

Handlungsaufträge aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Fraktionsbeschluss 1. Dezember 2009

Kurzfassung

Die UN-Konvention gilt als eines der bedeutendsten Dokumente in der Geschichte der Entwicklung der Menschenrechte. Die formulierten Befähigungsansprüche auf Selbstbestimmung, Diskriminierungsfreiheit und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe für Menschen mit Behinderungen werden den Menschenrechtsdiskurs verändern. Auch wenn das deutsche Recht für Menschen mit Behinderungen im internationalen Vergleich gut abschneidet, steht die deutsche Rechtsordnung durch das Übereinkommen vor großen Herausforderungen.

Neues, erweitertes Verständnis von Behinderung

Im Konventionstext selbst findet sich zwar keine Definition des Begriffes der Behinderung, aber in der Präambel wird eine Begriffsbestimmung verwendet, die sich an der Logik der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit, kurz: ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) orientiert. Absatz (e) der Präambel erkennt an, dass sich das Verständnis von Behinderung ständig weiterentwickelt, und dass Behinderung aus der Interaktion zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und Barrieren in der Einstellung sowie der Umwelt entsteht und im Ergebnis die gleichberechtigte, uneingeschränkte und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft behindert.

Wenn Behinderung von Menschen mit Beeinträchtigungen als Prozess in Interaktion mit gesellschaftlichen Bedingungen gefasst wird, so steht ungleich stärker als bisher der Abbau der Barrieren, Ausbau der Instrumente zur Ermöglichung von Teilhabe und Befähigung – kurzum: das Ziel der Inklusion im Mittelpunkt. Eine Perspektive auf Behinderung, die im Wechselverhältnis zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren die Bedingungen zur Herstellung von Inklusion sucht, vermag eine wesentlich breitere Auseinandersetzung mit Behinderung als bisher anzuregen. Noch bis heute ist ein Verständnis von Behinderung verbreitet, das eine Behinderung nur als körperliches, psychisches oder mentales Defizit sieht (das so genannte medizinische Modell von Behinderungen).

Mit der Zugrundelegung des sozialen Modells von Behinderung stellt die UN-Konvention nichts weniger dar als die Akzeptanz von Behinderung als Bestandteil menschlichen Lebens.

Umsetzung: Teilhabeleistungsgesetz und Teilhaberat

► Ein Teilhabeleistungsgesetz als echten Nachteilsausgleich, das unabhängig von Einkommen und Vermögen gezahlt wird, ist unumgängliches Mittel zum Zweck und muss bei jeder Weiterentwicklung mitgedacht werden. ► Wir halten die institutionelle Einbindung der Konvention für zwingend erforderlich, um die Handlungsaufträge in den jeweiligen Themengebieten diskursiv auszuarbeiten. ► Ein parlamentarischer Beirat, ein Teilhaberat, kann außerparlamentarische Initiativen begleiten und den parlamentarischen Diskurs vorbereiten.

Bildung: Inklusive Bildung gewährleisten

Vertragsstaaten müssen gemäß der UN-Konvention ein inklusives Bildungssystem gewährleisten. ► Wir fordern, dass Bund, Länder, Betroffene und ihre Verbände zusammenkommen und Entwicklungspläne zur inklusiven Schule erstellen. ► So bedarf es noch der Änderungen vieler Schulgesetze. ► Außerdem müssen Maßnahmen für barrierefreie Lernbedingungen, Nachteilsausgleiche bzw. Assistenz getroffen werden.

Gesundheit: Adäquate Gesundheitsversorgung

Die UN-Konvention beinhaltet die Verpflichtung der Vertragsstaaten eine adäquate, nicht diskriminierende Gesundheitsversorgung für Menschen mit Behinderungen sicher zu stellen. ► Um diese Ansprüche auch zu verwirklichen, muss es qualitativ hochwertige, barrierefreie und gemeindenahе Versorgungsangebote für alle Menschen mit Behinderungen geben.

Gleichstellung: Barrierefreiheit und Antidiskriminierung voranbringen

Die UN-Konvention verpflichtet die staatlichen Organe gemäß Artikel 4 dazu, die „volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern“. ► Wir fordern die Bundesregierung auf, den EU-Richtlinienentwurf aus dem Juli 2008 zur Antidiskriminierung nicht zu blockieren, sondern im Sinne der Betroffenen mitzuarbeiten und eine zügige Verabschiedung zu unterstützen und konsequent umzusetzen. Auch das deutsche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) muss endlich europarechtskonform ergänzt werden.

Volle Freiheits- und Schutzrechte für Menschen mit Behinderungen

Art. 12 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention besagt, „dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen“. Es ist notwendig, intensiv zu untersuchen, inwiefern sich durch die Behindertenrechtskonvention neue Anforderungen an die rechtlichen Regelungen und die Praxis des deutschen Betreuungsrechts ergeben. Es ist darüber hinaus Aufgabe von Wissenschaft und Politik, auf der Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention Modelle rechtlicher Assistenz zu entwickeln.

► Vor dem Hintergrund der Anforderungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention gehören sowohl die Rechtsanwendung, d.h. die Praxis zur Unterbringung und Behandlung ohne Einverständnis oder gegen den Willen Betroffener auf den Prüfstand, als auch die entsprechenden Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch und in den Psychisch-Kranken-Gesetzen.

