

Antrag

der Abgeordneten Markus Kurth, Elisabeth Scharfenberg, Katja Dörner, Fritz Kuhn, Kerstin Andreae, Volker Beck (Köln), Birgitt Bender, Kai Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Priska Hinz (Herborn), Uwe Kekeritz, Maria Klein-Schmeink, Tom Koenigs, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Konstantin von Notz, Omid Nouripour, Brigitte Pothmer, Tabea Rößner, Claudia Roth (Augsburg), Krista Sager, Manuel Sarrazin, Christine Scheel, Dr. Frithjof Schmidt, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Harald Terpe, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

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

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

Die Verhandlungen um das Übereinkommen fielen in eine Zeit, in der wichtige Meilensteine auf dem Weg zu gleichberechtigter Teilhabe von Menschen mit Behinderung in der Bundesrepublik Deutschland gesetzt wurden. Mit der Schaffung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) und des horizontalen Ansatzes in der Antidiskriminierungsgesetzgebung hatte die Bundesrepublik Deutschland international eine Vorreiterrolle inne.

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

Die UN-Konvention gilt als eines der bedeutendsten Dokumente in der Geschichte der Entwicklung der Menschenrechte. In keiner internationalen Men-

schenrechtskonvention kommt der sog. Empowerment-Ansatz so prägnant zum Tragen wie in der Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen. Die formulierten Befähigungsansprüche auf Selbstbestimmung, Diskriminierungsfreiheit und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe für Menschen mit Behinderungen werden den Menschenrechtsdiskurs verändern. Zum ersten Mal werden Menschenrechte in der völkerrechtlichen Rechtsetzung nicht ausschließlich als Abwehrrechte gegen den Staat begriffen.

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

Die Bundesregierung entwickelt derzeit einen nationalen Aktionsplan, der den Handlungsbedarf, der durch die UN-Konvention entsteht, offenlegen sowie einen Fahrplan zur Umsetzung präsentieren soll. Gleichzeitig vertritt die Bundesregierung jedoch die Auffassung, dass die UN-Behindertenrechtskonvention keinen gesetzgeberischen Änderungsbedarf mit sich brächte. Auf Grund dieses offensichtlichen Widerspruchs ist es besonders wichtig, Inhalt, Umfang, Prozess und zeitliche Perspektive eines solchen Aktionsplanes zu kontrollieren. In bestimmten gesellschaftlichen Bereichen gibt es schon heute eindeutig gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf:

1. Um stärker als bisher den Abbau von Barrieren sowie den Ausbau der Instrumente zur Ermöglichung von Teilhabe und Befähigung, d. h. das Ziel der Inklusion, in den Mittelpunkt zu stellen, muss der Begriff der Behinderung als Prozess in Interaktion mit gesellschaftlichen Bedingungen gefasst werden. Hierfür bedarf es eines modernen Behinderungsbegriffes, der die Beeinträchtigungen im Wechselverhältnis von Funktionseinschränkungen, Anforderungsstrukturen des gesellschaftlichen Umfeldes, benachteiligenden und ausgrenzenden Bedingungen sowie benachteiligendem Verhalten der Gesellschaft beschreibt. Der Behinderungsbegriff nach der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) unterscheidet Schädigungen, Aktivitätseinschränkungen und Partizipationsverluste, die im Wechselverhältnis von Funktionsverlusten und Kontextfaktoren entstehen. Der Behinderungsbegriff in § 2 Absatz 1 SGB IX und im BGG muss im Sinne der ICF und der UN-Behindertenrechtskonvention weiterentwickelt und mit dem Einstufungsinstrumentarium der ICF unterlegt werden. In den Prozess der Implementierung sind Menschen mit Behinderung bzw. chronischer Erkrankung und ihre Verbände von Beginn an einzu beziehen und an der Umsetzung der Vorgaben zu beteiligen.
2. Es ist notwendig, einen nationalen Aktionsplan zu entwickeln, der gemeinsam mit Bund, Ländern und den Interessenvertretungen behinderter Menschen den Handlungsbedarf, der durch die UN-Konvention entsteht, offenlegt sowie einen Fahrplan zur Umsetzung präsentiert. Die Bundesregierung ist aufgefordert, festzustellen, dass sich die deutsche Rechtslage eben noch nicht im Einklang mit dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung befindet und dementsprechend gesetzgeberischen Änderungsbedarf zu erkennen und aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang muss

die zwischen den Staaten Deutschland, Österreich, Schweiz und Lichtenstein abgestimmte Übersetzung der UN-Konvention ins Deutsche überarbeitet werden und dabei die so genannte Schattenübersetzung von „Netzwerk Artikel 3“, die zentrale Übersetzungsfehler behebt, zur Anwendung kommen.

