

## Rechts- und Sozialpolitik

# Erster Staatenbericht zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention beschlossen

von Prof. Dr. Jeanne Nicklas-Faust<sup>1</sup>

### Vorbemerkung

Das Bundeskabinett hat am 03.08.2011 den Ersten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention (BRK) beschlossen.<sup>2</sup> In dem der Beschlussfassung vorausgehenden Anhörungsverfahren haben viele Verbände darauf verzichtet, eine Stellungnahme abzugeben. Unklar war, in welchem Maße diese Stellungnahmen Berücksichtigung finden würden. Hierbei waren auch die Erfahrungen aus dem unmittelbar vorher durchgeführten Anhörungsverfahren zum Nationalen Aktionsplan leitend, in den die von den Verbänden vorgeschlagenen Ergänzungen und Kritikpunkte nur unzureichend Eingang gefunden hatten. Daher hatten viele Verbände beschlossen, sich auf das Verfahren der Parallelberichterstattung (vgl. dazu den nachfolgenden Beitrag in diesem Rechtsdienst) zu konzentrieren. Auch im Staatenbericht gab es nach dem Anhörungsverfahren nur einige Ergänzungen; weitergehende Änderungen unterblieben jedoch.

Im vorliegenden Beitrag werden nun der Bericht und exemplarisch einige seiner Aussagen dargestellt, bewertet und ergänzt.<sup>3</sup>

### Allgemeine Einschätzung

Der Staatenbericht beginnt mit der Feststellung, dass von der BRK Impulse ausgehen, „um das System umfassender Teilhabe für Menschen mit Behinderungen weiter zu stärken und auszubauen“ (S. 3). Entgegen dieser Aussage drängt sich jedoch an vielen Stellen des Berichts der Eindruck auf, dass diese Impulse nicht aufgegriffen

werden. So soll die geltende Rechtslage trotz der Ratifizierung der BRK weithin unangetastet bleiben und Bestand haben, da an vielen Stellen kein wesentlicher Veränderungsbedarf gesehen wird.

In der Argumentation wird häufig hervorgehoben, dass die Ziele der deutschen Behindertenpolitik und der gesetzlichen Regelungen (z. B. im SGB IX) dem Kern der BRK entsprechen. Ungeachtet der Richtigkeit dieser Feststellung ist damit jedoch noch nichts darüber gesagt, inwiefern auch die daraus abgeleiteten und getroffenen Maßnahmen und Leistungen angemessen und ausreichend sind. Vor allem jedoch fehlt es an der Darstellung, inwiefern die gesellschaftlichen Teilhabechancen und Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Lebensbereichen im Licht der BRK zu bewerten sind und verbesserungswürdig erscheinen.

### Unterscheidung zwischen Rechtslage und Lebenswirklichkeit notwendig

Diese Diskrepanz ist auffällig: Der Staatenbericht beschränkt sich in weiten Teilen auf eine Wiedergabe der Rechtslage. Zum Inventar eines Sozialstaats gehören jedoch noch weitergehende Aktionsformen und Gestaltungsmöglichkeiten. Insbesondere fehlen zu vielen Berichtspunkten Aussagen zu den Folgen der Rechtslage und insbesondere zur Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen. Dies dürfte auch auf eine defizitäre Datenlage zu den Lebenslagen der Zielgruppen zurückzuführen sein.

Im Staatenbericht wird häufig nicht ausdrücklich angesprochen, dass die

Aussagen auch für Menschen mit hohem und komplexem Hilfebedarf gelten. Wir setzen dies voraus. Die BRK „inkludiert“ diesen Personenkreis. Dies ist aus unserer Sicht selbstverständlich, denn Inklusion ist unteilbar. Auch in den Kommentierungen zu Art. 27 BRK (Arbeit und Beschäftigung) wird betont, dass alle Menschen mit Beeinträchtigungen ein Anrecht auf eine sinnvolle Tagesstruktur verbunden mit dem „Mehr-Milieu-Prinzip“ haben. Würde man eine bestimmte Personengruppe, wie z. B. den Personenkreis der Menschen mit hohem Hilfebedarf, explizit benennen, so bestünde die Gefahr, dass man sie selbst wieder „besondert“. Dennoch wissen wir, dass gerade Menschen mit hohem Hilfebedarf z. B. in Bezug auf die Beanspruchung offener Wohnformen gegenüber anderen Personen mit niedrigerem Hilfebedarf – besonders aufgrund des Mehrkostenvorbehalts (s. u.) – benachteiligt werden.

### Disability Mainstreaming als Leitlinie

Disability Mainstreaming soll und wird in allen Bundesressorts, wie dies schon im Koalitionsvertrag festgehalten ist, dazu führen, dass das Thema „Behinderung“ nicht länger auf wenige, spezifische Lebensbereiche reduziert wird. Es wäre folgerichtig, wenn gesellschaftliche Entwicklungen in Richtung „Diversity, Diversity Management und Umgang mit Vielfalt“ mehr Berücksichtigung finden würden. In Deutschland lebt eine vielfältige Gesellschaft. Es reicht nicht aus, für einzelne, aufgrund bestimmter Merkmale von Marginalisierung bedrohte Gruppen Integrationskonzepte zu entwerfen (persönliche Konstitution/Beeinträchtigung, Geschlecht, Herkunft, Hautfarbe, Alter, Klasse, Sexualität, Religion). Die Chancen von Vielfalt zur Bewältigung zukünftiger gesellschaftlicher Herausforderungen sollten anerkannt und wertgeschätzt werden. Es gilt, zukunftsweisende Konzepte für einen gelingenden Umgang mit Vielfalt im Sinne des „Diversity Management“ zu entwickeln. Dies setzt die Vorstellung einer „inkluisiven Gesellschaft“ um, die Vielfalt würdigt und

<sup>1</sup> Der Beitrag fußt auf Vorarbeiten der in der Bundesgeschäftsstelle der Lebenshilfe beschäftigten Referentinnen und Referenten (Hinderberger, Kolmar, Langer, Leonhard, Niehoff, Schäfers, Schumacher) sowie, zu den Persönlichkeitsrechten, von Klaus Lachwitz, Präsident von Inclusion International.

