

Menschenrechte Jetzt!

**Gemeinsamer Bericht der Zivilgesellschaft zum
2. und 3. Bericht der Bundesregierung zur
Umsetzung der UN- Behindertenrechtskonvention
durch Deutschland**

**Vorgelegt vom
Bündnis deutscher Nichtregierungsorganisationen
zur UN-Behindertenrechtskonvention**

**29. Sitzung des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit
Behinderungen**

Kassel/Berlin 20. Juli 2023

Impressum

Bündnis deutscher Nichtregierungsorganisationen
zur UN-Behindertenrechtskonvention
c/o Deutscher Behindertenrat (Weibernetz e. V.)
Samuel-Beckett-Anlage 6, 34119 Kassel, GERMANY
Telefon: +49 561 72885313
E-Mail: info@deutscher-behindertenrat.de
www.deutscher-behindertenrat.de

Redaktion

Prof. Dr. Sigrid Arnade
Dorothee Czennia
Anieke Fimmen
Michael Herbst
Veronika Hilber
Thomas Künneke
Martina Menzel
Carola Pohlen
Martina Puschke
Antje Welke

Stand: Juni 2023

Der Druck und die Übertragung in barrierefreie Formate wurde gefördert durch:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales aufgrund eines Beschlusses des Deutschen
Bundestages.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Vorbemerkung

Das Bündnis für die Erstellung des vorliegenden Parallelberichts arbeitet seit 2020 zusammen, um die kombinierte zweite und dritte Staatenberichtsprüfung für Deutschland zu begleiten. Insgesamt 37 Organisationen unterstützen den Parallelbericht, darunter Selbstvertretungsverbände von Menschen mit Behinderungen, Selbsthilfeverbände, die Sozialverbände sowie die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und die Fachverbände der Behindertenhilfe und Psychiatrie. Koordiniert wurde die Erstellung des Berichts durch den Deutschen Behindertenrat (DBR). Die beteiligten Verbände bilden einen Großteil der in Deutschland lebenden Menschen mit Behinderungen und/oder chronischen Erkrankungen ab.

Die beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen eint die Intention einer gemeinsamen Berichterstattung aus zivilgesellschaftlicher Perspektive. Dennoch können nicht alle Organisationen jede hier geäußerte Beurteilung und Empfehlung mittragen.

Der Parallelbericht ist menschenrechtsbasiert und behinderungsübergreifend verfasst, weshalb überwiegend darauf verzichtet wurde, einzelne Kategorien von Beeinträchtigungen und chronischen Erkrankungen besonders herauszustellen. Alle Ausführungen sind belegbar. Intersektionale Perspektiven und Querschnittsthemen wie Gender, Alter, Flucht und Migration sind nach Möglichkeit berücksichtigt worden.

Inhalt

Impressum	1
Vorbemerkung	2
Inhalt	3
Zusammenfassung	5
Querschnittsthema Corona Pandemie	7
Empfehlungen	8
Artikel 1-4 Zweck; Begriffsbestimmungen; Allgemeine Grundsätze; Allgemeine Verpflichtungen	8
Empfehlungen	9
Artikel 5 Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung	9
Empfehlungen	10
Artikel 6 Frauen mit Behinderungen	10
Empfehlungen	12
Artikel 7 Kinder und Jugendliche mit Behinderungen	12
Empfehlungen	13
Artikel 8 Bewusstseinsbildung	14
Empfehlungen	14
Artikel 9 Barrierefreiheit und Artikel 20 Persönliche Mobilität	14
Empfehlungen	16
Artikel 11 Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen	16
Empfehlungen	17
Artikel 12 Gleiche Anerkennung vor dem Recht	17
Empfehlungen	18
Artikel 13 Zugang zum Recht	18
Empfehlungen	18
Artikel 14 Freiheit und Sicherheit der Person und Artikel 15 Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ...	19
Empfehlungen	19
Artikel 16 Freiheit von Ausbeutung, Gewalt oder Missbrauch	19
Empfehlungen	20

Artikel 18 Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit.....	20
Empfehlungen	20
Artikel 19 Selbstbestimmt Leben und Inklusion in der Gemeinschaft	21
Empfehlungen	22
Artikel 21 Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen	22
Empfehlungen	22
Artikel 23 Achtung der Wohnung und der Familie	23
Empfehlungen	23
Artikel 24 Bildung	23
Empfehlungen	25
Artikel 25 Gesundheit	25
Empfehlungen	26
Artikel 26 Habilitation und Rehabilitation	26
Empfehlungen	27
Artikel 27 Arbeit und Beschäftigung	27
Empfehlungen	28
Artikel 28 Angemessener Lebensstandard, sozialer Schutz	29
Empfehlungen	29
Artikel 29 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben.....	30
Empfehlungen	30
Artikel 32 Internationale Zusammenarbeit	30
Empfehlungen	31
Anhang 1: Abkürzungen.....	32
Anhang 2: Verzeichnis der Organisationen des Bündnisses deutscher Nichtregierungsorganisationen zur UN-BRK, die diesen Bericht unterstützen	33

Zusammenfassung

Das zivilgesellschaftliche Bündnis für die Erstellung des vorliegenden Parallelberichts erkennt die unterschiedlichen Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) an.

Gleichwohl sind maßgebliche Rechte der UN-BRK bei weitem noch nicht umgesetzt. Das zeigt sich insbesondere daran, dass nach wie vor Gesetze verabschiedet werden, die im Widerspruch zur UN-BRK stehen; zum Beispiel werden Menschen, die auf Intensivpflege angewiesen sind, es in Zukunft sehr viel schwerer haben diese Pflege zu Hause zu erhalten und befürchten gezwungen zu sein, in Einrichtungen zu ziehen. Es findet keine systematische Überprüfung geltenden Rechts auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK statt. Dem zweiten Aktionsplan des Bundes (2016) fehlt die Menschenrechtsorientierung. Es werden weder Ziele noch Zwischenziele benannt. Aktuell (Juni 2023) stehen neu geplante Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK unter Kostenvorbehalt. Beteiligungsstandards für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft fehlen immer noch. Laut Aussage der Bundesregierung soll künftig gänzlich auf Aktionspläne verzichtet werden. Stattdessen listet nur ein Maßnahmenkatalog die Aktivitäten der Bundesregierung auf, ohne Beteiligung der Verbände. Dies ist keine planvolle strukturierte Umsetzung der UN-BRK.

Private Anbieter von Waren und Dienstleistungen werden nach wie vor nicht zu Barrierefreiheit verpflichtet. Der European Accessibility Act (EAA) wurde nur im Rahmen der Mindestharmonisierung umgesetzt. Für den barrierefreien sozialen Wohnungsbau fehlen verpflichtende Standards.

Der Zugang zu Gesundheitsleistungen und einer Gesundheitsversorgung sowie zur Rehabilitation ist nach wie vor nicht flächendeckend und in allen Bereichen barrierefrei zugänglich. Im Gegenteil verwehren barrierefreie Rehabilitationseinrichtungen inzwischen häufiger die Aufnahme von Menschen mit Behinderungen (Stand Juni 2023).

Frauen mit Behinderungen werden im Bereich Gewaltschutz beim Aufsuchen von Präventionsangeboten, Beratung und Schutzeinrichtungen nach wie vor diskriminiert, weil der barrierefreie Zugang fehlt. Dies gilt auch für gynäkologische Praxen mit der Folge einer Unterversorgung sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt mit der Folge eines hohen Armutsrisikos.

Auch die Teilhabe von Kindern, Jugendlichen, Erwachsenen und alten Menschen mit Behinderungen ist nach wie vor stark eingeschränkt. Von einem inklusiven Bildungssystem ist Deutschland weit entfernt, denn Strukturen der Exklusion werden eher verfestigt statt aufgelöst. Ebenso im Bereich der Erwerbsarbeit, wo einzelne Firmen positiv hervortreten, insgesamt die Erwerbsarbeitslosigkeit jedoch hoch bleibt. Die Zahl der Menschen, die in Wohneinrichtungen (besonderen Wohnformen) leben, steigt.

Für geflüchtete Menschen mit Behinderungen ist die Situation je nach Herkunftsland unterschiedlich. Geflüchtete Menschen, die seit 2015 in Deutschland sind, leben häufig immer noch isoliert in Gemeinschaftsunterkünften und mit Wohnsitzauflagen und haben kein Recht auf Leistungen zur Teilhabe. Menschen, die aus der Ukraine nach Deutschland geflüchtet sind, haben hingegen ein Recht auf Leistungen der Eingliederungshilfe.

Das sind Leistungen an Menschen mit einer wesentlichen Behinderung. Sie umfassen Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, zur Teilhabe am Arbeitsleben, zur Teilhabe an Bildung und zur Sozialen Teilhabe.

Während der Coronapandemie wurde besonders deutlich, wie weit Deutschland noch von einer inklusiven Gesellschaft, die auch in Krisensituationen standhält, entfernt ist. Es fehlten insbesondere partizipativ erarbeitete Maßnahmenpläne für Menschen mit Behinderungen in der eigenen Häuslichkeit und in Einrichtungen, barrierefreie Informationen und Zugang zu Schutzmaßnahmen, gleichberechtigter Zugang zu Bildung, zu digitalen Angeboten. Dies führte zu massiven Diskriminierungen und Einschränkungen der Selbstbestimmung.

Die meisten Forderungen der Zivilgesellschaft aus dem ersten Parallelbericht sind nach wie vor aktuell. Auch diverse Empfehlungen der abschließenden Bemerkungen zur ersten Staatenprüfung Deutschlands im Jahr 2015 sind noch nicht umgesetzt.

Dazu zählen beispielhaft:

- Programme und Fördermaßnahmen für Frauen und Mädchen mit Behinderungen, insbesondere Migrantinnen und weibliche Flüchtlinge zur Beseitigung von Diskriminierungen sowie eine systematische Datensammlung (Nr. 16)
- Chancengleichheit und Inklusion aller Kinder mit Behinderungen (Nr. 18)
- Strategie zur Bewusstseinsbildung mit messbarer Wirkungsanalyse (Nr. 20)
- Verbot von Zwangsmaßnahmen (Nr. 30 und 34b)
- Umfassende, wirksame und mit angemessenen Finanzmitteln ausgestattete Gewaltschutzstrategie für Frauen und Mädchen mit Behinderungen sowie das Schaffen einer unabhängigen Beschwerdestelle (Nr. 36)
- Abschaffen sämtlicher Ausnahmen einer Sterilisierung ohne die volle und informierte Einwilligung (Nr. 38)
- Zugänglichkeit aller Konzepte und Programme in Muttersprachen der wichtigsten Migrantengemeinschaften (Nr. 40)
- Erleichterung der Deinstitutionalisierung durch ausreichende Finanzmittel (Nr. 42)
- Strategie mit Zielen und Zeitplan für inklusive Bildung in allen Bundesländern (Nr. 46)
- Schaffung zugänglicher Arbeitsplätze, insbesondere für Frauen mit Behinderungen und schrittweise Abschaffung der Werkstätten für behinderte Menschen (Nr. 50)
- Entwicklung einer durchgängig inklusiven Entwicklungszusammenarbeit (Nr. 60)

Einige Empfehlungen sind unzureichend umgesetzt, wie die Sicherstellung der Partizipation (Nr. 10), siehe Artikel 1-4 in diesem Bericht. Auch sind die ersetzenden Entscheidungen nach Nr. 26 nicht umfänglich abgeschafft worden, siehe Artikel 12 und der Zugang zum Recht entsprechend Nr. 28 ist nach wie vor nicht barrierefrei möglich, siehe Artikel 13. Ebenso das Recht auf Assistenz für Eltern mit Behinderungen (Nr. 44) wirkt in der Praxis unzureichend, siehe Artikel 23. Hinsichtlich Nr. 52 wurde zwar die Grenze für Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf Teilhabeleistungen im Bundesteilhabegesetz (BTHG) angehoben, das Armutsrisiko von Menschen mit Behinderungen, insbesondere Frauen und Kindern, ist jedoch nach wie vor hoch, siehe Artikel 28. Die systematische Datensammlung nach Nr. 58 wurde durch das neue Teilhabeberichtsverfahren verbessert. Es fehlen jedoch nach wie vor durchgängige systematische Daten nach Geschlecht, Alter, Herkunft und Behinderung.

