



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

**Kommentar
zum Nationalen Aktionsplan 2.0 der
Bundesregierung zur Umsetzung
der UN-Behindertenrechtskonvention**

vom Bundeskabinett verabschiedet am 28. Juni 2016

Juli 2016

Kommentar zum NAP 2.0¹

Einleitung

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Monitoring-Stelle) überwacht seit 2009 als unabhängige und überparteiliche Stelle die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Deutschland. Die Monitoring-Stelle hat bereits den ersten Nationalen Aktionsplan (NAP) der Bundesregierung als Vorhaben von Beginn an unterstützt und mit einer Stellungnahme als ein wesentliches politisches Instrument zur Umsetzung der Behindertenrechte in Deutschland gewürdigt.

Mit dem nunmehr vorgelegten NAP 2.0 ist der Bundesregierung in konzeptioneller Hinsicht ein Quantensprung gelungen. Das gilt gerade im Vergleich zum alten NAP. Der aktuelle Plan hat bei vielen Punkten die menschenrechtlichen Fragestellungen aufgenommen und enthält Maßnahmen zur Verbesserung in vielen Lebensbereichen. Er setzt sich mit den Ergebnissen der Staatenprüfung vom März 2015 auseinander und bietet überdies einen anspruchsvollen konzeptionellen Rahmen. Dass die Bundesregierung, wie in der Koalitionsvereinbarung angekündigt, den NAP 2.0 nunmehr menschenrechtlich weiterentwickelt vorgelegt hat, ist ein Erfolg und dazu gratulieren wir ihr ausdrücklich.

Deutschland ist seit 2009 mit dem Inkrafttreten der Konvention verpflichtet, die UN-BRK vollständig umzusetzen und dazu alle geeigneten Maßnahmen – politisch wie gesetzgeberisch – zu treffen. Dazu gehört es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen als individuelle Rechte zu achten und wirksam zu schützen. An diesen menschenrechtlichen Verpflichtungen muss sich auch der NAP 2.0 messen lassen.

Die menschenrechtlichen Aufgaben, denen sich die Bundesrepublik Deutschland stellen muss, sind auch im siebten Jahr nach Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention groß. Deutschland ist von einer inklusiven Gesellschaft, welche die Rechte von Menschen mit Behinderungen immer achtet, nach wie vor noch weit entfernt. Trotz unbestreitbar positiver Entwicklungen und vieler positiver Impulse und Fortschritte, die mit der UN-BRK in Zusammenhang stehen, ist klar: Der Paradigmenwechsel hin zu mehr Selbstbestimmung, gesellschaftlicher Teilhabe, lebensentwurfsbezogenen Wahlmöglichkeiten und effektivem Rechtsschutz von Menschen mit Behinderungen muss noch in vielen Lebensbereichen mit Nachdruck vorangetrieben werden. Deutschland bleibt dabei bislang hinter seinen Möglichkeiten zurück, auch im Hinblick auf den zusätzlichen Einsatz finanzieller Ressourcen, die zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und für die Organisation eines gesellschaftlichen Strukturwandels (etwa zur Ausweitung von Barrierefreiheit) notwendig aufgebracht werden müssen.

Wesentliche Hinweise dazu, wie mehr Inklusion und besserer Rechtsschutz erreicht werden kann, bieten die Empfehlungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Dieser hat 2015 die Bundesrepublik Deutschland

¹ Der Text wird als Kommentar der Monitoring-Stelle UN-BRK im Nationalen Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention abgedruckt; er bezieht sich auf den dem Kabinett vorgelegten Referentenentwurf mit Stand vom 20.4.2016, zu finden unter: http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/NAP/NAP_20/nap_20_node.html. Zur besseren Lesbarkeit sind in dieser Fassung Zwischenüberschriften eingefügt worden.

erstmals zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention geprüft und im Anschluss mit den Abschließenden Empfehlungen datiert vom 13. Mai 2015 über 60 gewichtige behindertenpolitische Zielstellungen für die nächsten Jahre vorgegeben. Diese Empfehlungen sind im Rahmen der Priorisierung zu beachten.

Es ist deshalb ausdrücklich zu begrüßen, dass sich die Bundesregierung im NAP 2.0 in jedem Handlungsfeld mit den Artikeln der UN-BRK auseinandersetzt und auf die Empfehlungen des UN-Fachausschusses eingeht. Es war ein gebotener wie wichtiger Schritt, dass die Bundesregierung in der aktuellen Umsetzungsphase die menschenrechtliche Perspektive nicht ausspart oder gar ignoriert, sondern sich mit den staatlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK befasst und sich dazu positioniert. Jedoch alle Ausschuss-Empfehlungen greift die Bundesregierung durch entsprechende Maßnahmen nicht auf.