<sup>2</sup> [www.einfach-teilhaben.de](http://www.einfach-teilhaben.de) (Suchbegriff Erster Staatenbericht).

<sup>3</sup> Die in diesem Artikel vorgenommenen Bewertungen des Staatenberichts und die zum Ausdruck gebrachten Erwartungen an die Bundesregierung werden von dem Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e. V., dem Bundesverband Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e. V. und dem Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e. V. geteilt.

den Einzelnen in seiner Individualität schätzt. Damit geht die Bedeutung weit über Maßnahmen im Bereich der Bewusstseinsbildung (S. 21) hinaus.

### Darstellung und Bewertung der Ausführungen im Staatenbericht zu einzelnen Artikeln der BRK

Im Folgenden werden Anmerkungen zu einzelnen Artikeln der BRK und den entsprechenden Ausführungen im Staatenbericht gemacht. Dabei sollen Punkte nur exemplarisch aufgegriffen werden. Vor allem soll deutlich werden, an welchen Stellen eine Weiterentwicklung der deutschen Rechtsordnung wie auch der Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderung im Licht der BRK erforderlich scheint.

#### Artikel 7 – Kinder mit Behinderungen Artikel 24 – Bildung

Der im Staatenbericht dargestellte Ausbau der Kinderbetreuung ist zu begrüßen; notwendig erscheint eine stärkere Betonung des Ausbaus inklusiver Strukturen. Eine flächendeckende Versorgung mit inklusiven Kindertagesstätten ist nicht über den Weg einzelner Modellvorhaben zu erreichen, sondern nur über gezielte Anreize zum Auf- und Ausbau inklusiver Strukturen. Das von der Bundesregierung geplante Konzept der direkten Teilhabe von Kindern und Jugendlichen wird ausdrücklich unterstützt (S. 19), eine Mitwirkung bei der Erarbeitung seitens der Verbände wird zugesagt.

Auch zehn Jahre nach Inkrafttreten des SGB IX bleibt der Bereich der Frühförderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder defizitär. Es ist nicht akzeptabel, dass noch nicht einmal 50 % aller Frühförderstellen die in den §§ 30 und 56 SGB IX geregelte leistungsträgerübergreifende Komplexleistung erbringen (so eine bundesweite Umfrage des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales aus dem Sommer 2010). Hier ist umgehend gesetzgeberisches Tätigwerden erforderlich.

Der Begriff der Komplexleistung muss gesetzlich definiert und die Leistungsträger – Sozialhilfe und Krankenkassen – müssen zum Abschluss von gemeinsamen Vereinbarungen mit den Leistungserbringern verpflichtet werden (Umsetzung des Prinzips der Leistung aus einer Hand). Um zukünftig ein effektives Funktionieren der Frühförderung zu sichern, müssen weitere Maßnahmen wie eine Schiedsstellenregelung zur Lösung von Konflikten,

der Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen (Kostenpauschalen) und die Finanzierung von Beratungsangeboten ergriffen werden.

Die unter dem Stichwort „Große Lösung“ diskutierte Zusammenfassung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche unter dem Dach des SGB VIII wird grundsätzlich befürwortet. Unbedingt gewährleistet werden muss bei einer Neuregelung, dass die bisher erbrachten Leistungen mindestens im bisher gewährten Umfang und in der bisher erbrachten Qualität erhalten bleiben. Auch dürfen die Familien durch eine Zusammenlegung nicht stärker finanziell belastet werden. Die Angebote der Jugendhilfe insgesamt müssen sich für den Gedanken der Inklusion öffnen und Leistungen wie die des § 16 SGB VIII (Förderung der Familien) für alle Kinder und ihre Familien umfassen.

#### Großer Nachholbedarf bei der schulischen Inklusion

Die im Bereich der schulischen Bildung dargestellten Maßnahmen zur Beförderung der Inklusion weisen ebenso in die richtige Richtung wie die Ausrichtung in den Schulgesetzen der Länder auf ein gemeinsames Lernen von behinderten und nichtbehinderten Schülern. Gleichzeitig ist die Nachhaltigkeit in den Veränderungsimpulsen gering ausgeprägt. An vielen Stellen liest es sich so, als ob nicht eine mehr als dreißigjährige Erfahrung mit Integration behinderter Kinder bestünde, sondern die Konzepte noch neu entwickelt werden müssten.

Allerdings werden selbst diese Erkenntnisse zur Inklusion durch die schulische Praxis konterkariert: So ist in vielen Bundesländern festzustellen, dass die Klassen größer werden, dass sich die Lehrerausstattung von Schulen verschlechtert und dass Vernetzungen mit der Jugendhilfe aus Kostengründen gekappt werden. Das Auseinanderklaffen der programmatischen Erklärungen der Kultusministerkonferenz sowie der Bildungsministerien der Länder mit der Schulpraxis vor Ort ist nicht hinnehmbar.