Rehabilitation und berufliche Teilhabe: Für einen dauerhaften Nachteilsausgleich

In Artikel 27 der Konvention ist das gleichberechtigte Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen festgeschrieben. ► Es muss in den kommenden Monaten und Jahren darum gehen, dauerhafte und individuelle Unterstützungsformen zu etablieren, die den Menschen ein echtes Wunsch- und Wahlrecht ermöglichen.

Politik für Frauen: In allen Bereichen berücksichtigen

In dem Übereinkommen wird die Geschlechterperspektive umfassend bei allen Themen aufgegriffen. Frauen mit Behinderung haben das Recht auf die freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit und einer persönlichen Entwicklung in privaten wie in beruflichen Bereichen. ► Es ist Aufgabe der Gesellschaft darauf zu achten, dass dieses als hoher Standard eingehalten und geschützt wird.

Barrierefreiheit: Klare Fristen benennen und Forschung fördern

Nach Artikel 9 der UN-Konvention müssen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel treffen, für Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allen gesellschaftlichen Bereichen zu gewährleisten. ► Wir Grüne fordern gesetzliche Fristen zur Herstellung von Barrierefreiheit und wollen die Stellung der Verbände stärken. ► Darüber hinaus bedarf es weiterer Forschung in den Bereichen assistiver - d.h. individuell angepasster, assistierender - und allgemeiner Technologie.

Selbstbestimmtes Leben: Vorhandene Rechte umsetzen

Die in Artikel 19 UN-Konvention formulierten Menschenrechte beschreiben Rechtsansprüche auf eine unabhängige Lebensführung, die jeder ‚Nichtbehinderte‘ völlig selbstverständlich für sich in Anspruch nehmen dürfte. ► Bündnis 90/Die Grünen sind der Auffassung, dass gesetzlich ausgeschlossen werden muss, dass Menschen mit Behinderungen gegen ihren Willen in eine bestimmte Wohneinrichtung kommen können. ► Im Rahmen der Umsetzung der Konvention muss nach unserer Ansicht auch geprüft werden, ob die einschlägigen Bestimmungen mit dem Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben in Einklang stehen.

Entwicklungspolitik: International einsetzen

Die UN-Behindertenrechtskonvention gibt insbesondere in den Artikeln 32 (Internationale Zusammenarbeit) und 11 (Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen) wichtige Impulse für die Entwicklungszusammenarbeit. ► Bei Regierungsverhandlungen, die sich mit Fragen des Aufbaus sozialer Sicherungssysteme befassen, sollen die Belange behinderter Menschen integriert werden. ► Die Beratungsangebote von Nichtregierungsorganisationen und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit sollten auf diesem Gebiet ausgebaut und finanziell besser ausgestattet werden. ► Das Entstehen von Behinderungen muss präventiv unter anderem durch die Sicherheitspolitik angegangen werden.

Langfassung

Im Dezember 2008 ratifizierten der Deutsche Bundestag mit den Stimmen aller Fraktionen sowie der Bundesrat mit den Stimmen aller Bundesländer das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie das dazugehörige Fakultativprotokoll (A/RES/61/106) der Vereinten Nationen (United Nations, Abk. UN). Die beiden völkerrechtlichen Verträge traten am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft.

Die Bundesrepublik Deutschland gehörte schon im März 2007 zu einem der ersten 79 Länder, die mit der Zeichnung des Übereinkommens (hier auch synonym verwandt: der Konvention) die Absicht bekundeten, die nationale Gesetzgebung so auszurichten, dass Menschen unabhängig von der Art und vom Schweregrad ihrer Behinderung als vollwertige und gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger ihres Landes anerkannt werden.

Die Verhandlungen um das Übereinkommen fielen in eine Zeit, in der wichtige Meilensteine auf dem Weg zu gleichberechtigter Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in der Bundesrepublik Deutschland gesetzt wurden. Mit der Schaffung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) und des horizontalen Ansatzes in der Antidiskriminierungsgesetzgebung hatte die Bundesrepublik Deutschland international eine Vorreiterrolle inne. Diese Vorreiterrolle wurde von Grüner Seite während der rot-grünen Regierungszeit wesentlich mit initiiert.

Das Inkrafttreten der Konvention eröffnet nun eine historische Chance zur konsequenten Fortentwicklung dieser Politik. Das Übereinkommen ist somit auch Ausdruck eines langjährig angestoßenen Paradigmenwechsels in der Behindertenpolitik. Auch wenn das deutsche Recht für Menschen mit Behinderungen im internationalen Vergleich gut abschneidet, steht die deutsche Rechtsordnung durch das Übereinkommen vor großen Herausforderungen.

Die UN-Konvention gilt als eines der bedeutendsten Dokumente in der Geschichte der Entwicklung der Menschenrechte. In keiner internationalen Menschenrechtskonvention kommt der sog. Empowerment-Ansatz so prägnant zum Tragen wie in der Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen. Die formulierten Befähigungsansprüche auf Selbstbestimmung, Diskriminierungsfreiheit und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe für Menschen mit Behinderungen werden den Menschenrechtsdiskurs verändern. Zum ersten Mal werden Menschenrechte in der völkerrechtlichen Rechtssetzung nicht ausschließlich als Abwehrrechte gegen den Staat begriffen.