Querschnittsthema Corona Pandemie

Während der Coronapandemie wurden Maßnahmen zu ihrer Eindämmung ohne systematische Beteiligung von Menschen mit Behinderungen erarbeitet, ihre heterogenen Lebenssituationen wurde selten mitgedacht und nicht einbezogen (Informationen waren insbesondere zu Beginn nicht barrierefrei zugänglich, der priorisierte Zugang zu Impfungen für diejenigen, die außerhalb von Einrichtungen leben erschwert). Zudem verschärfte sich teils ihre ohnehin prekäre finanzielle Situation, da ihre Mehrkosten für individuelle Schutzvorkehrungen (z. B. Masken, Desinfektionsmittel) für sie und Assistenzpersonen nicht in ausreichendem Maße ausgeglichen wurden.

Bildung: Die Unterstützungssysteme für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in Kindertagesstätten (Kita) und Schulen sind 2020 weitgehend weggebrochen. Bis ins Jahr 2021 musste das Recht auf Bildung und Teilhabe in Bezug auf ein Angebot von angemessenem und barrierefreiem Distanzunterricht, auf Assistenz, Schülerbeförderung, auf Teilhabe am Unterricht immer aufs Neue individuell erstritten werden. Nach den Teilöffnungen der Schulen war für einige Schüler*innen mit Behinderungen gar keine Beschulung mehr möglich. Konzepte für barrierefreien, digitalen Unterricht oder für die Aufnahme sozialer Kontakte gab es kaum.

Im Hochschulbereich zeigt sich ein enormer Nachholbedarf bei der inklusiven Gestaltung von Online-Lehr- und Lernangeboten. Dies betrifft sowohl Fragen der kommunikativen wie didaktischen Barrierefreiheit. Entsprechende Servicestrukturen fehlen in der Regel.

Gewalt, Freiheitsrechte: Während der Coronapandemie gab es eine Zunahme an häuslicher Gewalt gegen Frauen. Es ist davon auszugehen, dass auch die Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen in der eigenen Wohnung und in Einrichtungen zugenommen hat, ohne dass diese öffentlich thematisiert wurde.

Besonders in Wohn-, Erstaufnahme- und Gemeinschaftseinrichtungen wurden die Freiheitsrechte von Menschen mit Behinderungen erheblich eingeschränkt. Die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zum Infektionsschutz führten zu Ausgangs- und Besuchsverboten und in vielen Fällen zum Verbot sozialer und persönlicher Kontakte zu wichtigen Bezugspersonen auch bei Kindern, Jugendlichen und alten Menschen.

Triage: Teilweise wurden behandlungsbedürftige Menschen mit Behinderungen nicht ins Krankenhaus aufgenommen. Die Zuteilung knapper medizinischer Ressourcen sollte auf Grundlage diskriminierender Empfehlungen medizinischer Fachgesellschaften erfolgen. Erst in Folge eines von behinderten Menschen erwirkten Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber eine rechtliche Regelung zum Schutz vor Diskriminierung geschaffen. Sie ist nicht hinreichend geeignet, diesen Schutz zu garantieren. Von Seiten der Ärzteschaft wird weiterhin teils vehement die Straflosigkeit der Ex-Post-Triage (Abbruch einer bereits begonnenen Behandlung zugunsten einer anderen Person mit gleicher Indikation) gefordert.

Empfehlungen

- Erarbeitung von Vorgaben zum Infektionsschutz und Einrichtung von Krisenstäben mit Beteiligung von Menschen mit Behinderungen.
- Enge Verzahnung von Infektionsschutz und Teilhabe; selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen muss auch in Krisenzeiten möglich bleiben.
- Barrierefreie Informationen und Kommunikationsangebote.
- Vorhalten von Notfallplänen in Unterstützungssystemen sowie in Beratungsstellen, Gewaltschutzeinrichtungen etc. für Pandemie- und Krisenzeiten.
- Triage:
 - Gleichberechtigte Behandlungsmöglichkeiten für alle.
 - Beibehalten des Verbots der Ex-Post-Triage.
 - Lehre des menschenrechtlichen Modells von Behinderung in allen Aus-, Fort- und Weiterbildungen der im Gesundheitswesen tätigen Personen.

Artikel 1-4 Zweck; Begriffsbestimmungen; Allgemeine Grundsätze; Allgemeine Verpflichtungen

Überprüfung geltenden Rechts: Es fand und findet keine systematische Überprüfung geltenden Rechts auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK statt. Es werden sogar neue Gesetze verabschiedet, die im Widerspruch zur UN-BRK stehen, wie die Novelle des Gesetzes zur Wettbewerbsbeschränkung oder die Änderung des Sozialgesetzbuch (SGB) V (Gesetzliche Krankenversicherung) und der damit verbundenen Richtlinie zur außerklinischen Intensivpflege (AKI-RL, siehe Artikel 26) – von der Bundesregierung in ihrem Fortschrittsbericht nicht einmal erwähnt. Es besteht die Gefahr, dass die betroffenen schwerbehinderten Menschen in Institutionen gedrängt werden.

Aktionspläne zur Umsetzung UN-BRK: Dem zweiten Aktionsplan des Bundes (2016, NAP 2.0)¹ fehlt die Menschenrechtsorientierung. Es werden weder Ziele noch Zwischenziele benannt.

Laut einer Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) wird Diskriminierungsschutz in den Aktionsplänen der Länder und des Bundes nur in einigen Handlungsfeldern oder gar nicht erwähnt. Zum Beispiel: In sieben der 16 Bundesländer wird im Aktionsplan Artikel 5 UN-BRK trotz seiner zentralen Bedeutung gar nicht erwähnt.² Eine prominente und direkte Implementierung der UN-BRK findet nicht statt. Auch Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen (d. h. mit Fluchterfahrung, von Obdachlosigkeit oder Armut betroffen etc.) finden in den Aktionsplänen kaum Beachtung.

¹Zweiter Nationaler Aktionsplan (06/2016), https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/NAP/NAP_20/nap_20_node.html

² Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Analyse. Zukunftspotenzial entfalten, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/zukunftspotenzial-entfalten>

Im Staatenbericht wird dargestellt, das Bundesteilhabegesetz (BTHG) fördere das Ziel der selbstbestimmten Lebensführung. Diese Einschätzung wird aus zivilgesellschaftlicher Sicht nicht geteilt. In den Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Menschenrechtsumsetzung³ wurde ein grundsätzlicher Kostenvorbehalt für alle Maßnahmen aufgenommen.

Partizipation: Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich junger Menschen über die sie vertretenden Organisationen ist weiterhin ungenügend. Es gibt noch keine Beteiligungsstandards, obwohl der DBR bereits 2018 und 2022 seine Forderungen hierzu vorgelegt hat.⁴ Fristen für Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen sind zu kurz und übersandte Dokumente nicht barrierefrei. Der steuerfinanzierte Partizipationsfonds im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG), der seit 2016 Organisationen von Menschen mit Behinderungen die Arbeit ermöglichen soll, bietet keine Basis-, sondern nur eine Projektfinanzierung. Somit ist nach wie vor keine kontinuierliche Arbeit der Selbstvertretungsorganisationen gewährleistet. Die Administration ist dabei so komplex, dass der Fonds eine teils abschreckende Wirkung entfaltet.

Empfehlungen

- Systematische Überprüfung bestehender und künftiger Rechtsvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK.
- Menschenrechtsorientierung von Aktionsplänen.
- Erarbeitung verbindlicher Partizipationsstandards.
- Unkomplizierte langfristige Förderung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Artikel 5 Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung

Unzureichender Diskriminierungsschutz: Im Gegensatz zu staatlichen Stellen sind private Anbieter von Waren und Dienstleistungen bislang weder zur Barrierefreiheit noch zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet. Diese Lücke verhindert eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Das reicht von den nur über Stufen erreichbaren Toiletten im Restaurant über die mangelhafte Barrierefreiheit digitaler Angebote bis zu Informationen, die nicht in Gebärdensprache und nicht in Leichter Sprache verfügbar sind.

³ Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der UN-BRK in dem Zeitraum September 2019 bis März 2023, https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/Ma%C3%9Fnahmenbericht.pdf;jsessionid=2F34187848F45FBA62D3C5CE9C575108.internet981?__blob=publicationFile&v=3

⁴ DBR-Forderungspapier „Nichts über uns ohne uns – Zur notwendigen Entwicklung von Partizipationsstandards“ vom 20. April 2022, <https://www.deutscher-behindertenrat.de/ID275249>

Diskriminierungserfahrungen: 2017-2020 sind bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes insgesamt 16.415 Beratungsanfragen mit Diskriminierungsbezug eingegangen. Eine Diskriminierung aufgrund von Behinderung stellte mit 32 Prozent der Anfragen die zweitgrößte Gruppe dar, im Jahr 2020 mit 41 Prozent sogar die größte Gruppe. Von den Anfragen mit Coronabezug stammten 2020 sogar 86 Prozent von Menschen mit Behinderungen.⁵

6.413 Anfragen erreichten in diesem Zeitraum den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen. Davon bezogen sich 26 Prozent auf Konflikte mit Ämtern/Behörden. An zweiter Stelle folgt mit 17 Prozent der Bereich von Gesundheit/Pflege und dann mit 14 Prozent das Arbeitsleben.⁶

Unzulängliche Verfahren zur Durchsetzung von Gleichbehandlung: Um Formen von Diskriminierung gegen Menschen mit Behinderungen zu begegnen, hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren Instrumente wie die Schlichtungsstelle und das Verbandsklagerecht verabschiedet, die jedoch Schwachstellen aufweisen.

