



Prüfung abgelegt – und nun?

Die Empfehlungen des Fachausschusses
zur UN-Behindertenrechtskonvention
als Impulsgeber für Bund, Länder und
Kommunen

Dokumentation der CRPD Follow-up Konferenz
am 24. Juni 2015
im dbb forum berlin | Friedrichstraße 169/170 | 10117 Berlin

Vorwort	3
Grußwort Verena Bentele Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen	5
Grußwort Dr. Valentin Aichele Leiter der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention	8
Einführungsvortrag Prof. Dr. Theresia Degener, Mitglied des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Die Einordnung der <i>Abschließenden Bemerkungen</i> zu Deutschland im Vergleich	11
Panel: Die Aufgabenstellung für Bund, Länder und Kommunen	18
FOREN	26
Forum 1_ Aktionspläne	27
Forum 2_ Normenprüfung	32
Forum 3_ Diskriminierungsschutz /angemessene Vorkehrungen	36
Forum 4_ Möglichkeiten der Partizipation	41
Forum 5_ Werkstätten und inklusiver Arbeitsmarkt	47
Forum 6_ Lehrerbildung im inklusiven Bildungssystem	52
Forum 7_ Migration und Behinderung	57
Forum 8_ Gewaltschutz in Einrichtungen	61
ANHANG	66
Tagungsprogramm	67
Liste der Teilnehmenden	69

VORWORT

Im März 2015 wurde die Bundesrepublik Deutschland durch den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen daraufhin überprüft, wie weit man hierzulande mit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) gekommen ist. Das Ergebnis dieser Prüfung liegt in Form von sogenannten *Abschließenden Bemerkungen* vor. Darin wurden durch den UN-Fachausschuss insgesamt 29 Empfehlungen für über 60 Maßnahmen zu fast allen in der UN-BRK enthaltenen Menschenrechten und Staatenpflichten formuliert.

Vor diesem Hintergrund haben wir – die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen und die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte – kurz nach Veröffentlichung der *Abschließenden Bemerkungen* zu einer gemeinsamen Fachkonferenz eingeladen, um anhand einer Auswahl übergreifender Themen mit hochrangigen Entscheidungsträgern auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sowie Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft darüber zu diskutieren, wie es mit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland weiter gehen soll und welche Auswirkungen die Prüfung des deutschen Staatenberichts vor dem UN-Fachausschuss auf Rechtsprechung, Gesetzgebung und Politik hat.

Die am 24. Juni 2015 im dbb forum berlin durchgeführte Veranstaltung stieß mit über 230 Teilnehmenden und 40 Mitwirkenden auf reges Interesse. Mit der hier vorgelegten Dokumentation sollen nun die wesentlichen Inhalte, Themen und Argumentationslinien der Konferenz einem möglichst breiten Publikum zugänglich gemacht werden, in Form einer bearbeiteten Zusammenfassung ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Die Follow-up Konferenz setzte einen wichtigen Impuls im Prozess der Umsetzung der UN-BRK. Sie hat gezeigt: dieser Umsetzungsprozess und die echte Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen kann nur unter Einbeziehung der *Abschließenden Bemerkungen* des UN-Fachausschusses gelingen. Die Empfehlungen des Ausschusses sind handlungsleitend für alle weiteren Bemühungen zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland. Sie sind, wie Prof. Dr. Theresia Degener auf der Konferenz in ihrem einführenden Vortrag treffend formulierte, der Lackmустest.

Anlass dieser Veröffentlichung ist der Jahrestag der Staatenprüfung am 25./26. März 2015. Wir wollen mit dieser Dokumentation einen Diskursbeitrag dazu leisten, wie es mit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland weitergehen kann und soll.



Verena Bentele
Beauftragte der Bundesregierung
für die Belange behinderter Menschen



Dr. Valentin Aichele
Leiter der Monitoring-Stelle
zur UN-Behindertenrechtskonvention

GRUSSWORT VERENA BENTELE

Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 17. April 2015 wurden die *Abschließenden Bemerkungen* vom Fachausschuss der Vereinten Nationen veröffentlicht. Die *Abschließenden Bemerkungen* des Fachausschusses in Genf waren die Reaktion auf die Vorlage des ersten Staatenberichtes durch Deutschland im März dieses Jahres. Mit der Veröffentlichung am 17. April 2015 hat die nächste wichtige Etappe im Prozess der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention begonnen.

Den politischen Prozess der weiteren Umsetzung, aber auch die Auseinandersetzung der Verbände, möchte ich gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte einläuten und einen Impuls setzen. Gemeinsam haben wir daher zur heutigen Veranstaltung „Prüfung abgelegt – und nun? Die Empfehlungen des Fachausschusses zur UN-Behindertenrechtskonvention als Impulsgeber für Bund und Länder“ eingeladen.

Die *Abschließenden Bemerkungen* sind konkrete Wegweiser und stellen einen wichtigen Leitfaden für das erforderliche politische Handeln dar. Dabei muss ein menschenrechtsbasierter Ansatz die Debatte bestimmen und darf nicht von der Frage nach den Kosten überlagert werden. Denn nicht die Diskussion über Kosten und Investitionen ist ausschlaggebend dafür, wie das Ziel – Teilhabe und Selbstbestimmung aller Menschen in unserem Land – erreicht werden kann.

Wir haben uns im Jahr 1994 durch Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes und im Jahr 2009 durch die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention dazu bekannt, dass alle Menschen in Deutschland die gleichen Rechte auf eine selbstbestimmte Lebensgestaltung haben. Den Zugang zu verbrieften Rechten zu ermöglichen, bedeutet dennoch bis heute, dass wir mutig für eine Gesellschaft eintreten, in der Inklusion der Grundton einer vielfältigen Gesellschaft ist.

Für den Diskurs in Deutschland haben uns die Expertinnen und Experten der Vereinten Nationen im Anschluss an die kritische Befragung zum Stand der Umsetzung der UN-BRK 62 Empfehlungen mit auf den Weg gegeben. Diese Empfehlungen sind vor allem Ansporn und Wegweiser für viele weitere Schritte in Richtung Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Die Empfehlungen umfassen alle relevanten gesellschaftlichen Bereiche und alle Themen, die Menschen mit Behinderungen betreffen.

Bildung, um ein viel diskutiertes Thema zu nehmen, war ebenso Gegenstand der Empfehlungen und ist eines der „prominenten“ Themen, wenn es in Deutschland um Inklusion geht. Hier sieht der Ausschuss in Genf weiteren Handlungsbedarf in unserem Land und empfiehlt ausdrücklich ein Vorschreiten in Richtung „Inklusion“. Das Thema Schutz von Frauen und Mädchen mit Behinderungen vor Gewalt wird wiederum deutlich seltener diskutiert, obwohl hier ebenfalls ein großer Handlungsbedarf deutlich wurde. Auch der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Genf hat Deutschland aufgefordert, innerhalb von zwölf Monaten, das heißt bis Mitte April 2016, darüber zu informieren, welche Maßnahmen der Vertragsstaat ergriffen hat, um die Ausschussempfehlungen zum Thema Gewalt an und Missbrauch von Frauen und Mädchen mit Behinderungen umzusetzen. Wir haben es uns also auch zur Aufgabe gemacht, im Rahmen der Veranstaltung eine möglichst große Bandbreite an Themen abzudecken, die von besonderer Dringlichkeit sind.

Bei meiner Teilnahme dieses Jahr in New York an der 8. Staatenkonferenz zur Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung habe ich mit Vertreterinnen und Vertretern von Staaten gesprochen, die ebenfalls schon geprüft wurden. In diesen Gesprächen hat sich gezeigt, dass Deutschland im Grunde nicht schlechter abgeschnitten hat als andere Länder. Aber eben leider auch nicht besser, und das, obwohl Deutschland politisch mutige Wege gehen könnte, angesichts der Ressourcen, über die wir ohne Zweifel verfügen.

In Österreich beispielsweise wurden das Wahl- und das Betreuungsrecht im Anschluss an die abschließenden Empfehlungen weitreichend reformiert. Solche Veränderungsprozesse stehen meines Erachtens auch in Deutschland an.

Wir können nicht zufrieden sein mit dem Stand der Umsetzung in Deutschland. Wie andere Vertragsstaaten haben auch wir Hinweise erhalten, die mehr als deutlich zum Handeln auffordern und Missstände aufzeigen, die für mich nicht akzeptabel sind. Wesentlich ist jetzt vor allem, wie die Empfehlungen die laufende Gesetzgebung prägen. Daran werden wir uns messen lassen müssen. Deshalb sollten wir uns überlegen, wie wir in die konkrete Umsetzung kommen, wie wir vor allem auch die Expertinnen und Experten in eigener Sache immer einbeziehen.

Die *Abschließenden Bemerkungen* als menschenrechtlich gewichtige Hinweise zeigen auf, dass es dringenden Handlungsbedarf auf allen staatlichen Ebenen gibt. Dringend erforderlich ist und bleibt dabei die Einbeziehung und Partizipation der Menschen mit Behinderungen selbst in die Prozesse. Alle Akteure müssen an einen Tisch gebracht werden.

Hinsichtlich des heute anwesenden Publikums haben wir genau das versucht: Das maximale Spektrum der Akteure aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Medien, Wirtschaft und allgemeine Öffentlichkeit, insbesondere aber die Expertinnen und Experten in eigener Sache, die Menschen mit Behinderungen, zu versammeln. Daher freue ich mich besonders über die Teilnahme vieler Selbstvertretungsorganisationen.

Vertieft wollen wir über die folgenden acht Themen diskutieren: Aktionspläne, Normenprüfung, Diskriminierungsschutz, Möglichkeiten der Partizipation, Werkstätten und inklusiver Arbeitsmarkt, Lehrerbildung im Inklusiven Bildungssystem, Migration und Behinderung und Gewaltschutz in Einrichtungen.

Besonders erfreulich ist das große bundesweite Interesse. Die Nachfrage übersteigt die Kapazitäten und wir sind deshalb froh, dass alle Interessierten uns auch im Live-Stream im Atrium ganztägig folgen können. Auch zwei der Foren werden live übertragen.

Mit dieser Veranstaltung wollen wir ein Zeichen setzen und zwar gerade auch vor dem Hintergrund der aktuellen Gesetzgebungsverfahren wie der Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes und der Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes, und auch für weitere politische Aufgaben wie die Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse.

Von den geplanten Gesetzesvorhaben erwarte ich mir eine Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Sie sollen weitere Schritte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention werden. Zur Umsetzung gehört aber auch das Disability Mainstreaming als Aufgabe für alle politischen Prozesse.

Schlussendlich möchte ich mich bei allen Teilnehmenden der Tagung, bei allen Impulsgebern und Akteuren sowie vor allem beim Deutschen Institut für Menschenrechte, Herrn Dr. Aichele als Leiter der Monitoring-Stelle und seinem Team für einen fruchtbaren Austausch und für gute Erkenntnisse bedanken.

GRUSSWORT DR. VALENTIN AICHELE

Leiter der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

Herzlich willkommen im Namen des Deutschen Instituts für Menschenrechte, der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention.

Im Mittelpunkt dieser Veranstaltung stehen die *Abschließenden Bemerkungen* des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die *Abschließenden Bemerkungen* enthalten Lob, Kritik und Empfehlungen. Sie sind das Ergebnis einer intensiven Befassung des Fachausschusses der Vereinten Nationen in Genf. Dieser Expertenausschuss hat gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention den Auftrag, sich auf Basis der eingereichten Staatenberichte ein Bild vom Stand der Umsetzung der Konvention im jeweiligen Land zu machen. Er hat einen universellen Blick auf die Umsetzung der Konvention in vielen sehr unterschiedlichen Ländern, Systemen und Kulturen und ergänzt und unterstützt damit auf eine besondere Art und Weise das Monitoring auf nationaler Ebene durch die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention.

Die Empfehlungen des Fachausschusses an Deutschland zeigen deutlich, dass die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, für die es eine gesamtstaatliche Verantwortung gibt. Der Fachausschuss richtet sich mit seinen Empfehlungen an die Gesetzgebung, die Regierung, aber auch an die Gerichte oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Er spricht gleichermaßen die staatlichen Stellen auf den Ebenen Bund, Länder und Kommunen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten an. Die Umsetzung der Konvention in Deutschland kann nach Auffassung des Fachausschusses nur gelingen, wenn alle staatlichen Ebenen aktiv werden – einzeln und in ihrer notwendigen Verschränkung und Kooperation.

Aus den über 60 Empfehlungen möchte ich zusammenfassend zwei zentrale Aspekte betonen:

Der Fachausschuss legt Deutschland nahe, viele Umsetzungsfragen anders als bisher zu diskutieren. Für unsere Debatte über Inklusion stellen die *Abschließenden Bemerkungen* deshalb eine Zäsur dar, die wir nicht übergehen dürfen. Bislang haben wir in Deutschland vor allem darüber diskutiert, ob es ausreicht, die Regelsysteme für Menschen mit Behinderungen zu öffnen - bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung paralleler Sondersysteme etwa in den Bereichen Wohnen, Bildung und Arbeit. Das geht dem Fachausschuss eindeutig nicht weit genug. Seiner Ansicht nach reicht es nicht aus, inklusive Strukturen zu etablieren. Er fordert uns vielmehr dazu auf, Sonderstrukturen abzubauen, nachdem wir unsere Strukturen und Systeme nachhaltig inklusiv

ausgebaut und gestaltet haben. Das mag manchen provokativ vorkommen. Doch für die Debatte, in der der Begriff Inklusion teils ins Gegenteil verkehrt wurde, ist das eine deutliche Botschaft. Diese Empfehlungen müssen wir *an-* und nicht nur *zur Kenntnis* nehmen. Und wir müssen entsprechend handeln. Allein schon deshalb, weil die Umsetzung der Konvention anders nicht gelingen kann. Wie wollen wir beispielsweise ein inklusives Bildungssystem aufbauen, wenn wir nicht die sonderpädagogischen Kompetenzen in die Regelschule verlagern? Der Fachausschuss fordert die Bundesländer auf, das segregierende Schulwesen zurückzubauen. Im Bereich Wohnen kritisiert er den hohen Grad der Institutionalisierung und im Bereich Arbeit mahnt er die schrittweise Abschaffung der Behindertenwerkstätten an, um nur in diesen zentralen Handlungsfeldern Schlaglichter zu nennen. Das ist die Richtung, die der Fachausschuss vorgibt. In Anbetracht der anstehenden Gesetzesreform – Stichwort: Bundesteilhabegesetz – müssen wir zum Beispiel sicherstellen, dass inklusive Strukturen nachhaltig etabliert werden können und es nicht bei einer Unterstützung zur Einzelintegration in einem mehr oder weniger geeigneten Umfeld bleibt.

