



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Konferenzbroschüre

Die UN-BRK in Berlin: Wie weiter nach der zweiten Staatenprüfung?

Fachtagung der Monitoring-Stelle UN-BRK
und der inklusionspolitischen Sprecher*innen
im Abgeordnetenhaus Berlin

Berliner Abgeordnetenhaus, 06. September 2024

Vorwort

Am 3. Oktober 2023 hat der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Ergebnisse seiner Prüfung Deutschlands bezüglich der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) vorgelegt. Seit 2018 hatte sich der Ausschuss für diese Prüfung mit der Lage in Deutschland auseinandergesetzt und sich von der Bundesregierung, dem Deutschen Institut für Menschenrechte und der Zivilgesellschaft berichten lassen, wie es um die Umsetzung der Konvention steht. Die nun vorliegenden Ergebnisse, die sogenannten „Abschließenden Bemerkungen“, zeichnen ein umfassendes Bild davon, wie die Vereinten Nationen den Umsetzungsstand der UN-BRK in Deutschland bewerten und an welchen Stellen Nachbesserungsbedarf besteht. In den Abschließenden Bemerkungen stellt der UN-Fachausschuss fest, über welche Verletzungen der Konvention er besorgt ist und gibt Empfehlungen ab, welche weiteren Schritte Deutschland zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ergreifen sollte. Die Empfehlungen sind als maßgebliche Richtschnur für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen anzusehen. Alle beteiligten Akteur*innen sollten ihr Handeln danach ausrichten, den Empfehlungen nachzukommen.

Die Umsetzung der UN-BRK ist dabei keineswegs alleinige Sache des Bundes. Die Länder und Kommunen – beziehungsweise im Fall Berlins die Bezirke – stehen genauso in der Pflicht, zur Realisierung beizutragen.¹ An einigen Stellen werden sie in den Abschließenden Bemerkungen des Fachausschusses auch ausdrücklich adressiert.

Die Monitoring-Stelle UN-BRK und die inklusionpolitischen Sprecher*innen der Fraktionen aller demokratischen Parteien im Abgeordnetenhaus möchten die Ergebnisse der Staatenprüfung darum zum Anlass nehmen, um über die nächsten Schritte zur Umsetzung der UN-BRK in Berlin ins Gespräch zu kommen. Ziel der Fachtagung ist es, die herausragende Bedeutung der Abschließenden Bemerkungen auch für Berlin deutlich zu machen und die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in Berlin voranzubringen. Die Diskussion über die Abschließenden Bemerkungen wird maßgeblich in vier Fachforen stattfinden.

Im Folgenden geht die Broschüre zunächst auf den UN-Fachausschuss ein und erläutert seine Abschließenden Bemerkungen. Anschließend führt sie in die Fachforen ein und stellt die Themen vor, die darin vertieft behandelt werden: das Recht auf inklusive Ausbildung und Arbeit, die Rechte geflüchteter Menschen mit Behinderungen, das Recht auf inklusive Bildung und die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Es ist jeweils aufgeführt, welche Empfehlungen der UN-Fachausschuss in diesen Bereichen ausspricht, wie die Monitoring-Stelle UN-BRK die Situation in Berlin einschätzt und welche Schritte zur weiteren Umsetzung der Konvention gemacht werden sollten.

¹ „UN-BRK kommunal“. Zur Wirkung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen (2024). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publicationen/Stellungnahmen/Rechtsgutachten_UN-BRK_kommunal.pdf

Die inhaltliche Ausgestaltung der Konferenz oblag der Monitoring-Stelle UN-BRK. Alle Schritte in der Vorbereitung, insbesondere in Bezug auf die Priorisierung von Themen, erfolgten in Absprache mit den inklusionpolitischen Sprecher*innen der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und die LINKE des Abgeordnetenhauses sowie dem Berliner Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen.

Wir danken Ihnen für Ihr Interesse und freuen uns auf einen spannenden Konferenztag.

Inhalt

Vorwort	2
Programm	5
Ergebnisse der Staatenprüfung 2023	6
Besorgnisse und Empfehlungen des UN-Ausschusses	7
Inklusive Arbeit und Ausbildung	9
Besorgnisse und Empfehlungen des UN-Ausschusses 2023	9
Empfehlungen des UN-Ausschusses	9
Die Situation in Berlin	10
Empfehlungen der Monitoring-Stelle an das Land Berlin	11
Rechte von geflüchteten Menschen mit Behinderungen	13
Besorgnisse und Empfehlungen des UN-Ausschusses 2023	13
Empfehlungen des UN-Ausschusses	14
Die Situation in Berlin	15
Empfehlungen der Monitoring-Stelle an das Land Berlin	16
Inklusive Bildung	19
Besorgnisse und Empfehlungen des UN-Ausschusses 2023	19
Empfehlungen des UN-Ausschusses	19
Die Situation in Berlin	20
Empfehlungen der Monitoring-Stelle an das Land Berlin	21
Politische Partizipation	24
Besorgnisse und Empfehlungen des UN-Ausschusses 2023	24
Empfehlungen des UN-Ausschusses	24
Die Situation in Berlin	25
Empfehlungen der Monitoring-Stelle an das Land Berlin	26

Programm

- 09:00 Uhr** **Ankommen und Kennenlernen**
- 10:00 Uhr** **Begrüßung**
Dr. Britta Schlegel, Leiterin der Monitoring-Stelle UN-BRK
- Björn Wohlert (CDU), Lars Düsterhöft (SPD), Catrin Wahlen (Bündnis90/Die Grünen), Katina Schubert (Die LINKE), inklusionpolitische Sprecher*innen der Fraktionen im Abgeordnetenhaus
- 10:20 Uhr** **Input zu den Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen**
Dr. Catharina Hübner, Leiterin der Monitoring-Stelle Berlin
- 10:30 Uhr** **15 Jahre UN-BRK in Berlin: Wie weiter nach der Staatenprüfung?**
Gespräch mit Christine Braunert-Rümenapf, Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen, und Kathrin Geyer, Vorsitzende des Landesbeirats für Menschen mit Behinderungen
- 10:45 Uhr** **Pause**
- 11:00 Uhr** **Fachforum 1: Recht auf inklusive Ausbildung und Arbeit**
- Fachforum 2: Rechte von geflüchteten Menschen mit Behinderungen**
- 12:00 Uhr** **Mittagspause**
- 13:00 Uhr** **Fachforum 3: Recht auf inklusive Bildung**
- Fachforum 4: Politische Partizipation (Fokus: Mobilität)**
- 14:00 Uhr** **Pause**
- 14:15 Uhr** **Bericht aus den vier Fachforen** durch die inklusionpolitischen Sprecher*innen und Vertreter*innen des Landesbeirats
- 14:30 Uhr** **Abschlusspodium**
Christine Braunert-Rümenapf, Berliner Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen
- Kathrin Geyer, Vorsitzende des Landesbeirats für Menschen mit Behinderungen Berlin
- Cansel Kiziltepe, Senatorin für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung
- 15:15 Uhr** **Ende der Konferenz mit anschließendem Ausklang**

Ergebnisse der Staatenprüfung 2023

Die UN-BRK ist als ratifizierte völkerrechtliche Konvention in allen Politik- und Verwaltungsbereichen verbindlich für Bund, Länder und Kommunen beziehungsweise im Falle Berlins für die Bezirke. Das Land Berlin hat die **verbindliche Geltung der UN-BRK** für seinen Zuständigkeitsbereich bekräftigt.² Sämtliche Politik- und Verwaltungsprozesse, die die Belange von Menschen mit Behinderungen berühren, sollten deshalb konsequent an der UN-BRK sowie an den Empfehlungen, die der UN-Fachausschuss im Rahmen der Staatenprüfung formuliert hat, ausgerichtet werden. Konkret betrifft dies insbesondere **Gesetzgebungsverfahren** und die Entstehung **untergesetzlicher Regelungen** sowie die **Fortschreibung des Berliner Maßnahmenplans** als herausragendem Instrument zur Umsetzung der Konvention. Die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses sollten handlungsleitend für das jeweilige Politikfeld sein und ihre Umsetzung sowohl in allen **Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderungen** in den Senatsverwaltungen als auch in der **Ressortübergreifenden Arbeitsgruppe** thematisiert werden.