Es ist zudem dringend erforderlich, so genannte Focal Points nach Artikel 33 der UN-Konvention zur Prüfung des jeweiligen Regierungshandelns auf seine Vereinbarkeit mit der Konvention in allen Bundes- sowie Landesministerien einzurichten.

3. Bund, Länder, Betroffene und ihre Verbände müssen zusammenkommen und Entwicklungspläne erstellen, wie die Inklusion von Kindern mit zusätzlichem Förderbedarf zukünftig in den Kindertagesstätten und an allen Regelschulen möglich werden kann. So bedarf es noch der Änderungen vieler Schulgesetze sowie der Gesetze zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in den Ländern, so dass echte Wunsch- und Wahlrechte auf den Besuch einer inklusiven Kindertagesstätte und einer allgemeinen Schule bestehen. Außerdem müssen Maßnahmen für barrierefreie Lernbedingungen, Nachteilsausgleiche bzw. Assistenz getroffen werden. Bundesländer müssen dafür sorgen, dass Studienordnungen den besonderen Bedürfnissen der Studierenden mit Behinderung gerecht werden. Auch ein Masterabschluss oder eine Promotion müssen Menschen mit Behinderung entsprechend den geltenden allgemeinen Zulassungsregeln und der gesicherten Finanzierung entsprechender Assistenzen offenstehen.
4. Um die Ansprüche zur gesundheitlichen Versorgung, die aus der UN-Behindertenrechtskonvention erwachsen, zu verwirklichen, müssen qualitativ hochwertige, barrierefreie und gemeindenahe Versorgungsangebote für alle Menschen mit Behinderung geschaffen werden.

Unter der Beteiligung von Behinderten- und Patientenvertreterinnen und -vertretern müssen das Gesundheitssystem barrierefrei und bedarfsgerecht ausgestaltet, die Prävention vorangetrieben sowie die Hilfsmittelversorgung verbessert werden. Es ist zu prüfen, wie der Auftrag des SGB IX, für mehr Zusammenarbeit in der Leistungserbringung und für mehr Kooperation zwischen den Leistungsträgern in der Rehabilitation zu sorgen, in der Praxis besser umgesetzt werden kann. Nach wie vor sind erhebliche Widerstände und Umsetzungsdefizite auf Seiten verschiedener Rehabilitationsträger zu überwinden. Hier sind Schnittstellenprobleme zu identifizieren und zu überwinden.

5. Um die „volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern“, muss das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz europarechtskonform überarbeitet werden. Darüber hinaus soll die Bundesregierung ihre Blockadehaltung bezüglich der 5. Antidiskriminierungsrichtlinie der Europäischen Union beenden und sich für deren zügige Verabschiedung einsetzen.
6. Es ist notwendig, intensiv zu untersuchen, inwiefern sich durch die Behindertenrechtskonvention neue Anforderungen an die rechtlichen Regelungen und die Praxis des deutschen Betreuungsrechts ergeben. Es ist darüber hinaus Aufgabe von Wissenschaft und Politik, auf der Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention Modelle rechtlicher Assistenz zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der Anforderungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention gehören sowohl die Rechtsanwendung, d. h. die Praxis zur Unterbringung und Behandlung ohne Einverständnis oder gegen den Willen Betroffener auf den Prüfstand, als auch die entsprechenden Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch und in den Psychisch-Kranken-Gesetzen.

