

Antrag

der Abgeordneten Dr. Ilja Seifert, Dr. Martina Bunge, Heidrun Bluhm, Dr. Rosemarie Hein, Ulla Jelpke, Jan Korte, Dr. Gesine Löttsch, Cornelia Möhring, Wolfgang Neskovic, Petra Pau, Jens Petermann, Raju Sharma, Kathrin Senger-Schäfer, Frank Tempel, Kathrin Vogler, Halina Wawzyniak, Harald Weinberg und der Fraktion DIE LINKE.

Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorlegen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Nach 30 Jahren Engagement der internationalen Behindertenbewegung entstand die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK), die für Deutschland am 26. März 2009 völkerrechtlich verbindlich wurde.

Ziel der Konvention ist die volle und gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen mit sichtbaren und/oder nicht sichtbaren Behinderungen. Dies setzt die uneingeschränkte Geltung aller Menschen- und Bürgerrechte auch für Frauen und Männer mit Behinderungen voraus. Die BRK begründet eine Abkehr vom primären Ansatz der Fürsorge und der Definition vermeintlicher Defizite.

Behinderung wird in der Konvention als Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren definiert. Damit ist Behinderung nicht mehr als ein natürliches Faktum zu betrachten, sondern als ein Resultat gesellschaftlichen Handelns (sozial konstruiert) zu verstehen. Die aus vermeintlichen „Defiziten“ erwachsenden Behinderungen sind demnach gesellschaftlich produziert, weshalb sie auch von Menschen selbst beseitigt bzw. ausgeglichen werden können und müssen. Weil Beeinträchtigungen somit als sozial konstruiert anerkannt werden, sind sie als strukturelles Unrecht zu identifizieren.

Die Konvention hat das Potential, das Leben von Menschen mit und ohne Behinderungen positiv zu verändern: mehr Teilhabe und freiere Persönlichkeitsentfaltung durch Barrierenbeseitigung, Schaffung diskriminierungsfreier Verhältnisse sowie das Verständnis von Vielfalt als Bereicherung.

Die Präambel betont, dass die Bedeutung in der Anerkennung des wertvollen Beitrags liegt, den Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Wohl und zur Vielfalt ihrer Gemeinschaft leisten. Eine Gesellschaft, die den Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen Raum gibt und Aufmerksamkeit widmet, erfährt einen Zugewinn an Humanität und kultureller Vielfalt. Eine inklusive Gesellschaft, wie sie in der BRK entworfen wird, integriert nicht, sondern schließt Behinderung von vornherein als Bestandteil menschlichen Lebens mit ein. Es geht um das „Sosein“, nicht um das „Anderssein“. Es geht um individuelle Freiheit jenseits von Normierung. Es geht um Ermöglichung statt Kompensierung.

Menschen mit Behinderungen sind in Deutschland benachteiligt und werden diskriminiert, wie statistische Angaben zur Situation von Menschen mit Behinderungen aufzeigen. Mit der Ratifizierung der BRK wird Teilhabe von Menschen mit Behinderungen jedoch als Menschenrecht anerkannt. Aus dieser Situation heraus ist die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention umgehend in Angriff zu nehmen. Bei der Umsetzung handelt es sich um einen langwierigen Prozess auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene sowie in allen gesellschaftlichen Bereichen. Als erster Schritt muss daher zunächst ein nationaler Aktionsplan, wie in der Konvention gefordert, erstellt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

bis zum 30. November 2010 einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorzulegen, der

1. folgende formale und prozessuale Anforderungen erfüllt:

- Die Struktur ist klar, systematisch und logisch gemäß dem „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ (2002: vgl. S. 7 bis 11; 72 ff.) zu gestalten.
- Frauen und Männer mit Behinderungen, einschließlich Kinder, sowie die sie vertretenden Organisationen werden in alle Phasen der Erarbeitung verantwortlich einbezogen. Ihnen werden reale Partizipations-, Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt.
- Es werden kurz-, mittel- und langfristig zu erreichende Ziele benannt.
- Klare Verantwortlichkeiten im Bund, den Ländern und Kommunen sowie zu beteiligende zivilgesellschaftliche Gruppen werden festgelegt.
- Die für die Umsetzung notwendigen Ressourcen werden zugeteilt und in die kommenden Haushaltsplanungen verbindlich eingebunden.
- Die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen wird als Querschnittsaufgabe aufgefasst, die weit über sozialpolitische Fragen hinausgeht.
- Evaluierungs- und Monitoringmechanismen werden für Bund, Länder und Kommunen festgelegt.
- Eine umfassende Berichterstattung an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen gemäß Artikel 35 BRK wird vorgesehen.
- Für die Nichterfüllung von Umsetzungszielen sind Sanktionsmaßnahmen vorzusehen;