Empfehlungen

- Verzahnung von BGG, Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) und Allgemeinem Gleichbehandlungsgesetz (AGG): Verpflichtung zur Barrierefreiheit im BGG und BFSG auch für private Anbieter von Waren und Dienstleistungen. Erweiterung des AGG um die Bestimmung, dass sowohl das Versagen angemessener Vorkehrungen als auch ein Verstoß gegen Barrierefreiheitsbestimmungen anderer Gesetze eine verbotene Diskriminierung darstellen.
- Schlichtungsstelle BGG: Ermöglichung von Verfahren gegen die Privatwirtschaft; Möglichkeit der Bündelung von Verfahren, um Synergieeffekte zu nutzen; Erweiterung um ein kindspezifisches Zugangs- und Beschwerdeverfahren.
- Verbandsklage BGG: Schaffen eines Beseitigungsanspruchs bei erfolgreicher Klage; Einrichtung eines Rechtsmittelfonds; leichtere Anerkennung als klageberechtigter Verband; Möglichkeit der Verbandsklage auch ohne vorheriges Schlichtungsverfahren.

Artikel 6 Frauen mit Behinderungen

Grundsätzlich fehlt eine durchgängige Berücksichtigung intersektionaler Aspekte bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK. Die Interessenvertretungen von Frauen mit Behinderungen, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, sind nicht ausreichend und langfristig finanziert, um Themen politisch zu vertreten. Auf Bundesebene gibt es nur eine Projektförderung, auf Landesebene sind nur zwei Landesnetzwerke finanziell abgesichert.

⁵ Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (10/2021), BT-Drucks.19/32690, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/326/1932690.pdf>

⁶ vgl. ebd.

Im Folgenden werden einzelne Aspekte, die Frauen besonders betroffen, hervorgehoben und jeweils auf die speziellen Artikel der UN-BRK verwiesen.

Gewaltschutz: Die im Staatenbericht genannten Gewaltschutzmaßnahmen und Gesetzesinitiativen sind zu begrüßen. Gleichwohl greifen einige Maßnahmen zu kurz.

Es existiert immer noch kein umfassendes Konzept zum Schutz von Frauen und Mädchen mit Behinderungen vor Gewalt und es ist nicht erkennbar, dass die Vorgaben der Vereinten Nationen aus den Abschließenden Bemerkungen Ziffer 36 umgesetzt werden.

Die gesetzliche Verpflichtung von Leistungserbringern (Rehabilitationseinrichtungen, psychiatrische Einrichtungen und ambulante Dienste) zur Erstellung von Gewaltschutzkonzepten ist unzureichend (siehe auch Artikel 16).

Übungen zur Stärkung des Selbstbewusstseins von Frauen und Mädchen mit Behinderungen, die seit 2001 im SGB IX verankert sind, werden entgegen der Aussage im Staatenbericht, in der Praxis des Rehabilitationssports nach wie vor nur vereinzelt angeboten.

Das Gewaltschutzgesetz schützt Frauen, die in Einrichtungen leben, weiterhin unzureichend. Auch die Hilfestruktur von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen ist in den meisten Fällen nicht barrierefrei zugänglich und nicht auskömmlich finanziert. Es fehlen Mittel für vollumfängliche Barrierefreiheit und personelle Ressourcen sowie angemessene Vorkehrungen. Über das begrüßenswerte Investitionsprogramm des Bundes in Höhe von 90 Mio. Euro zur Förderung des Frauenhilfesystems bis 2024 wurden nur vereinzelt neue oder umgebaute barrierefreie Frauenhäuser oder Beratungsstellen realisiert.

Sexuelle und reproduktive Gesundheit: Entgegen den von der Bundesregierung dargelegten Rechtsansprüchen auf einen „uneingeschränkten Zugang zu medizinischen Leistungen während der Schwangerschaft und zu Informationen über Aufklärung“ sind weiterhin nur vereinzelte gynäkologische Praxen barrierefrei zugänglich. Von ehemals 5 Spezialambulanzen⁷ (insbesondere für Rollstuhlfahrerinnen) existieren nur noch 3 (siehe auch Artikel 25).

Modellprojekte haben gezeigt, wie Schwangerschaftsberatungsstellen Frauen mit Lernschwierigkeiten (kognitive Beeinträchtigungen) beraten können. Jedoch ist eine umfassend barrierefreie Beratung nicht flächendeckend realisiert.

Beschäftigung: Forschungsergebnisse belegen, dass mehr als ein Drittel der Frauen mit Schwerbehinderung in Teilzeit arbeitet, während dies nur auf 10 Prozent der Männer mit Behinderungen zutrifft.⁸ Dies führt zu einer besorgniserregend hohen Armut von Frauen mit Behinderungen – insbesondere im Alter. Nahezu ein Drittel aller Frauen mit Schwerbehinderung ist bereits im erwerbsfähigen Alter von Armut betroffen (persönliches

⁷ Universität Bielefeld (Hg.) (2019): Abschlussbericht Evaluation von Spezialambulanzen und gynäkologischen Sprechstundenangeboten zur gynäkologischen und geburtshilflichen Versorgung von Frauen mit Behinderung, siehe auch <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/publikationen/details/evaluation-von-spezialambulanzen-und-gynaekologischen-sprechstundenangeboten-zur-gynaekologischen-und-geburtshilflichen-versorgung-von-frauen-mit-behinderung.html>

⁸ Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung (2021), <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a125-21-teilhabebericht.html><https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a125-21-teilhabebericht.html>

Nettoeinkommen unter 1.000 Euro). Das trifft nur auf 12 Prozent der Männer mit Behinderungen, auf 14 Prozent der nichtbehinderten Frauen und auf 5 Prozent der nichtbehinderten Männer zu.⁹

Mütter mit Behinderungen: Die Möglichkeit, Assistenz für Mütter mit Behinderungen zu nutzen, ist gut. Gleichwohl gibt es viele Hürden bei der Inanspruchnahme der Leistungen, die z. B. immer noch zu Trennungen der Kinder von Eltern mit Lernschwierigkeiten oder seelischen Beeinträchtigungen führen, weil es an bedarfsdeckender Assistenz am Wohnort fehlt (siehe auch Artikel 23).

Sterilisation: Eine Sterilisation aufgrund einer ersetzten Entscheidung (nach § 1830 Bürgerliches Gesetzbuch - BGB) findet kaum statt. Dennoch ist die Gesetzesnorm an sich diskriminierend. Gleichzeitig sind auch „freiwillige“ Entscheidungen zu hinterfragen. In der Praxis stimmen insbesondere Frauen mit Lernschwierigkeiten häufig einer Sterilisation zu, da sie sich infolge fehlender Unterstützung nicht in der Lage sehen, mit einem eigenen Kind zu leben. Auch haben sie Angst, dass ihnen das Kind mit dem Argument des Kindeswohls entzogen wird.

Empfehlungen

- Vollumfängliche Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen 2015 Ziffer 36 (umfassender, wirksamer, mit angemessenen Finanzmitteln hinterlegte Gewaltschutzstrategie). Novellierung des Gewaltschutzgesetzes, um Frauen in Einrichtungen umfassend vor Gewalt zu schützen.
- Dauerhafte Finanzierung von Selbstvertretungsorganisationen im Bund und in den Bundesländern zur Wahrnehmung der Interessen von Frauen und Mädchen mit Behinderungen.
- Flächendeckende Barrierefreiheit im Frauenhilfesystem zur Prävention von und Intervention bei Gewalt sowie von gynäkologischen Praxen.
- Entgegenwirken strukturell bedingter Armut von Frauen mit Behinderungen, beispielsweise durch verstärkte Förderung der Erwerbsbeteiligung.
- Streichen der ersetzten Entscheidung bei Sterilisationen und Ersetzen durch die Vorgabe der unterstützten Entscheidungsfindung.

Artikel 7 Kinder und Jugendliche mit Behinderungen

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen erhalten Leistungen aus verschiedenen Bereichen, u.a. Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitssystem und Recht der Rehabilitation und Teilhabe. Die Leistungen variieren nach der Art der Behinderung. Das erschwert den Zugang und dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern ihre Rechte ausüben können.

⁹ Studie von Aktion Mensch (2021): Situation von Frauen mit Schwerbehinderung am Arbeitsmarkt, <https://www.aktion-mensch.de/inklusion/arbeit/frauen-mit-behinderung-auf-dem-arbeitsmarkt>

Inklusive Kinder- und Jugendhilfe: Die zum 10.06.2021 in Kraft getretenen Änderungen am SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) verpflichten die Träger der Jugendhilfe ihre Angebote/Leistungen barrierefrei und inklusiv für junge Menschen mit Behinderungen z. B. in den Bereichen des Kinderschutzes, der Jugendarbeit und der Kita anzubieten und dies in der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen.¹⁰ Leider wird dies bislang kaum umgesetzt. Es fehlt u. a. an Kenntnissen von Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe zu behinderungsspezifischen Belangen.

Bundesweit fehlen barrierefreie Spielplätze sowie Angebote für Kinder, die nach dem Prinzip des Universellen Designs geplant sind. Mangelnde Barrierefreiheit und Assistenz für junge Menschen mit Behinderungen führen vielfach zum Ausschluss aus Angeboten der Jugendarbeit.

Kostenheranziehung: Eltern von Kindern mit Behinderungen werden für Assistenzleistungen bzw. für stationäre Hilfe zur Erziehung ihrer minderjährigen Kinder mit ihrem Einkommen und Vermögen herangezogen, dies führt meistens dazu, dass jungen Menschen mit Behinderungen der Zugang zu inklusiven Freizeitangeboten verwehrt bleibt.

Geflüchtete Kinder mit Behinderungen: Es ist nicht bekannt, wie viele begleitete und unbegleitete geflüchtete Kinder mit Behinderungen in Deutschland leben. Die Bedingungen in den Aufnahmeeinrichtungen divergieren erheblich. Barrierefreiheit wird oft nicht beachtet. Die Wohnsitzverpflichtung für Kinder mit Behinderungen führt zur Einschränkung ihrer persönlichen Freiheit. Es besteht kein gleichberechtigter Zugang zum Bildungs-, Betreuungs- und Gesundheitssystem, sowie zu Kultur- und Freizeitangeboten. Besonders kriegs- und fluchttraumatisierte Kinder sind unterversorgt.

Kinderschutz: Der Schutz von Kindern mit Behinderungen ist im BGG nicht verankert. Kinder benötigen einen barrierefreien Zugang zu externen Beschwerdestellen. Die Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe müssen sich für Kinder mit Behinderungen öffnen. In der Kinder- und Jugendhilfe fehlt es an barrierefreien und bedarfsgerecht gestalteten Schutzeinrichtungen und Diensten.

Empfehlungen

- Schaffung inklusiver, bedarfsgerechter und barrierefreier Leistungen für alle jungen Menschen ohne Kostenvorbehalt.
- Leistungen zur Teilhabe in der Kinder- und Jugendhilfe ohne Eigenbeteiligung der jungen Menschen oder ihrer Eltern.
- Schutz für Kinder mit Behinderungen durch Qualifizierung der Fachkräfte im Erkennen von Kindeswohlgefährdungen.
- Bessere Unterstützung für Pflegefamilien mit Kindern mit Behinderungen.
- Schaffung inklusiver Orte und Angebote für Kinder und Jugendliche.
- Kinderrechte ins Grundgesetz aufnehmen.