Rückbindung an die UN-Behindertenrechtskonvention weiter stärken

Den selbst formulierten Anspruch, ein menschenrechtlich orientiertes Dokument zu sein, löst der NAP 2.0 nicht in voller Konsequenz ein. Die Bundesregierung dokumentiert ein komplexes Vorgehen auf unterschiedlichen Zielebenen. Wir halten es aber für einen menschenrechtlichen Schwachpunkt, dass die Verwirklichung der einzelnen Rechte der UN-BRK nicht als übergeordnetes, letztendlich zu erreichendes Primärziel formuliert ist. Vielmehr orientiert sich das in Kapitel 1.3 beschriebene Zielsystem der Bundesregierung an anderen Kategorien. Das als übergeordnetes Ziel definierte „diskriminierungsfreie und selbstbestimmte Leben für Menschen mit Behinderungen in der Mitte einer inklusiven Gesellschaft“ bildet zwar eine große Schnittmenge mit dem Gehalt der Rechte aus der Konvention und den korrespondierenden völkerrechtlichen Verpflichtungen, ist damit jedoch nicht deckungsgleich.

Dementsprechend greift der NAP 2.0 zentrale menschenrechtliche Fragestellungen und Probleme auch in den einzelnen Handlungsfeldern nicht vollständig auf. Wie aus den nachfolgenden drei Beispielen deutlich wird, sind viele der aufgeführten Maßnahmen nicht hinreichend wirksam, nicht zielgerichtet genug oder zu engführend, um die vielfältigen menschenrechtlichen Verpflichtungen, die in Bezug auf einzelne Problemstellungen bestehen, umzusetzen. Das halten wir für nicht vertretbar oder mindestens mangels überzeugender Erklärungen für nicht nachvollziehbar.

- Im Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“ (Kapitel 3.1) beispielsweise werden die Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) durch die öffentliche Auftragsvergabe gezielt unterstützt. Eine Perspektive dagegen, wie die Werkstätten – wie vom UN-Fachausschuss gefordert – schrittweise, ohne Nachteile für Menschen mit Behinderungen, überflüssig gemacht werden und in einem ersten Arbeitsmarkt aufgehen können, wird jedoch nicht entwickelt. Eine solche Herangehensweise trägt nicht zur Inklusion bei, sondern verfestigt Sonderstrukturen. Eine solche Förderung von Werkstätten ist bedenklich und kann nicht als Maßnahme zur Umsetzung der UN-BRK oder der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses gelten. Grundsätzlich kritisch zu bewerten ist an diesem Beispiel insbesondere, dass die Bundesregierung ausdrücklich die Umsetzung der Empfehlung aus Genf ablehnt. Stattdessen wäre eine vertiefte Diskussion über die Perspektiven der

Werkstätten erforderlich, an der auch Menschen mit Behinderungen stärker als bisher beteiligt werden müssen.

- Im Bereich der Persönlichkeitsrechte fehlt eine konsequente Umsetzung des Paradigmas der Selbstbestimmung und des Schutzes der persönlichen Integrität. Der effektive Rechtsschutz, wie er vom UN-Fachausschuss in Bezug auf einige Problemfelder (Schutz intersexueller Kinder, Wahlrechtsausschlüsse, unterstützte Entscheidung in der Betreuung u.a.) angemahnt wird, wird im NAP 2.0 nicht hinreichend als Aufgabenstellung aufgegriffen. Beispielsweise muss die Politik dringend Abhilfe schaffen angesichts der andauernden Menschenrechtsverletzungen im System psychiatrischer Versorgung, das derzeit immer noch regelmäßig auf Zwang im Kontext der Behandlung zurückgreift. Eine einzige Maßnahme in diesem Bereich, die wir grundsätzlich begrüßen, hat lediglich die Verbesserung der Datenlage zum Ziel (Kapitel 3.11). Diese kann den bereits jetzt notwendigen wirksamen Rechtsschutz der Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen, der ein Bündel an Maßnahmen auf den verschiedenen Handlungsebenen dringlich erforderlich macht (Gesetze, institutionelle Rahmenbedingungen, Ausbildung, Forschung, Überwachung, etc.), nicht ersetzen.
- Im Hinblick auf das Recht von Menschen mit Behinderungen zum Zugang zur Justiz greifen die im NAP 2.0 gelisteten Maßnahmen zur Verbesserung der physischen und kommunikativen Zugänglichkeit von Gerichten, Justizbehörden und anderen rechtlichen Stellen, wie es der UN-Fachausschuss fordert, noch zu kurz. Es sollten künftig weitere verfahrensbezogene Vorkehrungen in Gerichtsverfahren vorgesehen werden, die Menschen mit intellektuellen oder psychosozialen Beeinträchtigungen, taubblinde Personen und Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigen. Die geplanten Maßnahmen der Bundesregierung zur Stärkung des Bewusstseins durch Fortbildungen in der Justiz sind demgegenüber sehr zu begrüßen (Kapitel 3.11).