2. folgende inhaltliche Anforderungen (die Reihenfolge hier ist keine priorisierende Rangfolge) umfasst:

Begrifflichkeiten

Behinderung wird gemäß BRK (vgl. Präambel, Buchstabe e) als Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren verstanden. Erst diese Wechselwirkungen bringen Behinderungen hervor. Auch chronische Erkrankungen sind darunter zu fassen. Dieser Behinderungsbegriff muss in alle bestehenden und künftigen Gesetze Eingang finden. Der in der Konvention verwendete Begriff der „Inklusion“ muss für die deutsche Rechtsordnung diskutiert und erschlossen werden. Behindertenpolitik ist als Menschenrechtsthema aufzufassen.

Bewusstseinsbildung

Es sind geeignete Maßnahmen, die über den Charakter von Imagekampagnen hinausgehen, zu entwickeln (vgl. Artikel 8 BRK). Bewusstseinsbildungsprozesse sind für viele weitere Vorhaben zugleich Voraussetzung und Begleitmaß-

nahme. Die unterschiedlichen Maßnahmen müssen langfristig, zielgruppenorientiert und effektiv angelegt werden. Im politischen Prozess wird das Instrument des „disability mainstreaming“ installiert. Vorbehalte zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen sind beiderseitig vorhanden und zur Kenntnis zu nehmen. Diese sind als Barrieren zu identifizieren.

Diskriminierungsschutz

Ein menschenrechtlicher Diskriminierungsschutz wird für alle Lebensbereiche vorgesehen (vgl. Artikel 5 BRK „Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung“). Um diesen Schutz zu gewährleisten, insbesondere auch außerhalb des Erwerbsarbeitsmarktes, muss die Bundesregierung die EU-Antidiskriminierungsrichtlinie vom Juli 2008 unterstützen.

Zum Beispiel können nach geltendem Recht Menschen mit psychischen Erkrankungen bei Selbstgefährdung in ihrer Freiheit eingeschränkt bzw. gegen ihren Willen behandelt werden. Dies stellt eine Diskriminierung gegenüber Menschen ohne psychische Erkrankungen dar und eröffnet Möglichkeiten des Missbrauchs. Seitens Bund und Ländern gilt es, Wege aufzuzeigen und Zeitpläne zu definieren, um Diskriminierungen zu überwinden und Missbrauch auszuschließen.

Teilhabsicherung

Hierfür müssen einkommens- und vermögensunabhängige Regelungen getroffen werden, die ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen sichern. Kern der Leistungserbringung sollte eine bedarfsgerechte persönliche Assistenz in allen Lebenslagen und -phasen sowie gesellschaftlichen Bereichen sein (vgl. die Artikel 19, 29, 30 BRK). Die konkrete Ausgestaltung der Leistungserbringung ist zu diskutieren, insbesondere ob die Leistungserbringung aus einer Hand erfolgen sollte, für die als eine Form ein optimiertes Persönliches Budget in Frage käme oder alternativ die individuellen Bedarfe durch den Ausbau der sozialen Infrastruktur gesichert werden. Denkbar wäre auch eine Kombination beider Maßnahmen. Die Anspruchsherleitung muss nach dem Finalitätsprinzip erfolgen, d. h. ausgehend vom aktuellen Status der Behinderung anstatt von ihrer Ursache und dem entsprechenden behinderungsbedingten Bedarf.

Inklusives Bildungssystem

Bund und Länder sollten zügig Maßnahmen ergreifen, um von der Kindertagesbetreuung über die Schule und die Berufsbildung bis zur Hochschule, einschließlich der Weiterbildung und des lebenslangen Lernens, ein inklusives Bildungssystem zu schaffen, in dem Menschen mit und ohne Behinderungen gemeinsam lernen und individuell gefördert werden (Artikel 24 BRK). Gemeinschaftsschulen sollten als Ganztagschulen ein Lebens- und Erfahrungsraum für alle Kinder und Jugendlichen sein, der vielfältige Begegnungen, Anregungen, Dialoge und das Lernen miteinander wie nebeneinander ermöglicht. Sie verbieten Kategorisierungen, Etikettierungen, Stigmatisierung und Ausgrenzung von Kindern und begreifen Vielfalt als wünschenswert und produktiv. Das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern nach Artikel 104b des Grundgesetzes (GG) muss aufgehoben und eine grundgesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass der Bund seine Verantwortung für die Herstellung von Chancengleichheit im Bildungssystem wahrnehmen kann.