¹⁰ vgl. Paragraphen 1, 7, 8a, 8b, 9 Nr. 4, 11 Abs. 1 Nr. 2, 22 Abs. 2, 22 a, 36 a sowie 70, 79 a und 80 Abs. 2 Nr. 4 im SGB VIII

Artikel 8 Bewusstseinsbildung

Es gibt keine Gesamtstrategie zur Bewusstseinsbildung oder Menschenrechtsbildung. Selbst in den öffentlich-rechtlichen Sendern gibt es keine durchgängige Barrierefreiheit. Auch nach dem neuesten Medienstaatsvertrag gibt es nur Soll-Vorschriften zur Barrierefreiheit sowie eine Berichtspflicht, aber keine Sanktionen.¹¹

Die fehlerhafte deutsche Übersetzung der UN-BRK ist immer noch nicht korrigiert worden, so dass Verwaltungen nach wie vor mit den falschen Begrifflichkeiten arbeiten und damit die Rechte von Menschen mit Behinderungen verletzen.

Empfehlungen

- Erarbeitung einer Gesamtstrategie zur Bewusstseinsbildung in einem partizipativen Prozess einschließlich nachhaltiger Menschenrechtsbildung.
- Flächendeckende Schulungsprogramme zur UN-BRK.
- Ausstrahlung aller Programme der Medien in barrierefreien Formaten.
- Korrektur der deutschen Übersetzung der UN-BRK.

Artikel 9 Barrierefreiheit und Artikel 20 Persönliche Mobilität

Es fehlen justiziable Verpflichtungen zur Barrierefreiheit, auch bei der Daseinsvorsorge. Private Anbieter von Waren und Dienstleistungen sind weder über das AGG noch über das BGG oder über Regelungen des Ordnungsrechts (Gewerbeordnung, Gaststättengesetz etc.) zur Barrierefreiheit und Berücksichtigung angemessener Vorkehrungen verpflichtet. Die eine Ausnahme sind die 2021 geschaffenen Regelungen zur Mitnahme von Assistenzhunden. Deutschland hat den EAA nur im Rahmen der Mindestharmonisierung umgesetzt.¹² Die bauliche Umwelt zur Nutzung der vom EAA umfassten Dienstleistungen ist nicht einbezogen. Deutschland hat von langen Übergangsfristen Gebrauch gemacht (für barrierefreie Bankautomaten z. B. bis 2035). Öffentliche Förderungen werden nicht durchgängig an die Barrierefreiheit geknüpft. Obwohl im Koalitionsvertrag der Bundesregierung Barrierefreiheit viel Raum gegeben und eine Bundesinitiative Barrierefreiheit angestoßen wird, sind bis heute keine konkreten Gesetzesvorhaben oder Förderprogramme geplant.

Bau: Zwar wurde die Verpflichtung des Bundes, Barrierefreiheit bei Umbauten seiner Bestandsbauten herzustellen und für die Anmietung erweitert. Eine Frist für die vollständige Herstellung der Barrierefreiheit fehlt indes. In den Bauordnungen der Länder sind wichtige Anforderungen an die Barrierefreiheit (z. B. DIN 18040-3) ausgenommen. Es fehlt an einer

¹¹ Medienstaatsvertrag vom 30.06.2022, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MS_tV.pdf

¹² Barrierefreiheitsstärkungsgesetz vom 16. Juli 2021

Musterbauordnung des Bundes, die Standards für die Barrierefreiheit vollumfänglich festschreibt.

Die Versorgungslücke bei barrierefreiem Wohnraum lag 2020 bei mehr als 2 Millionen Wohnungen.¹³ Der Bund fördert den sozialen Wohnungsbau im Zeitraum von 2022 bis 2026 mit insgesamt 14,5 Milliarden Euro. Verpflichtende Standards zur Schaffung barrierefreien sozialen Wohnraums fehlen hierbei gänzlich.

Verkehr: Die Verkehrsinfrastruktur muss barrierefreier werden; 20 Prozent der Bahnhöfe sind nicht barrierefrei.¹⁴ Auch werden weiterhin Züge beschafft, die nicht niveausgleichend zur Bahnsteighöhe sind. Programme nach § 2 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) zur Herstellung der Barrierefreiheit werden von den Eisenbahnunternehmen nicht flächendeckend erstellt. Die Deutsche Bahn AG, die sich zu 100 Prozent in Händen des Bundes befindet, entzieht sich weitgehend den Barrierefreiheitsverpflichtungen des Bundes sanktionslos. Auch wenn es Verbesserungen durch das BFSG und z. B. durch die Assistenzhundeverordnung gegeben hat, wurde in keinem Bundesland die Barrierefreiheit des Personennahverkehrs bis zum gesetzlich im Personenbeförderungsgesetz vorgesehenen Stichtag, 01.01.2022, erreicht. Sowohl in öffentlichen Verkehrsmitteln als auch an Bahnhöfen mangelt es an einer konsequenten Umsetzung des Zwei-Sinne-Prinzips.

Digitales: Digitale Barrierefreiheit ist längst nicht erreicht. Das reicht von fehlenden Internetanschlüssen in Einrichtungen der Behindertenhilfe für die Bewohner*innen über Zugangsbarrieren zu Webseiten, Apps und Software öffentlicher Stellen und privater Anbieter bis hin zu fehlenden Schulungsangeboten für Menschen mit Behinderungen und Assistenz bei der digitalen Teilhabe. Föderale Strukturen erschweren nach einheitlichen Standards funktionierende digitale Angebote, insbesondere im Bereich Verwaltung und Bildung. Der erste Bericht an die Europäische Kommission¹⁵ zeigt, dass keine der geprüften Webseiten und Apps öffentlicher Stellen vollständig barrierefrei waren. Der Bund hat sein Ziel nicht erreicht, seine elektronischen Verwaltungsabläufe bis 2021 barrierefrei zu gestalten. Auf Länderebene fehlen vergleichbare Regelungen gänzlich.

Kommunikation: Auf Bundesebene ist die Verwendung verständlicher und Leichter Sprache bei Behördenkontakten unzureichend geregelt; auf Landesebene nur teilweise.

Rechtsdurchsetzung: Etabliert hat sich ein 2016 eingeführtes Schlichtungsverfahren für Streitigkeiten aus dem BGG. Allerdings bleibt der Rechtsschutz über den Klageweg weiterhin unbefriedigend, weil nur die Feststellung von Barrieren, nicht aber deren Beseitigung eingeklagt werden kann. Nur in wenigen Bundesländern gibt es niedrigschwellige Streitbeilegungsmöglichkeiten.

¹³ Pestel Institut gGmbH (2023): Wohnen im Alter, <https://www.baustoffwissen.de/kategorie-ausbildung/azubi-ratgeber/hintergrundwissen/studie-wohnen-im-alter-2023-pestel-institut-bdb/>

¹⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage Barrierefreiheit der Bahnhöfe, Haltepunkte und Züge in Deutschland vom 18.11.2021, Drucksache 20/3216, <https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/20-prozent-der-bahnhoefe-noch-nicht-stufenlos-zugaenglich/>

¹⁵ Bericht über die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen von Websites (12/2021), <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2021/bericht-periodische-ueberwachung-einhaltung-barrierefreiheitsanforderungen.html>

Empfehlungen

- Verpflichtung aller privater Anbieter von Waren und Dienstleistungen zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen im Rahmen der ausstehenden AGG und BGG-Reform.
- Zeitnah selbstbestimmt und barrierefrei nutzbarer öffentlicher Personennah- und Fernverkehr.
- Ausreichend personelle Ressourcen für die Bundesfachstelle Barrierefreiheit, um auch den privaten Sektor beraten zu können.
- Aus- und Weiterbildungs-Curricula aller Berufssparten mit Inhalten zur Umsetzung von Barrierefreiheit.
- Rechtsanspruch auf Verwendung Leichter Sprache bei Behördenkontakten.
- Ausnahmslos barrierefreier Neubau im sozialen Wohnungsbau.

Artikel 11 Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen

Barrierefreier Notruf: Gehörlosenverbände waren an der Entwicklung der barrierefreien Notruf-App nicht ausreichend beteiligt. Die Vorabinformation zum ersten nationalen Warntag 2022 war unzureichend und nicht alle Menschen wurden unabhängig von Wohnort oder Behinderungen gewarnt.

Außenpolitik: Das Auswärtige Amt (AA), das für die deutsche humanitäre Hilfe zuständig ist, hat Leitlinien seiner Feministischen Außenpolitik formuliert, in denen Behinderung mehrfach als Diskriminierungsfaktor benannt wird. Im Vordergrund stehen jedoch Aspekte der Geschlechtergleichstellung.

Das AA hat einen Gender Age Disability (GAD) Marker für die Umsetzung von Humanitärer Hilfe. Dieser wird aber nur bei der Projektplanung angewandt, jedoch nicht bei Rechenschaftslegung.

Geflüchtete Menschen: Behinderungen, insbesondere nicht sichtbare, von Asylsuchenden und geflüchteten Menschen, und deren Unterstützungsbedarfe werden nicht einheitlich und zügig erfasst. Barrierefreier Wohnraum fehlt. Bereits im Jahr 2015 geflüchtete Menschen leben immer noch in Gemeinschaftsunterkünften. Isolation und Wohnsitzauflagen erschweren Betroffenen die Chance auf Unterstützung.

Die Bundeskontaktstelle für geflüchtete Menschen mit Behinderungen aus der Ukraine kümmert sich nur um Geflüchtete aus Einrichtungen und bringt sie nur in Einrichtungen unter. Leistungen werden oft in Abhängigkeit vom Aufenthaltsstatus und erst nach Anerkennung der Behinderung gewährt und liegen zu stark im Ermessen der zuständigen Behörden. Geflüchtete Menschen, die nicht aus der Ukraine kommen, haben kein Recht auf Leistungen zur Teilhabe für Menschen mit Behinderungen.

Empfehlungen

- Systematische Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen, einschließlich geflüchteter Menschen mit verständlichen Informationen bereits im Vorfeld geplanter Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge, der humanitären Hilfe und Geflüchtetenhilfe.
- Einbeziehung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen in die Strategiebildung des AA und die Umsetzung der Feministischen Außenpolitik.
- Systematische Abfrage und Erfassung aller Berichtsformate des AA und Bundesministerium des Innern und für Heimat, ob und inwieweit geplante Maßnahmen erfolgreich umgesetzt wurden und Menschen mit Behinderungen tatsächlich erreicht haben.
- Einheitliche und transparente Erfassung, fachliche Betreuung und Versorgung von Asylsuchenden und Geflüchteten mit Behinderungen gemäß der EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU).
- Barrierefreie Unterbringung außerhalb von Institutionen mit Leistungszugang sowie Schulung aller Helfer*innen zum Leistungsspektrum für Menschen mit Behinderungen.
- Verkürzung der Wohnverpflichtung in der Erstaufnahmeeinrichtung auf 3 Monate, Konkretisierung des § 49 Abs. 2 Asylgesetz.
- Streichung von § 100 SGB IX, um den Leistungsausschluss von geflüchteten Menschen mit Behinderungen auf Teilhabeleistungen zu beenden.