Die Bundesregierung hat erklärt, die Abschließenden Bemerkungen daraufhin geprüft zu haben, ob sie realisierbar sind und in der Maßnahmenplanung berücksichtigt werden können (Kapitel 6 Rückbindung der Maßnahmen des NAP 2.0 an die Empfehlungen des UN-Fachausschusses). Die Empfehlungen des UN-Fachausschusses sind jedoch mehr als ein Prüfauftrag für die Bundesregierung. Wir sind davon überzeugt, dass es hätte gelingen können und müssen, sie in ihrer ganzen Breite der Bundeszuständigkeiten aufzugreifen und mit zielgerichteten und wirksamen Maßnahmen zu hinterlegen. Gesagt sei auch, dass das, was nicht in den NAP 2.0 aufgenommen wurde, später unabhängig davon als politische Maßnahme befördert werden kann.

Das Vorhaben der Bundesregierung, sich im Gespräch mit anderen staatlichen Stellen aus Bund, Ländern und Gemeinden weiter intensiv mit den Abschließenden Bemerkungen auseinanderzusetzen, begrüßen wir und erachten es als unbedingt notwendig. Diesem Vorhaben sollte in der Umsetzung, künftigen Fortentwicklung des NAP 2.0 und im politischen Diskurs Priorität eingeräumt werden. Die Monitoring-Stelle bietet an, in diesem Prozess und in den Diskussionen dazu fachkundig und unabhängig zu beraten.

Passgenaue Daten erheben für eine menschenrechtlich ausgerichtete Behindertenpolitik

Der Anspruch eines guten Aktionsplans liegt auch darin, menschenrechtliche Problemstellungen anhand von Daten und Fakten zur Lage von Menschen mit Behinderungen konkret und ehrlich zu benennen, um von dort aus passgenaue politische Maßnahmen zur besseren Umsetzung der Rechte zu treffen. So ist es positiv wie überzeugend, dass im NAP 2.0 in jedem Handlungsfeld Daten und Fakten aus dem Teilhabebericht der Bundesregierung dargestellt werden. Jedoch liegen nicht durchgängig die notwendigen Informationen vor, um den Umsetzungsstand der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu beschreiben und darauf basierend zielgenaue Maßnahmen zu planen.

Im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“ (Kapitel 3.7) fällt beispielsweise auf, dass stark auf den Aspekt barrierefreien Wohnraums fokussiert wird, allerdings Informationen zum Wunsch- und Wahlrecht in Bezug auf die Wohnform sowie zur Anzahl allgemein zugänglicher gemeindenaher Dienste und besonderer Unterstützungsdienste für Menschen mit Behinderungen fehlen. Diese Aspekte sind dementsprechend auch in geringem Umfang mit Maßnahmen hinterlegt – obwohl sie für ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung sind. Im Bereich „Daten und Fakten“ sollte im Zuge der Teilhabeberichterstattung der Bundesregierung nachgearbeitet werden, um die Ausgangslagen der Handlungsfelder mit genaueren Kenntnissen zu unterlegen und Datenlücken zu schließen. Besonders wichtig ist es, dabei auch Daten und Informationen zu besonders benachteiligten Gruppen hinzuzuziehen und Maßnahmen für diese zu planen.

Breite Ressortbeteiligung als Zeichen gesamtstaatlicher Verantwortung

Die Umsetzung der UN-BRK ist eine gesamtstaatliche Verantwortung – dies verdeutlichen auch die Empfehlungen des UN-Fachausschusses. Es ist daher zu begrüßen, dass im NAP 2.0 nunmehr ein großer Zuwachs neuer Maßnahmen zu verzeichnen ist und es sich innerhalb der Bundesregierung mehr und mehr durchsetzt, dass die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ein Querschnittsthema für alle Ministerien und viele staatliche Stellen geworden ist. Wenn die Bundesregierung sich ausdrücklich dem „Disability Mainstreaming“ verschreibt, ist das überzeugend, allerdings muss sich das Mainstreaming in bundespolitischen Prozessen erst noch in der Praxis behaupten. Die Aufnahme des neuen Handlungsfeldes „Bewusstseinsbildung“ (Kapitel 3.13) und der zugehörigen Maßnahmen der Ressorts – darunter die Fortentwicklung oder Erstellung eigener Aktionspläne – ist jedenfalls als ein positiver Schritt in diese Richtung zu werten.