Umfassende Barrierefreiheit

Die Beseitigung von Barrieren aller Art ist eine der Grundvoraussetzungen für das gleichberechtigte Zusammenleben von Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen. Daher ist als eine Sofortmaßnahme die Vermeidung der Errichtung

neuer (baulicher, kommunikativer, kognitiver oder sonstiger) Barrieren festzuschreiben. Das geltende Recht bietet dafür Ansätze. Was ihm bisher fehlt, sind spürbare Sanktionen bei Zuwiderhandlung. Parallel zur Barrierenvermeidung muss die Beseitigung bestehender Barrieren energischer vorangetrieben werden. Hierfür können sowohl gesetzgeberische Maßnahmen als auch Sonderprogramme, Fördermöglichkeiten und sonstige geeignete Maßnahmen festgeschrieben wie auch (Übergangs-)Fristen festgelegt werden. (Artikel 3 Buchstabe f, Artikel 9, 20 BRK). Das „universelle Design“ (Artikel 2 Absatz 6 BRK) wird zum gestalterischen Grundprinzip erklärt.

Berufliche Teilhabe

Ziel muss die gleichberechtigte berufliche Teilhabe (Artikel 27 BRK „Arbeit und Beschäftigung“) sein und dabei vor allem das Recht auf die Möglichkeit, durch Erwerbsarbeit ein existenzsicherndes Einkommen in und außerhalb von Werkstätten für Menschen mit Behinderungen zu erzielen.

Selbstbestimmtes Wohnen

Selbstbestimmtes Wohnen mitten in der Gemeinde (Artikel 19, 22, 23 BRK) ist zu fördern. Menschen mit Behinderungen muss die freie Wahl der Wohnform ohne Wirtschaftlichkeitsnachweis oder Zumutbarkeitsprüfung ermöglicht werden. Der Kostenvorbehalt, wie er in den Leistungen der Eingliederungshilfe vorgesehen ist (§ 9 Absatz 2 SGB XII), wird abgeschafft. Im Falle einer ange-dachten Neufassung der Heimgesetze, die in Landeshoheit gestaltet werden, sind allgemeingültige Rahmenvorgaben zu finden. Parallel dazu sind ambulante Unterstützungsdienste flächendeckend zu ermöglichen.

Selbstvertretungsanspruch

Den Betroffenen und ihren Selbsthilfeorganisationen ist ein sehr hoher Stellenwert einzuräumen (Artikel 4 Absatz 3, Artikel 33 BRK). Es ist also festzulegen, in welcher Weise Betroffenenverbände ihren Sachverstand verbindlich und institutionell abgesichert regelmäßig in jedwede sie betreffende Entscheidungsvorbereitung, Entscheidungsfindung und Entscheidung sowie die anschließende Umsetzung bzw. Ausführung einbringen können. Diese Festlegung muss für alle staatlichen Institutionen gelten, darüber hinaus aber auch in gesellschaftlichen Bereichen (Parteien, Vereine, Gewerkschaften, städtebauliche Planungen, sportliche oder touristische Infrastruktur usw.) wirken. Dies betrifft auch die spätere Umsetzungs- und Überwachungsphase.

Geeignete Statistik

Zur Erarbeitung einer geeigneten Statistik (Artikel 31 BRK „Statistik und Datensammlung“) ist die Einrichtung einer interdisziplinär arbeitenden Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Betroffenenverbänden, Ministerien, Universitäten, dem Statistischen Bundesamt sowie den statistischen Landesämtern vorzusehen. Die Daten müssen geschlechtsspezifisch weiter ausdifferenziert werden und barrierefrei zugänglich sein. Die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen mit ihren spezifischen Problemlagen wird anhand dieser Informationen sichtbar gemacht.

Gesundheit

Es ist aufzuzeigen, wie ein inklusives Gesundheitssystem realisiert werden kann und welche Akteure dafür in erster Linie verantwortlich sind. Das Ziel muss eine adäquate sowie nicht diskriminierende Gesundheitsversorgung sein (vgl. Artikel 25 BRK – „Gesundheit“). Dafür müssen Maßnahmen entwickelt werden, die barrierefreie und gemeindenahere Versorgungsangebote sowie eine bedarfsgerechte Heil- und Hilfsmittelversorgung ermöglichen. Die Finanzierung dieser

vielfältigen Bedarfe wäre mit einer solidarischen Bürgerinnen- und Bürgerversicherung am besten gesichert.