UN-Fachausschuss und Staatenprüfverfahren³

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen überwacht die Umsetzung der UN-BRK in allen Vertragsstaaten gemäß Art. 34-39 UN-BRK. Der Ausschuss besteht aus 18 von den Vertragsstaaten nominierten Expert*innen, überwiegend selbst Menschen mit Behinderungen und tagt zweimal im Jahr in Genf. Dort berät der Ausschuss im Dialog mit der Regierung des jeweiligen Vertragsstaats über die Umsetzung der Konvention und veröffentlicht als Ergebnis dieser Prüfung die „Abschließenden Bemerkungen“.

2023 hat der Ausschuss Deutschland zum zweiten Mal seit der Ratifizierung der Konvention geprüft. Der „Konstruktive Dialog“ mit der deutschen Staatendelegation fand am 29./30. August in Genf statt. Am 3. Oktober hat der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland vorgelegt.⁴ Die Abschließenden Bemerkungen vom ersten Prüfverfahren aus dem Jahr 2015 werden damit nicht abgelöst, sondern vielmehr ergänzt und behalten nach wie vor ihre Gültigkeit.⁵

Anders als die Konvention selbst sind die in den Abschließenden Bemerkungen enthaltenen Empfehlungen an Deutschland nicht rechtlich bindend. Deutschland hat sich jedoch mit Ratifizierung der UN-BRK dazu verpflichtet, die Empfehlungen als Leitlinien für die Legislative, Judikative und Exekutive zu akzeptieren. Bund, Länder und Kommunen beziehungsweise Bezirke sind daher gehalten, ihre Handlungen von den Empfehlungen des UN-Fachausschusses leiten zu lassen.

² Siehe Drucksache 16/4265 des Abgeordnetenhaus Berlin vom 10.06.2011, S. 3.

³ Nähere Informationen zum Staatenprüfverfahren mit allen zugehörigen Dokumenten sind auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte abrufbar: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/staatenpruefverfahren>

⁴ Abschließende Bemerkungen (2023), UN-Fachausschuss, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/staatenpruefverfahren>

⁵ Abschließende Bemerkungen (2015), UN-Fachausschuss, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/crpd-abschliessende-bemerkungen-ueber-den-ersten-staatenbericht-deutschlands> (Übersetzung des Deutschen Instituts für Menschenrechte).

Besorgnisse und Empfehlungen des UN-Ausschusses

Die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses decken alle Rechte und Artikel der UN-BRK ab. In Bezug auf jeden Artikel stellt der Ausschuss fest, worüber er besorgt ist und was sich ändern sollte. Dabei ist die Situation für kein Menschenrecht zufriedenstellend – für drei Bereiche ist sie sogar besonders besorgniserregend: **selbstbestimmtes Leben und Inklusion in die Gemeinschaft** (Art. 19 UN-BRK), **Bildung** (Art. 24 UN-BRK) sowie **Arbeit und Beschäftigung** (Art. 27 UN-BRK). Der Ausschuss sieht in diesen Bereichen darum dringlichen Handlungsbedarf.

Darüber hinaus betreffen einige Handlungsempfehlungen des Ausschusses die allgemeinen Prinzipien der Konvention und sind insofern bereichsübergreifend zu berücksichtigen. Folgende Aspekte sind für die Umsetzung der Konvention gemäß den Empfehlungen des Ausschusses besonders wichtig:

Abbau der Segregation: Mit seinen segregierenden Strukturen in den Bereichen Wohnen, Bildung und Arbeit verstößt Deutschland gegen die Verpflichtungen aus der UN-BRK. Der Ausschuss empfiehlt dringend, stationäre Wohneinrichtungen, Förderschulen und Werkstätten schrittweise um- und abzubauen und langfristig durch inklusive Strukturen zu ersetzen (2023, Ziff. 44, 54, 62, 75).

Außerdem äußert sich der Ausschuss besorgt darüber, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen noch immer nicht als eine Verantwortung aller staatlichen Stellen wahrgenommen werden, sondern überwiegend als sozialpolitisches Thema verortet sind. Der Ausschuss empfiehlt darum ein konsequentes Mainstreaming der UN-BRK.

Disability Mainstreaming: Die Rechte von Menschen mit Behinderungen müssen als Querschnittsthema in allen Bereichen von Regierung und Gesellschaft anerkannt und systematisch bei allen politischen Maßnahmen auf allen Ebenen von Beginn an berücksichtigt werden (2023, Ziff. 7(a), 8(a)).

Zudem sind Verfahren zur politischen Partizipation nicht ausreichend institutionalisiert, also flächendeckend verankert, verpflichtend und transparent. Der UN-Fachausschuss betont darum die Wichtigkeit der partizipativen Umsetzung der Konvention.

Partizipation von Menschen mit Behinderungen bei der Umsetzung der Konvention: Die Umsetzung der UN-BRK soll in enger Zusammenarbeit mit den Selbstvertreter*innen vorangetrieben werden. Bund und Länder sollen diese Zusammenarbeit fest institutionell verankern und finanzieren (2023, unter anderem Ziff. 8(d-e), 74(a)).

Bereichsübergreifende Empfehlungen des UN-Fachausschusses sind daneben unter anderem:

Normenprüfung: Alle bestehenden und künftigen Gesetze und Normen sollen systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK geprüft werden (2023, Ziff. 8(a-b)).

Bewusstseinsbildung: Behinderungen entstehen, wenn Menschen mit Behinderungen auf gesellschaftliche Barrieren treffen. Menschen mit Behinderungen sind

Träger*innen von Menschenrechten und dürfen nicht diskriminiert werden. Stattdessen müssen Barrieren abgebaut werden. Dieses menschenrechtliche Verständnis von Behinderung soll flächendeckend in allen staatlichen Stellen und der Gesellschaft verbreitet werden, zum Beispiel durch Schulungen der öffentlichen Verwaltung und unterschiedlicher Berufsgruppen (unter anderem 2023, Ziff. 18(a)).

Verpflichtung der Privatwirtschaft: Verbindliche Regeln für die Privatwirtschaft, die UN-BRK (insbesondere hinsichtlich Barrierefreiheit) zu beachten, sollen aufgestellt werden (unter anderem 2023, Ziff. 12(a), 20, 48, 62(b)).

Fachforum 1

Inklusive Arbeit und Ausbildung

Art. 27 UN-BRK

Besorgnisse und Empfehlungen des UN-Ausschusses 2023

Bezüglich des Rechts auf Arbeit sieht der UN-Fachausschuss besonders dringlichen Handlungsbedarf. In seinen Abschließenden Bemerkungen 2023 zeigt er sich vor allem besorgt über die hohe Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen, ihre Absonderung in Werkstätten (WfbM) und die niedrige Personenzahl, die aus den WfbM in den offenen Arbeitsmarkt wechseln kann. Er hebt hervor, dass nur wenige zugängliche und inklusive Ausbildungsmöglichkeiten bestehen und Menschen mit Behinderungen häufig keine freie Wahl bezüglich ihres Ausbildungsplatzes haben. Zudem sind private Arbeitgeber*innen bisher nur unzureichend zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen verpflichtet. Halten Arbeitgeber*innen die Quoten zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen nicht ein, werden die Verstöße nur unzureichend sanktioniert. Diesen Zustand betrachtet der Ausschuss kritisch.