Nach dieser, der ersten großen Menschenrechtskonvention des 21. Jahrhunderts, stehen staatliche und gesellschaftliche Institutionen in der Pflicht, den Gestaltungs- und Handlungsraum von Menschen zu garantieren und durch aktives Handeln möglich zu machen. Es gilt nach diesem Menschenrechtsdokument nicht nur, die Menschenwürde durch das Unterlassen von staatlichen Übergriffen zu garantieren, sondern gerade durch staatliches Tätig werden überhaupt erst zu ermöglichen. Viele Beobachterinnen und Beobachter gehen davon aus, dass die Anspruchsrechte auf Befähigung ihre Wirkung auf weitere Gruppen – weit über den Kreis der Menschen mit Behinderungen hinaus – entfalten werden. Die Konvention gibt damit wichtige Impulse für eine Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes.

Ein neues, erweitertes Verständnis von Behinderung

Es war in den Verhandlungen zur Konvention lange umstritten, ob der Versuch gemacht werden soll, den Begriff der Behinderung zu definieren. Im Konventionstext selbst findet sich zwar keine Definition des Begriffes der Behinderung, aber in der Präambel wird eine Begriffsbestimmung verwendet, die sich an der Logik der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit, kurz: ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) orientiert. Absatz (e) der Präambel erkennt an, dass sich das Verständnis von Behinderung ständig weiterentwickelt, und dass Behinderung aus der Interaktion zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und Barrieren in der Einstellung sowie der Umwelt entsteht und im Ergebnis die gleichberechtigte, uneingeschränkte und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft behindert. Dieser Satz ist fundamental, greift er doch die Ursachen von

Ausgrenzung an: Behinderung von Menschen mit Beeinträchtigungen – ja Benachteiligung schlechthin – wird als soziale Konstruktion begriffen. Eine solche Sichtweise überwindet die bisherige verengte Rezeption von Behinderung, die sich stets in Abgrenzung zu einer bestimmten Definition von Normalität erschöpfte.

Eine Perspektive auf Behinderung, die im Wechselverhältnis zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren die Bedingungen zur Herstellung von Inklusion sucht, vermag allerdings eine wesentlich breitere Auseinandersetzung mit Behinderung als bisher anzuregen. Noch bis heute ist ein Verständnis von Behinderung verbreitet, das eine Behinderung nur als körperliches, psychisches oder mentales Defizit sieht (das so genannte medizinische Modell von Behinderungen). Entsprechend steht das Ziel des Ausgleichs der Defizite im Zentrum sozialstaatlicher Politiken der Fürsorge, Rehabilitation und Integration – auch wenn mit dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX), dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und dem Allgemeinen Gleichstellungsgesetz (AGG) erste Schritte zu einem teilhabeorientierten Verständnis von Behindertenpolitik gemacht wurden. Doch auch beim SGB IX hat sich der Gesetzgeber nicht zu einem ICF-basierten Behinderungsbegriff durchringen können.

Dies könnte sich mit Hilfe der UN-Behindertenrechtskonvention in den nächsten Jahren ändern.

Denn wenn Behinderung von Menschen mit Beeinträchtigungen als Prozess in Interaktion mit gesellschaftlichen Bedingungen gefasst wird, so steht ungleich stärker als bisher der Abbau der Barrieren, Ausbau der Instrumente zur Ermöglichung von Teilhabe und Befähigung – kurzum: das Ziel der Inklusion im Mittelpunkt. Daher ist der Begriff der ‚Inklusion‘ von strategischer Bedeutung. Und daher war die heftige Kontroverse im Jahr 2008 um die amtliche deutsche Übersetzung um einzelne Begrifflichkeiten (hier Inklusion statt Integration) zwischen Bundesregierung auf der einen Seite und Behindertenverbänden sowie den behindertenpolitischen Sprechern des Deutschen Bundestags auf der anderen Seite alles andere als eine Nebensächlichlichkeit – letztlich ging es und geht es um die Deutungshoheit und darum, ob es gelingt, die soziale Konstruktion von Behinderung grundsätzlich zu verändern.

Mit der Zugrundelegung des sozialen Modells von Behinderung stellt die UN-Konvention nichts weniger dar als die Akzeptanz von Behinderung als Bestandteil menschlichen Lebens. Weiter gedacht: Die Anerkennung von ‚Anderssein‘ als Bestandteil menschlichen Lebens wird vorangetrieben. Setzte sich diese Auffassung mehrheitlich in der Gesellschaft durch, führte dies in der Konsequenz dazu, dass es kein ‚Anderssein‘ mehr gibt, sondern nur noch ein ‚Sosein‘. Damit verbunden dürfte eine Aufwertung all jener Umgangsweisen und Praktiken verbunden sein, derer sich die heute noch als ‚unvollkommen‘ Stigmatisierten bedienen.