Frauen mit Behinderungen

Hinsichtlich ihrer spezifischen Bedürfnisse aufgrund ihrer Mehrfachdiskriminierung sind Frauen mit Behinderungen (Artikel 6 BRK) entsprechend der bereits bestehenden Verpflichtung der Bundesregierung zur Anwendung des „gender mainstreaming“ besonders zu berücksichtigen. Es werden Maßnahmen formuliert, die ihrer Mehrfachdiskriminierung entgegenwirken.

Armut und Behinderung

In einer inklusiven Gesellschaft wäre die Koppelung Behinderung und Armut aufgelöst. Das Armutsrisiko würde zwar für alle Menschen gleichermaßen bestehen, wäre insgesamt aber wesentlich verringert. Es bedarf strategischer Anstrengungen, um die in Artikel 28 BRK „Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“ verbrieften Rechte zu gewährleisten. Besonderes Augenmerk muss dabei auf spezifische Bedarfe gelegt werden, die aufgrund von vielfältigen Erscheinungen entstehen können und im Sinne eines Nachteilsausgleichs seitens des Staates gedeckt werden müssen.

Berlin, den 4. Mai 2010

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Die Terminsetzung zum 30. November 2010 ist durch zwei Eckpunkte begründet. Erstens soll der Aktionsplan gründlich vorbereitet sein. Das ihn erarbeitende Gremium benötigt einen gewissen Zeitraum dafür. Zweitens sollte aber auch feststehen, wann die Konzeption ausgearbeitet vorliegt. Wenn der Plan bis spätestens Ende November 2010 vorliegt, kann er am Welttag der Menschen mit Behinderungen (3. Dezember) öffentlich gewürdigt bzw. kritisch bewertet werden, sowohl vom Deutschen Bundestag als auch von den Selbsthilfeorganisationen der Menschen mit den unterschiedlichsten Beeinträchtigungen.

Zu Abschnitt II Nummer 1

Nach Artikel 33 BRK „Innerstaatliche Durchführung und Überwachung“ wurde auf nationaler Ebene das Deutsche Institut für Menschenrechte für die Förderung, den Schutz und die Überwachung des Übereinkommens mandatiert. Gleiches ist angesichts der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland mit geteilten politischen Verantwortungsbereichen für die Landesebene nachzuholen. Daneben sind Koordinierungsmechanismen einzurichten sowie sogenannte focal points, also staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Übereinkommens.

Die nationale Monitoringstelle zur Umsetzung der BRK weist darauf hin, dass Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass die systematische und kohärente Umsetzung menschenrechtlicher Übereinkommen begünstigt wird, wenn die staatlichen Akteure planerisch und im engen Austausch mit den Betroffenen vorgehen. Ein nationaler Aktionsplan sieht dies vor. Für die Entwicklung und Durchführung einer nationalen Strategie ist zentral, dass diese Prozesse transparent ablaufen und Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen verantwortlich einbezogen werden. Ausdrückliches Ziel solcher

Mechanismen ist ein nichtkonfrontativer Prozess der gemeinsamen Umsetzung unter Einbezug aller Beteiligten.

Bisher betrachtet die deutsche Politik das Feld der Behindertenpolitik vorwiegend als ein sozialpolitisches, gelegentlich auch nur als gesundheitspolitisches Thema. Dem muss entgegengewirkt werden, da im Sinne eines „disability main-streamings“ jegliche Politikprozesse im Hinblick auf die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen befragt werden sollten. Behindertenpolitik ist ein Querschnittsthema, das alle Politikfelder betrifft und aus der Menschen- und Bürgerrechtsperspektive zu bearbeiten ist.

Zu Abschnitt II Nummer 2

Zum 31. Dezember 2007 waren in Deutschland laut Statistischem Bundesamt insgesamt rund 6,9 Millionen schwerbehinderte Menschen registriert (vgl. Mikrozensus 2005). Menschen mit Behinderungen mit einem Behinderungsgrad von unter 50 Prozent werden im Mikrozensus nicht erfasst. Die Zahl der Menschen mit Behinderungen insgesamt wird aktuell auf ca. 8,6 Millionen geschätzt; das entspricht 10,5 Prozent der Bevölkerung (vgl. Mikrozensus 2005).

Der Konvention liegt ein Verständnis von Behinderung zugrunde, das auch durch soziale Problemlagen definiert ist:

Behinderungen sind in Deutschland ein Armutsrisiko. Menschen mit Schwerbehinderungen sind mit einer Arbeitslosenquote von 14,9 Prozent häufiger arbeitslos als Menschen ohne Behinderungen (Bundesagentur für Arbeit – BA –, September 2009). Mindestens die Hälfte der beschäftigungspflichtigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erfüllen ihre Pflichtquote nicht im vollen Umfang. Der Durchschnittsverdienst einer/eines Werkstattbeschäftigten liegt bei 159 Euro (2008) (vgl. www.bagwfbm.de).