Artikel 12 Gleiche Anerkennung vor dem Recht

Mit der Reform der betreuungsrechtlichen Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch und anderer Gesetze¹⁶ hat die Bundesregierung nicht alle Formen der ersetzenden Entscheidung („substituted decision making“) abgeschafft und verhält sich damit weiterhin konventionswidrig.

Unterstützte Entscheidungsfindung: Ebenso hat sie der Forderung nach der Einrichtung von Fachstelle und Modellprojekten zur Unterstützten Entscheidungsfindung bisher nicht entsprochen. Im Rechtsverkehr können Betreuer*innen im Rahmen ihres Aufgabenbereichs weiterhin von ihrem Stellvertretungsrecht gegenüber rechtlich betreuten Personen uneingeschränkt Gebrauch machen. Ob die betreute Person vertreten werden wollte oder nicht, wird nicht überprüft. Gegen eine ungewollte rechtliche Vertretung durch die rechtliche Betreuung hat die rechtlich betreute Person keine niedrigschwellige Beschwerdemöglichkeit.

¹⁶ §§ 1814 ff. BGB – Bürgerliches Gesetzbuch, FamFG – Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, VBVG – Gesetz über die Vergütung von Vormündern und Betreuern, ZPO – Zivilprozessordnung, GVG – Gerichtsverfassungsgesetz, BtOG – Betreuungsorganisationsgesetz; vgl. auch Institut für Menschenrechte, Synopse BGB - Betreuungsrecht, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Materialiensammlung_MR_in_betreuungsrechtlicher_Praxis/Synopse_BGB_-_Betreuungsrecht.pdf

Geschäftsfähigkeit: Die Vollmacht als mögliche Alternative zur rechtlichen Betreuung ist an das Vorliegen von Geschäftsfähigkeit gebunden¹⁷ für die ein Maß an Erkenntnis- und Kommunikationsfähigkeit verlangt wird, die z. B. Menschen mit Lernschwierigkeiten in der Regel voreilig abgesprochen wird.¹⁸ Die Regelung der Geschäftsunfähigkeit in § 104 Nr. 2 BGB wurde durch die Betreuungsrechtsreform nicht verändert. Sie widerspricht weiterhin der UN-BRK.

Vermeidung von Betreuung: 5-15 Prozent der rechtlichen Betreuungen – das betrifft bis zu ca. 200.000 Menschen mit Behinderungen – wären bei einem einfacheren Zugang zu Sozialleistungen und besserer Beratung und Begleitung nicht erforderlich. Inwieweit die neue „erweiterte Unterstützung“ der Betreuungsbehörden Betreuungen vermeiden wird, ist noch nicht evaluiert. Unabhängige Clearingstellen sind nicht vorgesehen.

Empfehlungen

- Einrichten einer Fachstelle und von Modellprojekten zur Erprobung und Verbreitung unterstützter Entscheidungsfindung sowie
- Schaffung niedrigschwelliger Beschwerdemöglichkeiten für Betreute im Betreuungsorganisationsgesetz.

Artikel 13 Zugang zum Recht

Verfahrensbezogene und altersgemäße Vorkehrungen: Menschen mit Behinderungen haben keinen gleichberechtigten Zugang zur Justiz. Es fehlen verfahrensbezogene und altersgemäße Vorkehrungen. Es besteht keine einklagbare Pflicht der Gerichte und Behörden, in wahrnehmbarer und verständlicher Form zu kommunizieren, die Verfahrens- und Prozessordnungen sowie die Gerichtsgesetze enthalten hierzu keine Regelungen. Es gibt auch keine Kostenübernahme für barrierefreie Kommunikation zwischen Betreuer*innen und Betreuten.

Wirksamer Zugang: Der Zugang zur Sozialgerichtsbarkeit ist zwar kostenfrei, zur Durchsetzung des komplexen materiellen Rechts fehlen jedoch Rechtsanwält*innen mit Spezialisierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen. Überlange Verfahrensdauern verhindern oft effektiven Rechtsschutz.

Empfehlungen

- Kostenerstattung verfahrensbezogene und altersgemäße Vorkehrungen z. B. für eine persönliche Assistenz und für eine barrierefreie Kommunikation im Prozesskostenrecht.
- Übernahme der Kosten für barrierefreie Kommunikation zwischen Betreuer*innen und Betreuten im Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz.
- Barrierefreier Zugang zu Gerichten.

¹⁷ BGH, Beschluss vom 02.11.2022 – XII ZB 339/22, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&az=XII%20ZB%20212/22&nr=132113>

¹⁸ BGH, Beschluss vom 02.10.2019 – XII ZB 164/19, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&az=XII%20ZB%20164/19&nr=101453>

Artikel 14 Freiheit und Sicherheit der Person und

Artikel 15 Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Der Freiheitsentzug durch Zwangsunterbringung aufgrund einer Beeinträchtigung ist weiterhin zulässig. Auch haben Bund und Länder seit 2015 keine Konzepte zur Vermeidung von Zwangsmaßnahmen entwickelt. Mediziner*innen, Richter*innen und Mitarbeitende des Versorgungssystems sind in vielen Fällen nicht zwangsvermeidend qualifiziert und unzureichend über „mildere Mittel“ informiert. Es liegen keine aussagekräftigen Zahlen zu Zwangsmaßnahmen vor. Der 2018 gestartete „Dialog zur Weiterentwicklung der Hilfen für psychisch erkrankte Menschen“ hat bislang keine erkennbaren Ergebnisse erzielt.

Empfehlungen

- Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur Vermeidung von Zwang.
- Einrichtung eines bundesweiten Registers zur kontinuierlichen Erfassung von Zwangsmaßnahmen.
- Verpflichtende menschenrechtliche Qualifizierung von systemrelevanten Vertreter*innen im Betreuungsrecht (z. B. Richter*innen, Rechtspfleger*innen).

Artikel 16 Freiheit von Ausbeutung, Gewalt oder Missbrauch

Menschen mit Behinderungen sind zwei- bis viermal so häufig von körperlicher oder psychischer Gewalt betroffen wie Menschen ohne Behinderungen¹⁹, wobei Frauen - und unter diesen gehörlose sowie Frauen mit Lernschwierigkeiten - besonders häufig betroffen sind. Auch ihr Risiko, sexualisierte Gewalt zu erfahren, ist zwei bis dreimal höher als bei Frauen ohne Behinderungen²⁰ (siehe auch Artikel 6).

Gewaltschutz: Leistungserbringer von Hilfen für Menschen mit Behinderungen sind seit 2021 verpflichtet, Gewaltschutzkonzepte vorzuhalten (§ 37a SGB IX). Auch hierbei müssen insbesondere die Belange von Kindern und Frauen mit Behinderungen in den Fokus gestellt werden. Eine Überprüfung, inwieweit diese Konzepte vorliegen und angewandt werden sowie fachlichen Standards entsprechen, findet jedoch nicht regelhaft statt. Gewaltschutz z. B. in psychiatrischen Kliniken, in Einrichtungen der Behindertenhilfe und in Wohn- und Pflegeheimen braucht ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen sowie wirksame Kontrolle, z. B. durch die Schaffung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus und die Einrichtung von unabhängigen Beschwerdestellen.

¹⁹ FORSCHUNGSBERICHT Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen – Bestandsaufnahme und Empfehlungen (11/2021), www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-584-gewaltschutzstrukturen-fuer-menschen-mit-behinderungen.pdf?__blob=publicationFile

²⁰ Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland (2013), <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/94206/1d3b0c4c545bfb04e28c1378141db65a/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-behinderungen-langfassung-ergebnisse-der-quantitativen-befragung-data.pdf>

Täterprogramme: Dass in den Ländern und Kommunen auch Gewalttäter mit Behinderungen grundsätzlich beraten werden können, kann nicht bestätigt werden. Bekannt ist ein Projekt, das seit 2020 erstmals Konzepte für die Zugänglichkeit von Täterprogrammen für Menschen mit Behinderungen erstellt.

Empfehlungen

- Vorlage bundeseinheitlicher Richtlinien für Gewaltschutzkonzepte.
- Besondere Berücksichtigung von Frauen und Kindern mit Behinderungen in allen Belangen des Gewaltschutzes.
- Ausreichende Finanzierung von Gewaltschutz in und außerhalb von Einrichtungen.

Artikel 18 Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit

Auslandsaufenthalte, wie Freiwilligendienste, Studien- oder Berufsaufenthalte sind für Menschen mit Assistenzbedarf aufgrund der Leistungseinschränkungen für Eingliederungshilfeleistungen an Deutsche im Ausland auf der Grundlage von § 101 SGB IX kaum realisierbar. Assistenzleistungen werden demnach in der Regel nur gewährt, wenn sich die Person in Deutschland aufhält.

Aktuell sind Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände in großer Sorge aufgrund eines Gesetzesentwurfs zur Überarbeitung des Staatsangehörigkeitsgesetzes in Deutschland, der einen Verstoß gegen das Rechts aus Art. 18 Abs. 1 a) UN BRK darstellen würde. Denn mit diesem Gesetz soll unter anderem festgeschrieben werden, dass Menschen, die existenzsichernde Leistungen empfangen, nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten können. Dies stellt eine mittelbare Diskriminierung gegen Menschen mit Behinderung dar, da sie aufgrund der Beschränkungen bei der Teilhabe am Arbeitsleben (siehe auch Artikel 27) überproportional häufig auf existenzsichernde Leistungen angewiesen sind. Sollte der Gesetzgeber dieses Gesetz verabschieden, wären Menschen mit Behinderungen von ihrem Recht, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, aufgrund ihrer Behinderung ausgeschlossen.

Empfehlungen

- Erarbeitung zwischenstaatlicher Abkommen zur Finanzierung von Assistenzleistungen auch bei längeren Auslandsaufenthalten.
- Beibehaltung der Regelung, wonach Menschen mit Behinderung auch dann die Staatsangehörigkeit erhalten können, wenn sie auf existenzsichernde Leistungen angewiesen sind und die Inanspruchnahme der Leistungen nicht zu vertreten haben.

Artikel 19 Selbstbestimmt Leben und Inklusion in der Gemeinschaft

BTHG: Das Ziel des BTHG, die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen durch personenzentrierte Leistungen zu stärken, ist nicht erreicht. Positive Auswirkungen auf die Lebenssituation der Leistungsberechtigten lassen sich kaum nachweisen. Die sog. Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung, welche auch nach Einführung des BTHG im § 104 Absatz 2 SGB IX verankert ist, beschränkt die Wahl und Entscheidungsmöglichkeiten für eine selbstbestimmte Lebensführung. Es ist weiterhin erlaubt, Teilhabeleistungen zwangsweise zu „poolen“, d. h. entgegen dem Willen der betreffenden Person Leistungen nur gemeinschaftlich zu gewähren. Dies erfolgt sowohl bei Bildungs- und Freizeitassistenz als auch ganz regelmäßig bei den Leistungen zur Teilhabe an Arbeit (in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM)) oder beim Wohnen (in betreuten Wohngruppen oder Heimen).

