

Mehr Mut, mehr Entschlossenheit

Die Umsetzung der Rechte behinderter Menschen muss echte politische Priorität werden.

Empfehlungen der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention anlässlich der Bundestagswahl 2013

Berlin. Die 2009 von Deutschland ratifizierte UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) hat zwar in einigen Bereichen der Behindertenpolitik für ein Umdenken und positive Dynamik gesorgt.

Der Ruf nach Inklusion von Menschen mit Behinderungen gewährleistet jedoch noch keine Menschenrechte. Der erforderliche Strukturwandel hin zu mehr Inklusion bei gleichzeitiger Auflösung der Sonderwelten, in denen Menschen mit Behinderungen heute noch leben und arbeiten, erfordert Durchsetzungswillen. Zwischen Bund und Ländern bedarf es einer Zusammenarbeit, um echte Fortschritte hinsichtlich der Umsetzung (etwa in Bezug auf die Eingliederungshilfe-Reform) zu erzielen.

Die unabhängige Monitoring-Stelle zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Deutschen Institut für Menschenrechte fordert deshalb von der zukünftigen Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag in der neuen Wahlperiode eine aktive Umsetzungspolitik:

Kontakt:

Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26-27, 10969 Berlin

Telefon (030) 25 93 59-450,

E-Mail monitoring-stelle@institut-fuer-menschenrechte.de

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle.html>

1 Den Nationalen Aktionsplan aktualisieren und auf einer menschenrechtlichen Grundlage fortentwickeln

Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung (NAP)¹ wurde am 15.06.2011 vom Bundeskabinett beschlossen und steht für das politische Bekenntnis zum Aufbau einer inklusiven Gesellschaft. Bereits 2011 hat die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Nationalen Aktionsplan kritisch Stellung genommen.²

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, den Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zu aktualisieren. Dafür sollte der aktuelle Umsetzungsstand unabhängig ermittelt und evaluiert werden.

Die Fortentwicklung des NAP eröffnet die Chance, die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf eine neue Qualitätsstufe zu bringen. Zentral ist die Rückbindung an die menschenrechtlichen Verpflichtungen. Der Wechsel von einer Politik der Fürsorge hin zu einer Politik der Rechte ist mehr als Inklusion: Es geht um Rechtsgewährleistung, insbesondere jener Gruppen, deren Rechte besonders unter Druck sind.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, den Nationalen Aktionsplan entschlossen weiterzuentwickeln. Dafür sollten die Rechte der Menschen mit Behinderungen, die auf Grund ihrer Lebenslage besonderen Gefährdungen ausgesetzt sind, prioritär behandelt werden. Im Zuge einer öffentlichen wie einer parlamentarische Diskussion unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft sollten Schwerpunkte für die Fortentwicklung festgelegt werden.

2015 werden die Fortschritte Deutschlands bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen überprüft. Von dieser Überprüfung erwartet man sich wichtige Impulse für die Umsetzung der Konvention in Deutschland, die von Parlament und Bundesregierung aufgegriffen werden sollten.

Außerdem sollten die Empfehlungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die für 2015 erwartet werden, im Nationalen Aktionsplan aufgegriffen werden.

¹ Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziale (2011) (Hrsg.): Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

² Siehe Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2011): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Oktober 2011 Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, veröffentlicht unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle (zuletzt aufgerufen am 01.09.2013).

2 Reform der Eingliederungshilfe / Bundesleistungsgesetz

Die Reform der Eingliederungshilfe - nun auch diskutiert unter dem Stichwort Bundesleistungsgesetz - beschreibt eine längst überfällige Überarbeitung des Rechts zur Teilhabe an der Gesellschaft von Menschen mit Behinderungen.³ Dieses Reformprojekt hat durch die UN-Behindertenrechtskonvention einen zwingenden Impuls und eine verbindliche Ausrichtung erhalten. Die Reform der gesetzlichen Grundlagen für die Teilhabe wird seit geraumer Zeit durch mangelhafte Kooperationsbereitschaft von Bund und Ländern blockiert.

Diese ausgebliebene Reform stellt ein deutliches Defizit bei der UN-Behindertenrechtskonvention dar. Die bisherigen gesetzlichen Regelungen widersprechen zum Teil dem Ziel der Konvention und haben teilweise stigmatisierende und benachteiligende Wirkung. Teilweise verhindern sie Inklusion; sie fördern vielmehr Segregation und widersprechen so dem Ziel der Konvention.

