

## Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge  
– Diskussionsbeitrag Nr. 29/2015 –

21.08.2015

### „Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf Bundes- und Landesebene – Was kommt nach der deutschen Staatenberichtsprüfung vor dem UN-Fachausschuss in Genf?“ am 20.07.2015 in Bremen

von Dipl. jur. Maren Giese, Universität Kassel

Am 20. Juli 2015 lud der Landesbehindertenbeauftragte der Freien Hansestadt Bremen **Dr. Joachim Steinbrück** Vertreterinnen und Vertreter aus Bund, Ländern, der Zivilgemeinschaft sowie der unabhängigen Monitoring-Stelle ein, um über die Ergebnisse der Staatenberichtsprüfung und die Konsequenzen für Bund und Länder in den Dialog zu treten.

#### I. Staatenberichtsprüfung vor dem UN-Fachausschuss

Eingangs führte **Kristina Kurazova** (Universität Bremen) mit einer Zusammenfassung der Staatenberichtsprüfung in das Thema ein. Die Abschließenden Bemerkungen bieten eine gute Orientierung, wie weit Deutschland mit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sei. Nach einem kurzen Überblick über die Zusammensetzung und Aufgaben des Ausschusses fasste sie die Ergebnisse der Staatenberichtsprüfung zusammen. Auf Grundlage des Berichts zur Umsetzung der UN-BRK der Bundesregierung von 2011, der dazu er-

stellten Parallelberichte von der Monitoring-Stelle und der BRK-Allianz sowie der 2014 an Deutschland gerichteten erweiterten Frageliste (sog. „list of issues“) fand Ende März 2015 in Genf ein konstruktiver Dialog zwischen dem UN-Fachausschuss und verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern Deutschlands statt. Am Ende des Dialogs veröffentlichte der Ausschuss im April seine Abschließenden Bemerkungen (sog. „Concluding Observations“) zum Umsetzungsstand der UN-BRK in Deutschland. In den Abschließenden Bemerkungen, die teilweise an Vorschläge aus den Parallelberichten angelehnt sind, zeigt der Ausschuss in verschiedenen Lebensbereichen auf, wo Defizite zwischen deutschen Vorschriften bzw. Strukturen und der UN-BRK bestehen. Dies beinhaltet z. B. die Bereiche Arbeit, Betreuung, Psychiatrie, Wahlrecht, Wohnen und Bildung. Der nächste Bericht der Bundesregierung muss spätestens 2019 vorgelegt werden. Schon im nächsten Jahr müssen Informationen über die Maßnahmen an den Ausschuss mitgeteilt werden, die bis dahin getroffen wurden, um die in Ziffer 36 der

Bemerkungen enthaltenen Empfehlungen umzusetzen. Hier geht es um den Gewaltschutz von behinderten Mädchen und Frauen, die Schaffung einer unabhängigen Stelle zur Überwachung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch sowie die Sicherstellung von unabhängiger Bearbeitung von Beschwerden in Einrichtungen. Schließlich erläuterte Kurazova das Instrument der Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses, die zwar rechtlich unverbindlich, aber eine gute und richtungsweisende Argumentationshilfe für die Auslegung der UN-BRK seien. Abschließend regte die Referentin an bzw. forderte alle Anwesenden auf, sich bei der Umsetzung der geplanten Vorhaben sowie beim nächsten Staatenbericht zu beteiligen und so Einfluss auf die Arbeiten der Bundesregierung zu nehmen.

## II. Auswirkungen der Abschließenden Bemerkungen – Impulsreferate

Sodann sprach **Verena Bentele** (Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen) über die Auswirkungen der Staatenberichtsprüfung für die Bundesrepublik. So stellen die zahlreichen Empfehlungen und Forderungen der Prüfung die Sozialpolitik vor große Herausforderungen, so z. B. im aktuellen Prozess um das Bundesteilhabegesetz (BTHG), in dem nun verschiedene Punkte neu diskutiert werden müssten. Bentele stellte aber auch die Aspekte heraus, die vom Ausschuss als positiv bewertet wurden. So wurde begrüßt, dass in Deutschland die Gebärdensprache als eigenständige Sprache anerkannt, eine Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen von der Bundesregierung eingesetzt und ein Nationaler Aktionsplan verabschiedet wurden. Beeindruckend sei, dass die ca. 60 konkreten Empfehlungen auf die konkreten Verhältnisse des Mitgliedsstaates (Entwicklungsstand, finanzielle und