Schnittstellen: Sachfragen im föderalen System gemeinsam bearbeiten

Erfreulich ist überdies, dass die Bundesregierung auf die Kritik zum ersten NAP reagiert hat und nun versucht, die Schnittstellen zu anderen politischen Zuständigkeiten abzubilden (Kapitel 4 Vernetzung). Es sind im NAP 2.0 jetzt auch gemeinsame Maßnahmen mit den Ländern zu verschiedenen Themenbereichen wie der inklusiven Bildung, dem Gewaltschutz oder der Gestaltung eines inklusiven Sozialraums geplant. Dies ist besonders hervorzuheben, da nur eine zuständigkeitsübergreifende Kooperation wichtige Umsetzungsprobleme lösen kann. Die Maßnahmen beziehen sich allerdings noch weitestgehend auf einen geplanten

Austausch zu Erfahrungen und Handlungserfordernissen in den jeweiligen Handlungsfeldern.

Wünschenswert wie erforderlich ist es, in Zukunft darüber hinaus konkrete, aufeinander abgestimmte Aktivitäten und Projekte in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen in Absprache zu entwickeln, um sich in die Richtung einer abgestimmten bund-länderübergreifenden Handlungsstrategie zu bewegen. Zur besseren Abstimmung sollte, wenn in der Sache notwendig, auch eine Vernetzung mit Maßnahmen der Kommunen und Landkreisen erfolgen – dies ist beispielsweise für die Schaffung eines inklusiven Sozialraums von besonderer Bedeutung.

Der in den NAP 2.0 aufgenommenen Position der kommunalen Spitzenverbände, dass „sich unmittelbar aus der UN-BRK grundsätzlich keine individuellen Rechte ableiten“, muss an dieser Stelle widersprochen werden. Es ist zudem zu kritisieren, dass von kommunaler Seite die Meinung geäußert wird, es sei nicht umsetzbar, grundsätzlich alle Wahllokale behindertengerecht zu gestalten, da dies eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung darstelle.

Fortschreibung, Monitoring und Evaluation

Der NAP 2.0 hat viele Stärken, dazu gehört auch die Öffnungsklausel (5.5 Fortschreibung des NAP), wonach weitere Maßnahmen im Laufe seiner Umsetzung aufgenommen werden können. Jedoch setzt die Bundesregierung zwar auf ein „Monitoring“, sieht derzeit aber keine unabhängige externe Evaluation seiner Umsetzung vor. Eine Evaluation kann durchaus jeweils unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen und muss keine Gesamtevaluation in allen Aspekten sein, sondern kann etwa problem-, ressort-, handlungsfeld-, maßnahmen- oder artikelbezogen zugeschnitten werden. Entsprechende Evaluationen gehören zu einer fortlaufenden Weiterentwicklung von Aktionsprogrammen praktisch dazu. Wir ermutigen deshalb dazu, dass keines der Ressorts auf dieses wichtige Element eines Lern- und Optimierungsprozesses verzichtet, sondern sinnvolle Optionen unbedingt genutzt werden.

Aktionsplan in der nächsten Wahlperiode weiterentwickeln

Die Monitoring-Stelle möchte der Bundesregierung trotz der formulierten Kritik gratulieren, dass sie unterschiedlichste Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK im NAP 2.0 in anspruchsvoller Weise zusammengeführt hat.

Da die Laufzeit einer großen Anzahl der Maßnahmen auf die aktuelle Wahlperiode beschränkt bleibt, halten wir es für erforderlich, dass der Aktionsplan der Bundesregierung auch in der nächsten Wahlperiode fortwährend bis zu seinem Laufzeitende im Jahr 2021 weiterentwickelt wird sowie die menschenrechtlichen Aufgaben in einem künftigen NAP 3.0 noch gezielter angegangen werden. Die kommende Bundesregierung sollte zudem 2019 die Chance nutzen, im nächsten Staatenbericht an den UN-Fachausschuss die Fortschritte bei der Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen abzubilden, die sie durch ihre behindertenpolitischen Maßnahmen erreichen möchte.

Kontakt

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

AUTORIN: Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016
Alle Rechte vorbehalten

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.