#### Artikel 8 – Bewusstseinsbildung

In diesem Artikel geht es darum, die Zivilgesellschaft so weiterzuentwickeln, dass „sofortige, wirksame und geeignete Maßnahmen“ ergriffen werden, „um (...) auf allen Ebenen der Gesellschaft, einschließlich der Familie, das Bewusstsein für behinderte Menschen zu erhöhen und die Ach-

tung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern“ und „das Bewusstsein für die Fähigkeiten und den Beitrag von behinderten Menschen zu fördern“.

Die im Staatenbericht aufgeführten Maßnahmen beziehen sich zu einem sehr großen Teil (S. 22 – 23) auf die Veranstaltungen, an denen vorrangig Menschen mit Behinderungen und ihre Interessenvertreter teilgenommen haben. Die Zivilgesellschaft wird auf diese Weise jedoch nicht in den Bereichen erreicht, in denen die von der BRK angestrebten Veränderungen besonders dringlich sind.

#### Artikel 9 – Zugänglichkeit Artikel 19 – Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft Artikel 21 – Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen

Zunächst fällt auf, dass sich die Ausführungen zu dem sehr grundlegenden und umfassenden Artikel „Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft“ auf etwa eine Seite beschränken, während z. B. allein das Thema Zugänglichkeit (Art. 9) fünf Seiten beansprucht. Auch wenn Zugänglichkeit eine Voraussetzung für ein Leben in der Gemeinschaft ist, scheint dieser Punkt zu raumgreifend behandelt, während der Artikel 19 in seiner Bedeutung verkannt zu sein scheint.

Positiv wird vermerkt, dass das Gestaltungsmerkmal „Universal Design“ einen hohen Stellenwert genießt (S. 24). „Universal Design“ ist - wie das Leitbild der Inklusion - von vornherein positiv auf die Gestaltung einer Gesellschaft für Alle ausgerichtet und hat noch mehr als Barrierefreiheit den personenorientierten Abbau von Hindernissen im Blick. In diesem Sinne sollten bei allen Berufsgruppen, die die Gestaltung der Umwelt beeinflussen, die Prinzipien des „Universal Design“ ein grundlegender Bestandteil der Aus- und Fortbildung sein und nicht nur das Thema Barrierefreiheit in der Aus- und Weiterbildung von Architekten mehr zur Geltung kommen (S. 26).

Die Verbreitung und Anwendung des Instruments „Leichte Sprache“ (S. 27) trägt zu einer unabhängigen Lebensführung bei. Es ist für die Teilhabe in einer Informationsgesellschaft von hoher Bedeutung und sollte daher in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zur Anwendung kommen. Ähnlich wie dies für die bauliche

Barrierefreiheit gilt, kommt eine Kommunikation mit dem Einsatz Leichter Sprache, unterstützt mit Piktogrammen, auch anderen Gruppen zugute, z. B. Menschen mit geringen Sprachkenntnissen oder nicht deutscher Muttersprache, Kindern und Demenzerkrankten.

#### *Hemmnis Mehrkostenvorbehalt*

Einen wesentlichen Grund zur Einschränkung der eigenverantwortlichen Gestaltung der Lebensumstände und der „berechtigten Wünsche der Leistungsberechtigten“ (§ 9 Abs. 1 SGB IX) sehen viele Verbände der Behindertenhilfe im sogenannten „Mehrkostenvorbehalt“ des § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII. Dieser ist mit den Bestimmungen der BRK nicht vereinbar, die keine Einschränkung des Wahlrechts bezüglich der Form des Wohnens aufgrund finanzieller Fragen vorsieht.

In der Praxis wird auf Grundlage des Mehrkostenvorbehalts in vielen Fällen die Umsetzung ambulanter Leistungen verhindert sowie das Wunsch- und Wahlrecht gem. § 9 SGB IX unangemessen eingeschränkt. Analog dazu werden Persönliche Budgets – auch wenn sie zu qualitativ besseren Leistungsarrangements führen würden – abgelehnt oder gedeckelt, wenn sie im Vergleich zu bisherigen Leistungen zu Mehrkosten führen. Der Mehrkostenvorbehalt und die Umsetzungspraxis laufen damit auch den Vorgaben in Art. 26 BRK zuwider, in dem gefordert wird, dass die „Leistungen und Programme (...) die Einbeziehung in die Gemeinschaft und die Gesellschaft in allen ihren Aspekten sowie die Teilhabe daran unterstützen, freiwillig sind und Menschen mit Behinderungen so gemeindenah wie möglich zur Verfügung stehen“. Die Möglichkeit, sich seinen Wohnort und die Wohnform frei entsprechend dem eigenen Lebensentwurf zu wählen, ist im Artikel 19 BRK grundlegend. Sie wird auch nicht durch einen möglicherweise hohen Hilfebedarf eingeschränkt. Damit jedoch ausreichend Wahlmöglichkeiten bestehen, bedarf es des dynamischen Aufbaus kleiner, differenzierter und vielfältig konzeptionierter Wohnformen und der Sicherstellung tragfähiger regionaler Unterstützungs- und Kriseninterventionsdienste.