Die zweite Botschaft des Ausschusses lautet: Im Bereich der Inklusion muss in Deutschland noch viel getan werden, aber Inklusion ist nicht alles. Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, die individuelle Rechte verbrieft und die spezifischen staatlichen Verpflichtungen dazu ausbuchstabiert, wirft in Deutschland ernstzunehmende Fragen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf. Der Fachausschuss fordert uns auf, den individuellen Schutz dieser Rechte stärker in den Blick zu nehmen, insbesondere dort, wo Menschen in ihrer persönlichen Integrität, ihrer Freiheit und Sicherheit, in ihrer Selbstbestimmung in Rechtsangelegenheiten oder gesundheitlichen Angelegenheiten geschützt werden müssen. Seine Sorge äußert der Ausschuss in Bezug auf den Schutz von Frauen mit Behinderungen vor Gewalt, den Schutz intersexueller Kinder, älterer Menschen in Pflege, den Schutz von Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen im Zusammenhang mit der gesundheitlichen Versorgung, den Schutz von Menschen mit geistigen Behinderungen vor Verabreichung von Beruhigungsmedizin und die Praxis der Sterilisation ohne volle Einwilligung der Person – all diese heiklen Punkte betreffen Fragen von Freiheit und Selbstbestimmung. Der Schutz der Rechte von Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen bildet einen Schwerpunkt der Empfehlungen des Fachausschusses - hier haben wir ein Unterlassen in der politischen Aufmerksamkeit mit gravierender Wirkung zu beklagen, das wir nicht länger hinnehmen dürfen.

Meine Damen und Herren, erlauben Sie noch einige Worte zum Tagungsverlauf:

Es wurde viel gesagt zu den acht Themen, die wir behandeln. Alle sind brisant und außerordentlich wichtig. Da wir aber in Anbetracht der vielen in den *Abschließenden Bemerkungen* angesprochenen Themen eine Auswahl treffen mussten, können wir heute nicht alle wichtigen Bereiche – etwa Psychiatrie, rechtliche Betreuung oder Entwicklungszusammenarbeit – vertiefen. Für diese Themen müssen wir andere Gelegenheiten schaffen, um über den Handlungsbedarf zu diskutieren. Hier schließe ich mich der Auffassung von Frau Bentele an: Sie sind in Verantwortung. Sie können viel bewegen, das ist unsere Hoffnung, deswegen auch noch einmal herzlichen Dank für Ihr Kommen und Ihr Interesse. An dieser Stelle möchte ich der Beauftragten der Bundesregierung und ihrem Team für die gute Zusammenarbeit während der Vorbereitung dieser Veranstaltung herzlich danken. Im Namen der Veranstalter danke ich schon jetzt allen Mitwirkenden, einschließlich des Moderators, Herrn Guckeisen. Ich wünsche dieser Tagung viel Erfolg.

EINFÜHRUNGSVORTRAG
PROF. DR. THERESIA DEGENER
Mitglied des UN-Fachausschusses für die Rechte von
Menschen mit Behinderungen

DIE EINORDNUNG DER ABSCHLIESSENDEN
BEMERKUNGEN ZU DEUTSCHLAND IM VERGLEICH

Prof. Dr. Theresia Degener eröffnete ihren Vortrag mit einer kurzen Schilderung ihres persönlichen Eindrucks vom Prüfungstermin in Genf: Nach ihrer Einschätzung sei er sehr konstruktiv verlaufen. Bezogen auf ihre nun folgende Darstellung und kurze Einordnung der *Abschließenden Bemerkungen* zu Deutschland schickte sie voran, dass sie den Regularien entsprechend als deutsches Mitglied des Ausschusses nicht selbst an der Prüfung Deutschlands teilgenommen habe und daher aus der Außenperspektive berichten müsse, aber immerhin mit Insiderwissen aus den letzten vier Jahren als Ausschussmitglied.

Allgemeine Vorstellung der Abschließenden Bemerkungen

Deutschland sei, so Prof. Dr. Theresia Degener, der 21. Staat gewesen, der vom UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK-Ausschuss, der Ausschuss) überprüft worden sei. Die verabschiedeten *Abschließenden Bemerkungen* hätten immer die gleiche Struktur, so dass auch gegenüber Deutschland nach einem kurzen Absatz des Lobes über positive Aspekte der Hauptteil folge, in dem Problembereiche und Empfehlungen formuliert werden. Im Fall Deutschlands seien 29 Besorgnisse und 29 Empfehlungen für insgesamt 62 Maßnahmen zu fast allen in der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, die Konvention) enthaltenen Menschenrechten und Staatenpflichten formuliert worden.

Dieser umfangreiche Handlungsauftrag sei für die Prüfung eines Erstberichts nicht ungewöhnlich, betonte Prof. Dr. Theresia Degener. Während bei den Folgeberichten bestimmte Themen fokussiert würden, seien die *Abschließenden Bemerkungen* zum Erstbericht gewöhnlich umfassend und thematisch breit. Es sei daher auch nicht richtig zu schlussfolgern, Deutschland habe beim ersten Überprüfungsverfahren besonders schlecht oder besonders gut abgeschnitten. Vielmehr liege Deutschland im internationalen Vergleich in der Mitte.

Wichtig zu beachten sei auch, dass die Handlungsaufträge immer auf das jeweilige Land zugeschnitten werden. Auch der Prüfungsmaßstab variere – je nachdem, ob es sich um ein reiches oder ein armes Land handle. Natürlich sei an Deutschland deswegen ein hoher Maßstab angelegt worden, so wie etwa bei Australien, Norwegen, Schweden, Neuseeland oder Österreich. Wie

bei anderen föderalen Staaten auch, habe der Ausschuss zudem betont, dass die Verpflichtungen aus Menschenrechtsverträgen alle staatlichen Stellen betreffen. Die Debatte in Deutschland, ob die UN-BRK auch dort Wirkung entfaltet, wo die Länder ausschließliche Gesetzgebungskompetenz haben oder die Kommunen ihr Recht auf Selbstverwaltung geltend machen können, sollte damit, so Prof. Dr. Theresia Degener, der Vergangenheit angehören.

Auf die in den *Abschließenden Bemerkungen* behandelten Themen eingehend, wies Prof. Dr. Theresia Degener darauf hin, dass in dem breiten Themenspektrum auch neue Themen zu finden seien, mit denen der Ausschuss in letzter Zeit verstärkt konfrontiert werde. So seien beispielsweise verschiedene Empfehlungen zu Menschen mit Behinderungen und mit Flucht- und Migrationshintergrund sowie zum Katastrophenschutz enthalten.

Bezüglich der allgemeinen Verpflichtungen zur Umsetzung der UN-BRK habe der Ausschuss unter anderem Aktionspläne auf allen Ebenen, einen menschenrechtlichen Behinderungsbegriff und insgesamt eine menschenrechtsbasierte Politik angemahnt. Zudem habe er Rahmenbedingungen gefordert für eine inklusive, umfassende und transparente Partizipation von Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten.

Hinsichtlich der in den Artikeln 5 bis 30 UN-BRK enthaltenen spezifischen Rechte habe der Ausschuss Empfehlungen zu zwanzig Artikeln ausgesprochen. Diese stellte Prof. Dr. Theresia Degener in der Folge einzeln vor und resümierte, Deutschland habe damit einen umfassenden Handlungsauftrag mit breiten Themen und weitgehenden Veränderungen.

Zu den Pflichten, die sich aus Art. 31 bis 33 ergeben, habe der Ausschuss empfohlen, die Datensammlung in Bezug auf Behinderung zu verbessern und insbesondere menschenrechtliche Indikatoren zu entwickeln, um sicherzustellen, dass deutsche Entwicklungspolitik wirklich inklusiv und behinderungssensibel ist, Focal Points in allen Bundesländern einzurichten, die Landes-Behindertenbeauftragten zu stärken sowie die Kapazität des unabhängigen Monitorings insgesamt im Land zu stärken.

Nach diesem allgemeinen Überblick wandte sich Prof. Dr. Theresia Degener denjenigen Themen zu, die am Nachmittag Gegenstand der Fachforen sein würden, und ging näher auf die diesbezüglichen Aussagen des Ausschusses ein.

Einführung zu den Foren

Zu Forum 1 – Aktionspläne: Der Ausschuss habe die deutliche Empfehlung ausgesprochen, dass Bund, Länder und Kommunen menschenrechtsba-

sierte Aktionspläne verabschieden sollen. Damit sie wirkungsvoll seien, müssten sie eine enge normative Anbindung an die einzelnen Normen der UN-BRK haben, eine ehrliche Problemanalyse enthalten sowie deutlich messbare Ziele mit klaren Verantwortlichkeiten und gesicherten Finanzierungen aufweisen. Die Empfehlungen des Ausschusses seien der Kompass für die weitere Überarbeitung des Aktionsplanes des Bundes. Die Evaluation des Nationalen Aktionsplans durch die Prognos AG liefere weitere wichtige Hinweise für die Weiterentwicklung nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Länder- und Kommunalebene. Prof. Dr. Theresia Degener erinnerte daran, dass die Monitoring-Stelle bereits mehrfach Indikatoren für gute Aktionspläne vorgelegt habe. Es sei auch zu diskutieren, wie Schnittstellenthemen zwischen den föderalen Ebenen wirksam angegangen werden können.

Zu Forum 2 – Normenprüfung: Die vom Ausschuss geforderte Normenprüfung sei umfassend. Alle existierenden Gesetze – also mindestens 2.000 – und alle zukünftigen Gesetze sollten auf ihre Konventionsmäßigkeit überprüft werden. Das sei einerseits eine deutliche Absage an die von der Bundesregierung an den Tag gelegte Zurückhaltung in diesem Punkt, andererseits ein Auftrag, der nicht von heute auf morgen erledigt werden könne. Hier gelte es, eine Strategie zu entwickeln, um den Prozess der Normenprüfung festzulegen, und es gelte zu klären, welches unabhängige Gremium diese Aufgabe übernehmen könnte. Die Monitoring-Stelle habe Modelle vorgelegt, wie man das tun könnte.

Zu Forum 3 – Diskriminierungsschutz/angemessene Vorkehrungen: Es gehe dem Ausschuss darum, dass Menschen umfassend vor Diskriminierung und auch vor Mehrfachdiskriminierung geschützt werden. Das Antidiskriminierungsrecht solle als querschnittsbezogenes Recht entwickelt werden. Es gebe dazu bereits mehrere Rechtsgutachten, zuletzt die vom BMAS in Auftrag gegebene Evaluation des BGG durch Prof. Dr. Felix Welti und sein Forschungsteam. Diese Studie habe bereits grundlegende Erkenntnisse für eine Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BGG) geliefert, unter anderem auch die Aufnahme des Begriffs der *Angemessenen Vorkehrungen* in die Definition von Diskriminierung. Zu dem gleichen Ergebnis sei auch ihr Rechtsgutachten aus dem Jahre 2009 hinsichtlich des Begriffs der Diskriminierung im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) gekommen. Auch aus verschiedenen Studien, die die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Auftrag gegeben habe, ergebe sich, dass Menschen mit Behinderungen – insbesondere Frauen mit Behinderungen – häufig von Mehrfachdiskriminierung betroffen seien und die dazu existierenden Vorschriften im deutschen Recht in der Praxis bislang kaum Wirkung entfalteteten. Das fragmentierte deutsche Antidiskriminierungsrecht biete also viele Ansatzpunkte für eine Reform. Prof. Dr. Theresia

Degener verwies auch darauf, dass das Europäische Behindertenforum die Erweiterung der Europäischen Gleichbehandlungsrichtlinie fordere, um Menschen mit Behinderungen auch außerhalb von Beschäftigung und Beruf vor Diskriminierung zu schützen. Deutschland habe hier bislang eher eine blockierende Haltung eingenommen.

Zu Forum 4 – Möglichkeiten der Partizipation: Der Fachausschuss empfehle die Entwicklung eines Rahmens für eine umfassende, inklusive und transparente Partizipation von Selbstvertreterorganisationen von Menschen mit Behinderungen, insbesondere derer, die von intersektioneller, also Mehrfachdiskriminierung betroffen sind. Dem Teilhabebericht der Bundesregierung sei zu entnehmen, dass Menschen mit Behinderungen weitaus seltener an Wahlen und anderen Formen des politischen Lebens teilnehmen. Es stellten sich in diesem Zusammenhang eine Reihe von Fragen, etwa welche Formen der politischen Teilhabe in der Vergangenheit wirksam waren. Die intensivierte Beteiligung der Behindertenverbände an der Entwicklung eines Teilhabegesetzes und an der Reform des BGG könne ein Beispiel sein, wie in Zukunft intensivierte Partizipation umzusetzen ist.

Zu Forum 5 – Werkstätten und inklusiver Arbeitsmarkt: Der Fachausschuss habe deutliche Worte gefunden und empfohlen, wirksame Schritte zu unternehmen, um einen inklusiven Arbeitsmarkt zu schaffen. Der schrittweise Ausstieg aus der Sonderwelt der Werkstätten werde angemahnt. Damit lasse sich nicht mehr vertreten, Werkstätten könnten als Anbieter von Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben im Geiste der UN-BRK einen Platz im System der Arbeitsförderung haben. Werkstätten könnten nicht als Teil eines inklusiven Arbeitsmarktes bezeichnet werden. Natürlich könne es nicht darum gehen, alle Werkstätten von heute auf morgen zu schließen. Ihre Überbrückungsfunktion auf dem Weg zu einem inklusiven Arbeitssektor sei anzuerkennen, aber sie müssten diese Überbrückungsfunktion auch erfüllen. Der Ausstieg aus dieser Sonderwelt könne nur erfolgen, wenn alle Akteurinnen und Akteure an einem Strang zögen, wenn gemeinsam menschenwürdige Ausstiegsszenarien realisiert würden und eine klare Vorstellung darüber existiere, was als inklusive Alternative anzusehen sei.