Deinstitutionalisierung: Seit Inkrafttreten der UN-BRK stieg laut einer Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte²¹ die Zahl der Menschen, die in besonderen Wohnformen wohnen. Dies widerspricht den Leitlinien zur Deinstitutionalisierung des UN-Fachausschusses zur Umsetzung der UN-BRK. Dabei gibt es große Unterschiede zwischen den Bundesländern, und Menschen mit Lernschwierigkeiten oder mehrfachen Beeinträchtigungen werden größtenteils in stationären Einrichtungen betreut.

Persönliches Budget: Bei der Inanspruchnahme des „Persönlichen Budgets“ gibt es zu viele Hürden: Zu geringer Bekanntheitsgrad, Unklarheiten über die Bemessungsgrundlage für Leistungen außerhalb der Behindertenhilfe, zu hohe Qualifikationsanforderungen in den Zielvereinbarungen an einzustellende Assistenzkräfte, geringere Kostensätze für Assistenzpersonal im Vergleich zu Leistungserbringern und der Ausschluss bestimmter Gruppen (z. B. Menschen mit Lernschwierigkeiten) vom Zugang zu dieser Leistungsform, erschweren die praktische Umsetzung einer selbstbestimmten Lebensführung nach dem Maßstab der Personenzentrierung und führen zum Ausschluss von den unterschiedlichen Bereichen des täglichen Lebens (u. a. auch das Wahrnehmen notwendiger medizinischer Versorgung).

Existenzsichernde Leistungen: Menschen mit Behinderungen, die auf existenzsichernde Leistungen angewiesen sind, erhalten häufig unzureichende Kostensätze, um barrierefreie Wohnungen und ein selbstbestimmtes Leben zu finanzieren.

²¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2019): Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Wer_Inklusion_will_sucht_Wege_Zehn_Jahre_UN_BRK_in_Deutschland.pdf

Empfehlungen

- Keine Einschränkung der freien Wahl von Wohnort und Wohnform, weder durch einen Kostenvorbehalt noch durch unrealistische Anforderungen an das Wohnumfeld oder Assistenzpersonen.
- Poolen von Leistungen nur auf freiwilliger Basis, d. h. mit Zustimmung des Leistungsberechtigten und ausreichende ungepoolte/ individuelle Unterstützungsangebote in allen Lebensbereichen.
- Niedrigschwelliges und bedarfsdeckendes Persönliches Budget für alle Menschen mit Behinderungen unabhängig vom Unterstützungsbedarf und Finanzierung notwendiger Budgetassistenz.
- Partizipative Erarbeitung von Strategien und Aktionsplänen zur Deinstitutionalisierung durch die Bundesregierung.

Artikel 21 Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen

Während der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Angebote mit Untertitel, Gebärdensprache und Audiodeskription weiter ausbaut, sind barrierefreie Angebote bei privatem Fernsehen und deutschen Streamingdiensten vollkommen unzureichend.

Bei der Umsetzung des Marrakesch-Vertrages hat Deutschland von der Option einer Vergütungspflicht an die Urheber für die Produktion und den Verleih barrierefreier Werke durch befugte Stellen Gebrauch gemacht. Das schränkt die Verfügbarkeit ein.

Empfehlungen

- Quotenregelungen für barrierefreie Angebote und verpflichtende Aktionspläne sowohl für den öffentlich-rechtlichen als auch den privaten Rundfunk.
- Deutlicher Ausbau von Angeboten in Leichter Sprache.
- Kontinuierliche staatliche Mitfinanzierung von mehr zugänglicher Literatur, um die Teilhabe an Bildung und Arbeit zu unterstützen und damit die Meinungsfreiheit zu stärken.

Artikel 23 Achtung der Wohnung und der Familie

Die gesetzlich verankerte Assistenz für Eltern mit Behinderung bei der Versorgung und Betreuung ihrer Kinder im BTHG ist positiv. Umsetzungshürden führen jedoch immer noch zu Trennungen der Kinder von Eltern, beispielsweise mit Lernschwierigkeiten. Es fehlt an Informationen für Eltern mit Behinderungen, etwa zur Familienplanung und Elternschaft. Es fehlt an Wissen über die Unterstützungsmöglichkeiten und auch an Assistenzangeboten am Wohnort. Oft erhalten Eltern die Leistung erst, wenn andere Hilfen beantragt und abgelehnt wurden. Die besonders gravierenden Unterstützungsbedarfe und Inklusionshürden von Eltern von Kindern mit Behinderung und der daraus resultierende politische Handlungsbedarf sind in der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erstellte Studie vom November 2022 belegt.²²

Empfehlungen

- Erleichterung für Eltern mit Behinderungen durch Beseitigung der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Eingliederungs- und Jugendhilfe bei der Inanspruchnahme von Assistenz für Eltern mit Behinderungen.
- Einführung einer niedrigschwelligen Familienentlastungsleistung für alltagspraktische haushaltsnahe Unterstützungs- oder Betreuungsleistungen für belastete Familien mit Kindern mit Behinderungen.

Artikel 24 Bildung

Die Umsetzung der inklusiven Bildung ist im Berichtszeitraum in fast allen Bundesländern ins Stocken geraten, zum Teil sogar rückläufig. In keinem Bildungsbereich - von der Kita über Schule, Ausbildung und Hochschule bis zur Erwachsenenbildung - liegt eine verbindliche Gesamtstrategie (Ziele, Zeitplan, Qualitätskriterien, Ressourcen) von Bund und Ländern zum Aufbau inklusiver Bildungseinrichtungen vor. Es erfolgt keine planmäßige Beseitigung baulicher Barrieren im Bestand von Bildungseinrichtungen und keine durchgängige Berücksichtigung von Barrierefreiheit in der Digitalisierung.

Die Ausführungen der Bundesregierung im Staatenbericht betrachten wir als ausweichend und zum Teil irreführend. Die vom UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Fragen zu Artikel 24 erbetenen Zahlen werden nicht erhoben.

Bewusstsein: Fortbildungen von Schulleitungen und Lehrenden sind nicht regelhaft und verpflichtend. Im Ergebnis bilden sich selbst an „inklusive“ Schulen nur wenige Lehrer*innen in inklusiver Bildung, Förderung und Unterrichtsentwicklung fort. Deshalb ist der menschenrechtliche Gehalt der inklusiven Bildung in der Lehrer*innenschaft weitestgehend unbekannt.

²² Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Hg.) (2022): Eltern von Kindern mit Beeinträchtigungen - Unterstützungsbedarfe und Hinweise auf Inklusionshürden, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-613-elternstudie-unterstuetzungsbedarfe-inklusionshuerden.pdf?__blob=publicationFile&v=2

In der allgemeinen Lehrer*innenausbildung bleibt Inklusion ein Randthema. Sonderpädagog*innen werden immer noch weitestgehend für die Arbeit in Förderschulen ausgebildet.

Darüber hinaus gibt es bisher keine wirksame administrative Steuerung von Ausmaß und Qualität der inklusiven Schul- und Unterrichtsentwicklung. Schulministerien und Schulaufsichten setzen lediglich Rahmen für Personalausstattung und Lehrpläne und überlassen die konkrete Ausgestaltung von Unterricht und Schulleben weitestgehend den einzelnen Schulen. Verbindliche inhaltliche Qualitätskriterien für inklusive Bildung fehlen.

Hochschulen wiederum sehen Inklusion häufig als Aufgabe, die sie an die Bereitstellung zusätzlicher Mittel durch die Länder binden. Es dominieren Maßnahmen im Einzelfall, d. h. auf Anforderung einzelner Studierender. Erst vereinzelt wird Inklusion über Aktionspläne als strukturelle, gesamtuniversitäre Aufgabe verankert.

Personal: Die Einführung inklusiver Bildung in Regelschulen ist von erheblichem Personalangel geprägt. Eine ausreichende Verlagerung von sonderpädagogischem Personal in die Inklusion findet in den meisten Bundesländern nicht statt.

Für den Einsatz von Lehrkräften mit Behinderungen existieren keine Entwicklungsprogramme.

Bildungseinrichtungen: „Inklusive Schulen“ werden nicht transparent und in ihrer Qualität erfasst. Die Zahl der Schüler*innen an Förderschulen ist je nach Bundesland und Förderschwerpunkt konstant bzw. sogar steigend, insbesondere für Schüler*innen mit Lernschwierigkeiten, körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen. Hohe „Inklusionsraten“ der Länder resultieren überwiegend aus einer immens gesteigerten Zuschreibung „sonderpädagogischer Förderbedarfe“ an Schüler*innen allgemeiner Schulen.

„Inklusive Schulen“ sind nicht flächendeckend vorhanden und beschränken die Aufnahme zumeist auf bestimmte Behinderungen oder individuelle Auswahl. In der Praxis haben Eltern in vielen Ländern die „Wahl“ zwischen einer Sonderschule und einer schlechter erreichbaren, schlechter ausgestatteten und unzureichend entwickelten „inklusive“ Schule. Information, Aufklärung, Beratung oder gar Ermutigung von Eltern zu inklusiver Bildung findet weitestgehend nicht statt.

Rechtsanspruch/angemessene Vorkehrungen: Der Rechtsanspruch auf inklusive Schulbildung ist in den meisten Bundesländern mit (Ressourcen-) Vorbehalten versehen, der Zugang zu angemessenen Vorkehrungen ist nicht gesichert. Die Mehrheit der Landesregierungen hält das Sonderschulsystem als vermeintlich bessere Alternative für viele Kinder mit Behinderungen aufrecht. Verwiesen wird auf ein vorgebliches „Elternwahlrecht“, wobei das Recht der Kinder, nach ihren Bedarfen gefragt zu werden, um inklusiv an Bildung teil zu haben (z. B. Schulform), vernachlässigt wird.

Die Anwendung barrierefreier Materialien und Kommunikation ist nicht systemisch verankert, die Deutsche Gebärdensprache kein Unterrichtsfach. Viele Arten angemessener Vorkehrungen von der Schüler*innenbeförderung über Assistenz und Gebärdensprachdolmetschung bis zu Nachteilsausgleichen müssen jährlich individuell neu beantragt werden und unterliegen dem Ermessen unterschiedlicher zum Teil regionaler

Behörden. Dies führt zu immensen individuellen und regionalen Unterschieden in der Gewährung.

Schüler*innen mit Behinderungen haben nach wie vor geringere Chancen, einen anerkannten Schulabschluss und eine Berufsausbildung zu erlangen.