#### *Inklusiver Sozialraum für umfassende Teilhabe erforderlich*

Voraussetzung für ein Wunsch- und Wahlrecht bezüglich eines Lebens in der Gesellschaft ist ein inklusiver Sozialraum, der im Bericht keinen sei-

ner Bedeutung zukommenden Stellenwert hat. Der Fokus der Behindertenhilfe muss sich vom Individuum und von institutionalisierten Hilfeformen zur Tätigkeit im Sozialraum erweitern und verschieben. So ist beispielhaft auch fallübergreifende und fallunspezifische Gemeinwesenarbeit zu finanzieren.

Es reicht nicht aus, wenn auf „Baumodelle der Altenhilfe und Behindertenhilfe“ hingewiesen wird (S. 42), die auf „barrierefreie Standards in (sic!) Gebäuden, Heimen, Wohngemeinschaften und soziokulturellen Einrichtungen“ abheben. Menschen mit Beeinträchtigungen haben ein Recht auf ein tragfähiges, gut strukturiertes, soziales Gemeinwesen. Verbindliche, im Rehabilitationsrecht verankerte Ansprüche auf professionelle Gemeinwesenarbeit sowie verlässliche örtliche Teilhabeplanung unter Beteiligung aller „Stakeholder“ sind die Voraussetzungen für ein Leben in der Gemeinschaft. Fehlen diese, so ist die heute mitunter feststellbare Zurückhaltung von behinderten Menschen in Bezug auf eine selbstständige Wohnform z. B. mit Persönlicher Assistenz und Persönlichem Budget nachvollziehbar.

#### **Art. 11 – Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen**

#### **Art. 32 – Internationale Zusammenarbeit**

Auf Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen im internationalen Bereich bezogen wird die explizite Berücksichtigung von entwicklungsorientierten Nothilfe-Interventionen in Förderkonzepten und Förderanträgen betont. Als Beispiel wird die Unterstützung des behindertengerechten Wiederaufbaus nach dem Erdbeben in Haiti benannt. Das ist durchaus positiv zu bewerten. Weitere Konkretisierungen für die oben getroffenen Aussagen einer Berücksichtigung fehlen.

Bereits im Vorfeld von humanitären Notsituationen sollte es darum gehen, Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen, etwa bei Evakuierungsplänen in durch Naturkatastrophen gefährdeten Gebieten. Sie bleiben in Katastrophensituationen ansonsten überwiegend ohne Hilfe. Schulung und die Sensibilisierung der Bevölkerung und der Helferinnen und Helfer für Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen und ihren Bedürfnissen sollten mit unterstützt werden.

Der Bericht zeigt positive Ansätze zur internationalen Zusammenarbeit auf, wie etwa folgende Äußerung be-

legt: „Ziel ist es, die Belange von Menschen mit Behinderungen in entwicklungspolitischen Konzepten und Strategien besser zu verankern und Vorhaben in den Partnerländern vermehrt inklusiv zu gestalten“ (S. 74). Weiterhin wird das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Strategie zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen erarbeiten. Konkreter wird der Bericht an dieser Stelle jedoch nicht. Die Unterstützung von Selbstvertreterorganisationen und ihrer Partizipation ist ein richtiger Schritt.

Positiv zu vermerken ist, dass verbindliche und konkrete Vorgaben für die Umsetzung einer menschenrechtsbasierten Entwicklungszusammenarbeit mittels eines im Jahr 2011 verabschiedeten Konzeptes durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gemacht werden. Es bleibt dabei abzuwarten, wie sich diese Vorgaben in konkreten Handlungsvollzügen für Menschen mit Behinderungen verwirklichen.

#### **Artikel 12 – Gleiche Anerkennung vor dem Recht**

#### **Artikel 13 – Zugang zur Justiz**

#### **Artikel 14 – Freiheit und Sicherheit der Person**

Im Abschnitt zu den Persönlichkeitsrechten wird das deutsche Betreuungsrecht mit seinen Regelungsinhalten und Leitgedanken dargestellt. Dabei wird eine Kompatibilität mit der BRK dargelegt; bekannte Kritikpunkte werden allerdings nicht weiter behandelt. Eine Darstellung der Umsetzung des Betreuungsrechts und der Probleme in der Praxis, die vermuten lassen, dass der Paradigmenwechsel nicht vollständig vollzogen wird, werden ebenso wenig thematisiert wie mögliche Abweichungen vom Leitbild der BRK. Damit bleiben viele zu diesem Thema angesprochene Veränderungsbedarfe ohne Erwähnung.<sup>4</sup>

Festzuhalten ist, dass angesichts vieler Defizite in der Umsetzung eine Evaluation des deutschen Betreuungsrechts fast zwanzig Jahre nach seinem Inkrafttreten dringend nötig ist.

Unbestritten ist, dass das deutsche Betreuungsrecht im weltweiten Vergleich als modern und fortschrittlich einzustufen ist. Daraus kann jedoch noch nicht abgeleitet werden, dass das deutsche Betreuungsrecht in völliger Übereinstimmung mit Art. 12 der BRK

<sup>4</sup> Ausführlich dazu RdLh 2/2011, S. 53 ff.

steht, der das Ziel verfolgt, *alle* Menschen mit Behinderungen unabhängig von Art und Ausmaß ihrer Behinderung (vgl. Art. 1 BRK) vor dem Recht gleichzustellen und ihnen deshalb nicht nur die volle Rechtsfähigkeit, sondern auch die volle Handlungsfähigkeit „in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen“ zuerkennt.