Zu Forum 6 – Lehrerbildung im inklusiven Schulsystem: Auch im Hinblick auf das segregierte Schulsystem in Deutschland habe der Fachausschuss deutliche Worte gefunden: Alle Förder- bzw. Sonderschulen sollten zurückgebaut und eine Strategie solle entwickelt werden, um allen Schülern und Schülerinnen, Studierenden und Auszubildenden mit Behinderungen Zugang zu einem qualitativ hochwertigen, inklusiven Bildungssystem zu verschaffen. Keine Schule solle mehr ein Kind aufgrund seiner Behinderung abweisen dürfen. Angemessene Vorkehrungen müssten angeboten werden. Dafür müssten Ressourcen und das erforderliche Material bereitgestellt

werden. Hier stelle sich die Frage, wo wir in der Lehrerbildung stehen. Der gegenwärtige Trend, jedem Kind mit Behinderung eine sonderpädagogische Fachkraft zur Seite zu stellen, könne nicht zur Inklusion führen, weil das Kind in seiner Sonderrolle verhaftet bleibe und die sonderpädagogische Fachkraft ihre Legitimation daraus beziehe. Die weitgehende Unkenntnis des an Regelschulen tätigen Lehrpersonals über inklusive Bildung sei ein weiterer Stolperstein auf dem Weg zu einer inklusiven Bildung. Aber auch Sonderpädagoginnen und -pädagogen verfügten nicht immer über Inklusionswissen. Das Bildungssystem in Deutschland, das sei in den vergangenen Jahren mehrfach festgestellt worden, sei ein Segregationssystem. Aber wenn ein Land wie Südafrika die Folgen der Apartheid im Bildungssystem überwinden könne und sich dieser Aufgabe jedenfalls stelle, dann werde Deutschland sich dieser Aufgabe ebenso stellen können. Inklusion sei wie die Aufhebung der Rassentrennung eine Vision, an die man glauben müsse, um sie zu realisieren. Das Lehrpersonal an Schulen und Hochschulen spiele in diesem Prozess eine Schlüsselrolle.

Zu Forum 7 – Migration und Behinderung: Gleich an mehreren Stellen der *Abschließenden Bemerkungen* werde auf die Situation der Menschen mit Behinderungen und Migrationsgeschichte eingegangen: Für Migrantinnen und weibliche Flüchtlinge mit Behinderungen würden Förderprogramme gefordert. Kinder mit Behinderungen, deren Eltern diesen Hintergrund haben, sollten berücksichtigt werden. Migrationspolitische Programme sollten inklusiv sein. Insbesondere werde der Zugang zur Gesundheitsversorgung, einschließlich Hilfsmitteln für Migranten und Migrantinnen und Flüchtlinge mit Behinderungen empfohlen. Erst allmählich – das sei ein neues Thema in Deutschland – gebe es erste Forschungsarbeiten zur Situation dieser Gruppe von Menschen mit Behinderungen, und einige der Fragen, die zur Umsetzung dieser Empfehlung beantwortet werden müssen, lauteten: Wo existieren Barrieren für Personen mit Behinderungen, die einen Migrations- oder Fluchthintergrund haben? An wen können sie sich wenden? Welchen Beitrag leisten die Anbieter der Behindertenhilfe? Welchen die Leistungsanbieter, die sich an Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge wenden?

Zu Forum 8 – Gewaltschutz in Einrichtungen: Im Hinblick auf Gewaltschutz empfehle der Fachausschuss, eine umfassende, wirksame und mit angemessenen Ressourcen ausgestattete Strategie aufzustellen, um im privaten und öffentlichen Bereich Gewaltschutz für Frauen und Mädchen mit Behinderung zu gewährleisten. Die Einrichtung einer unabhängigen Überwachungs- und Beschwerdestelle im Sinne des Art. 16 Abs. 3 werde ebenfalls empfohlen. Das Thema sexualisierte Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch gegenüber Frauen und Mädchen mit Behinderungen – aber übrigens auch gegenüber

Jungen mit Behinderungen – sei seit langem auf der Agenda des Ausschusses. Auf dem Tag der allgemeinen Diskussion zum Thema „Frauen und Mädchen mit Behinderungen“ im April 2013 sei dieses Thema ein Schwerpunkt gewesen. Das gleiche gelte für die Allgemeine Bemerkung zu Artikel 6, die gerade erarbeitet werde. Deutschland sei diesbezüglich im Vergleich zu anderen Vertragsstaaten kein Schlusslicht; die Gewaltstudie von Dr. Monika Schröttle und Prof. Dr. Claudia Hornberg sei auch international eine Vorzeigestudie. Aber auch bei uns in Deutschland gebe es kein umfassendes System der Überwachung von ambulanten und stationären Leistungsanbietern in der Behindertenhilfe als Teil einer Präventionsstrategie für den Gewaltschutz. Im Forum gehe es heute zunächst um Gewaltschutz in Einrichtungen; hier sei zu fragen, welche Stelle dafür zuständig ist, und wie die divergierenden Prüfpraktiken der Heimaufsichtsbehörden der Länder auf bestimmte Qualitätsstandards vereinheitlicht werden könnte.

Übergeordnete Fragestellungen

Nach diesen themenbezogenen Ausführungen widmete sich Prof. Dr. Theresia Degener einigen übergeordneten Fragen von zentraler Bedeutung.

Sie betonte zunächst, dass die *Abschließenden Bemerkungen* zum ersten deutschen Staatenbericht eine Behindertenpolitik empfehlen, die eindeutig am Menschenrechtsmodell von Behinderung ausgerichtet sei. Das Menschenrechtsmodell von Behinderung sei das Gegenmodell zum vielkritisierten medizinischen Modell von Behinderung, aber auch eine Weiterentwicklung des sozialen Modells von Behinderung: denn das Menschenrechtsmodell fordere nicht nur die Beseitigung von Barrieren und Diskriminierung, es fordere auch die Gewährleistung von Inklusion und Partizipation sowie die Abschaffung von Zwang und rechtlicher Bevormundung. Das Menschenrechtsmodell von Behinderung sei in der deutschen Behindertenpolitik noch nicht angekommen.

Prof. Dr. Theresia Degener lenkte anschließend den Blick darauf, dass Bewusstseinsbildung zwar wichtig sei, aber nicht ausreiche. Es müssten auch Strukturen geschaffen werden, damit Inklusion auf Augenhöhe stattfinden kann. Dazu sei das Zusammenwirken aller staatlichen Stellen im Föderalismus wichtig. Dieses Zusammenwirken habe, so Prof. Dr. Theresia Degener, eine horizontale und eine vertikale Perspektive. Horizontal insofern, als alle drei Gewalten im demokratischen Rechtsstaat – Legislative, Exekutive und Judikative – gemeinsam die Behindertenrechtskonvention umsetzen müssten. Gleiches gelte in vertikaler Hinsicht für Bund, Länder und Kommunen. Mit der Ratifikation der Behindertenrechtskonvention habe Deutschland ein Versprechen abgelegt: Das Versprechen, die Konvention auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland umzusetzen. Diesem Versprechen

hätten im Rahmen der föderalen Strukturen alle staatlichen Stellen zugestimmt. Es könne daher nicht angehen, dass sich auf der deutschen Landkarte BRK-freie Zonen bildeten, weil nicht alle staatlichen Stellen an einem Strang ziehen.

Außerdem unterstrich Prof. Dr. Theresia Degener, dass die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention eine Ressourcenentscheidung erfordere, denn Menschenrechte seien nirgendwo auf der Welt zum Nulltarif zu haben. Diese Ressourcenentscheidung müsse verantwortungsvoll getroffen werden, denn sonst sei das Projekt Behindertenrechtskonvention zum Scheitern verurteilt. Es seien zwar enorme Ressourcen erforderlich, um die Konvention wirklich umzusetzen. Aber – auch dazu lägen wissenschaftliche Studien vor – die Kosten seien höher, wenn die Behindertenrechtskonvention nicht umgesetzt werde.

Ausblick

Zum weiteren Verfahren führte Prof. Dr. Theresia Degener aus, dass bis April 2016 Informationen an den UN-Fachausschuss zur Umsetzung der Empfehlung zum Gewaltschutz von Frauen und Mädchen mit Behinderungen mitgeteilt werden sollen. Ein gemeinsamer zweiter und dritter Bericht solle 2019 vorgelegt werden, wobei ein vereinfachtes und verkürztes Verfahren zur Anwendung komme. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an diesem nächsten Bericht werde vom Ausschuss ausdrücklich empfohlen.

Mit den *Abschließenden Bemerkungen* sei der Prozess der Überprüfung übrigens nicht beendet: Die Umsetzung der Empfehlungen werde im so genannten Follow-up-Verfahren überprüft und habe hohe Priorität im Ausschuss. Die Beauftragte für alle Follow-up-Verfahren sei Diane Kingston, also just jenes Ausschussmitglied, das auch für Deutschland im Prüfungsverfahren zuständig war. Man könne also davon ausgehen, dass sie besonders darauf achten werde, was Deutschland tut.

Prof. Dr. Theresia Degener beschloss ihren Vortrag mit folgender Mahnung an die Anwesenden: „Machen wir uns klar: Die Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses ist der Lackmустest für die Mitgliedsstaaten. In diesem Sinne wünsche ich der Tagung und den Mitwirkenden viel Erfolg.“

PANEL — DIE AUFGABENSTELLUNG FÜR BUND, LÄNDER UND KOMMUNEN

Mitwirkende

Gabriele Lösekrug-Möller, Parlamentarische Staatssekretärin bei der Bundesministerin für Arbeit und Soziales

Dr. Irene Vorholz, Beigeordnete für Soziales und Arbeit beim Deutschen Landkreistag

Winfried Kron, Leiter des Referats Vereinte Nationen Behindertenrechtskonvention im Hessischen Ministerium für Soziales und Integration

Dr. Ilja Seifert, Vorsitzender des Sprecherrates des Deutschen Behindertenrats

Verena Bentele, Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

Dr. Valentin Aichele, Leiter der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

Zusammenfassung

Auf die einführende Frage des Moderators Lothar Guckeisen nach einer allgemeinen Einschätzung der Abschließenden Bemerkungen betonte **Gabriele Lösekrug-Möller**, dass die Ausschussempfehlungen ein echter Ansporn für einen breit angelegten, langen Prozess seien, der ohne Zögern angegangen werden sollte. Man habe aus Genf Rückenwind bekommen, um auch im großen Chor der unterschiedlichen Akteure in Bund, Ländern und Kommunen weiter voranzukommen. **Dr. Irene Vorholz** sah dies ähnlich und betonte, dass die UN-Behindertenrechtskonvention als positiver Impuls auch für die Kommunen zu verstehen sei, die für die Umsetzung vor Ort eine ganz entscheidende Rolle spielten. Allerdings vermittelten nach ihrer Einschätzung die Empfehlungen des Ausschusses an manchen Stellen zu sehr den Eindruck einer Schwarz-Weiß-Zeichnung. Wenn der Ausschuss sich etwa für die Abschaffung der Werkstätten für behinderte Menschen ausspreche oder das fortschrittliche deutsche Betreuungsrecht kritisiere, müsse man schon hinterfragen, wie das im Einzelnen gemeint sein könne.

Winfried Kron wies ebenfalls auf diesen Aspekt hin und ergänzte, dass bei Lektüre der Abschließenden Bemerkungen auch bei der Suche nach spezifischen Länderaufgaben verschiedene Fragezeichen aufgetaucht seien, da nicht alle Bemerkungen des Ausschusses selbsterklärend seien. Um möglichst alle Kolleg_innen mitzunehmen, müsse daher zunächst ein gemeinsames Verständnis bestimmter Aussagen des Ausschusses hergestellt werden. Aus Sicht des Deutschen Behindertenrates sind laut

Moderation:
Lothar Guckeisen,
freier Journalist

Dr. Ilja Seifert durch die Aussagen des Ausschusses besonders zwei Dinge deutlich geworden: erstens habe man angesichts der bereits verstrichenen fünf Jahre in vielen Bereichen schon viel zu lange gewartet, und zweitens sei die Menschenrechtsperspektive überhaupt noch nicht angekommen, wie man etwa an der weiterhin verbreiteten Sozialhilfelogik im Zusammenhang mit Teilhabeleistungen sehe.

Aktionspläne

Anknüpfend an diesen Aspekt lenkte der Moderator den Blick auf das Thema Aktionspläne. **Winfried Kron** verwies hier auf den laufenden Prozess in Hessen zur Fortschreibung des ersten Landesaktionsplans von 2012. Es sei wichtig, zwischen bloßer Aktualisierung und fundierter Fortschreibung zu unterscheiden. Im Hinblick auf die 2016 beginnende Fortschreibung des Hessischen Landesaktionsplans beschrieb er die Schwierigkeit, einerseits konsequent menschenrechtsbasiert zu agieren und damit einem stark analytischen Gedankengang zu folgen, und andererseits gleichzeitig weiterhin möglichst viele Akteure einzubeziehen und eine breite Diskussions- und Mitbestimmungskultur aufrecht zu erhalten.

Gabriele Lösekrug-Möller sah ein ähnliches Problem auch auf Bundesebene. Lege man die Empfehlungen des Ausschusses zugrunde, dann dürften Aktionspläne nicht länger Sammlungen gleichen, sondern müssten einem anderen qualitativen Anspruch gerecht werden. Dies gelte für alle Regierungsressorts. Bei der Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans (NAP), die mitten in Arbeit sei, sei es daher zentral, alle Ressorts einzubinden. Es könne nicht sein, dass der Schwerpunkt der Maßnahmen beim BMAS liege. Auf den Einwand von **Dr. Ilja Seifert**, der Deutsche Behindertenrat werde den Eindruck nicht los, dass die Denkweise der Bundesregierung immer noch sehr arbeits- und sozialorientiert sei, entgegnete **Gabriele Lösekrug-Möller**, dass die jetzige Fortschreibungsphase anderes zeige. Auch wenn das BMAS weiter Motor sein müsse mit dem Ansatz, dass alle das zu ihrem Thema machen, gebe es in den anderen Ressorts inzwischen ein ganz anderes Bewusstsein und auch einen größeren Fokus auf Inklusion.