(Vgl. Abschließende Bemerkungen 2023: Ziff. 61, 62, 75)

Empfehlungen des UN-Ausschusses⁶

„62. Unter Verweis auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 8 (2022) und mit Erinnerung an die Empfehlungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/DEU/CO/6)⁷, empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat,

(a) in enger **Konsultation mit Organisationen von Menschen** mit Behinderungen und unter deren aktiver Mitwirkung einen Aktionsplan zu entwickeln, mit dem der **Übergang von Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen auf den offenen Arbeitsmarkt** in allen Bundesländern gefördert wird, und der einen geeigneten, mit Ressourcen ausgestatteten und zeitlich festgelegten Rahmen vorgibt;

(b) die **Beschäftigungsquote** von Menschen mit Behinderungen sowohl auf dem **öffentlichen als auch auf dem privaten Sektor**, unter anderem durch wirksamere Maßnahmen als die derzeitige Ausgleichsabgabe, durchzusetzen und die **barrierefreie Zugänglichkeit von und angemessene Vorkehrungen** an Arbeitsstätten sicherzustellen;

(c) das **Berufsbildungssystem neu zu strukturieren** und Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die barrierefreie Zugänglichkeit und Inklusion gewährleistet werden, unter anderem durch Einrichtung eines **Beschwerdemechanismus**, in dessen

⁶ Hervorhebungen durch die Monitoring-Stelle UN-BRK.

⁷ Die dort zum Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen ausgesprochenen Empfehlungen entsprechen größtenteils den 2023 in der Staatenprüfung zur UN-BRK getroffenen. Darüber hinaus zeigte sich der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte besonders besorgt über die hohe Arbeitslosigkeit insbesondere von Frauen mit Behinderungen und der arbeitsrechtlichen Schlechterstellung von Werkstattbeschäftigten, insbesondere hinsichtlich des Mindestlohns.

Rahmen diskriminierende Praktiken auf der Grundlage von Behinderung auf dem Gebiet der beruflichen Rehabilitation und Arbeit ermittelt werden.“

Weitere Dokumente:

Weiteres zum Abbau der Segregation und speziell zu den staatlichen Verpflichtungen bezüglich des Menschenrechts auf Arbeit hat der UN-Fachausschuss in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 dargelegt:

Allgemeine Bemerkung Nr. 8 über das Recht auf Arbeit und Beschäftigung (2022), UN-Fachausschuss, 7. Oktober 2022, UN Doc. CRPD/C/GC/8

Zu diesem Dokument liegt auch eine zusammenfassende Information des Deutschen Instituts für Menschenrechte vor:

Das Recht auf Arbeit und Beschäftigung. Allgemeine Bemerkung Nr. 8 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2023). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Die Handlungsbedarfe für das Land Berlin hat das Deutsche Institut für Menschenrechte in einem Bericht näher bestimmt:

Das Recht auf inklusive Berufsausbildung und Arbeit von Menschen mit Behinderungen in Berlin (2023). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Die Situation in Berlin

In Berlin war die Zahl der arbeitslosen Menschen mit Behinderungen in den letzten Jahren in allen Altersgruppen und für alle Beeinträchtigungsformen tendenziell rückläufig. Sie liegt allerdings weiterhin deutlich über dem Berliner Durchschnitt. Neben Arbeitslosigkeit bewertet der UN-Fachausschuss auch die segregierende Beschäftigung in Werkstätten als menschenrechtlich problematisch. In Berlin gibt es zwar weniger Werkstattbeschäftigung als in den meisten anderen Bundesländern, allerdings stagniert die Zahl der Beschäftigten seit 2016 auf dem ungefähr gleichbleibendem Niveau von circa 8000 Personen. Jedes Jahr wechseln deutlich unter ein Prozent der Beschäftigten auf einen regulären Arbeitsplatz.

Einen besonderen Fokus setzt der UN-Fachausschuss auf die berufliche Teilhabe junger Menschen. Hier besteht ein Missverhältnis zwischen dem menschenrechtlichen Auftrag, Menschen mit Behinderungen eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, und der regelmäßigen Vermittlung in eine Werkstatt. Insbesondere junge Menschen mit Behinderungen haben berufliche Ambitionen, die über die Tätigkeit in einer Werkstatt hinausgehen. Weiterhin werden jedoch auch in Berlin junge Menschen regelmäßig in Werkstätten vermittelt, ohne sie über die Möglichkeiten einer inklusiven Ausbildung zu informieren. Ein eindeutiger Vorrang des ersten Arbeitsmarkts und eine ermutigende Beratung mit klarer Richtung sowie die darauffolgende Bewilligung von unterstützenden Leistungen zur Deckung aller Bedarfe ist in Berlin noch nicht gegeben.

Neben strukturellen Hindernissen wie der mangelnden Barrierefreiheit der Berliner Berufsschulen spielt auch die fehlende administrative Praxis eine Rolle, da die

zuständigen Stellen noch nicht über ausreichende Erfahrungen mit der Umsetzung von Unterstützungsmodellen als Alternative zur Werkstatt verfügen.

Im aktuellen Berliner Koalitionsvertrag wurden mehrere Ziele gesetzt, die direkt anschlussfähig sind an die Empfehlungen des Ausschusses. Insbesondere wurde politisch eine deutliche Hinwendung zur Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt mit Hilfe von Budgets für Arbeit und Ausbildung vollzogen.⁸ Bisher sind allerdings keine substanziellen Entwicklungen zu verzeichnen, die bewirken, dass Berlin bei der Bewilligung dieser Budgets den großen Rückstand im Vergleich zu fortgeschritteneren Bundesländern wie Hamburg aufholt. 2022 bestanden in Berlin nur 44 Budgets für Arbeit.

Empfehlungen der Monitoring-Stelle an das Land Berlin

Zur Umsetzung der UN-BRK und der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention:

- die inklusive Berufsorientierung und Berufsberatung durch **aufsuchende Formate** zu stärken und sicherzustellen, dass alle Bedarfe von Schüler*innen für eine inklusive Berufsorientierung erfüllt werden;
- Lehrkräfte zu den Möglichkeiten von Ausbildungswegen mit **unmittelbarem Einstieg in den allgemeinen Arbeitsmarkt** abseits von segregierenden Sonderstrukturen fortzubilden;
- in der Berufsorientierung sowie in allen berufsberatenden Angeboten Elemente von **Peer-to-Peer-Beratung** von Menschen mit Behinderungen durch Menschen mit Behinderungen fest zu verankern;
- die **Barrierefreiheit von Ausbildungsstätten** in Berufsschulen und Betrieben zu erhöhen, indem das Land alle seine Handlungsspielräume einsetzt, und **private Akteure** durch Gesetze und untergesetzliche Regelungen zu barrierefreier Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen, Ausbildungsstätten und -formaten **verpflichtet**;
- die Beratung von Betrieben aus einer Hand auszubauen und Hilfestellung zur **inklusiven Organisationsentwicklung** und zu Fördermöglichkeiten in inklusiven Strukturen zu geben;
- die Nutzung der assistierten Ausbildung, der begleiteten betrieblichen Ausbildung, des Budgets für Arbeit, des Budgets für Ausbildung, unterstützter Beschäftigung und persönlicher Budgets **auf dem Regelarbeitsmarkt** zu erleichtern;
- die Transformation der Beschäftigung in Werkstätten in **reguläre Arbeitsverhältnisse** zu beginnen und die Rahmenverträge mit den Werkstätten für Menschen mit Behinderungen hinsichtlich einer **Vermittlungsleistung auf den ersten Arbeitsmarkt** auszurichten;
- die im Koalitionsvertrags gesetzten Vorhaben im Bereich Arbeit umzusetzen:

⁸ Koalitionsvertrag 2023-2026, S. 67 f.

