Unterstützung zu gewähren.

Der besonders schwer wiegende Eingriff der Sterilisation eines sogenannten „einwilligungsunfähigen“ Menschen (§ 1905 BGB) ist unvereinbar mit Artikel 23. In Deutschland sind Sterilisationen bei „einwilligungsunfähigen“ Menschen zwischen 2002 und 2010 jährlich im Schnitt in 100 Fällen genehmigt und durchschnittlich in 23 Fällen abgelehnt worden¹⁴.

Bildung (Artikel 24)

Von inklusiver schulischer Bildung ist Deutschland weit entfernt. Die Schulgesetze sehen zwar das gemeinsame Lernen von Schüler*innen mit und ohne Behinderungen als Möglichkeit vor, sie ist in der Praxis jedoch die Ausnahme: Nur 29 Prozent der Schüler*innen mit Behinderungen besuchten

¹³ Laut Stat. Jahrbuch 2010 (Zahlen vom 31.12.2007), Statistisches Bundesamt 2010, S. 234 und Lebenslagen behinderter Frauen in Deutschland – Auswertung des Mikrozensus 2005, BMFSFJ 2009, S. 57.

¹⁴

http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Betreuungsgesetz_Verfahren.pdf?__blob=publicationFile.

2010 eine Regelschule¹⁵. In den Bundesländern reichen die Integrationsquoten von 6 bis 40 Prozent, wobei der Großteil auf die Primarstufe entfällt¹⁶.

Der Zugang zur Regelschule wird für behinderte Schüler*innen in Deutschland erheblich erschwert und muss oft eingeklagt werden. Fast alle Bundesländer haben einen Gesetzesvorbehalt: Ein behindertes Kind muss in die Regelschule nur aufgenommen werden, wenn die notwendigen personellen, organisatorischen und sächlichen Bedingungen bestehen. An diesen fehlt es: Angemessene Vorkehrungen, Nachteilsausgleiche und barrierefreie Lehr- und Lernmittel werden an Regelschulen nicht ausreichend bereitgestellt.

Gesundheit (Artikel 25)

Der Zugang zur ambulanten medizinischen Versorgung ist für Menschen mit Behinderungen oder psychischer Erkrankung durch vielfältige Barrieren gekennzeichnet. Diese reichen von baulichen Barrieren über mangelnde Orientierungshilfen, ungelöste Kommunikationsprobleme bis hin zu ablehnenden Einstellungen. Eine bedeutsame Barriere stellen Wissensdefizite und Defizite hinsichtlich handlungspraktischer Kompetenzen der Gesundheitsberufe bezüglich bestimmter Gruppen behinderter Menschen dar.

Arbeit und Beschäftigung (Artikel 27)

Menschen mit einer Schwerbehinderung waren im Jahr 2011 mit 14,8 Prozent fast doppelt so häufig arbeitslos wie Menschen ohne

Behinderungen¹⁷. Das zeigt, dass Menschen mit Behinderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt deutlich benachteiligt werden. Entgegengesteuert wird kaum, die gesetzliche Beschäftigungspflicht-Quote der Arbeitgeber (§ 71 Abs. 1 SGB IX) bleibt seit Jahren unerfüllt. 2010 beschäftigten trotz Gesetzespflicht über 37.000 Unternehmen keinen einzigen schwerbehinderten Menschen.

Menschen mit Behinderungen, die nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig sein können, bleibt in der Regel nur die Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM). Aktuell sind in diesen Werkstätten 280.000 Menschen beschäftigt. Für die nächsten Jahre wird mit einem Anstieg auf 300.000 gerechnet¹⁸.

Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz (Artikel 28)

Eine Behinderung führt in Deutschland oftmals zu Armut und Diskriminierung. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: Menschen mit Behinderungen nehmen seltener am Erwerbsleben teil als Menschen ohne Behinderungen. Darüber hinaus sind Assistenz- und Unterstützungsleistungen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben einkommens- und vermögensabhängig, wenn gesetzlich festgelegte Grenzen überschritten werden. Gesundheits- und Altersvorsorgemaßnahmen sind kaum möglich. Die Vermögensabhängigkeit der Teilhabeleistungen gestattet Menschen mit Behinderungen lediglich ein geschütztes Vermögen in Höhe von 2.600 Euro (§ 90 SGB XII i. V. m. § 1 der Durchführungsverordnung). Menschen mit Behinderungen sind dadurch in ihrer wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeit dauer-

¹⁵ Bundesbildungsbericht „Bildung in Deutschland 2012“; Autorengruppe Bildungsberichterstattung im Auftrag der KMK, S. 7.

¹⁶ Bundesbildungsbericht „Bildung in Deutschland 2010; Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Autorengruppe Bildungsberichterstattung im Auftrag der KMK, Tabelle D 2–7web.

¹⁷ Arbeitslosenquote nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

¹⁸ BAG WfbM (Hg): Mut zur Zukunft – Positionen des Vorstandes über die strategische Ausrichtung der BAG:WfbM. Frankfurt 2007, S. 5; download unter www.bagwfbm.de/publications.

haft eingeschränkt und lebenslang auf ein geringes Niveau festgelegt.

Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Artikel 29)

Nach dem Bundeswahlgesetz (BWG) und anderen Wahlgesetzen ist in Deutschland vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, für wen zur Besorgung aller Angelegenheiten ein/e Betreuer/in nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist (§ 13 Nr. 2 BWG). Dieser generalisierte Wahlrechtsausschluss ist willkürlich, weil inhaltlich kein Zusammenhang zwischen der Anordnung einer rechtlichen Betreuung und dem Wahlrecht besteht. Ebenfalls vom Wahlrecht ausgeschlossen sind Personen, die eine Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit begangen haben und in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind (§ 13 Nr. 3 BWG). Auch dieser pauschale Wahlrechtsausschluss psychisch behinderter Menschen ist diskriminierend, da Straftäter*innen ohne Behinderungen in der Regel wählen dürfen.

III. Wie geht es weiter?

Die Langfassung des Parallelberichts mit allen detaillierten Forderungen der BRK-Allianz zu den Artikeln 1 bis 32 ist auf <http://www.brk-allianz.de/> nachzulesen. Erfreuliche Nachrichten kommen aus Genf! Sah es zunächst so aus, als ob die Staatenprüfung für Deutschland vor dem UN-Fachausschuss zur Umsetzung der UN-BRK erst im Jahr 2015 stattfinden könnte, so hat der Ausschuss am 13. September 2013 nun die endgültige Terminierung und die Benennung der Länderberichterstatte vorgenommen¹⁹. Danach wird die „List of Issues“, also die Frageliste der Vorprüfung bereits in der 11. Sitzung beschlossen, die vom 31. März bis 11. April 2014 in Genf stattfindet. Die eigentliche Prüfung erfolgt dann im September 2014. Berichterstatte für Deutschland ist das Ausschussmitglied Diane Mulligan aus Großbritannien.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

¹⁹ Alle Dokumente und Zeitpläne des Ausschusses sind einzusehen unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx> (abgerufen am 8. Juli 2013).