Dr. Valentin Aichele begrüßte ausdrücklich, dass die Fortentwicklung der Pläne als politisches Vorhaben angenommen worden sei, und benannte diesbezüglich einen aus Sicht der Monitoring-Stelle zentralen Punkt: Aus Genf sei eine klare Rückmeldung gekommen, bestimmte sensible Themen nicht länger zu ignorieren. Für eine entsprechende Prioritätensetzung enthielten die *Abschließenden Bemerkungen* wichtige Hinweise. Bislang untergewichtete Bereiche seien etwa der Rechtsschutz von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen, die Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen, das Thema unterstützte Entscheidungsfindung, das Wahlrecht von

Menschen mit Behinderungen und die grundsätzliche Weiterentwicklung des Systems der Psychiatrie auf der Grundlage des menschenrechtlichen Ansatzes.

Gabriele Lösekrug-Möller stimmte dem insoweit zu, als die Stichworte an sich die richtigen seien, allerdings gebe es für diese zum Teil sehr brisanten Themen keine einfache, gemeinsame Antwort. Auch komme die Bundesregierung an manchen Stellen wie etwa beim Betreuungsrecht zu einer anderen Bewertung. Die Themen seien, wie etwa beim Wahlrecht, durchaus auf der Agenda und man arbeite an Lösungen. **Dr. Ilja Seifert** entgegnete hierauf, dass es in der Frage des Wahlrechts kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem gebe. Hierauf entgegnete **Gabriele Lösekrug-Möller**, dass eine Entscheidung ausstehe und kein Mangel an Erkenntnis vorliege und sie daher an dieser Stelle auch zuversichtlich sei.

Dr. Irene Vorholz sah Nachholbedarf insbesondere bei der Bewusstseinsbildung: Die Probleme seien zwar in der „Szene“ wohlbekannt, aber außerhalb derer fehle es oft noch an grundlegendem Bewusstsein. Dies gelte für das Alltagsgeschehen vor Ort ebenso wie für die Arbeitswelt. Die Kommunen könnten als Gemeinwesen ganz erheblich dazu beitragen, die Wahrnehmung zu schärfen. In den kommunalen Verwaltungen jedenfalls sei inzwischen ein entsprechendes Bewusstsein vorhanden, nicht nur in den Sozialverwaltungen. Dies zeigten auch lokale Aktionspläne. Allerdings, so ihr Plädoyer, sollte der Schwerpunkt nicht auf dem Plan liegen, sondern auf der Aktion.

Arbeitsmarkt

Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Panels waren sich einig darin, dass die gleichberechtigte Teilhabe im Arbeitsleben ein ganz zentrales Element auf dem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft ist. Auf mögliche Instrumente angesprochen, nannte **Gabriele Lösekrug-Möller** das Budget für Arbeit als ein Beispiel, das bislang zu wenig eingesetzt werde und so entwickelt und ausgestattet werden müsse, dass es wirklich hilft. Generell werde immer deutlicher, dass die wichtigste zu überwindende Hürde dort liegt, wo bislang noch keine Menschen mit Behinderungen beschäftigt werden. Es müsse darum gehen, diejenigen, die noch bei Null stehen, zu gewinnen. Der Staat könne zwar keinem Unternehmen diesen ersten Schritt „von Null auf Eins“ abnehmen – den müsse es selber machen – aber dabei helfen und diesen Schritt erleichtern.

Verena Bentele sah an dieser Stelle ebenfalls einen neuralgischen Punkt. Entscheidend sei zunächst, dass durch Gesetze wie das kommende Bundes-teilhabegesetz richtige Instrumente wie das Budget für Arbeit in ganz Deutschland verfügbar seien. Nur wenn sich Menschen mit Behinderungen

ihre Unterstützung selbst organisieren können, hätten sie die Möglichkeit, am Arbeitsmarkt teilzuhaben. Wichtig sei auch, die Vorurteile zu durchbrechen und Bewusstseinsbildung zu betreiben. Zu viele Vorurteile verhinderten häufig eine Einstellung. Aus diesem Grund betonte sie die große Bedeutung einer inklusiven Bildungslandschaft, sowie von Praktika, Hospitationen etc.

Hier seien noch deutliche Anstrengungen nötig, wie auch an einem anderen, nicht minder wichtigen Punkt deutlich werde: Der Ausschuss habe den klaren Auftrag gegeben, Sonderwelten aufzulösen. Um ein inklusives System zu schaffen, müsse man von den herkömmlichen Formen der Beschäftigung wegkommen und in neue Ansätze investieren. Über 300.000 Menschen, die im Moment in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen beschäftigt seien, brauchten echte Alternativen. Sie hätten das Recht auf eine Arbeit außerhalb des Rehabilitationssystems. Werkstattbeschäftigung dürfe nicht der einzige und vorgegebene Weg sein oder als solcher dargestellt werden, auch nicht für Menschen mit sogenannter geistiger Behinderung. Stattdessen müsse klar werden, dass mit assistierter Ausbildung, assistierter Beschäftigung, mit den entsprechenden Hilfsmitteln usw. eine Inklusion im Arbeitsmarkt möglich sei. Dazu gehöre auch, den Weg in den Arbeitsmarkt dadurch zu erleichtern, dass wir diesen zugänglicher machen. Auch andere Themen hingen damit zusammen, etwa inklusive Bildung, weil ein gemeinsames Aufwachsen und gemeinsame Lern- und Bildungserfolge die Chefinnen und Chefs der Zukunft für das Thema völlig anders sensibilisierten.

Auf die Frage, was von der Politik flankierend unternommen werden könne, damit Unternehmen den beschriebenen ersten Schritt auch tun, verwies **Dr. Ilja Seifert** zunächst auf das widersprüchliche Konzept der „Erwerbsunfähigkeit“, wonach man nicht in der Lage sein dürfe, mehr als 3 Stunden zu arbeiten, um in die Lage zu kommen, 8 Stunden in der Werkstatt zu arbeiten. Außerdem gelte es, den Blick auf die Ausgestaltung heutiger Arbeitsplätze zu lenken angesichts der Tatsache, dass immer mehr Menschen jetzt in die Werkstätten kämen mit der Begründung, dass sie es auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt psychisch nicht mehr aushalten. Man könne doch aber nicht eine krankmachende Arbeitswelt fördern, sondern müsse einen Schritt zurück gehen und eine bessere Arbeitswelt für alle schaffen; dann können auch die Menschen mit Behinderungen dort ihre Leistung einbringen. Eine pointierte Losung könne doch sein: „Werkstatt für alle – Bringen wir nicht die Werkstattbeschäftigten in die Betriebe, sondern machen aus allen Betrieben Werkstätten!“

Gabriele Lösekrug-Möller stimmte dahingehend zu, dass es nicht hinzunehmen sei, dass Arbeit krank macht. Und man könne das Problem der psychischen Belastungen in oder rund um Arbeit nicht durch besondere

Abteilungen in den Werkstätten lösen. Sie berichtete von einem Beispiel aus der Automobilindustrie, wo es gelungen sei, durch technische Lösungen stark individualisierte Arbeitsplätze zu kreieren, die allen zugutekommen. Das zeige, dass es ein menschliches Maß für Arbeit geben könne in ganz konkreten Fertigungsprozessen.

Bildung

In einer anschließenden ausführlichen Runde wandten sich die Teilnehmenden dem Thema inklusive Bildung zu.

Dabei kam die Rede sehr schnell auf die Frage der künftigen institutionellen Ausgestaltung des Bildungssystems. **Winfried Kron** erläuterte anhand des Bildungsgipfel-Prozesses in Hessen, dass man immer wieder an derselben Stelle im Dissens lande, nämlich bei der zentralen Frage nach dem Wie: Wie lange können wir uns zwei Säulen leisten, und können wir sie uns überhaupt leisten? Oder muss das eine System, das Sondersystem, sofort abgeschafft werden, um dem anderen die Möglichkeit des Wachstums zu geben? Wie sehen solche Ablösungsprozesse aus? Jedenfalls bedeute die Auflösung der gesamten Sondersystematik, dass das komplette Schulsystem auf den Kopf gestellt würde mit allen Konsequenzen.

Dr. Ilja Seifert entgegnete, es sei deshalb umso wichtiger, dass jetzt angefangen werde. Er verwies auf das Beispiel Italien, wo das Konstrukt „sonderpädagogischer Förderbedarf“ unbekannt sei und er aus eigener Anschauung gesehen habe, dass es wunderbar funktioniere und alle Schulen entsprechend ausgestattet seien. Stattdessen klammerten wir uns in Deutschland, anders als in anderen Ländern wie etwa Italien, an das teuerste aller Systeme, die Doppelstruktur. Wenn Sonderschulen so gut seien wie immer behauptet: Warum sei das für nichtbehinderte Kinder nicht genauso gut, mit kleinen Klassen, vielen und gutbezahlten Lehrer_innen, guten Räumen, guten Lern- und Lehrmitteln? Auch hier könnte die Losung lauten: „Sonderschulen für alle!“

Auch **Verena Bentele** vertrat die Meinung, dass diese Doppelstruktur nichts sei, was sich Deutschland leisten könne und auch nichts, was wir uns leisten sollten. Das Problem derzeit sei aber, dass Förderschulen nicht zurückgefahren würden und trotzdem Inklusion proklamiert werde. Das führe in der Konsequenz dazu, dass die Bedingungen in inklusiven Settings schlechter seien als im Förderbereich. Das bedeute beispielsweise, dass auch für Kinder im inklusiven Setting eine Nachmittagsbetreuung organisiert und finanziert sein müsse. Diese große Anstrengung sei nur zu schaffen, wenn alle Kraft auf einen Punkt konzentriert werde. Hier erhoffe sie sich einen deutlichen Anschlag durch die *Abschließenden Bemerkungen* aus Genf. Diese enthielten eine Verpflichtung der Länder und seien nicht optional.

Auf die Frage danach, wie das Land Hessen mit der klaren Forderung nach Auflösung der Doppelstrukturen umgehe und welcher Zeitrahmen dafür avisiert werde, führte **Winfried Kron** aus, dass der Bildungsgipfel einen Horizont von zehn Jahren vor Augen habe. Es würden auch Empfehlungen erarbeitet, was die Ausbildung und die Curricula von Lehrerinnen und Lehrern anbelange. Außerdem beinhalte bereits der Landesaktionsplan von 2012 eine Absenkung der so genannten Förderbesuchsquote, und infolge dessen seien in Modellregionen auch schon Förderschulen geschlossen worden. Das mag nicht reichen, aber jedenfalls gehe man diesen Weg. Er kenne auch kein anderes Bundesland, das die Förderbesuchsquote nach oben verteidige.

Gabriele Lösekrug-Möller stimmte der Zielbestimmung von Frau Bentele uneingeschränkt zu. Die Wege dorthin seien allerdings sehr verschieden. Wie auch Herr Kron deutlich gemacht habe, sei über Jahrzehnte nichts anderes gemacht worden als zu differenzieren und zu separieren – je differenzierter, desto besser, und so detailreich wie in keinem anderen europäischen Land. Im Grunde genommen seien wir mit dem Resultat eines Marsches in eine ganz andere Richtung konfrontiert, und deshalb sei die 180-Grad-Wende, die wir wollen, so anspruchsvoll und kompliziert. Mit der Kultusministerkonferenz habe man ein Instrument, mit dem Kultuspolitik harmonisiert werden könne. Nirgendwo stehe, dass die Bundesländer unterschiedlich sein müssen in ihrer Bildungspolitik. Es gebe ohnehin mehr Gemeinsamkeiten als oft gedacht, weil die meisten Bundesländer vor dem gleichen prozessualen Problem stünden. Außerdem gebe es in Sachen Inklusion und in Sachen UN-BRK keine Differenzierung: Es gebe keinen weißen Fleck in Sachen Wirkung der UN-BRK. Sie sei sich deshalb sicher, dass ein gemeinsamer Nenner gefunden wird.

Dr. Valentin Aichele beklagte in diesem Zusammenhang, dass eine Wende hin zu Inklusion, von der Frau Lösekrug-Möller gesprochen habe, egal ob im Bereich Wohnen, Arbeit oder Schule, nicht von allen wirklich gewollt werde. Es dränge sich bisweilen der Eindruck auf, dass es in Teilen der Politik eine Doppelstrategie gebe: Man rede von Inklusion, wolle im Ergebnis aber Segregation aufrechterhalten. Nach der UN-BRK dürfe es aber keine Institutionen mehr geben, die Menschen benachteiligen und ausgrenzen, und die einer Gesellschaft die Möglichkeit geben, gegenüber Menschen wegen einer Behinderung eine gesellschaftliche Platzzuweisung zu treffen, die ungerecht ist und sie festlegt auf Lebensläufe, auf Lebensräume, usw. Es gebe eine klare Antwort aus Genf, die in Richtung Ausbau der inklusiven Systeme und Abbau von Sondereinrichtungen gehe. Das sei eine wichtige Botschaft, die in Bezug auf die Zielstellung nicht mehr so streitig diskutiert werden sollte wie vorher. Wenn die Politik zum Beispiel ein sonderpäda-

gogisches Parallelsystem aufrechterhalte und sich weigere, die sonderpädagogischen Ressourcen und Kompetenzen in die allgemeine Schule zu verlagern, dann werde man scheitern.