Außerdem: Dass Menschen mit Behinderungen ihr Vermögen und Einkommen einsetzen müssen, bevor sie Leistungen der Eingliederungshilfe (gem. SGB XII) erhalten, bedeutet eine strukturelle Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen, weil sie ihr Einkommen, soweit sie eines haben, nicht wie andere frei verwenden dürfen und es ihnen unmöglich gemacht wird, ihr Recht auf gleichberechtigte Vorsorge für das Alter nutzen zu können.

Gerade weil der Bund eine Zusage über eine Finanzierungsbeitrag verlautbart hat, hat er die besondere Verantwortung, dass die Reform einen Qualitätssprung bedeutet und dass Menschen mit Behinderungen eine klare Besserstellung erfahren.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Reform der gesetzlichen Grundlagen von Teilhabe (Eingliederungshilfe) direkt zu Beginn der Gesetzgebungsperiode durchzusetzen. Die Reform sollte das Ziel der UN-Behindertenrechtskonvention konsequent aufgreifen und die in ihr verankerten Rechte einlösen. Die Regelungen und die damit verbundenen Konzepte mit stigmatisierenden, segregierenden und benachteiligenden Auswirkungen sollten durch allgemeine, offene, dem Prinzip der Inklusion verbundene Regelungen ersetzt werden. Teilhabeleistungen, soweit sie der Gewährleistung von Menschenrechten dienen, sind einkommens- und vermögensunabhängig zu gewähren.

3 Umsetzungsbedarfe bei Gesetzgebungsvorhaben angemessen berücksichtigen

Die UN-Behindertenrechtskonvention legt zwar einen verbindlichen Maßstab für politisches Handeln für heute wie für morgen fest. Bundestag und Bundesregierung müssen daher Antworten auf folgende Fragen finden: Wie kann gewährleistet werden, dass neue Gesetzgebungsvorhaben den Umsetzungsbedarf immer angemessen berücksichtigen? Wie kann Politik inklusiv und konventionskonform gestaltet werden? Gerade in der systematischen Berücksichtigung der UN-Behindertenrechtskonvention liegt ein enormes Umsetzungspotential, das in der neuen Gesetzesperiode genutzt werden sollte.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, geeignete Maßnahmen zu treffen, die sicherstellen, dass die UN-Behindertenrechtskonvention in allen Gesetzgebungsvorhaben und in der Vorbereitung von Rechtssetzung in der Europäischen Union von Anfang an angemessen berücksichtigt wird. Insbesondere sollten die kompetenten Stellen (etwa der Focal Point zur UN-BRK im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, der oder die Bundesbehindertenbeauftragte, die

³ Siehe ASMK 2012 (2012): Ergebnisprotokoll der 89. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder am 28./29. November 2012 in Hannover, Beschluss unter TOP 5.10.

etwaige Nachfolge des Inklusionsbeirats etc.) sowie die Menschen mit Behinderungen regelmäßig in die Vorbereitung und in die Phase der parlamentarischen Beratung einbezogen sowie ihren Stimmen im Verfahren mehr Gewicht gegeben werden.

4 Informatorische Grundlagen für eine gute Politik weiter ausbauen

Umfassende valide wie differenzierte Daten stellen eine notwendige Bedingung dar, um eine gute und zielgenaue Politik für die Rechte von Menschen mit Behinderungen machen zu können.⁴ Die scheidende Bundesregierung hat Maßnahmen getroffen, um die derzeit vorherrschende schlechte Datenlage grundsätzlich zu überwinden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist das Vorhaben, einen „Disability Survey“ - eine langfristige, auf Indikatoren gestützte Repräsentativbefragung - einzuführen. Derzeit läuft eine Vorstudie dazu, die Mitte 2014 abgeschlossen sein soll.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, den „Disability Survey“ zur Messung von Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wie angekündigt einzuführen; das Design sollte streng an die Rechte von Menschen mit Behinderungen rückgebunden werden und damit regelmäßig auch Daten über den Grad der Umsetzung der einzelnen Rechte von Menschen mit Behinderungen in ihrer Vielfalt erheben. Für dieses neue Instrument und seine langfristige Durchführung sollten die erforderlichen finanziellen Mittel eingeplant werden.