politische Situation u. a.) angepasst und daher angemessen seien. Die Prüfung habe außerdem gezeigt, welche Themen in anderen Teilen der Welt diskutiert werden. Aspekte wie Katastrophenschutz, Gewaltschutz von Frauen, Mädchen und Kindern mit Behinderung sowie Intersexualität würden so in die nationale Diskussion gebracht. Von besonderer Bedeutung sei jedoch auch die Stärkung der (politischen) Partizipation von Menschen mit Behinderung. Dazu gehöre neben dem aktiven und passiven Wahlrecht auch die Einbringung auf verschiedenen Ebenen wie z. B. in der Selbsthilfe, in Parlamenten, in Ausschüssen zu sämtlichen politischen Themen und nicht nur solchen, die klassischer Weise Menschen mit Behinderung zugeschrieben werden. Als konkrete Konsequenz der Prüfung sieht Bentele für die Bundesebene die Überprüfung und Anpassung des Nationalen Aktionsplans sowie ein sorgfältiges Auseinandersetzen mit den vielfältigen, sich aus den Abschließenden Bemerkungen ergebenden Aufgaben. Es handele sich dabei um eine Querschnittsaufgabe, die die Mitarbeit aller erfordere, aber auch allen nutze.

**Dr. Leander Palleit** (Monitoring-Stelle zur UN-BRK) sprach darüber, was die Staatenberichtsprüfung bewirkt habe und wie Bund, Länder und Kommunen sowie die Zivilgesellschaft nun reagieren müssten. Dabei betonte er zunächst, dass sich dem Grunde nach nichts geändert habe. Die Bestimmungen der UN-BRK gelten für Deutschland nach ebenso wie vor der Prüfung. In den Abschließenden Bemerkungen habe der Ausschuss sich nun zu nahezu allen Menschenrechten geäußert und staatliche Stellen auf allen Ebenen angesprochen. So ergeben sich 19 konkrete Gesetzgebungsaufträge aus den Bemerkungen, an denen sich zehn auch an die Bundesländer richteten. Dabei geht es z. B. um die Schaffung eines am Menschenrechtsansatz orientierten Be-

hinderungsbegriffes oder um den Bereich Bildung, in dem qualitativ gleichwertige Alternativen geschaffen werden müssten, damit Kinder ihr Wahlrecht ausüben könnten. In 16 Empfehlungen finde man eine Bezugnahme auf die Bundesländer und elf Empfehlungen richten sich ausdrücklich (auch) an die Länder. Palleit betonte dazu, dass auch alle anderen Empfehlungen für die einzelnen Länder relevant seien. Die Abschließenden Bemerkungen richten sich grundsätzlich an den (gesamten) Staat unabhängig von innerstaatlichen Kompetenzverteilungen. Die Verfehlung eines Bundeslandes führe daher zu einer Verfehlung des gesamten Staates. Die Staatenberichtsprüfung habe deutlich gemacht, wo Deutschland bei der Umsetzung der UN-BRK stehe und welche Lücken weiterhin bestünden. Daraus folgen würden nun ein Auseinandersetzung- und ein Handlungsauftrag. Deutschland dürfe also nicht wie bisher verfahren, sondern muss sich mit den bestehenden Defiziten und der inhaltlichen Klärung noch offener Fragen auseinandersetzen. Für die Anrechnung von Einkommen und Vermögen bei der Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe habe der Ausschuss nun etwa klargestellt, dass behinderten Menschen der gleiche Lebensstandard ermöglicht werden soll wie Menschen ohne Behinderung mit vergleichbarem Einkommen. Der Vergleichsmaßstab ergebe sich also auf individueller Basis und nicht etwa beim Existenzminimum. Zudem müsse Deutschland nun aktiv werden und die Umsetzung vorantreiben und dürfe dabei nicht auf andere Akteure warten soweit dies nicht zwingend notwendig sei. Abschließend betonte Palleit, dass zwar die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses rechtlich nicht verbindlich seien, die Vorschriften der UN-BRK dies aber seien und bleiben.