Gabriele Lösekrug-Möller entgegnete, dass sie zwar in vielem zustimme, eines jedoch zurückweise: nämlich dass es eine politische Doppelstrategie gebe. Dies sei nicht ihre Wahrnehmung von Politik und auch nicht von Regierungsverantwortung. Das kardinale Ausgangsproblem sei vielmehr, dass wir in Deutschland über ein sehr stabiles, ausdifferenziertes Schulsystem verfügten und Schule eines der stabilsten Systeme sei, das es in unserer Gesellschaft überhaupt gebe. Daher würden wir über ein System reden, das besonders schwierig zu verändern sei. Wenn Inklusion gelingen solle, müsse man dieses System aber reformieren, um von Anfang an die richtigen Impulse zu setzen. Die Hauptfrage sei daher: Wie gestaltet man das? Eine Datumsgrenze wie in Südtirol sei für Deutschland nicht machbar, vielmehr ginge es um einen Prozess, den es sehr aufrecht voranzubringen gelte. Hierbei nütze es nichts, nur bekennende Sätze zu formulieren, sondern man müsse die Herausforderung annehmen, alle, die in dem Prozess sind, mitzunehmen. Die Sorgen der Eltern, dass ihr Kind unter die Räder kommt, müssten ebenso ernst genommen werden wie die Arbeitssituation der Sonderpädagogen. Und bei alledem dürfte eine Gruppe nicht zu Verlierern des Prozesses gemacht werden: die Kinder, die wir diesen Veränderungen aussetzen.

Dr. Valentin Aichele betonte, dass bei allem Dissens niemand das Wohl der Kinder in Frage stelle; dieses liege allen am Herzen und sei sozusagen die Voraussetzung für alles. Der Ausschuss sage ja auch: diese gesellschaftliche Transformation soll nicht zum Nachteil für Menschen mit Behinderungen sein. Das sei ein wichtiger Satz, den man unterstreichen müsse. Jedenfalls aber, ob Strategie oder nicht, sei in der Politik eine gewisse Doppelzüngigkeit zu erleben, weil das Ergebnis deutlich abfalle von dem, was als politische Zielsetzung und Devise ausgegeben werde. Und das sei, um beim Beispiel zu bleiben, gerade im Bildungsbereich klar erkennbar. Rückblickend auf die vergangenen sechs Jahre habe sich gezeigt, dass Menschen mit Behinderungen, in ihrer Vielfalt, eine viel größere Rolle spielen müssten bei der Diskussion darüber, wie die inklusive Gesellschaft aussehen soll. Das sei enorm wichtig bei diesem Prozess, bei dem bislang eben in keiner Weise alle einbezogen seien.

Dr. Irene Vorholz sprach sich klar für eine „inklusive Schule“ aus. Ziel müsse es sein, die schulische Bildung von Kindern mit und ohne Behinderungen aus einer Hand, nämlich der der Schule, zu organisieren und zu finanzieren. Die derzeitige Trennung zwischen schulischen Regelleistungen und ergänzenden Einzelleistungen der Eingliederungshilfe müsse aufgegeben werden.

Für die Kommunen als Träger der Eingliederungshilfe seien die Integrationshelfer seit Jahren der größte Steigerungsfaktor, und zwar nicht nur in allgemeinbildenden Schulen, sondern seit einiger Zeit sogar auch an Förderschulen. Offenbar sei selbst die Förderschule von der Qualifikation ihrer Lehrer oder vom Bedarf ihrer Schüler her nicht mehr in der Lage, ohne Unterstützung den Unterrichtsbedarf aller Kinder abzudecken. Die Position der Kommunen sei: Es könne nicht sein, dass die Sozialhilfeträger immer Unterstützung bereitstellen müssen. Das müsse eine inklusive Schule selbst leisten. Denn es gehe nicht nur um die bauliche Barrierefreiheit von neuen Schulen. Gemeint sei vor allem auch die Einbeziehung von Schülern mit geistigen und psychischen Beeinträchtigungen in den Unterricht.

Winfried Kron fügte diesbezüglich ergänzend hinzu, dass ein gegliedertes System, egal in welcher Form, nicht gerade als Katalysator für Inklusion wirke. Solange aber ein gegliedertes System auf absehbare Zeit bestehen bleibe, müssten Lösungen auf regionaler Ebene versucht werden und brauche man Übereinkünfte dahingehend, wie das System auch auf lokaler Ebene im Bereich kommunaler Selbstverwaltung organisiert werden kann. Darüber rede man in Hessen sehr intensiv mit den kommunalen Spitzenverbänden. Allerdings stelle sich natürlich sehr schnell die Mittelfrage, und da sei das so genannte Konnexitätsprinzip oft das Totschlag-Argument in jeglicher Diskussion. Daraufhin entgegnete **Dr. Irene Vorholz**, dass man – auch wenn das oft so hingestellt werde – ja noch kein Verhinderer sei, wenn man auf Finanzen hinweise. Schließlich bewegten wir uns nicht in einem losgelösten, illusorischen Raum, sondern in einem Bereich, der Geld koste. So zu tun, als würde das alles kein Geld kosten, funktioniere nicht, und auch eine Verschuldung auf dem Rücken kommender Generationen sei keine Lösung.

Partizipation

Zum Abschluss der Diskussion fragte Lothar Guckeisen nach der Rolle der Vertretungsorganisationen in diesen Prozessen. **Dr. Ilja Seifert** berichtete von den Erfahrungen des Deutschen Behindertenrats, denen systematisch immer wieder gesagt werde, die Erwartungen herunterzuschrauben. Wer aber glaube, dass es nichts kosten solle und dass es reiche, nur ein neues Etikett anzuheften, aber nichts inhaltlich zu ändern und auch keine Strukturen und Finanzen zu verändern, der werde nichts im richtigen Leben ändern. Allerdings müsse man selbstkritisch erwähnen, dass es auch innerhalb der Behindertenbewegung Tendenzen gebe, sich das Leben gegenseitig schwer zu machen. Das müsse man überwinden und hier die eigenen Hausaufgaben machen – aber die angesichts der Vielfalt unterschiedlichster Behinderungen zwangsläufige Mehrstimmigkeit werde auch gern ausgenutzt.

FOREN

FORUM 1__ AKTIONSPLÄNE

Mitwirkende

Dr. Britta Leisering, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin

André Necke, Referat Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin

Claudia Tietz, Bundesgeschäftsstelle des Sozialverbands Deutschland (SoVD), Mitglied des Ausschusses zum Nationalen Aktionsplan beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, Mitglied des Inklusionsbeirats

Andreas Heimer, Prognos AG – Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung, Projektverantwortlicher Evaluation des Nationalen Aktionsplans, Berlin

Bernd Woltmann, Anlauf- und Koordinierungsstelle nach Artikel 33 UN-Behindertenrechtskonvention, Landschaftsverband Rheinland (LVR), Köln

Einführung

Ausgangspunkt des Forums war Ziffer 8 (b) der *Abschließenden Bemerkungen* des UN-BRK-Ausschusses, betreffend Artikel 4 UN-BRK: „Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sicherzustellen, [...] (b) dass die Bundesregierung und alle Länder- und Kommunalregierungen übergreifende Aktionspläne aufstellen, die auf den Menschenrechten beruhen und von einem klaren Behinderungsbegriff ausgehen und in denen sie angemessene Maßnahmen zur Förderung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Rechte festlegen, samt Zielvorgaben und Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens.“

Als Leitfragen für das Forum waren formuliert worden: Wie richtet man Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention erfolgreich menschenrechtlich aus? Wie können die Handlungsaufträge der *Abschließenden Bemerkungen* in die bestehenden Pläne aufgenommen werden? Wie können Schnittstellen-Problematiken in Aktionsplänen wirkungsvoll angegangen werden? Wie sieht eine erfolgreiche Umsetzungskontrolle von Maßnahmen aus?

Im Fokus des Forums stand daher die Frage, wie Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention qualitativ hochwertig gestaltet und weiterentwickelt werden können. Seit Inkrafttreten der UN-BRK ist eine Vielzahl von Aktionsplänen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention entstanden: Die Bundesregierung hat am 15. Juni 2011 den

Moderation:
Dr. Britta Leisering,
Monitoring-Stelle
zur UN-Behinderten-
rechtskonvention,
Deutsches Institut
für Menschenrechte,
Berlin

Nationalen Aktionsplan (NAP) mit einer zehnjährigen Laufzeit verabschiedet und legt 2016 einen weiterentwickelten NAP 2.0 vor. 13 von 16 Bundesländern haben Aktions- oder Maßnahmenpläne veröffentlicht und überarbeiten diese zum Teil bereits, die übrigen, wie z.B. Sachsen, bereiten derzeit einen Aktionsplan vor. Auch viele Landkreise, Kommunen oder Städte verfügen über Aktionspläne. Der UN-BRK-Ausschuss zeigt sich allerdings besorgt über die großen Qualitätsunterschiede zwischen den Plänen; sie seien inhaltlich unausgewogen und in ihrer Ausrichtung nicht eng genug an den Rechten der UN-BRK orientiert (Ziffer 5). Anhand des Nationalen Aktionsplans und des Aktionsplans des Landschaftsverbands Rheinland wurde diskutiert, welche Lehren aus Erfahrungen der letzten Jahre gezogen werden können, um die Pläne in Zukunft wirksamer zu gestalten.

Impulsbeiträge

Dr. Britta Leisering stellte eine Reihe von Gütekriterien vor, die bei der Erstellung und Überarbeitung von Aktionsplänen eingehalten werden sollten. Zugleich gliederte sie diese mit der Praxis ab und zeigte häufig zu beobachtende Mängel von Aktionsplänen auf. Sie betonte, dass die *Abschließenden Bemerkungen* des UN-BRK-Ausschusses in die Aktionspläne aufgenommen werden müssen.

André Necke berichtete über die Weiterentwicklung des NAP. Er führte aus, welchen Ansatz das Bundesministerium für Arbeit und Soziales als Focal Point und damit als den NAP koordinierende Stelle verfolgt, insbesondere wie die Auswahl der Maßnahmen, die Beteiligung der verschiedenen Bundesressorts und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in diesen Prozess erfolgen.

Claudia Tietz betonte die Bedeutung einer kritischen Analyse bestehender Umsetzungsprobleme, um konkreten Handlungsbedarf zur Verwirklichung der UN-BRK festzustellen und daraufhin Maßnahmen zielgenau zu planen. Sie verwies auf die Notwendigkeit, auch Problembereiche an der Schnittstelle von Bund-, Länder- und/oder kommunaler Zuständigkeit zu bearbeiten. Außerdem forderte sie verlässliche Verfahrensregeln und die Bereitstellung von Ressourcen zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Entstehungsprozess und in der Kontrolle der Umsetzung von Aktionsplänen.

Andreas Heimer stellte Ergebnisse der Evaluation des NAP vor. Er erläuterte, in welchen Schritten eine Maßnahmenplanung erfolgen sollte. Deren Grundlage liege in verlässlichen Daten zur Ausgangssituation, die in vielen Bereichen sowie insbesondere auf Länder- und kommunaler Ebene häufig fehlten. Basierend darauf seien Ziele und Zwischenziele zu formulieren, die anhand passgenauer Maßnahmen erfüllt werden sollten.

Bernd Woltmann referierte, wie die Umsetzungssteuerung des Aktionsplans des Landschaftsverbands Rheinland (als höherer Kommunalverband u. a. Leistungs- und Angebotsträger für Menschen mit Behinderungen) gestaltet ist. Er erläuterte, welche Faktoren dazu beitragen, dass die Zielrichtungen der UN-BRK im LVR verbindlich verankert und deren Umsetzung wirksam nachgehalten wird.

Zusammenfassung

Im Hinblick auf bestehende Aktionspläne wurde im Forum deren inhaltliche Qualität reflektiert und kritisch angemerkt, dass häufig nicht zu erkennen sei, wie dort enthaltene Maßnahmen zur Verwirklichung der Rechte der UN-BRK beitragen. So kam in Bezug auf den NAP mehrfach zur Sprache, dass er seitens der Verbände als „Sammelsurium“ von Maßnahmen bewertet werde, das einen engen Bezug zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und zur Wahrnehmung ihrer Rechte nicht erkennen lasse. Hier bestünde dringender Handlungsbedarf: Die Bestimmungen der UN-BRK selbst sowie die *Abschließenden Bemerkungen* müssten als Maßstab dienen, um Umsetzungsprobleme konkret und ehrlich zu benennen. Dabei seien auch sensible und bislang wenig bearbeitete Themen anzugehen (etwa Wahlrechtsausschlüsse, Selbstbestimmung in der Betreuung und die Vermeidung von Zwang bei psychiatrischen Dienstleistungen). Wenn aus Sicht der Bundesregierung kein Handlungsbedarf vorliege, dann sei dies nachvollziehbar zu begründen. Auch von Seiten der Bundesregierung wurde eingeräumt, dass die Qualität der im NAP enthaltenen Maßnahmen, was ihren Beitrag zur Verwirklichung der Rechte der UN-BRK betrifft, unterschiedlich sei. Nunmehr gehe es darum, den NAP weiterzuentwickeln. Dabei sei geplant, sich auch gezielt mit den *Abschließenden Bemerkungen* auseinanderzusetzen; letzteres habe auch der LVR vor.

Von verschiedener Seite wurde betont, dass die Auswahl der Maßnahmen systematischer erfolgen müsse. Dies verlange, zunächst die Ausgangssituation zu bewerten: Wo sind die Zielvorgaben der UN-BRK und die *Abschließenden Bemerkungen* nicht umgesetzt und was möchte man ändern? Dann müssten messbare Oberziele sowie Zwischenziele auf dem Weg dorthin formuliert werden. Diese Ziele seien in einem letzten Schritt mit passgenauen Maßnahmen zu hinterlegen. Die Maßnahmen stünden demnach erst am Ende einer Argumentationskette. Die Maßnahmen sollten mit den notwendigen Finanzmitteln hinterlegt werden, inklusive etwaiger Budgetvorgaben. Im NAP sei diese Art der Planung noch nicht hinreichend gelungen, so ein Ergebnis der Evaluation. Allerdings habe die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung des NAP (NAP 2.0) vor, den Status quo in jedem Handlungsfeld anhand vorhandener Daten und Fakten zu beschreiben und eine Zielbeschreibung in Rückbindung an die UN-BRK vor-

zunehmen. Dazu nutze das BMAS unter anderem die Informationen des Teilhaberberichts. Es fehlten jedoch, so ein Befund des Forums, gerade auch auf Länder- und kommunaler Ebene Daten zur Bewertung der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Es wurde darüber hinaus erörtert, wie die Einbindung aller Ministerien und Fachabteilungen in die Maßnahmenplanung noch weiter verbessert werden kann. Dazu habe das BMAS als koordinierendes Ministerium ergänzend zu den Gesprächen auf der Fachebene eine ressortübergreifende Steuerungsgruppe auf Ebene der Abteilungsleitungen einberufen. Diskutiert wurde auch, ob es nicht zielführender sei, die Erarbeitung von Aktionsplänen durch das Kanzleramt, bzw. die Staatskanzleien zu steuern, da dort alle Ressorts zusammenliefen. So habe der LVR die Umsetzung der UN-BRK im Stab der Direktorin angesiedelt, um das Thema über die Dezernate hinaus zu bearbeiten und zu entwickeln. In Bezug auf die Umsetzungskontrolle von Maßnahmen zeigten die Erfahrungen des LVR, dass diese erfolgreich gelingen kann, wenn sie im Rahmen etablierter Verwaltungsverfahren, das heißt in einem etablierten Steuerungsprozess, integriert und von zentraler Stelle nachgehalten wird.