5 Wahlrecht: Inklusives Wahlrecht und seine barrierefreie Ausübung sicherstellen

Das Wahlrecht in Deutschland schließt nicht alle Menschen mit Behinderungen ein. Das menschenrechtlich verbrieftete Recht von Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit anderen zu wählen und gewählt zu werden, stellt die Politik nach wie vor in zwei Punkten vor große Herausforderungen: Erstens wird einer schätzungsweise fünfstelligen Zahl von Menschen mit Behinderungen das Wahlrecht durch gesetzliche Ausschlüsse weiterhin ganz vorenthalten.⁵ Zweitens sind die Wahlunterlagen, die Wahlverfahren und die Wahllokale bei weitem noch nicht barrierefrei, auch wenn hier in den letzten Jahren Verbesserungen erreicht werden konnten.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die gesetzlichen Ausschlüsse von Menschen mit Behinderungen nach § 13 Nr. 2 und Nr. 3 Bundeswahlgesetz (BWahlG) aufzuheben und Programme aufzulegen, die diesen Menschen einen verbesserten Zugang zu politischen Informationen und politischer Bildung bieten. Für die bevorstehende Bundestagswahl empfiehlt die Monitoring-Stelle, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die einen barrierefreien Ablauf der Wahl im gesamten Bundesgebiet sicherstellen. Die dennoch auftretenden Schwierigkeiten sollten noch am Wahltag von den Wahlleiterinnen und Wahlleitern systematisch dokumentiert und anschließend ausgewertet werden.

⁴ Vgl. Monitoring-Stelle (2012) (Hrsg.): Menschenrechtsbasierte Datenerhebung - Schlüssel für gute Behindertenpolitik. Anforderungen aus Artikel 31 der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin: Deutsche Institut für Menschenrechte.

⁵ Diese betreffen Menschen, bei denen eine Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet wurde sowie Menschen, die im Rahmen des Maßregelvollzugs in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind. Siehe auch Monitoring-Stelle (2012) (Hrsg.): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

6 Psychiatrie-Reform voranbringen und die nötige politische Aufmerksamkeit geben

Seit der Psychiatrie-Enquete in den 1970er Jahren hat sich die psychiatrische Versorgung erheblich verbessert. Dennoch gibt es Hinweise auf strukturelle Defizite. Diese manifestieren sich etwa in der Praxis der Zwangsbehandlung, die trotz der betreuungsrechtlichen Neuregelung auf Bundesebene menschenrechtlich zweifelhaft bleibt.⁶ Die Praxis der Zwangsbehandlung in Deutschland ist weit verbreitet, divergiert auffällig in den einzelnen Bundesländern und überdies schlecht erforscht; sie wird zudem nicht wirksam und hinreichend kontrolliert.

Die Kapazitäten des Systems, Zwangsbehandlung zu vermeiden, sind nicht ausreichend entwickelt; gute, teilweise wissenschaftlich erprobte Ansätze werden nicht systematisch verfolgt. Eine Psychiatrie-Reform, die eine verbesserte Gewährleistung der Rechte von Menschen mit psychosozialer Behinderung erreichen soll, kann nur gelingen, wenn die Politik dafür Impulse liefert und notwendige Unterstützung für eine Prüfung und Fortentwicklung leistet.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, eine Reform der psychiatrischen Versorgung in Deutschland einzuleiten. Sie soll das Ziel haben, die Menschenrechte psychisch kranker Menschen im System der psychiatrischen Versorgung vollumfänglich zu gewährleisten; die Grundsätze der Freiwilligkeit und der assistierten Autonomie sollten für eine Reform handlungsleitend sein. Der Ansatz, mildere Mittel zu nutzen, um Zwang in allen Fällen zu vermeiden, sollte durch geeignete Maßnahmen auf allen Handlungsebenen (Recht, Ausbildung, Konzepte, Personalschlüssel, Gebühren, Rechtsschutz etc.) konsequent implementiert und Instrumente für die Kontrolle weiter verschärft werden.

7 Nationale Teilhabeberichterstattung weiter qualifizieren

Die scheidende Bundesregierung hat den regelmäßigen Bericht zur Behindertenpolitik (vormals „Behindertenbericht“) auf eine neue konzeptionelle Grundlage gestellt.⁷ Das ist positiv. Die parlamentarische und öffentliche Diskussion, insbesondere über die Folgerungen aus dem über 400 Seiten starken Befund stehen noch aus.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Ergebnisse des Teilhabeberichts nach der Wahl öffentlich wie parlamentarisch zu diskutieren und auf dieser Grundlage die notwendigen Maßnahmen zur besseren Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Die Berichterstattung sollte zukünftig noch stärker darüber Auskunft geben, ob die Rechte von Menschen mit Behinderung verwirklicht werden. Die gesetzlichen Grundlagen für diese Ausrichtung der Berichterstattung sind neu zu fassen.

⁶ Monitoring-Stelle (2012): Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung am Montag, den 10. Dezember 2012 im Rahmen der 105. Sitzung des Rechtsausschusses (siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle/publikationen.html>, aufgerufen am 01.09.2013).

⁷ Bundesregierung (2013): Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe - Beeinträchtigung - Behinderung.