Die UN-Konvention über die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen stellt eine universelle Forderung an Staat und Gesellschaft: Anderssein nicht zu diskriminieren, sondern Sosein ist zu ermöglichen. Je größer die Diskriminierungsfreiheit und Barrierefreiheit in einer Gesellschaft ist, je eher die Bedingung der Möglichkeit von Freiheit hergestellt wird, desto kleiner wird die Zahl behinderter und ausgegrenzter Menschen zukünftig sein und desto weniger wird die Beeinträchtigung eines Menschen diesen daran hindern, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

Umsetzung: Teilhabeleistungsgesetz und Teilhaberat

Dieses Verständnis vorausgesetzt bedarf es viel stärker als bisher eines Dreiklanges aus Barrierefreiheit, Antidiskriminierung und dauerhafter, individueller Nachteilsausgleiche um das Ziel der selbstbestimmten Teilhabe behinderter Menschen zu verwirklichen. Ein Teilhabeleistungsgesetz als echten Nachteilsausgleich, das unabhängig von Einkommen und Vermögen gezahlt wird, ist unumgängliches Mittel zum Zweck und muss bei jeder Weiterentwicklung mitgedacht werden.

Wir halten die institutionelle Einbindung der Konvention für zwingend erforderlich, um die Handlungsaufträge in den jeweiligen Themengebieten diskursiv auszuarbeiten.

Die systematische Überwachung der Umsetzung vor Ort – also in den einzelnen Staaten selbst – erfolgt durch Mechanismen, die sich von den bisherigen Menschenrechtskonventionen unterscheiden. Nach Artikel 33 des Übereinkommens wurde auf nationaler Ebene eine Monitoring-Stelle eingerichtet, die für

die Förderung, den Schutz und die Überwachung des Übereinkommens zuständig ist. In Deutschland wurde das regierungsunabhängige Deutsche Institut für Menschenrechte für diese Aufgaben mandatiert. Artikel 35 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten zudem, zwei Jahre nach der Ratifizierung einen Bericht über den Umsetzungsstand des Übereinkommens zu erstellen und an den Ausschuss nach Artikel 34 zu übermitteln. Gleichzeitig sollen so genannte Focal Points in der Bundesregierung und in den Landesregierungen das jeweilige Regierungshandeln auf seine Vereinbarkeit mit der UN-Konvention prüfen. Leider wurde ein solcher Focal Point bislang nur im Arbeits- und Sozialministerium des Bundes eingerichtet. Es ist daher dringend erforderlich, dies für die anderen Bundes- sowie Landesministerien nachzuholen. Insbesondere der institutionelle Mechanismus zur Berichterstattung könnte in Verbindung mit der Tätigkeit des Deutschen Instituts für Menschenrechte dazu dienen, einen öffentlichen, zivilgesellschaftlichen Diskurs herzustellen und zu erhalten. Im Vergleich zu den derzeit bestehenden losen innerstaatlichen Strukturen zur Umsetzung menschenrechtlicher Übereinkommen stellen die Umsetzungsregelungen in dieser Form ein Novum dar und stoßen daher auch bei den mit der Überwachung der Umsetzung mandatierten Akteuren auf großes Interesse.

Es ist zudem notwendig, einen nationalen Aktionsplan zu entwickeln, der gemeinsam mit Bund, Ländern und den Interessenvertretungen behinderte Menschen den Handlungsbedarf, der durch die Konvention entsteht, offen legt sowie ein Fahrplan zur Umsetzung präsentiert. Diese Forderung besteht auch seitens des Bundesrates an die Bundesregierung in seinem Beschluss vom 18. September 2009 (Drucksache 633/09). Wir Grünen kritisieren, dass die schwarz-rote Bundesregierung die deutsche Rechtslage schon im Einklang mit dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sah und keinen gesetzgeberischen Änderungsbedarf erkennen wollte (Antworten auf Schriftliche Fragen im Oktober 2008, Arbeitsnummer 10/18 und 10/19). Wir erwarten von der jetzigen Bundesregierung diese Haltung zu revidieren.

In diesem Zusammenhang muss die zwischen den Staaten Deutschland, Österreich, Schweiz und Lichtenstein abgestimmte Übersetzung der Konvention ins Deutsche überarbeitet und dabei die so genannte Schattenübersetzung von Netzwerk Artikel 3, die zentrale Übersetzungsfehler (wie z.B. Inklusion statt Integration oder Barrierefreiheit statt Zugänglichkeit) behebt, zur Anwendung kommen.

Im Zuge der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention entstehen neben Staatenberichten, anwendungsorientierter Forschungsarbeiten der Monitoring-Stelle sowie Stellungnahmen der Interessenvertretungen behinderter Menschen zahlreiche Vorhaben, Diskussionen und Veranstaltungen, die der fachübergreifenden Bearbeitung bedürfen. Ein parlamentarischer Beirat, ein Teilhaber, kann außerparlamentarische Initiativen begleiten und den parlamentarischen Diskurs vorbereiten. Zudem begleitet der Teilhaber einschlägige Gesetzgebungsprozesse auf nationaler und europäischer Ebene in Zusammenarbeit mit den parlamentarischen Gremien. Der Teilhaber muss nach unserer Auffassung Themen jederzeit selbstständig und unabhängig der Arbeit anderer parlamentarischer Gremien aufgreifen und inhaltlich behandeln können.

Anlehnend an die Kampagne „alle inklusive! Die neue UN-Konvention“ ergeben sich exemplarisch Themengebiete mit möglichen Handlungsaufträgen, die es zu erarbeiten gilt:

Bildung

Die neue UN-Konvention ist von erfrischender Eindeutigkeit, was die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf Bildung angeht. So heißt es schnörkellos: Die Vertragsstaaten gewährleisten ein inklusives Bildungssystem. Des Weiteren wird festgelegt, dass aufgrund der Behinderung niemand vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden darf und dass Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems, beginnend mit den Kindertagesstätten, die notwendige Unterstützung erfahren sollen. Letztlich ist Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen der Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen zu ermöglichen.