- 1 % der Beschäftigten der Landesbetriebe und landeseigenen Gesellschaften über das **Budget für Arbeit** anzustellen;
- die **Ausgleichsabgabe** im öffentlichen Bereich **anzuheben**;
- Jugendberufsagentur, Inklusionsunternehmen und inklusive Ausbildungsplätze im öffentlichen Dienst zu stärken;
- 100 **Budgets für Ausbildung** (in Berlin) zu vereinbaren.

Fachforum 2

Rechte von geflüchteten Menschen mit Behinderungen

insbesondere⁹ Art. 7 UN-BRK (Kinder mit Behinderungen), Art. 18 UN-BRK (Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit), Art. 25 UN-BRK (Gesundheit)

Besorgnisse und Empfehlungen des UN-Ausschusses 2023

Mit Blick auf die Rechte von geflüchteten Menschen und Asylbewerber*innen mit Behinderungen zeigt sich der UN-Fachausschuss in den Abschließenden Bemerkungen 2023 insbesondere besorgt über das Fehlen einheitlicher und angemessener Verfahren in allen Bundesländern für die Identifizierung von geflüchteten Menschen und Asylbewerber*innen mit Behinderungen. Dies führt zu einer uneinheitlichen und unzureichenden Umsetzung unter anderem der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

Daneben kritisiert der Ausschuss, dass der Zugang zu (behinderungsspezifischen) Unterstützungsleistungen für diese Menschen vom Herkunftsland abhängt. Auch, dass der Zugang zu Gesundheitsleistungen für Asylsuchende eingeschränkt ist, sieht der Ausschuss mit Sorge. So können sie zwar eine Akutbehandlung erhalten, nicht aber ergänzende Leistungen wie zum Beispiel Physio-, Ergo- und/oder Psychotherapie.

Der Ausschuss widmet sich insbesondere geflüchteten Kindern mit Behinderungen beziehungsweise Kindern mit Behinderungen in fluchtähnlichen Situationen. Unter anderem kritisiert er das Fehlen aufgeschlüsselter Daten über diese Kinder und die Bedingungen in den Aufnahmeeinrichtungen, die in der Regel nicht auf die Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen zugeschnitten sind. Auch den offensichtlich erschwerenden Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und Kultur- und Freizeitaktivitäten sieht der Ausschuss mit Sorge.

In Bezug auf die Auswirkungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes äußert der Ausschuss die Sorge, dass Menschen mit Behinderungen, die Leistungen erhalten, von der Erlangung der Staatsbürgerschaft ausgeschlossen werden.

(Vgl. Abschließende Bemerkungen 2023: Ziff. 15 c), 41, 57 d))

⁹ Die Rechte von geflüchteten Menschen mit Behinderungen werden durch den UN-Fachausschuss außerdem in Artikel 24 (Bildung), Artikel 30 (Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport) und Artikel 31 (Statistik und Datensammlung) UN-BRK thematisiert.

Empfehlungen des UN-Ausschusses¹⁰

Art. 7 UN-BRK (Kinder mit Behinderungen), Ziff. 16 c)

16. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, unter Verweis auf seine gemeinsame Erklärung mit dem Ausschuss für die Rechte des Kindes zu den Rechten von Kindern mit Behinderungen¹¹:

(c) die **Erhebung umfassender, aufgeschlüsselter Daten** über geflüchtete Kinder mit Behinderungen und Kinder mit Behinderungen in fluchtähnlichen Situationen zu verstärken, sicherzustellen, dass alle **Aufnahmeeinrichtungen, in denen Kinder mit Behinderungen untergebracht sind, deren Anforderungen erfüllen**, und allen geflüchteten Kindern mit Behinderungen und Kindern mit Behinderungen in fluchtähnlichen Situationen **den Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung sowie Kultur- und Freizeitaktivitäten zu gewährleisten**.

Art. 18 UN-BRK (Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit), Ziff. 42

42. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle gesetzgeberischen, administrativen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen:

(a) um sicherzustellen, dass **wesentliche Unterstützungsleistungen**, einschließlich behinderungsspezifischer Unterstützungsleistungen, **von allen geflüchteten Menschen und Asylbewerber*innen mit Behinderungen** unabhängig von ihrem Herkunftsland **in Anspruch genommen werden können**;

(b) um einheitliche und angemessene Verfahren in allen Bundesländern umzusetzen, um die **Identifizierung von geflüchteten Menschen und Asylbewerber*innen mit Behinderungen und die Bereitstellung angemessener behinderungsbezogener Unterstützungsleistungen** laut den Bestimmungen der menschenrechtlichen Vorgaben und der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, sicherzustellen;

(c) um sicherzustellen, dass der Gesetzentwurf zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes **Menschen mit Behinderungen, die Leistungen erhalten, nicht von der Erlangung der Staatsbürgerschaft ausschließt**.

Art. 25 UN-BRK (Gesundheit), Ziff. 58 d)

58. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,

(d) sicherzustellen, dass Asylsuchende mit Behinderungen bei ihrer Ankunft den gleichen **Zugang zu umfassenden Gesundheitsleistungen** wie andere haben.

¹⁰ Hervorhebungen durch die Monitoring-Stelle UN-BRK.

¹¹ The rights of children with disabilities (2022), Joint Statement of the UN-Committee on the Rights of the Child and UN-Committee on the Rights of Children with Disabilities, https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/CRC-CRPD-joint-statement_18March2022.docx

Weitere Dokumente:

Weiteres zu den Rechten von geflüchteten Menschen mit Behinderungen hat der UN-Fachausschuss im folgenden Dokument dargelegt:

Abschließende Bemerkungen (2015), UN-Fachausschuss, 13. Mai 2015, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, Ziff. 15, 16, 17, 18, 47, 48

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat die Handlungsbedarfe hinsichtlich geflüchteter Menschen mit Behinderungen unter anderem in den folgenden Publikationen bestimmt:

Bedarfe von geflüchteten Menschen mit Behinderungen berücksichtigen, Mängel im Aufnahmeverfahren müssen behoben werden (2022). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Geflüchtete Menschen mit Behinderungen. Handlungsnotwendigkeiten für eine bedarfsgerechte Aufnahme in Deutschland (2018). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Die Situation in Berlin

Unter den in Berlin aufgenommenen geflüchteten Menschen befindet sich eine Vielzahl von Menschen mit Behinderungen. Seit Langem sind die strukturellen Probleme bekannt, denen geflüchtete Menschen mit Behinderungen in Berlin gegenüberstehen. Auf staatlicher Seite ist in den letzten Jahren das Bewusstsein dafür gestiegen, dass Menschen mit Behinderungen in einer Fluchtsituation besonders gefährdet sind.

So wurden etwa im Senatsbeschluss Nr. S-283/2022 vom 05.04.2022¹² Maßnahmen getroffen, um Kriegsgeflüchtete aus der Ukraine mit akuten medizinischen, pflegerischen und/oder psychischen Bedarfen und/oder besonderer Schutzbedürftigkeit zu versorgen. Ebenso wurden Maßnahmen zur Wohnraumvermittlung von Geflüchteten aus der Ukraine festgelegt, insbesondere für besonders vulnerable und besonders schutzbedürftige Geflüchtete. Des Weiteren enthält der Berliner Koalitionsvertrag 2023-2026¹³ unter anderem die Vereinbarung, dass besonders schutzbedürftige Menschen ab Ankunft identifiziert werden sollen und dass bei Bedarf eine Clearingstelle zu errichten ist. Auch die bedarfsgerechte Unterbringung sowie der Ausbau des Angebots an bedarfsgerechter Beratung, Betreuung und medizinischer Versorgung im sozialen und gesundheitlichen Bereich wurden durch die Koalition vereinbart. Die Umsetzung dieser Vorhaben steht jedoch nach wie vor aus, sodass die dringend erforderlichen Strukturen bei der Aufnahme und Versorgung von geflüchteten Menschen mit Behinderungen weiter fehlen.