#### *Unterstützungsleistungen für Ausübung von Rechts- und Handlungsfähigkeit notwendig*

Da es Menschen mit Behinderungen gibt, die beim Treffen von Entscheidungen auf Hilfe angewiesen sind, regelt Art. 12 Abs. 3 BRK, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, „Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit ggf. benötigen.“

Zur Ausgestaltung der Unterstützung hat der von den Vereinten Nationen gem. Art. 34 BRK eingesetzte „Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ in seiner ersten offiziellen Äußerung zu Art. 12 am 29.04.2011, die sich auf den Staatenbericht Tunesiens bezieht, ausgeführt: Rechtliche Regelungen eines Vertragsstaates, die die Möglichkeit eröffnen, dass Dritte für einen Menschen stellvertretende Entscheidungen treffen, sind zu überprüfen und durch Regelungen zu ersetzen, die sich darauf beschränken, dem Menschen zu helfen, eine Entscheidung zu treffen.<sup>5</sup>

Es reicht dabei nicht aus, wie ausgeführt, die Evaluation und Weiterentwicklung des Betreuungsrechts einer „interdisziplinären Arbeitsgruppe“ zu übertragen, an der zwar Betreuungsrichter, Vertreterinnen und Vertreter von Betreuungsbehörden und Rechtswissenschaftler beteiligt sind, jedoch keine der rechtlichen Betreuung unterstellten Menschen und ihre Interessenvertreter. Zudem ist wesentlich, dass die Arbeitsgruppe überprüft, inwieweit die Praxis des Betreuungsrechts mit Art. 12 BRK übereinstimmt bzw. gegen Art. 12 BRK verstößt und nicht nur das Verfahrensrecht<sup>6</sup> evaluiert. Weiterhin sind Modellvorhaben unter wissenschaftlicher Begleitung zu etablieren, mit deren Hilfe untersucht wird, inwieweit die rechtliche Betreu-

ung durch eine rechtliche Assistenz/Unterstützung i. S. d. Art. 12 Abs. 3 BRK ersetzt werden kann.

#### *Menschen mit geistiger Behinderung beim Zugang zur Justiz benachteiligt*

Art. 13 BRK schreibt vor, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksamen Zugang zur Justiz zu verschaffen. Von den Regelungen zum barrierefreien Zugang zur Justiz für behinderte Menschen profitieren bisher insbesondere blinde, sehbehinderte und hör- oder sprachbehinderte Menschen. Menschen mit geistiger Behinderung stehen entsprechende Hilfen jedoch nicht zur Verfügung. So ist wesentlich, dass Menschen mit geistiger Behinderung und/oder psycho-sozialen Problemen z. B. in Ordnungs- und Verwaltungsverfahren, Gerichtsverhandlungen usw., Kommunikationshilfen erhalten, die ihnen den Zugang zur Justiz in gleicher Weise eröffnen, wie er z. B. gehörlosen Menschen schon heute durch Gebärdendolmetscher oder blinden Menschen durch Vorleser(innen) bzw. Dokumente in Blindenschrift gewährt wird.

Im Hinblick auf die in Art. 14 BRK geregelten Rechte auf Freiheit und Sicherheit der Person müssen die Unterbringungsgesetze der Länder, und insbesondere die Vorschrift des § 1906 BGB kritisch hinterfragt werden. Diese ermöglicht nicht nur die freiheitsentziehende Unterbringung oder Fixierung eines Menschen bei Fremdgefährdung oder erheblicher Selbstgefährdung (§ 1906 Abs. 1 Nr. 1 BGB), sondern z. B. auch zur Untersuchung des Gesundheitszustandes, einer Heilbehandlung oder eines ärztlichen Eingriffs unter den in § 1906 Abs. 1 Nr. 2 BGB geregelten Voraussetzungen.

#### **Art. 25 – Gesundheit**

Der Bericht hebt zu Recht darauf ab, dass die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) im System der gesundheitlichen Sicherung eine entscheidende Rolle einnimmt. Zu begrüßen wäre ein ausdrückliches Bekenntnis zur solidarischen Versichertengemeinschaft. Eine solidarische gesetzliche Krankenversicherung, ausgestattet mit

einem alle medizinisch notwendigen Leistungen umfassenden Leistungskatalog, ist für eine gute gesundheitliche Versorgung behinderter Menschen unverzichtbar.

Jegliche Einführung von Elementen, die Wesensmerkmal einer privaten Versicherung sind, schwächen das Solidarprinzip und beinhalten die Gefahr einer Zweiklassenmedizin.

Daher ist die Einführung des sog. Basistarifs in der privaten Krankenversicherung (PKV) aus Sicht der Menschen mit Behinderung, die nicht Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse werden können, einerseits zu begrüßen. Andererseits sollte im Bewusstsein bleiben, dass die PKV außerhalb des Basistarifs, insbesondere für Menschen mit einer mehrfachen Behinderung und hohem Hilfebedarf, verschlossen ist.

#### *Sozialstaatsprinzip beinhaltet Anspruch auf alle notwendigen Gesundheitsleistungen*

Viele von Geburt an behinderte Menschen sind nicht in der Lage, mit eigenen Einkünften ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Sie können folglich Gesundheitsleistungen nicht mit eigenen Mitteln finanzieren. Das Sozialstaatsprinzip gebietet, dass diese Menschen alle medizinisch notwendigen Leistungen ggf. über die Auffangfunktion der Fürsorge (Sozialhilfe) erhalten. Dies gilt auch für die Versorgung mit notwendigen nichtverschreibungspflichtigen Medikamenten und – auch für die Teilhabe – erforderlichen Hilfsmitteln, die von der Erstattung ausgeschlossen sind, wie z. B. Sehhilfen.