Spätestens seit dem Bericht des UN-Sonderberichterstatters Vernon Muñoz aus dem Jahr 2007 und der darauf folgenden Debatte ist klar gewesen, dass die maßgeblichen Akteure im deutschen Bildungssystem – mit den meisten Kultusministerinnen und Kultusministern der Länder an der Spitze – das deutsche

Sonderschulsystem sowie die Ideologie und Praxis der Aussonderung mit allen Mitteln verteidigen. Die Tatsache, dass die amtliche deutsche Übersetzung eine schwerwiegende Textfälschung enthält, indem der eminent bedeutende Terminus ‚inclusion‘ durch ‚Integration‘ ersetzt wurde, ist dem Wirken einiger Bundesländer zuzuschreiben, die sich ansonsten der Ratifizierung verweigert hätten. So kann es nicht verwundern, dass erste Landesregierungen (wie etwa die hessische) erklären, sie seien nicht an die Konvention gebunden, weil ja die Bundesregierung Vertragspartner sei oder die Ausflucht suchen, diese UN-Konvention habe für sie keine unmittelbare Rechtswirkung. Bisher wurden nur in Hamburg und Bremen - unter Grüner Beteiligung - neue Schulgesetze mit umfassendem Wahlrecht für Eltern und die Inklusion in allen Schulstufen beschlossen.

Während in Portugal, Großbritannien oder Schweden rund 90 Prozent der Kinder mit Behinderungen in einer Regelschule unterrichtet werden und Norwegen sowie Italien ihre Sonderschulen sogar ganz abgeschafft haben, hält die Mehrheit der deutschen Schulministerinnen und Schulminister wider alle wissenschaftliche pädagogische Erkenntnis mehr oder weniger starr am benachteiligenden Sonderschulsystem fest. Dank dieser UN-Konvention können solche Politiken in Zukunft als das bezeichnet werden, was sie sind: Menschenrechtsverletzungen.

Wir fordern, dass Bund, Länder, Betroffene und ihre Verbände zusammenkommen und Entwicklungspläne erstellen, wie die Inklusion von Kindern mit zusätzlichem Förderbedarf zukünftig in den Kindertagesstätten und an allen Regelschulen möglich werden kann. So bedarf es noch der Änderungen vieler Schulgesetze sowie der Gesetze zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in den Ländern, so dass echte Wunsch- und Wahlrechte auf den Besuch einer inklusiven Kindertagesstätte und einer allgemeinen Schule bestehen. Außerdem müssen Maßnahmen für barrierefreie Lernbedingungen, Nachteilsausgleiche bzw. Assistenz getroffen werden.

Für Studierende mit Behinderungen hat die Umstellung der Studiengänge von Diplom und Magister auf Bachelor und Master Probleme mit sich gebracht. Hier müssen die Länder dafür sorgen, dass Studienordnungen den besonderen Bedürfnissen der Studierenden mit Behinderungen gerecht werden. Bisher sind behinderte Studierende mit einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss und einem behinderungsbedingtem Studienmehrbedarf auf Grund der Auslegungspraxis der Eingliederungshilfverordnung von einem Master-Abschluss oder einer Promotion faktisch ausgeschlossen. Das muss geändert werden. Auch ein Master-Abschluss oder eine Promotion müssen Menschen mit Behinderungen entsprechend den geltenden allgemeinen Zulassungsregeln offenstehen.

Gesundheit

Die UN-Konvention beinhaltet die Verpflichtung der Vertragsstaaten eine adäquate, nicht diskriminierende Gesundheitsversorgung für Menschen mit Behinderungen sicher zu stellen. Dazu sollen alle geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, die den Zugang zur Gesundheitsversorgung, einschließlich der Rehabilitation gewährleisten. Dazu gehört auch das Angebot von Gesundheitsleistungen, die von Menschen mit Behinderungen speziell wegen ihrer Behinderung benötigt werden.

Um diese Ansprüche auch zu verwirklichen, muss es qualitativ hochwertige, barrierefreie und gemeindenahere Versorgungsangebote für alle Menschen mit Behinderungen geben. Dies ist derzeit weder flächendeckend und wohnortnah gegeben. Es fehlen barrierefreie Arztpraxen ebenso wie Praxen zur Erbringung der verschiedenen Heilmittel, zudem sind viele Praxen nicht auf eine Kommunikation eingestellt, die den je nach Behinderung angemessenen Erfordernissen gerecht wird.

Wir Grüne wollen uns diesem Thema besonders widmen, indem wir die Beteiligung von Behinderten- und Patientenvertreterinnen und -vertretern ausweiten, das Gesundheitssystem barrierefrei und bedarfsgerecht ausgestalten, die Prävention vorantreiben sowie die Hilfsmittelversorgung verbessern möchten.