Obwohl in Berlin ein partizipativ entwickeltes Screening-Instrument zur Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Personen existiert, kommt dieses noch nicht flächendeckend zur Anwendung. Vor allem nicht sichtbare Formen von Beeinträchtigungen, wie etwa intellektuelle Beeinträchtigungen und chronische Erkrankungen, werden regelmäßig übersehen und die entsprechenden Bedarfe daher nicht erkannt und berücksichtigt. Es gibt bisher keine ausreichende Anzahl geschulter Mitarbeiter*innen beim Sozialdienst des Landesamts für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF), in den

¹² Senatsbeschluss Nr. S-283/2022 vom 05.04.2022, https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/senatsbeschluss_vulnerable_05april2022.pdf

¹³ Koalitionsvertrag 2023-2026, S. 25 f.

jeweiligen Unterkünften und bei behördenunabhängigen Fachstellen. Damit ist die Identifizierung und Erhebung der Bedarfe besonders schutzbedürftiger Menschen derzeit weder in den Ankunftscentren Tegel und Reinickendorf noch in den zugehörigen Unterkünften sichergestellt. In der Folge werden Menschen mit Behinderungen nicht systematisch als solche identifiziert und daher zumeist nicht bedarfsgerecht untergebracht. Sie erhalten, wenn überhaupt, nur schwer Zugang zu medizinischer Versorgung und zu behinderungsspezifischen Hilfsmitteln. Derzeit erhalten nur ukrainische Geflüchtete unmittelbaren Zugang zu Sozialleistungen, Asylsuchende anderer Herkunftsstaaten jedoch nicht.

Der Zugang zu Gesundheitsleistungen für Asylsuchende ist eingeschränkt: So können sie gemäß § 4 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zwar eine akute Behandlung erhalten. Sie haben jedoch auf Grund der Verwaltungspraxis bisher kaum Zugang zu möglichen „sonstigen Leistungen“ gemäß § 6 AsylbLG, wie zum Beispiel Physio-, Ergo- und/oder Psychotherapie oder die Versorgung mit orthopädischen Hilfsmitteln.

Die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Landes Berlin in Bezug auf eine bedarfsgerechte Aufnahme geflüchteter Menschen mit Behinderungen sind eindeutig: Die UN-BRK schreibt fest, dass Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligt oder diskriminiert werden dürfen (Art. 5) und dass sie das Recht haben auf eine barrierefreie Unterbringung (Art. 28 iVm Art. 9), eine bedarfsdeckende Gesundheitsversorgung und auf Rehabilitationsleistungen (Art. 25 und 26) sowie auf soziale Teilhabe und die Einbindung in örtliche Unterstützungssysteme (Art. 19). Die vom UN-Fachausschuss in den Abschließenden Bemerkungen erwähnte EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) betont zudem, dass die spezifische Situation besonders Schutzbedürftiger, zu denen Menschen mit Behinderungen gehören, berücksichtigt werden muss. Das setzt voraus, dass sie als solche erkannt und ihre besonderen Bedarfe bei der Unterbringung und Gesundheitsversorgung festgestellt werden.

Empfehlungen der Monitoring-Stelle an das Land Berlin

Zur Umsetzung der UN-BRK und der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses sowie des Koalitionsvertrages und des Senatsbeschlusses Nr. S-283/2022 vom 05. April 2022 und um die zentralen menschenrechtlichen Anforderungen an die Identifizierung, Unterbringung und Versorgung geflüchteter Menschen mit Behinderungen zu erfüllen, empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention:

Schaffung eines Landesunterbringungsgesetzes

— im Rahmen eines Landesunterbringungsgesetzes:

- die **besonderen Belange schutzbedürftiger Personen zu berücksichtigen**;
- **verbindliche Regelungen zur systematischen Identifizierung** von Menschen mit Behinderungen und ihrer behinderungsbedingten Bedarfe zu verankern;
- **verbindliche Regelungen zur bedarfsgerechten Unterbringung** zu verankern;

Sicherstellung der systematischen und frühzeitigen Identifizierung geflüchteter Menschen mit Behinderungen und deren Bedarfe

- zur Identifizierung den von der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung partizipativ entwickelten **Screening-Bogen weiterzuentwickeln und flächendeckend anzuwenden**;
- den Screening-Bogen und das Screening-Verfahren **barrierefrei auszugestalten**;
- für die technische Umsetzung des Einsatzes des Screening-Bogens die **erforderlichen Mittel** zur Verfügung zu stellen;
- sicherzustellen, dass **ausreichende personelle Kapazitäten** für die Auswertung der Screening-Bögen und die Einleitung der nachfolgenden Maßnahmen vorhanden sind;

Errichtung eines Clearingzentrums zur weiteren Bedarfsermittlung

- dringend ein **Clearingzentrum einzurichten**, um die individuellen Bedarfe von geflüchteten Menschen mit Behinderungen bei der Unterbringung und (gesundheitlichen) Versorgung zu erfassen und zu gewährleisten;
- die **zivilgesellschaftliche Expertise** in die Konzeption des Clearingzentrums miteinzubeziehen;
- genügend große **Begutachtungskapazitäten** einzuplanen, um Beeinträchtigungen und Bedarfe zeitnah prüfen zu können;
- bei der Bedarfsermittlung die **Unterstützung durch Sprachmittler*innen** zu nutzen;

Sicherstellung der bedarfsgerechten Unterbringung

- um eine menschenwürdige Unterbringung zu gewährleisten, **übergangsweise barrierefreie und bedarfsorientierte Schwerpunktunterkünfte** für geflüchtete Menschen mit Behinderungen zu errichten;
- um eine **Unterbringung im Familienverbund** zu gewährleisten, in den **Schwerpunktunterkünften** jeweils ein **festes Kontingent an Plätzen für pflegende/assistierende Familienangehörige und Bezugspersonen freizuhalten**;
- **genügend und hinreichend qualifiziertes (unter anderem medizinisches und therapeutisches) Personal** in den Schwerpunktunterkünften einzusetzen;
- **mittel- bis langfristig die selbstbestimmte Wohnortwahl** auch für geflüchtete Menschen mit Behinderungen anzustreben, um Segregation zu verhindern;

- Standorte von Schwerpunktunterkünften und Wohnungen **barrierefrei an das Hilfe- und Regelsystem anzubinden** und **Integrationsangebote und gesellschaftliche Teilhabe** zu ermöglichen;

Sicherstellung der bedarfsgerechten Versorgung

- die medizinische und therapeutische Versorgung gemäß **§ 6 AsylbLG** an den Bedarfen der betroffenen Personen ausgerichtet, zu gewähren. Das den **Berliner Behörden** bei der Leistungsgewährung zustehende **Ermessen** sollte dabei **zugunsten der*des Leistungsempfängers*in ausgeübt** werden (vgl. **Rundschreiben Soz Nr. 02/2015 über Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG** im Lichte der EU-Richtlinie 2013/33/EU des Rates (Mindestnormen für die Aufnahme));
- **behinderungsbedingt notwendige Leistungen** wie zum Beispiel Psychotherapie, Rehabilitationsleistungen, Heilmittel (Logopädie, Ergotherapie, Krankengymnastik), Hilfsmittel (orthopädische Hilfsmittel, Hör- und Sehhilfen) und Hilfen zur Pflege, Eingliederungshilfe, Geldleistungen und anderweitige **Mehrbedarfe** zu gewähren;

Fachforum 3

Inklusive Bildung

Art. 24 UN-BRK

Besorgnisse und Empfehlungen des UN-Ausschusses 2023

Im Bereich Bildung sieht der UN-Fachausschuss aufgrund der anhaltenden Segregation besonders dringlichen Handlungsbedarf. Der Ausschuss ist besorgt über die fehlende Inklusion im gesamten Bildungssystem, die Verbreitung von Förderschulen und -klassen sowie die verschiedenen Barrieren, auf die Kinder mit Behinderungen und ihre Familien stoßen, wenn sie sich in Regelschulen einschreiben und diese besuchen wollen. Inklusive Bildung wird auf Landes- und kommunaler Ebene nicht systematisch gefördert. Mit Sorge sieht der Ausschuss das falsche Verständnis und die negative Wahrnehmung von inklusiver Bildung auf Seiten einiger Regierungs- und Verwaltungsorgane. Ebenso, dass Druck auf Eltern ausgeübt wird, ihre Kinder mit Behinderungen in Förderschulen anzumelden. Hinzu kommt, dass Schulen und Verkehrsmittel selten barrierefrei zugänglich sind. Außerdem fehlt es an angemessenen Vorkehrungen. Auch die unzureichende Schulung von Lehrer*innen und nicht lehrendem Personal in Bezug auf das Recht auf inklusive Bildung sowie die unzureichende Entwicklung spezifischer Fähigkeiten und Lehrmethoden wird vom UN-Fachausschuss kritisiert.