Die im Staatenbericht angesprochene Regelung des § 2a SGB V ist im Jahr 2004 neu aufgenommen worden und soll bewirken, dass den besonderen Belangen behinderter Menschen im Rahmen der gesundheitlichen Versorgung Rechnung getragen wird. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Zuordnung der Norm zu den allgemeinen Vorschriften zur Folge hat, dass sie allenfalls als unverbindliche Auslegungshilfe angesehen wird. Nur eine Verortung im Leistungsrecht (z. B. § 27 SGB V) könnte den Erfordernissen des Art. 25 gerecht werden.

Laut Staatenbericht soll das hohe Leistungsniveau bei der Gesundheitsversorgung behinderter Menschen aufrechterhalten und gezielt weiterentwickelt werden. Doch die Versorgung für erwachsene Menschen mit Behinde-

<sup>5</sup> Beschlüsse des Fachausschusses zum Staatenbericht Tunesiens unter Ziff. 23:

„The Committee recommends that the State Party reviews the laws allowing for guardianship and trusteeship and take legal and policy action to replace those regimes of substitute decision-making by supported decision-making.“

<sup>6</sup> Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG).

zung weist häufig Mängel auf: So fehlt vielerorts eine im Art. 25 BRK geforderte spezialisierte Versorgung der behinderungsspezifischen Erkrankungen und Beeinträchtigungen. Spezifische Kenntnisse und Erfahrungen sind nur vereinzelt vorhanden, die Infrastruktur für eine umfassende und multiprofessionelle Behandlung bei komplexen Bedarfen ist nicht entwickelt.

#### *Barrierefreie Gesundheitseinrichtungen müssen zum Regelfall werden*

Ein weiterer Mangel ist der bislang vielerorts fehlende barrierefreie Zugang zu Gesundheitseinrichtungen. Dies betrifft nicht nur die baulichen Voraussetzungen, sondern auch schriftliche und sprachliche (Kommunikations-)Barrieren. Perspektivisch muss die Barrierefreiheit *aller* Gesundheitseinrichtungen das Ziel sein. Hierfür sind konkrete Regelungen erforderlich wie z. B. ein Zulassungserfordernis, dass neue Arztpraxen und andere neue Gesundheitseinrichtungen barrierefrei sein müssen.

Der Entwurf hebt zu Recht unter Hinweis auf ein im März 2011 vorgelegtes Grundlagenpapier die Notwendigkeit eines Patientenrechtegesetzes hervor. Allerdings bleibt der Zeitpunkt des Inkrafttretens offen. Dieses überfällige Gesetzgebungsvorhaben bedarf der Realisierung noch in der laufenden Legislaturperiode.

#### *Defizite der Pflegeversicherung umgehend beseitigen*

Der Staatenbericht betont den Anspruch von pflegebedürftigen Menschen auf eine gute und menschenwürdige Pflege. Die momentanen Regelungen der sozialen Pflegeversicherung im SGB XI reichen jedoch nicht aus, um sowohl die Finanzierbarkeit der Pflegeversicherung zukünftig zu sichern als auch der aufgrund des demographischen Wandels steigenden Nachfrage nach passgenauen und qualitativ hochwertigen Leistungsangeboten der Pflege gerecht zu werden.

Gerade anhand des Begriffs der Pflegebedürftigkeit (§ 14 SGB XI), dessen Verrichtungsbezogenheit bereits durch den Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs im Januar 2009 als nicht ausreichend kritisiert wurde, wird deutlich, dass diese Defizite der Pflegeversicherung bereits seit Jahren bekannt sind.

Es bedarf endlich der Vorlage konkreter gesetzlicher Reformpläne. Diese müssen insbesondere dem vom Bei-

rat entwickelten Begriff der Pflegebedürftigkeit (Einschränkung des Grades der Selbständigkeit) Rechnung tragen und damit der Personengruppe von Menschen mit geistiger Behinderung und demenziellen Erkrankungen, die bisher nicht ausreichend erfasst werden, angemessenen Zugang zu den Leistungen der Pflegeversicherung ermöglichen.

Zu begrüßen ist, dass die Bundesregierung anerkennt, dass die Stärkung pflegender Angehöriger einen zentralen Baustein der Pflege darstellt und daher gesetzliche Maßnahmen erforderlich sind, um für Angehörige, gerade für Frauen, Berufstätigkeit und Pflegefähigkeit besser vereinbaren zu können. Dafür bedarf es eines rechtssicheren gesetzlichen Anspruchs und einheitlicher Standards, um Angehörigen den Verbleib im Beruf trotz Pflege zu ermöglichen und nachteilige Lücken in der Erwerbsbiographie zu verhindern.

Das im Bericht angesprochene Familienpflegezeitgesetz wird in dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf<sup>7</sup> diesem Anspruch nicht gerecht, da es von einer freiwilligen Entscheidung des Arbeitgebers ausgeht.