Gleichstellung

Die UN-Konvention verpflichtet die staatlichen Organe gemäß Artikel 4 dazu, die „volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminie-

„rung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern“. Hierzu gehören „alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken“. Eine der größten Errungenschaften der Konvention stellt die Kennzeichnung der „Verweigerung angemessener Vorkehrung“ als eine Form der (strukturellen) Diskriminierung dar. Dabei geht es um die Pflicht zur verhältnismäßigen Beseitigung von Barrieren, wie etwa Treppen oder Kommunikation ohne Gebärdensprache. So müssen Maßnahmen ergriffen werden, die Menschen mit Behinderungen erlauben, gleichberechtigt mit anderen Menschenrechte und Grundfreiheiten ausüben und genießen zu können. Es wird eine große Aufgabe, die „Versagung angemessener Vorkehrungen“ zu definieren und in die nationalen Gleichbehandlungsgesetze einzufügen.

Auf nationaler Ebene hat die Bundesrepublik Deutschland mit dem am 18. August 2006 in Kraft getretenem Allgemeinem Gleichbehandlungsgesetz (AGG) im Hinblick auf einen wirksamen Schutz vor Diskriminierungen einen wichtigen Schritt getan. Das AGG untersagt Benachteiligungen in Beschäftigung und Beruf, bei Massengeschäften aber auch bei privaten Versicherungsverträgen. Umfasst sind auch mittelbare Diskriminierungen (dem Anschein nach neutrale Maßnahmen, die eine Gruppe benachteiligen). Allerdings hat das AGG zahlreiche Defizite im Detail. Wegen mangelhafter Umsetzung der bisherigen EU-Antidiskriminierungsrichtlinien laufen daher bereits Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland. Die EU-Kommission moniert darin z.B. mangelhaften Diskriminierungsschutz im Arbeitsrecht für Menschen mit Behinderungen. Das AGG muss daher dringend europarechtskonform überarbeitet werden.

Zudem gibt es noch viele Bereiche des gesellschaftlichen Lebens, in denen Diskriminierungsschutz nicht wirksam greift. Ein neuer Impuls könnte vom EU-Richtlinienentwurf aus dem Juli 2008 kommen. Hiernach dürfen fortan europaweit Organisationen und Personen, die Güter und Dienstleistungen anbieten (etwa Kinos, Ladeninhaber, Restaurants, Vermieter) niemanden wegen einer Behinderung diskriminieren. Sie müssen den Zugang zu den von ihnen angebotenen Gütern und Dienstleistungen verbessern. Der schwarz-gelbe Koalitionsvertrag hat sich auf eine Ablehnung dieser Richtlinie festgelegt. Damit würde sich Deutschland auf fatale Weise in einer wichtigen Menschenrechtsfrage in Europa isolieren. Wir fordern die Bundesregierung stattdessen auf, an einer weiteren Spezifizierung und Konkretisierung der Richtlinie im Sinne der Betroffenen mitzuarbeiten und eine zügige Verabschiedung zu unterstützen und konsequent umzusetzen.

Freiheits- und Schutzrechte

Art. 12 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention besagt, „dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen“. Die Vertragsstaaten müssen ferner geeignete Maßnahmen treffen, „um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen (vgl. Art. 12 Abs. 3 UN-Behindertenrechtskonvention). Der Artikel 13 Behindertenrechtskonvention legt dazu ein Modell rechtlicher Assistenz nahe. Da auch Modelle von rechtlicher Assistenz die Gefahr von Einschränkungen in der Lebensführung bergen, sieht die Konvention vor, dass für Maßnahmen, die die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit betreffen, „geeignete und wirksame Sicherungen vorgesehen werden, um Missbräuche zu verhindern“. Diese sollen gewährleisten, dass „die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person geachtet werden, es nicht zu Interessenkonflikten und missbräuchlicher Einflussnahme kommt, dass die Maßnahmen verhältnismäßig und auf die Umstände der Person zugeschnitten sind, dass sie von möglichst kurzer Dauer sind und dass sie einer regelmäßigen Überprüfung durch eine zuständige, unabhängige und unparteiische Behörde oder gerichtliche Stelle unterliegen“ (vgl. Art. 12 Abs. 3 der Konvention).

Es ist notwendig, intensiv zu untersuchen, inwiefern sich durch die Behindertenrechtskonvention neue Anforderungen an die rechtlichen Regelungen und die Praxis des deutschen Betreuungsrechts ergeben. Es ist darüber hinaus Aufgabe von Wissenschaft und Politik, auf der Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention Modelle rechtlicher Assistenz zu entwickeln.

Artikel 14 der UN-Konvention besagt, dass „Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen die Freiheit nicht rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird, dass jede Freiheitsentziehung im Ein-

klung mit dem Gesetz erfolgt und dass das Vorliegen einer Behinderung in keinem Fall eine Freiheitsentziehung rechtfertigt“. Gemäß Artikel 17 der Konvention hat jeder Mensch mit Behinderung „gleichberechtigt mit anderen das Recht auf Achtung seiner körperlichen und seelischen Unversehrtheit“.

Je nach Landkreis bzw. kreisfreier Stadt kommt es in Deutschland zu ganz unterschiedlicher Unterbringungshäufigkeit. Die Gründe hierfür sind vielfältig, jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht abschließend definierbar. Vor dem Hintergrund der Anforderungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention gehören sowohl die Rechtsanwendung, d.h. die Praxis zur Unterbringung und Behandlung ohne Einverständnis oder gegen den Willen Betroffener auf den Prüfstand, als auch die entsprechenden Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch und in den Psychisch-Kranken-Gesetzen.