Über die Staatenberichtsprüfung aus Sicht der BRK-Allianz sprach **Uwe Mletzko** (Vorsitzender des Bundesverbandes evangeli-

sche Behindertenhilfe, BRK-Allianz). Er verstehe die UN-BRK nicht als Pflichtaufgabe, sondern als Verpflichtung, die verschiedenen Lebensbereiche aktiv zu gestalten und die Umsetzung voranzutreiben. Die BRK-Allianz habe sich aus diesem Grund 2012 aus 78 verschiedenen Nichtregierungsorganisationen gegründet und einen Parallelbericht zum Staatenbericht der Bundesregierung erstellt. Darüber hinaus wirke die Allianz bei verschiedenen Gesetzesvorhaben, wie aktuell beim BTHG, mit. Hier sei von großer Bedeutung, was auch die Abschließenden Bemerkungen deutlich gemacht hätten, die Eingliederungshilfe aus dem Fürsorgesystem herauszuführen. Zentrale Aspekte seien dabei das Prinzip des Nachteilsausgleichs, die Personenzentrierung, die Selbstbestimmung und das Bestehen von Wahlmöglichkeiten. Mletzko ging zudem auf verschiedene punktuelle Mängel ein, die der Ausschuss festgestellt hatte. Auch aus seiner Sicht müsse der Behinderungsbegriff eine neue, positive Formulierung erhalten, um diskriminierungsfrei zu sein. Auch der Bereich der Zugänglichkeit bzw. Barrierefreiheit sei verstärkt aufzugreifen. So gebe es zwar bereits gute Ansätze, als Beispiel nannte er etwa die erste barrierefreie gynäkologische Arztpraxis in Bremen, diese seien jedoch nicht ausreichend. Mletzko äußerte skeptisch, ob (finanzielle) Sanktionen zur tatsächlichen Durchführung ausreichen werden. Bezüglich des Lebensbereichs Wohnen betonte er, dass alle Wohnformen ihre Berechtigung hätten und auch gebraucht würden. Wichtig sei jedoch, dass es tatsächliche Wahlmöglichkeiten für Betroffene gebe, sodass sie im Rahmen ihres Wunsch- und Wahlrechts die für sie passende Wohnform auswählen könnten. Ähnlich sei es bei der Abschaffung von Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Langfristig sollte dies geschehen, bis dahin müsse man jedoch bereits eine Öffnung für Betriebe und in Betriebe erreichen. Zudem sollte der zweite Arbeitsmarkt

flexibler gestaltet werden, damit etwaige Wechsel und Veränderungen möglich werden. Notwendig sei dafür u. a., die Voraussetzung des notwendigen „Mindestmaß an verwertbarer Arbeit“ zu streichen, da sie eine Diskriminierung darstelle. Fraglich sei zudem, ob dies auch tatsächlicher Maßstab in anderen Arbeitsbeziehungen, außerhalb einer WfbM sei. Die BRK-Allianz habe nach der Auseinandersetzung mit den Abschließenden Bemerkungen ihre Arbeit am 9. Juni eingestellt. Verschiedene Mitglieder werden nun in anderen Netzwerken die Umsetzung der UN-BRK vorantreiben. Möglicherweise wird die Allianz für die nächste Staatenprüfung 2019 erneut tätig werden.

### III. Podiumsdiskussion – Welche Folgen hat die Staatenberichtsprüfung?

In der abschließenden Podiumsdiskussion vertieften **Hildegard Jansen** (Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, Bremen), **Dr. Joachim Steinbrück**, **Uwe Mletzko**, **Matthias Stauch** (Staatsrat, Senator für Justiz und Verfassung, Bremen), **Petra Wontorra** (Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung Niedersachsen) sowie **Dr. Leander Palleit** verschiedene Aspekte der Staatenberichtsprüfung und die Auswirkungen auf Länderebene. Beachtlich sei, dass die Staatenprüfung verschiedene neue Bereiche (z. B. Katastrophenschutz, Migration, Intersexualität) in die Diskussion gebracht habe, die zuvor weder auf Bundes- noch auf Länderebene mitgedacht wurden. In verschiedenen Bundesländern, z. B. in Bremen oder Niedersachsen, seien Aktionspläne bereits beschlossen oder aktuell im Entstehen. Wichtig sei, dass Maßnahmen auch dann ergriffen werden können, wenn sie nicht im Aktionsplan enthalten seien oder dieser aktuell bearbeitet werde. Ein Aktionsplan sei zwar ein wichtiges Instrument, jedoch müssten auch darüber hinaus unter Umständen