Mehrfach kam im Forum die Notwendigkeit zur Sprache, bestimmte Themen aufgrund des Föderalismus auch zuständigkeitsübergreifend anzugehen: Bund, Ländern und Kommunen müssten Bereiche, die in geteilter Zuständigkeit liegen, durch eine gemeinsame Strategie bearbeiten. Dies wurde am Thema Bildung (Artikel 24 UN-BRK) und dem Aufbau eines inklusiven Schulsystems diskutiert. Aus Sicht vieler Teilnehmender ist es nötig, über die Länder hinweg eine gemeinsame Strategie und gleiche Standards zur Umsetzung des Artikels 24 zu entwickeln und diese mit den Maßnahmen des NAP zu verzahnen. Für den NAP 2.0 solle daher sondiert werden, wie Absprachen mit den Ländern und Kommunen getroffen und gemeinsame Projekte und Aktivitäten entwickelt werden können. Als positives Beispiel wurde der damalige Nationale Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 – 2010“, der unter Beteiligung von Bund, Ländern und Gemeinden erarbeitet wurde, hervorgehoben. Im Bereich Bildung sehe das BMAS derzeit allerdings noch keine Möglichkeit, eine gesamtstaatliche Strategie zu koordinieren, wiewohl Kontakte zur Kultusministerkonferenz und intensive Gespräche mit den Ländern bestünden.

Daneben wurde im Forum auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Erstellung von Aktionsplänen zu gewährleisten. Unverzichtbar sei, dass zu Beginn des Prozesses verbindliche Verfahrensregeln und Mitentscheidungsrechte festgelegt würden sowie dass Selbstvertretungsorganisationen mit den nötigen Ressourcen ausgestattet würden, um an Beteiligungsverfahren mitzuwirken.

Publikum und Podium waren sich insgesamt einig, dass noch viel getan werden müsse, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen und dass Aktionspläne einen wichtigen Beitrag dazu leisten können. Allerdings seien viele der Aktionspläne in ihrer ersten Auflage noch nicht überzeugend – ihre Qualität müsse daher weiter verbessert werden.

FORUM 2__ NORMENPRÜFUNG

Mitwirkende

Daniel Scherr, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin

Robert Richard, Ministerium für Gesundheit und Soziales Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Ulrike Geith, Arbeitsstab bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Berlin

Winfried Kron, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Wiesbaden

Einführung

Ausgangspunkt des Forums war Ziffer 12 a und b der *Abschließenden Bemerkungen* des UN-BRK-Ausschusses, betreffend Artikel 4 UN-BRK: „Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, zu garantieren, (a) dass alle einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften von einem unabhängigen Expertengremium geprüft und entsprechend mit dem Übereinkommen harmonisiert werden; (b) dass alle zukünftigen Rechtsvorschriften und Konzepte mit dem Übereinkommen in Einklang gebracht werden; (c) [...]“

Als Leitfragen für das Forum waren formuliert worden: Wo steht der Prozess zur Normenprüfung am Maßstab der UN-BRK in Bund und Ländern? Welche Modelle und guten Beispiele gibt es? Wie können die gemachten Erfahrungen am besten genutzt werden, um die Empfehlung des UN-Ausschusses zur Normenprüfung systematisch umzusetzen? Welches Vorgehen bietet sich bezüglich des bestehenden Rechts bzw. mit Blick auf die zukünftige Rechtsetzung an? Was ist zu tun und von wem?

Da die Umsetzung der UN-BRK kein Nischenthema, sondern eine Querschnittsaufgabe ist, wirkt sich ein konsequentes Disability Mainstreaming auf eine Vielzahl von bestehenden Gesetzen und neuen Rechtsetzungsvorhaben in sämtlichen Regelungsbereichen in Bund und Ländern aus. Zwar existieren bereits Strukturen und Verfahren, die in diese Richtung zielen, etwa auf Bundesebene die Geschäftsordnung der Bundesregierung. Jedoch wird derzeit weder auf Bundes- noch auf Landesebene strukturell hinreichend gewährleistet, dass in Rechtsetzungsprozessen die Rechte und Pflichten aus der UN-BRK gebührend berücksichtigt werden. Dies nicht zuletzt, weil die Rechte von Menschen mit Behinderungen in ihrer Bedeutung und Tragweite in konkret anstehenden Rechtssetzungsprozessen nicht genügend erkannt werden.

Moderation:
Daniel Scherr,
Monitoring-Stelle
zur UN-Behinderten-
rechtskonvention,
Deutsches Institut
für Menschenrechte,
Berlin

Impulsbeiträge

Daniel Scherr sprach in seinem einführenden Input zunächst darüber, was eine Normenprüfung im Kontext der Umsetzung der UN-BRK bedeutet, welche Varianten es gibt und welche Anforderungen daran zu stellen sind. Anschließend führte er aus, inwiefern nach Einschätzung der Monitoring-Stelle eine Überprüfung einschlägiger Gesetze und zukünftiger Rechtssetzung am Maßstab der UN-BRK erforderlich erscheint und gab einen Überblick über den Sachstand in Sachen Normenprüfung in den Bundesländern.

Robert Richard berichtete über die praktischen Erfahrungen in Sachsen-Anhalt im Rahmen eines mit Unterstützung der Monitoring-Stelle durchgeführten Normenprüfungs-Projektes. Nach der Darstellung von methodischen Fragen und des Projekthintergrundes erläuterte er das Vorgehen bei der Erstellung allgemeiner und spezifischer Prüfraster und berichtete von ersten Erfahrungen bei deren Anwendung. Abschließend skizzierte er das beabsichtigte Verfahren und die Zuständigkeiten bei künftigen Prüfungsvorhaben in Sachsen-Anhalt.

Ulrike Geith erläuterte die Rolle der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen im Rahmen der Normenprüfung, lenkte bei ihrem Praxisbericht auf Bundesebene den Blick auf die Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO – Bund) und regte an, die Beauftragte bei künftigen Rechtssetzungsvorhaben auch im Sinne eines Disability Mainstreamings stärker und frühzeitiger zu beteiligen. In Bezug auf die Überprüfung bestehender Vorschriften machte sie deutlich, dass aus Sicht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen eine systematische Normenprüfung nach Art. 4 UN-BRK Bestandteil des Regierungshandelns sein müsse.

Winfried Kron ergänzte den Beitrag von Robert Richard um die in Hessen gemachten, seiner Einschätzung nach in vielen Punkten ähnlichen, Erfahrungen bei der Entwicklung eines möglichst breit einsetzbaren Prüfrasters. Anschließend berichtete er, auf welche Weise das Prüfraster künftig im Zusammenhang mit der angestrebten systematischen Überprüfung aller landesrechtlichen Normen zum Einsatz kommen soll.

Zusammenfassung

Aus den Impulsbeiträgen wurde deutlich, dass für die Durchführung einer Normenprüfung, so wie sie von Artikel 4 UN-BRK gefordert wird und vom UN-BRK-Ausschuss angemahnt wurde, der richtige Denkansatz von entscheidender Bedeutung ist: Gedacht werden sollte nicht entlang politischer Machbarkeit, sondern entlang der menschenrechtlichen Staatenpflichten, die sich aus der UN-BRK zur Verwirklichung der dort verankerten Rechte

ergeben. Dazu gehört es, nicht nur Gesetze zu prüfen und zu verbessern, sondern die rechtlichen Rahmenbedingungen in einem weit verstandenen Sinn.

Dazu müssen, dies zeigen die bisherigen Projekte in den Bundesländern, verschiedene Fragestellungen behandelt werden. Man dürfe nicht bei der Frage stehenbleiben, ob die betrachtete Regelung gegen die UN-BRK verstoße. Denn auch wenn man zu dem Ergebnis gelange, dass sie das nicht tue, stelle sich angesichts Artikel 4 UN-BRK immer die Zusatzfrage, ob die betrachtete Regelung gleichwohl verbessert werden kann, um die Ziele und Vorgaben der UN-BRK schneller und wirksamer zu erreichen? Außerdem müsse immer eruiert werden, ob etwaige Vollzugsdefizite bestehen und inwieweit diese auch durch Verbesserungen auf der normativen Ebene behoben oder jedenfalls verringert werden können, etwa durch klarstellende Änderungen oder Ausführungsvorschriften.

Die vertiefte Prüfung der Vollzugsebene wurde auch von Seiten des Publikums als wichtig und gleichzeitig voraussetzungsvoll hervorgehoben. Diese verlange und fördere ein über die reine Rechtslage hinausgehendes Problembewusstsein, was wiederum nötig sei, um auch mittelbare Diskriminierungen oder jedenfalls Indizien hierfür erfassen zu können. Bei den vorgestellten Projekten hat sich gezeigt, dass die Suche nach einem geeigneten und universell einsetzbaren Prüfraster schwierig ist und dass an dieser Stelle viel vom Willen der beteiligten Personen sowohl auf der Arbeits- als auch der Führungsebene abhängt.

Mit Blick auf die Bundesebene sind nach Einschätzung der Anwesenden unterschiedliche Aspekte zu beachten: Hinsichtlich künftiger Rechtsvorschriften und Programme gehe es erstens darum, für eine konsequentere, aktivere und frühzeitigere Beteiligung der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen zu sorgen; eine Einbeziehung um Rahmen der Ressortabstimmung komme in aller Regel zu spät. Zweitens sollte es einen Automatismus zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen geben; dies sollte die Norm und nicht die Ausnahme sein. Und drittens brauche es die konsequente Etablierung eines entsprechenden Bewusstseinsstands im Sinne eines Diversity Mainstreamings; hierzu sei ein Leitfaden im BMAS bereits in Erarbeitung, daneben bedürfe es aber auch der Aufnahme in Schulungsprogramme etc. In Bezug auf bestehendes Recht sei dagegen bereits auf der grundsätzlichen Ebene eine deutliche Zurückhaltung in den Fachressorts zu beobachten, und zwar im Wesentlichen mit dem Argument der Machbarkeit. Angesichts von weit mehr als 2.000 Gesetzen sei dies eine Mammutaufgabe, bei der die Mehrheit der Ministerien dem Ansatz folge, keine systematische Vereinbarkeitsprüfung aller Vorschriften durchzuführen, sondern punktuell problemorientierte

Veränderungen vorzunehmen und auf diese Weise Schritt für Schritt vorzugehen.

Bei alledem waren sich die Anwesenden einig, dass es für das weitere Vorgehen unverzichtbar sei, beide Komponenten im Blick zu behalten: das bestehende und das zukünftige Recht. Auch wenn es ein langwieriger Prozess sei, schrittweise alle Normen in Bund und Ländern auf ihre Vereinbarkeit mit den sich aus der UN-BRK ergebenden Verpflichtungen zu prüfen, bleibe dies eine notwendige Aufgabe. Ein Anfang könne gemacht werden, indem bei den drängendsten Fragen, wie z. B. der Barrierefreiheit, eine gezielte Prüfung des bestehenden Rechts erfolge. Mittelfristig müsse aber gelten: Der Normenprüfungsauftrag sollte in Anbetracht von Artikel 4 UN-BRK bewusst auf alle Vorschriften erstreckt und nicht von vornherein auf die dem Anschein nach „einschlägigen“ Vorschriften verkürzt werden, da dies den Blick verstellen könne. Schließlich betreffe die UN-BRK nicht nur ausgewählte Rechtsbereiche, sondern das Spektrum aller Grundrechte.

Gut wäre es nach Meinung der Teilnehmenden, wenn der Bund – wegen der damit verbundenen Beispielswirkung für die Bundesländer – wegweisend in Sachen Normenprüfung tätig würde.

Allgemein befürwortet wurde außerdem die Empfehlung des UN-BRK-Ausschusses, im Prüfungsprozess die Einbeziehung unabhängiger Expertinnen und Experten sicherzustellen. Dies sei erforderlich, um eine verlässliche Qualität der Ergebnisse zu gewährleisten. Daneben wurde auch auf die Notwendigkeit wissenschaftlicher Fachartikel zum Thema Normenprüfung hingewiesen, um einen rechtswissenschaftlichen Diskurs dazu in Gang zu setzen. Außerdem müsse die Prüfung von nationalem Recht auf Vereinbarkeit mit Völkerrecht standardmäßig zum Gegenstand der juristischen Ausbildung gemacht werden.

FORUM 3 — DISKRIMINIERUNGSSCHUTZ / ANGEMESSENE VORKEHRUNGEN

Mitwirkende

Dr. Petra Follmar-Otto, Leiterin der Abteilung Inland und Europa,
Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin

Horst Frehe, Forum behinderter Juristinnen und Juristen, Bremen

Isabella Zienicke, Referat Grundsatzangelegenheiten und Beratung,
Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin

Einführung

Ausgangspunkt des Forums war Ziffer 14 der *Abschließenden Bemerkungen* des UN-BRK-Ausschusses, betreffend Artikel 5 UN-BRK: „*Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, (a) im innerstaatlichen Recht, auch auf Länderebene, den Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung, einschließlich intersektioneller Diskriminierung, als umfassendes querschnittsbezogenes Recht zu entwickeln und einschlägige Daten zur Rechtsprechung zu sammeln; (b) Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass Regelungen zu angemessenen Vorkehrungen als ein in allen Rechts- und Politikbereichen unmittelbar durchsetzbares Recht gesetzlich verankert werden, mit einer gesetzlich ausdrücklich festgelegten Begriffsbestimmung nach Artikel 2 des Übereinkommens, und dass die Versagung angemessener Vorkehrungen als eine Form der Diskriminierung anerkannt und sanktioniert wird; (c) auf Bundes-, Länder und Kommunalebene in allen Sektoren und mit dem Privatsektor systematisch Schulungen zu angemessenen Vorkehrungen durchzuführen.*“

Als Leitfragen für das Forum waren formuliert worden: Wie kann und soll dieser Auftrag in Deutschland angegangen werden? Bedarf es einer veränderten Rolle Deutschlands bei der Erweiterung des EU-Antidiskriminierungsschutzes? Welche Anforderungen sind im Hinblick auf den Diskriminierungsschutz an das AGG zu stellen?