#### **Art. 26 – Habilitation und Rehabilitation**

Der Staatenbericht verweist auf das Sozialgesetzbuch IX als zentrale Grundlage des Rehabilitationsrechts in Deutschland. Unbestritten ist, dass das SGB IX für die Entwicklung des Rechts der Rehabilitation und Teilhabe ein bedeutsamer Meilenstein war und ist. Vor dem Hintergrund des Art. 26 BRK ist jedoch gefordert, dass das Rehabilitationsverständnis und -system insgesamt auf den Prüfstand gestellt werden. Es bleibt zu fragen, ob das SGB IX tatsächlich eine adäquate Grundlage ist für „geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren“ (Art. 26 Abs. 1 BRK).

#### *Dauerbaustelle SGB IX*

Nach zehn Jahren Erfahrung mit dem SGB IX ist festzustellen, dass es in der Praxis bislang bei Weitem nicht die erhofften Wirkungen entfaltet hat.

<sup>7</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf, BT-Drs. 17/6000 vom 06.06.2011.

Der Staatenbericht selbst nennt zentrale Schwachstellen: Probleme mit der trägerübergreifenden Information und Koordination durch Gemeinsame Servicestellen, mit der Umsetzung des trägerübergreifenden Persönlichen Budgets sowie der Frühförderung als Komplexleistung. Im Kern betreffen diese Schwachstellen den Aspekt der „Leistungen aus einer Hand“ bzw. der Überwindung der in verschiedenen Säulen geregelten Leistungsbereiche.

So muss das gesamte Recht der Rehabilitation und Teilhabe dahingehend untersucht werden, inwiefern es wirklich darauf ausgerichtet ist, Menschen mit Behinderung im jeweiligen Rehabilitationsbereich ein „Höchstmaß an Unabhängigkeit“ zu sichern. Dabei sind die Vorgaben im SGB IX in Einklang mit den Regelungen anderer Leistungsbereiche (insbesondere der Pflege) zu bringen und verbindlichere Regeln zur Umsetzung zu schaffen.

#### *Die Eingliederungshilfe darf keine Sozialhilfeleistung bleiben*

Zu denken ist hierbei auch an eine Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe, die erfreulicherweise im Staatenbericht in Aussicht gestellt wird. Vor dem Hintergrund der BRK ist jedoch die Reform der Eingliederungshilfe grundsätzlich zu betrachten. Insbesondere ist die Eingliederungshilfe als eigenständige Aufgabe gesetzlich zu regeln und aus der Sozialhilfe (Fürsorge) herauszulösen, da das Fürsorgeprinzip mit dem Ziel eines „Höchstmaßes an Unabhängigkeit“ (Art. 26 Abs. 1 BRK) nicht in Einklang zu bringen ist.

Begrüßenswert ist die Absicht der Bundesregierung, das „Recht der Rehabilitation in Bezug auf einen inklusiven Ansatz weiter zu entwickeln“ (S. 55). Es ist jedoch zu fordern, ein Gesamtkonzept zu entwickeln, das nicht auf das SGB IX und SGB XII beschränkt bleibt, sondern andere Rehabilitationsleistungen sowie den Pflegebereich einschließt. Hilfreich erscheint in diesem Zusammenhang auch eine systematische Analyse der Hintergründe, die maßgeblich dafür sind, dass Rechtsvorschriften und Verwaltungspraxis so offensichtlich auseinander klaffen, z. B. hinsichtlich des Einhaltens von Fristen zur Antragsbearbeitung sowie der Pflicht zur Koordination und Kooperation zwischen Leistungsträgern.

#### **Art. 27 – Arbeit und Beschäftigung**

Die Ausführungen zum Themenge-

biet Arbeit und Beschäftigung stellen heraus, dass die Bundesregierung ausgehend von der BRK neue Impulse setzen und das System umfassender Teilhabe von Menschen mit Behinderung weiter stärken und ausbauen möchte.

Die im Staatenbericht dazu aufgeführten Zielsetzungen und Maßnahmen (S. 61 ff.) sind enttäuschend. Es fehlen klare Aussagen und neue (inhaltlich fundierte) Konzepte zur Verbesserung der beruflichen Perspektiven insbesondere von Menschen mit geistiger Behinderung. Der Staatenbericht enthält des Weiteren Aussagen zu einzelnen Maßnahmen, die vom Bund gefördert oder in den Ländern ausgeführt werden. Dabei ist weder eine Systematik noch eine Verknüpfung zu den im Nationalen Aktionsplan benannten Visionen zu erkennen.

Die im Staatenbericht hervorgehobene deutliche Stärkung des personenzentrierten Ansatzes ist sehr zu begrüßen. Dies gelingt jedoch nicht allein dadurch, dass der Unterstützungsbedarf individuell festgestellt und anschließend entweder in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) oder bei einem anderen Anbieter gleicher Qualität gedeckt werden soll. So ist zu beachten, dass alternative Anbieter nicht nur zugelassen werden, um mehr Wettbewerb bei den WfbM zu schaffen, sondern dass die Einführung neuer individueller und flexibler Unterstützungsangebote konsequent die Erweiterung beruflicher Perspektiven von Menschen mit Behinderung zum Ziel haben muss.

Vollkommen vermisst werden Aussagen zur Verbesserung der Bildungs-, Arbeits- und Beschäftigungschancen von Menschen mit schwerer und mehrfacher Behinderung. Für diesen Personenkreis wird seit vielen Jahren gefordert, die Zugangsbeschränkung zu Bildung und Beschäftigung aufzuheben. Darüber hinaus ist die zunehmende Praxis, Menschen mit Behinderung ein zweites Milieu zu verweigern, insbesondere im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot und dem Anspruch auf Bildung, Arbeit und Beschäftigung für alle Menschen, unabhängig der Art und Schwere der Behinderung, nicht länger hinzunehmen.