Der Ausschuss ist zudem über das Fehlen von Daten über den Zugang von geflüchteten Kindern mit Behinderungen zur Bildung und zu Regelschulen besorgt.

(Vgl. Abschließende Bemerkungen 2023: Ziff. 53, 55)

Empfehlungen des UN-Ausschusses¹⁴

54. Unter Hinweis auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2016) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, **in enger Konsultation mit und unter aktiver Mitwirkung von Schüler*innen mit Behinderungen, ihren Familien und sie repräsentierenden Organisationen:**

(a) einen **umfassenden Plan zur Beschleunigung des Übergangs von Förderschulen zu inklusiver Bildung auf der Länder- und Kommunalebene** zu entwickeln, der einen konkreten Zeitrahmen, die Zuweisung von personellen, technischen und finanziellen Ressourcen sowie klare Verantwortlichkeiten für die Umsetzung und Überwachung vorsieht;

(b) **Bewusstseinsbildungs- und Aufklärungskampagnen** zur Förderung einer inklusiven Bildung auf kommunaler Ebene und bei den zuständigen Behörden durchzuführen;

(c) **sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderungen Regelschulen besuchen können**, unter anderem durch Verbesserung der barrierefreien Zugänglichkeit und Vorkehrungen für alle Arten von Behinderungen und durch Bereitstellung geeigneter Transportmöglichkeiten, insbesondere in ländlichen Gebieten;

¹⁴ Hervorhebungen durch die Monitoring-Stelle UN-BRK.

(d) **anhaltende Schulungen von Lehrer*innen und nicht lehrendem Personal** über inklusive Bildung auf allen Ebenen zu gewährleisten, darunter auch Schulungen in Gebärdensprache und anderen barrierefreien Kommunikationsformaten und ein Überwachungssystem zu entwickeln, um alle direkten und indirekten Formen der Diskriminierung von Kindern mit Behinderungen und ihrer Familien zu beseitigen.

56. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, ausreichende Ressourcen für die **regelmäßige Erfassung von Daten**, aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Art der Behinderung, über die Anzahl und den Anteil von geflüchteten Kindern mit Behinderungen zuzuteilen, die Zugang zu Bildung haben und in Regel- und Förderschulen angemeldet sind, sowie zu Abbruchquoten.

Weitere Dokumente:

Weiteres zum Abbau der Segregation und speziell zu den staatlichen Verpflichtungen bezüglich des Menschenrechts auf Bildung hat der UN-Fachausschuss in folgenden Dokumenten dargelegt:

Allgemeine Bemerkung Nr. 4 zum Recht auf inklusive Bildung (2016), UN-Fachausschuss, 25. November 2016, UN-Doc. CRPD/C/GC/4

Abschließende Bemerkungen (2015), UN-Fachausschuss, 13. Mai 2015, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, Ziff. 45 (a-d)

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat die Handlungsbedarfe im Bereich Bildung unter anderem in den folgenden Publikationen dargelegt:

Stellungnahme zum Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes (SchulG) und weiterer Rechtsvorschriften des Senats von Berlin vom 28.05.2024 (2024). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Inklusive Schulbildung. Warum Bund und Länder gemeinsam Verantwortung übernehmen sollten (2023). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Die Situation in Berlin

Trotz des gesetzlich verankerten Vorrangs der gemeinsamen Beschulung von Schüler*innen mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf wird in Berlin an dem Förderschulsystem festgehalten. Es bestehen folglich eigenständige Lernorte exklusiv für Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, was aus Sicht der UN-BRK mit dem Ziel eines inklusiven Schulsystems nicht vereinbar ist.

Gerechtfertigt wird dieses Vorgehen durch einen Verweis auf das im Schulgesetz verankerte „Elternwahlrecht“. In anderen Worten: So lange, wie Erziehungsberechtigte die Förderschule als Beschulungsort wählen, sollen Sonderstrukturen vorgehalten werden.¹⁵ Dies läuft nicht nur Artikel 24 UN-BRK zuwider, sondern es wird darüber hinaus

¹⁵ Vgl. dazu: Wie und welche Unterstützung erhalten Kinder, die von Behinderung betroffen sind, pflegebedürftig oder chronisch krank sind, um ihr Recht auf Bildung an Berliner Schulen wahrnehmen zu können?, Schriftliche Anfrage, Drucksache 19/18682 des Abgeordnetenhauses Berlin, <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/a-dis/citat/VT/19/SchrAnfr/S19-18682.pdf>, Antwort 14 und 15.

eine zentrale Steuerungsleistung für das Gelingen der schulischen Inklusion formal an die Erziehungsberechtigten delegiert. Die Aufrechterhaltung von Sonderstrukturen kann nicht durch das Elternwahlrecht begründet werden. Die in der Konsequenz etablierte kostenintensive Doppelstruktur aus Förderschulen und Regelschulen führt zu einem Mangel an sonderpädagogischen Lehrkräften für inklusive Bildungsangebote an Regelschulen, da die Mehrheit des pädagogischen Personals in Sondereinrichtungen gebunden bleibt. Als Folge stellen für Eltern von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf Sondereinrichtungen die bessere Alternative dar.

Neben dem Förderschulsystem existieren in Berlin an einigen Standorten sogenannte inklusive Schwerpunktschulen, die sich durch besondere personelle, räumliche und sächliche Ausstattung auszeichnen. Aus Sicht der Bildungsverwaltung ist die Bündelung von Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schwerpunktschulen ressourcentechnisch sicher einfacher und kostengünstiger zu bewältigen als jede allgemeine Schule mit zusätzlichen Mitteln zu versorgen und diese für die Bedarfe von Kindern mit Beeinträchtigungen auszustatten. Eine Lenkung von Schüler*innengruppen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in bestimmte Einrichtungen kann jedoch auch auf eine Separation im allgemeinen Schulsystem hinauslaufen. Dies wäre mit dem Grundgedanken der schulischen Inklusion nicht zu vereinbaren. Für die Übergangszeit der Entwicklung eines tatsächlich inklusiven Schulsystems ist es sicherlich akzeptabel Schwerpunktschulen mit spezieller Ausstattung aus Praktikabilitäts Gesichtspunkten beizubehalten. Gleichwohl besteht die Pflicht eine Entwicklung voranzutreiben, an deren Ende Schwerpunktschulen zugunsten inklusiver Schulen abgeschafft sind.

Erhebliche rechtliche Bedenken bestehen in Bezug auf die in Berlin zunehmend verbreitete Praxis, Schüler*innen mit Behinderungen vom Schulbesuch ganz oder teilweise auszuschließen. Dies stellt einen der schwersten Eingriffe in das Recht auf Bildung und das verfassungsmäßig geschützte Recht auf Schulteilhabe von Schüler*innen dar.