7. Zur Stärkung des Wunsch- und Wahlrechtes müssen alle Menschen mit Behinderung – unabhängig von der Art oder Schwere ihrer Behinderung – in die Lage versetzt werden, selbst entscheiden zu können, in welcher Form sie am Arbeitsleben teilhaben möchten. Sie müssen individuell gefördert und bei Bedarf nach dem Prinzip des Nachteilsausgleichs dauerhaft unterstützt werden. Dies muss auch in Form eines dauerhaften Minderleistungsausgleiches (Lohnkostenzuschuss) möglich sein sowie in Formen der unterstützten Beschäftigung.
8. Damit Frauen mit Behinderung, die nicht selten einer Mehrfachdiskriminierung unterliegen, das gleiche Recht auf die freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit und einer persönlichen Entwicklung in privaten wie in beruflichen Bereichen ausüben können, bedarf es einer vollständigen und konsequenten Ausrichtung der Politik an den Prinzipien von Gender Mainstreaming. Es ist Aufgabe von Politik und Gesellschaft darauf zu achten, dass dieses als hoher Standard eingehalten und geschützt wird. Nur so kann den Anforderungen aus Artikel 6 der UN-Behindertenrechtskonvention nachgekommen werden.
9. Um Barrierefreiheit herstellen und somit den Anforderungen aus Artikel 9 der UN-Behindertenrechtskonvention nachkommen zu können, bedarf es gesetzlicher Fristen zur Herstellung von Barrierefreiheit und einer Stärkung der Verbände im Rahmen des BGG. Darüber hinaus bedarf es weiterer Forschung in den Bereichen assistiver – d. h. individuell angepasster, assistierender – und allgemeiner Technologie. So müssen sowohl die Anstrengungen und Bemühungen in den Bereichen, die den Individuen direkt zuzuordnen sind, und bei der Schädigung von Körperfunktionen oder -strukturen ansetzen als auch im Sinne des „Universal Designs“ in den Bereichen der Gestaltung von Produkten, Dienstleistungen und Umgebungen verstärkt werden. Dies gilt explizit auch für die barrierefreie Informations- und Kommunikationstechnologie.
10. Es muss gesetzlich ausgeschlossen werden, dass Menschen mit Behinderung gegen ihren Willen in eine bestimmte Wohneinrichtung kommen können. Der Gesetzgeber muss seine rechtlichen Normen klar ordnen, um Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention nach einem selbstbestimmten Leben Geltung zu verschaffen. Obwohl in § 9 Absatz 1 SGB IX das Wunsch- und Wahlrecht bei der Entscheidung über Leistungen und bei der Ausführung von Leistungen zur Teilhabe festgeschrieben ist, wird es von den Kostenträgern mit Hilfe einer konkurrierenden Norm, dem so genannten Mehrkostenvorbehalt (§ 13 Absatz 1 Satz 3 SGB XII) vielfach effektiv ausgehebelt. Im Ergebnis bestimmt der Sozialhilfeträger und nicht der Mensch mit Unterstützungsbedarf den Wohn- und Lebensort.
11. Im Rahmen der Umsetzung der Konvention ist zu prüfen, ob die einschlägigen Bestimmungen mit dem Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben in Einklang stehen. Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen politische Rechte sowie die Möglichkeit zu garantieren, diese gleichberechtigt mit anderen auszuüben. Dies gilt unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreterinnen und Vertreter. Das schließt auch das Recht und die Möglichkeit ein, zu wählen und gewählt zu werden. Problematisch erscheint unter diesen Vorgaben der gänzliche Ausschluss vom Wahlrecht bei einigen gesetzlich Betreuten, für die eine Betreuung in allen Angelegenheiten bestellt ist (§ 13 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes).
12. Die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung sind stärker in die Entwicklungszusammenarbeit und in die Sicherheitspolitik einzubeziehen. Probleme von Menschen mit Behinderung sollen stärker bei der Erstellung von Armutsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers) berücksichtigt

werden. Bei Regierungsverhandlungen, die sich mit Fragen des Aufbaus sozialer Sicherungssysteme befassen, müssen die Belange behinderter Menschen integriert werden. Die Beratungsangebote von Nichtregierungsorganisationen und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit sollen auf diesem Gebiet ausgebaut und finanziell besser ausgestattet werden.

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

Berlin, den 18. Mai 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