Ebenfalls fehlen Aussagen zur unbefriedigenden Einkommenssituation von Menschen mit Behinderung. Seit Jahren fordern Menschen mit Behinderung, Selbsthilfe- und Behindertenverbände einen auskömmlichen Lohn für Werkstattbeschäftigte. Der Hinweis, dass alle Leistungen (z. B. die

Hilfe zum Lebensunterhalt) bei der Bewertung der Zuwendungen zu berücksichtigen seien, ignoriert das Leitziel der Selbstbestimmung und den Wandel vom Fürsorgeobjekt zum Träger von Rechten. Hier gilt es, neue Konzepte durchzudenken, die ein Höchstmaß an Unabhängigkeit bewirken (vgl. Art. 26 BRK).

Positiv ist die Steigerung der betrieblichen Anteile in außerbetrieblichen Ausbildungen zu bewerten. Dadurch steigen die Kontakte von Menschen mit und ohne Behinderung und nicht zuletzt die Chancen von Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Sehr zu begrüßen ist außerdem das Ansinnen, im Rahmen der „Initiative Inklusion“ (S. 61) flächendeckend Berufswegekongressen einzurichten und die Bildung von Netzwerkstrukturen zu fördern. Die Erfahrungen aus der „Aktion 1000“ aus Baden-Württemberg zeigen, dass durch konsequentes Zusammenwirken aller Akteure deutlich mehr Erfolge beim Übergang Schule/Beruf zu verzeichnen sind. Diese Erfahrungen sind auch bei der Einführung eines beruflichen Orientierungsverfahrens zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist auch zu beachten, dass ein berufliches Orientierungsverfahren zwingend im SGB III zu verankern ist und eine befristete Erprobung im Rahmen der „Initiative Inklusion“ keinesfalls ausreicht.

#### Art. 28 – Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz

Der Bericht beschränkt sich auf eine Darstellung der geltenden Rechtslage. Eine kritische Würdigung unterbleibt. Zu thematisieren ist, dass die ständig steigenden Sozialausgaben zunehmend im Fokus der Öffentlichkeit und demzufolge viele Leistungen auf dem Prüfstand stehen. Die Folge sind Kostendämpfungsbestrebungen. Von allgemeiner Bedeutung ist auch, dass die Lastenverteilung im Bereich der öffentlichen Fürsorge zwischen Bund, Ländern und Kommunen ein erhebliches Streitpotential beinhaltet. In jüngerer Zeit wird der Ruf der Kommunen nach finanzieller Unterstützung durch den Bund immer lauter und häufiger.

#### *Nachteilsausgleiche nicht von Bedürftigkeitsprüfung abhängig machen*

Der Bericht hebt darauf ab, dass die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen als Sozial-

hilfeleistung nur nachrangig unter bestimmten Voraussetzungen zu erbringen sind. Die BRK fordert dazu auf Barrieren abzubauen, da sie Menschen „behindern“. Gelingt der Abbau von Barrieren nicht, muss den betroffenen Menschen ein Nachteilsausgleich gewährt werden. Für diesen Nachteilsausgleich muss die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen aus der Sozialhilfe herausgelöst und sie darf nicht von Bedürftigkeitsprüfungen abhängig gemacht werden.

Der Bericht weist darauf hin, dass zur Sicherung des Lebensstandards im Alter eine Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung unerlässlich ist. Auch für Menschen mit Behinderung gälten die Regelungen zur staatlichen Förderung einer zusätzlichen Altersvorsorge. Menschen, die lebenslang auf Leistungen der Eingliederungshilfe angewiesen sind, können keine eigene angemessene Altersvorsorge aufbauen, solange die Eingliederungshilfe als Sozialhilfe geleistet wird. Sie müssen z. B. das Geld aus einem sog. Riestervertrag für die Weitergewährung von Eingliederungshilfeleistungen im Alter einsetzen.

Zu einem angemessenen Lebensstandard und sozialem Schutz gehört die Möglichkeit der privaten Absicherung von allgemeinen Lebensrisiken. Menschen mit geistiger und mehrfacher Behinderung ist es bislang verwehrt, sich wie andere Menschen in gleicher Weise durch eine private Haftpflicht- oder Unfallversicherung abzusichern. Diese Diskriminierung muss dringend beseitigt werden.

#### Schlussbemerkung

Insgesamt beschränkt sich der Staatenbericht häufig auf die Darstellung der Rechtslage. Er geht nur selten auf die aktuelle Lebenssituation von Menschen mit Behinderung ein und entfaltet damit keine Aktivität zur Umsetzung der Impulse, die von der BRK ausgehen. Daher ist zu erwarten, dass im Parallelbericht stark kontrastierende Einschätzungen vorherrschen werden, die die an vielen Stellen vorhandene Diskrepanz zwischen Rechtslage und Umsetzung in der Lebenswirklichkeit aufzeigen. Wünschenswert wäre ein Dialog auf Augenhöhe, bei dem die Vertreter des Staates ebenso wie Interessenvertreter der Menschen mit Behinderung die Impulse der BRK konstruktiv in behindertenpolitische Aktivitäten umsetzen, damit die Bundesrepublik Deutschland einer inklusiven Gesellschaft näher kommt.