Was den rechtlichen Rahmen betrifft, muss konstatiert werden, dass das Berliner Schulgesetz entgegen dem im Koalitionsvertrag 2023-2026¹⁶ und den Richtlinien der Regierungspolitik enthaltenen Bekenntnis zur UN-BRK und dem Versprechen der Koalition, die Inklusion an den Berliner Schulen zu unterstützen und qualitativ weiterzuentwickeln, bisher kaum normative Grundlagen zur Umsetzung dieser Vorhaben enthält. Zudem existieren nach wie vor Vorschriften, die im Widerspruch zu schulischer Inklusion stehen.

Empfehlungen der Monitoring-Stelle an das Land Berlin

Zur Umsetzung der UN-BRK, der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses sowie des Koalitionsvertrages und um die zentralen menschenrechtlichen Anforderungen an eine inklusive Schulbildung zu erfüllen, empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention:

- einen **Transformationsprozess** zu vollziehen, der die **systematische Reduzierung von Sonderstrukturen und den Aufbau eines flächendeckenden wohnortnahen Angebots hochwertiger inklusiver Regelschulen** umfasst;

¹⁶ Koalitionsvertrag 2023-2026, S. 43.

dies sollte **in enger Konsultation** mit und unter aktiver Mitwirkung von Schüler*innen mit Behinderungen, ihren Familien und sie repräsentierenden Organisationen geschehen;

- Förderschulen langfristig zu **Förderzentren „ohne Schüler*innen“** zu entwickeln. Sie dienen dann ausschließlich der Unterstützung des gemeinsamen Unterrichts. Der **segregierte Lernort wird auf diese Weise langfristig aufgelöst und in einem innerschulischen Unterstützungssystem reorganisiert**. Die Lehrkräfte an den ehemaligen Förderzentren werden mit dieser Maßnahme Teil des Lehrerkollegiums an den allgemeinen Schulen;
- ein **menschenrechtlich ausgerichtetes Schulgesetz** zu erarbeiten. Die folgenden Regelungen sollten unter anderem enthalten sein:
 - Etablierung der „**inklusive Schule**“ als **gesetzlichen Schulentwicklungsauftrag**;
 - Schaffung eines **vorbehaltlosen Rechtsanspruchs auf Zugang zur allgemeinen Schule, der auch nicht faktisch** durch den Mangel an personellen, sächlichen und organisatorischen Ressourcen **eingeschränkt werden darf**;
 - Verankerung eines **Individualanspruchs auf angemessene Vorkehrungen**, wie er für den Bildungsbereich in Artikel 24 Absatz 2 lit. c UN-BRK gefordert wird sowie **Bestimmung einer (staatlichen) Stelle, der die Organisation und Koordination** angemessener Vorkehrungen im Einzelfall obliegt;
 - Das Verfahren, mit dem der sonderpädagogische Förderbedarf festgestellt wird, sollte an den Anforderungen eines inklusiven Bildungssystems ausgerichtet werden und fortlaufend darauf abzielen, zur **individuellen Förderplanung im jeweiligen Einzelfall lernbegleitend Art und Umfang der Förderung sowie angemessene Vorkehrungen** in einem inklusiven Lernumfeld zu bestimmen;
 - **Schul Ausschlüsse, insbesondere auch von Schüler*innen mit Behinderungen sind zu vermeiden**, da sie einen der schwersten Eingriffe in das Recht auf Bildung und das verfassungsmäßig geschützte Recht auf Schulteilhabe von Schüler*innen darstellen;
- ein **Inklusionskonzept** zu verabschieden, das die **qualitativen Aspekte des schulischen Inklusionsprozesses** stärker in den Fokus rückt. Als Handlungsfelder sollten unter anderem die Schaffung **ausreichender Planstellen für Lehrkräfte, angemessene Aus- und Fortbildungsprogramme, die wirksame Verankerung von multiprofessionellen Teams und eine systematische Kooperation mit allen Leistungs- und Kostenträgern** festgelegt werden. Das Konzept sollte einen **konkreten Zeitrahmen** enthalten, **personelle und finanzielle Ressourcen** zuweisen sowie **Verantwortlichkeiten für die Umsetzung und Überwachung** benennen;

-
- ein verpflichtendes **universitäres und außeruniversitäres Aus- und Fortbildungsangebot für Lehrpersonal** einzuführen, das theoretisches und praktisches Wissen zur inklusiven Pädagogik und barrierefreien Kommunikation vermittelt;
 - **Pädagog*innen, Erzieher*innen und Mitarbeitende für inklusiven, barrierefreien Unterricht in multiprofessionellen Teams verpflichtend weiterzubilden;**
 - den **Zugang von geflüchteten Kindern mit Behinderungen zu Bildung und zu Regelschulen** sicherzustellen.

Fachforum 4

Politische Partizipation

Art. 4 Abs. 3, 33 Abs. 3 UN-BRK

Besorgnisse und Empfehlungen des UN-Ausschusses 2023

Das Recht von Menschen mit Behinderungen, in die sie betreffenden politischen Entscheidungen eingebunden zu werden, findet an verschiedenen Stellen in der UN-BRK Erwähnung. Besonders zentral sind die Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 33 Absatz 3, in denen die Partizipation in allen Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK thematisiert wird. Partizipation ist eines der Leitprinzipien der Konvention („Nichts über uns ohne uns!“) und auch ein wichtiges Instrument im Rahmen von Disability Mainstreaming und spielt insofern bei allen politischen Maßnahmen eine Rolle. Der UN-Fachausschuss leitet in den Abschließenden Bemerkungen entsprechend viele seiner Empfehlungen zu den einzelnen Menschenrechten mit „in enger Konsultation und aktiver Partizipation von Organisationen von Menschen mit Behinderungen“ oder ähnlichen Formulierungen ein.

Der UN-Fachausschuss zeigt sich darüber besorgt, dass es in Deutschland ganz grundsätzlich an einer Einbindung von Menschen mit Behinderungen in die sie betreffenden politischen Prozesse und Entscheidungen mangelt. Das gilt für Erwachsene wie auch für Kinder mit Behinderungen. Zudem seien die Selbstvertretungsorganisationen häufig nicht hinreichend mit Ressourcen ausgestattet, um eine wirksame Vertretung zu gewährleisten. Insbesondere gilt dies für Organisationen von Kindern und Frauen mit Behinderungen sowie Menschen mit intellektuellen oder psychosozialen Beeinträchtigungen.

Nach seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 unterscheidet der UN-Fachausschuss verschiedene Typen von Organisationen. Für die wirksame Partizipation entscheidend sind Selbstvertretungsorganisationen, in denen sich Menschen mit Behinderungen selbst organisieren. Organisationen, denen auch Eltern und Familienangehörige angehören, können nur darunterfallen, insofern Menschen mit Behinderungen unterstützt werden wollen, und sie deren Willen und Wissen in alle Prozesse einbinden. Weitere Organisationen, die (stellvertretend) für Menschen mit Behinderungen eintreten, sind ebenfalls zu berücksichtigen, haben allerdings nicht den gleichen Stellenwert.

(Vgl. Abschließende Bemerkungen 2023: Ziff. 8(d-e), 74(a))

Empfehlungen des UN-Ausschusses¹⁷

„8. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,

(d) **institutionalisierte Verfahren** für eine enge Konsultation mit und aktive Partizipation von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, einschließlich Organisationen von Kindern mit Behinderungen, in **allen sie betreffenden Angelegenheiten**, zu entwickeln und umzusetzen, - **Standards** für diese Verfahren festzulegen, die u.a. eine ausreichende Zeit für ihre Antworten und die Bereitstellung aller relevanten Dokumente in barrierefrei zugänglichen Formaten gewährleisten, im

¹⁷ Hervorhebungen durch die Monitoring-Stelle UN-BRK.