Von 52 009 Jugendlichen mit Behinderungen, die sich 2008 in Ausbildung befanden, wurden lediglich 14 293 in anerkannten Ausbildungsberufen ausgebildet. Die anderen starten ihr Berufsleben entweder in einer Werker Ausbildung oder in einer außerbetrieblichen Ausbildung im Rahmen des „Benachteiligungsprogramms“ der BA nach § 240 SGB III (vgl. Berufsbildungsbericht 2009, S. 18 ff., Bundestagsdrucksache 16/16640).

Lernende mit Behinderungen werden zu 84 Prozent in Sonderschulen (sogenannte Förderschulen) unterrichtet, obwohl sowohl das Bundesgleichstellungsgesetz (BGG) von 2002 Barrierefreiheit an Schulen und § 2 Absatz 1 des Allgemeinen Gleichstellungsgesetzes (AGG) einen diskriminierungsfreien Zugang zur Bildung für alle fordern (vgl. Nationaler Bildungsbericht 2008, Bundestagsdrucksache 16/10206). Deutschland ist damit eines der Schlusslichter in Europa.

Anspruch und Wirklichkeit fallen im deutschen Behindertenrecht nicht nur im Bereich Bildung auseinander. Das Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderungen nach Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG ist nach objektiven Maßstäben, wie es die genannten statistischen Eckdaten aufzeigen, nicht verwirklicht. Deshalb besteht dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Umsetzung der BRK auf Bundes- und Länderebene.

Bewusstseinsbildung soll in dem Aktionsplan einen wichtigen Stellenwert einnehmen, da sie notwendig ist, um den Willen zu Veränderungen zu befördern. Dabei muss stets deutlich werden, dass die Umsetzung der Konvention allen nützt und keine Klientelpolitik darstellt. Die bewusstseinsbildenden Maßnahmen sollen den praktischen Umsetzungsprozess nicht ersetzen, aber im Sinne eines Katalysators begleiten. Wir brauchen alle „Einfühlchancen“ in die jeweilig anderen.

Die Konvention entwickelt einen Diskriminierungsschutz mit Blick auf eine inklusive und damit barrierefreie Gesellschaft weiter und stuft die Verweigerung

angemessener Vorkehrungen als Diskriminierung ein. Die BRK fordert die Anerkennung der wertvollen – bestehenden und potentiellen – Beiträge ein, die Menschen mit Behinderungen für eine insgesamt positive Entwicklung erbringen.

Nach der BRK ist der Wert der menschlichen Vielfalt zu achten. In allen gesellschaftlichen Bereichen soll Behinderung als Bestandteil menschlichen Zusammenlebens verstanden und anerkannt werden. Mit den Begriffen der Inklusion und der uneingeschränkten Teilhabe geht die Konvention über die im deutschen Recht verwendeten Termini hinaus.

Deshalb sollen z. B. Kinder mit und ohne Behinderungen gemeinsam lernen können. Die Konvention verlangt in Artikel 24 „Bildung“ die Gewährleistung eines inklusiven Bildungssystems. Einem aktuellen Gutachten von Prof. Dr. Eibe Riedel zufolge besteht bereits schon jetzt, nach Inkrafttreten der Konvention, das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zum System der Regelschule (vgl. Riedel 2010, S. 49 bis 55). Die Bundesregierung ist verpflichtet, die entsprechenden Vorkehrungen zu treffen. Die Aufnahme von Kindern an einer „allgemeinen“ Schule muss in den Landesschulgesetzen unverzüglich als Rechtsanspruch gesetzlich festgeschrieben werden. Hinderliche Kostenvorbehalte müssen abgeschafft werden, damit nicht aus Kostengründen Schülerinnen und Schüler gezwungen werden, ihr Dasein in „Sondereinrichtungen“ zu fristen. Längerfristig ist das Ziel ins Auge zu fassen, das Sonderschulsystem überflüssig zu machen. Individuelle Förderung muss zum „Normalfall“ werden.

Die BRK geht davon aus, dass Betroffene als Expertinnen und Experten in eigener Sache nicht nur (gruppen-)egoistische Sonderinteressen vertreten, sondern dem Nutzen-für-alle-Prinzip folgend, Lösungsvorschläge bzw. Konzepte unterbreiten, die weit über den engen Kreis der unmittelbar Profitierenden hinaus großen Nutzen stiften.

Es geht um das „Sosein“, nicht um das „Anderssein“. Es geht um individuelle Freiheit jenseits von Normierung. Es geht um Ermöglichung statt Kompensierung.