Auch beim Zugang zur Berufsausbildung und zum Hochschulsystem sind sie unterrepräsentiert. In der hochschulischen Bildung werden Leistungen zur Teilhabe an Bildung (Hilfsmittel, Gebärdensprachdolmetscher*innen, personelle Assistenzen) nur für Pflicht-Praktika, Pflicht-Auslandsaufenthalte und nur in Ausnahmefällen für Promotionen gewährt. Studierenden mit psychischen Beeinträchtigungen wird zunehmend der Zugang zu Nachteilsausgleichen verweigert. Beauftragte und Beratungen für Studierende mit Behinderungen sind nach wie vor unzureichend mit Rechten und Ressourcen ausgestattet.

In den Digitalisierungsstrategien von Bund, Ländern und Hochschulen wird technische und didaktische Barrierefreiheit vermehrt, aber unzureichend berücksichtigt.

Fehlende Analysen und eine eingeschränkte Datenlage erschweren die Schaffung inklusiver Strukturen und adäquater Maßnahmen zur Unterstützung für Studierende wie Nachwuchswissenschaftler*innen mit Behinderungen.

Empfehlungen

- Gesamtstrategie von Bund und Ländern für alle Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen zum Aufbau eines inklusiven Bildungssystems.
- Landesaktionspläne mit festen Zeit- und Maßnahmenplanungen für den Aufbau wohnortnaher, inklusiver und hochwertiger Schulangebote.
- Angemessene Vorkehrungen für Studierende mit Behinderungen für eine vollumfängliche Teilhabe an akademischer Bildung.

Artikel 25 Gesundheit

Der im Koalitionsvertrag 2021-2025 für Ende 2022 angekündigte Aktionsplan für ein diverses, inklusives sowie barrierefreies Gesundheitswesen existiert nicht.

Der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist für Menschen mit Behinderungen weiterhin mit zahlreichen Hürden verbunden: Unzugängliche Praxisräume, Kommunikationsbarrieren, geringe Zeitbudgets für die Behandlung, sowie fehlendes Verständnis für die spezifischen Belange beeinträchtigen deren Gesundheitsversorgung.

Es besteht u. a. eine Unterversorgung im Bereich der Gynäkologie (siehe auch Artikel 6).

Auch in Krankenhäusern ist die Barrierefreiheit für medizinische Dienstleistungen unzureichend. Es fehlen barrierefreie Toiletten auf den Stationen, Wegeleitsysteme, barrierefreie Beschriftungen, Informationen in Leichter Sprache sowie Gebärdensprache. Der Ausbau der "Medizinischen Behandlungszentren für Erwachsene mit geistiger Behinderung oder schweren Mehrfachbehinderungen" (MZEB) verläuft seit 2015 sehr zögerlich. Viele Gruppen von Menschen mit Behinderungen sind medizinisch unterversorgt.

Menschen mit Behinderungen müssen häufig jahrelang mit der gesetzlichen Krankenkasse um passende Hilfsmittel streiten. Trotz ärztlicher Verordnung werden Hilfsmittel von Krankenkassen oftmals abgelehnt.

Seit 2022 können Angehörige, die einen Menschen mit Behinderung bei einem Aufenthalt im Krankenhaus begleiten, Krankengeld erhalten (§ 44b SGB V). Davon profitieren viele Menschen mit Behinderungen - Menschen mit Demenz, nach Unfall oder Schlaganfall - jedoch nicht, obwohl sie dringend auf eine Begleitung angewiesen sind.

Empfehlungen

- Festschreibung des Ausbaus einer barrierefreien Gesundheitsversorgung u.a. im § 75 SGB V (Sicherstellungsauftrag) sowie in bundesweiten Richtlinien und Verordnungen (Bedarfsplanung, Zulassung).
- Bedarfsdeckender Ausbau der MZEB.
- Ausweitung des Anspruchs auf finanzierte Begleitung im Krankenhaus und in Rehabilitationskliniken z. B. auf Menschen mit Demenzerkrankung.
- Künftige Ausrichtung der Hilfsmittelversorgung im Sinne der UN-BRK auf die volle Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. Hilfsmittel dürfen nicht länger auf den reinen Behinderungsausgleich beschränkt sein. Zu- und Aufzahlungen müssen ausgeschlossen werden.

Artikel 26 Habilitation und Rehabilitation

Außerklinische Intensivpflege (AKI): Fachkräftemangel und hohe Qualifikationsanforderungen verengen den Kreis von Fachärzt*innen und Pflegefachkräften, die zur Versorgung intensivpflegebedürftiger Menschen zur Verfügung stehen und gefährden dadurch die Versorgungssicherheit am gewünschten Wohnort. Eine verstärkte Institutionalisierung ist zu befürchten. Insbesondere auch für betroffene Kinder und Jugendliche mit Bedarf an AKI wird soziale Teilhabe, wie Freizeitaktivitäten, Besuch von Schule, Kita nicht mehr selbstverständlich sein.

Rehabilitationsmaßnahmen: Der Zugang zu Rehabilitationsmaßnahmen für insbesondere langzeiterwerbslose Menschen mit Behinderungen gestaltet sich in der Praxis schwierig. Langzeiterwerbslose Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen im Rechtskreis SGB II haben deutlich schlechtere Chancen auf Förderung einer beruflichen Rehabilitationsmaßnahme.

Sowohl Aus- und Fortbildung als auch die Tätigkeiten im Arbeitsbereich in WfbM orientieren sich zu wenig an den Interessen und Fähigkeiten der Menschen.

Rehabilitation vor Pflege: Für bestimmte Personen gibt es bislang keine oder völlig unzureichende Angebote einer medizinischen Rehabilitation, u. a. für ältere Menschen nach einem Sehverlust oder für Menschen mit hohem Unterstützungs- oder Pflegebedarf. Der Grundsatz "Reha vor Pflege" wird häufig missachtet. Dies betrifft insbesondere ältere Schlaganfallpatient*innen.

Menschen mit komplexen Behinderungen, hohem Unterstützungsbedarf, psychischen Beeinträchtigungen sowie ältere Menschen mit Behinderungen erhalten unzureichende Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. Teilweise müssen sie gegen ihren Willen in Pflegeheime umziehen.

Empfehlungen

- Überwindung des gegliederten Systems der Rehabilitation mit seinen unterschiedlichen Trägern und Zuständigkeiten und Weiterentwicklung zu einem einheitlichen Teilhaberecht.
- Flächendeckender Ausbau von Frührehabilitation, mobiler Rehabilitation etc., nachdem die rechtlichen Voraussetzungen dafür längst bestehen.
- Vorhandene Versorgungslücken im Bereich der Rehabilitation sind durch bedarfsgerechte und zielgruppenspezifische Angebote zu schließen.
- Menschenrechtskonforme Ausgestaltung aller Regelungen zur AKI Sicherstellung der Versorgung und Wahrung des Rechts auf Selbstbestimmung und freie Wahl des Wohnortes und der Wohnform.
- Kein Drängen in Einrichtungsstrukturen gegen den Willen wegen besonderer medizinischer oder pflegerischer Bedarfe.

Artikel 27 Arbeit und Beschäftigung

Die Erwerbsquote von Menschen mit Behinderungen zwischen 15 und 64 Jahren liegt mit 57 Prozent deutlich unter der nichtbehinderter Menschen (82 Prozent).²³ Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf bleiben von der Teilhabe am Arbeitsleben weitgehend ausgeschlossen. Die Erwerbstätigkeit von schwerbehinderten Frauen liegt mit 35 Prozent deutlich niedriger als die von Männern mit Behinderungen. Auch arbeiten sie wesentlich häufiger in Teilzeit.²⁴

Die Zahl der erwerbslos gemeldeten schwerbehinderten Menschen ist 2022 zwar gegenüber 2021 und 2020 wieder leicht zurückgegangen, aber immer noch höher als der Stand von 2017 bis 2019. Die durchschnittliche Dauer der Erwerbslosigkeit schwerbehinderter Menschen ist deutlich höher als bei nichtbehinderten Menschen.

Fünf Prozent der Arbeitsplätze von Arbeitgebern ab 20 Beschäftigten müssen nach dem Gesetz mit schwerbehinderten Menschen besetzt werden. Für nicht besetzte Pflichtplätze müssen diese eine gestaffelte Ausgleichsabgabe zahlen. Völlig kontraproduktiv wirkt, dass Arbeitgeber diese Kosten von der Steuer absetzen können und ab 2024 auch bei vorsätzlicher Nichtbeschäftigung schwerbehinderter Menschen keine Sanktionen mehr befürchten müssen. Fast 45.000 Arbeitgeber, also ein Viertel aller beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber, beschäftigen keinen einzigen schwerbehinderten Menschen.

²³ siehe: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2021/PD21_20_p002.html

²⁴ Aktion Mensch e.V. (Hg.) (2021): Situation von Frauen mit Schwerbehinderung am Arbeitsmarkt, <https://delivery-aktion-mensch.stylelabs.cloud/api/public/content/studie-frauen-mit-behinderung-auf-dem-arbeitsmarkt.pdf?v=d06c3de9>

Die Barrierefreiheit von Arbeitsplätzen ist nur dann vorgeschrieben, wenn im Betrieb bereits ein schwerbehinderter Mensch arbeitet oder eingestellt wird. Dies hindert viele Arbeitgeber, Menschen mit Behinderungen einzustellen.

Obwohl WfbM den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern sollen, liegt die Übergangsquote nach wie vor bei nur maximal 1 Prozent. Die Zahl der Beschäftigten in WfbM nimmt weiterhin zu. Sogenannte „Andere Leistungsanbieter“ als Alternative zur WfbM sind formal stark an die Werkstätten-Verordnung gebunden, so dass hier kaum betriebliche Alternativen zum WfbM-Angebot entstehen. Das Budget für Ausbildung wird bislang kaum genutzt und verfehlt die Zielgruppe, weil keine Teil- und Zusatzqualifikationen gefördert werden und inklusive Arbeitsplätze fehlen. Berufsqualifizierung - und Bewerbungstraining sind unzureichend.

Das Entgeltsystem für Werkstattbeschäftigte ist weder zukunftsfähig noch gerecht. Das durchschnittliche Entgelt bundesweit liegt bei nur 212 Euro im Monat.

Leistungen wie die Unterstützte Beschäftigung, die auf inklusive Beschäftigung abzielen, werden ausgeschrieben und unterliegen somit einem Preiswettbewerb. Allerdings müssen Angebote für Menschen mit Behinderungen auf deren individuellen Anforderungen und Bedürfnisse eingehen. Standardisierte Angebote zu möglichst niedrigen Preisen können zu Qualitätseinbußen führen. Das betrifft trotz nachweisbarer Erfolge auch Integrationsfachdienste, die Leistungen für Menschen mit Behinderungen und Betriebe anbieten.