Einklang mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 (2018) (Ziffer 54) des Ausschusses und seiner früheren Empfehlung;

(e) unter Berücksichtigung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 (2018) (Ziffern 60 und 61) **die Kapazitäten von Organisationen von Menschen mit Behinderungen**, einschließlich der Organisationen für **Kinder mit Behinderungen und Menschen mit intellektuellen und/oder psychosozialen Behinderungen**, zu stärken, damit sie sich aktiv an allen Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens beteiligen und ihre **gesetzlich verankerten Klagerechte** wirksam wahrnehmen können, und ausreichende Finanzierungsmittel bereitzustellen. Der Vertragsstaat sollte zudem sicherstellen, dass die **Finanzierung nicht nur projektbezogen** ist und ohne übermäßige administrative Hürden zugänglich ist.“

Weitere Dokumente:

Weiteres zur Partizipation hat der UN-Fachausschuss in folgenden Dokumenten dargelegt:

Allgemeine Bemerkung Nr. 7 über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens (2018), UN-Fachausschuss, 9. November 2018, UN-Doc. CRPD/C/GC/7

Abschließende Bemerkungen (2015), UN-Fachausschuss, 13. Mai 2015, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, Ziff. 9, 10

Die Handlungsbedarfe für das Land Berlin hat das Deutsche Institut für Menschenrechte näher bestimmt:

Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin (2021). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen über die Bezirksbeiräte in Berlin (2022). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Die Situation in Berlin

Berlin hat im Jahr 2021 das Landesgleichstellungsgesetz (LGBG) neugefasst. Das Gesetz hat die Umsetzung der UN-BRK zum Ziel und enthält zentrale Normen für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Das neue Berliner LGBG nimmt in mehrererlei Hinsicht eine Vorreiterrolle in Deutschland ein. Mit der Neufassung gingen mehrere zentrale Neuerungen im Bereich der Partizipation einher. Selbstvertreter*innen verbanden mit dem Gesetz die Hoffnung, dass sich insbesondere die politische Beteiligung über die Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderungen (AGs) der Senatsverwaltungen verbessert.

Nach langem Vorlauf werden seit 2024 die ersten Projekte der Berliner Organisationen von Menschen mit Behinderungen aus dem Berliner Partizipationsfonds gefördert. Auch wurde das Klagerecht von Berliner Verbänden gestärkt und aktuell wird eine Schlichtungsstelle bei der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen eingerichtet.

Die Rolle des Landesbeirats für Menschen mit Behinderungen wurde durch das neu gefasste LGBG gestärkt. In den AGs Menschen mit Behinderungen liefen zuletzt beziehungsweise laufen noch immer Abstimmungen über die jeweilige Arbeitsweise anhand einer Geschäftsordnung. Aktuell ist schwer abzusehen, ob auf Grundlage der Mustergeschäftsordnung ausreichend einheitliche Einzelgeschäftsordnungen entstehen, die dem Auftrag der Abschließenden Bemerkungen, klare Verfahren und Standards festzulegen, gerecht werden. Insbesondere fehlen allerdings Konsequenzen, wenn die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen nicht erfolgt ist.

Es ist bisher nicht zu beobachten, dass der hinzugekommene Beratungsauftrag des Landesbeirats in Richtung Senat verbindlich umgesetzt wird. Weiterhin kommt es oft dazu, dass die dafür vorgesehenen AGs nicht beziehungsweise nicht ausreichend beteiligt werden. Für eine wirkungsvolle Arbeit der Gremien und Akteure bedarf es daher eines klaren und einheitlichen Konzepts, wie gute Partizipation zu gestalten ist.

Die Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen und die Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderungen sind nun rechtsverbindlich, sodass ihre Stellung gestärkt wurde. Für die Bezirke ergab sich durch die Einrichtung der bezirklichen Koordinierungsstellen ebenfalls eine Verbesserung. Entscheidend ist nun, ob die personellen und finanziellen Ressourcen der benannten Stellen dem im LGBG festgelegten Aufgabenumfang gerecht werden.

Die fehlende Barrierefreiheit von Beteiligungsformaten trägt weiterhin erheblich dazu bei, dass politische Partizipation in Berlin erschwert ist. Die gemäß Neufassung des LGBG vorgesehene Fachstelle für Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen könnte eine wichtige Anlaufstelle zur Lösung dieses Problems sein.

2025 steht die Fortschreibung des Maßnahmenplans der Berliner Landesregierung an. Der Maßnahmenplan ist das maßgebliche Instrument zur strukturierten Umsetzung der UN-BRK. Bei der ersten Erstellung des Maßnahmenplans gab es erhebliche Diskrepanzen zwischen den Verwaltungen, was die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen angeht. Bei der Fortschreibung muss die umfassende Beteiligung insbesondere der AGs sichergestellt sein.

Empfehlungen der Monitoring-Stelle an das Land Berlin

Zur Umsetzung der UN-BRK und der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention:

Im Sinne einer stärkeren Institutionalisierung von Verfahren:

- verwaltungsübergreifend **einheitliche Leitfäden** zu Partizipationsverfahren und Standards einzuführen. Diese sollten die **barrierefreie Beteiligung** zum **frühestmöglichen Zeitpunkt** sicherstellen und alle Vorhaben, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf Menschen mit Behinderungen haben, regeln sowie **ehrenamtsfreundliche Fristen** gewähren und **qualifizierte Rückmeldungen** zu Beteiligungsergebnissen garantieren;
- die baldige Aufnahme der Arbeit der **Fachstelle für Barrierefreiheit** sicherzustellen und sie zügig mit angemessenen Mitteln auszustatten, sodass ihr Potenzial voll umgesetzt werden kann und sie dazu beiträgt, dass Partizipationsverfahren in Berlin zukünftig barrierefrei durchgeführt werden;

- ein einheitliches Verfahren zur **Beteiligung** der AGs Menschen mit Behinderungen am **Berliner Maßnahmenplan** zu entwickeln, das die umfassende Beteiligung von Menschen mit Behinderungen sicherstellt;
- die **Ausstattung und Aufgabenbeschreibungen der Koordinierungsstellen** in allen Senatsverwaltungen so zu gestalten, dass diese die Arbeit im Haus und in der AG koordinieren, partizipative Verfahren durchführen sowie den Referaten im Haus inhaltlich zuarbeiten und sie beraten können;
- die **Arbeit der AGs Menschen mit Behinderungen aufzuwerten**, indem die regelmäßige **Teilnahme der Hausleitungen** in Person von Senator*in beziehungsweise Staatssekretär*in sichergestellt wird (vgl. § 19 Absatz 4 LGBG);
- **die Koordinierungsstellen auf Bezirksebene** bei den Bezirksbürgermeister*innen anzusiedeln und personell und finanziell angemessen auszustatten (vgl. § 21 Absatz 1 LGBG);
- **Kinder** mit Behinderungen stärker in den Fokus zu nehmen und sie an allen sie berührenden Prozessen zu **beteiligen**.

Im Sinne einer Stärkung der Beteiligungskapazitäten von Menschen mit Behinderungen:

- die Funktionsweise des **Partizipationsfonds** nach der ersten Förderphase gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen zu evaluieren, unter anderem um sicherzustellen, dass die Antragsverfahren möglichst niedrigschwellig und umfassend barrierefrei sind;
- die personelle und finanzielle **Ausstattung des Landesbeirats sowie der Landes- und Bezirksbeauftragten** entsprechend den zu leistenden Aufgaben zu erhöhen;
- **Geschäftsstellen für die Bezirksbeiräte** einzurichten;
- eine Rechtsgrundlage für die **Zahlung von Sitzungsgeldern** für die ehrenamtlich tätigen Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen in Partizipationsprozessen auf Landes- und Bezirksebene zu erlassen;
- **Weiterbildungsmöglichkeiten** (auch in Leichter Sprache) für Selbstvertreter*in zum Aufbau und zur Arbeitsweise der Senatsverwaltungen zu schaffen.

Impressum

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

KONTAKT: Dr. Catharina Hübner, Frieder Kurbjeweit

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

August 2024

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). 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 von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.