Rehabilitation und berufliche Teilhabe

In Artikel 27 der Konvention ist das gleichberechtigte Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen festgeschrieben. Es umfasst vor allem das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt und angenommen wurde. Auch auf dem Gebiet der Erwerbsarbeit hat die UN-Konvention das Potential mit dem Inklusionsbegriff und der Anerkennung des ‚Soseins‘ weit über den Kreis der Menschen mit Behinderungen hinaus zu wirken. In letzter Konsequenz ergibt sich aus dem Ziel der Inklusion die Forderung, dass die Arbeitswelt sich dem Menschen anpassen muss und sich nicht die Menschen den – ebenfalls sozial konstruierten – Zwängen der Arbeitswelt unterordnen müssen.

Weitab von solchen utopisch scheinenden Überlegungen ist die heutige Situation für Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt äußerst unbefriedigend. Personenbezogene Förderung wird nur selten realisiert und der Mangel an Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist eklatant. Allerdings ist anders als im Bereich der Schulbildung die politische Ablehnung gegenüber neuen Unterstützungsformen nicht so ausgeprägt. Gleichwohl befinden wir uns auch auf dem Politikfeld ‚Beschäftigung‘ in einer Übergangsphase. Es ist noch nicht ausgemacht, ob das Leitbild der Inklusion zur Schaffung eines dauerhaften Netzwerkes der Befähigung, der Teilhabe, des Nachteilsausgleichs und der Unterstützung führt oder ob wegen unzulänglicher Förderung das Recht, seinen Arbeitsplatz frei zu wählen, ins Leere läuft. Solange häufig faktisch nur die Wahl zwischen Werkstatt für Menschen mit Behinderungen oder Arbeitslosigkeit bleibt, bleibt der Artikel 27 jedenfalls unerfüllt.

Es muss in den kommenden Monaten und Jahren darum gehen, dauerhafte und individuelle Unterstützungsformen zu etablieren, die den Menschen ein echtes Wunsch- und Wahlrecht ermöglichen.

Politik für Frauen

In dem Übereinkommen wird die Geschlechterperspektive umfassend bei allen Themen aufgegriffen. Ergänzend wird in einem eigenen Artikel 6 Absatz 1 auf die Mehrfachdiskriminierung von Frauen hingewiesen und die unterzeichnenden Vertragsstaaten erkennen dies mit der Ratifikation an. Gleichzeitig verpflichten sich die Vertragsstaaten dazu, alle Maßnahmen und Anstrengungen zu unternehmen, um dieser mehrfachen Diskriminierung entgegenzuwirken. Frauen mit Behinderungen sollen die Menschenrechte und Grundfreiheiten aus dem Übereinkommen jederzeit wahrnehmen können. Daher verpflichten sich die Vertragsstaaten nach Artikel 6 Absatz 2 bei allen Maßnahmen und Anstrengungen die Genderperspektive zu berücksichtigen, um Frauen mit Behinderung in ihrer Autonomie zu stärken und zu fördern. Diese Selbstverpflichtung zum Gender Mainstreaming muss vollständig und konsequent umgesetzt werden.

Frauen mit Behinderung haben das Recht auf die freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit und einer persönlichen Entwicklung in privaten wie in beruflichen Bereichen. Es ist Aufgabe der Gesellschaft darauf zu achten, dass dieses als hoher Standard eingehalten und geschützt wird.

Barrierefreiheit

Wir Grüne streiten für ein umfassendes Verständnis von Barrierefreiheit. Barrieren sind nicht ausschließlich baulicher Natur. Wenn sich ein stummer Mensch gegenüber dem Arzt nicht äußern kann, wenn ein Mensch mit Lernschwierigkeiten Anweisungen der Arbeitsagentur nicht versteht oder wenn eine Person ohne Gehör dem Film im Fernsehen nicht folgen kann, so sind das auch Barrieren.

Leider wurde der Begriff der „Barrierefreiheit“ in der „amtlichen“ Übersetzung der Konvention nicht aufgenommen. „Accessibility“ wird durchgängig mit „Zugänglichkeit“ übersetzt. Dabei beinhaltet der englische Begriff nicht nur den „Zugang“ sondern auch die „Nutzbarkeit“ von Einrichtungen. Darüber hinaus ist er im Englischen wesentlich weiter gefasst und schließt neben der architektonischen „Barrierefreiheit“ auch den Zugang zu allen elektronischen Medien, die Wahrnehmbarkeit von Signalen, die Nutzbarkeit von Geräten, die Rezeptionsmöglichkeit der Sprache usw. ein. Der im BGG geschaffene „Barrierefreiheitsbegriff“ spiegelt diesen Sinn adäquat wider.

Nach Artikel 9 der UN-Konvention müssen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel treffen, „für Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten“.

Auch hier ist die Bundesrepublik mit dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) im Jahr 2002 einen Schritt in die richtige Richtung gegangen. Allerdings können bislang weder das Instrument der Zielvereinbarung, noch das Instrument der Verbandsklage in ihrer jetzigen Ausgestaltung Barrierefreiheit entscheidend voranbringen. Wir Grüne fordern daher gesetzliche Fristen zur Herstellung von Barrierefreiheit und wollen die Stellung der Verbände stärken.