Im Zentrum des Forums standen zwei zentrale Gesetzestexte zur innerstaatlichen Umsetzung des Diskriminierungsschutzes in Deutschland: das BGG und das AGG. Letzteres begründet in §§ 1 und 2 die Pflicht, Benachteiligungen wegen einer Behinderung zu verhindern oder zu beseitigen. Seit dem Inkrafttreten der genannten Gesetze hat man in Deutschland einerseits gute Erfahrungen damit gesammelt, das Verbot von Diskriminierung gesetzlich zu normieren, aber über die Jahre ist auch die Erkenntnis gewachsen, dass der Diskriminierungsschutz in dieser Form unzureichend ist und weiterentwickelt werden muss. Dies gilt zum einen im Hinblick auf

Moderation:
Dr. Leander Palleit,
Monitoring-Stelle
zur UN-Behinderten-
rechtskonvention,
Deutsches Institut
für Menschenrechte,
Berlin

einen Richtlinienvorschlag der EU, der als Aufforderung an Deutschland verstanden werden muss. Nunmehr – und das ist der Hintergrund für das Forum – hat der UN-BRK-Ausschuss einen weiteren Anlass gegeben, über Wege zur Entwicklung eines „umfassenden querschnittsbezogenen Rechts“, das es dergestalt derzeit noch nicht gibt, nachzudenken. Ein zentrales Defizit der bestehenden Schutzmechanismen kann an der fehlenden Regelung von angemessenen Vorkehrungen festgemacht werden.

In Bezug auf den Richtlinienvorschlag der EU hat die Bundesregierung, zuletzt öffentlich dokumentiert mit einem Ratsdokument vom Dezember 2014, bisher eine ablehnende Haltung eingenommen. Diese Position weiter zu halten, ist problematisch angesichts der Verpflichtungen, die aus der UN-BRK erwachsen und die der UN-BRK-Ausschuss in seinen *Abschließenden Bemerkungen* nachdrücklich formuliert hat.

Aufgabenstellung für diese Sitzung war daher, auf die Zukunft gerichtet zu eruiieren, wie die Fortentwicklung eines Antidiskriminierungsrechts für Menschen mit Behinderungen aussehen könnte, insbesondere unter Integration von Elementen, die gerade die Rechte von Menschen mit Behinderungen stärken.

Impulsbeiträge

Dr. Petra Follmar-Otto stellte die Empfehlungen des UN-BRK-Ausschusses in den internationalen Kontext. Sie erläuterte den historischen Hintergrund und die Entwicklung des Diskriminierungsschutzes als Strukturprinzip der Menschenrechte, sowohl international als auch auf europäischer Ebene im Zusammenhang mit der geplanten 5. EU-Gleichbehandlungsrichtlinie. Ihr Impulsbeitrag beleuchtete insbesondere den Zusammenhang zwischen effektivem Diskriminierungsschutz, einem wirksamen und zugänglichen Rechtssystem sowie der Sicherstellung angemessener Vorkehrungen.

Horst Frehe schilderte in seinem Impulsvortrag die Entstehungsgeschichte der heutigen gesetzlichen Regelungen und ging hierbei auch auf den rechtspolitischen Hintergrund der Aufspaltung in einen öffentlich-rechtlichen und einen zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz ein. Außerdem stellte er mögliche Ansätze vor, wie der zivilrechtliche Diskriminierungsschutz gestärkt werden und insbesondere die Verpflichtungen privater Akteure im Bereich von Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen geschärft werden könnten.

Isabella Zienicke stellte die Erfahrungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) aus der Beschäftigung mit ca. 3000 Beratungsanfragen vor, die auf den AGG-Diskriminierungsgrund Behinderung entfallen und mit knapp einem Drittel die meisten aller seit 2006 bei der ADS eingegangenen

Anfragen ausmachen. Sie zeigte auf, inwiefern im Hinblick auf die Empfehlungen des UN-BRK-Ausschusses Änderungen im AGG angezeigt seien, um einen wirksamen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen in Deutschland zu gewährleisten.

Zusammenfassung

Bezogen auf die Forderung des UN-BRK-Ausschusses, den Diskriminierungsschutz in Deutschland zu einem umfassenden und querschnittsbezogenen Recht zu entwickeln, wurde in der Diskussion vor allem auf den trotz AGG nach wie vor lückenhaften Diskriminierungsschutz im Bereich des Zivilrechts verwiesen. Der Staat sei nicht nur gehalten, selbst keine diskriminierenden Maßnahmen zu ergreifen, sondern er müsse auch vor Diskriminierung durch private Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft schützen. Dazu gehört es, einen adäquaten Rahmen an Gesetzgebung zur Verfügung zu stellen und dies auch institutionell abzusichern, wie etwa durch Gerichtsverfahren, die eine wirksame Durchsetzung der Gesetze ermöglichen.

Als problematisch wurde insbesondere angesehen, dass private Akteure bislang weitgehend aus der Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit ausgeklammert sind. Hier muss die bisherige Tabuisierung mit dem pauschalen Verweis auf mögliche Belastungen überwunden werden, zumal der UN-BRK-Ausschuss an diesem Punkt bei der Staatenprüfung sehr deutlich geworden ist. Der Zugang zu Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs muss für Menschen mit Behinderungen diskriminierungsfrei gewährleistet werden, unabhängig davon, ob es sich um einen staatlichen oder privaten Anbieter handelt. Elementar ist außerdem, in den jeweils zuständigen Fachministerien zu klären und dann zu normieren, welche Zugänglichkeitsanforderungen gelten, was die relevanten Kriterien dafür sind und wer ihre Einhaltung kontrolliert. Wird dies vermieden, führt das – wie der Bereich Verkehr gezeigt hat – zu einer deutlichen Schwächung des Diskriminierungsschutzes.

In diesem Zusammenhang wurde daran erinnert, dass die gegenwärtige Aufspaltung des Diskriminierungsschutzes in einen öffentlich-rechtlichen Teil (BGG) und einen zivilrechtlichen Teil (AGG) seinerzeit hauptsächlich der politischen Konstellation geschuldet war und rechtliche Gründe allenfalls eine untergeordnete Rolle spielten.

Jedenfalls, so die einhellige Meinung im Forum, bedarf es einer deutlichen Stärkung des zivilrechtlichen Diskriminierungsschutzes. Im amerikanischen Recht habe sich gezeigt, wie wirksam beispielsweise zivilrechtliche Schadensersatzregelungen sind. Es sei auch in Deutschland sinnvoll, ordnungsrechtliche Regelungen etwa in den Bauordnungen oder Gaststättengesetzen mit zivilrechtlichen Schadensersatzansprüchen zu

verknüpfen und so die Möglichkeit zu eröffnen, private Akteure auf Schadensersatz in Anspruch zu nehmen, wenn sie gegen Barrierefreiheits-Bestimmungen verstoßen oder angemessene Vorkehrungen verweigern. Hier wurde die Verknüpfung mit einem im BGG bereits angelegten, aber bislang wirkungslosen Instrument angeregt: der Zielvereinbarung. Zum einen wäre es sinnvoll, Unternehmen dazu zu verpflichten, über Zielvereinbarungen nicht nur zu verhandeln, sondern diese auch abzuschließen, und Regelungen zu angemessenen Vorkehrungen als verbindlichen Bestandteil solcher Vereinbarungen vorzuschreiben. Bei Streitigkeiten über die Umsetzung solcher Zielvereinbarungen sollte es, wenn ein Schlichtungsverfahren nicht zum Erfolg führt, die Möglichkeit geben, die Einhaltung der Vereinbarung gerichtlich einzuklagen. Dies müsse auch die Möglichkeit einschließen, auf Schadensersatz zu klagen, wenn durch die Versagung angemessener Vorkehrungen, obwohl diese hätten erbracht werden müssen und können, Nachteile entstehen.

Als ein großes, dringend zu beseitigendes Defizit wurde die Ausklammerung angemessener Vorkehrungen aus dem AGG angesehen. Die Wortbeiträge im Forum mahnten diesbezüglich übereinstimmend eine klare gesetzliche Regelung an, einschließlich einer ausdrücklichen Regelung dazu, dass die Versagung von angemessenen Vorkehrungen als verbotene Diskriminierung gilt. Dies sei notwendig ungeachtet der Schwierigkeit, angesichts bislang fehlender Rechtsprechung im Einzelfall zu bestimmen, welche Vorkehrungen als „angemessen“ anzusehen sind. Zumal die UN-BRK hierzu zwei Vorgaben enthalte: angemessen ist, was im konkreten Einzelfall erstens erforderlich ist und was zweitens keine „undue burden“, also keine übermäßige Belastung ist für denjenigen, der diese Vorkehrungen treffen soll. Man habe es hier mit unbestimmten Rechtsbegriffen zu tun, wie sie im deutschen Recht nicht ungewöhnlich sind und die durch die Rechtsprechung noch konkretisiert werden müssten.

Auch die im Forum berichteten Erfahrungen aus der Beratungspraxis der ADS weisen darauf hin, dass in Bezug auf angemessene Vorkehrungen Verbesserungsbedarf beim AGG besteht. Weitere Änderungsbedarfe betreffen den Aspekt der Mehrfachdiskriminierung bzw. intersektioneller Diskriminierung: Hier fehlen im AGG klare Regelungen wie etwa deren explizites Verbot, eine handhabbare Definition sowie eine klare Rechtsfolgenregelung zum Beispiel im Hinblick auf die Höhe der Entschädigung. Außerdem ist es nach den Erfahrungen der ADS nötig, den Diskriminierungsschutz im AGG ausdrücklich auch auf chronische Krankheiten auszuweiten. Die Praxis habe gezeigt, wie bedeutsam es sei, dass die gesetzliche Definition von Behinderung das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung vollständig abbilde. Insgesamt wurde das AGG von den

Anwesenden als ein noch zu wirkungsloses Instrument gewertet, um wirklich effektiven Rechtsschutz vor Diskriminierung zu gewährleisten.

Effektiver Diskriminierungsschutz setzt wirksame Rechtsschutzmechanismen voraus. Auf diesen zentralen Aspekt, der auch von internationalen Menschenrechtsorganen immer wieder hervorgehoben worden sei, wurde wiederholt verwiesen. Gleicher und wirksamer Rechtsschutz im Sinne einer effektiven Rechtsdurchsetzung und -verteidigung müsse unabhängig von einer Behinderung gewährleistet sein. Dies müsse auch die Möglichkeit umfassen, dass Verbände im Namen von Betroffenen oder auch im eigenen Namen gegen Diskriminierung vorgehen können, da Menschen mit Behinderungen gerade beim Zugang zum Recht auf spezifische Barrieren stoßen. Diesbezüglich wurde allgemein bemängelt, dass es bislang nur relativ schwach ausgestaltete Rechte für Verbände gibt. Dies betrifft sowohl das AGG, welches keine Verbandsklage vorsieht, als auch das BGG, das zwar die Möglichkeit der Verbandsklage bietet, dessen materielle Normen aber so schwach ausgestaltet sind, dass man daraus keinen wirksamen Rechtsschutz ableiten kann. Im Hinblick hierauf wurde angemerkt, dass, wenn sich Gesetze als zu schwach herausstellten, man sie effektiver und klarer formulieren und ihre Durchsetzbarkeit auch mit Schadensersatzansprüchen stärken müsse, um Vollzugsdefizite zu beseitigen bzw. zu verhindern. Parallel dazu müsse auch die behindertenrechtskonforme Auslegung und Anwendung verbessert werden. Es sei jedoch zu wenig, sich allein auf Letzteres zu verlassen.

Mehrfach verwiesen wurde auch auf den 2008 von der Europäischen Kommission eingebrachten Entwurf einer neuen 5. EU-Gleichbehandlungsrichtlinie, die den Diskriminierungsschutz im Bereich von Gütern und Dienstleistungen regeln soll. Einhellig kritisiert wurde die erkennbar ablehnende Haltung der Bundesregierung. Betont wurde, dass diese neue Richtlinie ebenso wie die vorangegangenen Gleichbehandlungsrichtlinien kein bürokratischer Akt sei, sondern eine Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtung für die Mitgliedsstaaten der EU. Sie stehen im normativen Kontext der Standards, die sich durch die völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtskonventionen in den vergangenen Jahrzehnten herausgebildet haben und die durch die UN-BRK für Menschen mit Behinderungen nochmals besonders nachvollzogen und ausspezifiziert wurden.

FORUM 4_ MÖGLICHKEITEN DER PARTIZIPATION

Mitwirkende

Ottmar Miles-Paul, ehemaliger Landesbeauftragter für die Belange behinderter Menschen des Landes Rheinland-Pfalz, Kassel

Dr. Ilja Seifert, Deutscher Behindertenrat, Berlin

Dr. Sigrid Arnade, Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e. V., Berlin

Dr. Carola Brückner, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin

Daniel Büter, Landesverband der Gehörlosen Baden-Württemberg e. V., Stuttgart

Einführung

Ausgangspunkt des Forums war Ziffer 10 der *Abschließenden Bemerkungen* des UN-BRK-Ausschusses, betreffend Artikel 4 UN-BRK: *„Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat die Entwicklung von Rahmen für die inklusive, umfassende und transparente Partizipation von Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten (Selbstvertretungsorganisationen), einschließlich derjenigen, die intersektioneller Diskriminierung ausgesetzt sind, bei der Verabschiedung von Rechtsvorschriften, Konzepten und Programmen zur Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens. Außerdem empfiehlt er dem Vertragsstaat, Mittel bereitzustellen, um die Beteiligung der Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, insbesondere von kleineren Selbstvertretungsorganisationen, zu erleichtern.“*

Als Leitfragen für das Forum waren formuliert worden: Welche Partizipationsprozesse in der Vergangenheit waren wirksam und führten zu Durchsetzungserfolgen der Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen? Welche Rahmenbedingungen, wie beispielsweise die Schaffung eines Partizipations-Fonds, können und müssen von staatlicher Seite geschaffen werden, um eine kritische Begleitung von Gesetzesvorhaben durch die Verbände der Menschen mit Behinderungen sicherzustellen? Welche Form von Empowerment brauchen Menschen mit Behinderungen, um politische Ämter auszuüben? Welche Rahmenbedingungen müssen von Seiten der Parteien und des Staates geschaffen werden, so dass eine barrierefreie politische Mandatsausübung möglich wird?