Empfehlungen

- Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Schaffung eines inklusiven Arbeitsmarktes.
- Schaffen spezieller Arbeitsmarkt- und Förderprogramme zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen.
- Abschaffung der steuerlichen Absetzbarkeit der Kosten der Ausgleichsabgabe von Unternehmen, die die Beschäftigungspflicht nicht erfüllen.
- In der Arbeitsstättenverordnung ist verbindlich festzuschreiben, dass Arbeitsstätten barrierefrei zu gestalten sind, unabhängig davon, ob bereits Menschen mit Behinderungen im Betrieb beschäftigt werden.
- Klarstellung des Gesetzgebers, dass behinderte Menschen das Budget für Arbeit auch nutzen können, ohne zuvor der WfbM zugewiesen zu werden.
- Es ist ein Anspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben für alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von der Art und Schwere der Behinderungen, sicherzustellen. Streichung der Zugangsvoraussetzung “Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung” in § 219 Abs. 2 SGB IX.
- Gerechte Entlohnung für WfbM-Beschäftigte, die sie unabhängig von Grundsicherung macht.

Artikel 28 Angemessener Lebensstandard, sozialer Schutz

Die Leistungen zur Teilhabe nach dem SGB IX sind weiterhin abhängig vom Einkommen und Vermögen der Menschen mit Behinderungen.

Armutsrisiko: Die Armutsrisikoquote bei Menschen mit Behinderungen ist mit etwa 20 Prozent überdurchschnittlich hoch.²⁵ Viele Menschen mit Behinderungen sind z. B. auf niedrige Erwerbsminderungsrenten angewiesen.

Ältere Menschen mit Behinderungen tragen ein besonders hohes Armutsrisiko. Sind sie über 65 Jahre, und das ist die Mehrheit²⁶, erhalten sie statt Eingliederungshilfe meist nur noch Pflegeleistungen. Dort werden hohe Eigenanteile fällig: im Pflegeheim durchschnittlich 2.400 Euro monatlich.

Armut durch Pflege: Bezüglich der Unterstützungsdienste für ältere Menschen wurden 500 „Lokale Allianzen für Menschen mit Demenz“ nur befristet gefördert, die im SGB XI geforderten „Pflegestützpunkte“ existieren nicht in allen Bundesländern.

Gesetze zur Vereinbarkeit von Beruf und Angehörigenpflege greifen in der Praxis nicht. Es müssen finanzielle und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stehen, damit Pflege von Angehörigen (egal welchen Alters) durch An- und Zugehörige erbracht werden kann.

Armutsbekämpfung: Frauen, Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sind wenig im Blick der Armutsbekämpfung. Frauen mit Behinderungen sind (gerade im Alter) immer noch stärker von Armut betroffen als Männer mit Behinderungen.

Empfehlungen

- Geschlechtergerechte und zielgruppenspezifische Strategie zur Armutsbekämpfung von Menschen mit Behinderungen.
- Vollständige Freistellung der Anrechnung von Einkommen und Vermögen der Menschen mit Behinderungen, ihrer Partner*innen und Familien in der Eingliederungshilfe.
- Keine Schlechterstellung der Empfänger*innen von Grundsicherungsleistungen bei Erwerbsminderung und im Alter im Vergleich zu Bürgergeld-Bezieher*innen.
- Finanzielle Absicherung pflegender Angehöriger, z. B. mit einer eigenen Lohnersatzleistung.
- Mehr dauerhaft finanzierte Unterstützungsdienste bundesweit für Demenzkranke und ihre Angehörigen.

²⁵ Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen (2021), https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a125-21-teilhabebericht.pdf%3Bjsessionid=33047E84BCB52D7B4AA28FF1C77DE6F9.delivery1-replication?_blob=publicationFile&v=4

²⁶ ebd.

Artikel 29 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

Eine barrierefreie und gleichberechtigte Teilhabe am politischen Leben und insbesondere an Wahlen ist mangels ausreichender barrierefreier Informationen und Wahllokale nur eingeschränkt möglich.

Trotz der Abschaffung der Wahlrechtsausschlüsse²⁷ gibt es nicht überall die Möglichkeit der barrierefreien und damit gleichberechtigten Stimmabgabe.

Die Ausübung von politischen Wahlämtern ist weiterhin nicht chancengleich möglich. Im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil müssten im deutschen Bundestag 66 Menschen mit Behinderungen vertreten sein. Es haben aber nur 23 Menschen mit Behinderungen ein Mandat.²⁸

Assistenz für ehrenamtliches Engagement wird im Rahmen der Eingliederungshilfe nur sehr eingeschränkt finanziert. So werden nach dem SGB IX Assistenzleistungen nur erbracht, wenn die Unterstützung nicht auch im Rahmen familiärer, freundschaftlicher oder nachbarschaftlicher Beziehungen geleistet werden kann. Das erschwert Menschen mit Behinderungen ihr ehrenamtliches Engagement und bringt sie damit in eine soziale Abhängigkeit von Unterstützungspersonen.

Empfehlungen

- Umfassend barrierefreie Wahlinformationen und Wahldurchführung.
- Staatliche Finanzierung behinderungsbedingter Mehrbedarfe bei ehrenamtlichem oder politischem Engagement, z. B. Streichung der Einschränkung für Assistenz im Ehrenamt in § 78 Abs. 5 SGB IX.

Artikel 32 Internationale Zusammenarbeit

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erarbeitete bis 2019 eine Inklusionsstrategie, die nicht umgesetzt wurde und nun in einem „Leistungsprofil Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ aufgehen soll. Von den Empfehlungen des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal)²⁹ aus der Evaluierung des BMZ Aktionsplans Inklusion 2017 wurde keine vollumfänglich umgesetzt.

Die BMZ-Strategie zur feministischen Entwicklungszusammenarbeit (2023) bezieht sich mehrfach auf Menschen mit Behinderungen, bleibt auf der Ziel- und Handlungsebene jedoch weitgehend unkonkret.

²⁷ BVerfG (Bundesverfassungsgericht), Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 – 2 BvC62/14-, Rn. 1-142 http://www.bverfg.de/e/cs20190129_2bvc006214.html

²⁸ Volk und Vertreter, (19 Legislaturperiode, 2017-2021): Studie der Süddeutsche Zeitung, <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/politik/bundestag-diese-abgeordneten-ehlen-e291979/>

²⁹ <https://www.deval.org/de/publikationen/umsetzung-von-empfehlungen-aus-evaluierungen-des-deval>

Der Anstieg des inklusiven Portfolios der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) um ca. 1/3 seit 2019 auf 132 Vorhaben und Maßnahmen (GIZ Analyse, Mai 2020)³⁰ fällt gegenüber dem Gesamtportfolio der deutschen technischen Zusammenarbeit von derzeit 1470 Projekten weltweit (Mai 2023) kaum ins Gewicht. Zum Finanzierungsvolumen der Maßnahmen mit Inklusionsbezug ist nichts bekannt.

Das Monitoring von Artikel 32 durch das DIMR ist seit dem Wegfall der Förderung durch das BMZ nicht mehr gewährleistet. Auch die Kompetenzstelle zur Inklusion im Freiwilligenprogramm „Weltwärts“ wird nicht weiter finanziert.

Empfehlungen

- Zügige Entwicklung des Leistungsprofils Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion durch das BMZ unter Berücksichtigung der Empfehlungen des DEval von 2017 aus der Evaluierung des BMZ-Aktionsplans Inklusion.
- Überprüfbare Festlegung konkreter und zeitlich bestimmter Maßnahmen, Messgrößen zur Zielerreichung, klare Verantwortlichkeiten und die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung des Leistungsprofils und der BMZ-Strategie zu feministischer Entwicklungspolitik auch für den Bereich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen.
- Zügige Umsetzung des Inklusionsmarkers des Entwicklungsausschusses bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC-Inklusionsmarkers) im BMZ mit Setzen ambitionierter Ziele zur Steigerung des Anteils von entwicklungspolitischen Vorhaben mit dem Ziel oder Nebenziel der Inklusion von Menschen mit Behinderungen.
- Adäquat finanzielle Ausstattung des DIMR für das Monitoring der Umsetzung von Artikel 32 und bewährte Initiativen für inklusive Freiwilligenprogramme in der Entwicklungszusammenarbeit sollten nicht in Frage gestellt werden.
- Sicherstellung und die dafür notwendige Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen einer wirkungsvollen und kontinuierlichen Partizipation von Organisationen von Menschen mit Behinderungen sowohl beim Global Disability Summit 2025 als auch generell in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

³⁰ <https://www.giz.de/projekt/region/-1/countries/>

Anhang 1: Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AKI	Außerklinische Intensivpflege
BFSG	Barrierefreiheitsstärkungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BTHG	Bundesteilhabegesetz
DBR	Deutscher Behindertenrat
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EAA	European Accessibility Act (Europäisches Gesetz zur Barrierefreiheit)
EBO	Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung
EU	Europa
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
Kita	Kindertagesstätte
MZEB	Medizinische Behandlungszentren für Erwachsene mit geistiger Behinderung oder schweren Mehrfachbehinderungen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SGB	Sozialgesetzbuch
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen

Anhang 2: Verzeichnis der Organisationen des Bündnisses deutscher Nichtregierungsorganisationen zur UN-BRK, die diesen Bericht unterstützen

A

ABiD Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e. V.

Anthropoi Selbsthilfe Bundesvereinigung Selbsthilfe im anthroposophischen Sozialwesen e. V.

Aspies e. V. Menschen im Autismus-Spektrum

autismus Deutschland e. V. Bundesverband zur Förderung von Menschen mit Autismus

B

BAGFW Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

BAG SELBSTHILFE e. V. Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe von Menschen mit Behinderung, chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen

bbe e. V. Bundesverband behinderter und chronisch kranker Eltern

BDH Bundesverband Rehabilitation

BeB Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e. V.

bezev Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit e.V.

bff: Frauen gegen Gewalt e. V. Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe in Deutschland

BSK Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e. V.

BUG Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V.

Bundesnetzwerk „Gemeinsam leben – gemeinsam lernen“

Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

bvkm Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e. V.

C

CBM Christoffel-Blindenmission e. V.

CBP Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e. V.

D

Dachverband Gemeindepsychiatrie e. V.

DBSV Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V.

Deutsche Alzheimer Gesellschaft e. V.

Deutsche Gesellschaft der Hörbehinderten – Selbsthilfe und Fachverbände e. V. (dg)

Deutsche Rheuma-Liga Bundesverband e. V.

Deutscher Gehörlosenbund e. V.

DSB Deutscher Schwerhörigenbund e. V.

F

ForseA Bundesverband Forum selbstbestimmter Assistenz behinderter Menschen e. V.

G

Grundschulverband e. V.

I

ISL e. V. Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland

L

Liga Selbstvertretung - Politische Interessenvertretung der Selbstvertretungsorganisationen behinderter Menschen in Deutschland (DPO Deutschland)

M

mittendrin e. V.

MOBILE Selbstbestimmtes Leben Behinderter e. V.

N

NETZWERK ARTIKEL 3 Verein für Menschenrechte und Gleichstellung Behinderter e. V.

S

Sozialverband Deutschland SoVD e. V.

Sozialverband VdK Deutschland e. V.

V

VENRO Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.

W

Weibernetz e. V. Bundesnetzwerk von FrauenLesben und Mädchen mit Beeinträchtigung

Werkstatträte Deutschland e. V.