(kurzfristige) Maßnahmen ergriffen werden. Betont wurde, dass die UN-BRK die Perspektive auf verschiedene Lebensbereiche geändert habe. Dies gelte z. B. für den Bereich Arbeit. Arbeit sei ein zentraler und zeitlich umfassender Aspekt des Lebens, der für den Einzelnen sinnstiftend, wertschätzend und existenzsichernd sei. Daher sei essentiell, etwa während des Arbeitslebens erworbenen Behinderungen durch kreative Lösungen dafür zu sorgen, dass Personen nicht aus dem ersten Arbeitsmarkt rutschten. Derartige Lösungen, z. B. das Budget für Arbeit, könnten zudem die vom Ausschuss geforderte Abschaffung der WfbM fördern. Darüber hinaus sei jedoch wichtig, dass die derzeit bestehende rentenrechtliche Absicherung von Werkstattbeschäftigten, die für Eltern oft zu einer Entscheidung für eine WfbM führt, auch außerhalb von WfbM gewährleistet werde. Dazu müssten insbesondere Arbeitgeber bereit sein, derartige Sicherungen zu bieten und geleistete Arbeit entsprechend zu entlohnen. Ansatzpunkt müsse daher sein, Chancen zu nutzen, Potentiale zu fördern und nicht nur aus der Behinderung resultierende Defizite bei Bewerberinnen und Bewerbern bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu sehen. Weitere Themen der Diskussion waren die notwendige Überarbeitung des Wahlrechts für Menschen mit Behinderung sowie die konkreten Folgen für Bremen nach der Staatenberichtsprüfung. So sollen nun in Bremen verschiedene Gesetze (z. B. das Landesbehindertengleichstellungsgesetz, die Bauordnung, der Denkmalschutz, der öffentliche Personennahverkehr, das Hochschulgesetz, das Radio-Bremen-Gesetz und das Landesmediengesetz) auf Grundlage der Abschließenden Bemerkungen, aber auch der Landesverfassung kritisch auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK überprüft werden. Für derartige Maßnahmen auf Landesebene könne der Bund gute Vorarbeit durch Gesetze mit Vorbildwirkung (so z. B. beim Behin-

dertengleichstellungsgesetz des Bundes) leisten. Dies sei wichtig, da die Gesetzgebung auf Bundesebene nicht selten den Maßstab für die Bundesländer bilde.

Angemerkt wurde im Hinblick auf die Bewusstseinsbildung auch, dass neben bestehenden Gesetzen auch andere Bereiche überprüft und angepasst werden müssten, wie z. B. die Ausbildung von Architekten im Hinblick auf Barrierefreiheit oder die Partizipation von behinderten Menschen in verschiedensten Lebens- und Arbeitsbereichen (z. B. als Lehrerinnen und Lehrer, wenn es um den Bereich schulische Inklusion geht). Auch das aktuelle Gesetzesvorhaben zum BTHG habe enorme bewusstseinsbildende Wirkung. Entscheidend sei nun aber, wie das Gesetz konkret gestaltet sein wird. Wesentlich sei, dass die Teilhabe aller Menschen, ob mit oder ohne Behinderung, selbstverständlich werde. Dies könne das BTHG allein nicht erreichen. Durch

verschiedene Regelungen, z. B. hinsichtlich unterschiedlicher vorhandener Wohnformen, der Aufhebung vom Vermögensvorbehalt oder dem Wunsch- und Wahlrecht, könne dies jedoch gefördert werden.

Insgesamt hat die Veranstaltung einmal mehr deutlich gemacht, welche vielschichtigen Aufgaben sich aus der UN-BRK und der nun erfolgten Staatenberichtsprüfung sowohl für den Bund als auch für die Länder ergeben. Das Land Bremen setze sich aktuell neben anderen verschiedenen Themen insbesondere für die Weiterentwicklung der Inklusion in der Schule sowie von verschiedenen Wohnkonzepten ein, so Steinbrück abschließend.

---

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

---