Darüber hinaus bedarf es weiterer Forschung in den Bereichen assistiver - d.h. individuell angepasster, assistierender - und allgemeiner Technologie. So müssen sowohl die Anstrengungen und Bemühungen in den Bereichen, die den Individuen direkt zuzuordnen sind und bei der Schädigung von Körperfunktionen oder -strukturen ansetzen, als auch im Sinne des „Universal Designs“ in den Bereichen der Gestaltung von Produkten, Dienstleistungen und Umgebungen verstärkt werden. Dies gilt explizit auch für die barrierefreie Informations- und Kommunikationstechnologie. Wichtige Hinweise liefert hier das von uns Grünen in der 16. Wahlperiode in Auftrag gegebene Technikfolgen-Abschätzungs-Projekt „Chancen und Perspektiven behinderungskompensierender Technologien am Arbeitsplatz“ (Januar 2009, Arbeitsbericht Nr. 129).

Selbstbestimmtes Leben

Die in Artikel 19 UN-Konvention formulierten Menschenrechte beschreiben Rechtsansprüche auf eine unabhängige Lebensführung, die jeder ‚Nichtbehinderte‘ völlig selbstverständlich für sich in Anspruch nehmen dürfte. Danach haben Menschen mit Behinderungen das Recht, den Aufenthaltsort zu wählen, sowie zu entscheiden wo und mit wem sie leben wollen. Das Recht auf volle Teilhabe und Mitwirkung in der Gemeinschaft materialisiert sich zusätzlich durch den Anspruch auf gleiche Wahlmöglichkeiten und vor allem den Zugang zu Unterstützungsleistungen, einschließlich persönlicher Assistenz.

Fälle wie der des 32jährigen Matthias Grombach aus Sachsen-Anhalt, der seit 3 Jahren gegen seinen Willen dazu gezwungen wird, in einem Altersheim sein Dasein zu fristen, laufen der UN-Konvention zuwider. Obwohl in § 9 Abs. 1 SGB IX das Wunsch- und Wahlrecht bei der Entscheidung über Leistungen und bei der Ausführung von Leistungen zur Teilhabe festgeschrieben ist, wird es von den Kostenträgern mit Hilfe einer konkurrierenden Norm, dem so genannten Mehrkostenvorbehalt (§ 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII) vielfach effektiv ausgehebelt. Im Ergebnis bestimmt der Sozialhilfeträger und nicht der Mensch mit Unterstützungsbedarf den Wohn- und Lebensort. Im Extremfall werden dann junge Menschen nicht einmal mehr in Wohnheime für Menschen mit Behinderungen gelassen, sondern in Pflegeheime nach dem Sozialgesetzbuch XI gedrängt, bei denen Teilhabe leistungsrechtlich überhaupt nicht hinterlegt ist. Wie hartnäckig sich menschenrechtsverletzende Strukturen halten oder sogar reproduzieren, zeigt die empö-

rende Politik des Berliner Senats in der 16. Wahlperiode (2006-2010). In Berlin werden sogar neue Pflegeheimplätze für Menschen ab 18 Jahren aufgebaut.

Bündnis 90/Die Grünen sind der Auffassung, dass gesetzlich ausgeschlossen werden muss, dass Menschen mit Behinderungen gegen ihren Willen in eine bestimmte Wohneinrichtung kommen können.

Artikel 29 der Behindertenrechtskonvention verpflichtet ferner die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderungen politische Rechte sowie die Möglichkeit zu garantieren, diese gleichberechtigt mit anderen auszuüben. Dies gilt unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreterinnen und Vertreter. Das schließt auch das Recht und die Möglichkeit ein, zu wählen und gewählt zu werden. Problematisch erscheint unter diesen Vorgaben der gänzliche Ausschluss vom Wahlrecht bei einigen gesetzlich Betreuten, für die eine Betreuung in allen Angelegenheiten bestellt ist (§ 13 Abs. 2 Bundeswahlgesetz). Im Rahmen der Umsetzung der Konvention muss nach unserer Ansicht auch geprüft werden, ob die einschlägigen Bestimmungen mit dem Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben in Einklang stehen.

Entwicklungspolitik

Die Mehrheit der Menschen mit Behinderungen lebt in Entwicklungsländern. Die UN-Behindertenrechtskonvention gibt insbesondere in den Artikeln 32 (Internationale Zusammenarbeit) und 11 (Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen) wichtige Impulse für die Entwicklungszusammenarbeit. So müssen die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen stärker in die Entwicklungszusammenarbeit einbezogen werden. Probleme von Menschen mit Behinderungen sollten stärker bei der Erstellung von Armutsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers) berücksichtigt werden. Bei Regierungsverhandlungen, die sich mit Fragen des Aufbaus sozialer Sicherungssysteme befassen, sollen die Belange behinderter Menschen integriert werden. Die Beratungsangebote von Nichtregierungsorganisationen und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit sollten auf diesem Gebiet ausgebaut und finanziell besser ausgestattet werden.

Das Entstehen von Behinderungen muss präventiv unter anderem durch die Sicherheitspolitik angegangen werden. Friedenssicherung und Abrüstung sollen Konflikte und deren Folgen für die Zivilbevölkerung schon im Vorfeld verhindern; denn sie verursachen einen Großteil der Behinderungen. In diesem Sinne fordern wir weiterhin ein umfassendes Gesetz zum Verbot von Streumunition.