Zentraler Bezugspunkt des Forums „Möglichkeiten der Partizipation“ war Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK, in dem es heißt: „Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen

Moderation:
Dr. Vanessa Marlog,
Arbeitsstab bei der
Beauftragten der
Bundesregierung
für die Belange
behinderter
Menschen, Berlin

in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv mit ein.“

Auszuloten galt es einerseits, wie gemäß den *Abschließenden Bemerkungen* eine „umfassende und transparente Partizipation von Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten (Selbstvertretungsorganisationen), [...] bei der Verabschiedung von Rechtsvorschriften, Konzepten und Programmen zur Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens“ zu gewährleisten ist und andererseits welche Möglichkeiten der Finanzierung es hierfür gibt.

Ein weiterer darüber hinaus gehender Schwerpunkt des Forums war die aktive politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Wie aus dem Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen deutlich wird, nehmen Menschen mit Behinderung seltener am politischen Leben teil. Der Teilhabebericht stellt zudem heraus, dass Menschen mit Behinderungen sich deutlich weniger als Menschen ohne Beeinträchtigungen für Politik interessieren. Sie sind in der aktiven Politik, d. h. in diesem Fall in Parteien und Parlamenten, stark unterrepräsentiert. Dem gegenüber stehen selbstbewusst auftretende Selbstvertretungs- und Selbsthilfeorganisationen.

Dieses Spannungsfeld wurde mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Verbänden und Selbstvertretung sowie einem interessierten und informierten Fachpublikum diskutiert.

Impulsbeiträge

Ottmar Miles-Paul sprach in seinem einführenden Impuls über den Begriff Partizipation, die Notwendigkeit einer Kultur der Beteiligung und Anerkennung, und die dafür nötige Förderung des haupt- und ehrenamtlichen Engagements für Organisationen von Menschen mit Behinderung. Er zeigte den Filmeinspieler „Empowerment zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“, der sich inhaltlich mit einem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderten Modellprojekt zur Schulung von Menschen mit Behinderungen befasst. Dabei geht es um das Erlernen von Kompetenzen für eine selbstorganisierte und selbstbestimmte Vertretung eigener, zumeist politisch motivierter Interessen.

Dr. Ilja Seifert lenkte den Blick darauf, dass eine wichtige Form der Partizipation auch darin besteht, politische Mandate anzustreben, zu erreichen und erfolgreich auszuüben. Weiteres Thema seines Beitrages waren der

Prozess der Partizipation im Rahmen der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung (NAP) und die in diesem Prozess gemachten Fehler.

Dr. Sigrid Arnade berichtete ebenfalls über die Erfahrungen bei der Erarbeitung des NAP und stellte dem die Beteiligungsprozesse zur Entwicklung des SGB IX, die Verhandlungen zur UN-Behindertenrechtskonvention sowie den Inklusionsbeirat und die BRK Allianz gegenüber.

Dr. Carola Brückner thematisierte die Beteiligung der Verbände an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten und berichtete über die aktuellen Entwicklungen aufseiten der Bundesregierung, etwa die geplante Einrichtung eines Partizipationsfonds im Zuge der Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) sowie die Entwicklung eines Leitfadens zur Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming) in die Gesetzgebungs- und sonstigen Maßnahmen der Bundesregierung.

Daniel Büter fokussierte auf die Wichtigkeit des individuellen Empowerments von Menschen mit Behinderungen und ging auf die Schwierigkeiten infolge von Einkommens- und Vermögensanrechnung sowie unzureichender Assistenzleistungen und Hilfsmittelversorgung ein.

Zusammenfassung

Der Schwerpunkt in diesem Forum lag zum einen auf den Möglichkeiten der Partizipation von Selbstvertretungsorganisationen und zum anderen auf der Förderung individueller aktiver politischer Teilhabe. Gefragt wurde dabei nach der Erfahrung mit Partizipationsprozessen und mit aktiver politischer Tätigkeit.

Diese Erfahrungen zeigen, dass gelingende Partizipation eine Kultur der Beteiligung und Anerkennung braucht, welche erst noch geschaffen werden muss. Außerdem braucht es als zentrales Element eine Förderung sowohl haupt- als auch ehrenamtlichen Engagements für Organisationen von Menschen mit Behinderungen, die sich im Sinne der Menschenrechte engagieren und in denen Menschen mit Behinderungen selbst Entscheidungsträger sind. Die Gelder zur Finanzierung der Parteien sowie anderweitige staatliche Mittel müssten eingesetzt werden, um allen Menschen Partizipation zu ermöglichen. Dies umfasst auch das Anstreben, Erreichen und Ausüben von politischen Mandaten durch Menschen mit Behinderungen als einer wichtigen Form der Partizipation. Dass hier Handlungsbedarf besteht, wurde exemplarisch anhand der momentanen Zusammensetzung des Deutschen Bundestags deutlich gemacht: Wenn dieser den Anteil der Menschen mit Behinderungen an der Gesamtbevölkerung widerspiegeln würde,

hätten 80 Abgeordnete eine Behinderung. Ein Vergleich wurde auch zum EU-Parlament gezogen: dort gibt es zum Beispiel zwei gehörlose Abgeordnete, in Deutschland keinen einzigen. Zurückgeführt wurde das auch darauf, dass die mit einer Mandatstätigkeit verbundenen Herausforderungen in Deutschland noch zu groß seien. Außerdem seien bessere Unterstützungsleistungen bereits während der Zeit des Wahlkampfes notwendig.

Im Hinblick auf vergangene Beteiligungsprozesse wurde im Forum die Erarbeitung des NAP reflektiert und kritisch angemerkt, dass zwar drei sehr große und kostenintensive Veranstaltungen durchgeführt worden seien, bei denen die Wünsche und Vorstellungen der Zivilgesellschaft eruiert wurden, diese jedoch im NAP wenig bis keine Berücksichtigung gefunden hätten. Der NAP wurde im Ergebnis nicht als positives Beispiel für einen Partizipationsprozess gewertet. Stattdessen wurde auf die Beteiligung zur Entwicklung des SGB IX und den Prozess der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention verwiesen. Als Positivbeispiele wurden auch der Inklusionsbeirat und die BRK Allianz, in der sich 78 Organisationen zusammengeschlossen haben, genannt. Als wichtige Gelingensbedingung von Partizipationsprozessen wurde auch benannt, dass die Zeithorizonte klar definiert werden müssen.

Im Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren wurde auf § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO-Bund) hingewiesen, wonach eine Beteiligung der Verbände bereits dort vorgesehen sei. Außerdem wurde berichtet, dass im Zuge der Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes die Einrichtung eines Partizipationsfonds geplant sei, der die Teilnahme insbesondere von Selbstvertretungsorganisationen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten erleichtern soll. Generell werde von Seiten der Bundesregierung gegenwärtig an mehreren Stellen gearbeitet. Neben den finanziellen Voraussetzungen wirksamer Partizipation würden auch Handlungsempfehlungen für die Gestaltung von möglichst frühzeitigen Partizipationsprozessen bei Rechtsetzung, Berichtswesen und Öffentlichkeitsarbeit entwickelt, die über die GGO-Bund hinausgehen können. Die finanzielle Förderung der Partizipation solle für unterschiedliche Maßnahmen erfolgen können, zum Beispiel für die Stärkung der Organisationsstrukturen, für Schulungen, für die Vernetzung von Organisationen und für den Ausgleich von behinderungsbedingtem Mehrbedarf. Mittels der Partizipationsförderung solle ehrenamtliches Engagement vor allem in Selbstvertretungsorganisationen unterstützt werden, auch behinderungsbedingte Nachteile durch mangelnde Assistenz müssten ausgeglichen werden können. Es werde aber keine institutionelle Förderung einzelner Verbände geben können. Geplant sei, einen Beirat aus Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzurichten, der

zwei- bis dreimal jährlich über Anträge beraten und ein Votum abgeben solle. Es gehe um die Förderung von bundesweit aktiven Verbänden im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes (§ 13 Absatz 3 BGG). Im Übrigen solle auch ein Expertenkreis, der überwiegend aus Organisationen von Menschen mit Behinderungen bestehen werde, die nach dem neuen BGG einzu-richtende Bundesfachstelle für Barrierefreiheit beraten. Im Endeffekt solle auch hier die Stärkung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen vorangetrieben werden. Darüber hinaus habe sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Zuge der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans auch im Hinblick auf das Disability Mainstreaming auf den Weg gemacht und gemeinsam mit den Focal Points anderer Ressorts einen „Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen“ als Orientierungshilfe bei der Erarbeitung von Rechtsetzung, Berichten und Publikationen/Informationen entworfen.

Mehrfach im Forum kam die Notwendigkeit eines „Capacity Building“ zur Sprache. Dies bedeutet, dass es Organisationen finanziell und inhaltlich ermöglicht werden muss, Strukturen aufzubauen, um tatsächlich auf Augenhöhe partizipieren zu können. Bei den meist hochkomplexen Themen rund um Behinderung könne keine kompetente Partizipation allein auf ehrenamtlicher Basis gewährleistet werden.

Daneben wurde von verschiedener Seite betont, wie wichtig Empowerment auch auf individueller Ebene ist. Persönliches Engagement werde be- oder gar verhindert, wenn Einkommen und Vermögen angerechnet und Hilfsmittel regelmäßig mit der Begründung abgelehnt werden, ehrenamtliches Engagement sei kein Grund für die Inanspruchnahme bzw. Gewährleistung der Mittel. Diese Praxis müsse sich ändern und die nötige Unterstützung müsse gewährt werden. Hierzu wurden mehrere Aspekte diskutiert. Ein Ansatz war, ehrenamtliche Tätigkeit als Arbeit zu definieren – mit der Folge, dass Assistenz für jemanden, der sich ehrenamtlich engagiere, damit als Arbeitsassistenz zu definieren wäre. Neben Arbeitsassistenz wurden Genesungsbegleiter und die Hilfsmittelversorgung für Menschen mit Behinderungen als einige zentrale Unterstützungsbedarfe herausgearbeitet. Insbesondere der Punkt Hilfsmittelversorgung wurde mehrfach als verbesserungswürdig angesprochen. Vom Publikum wurde außerdem deutlich gemacht, dass vor allem junge Verbände nur auf Projektebene gefördert werden und so keine kontinuierliche politische Arbeit stattfinden kann. Als weiteres Thema wurden Heimbeiräte genannt, diese bräuchten ebenfalls Unterstützung und Strukturen.

Publikum und Podium waren sich insgesamt einig, dass Partizipationsstandards geschaffen werden müssen, die auch transparent gemacht werden. Für die Partizipation müssten Ressourcen bereitgestellt werden und

es gehe auch um die Frage, wie man die Beteiligungsstrukturen in die Fläche bekommt. Also handele es sich einerseits um strukturelle Ansätze sowie andererseits um die angemessene Ausstattung und Anerkennung von Partizipation und politischer Teilhabe, für die hinsichtlich Assistenz und Barrierefreiheit Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden müssten. Was die Vertretung von Menschen mit Behinderungen in der parlamentarischen und politischen Arbeit angeht, müssten die Parteien selbst in die Verantwortung genommen werden. Das politische Mandat dürfe nicht nur in der Theorie Menschen mit Behinderungen offen stehen. Allein die Anwesenheit von Menschen mit Behinderungen könne in der Folge Strukturen verändern, z. B. beim Thema Barrierefreiheit. Von allen Seiten wurde das positive Signal gesetzt, weiterhin den Dialog führen zu wollen, zu den aktuellen Maßnahmen genauso wie über zukünftige Vorhaben, um gemeinsam die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention weiter voran zu treiben und damit die Rechte der Menschen mit Behinderungen zu stärken.

FORUM 5__ WERKSTÄTTEN UND INKLUSIVER ARBEITSMARKT

Mitwirkende

Sascha Köhne, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn

Ulrich Adlhoch, Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, Münster

Kristina Schulz, Bundesvereinigung der Landesarbeitsgemeinschaften der Werkstatträte, Berlin

Jens Breitenborn, Bundesarbeitsgemeinschaft der betrieblichen Schwerbehindertenvertretungen, Berlin

Einführung

Ausgangspunkt des Forums war Ziffer 50 b) und c) der *Abschließenden Bemerkungen* des UN-BRK-Ausschusses, betreffend Artikel 27 UN-BRK: „Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, durch entsprechende Vorschriften wirksam einen inklusiven, mit dem Übereinkommen in Einklang stehenden Arbeitsmarkt zu schaffen, durch [...] (b) die schrittweise Abschaffung der Behindertenwerkstätten, durch sofort durchsetzbare Ausstiegsstrategien und Zeitpläne sowie durch Anreize für die Beschäftigung bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt; (c) die Sicherstellung, dass Menschen mit Behinderungen keine Minderung ihrer Sozial- und Altersversicherung erfahren, die gegenwärtig an die Behindertenwerkstätten gebunden ist; [...].“

Als Leitfragen für das Forum waren formuliert worden: Welche Rahmenbedingungen braucht es, damit Werkstätten wie vom Ausschuss gefordert schrittweise abgebaut werden können, ohne dass sich dies nachteilig für die bislang dort Beschäftigten auswirkt? Wie können sinnvolle inklusive Alternativen aussehen, und was zeichnet sie aus?

Vor diesem Hintergrund ging es im Forum darum, die vieldiskutierte Frage nach der Zukunft von Werkstätten nicht isoliert zu betrachten, sondern sie zu verbinden mit der Diskussion darum, was einen inklusiven Arbeitsmarkt ausmacht und welche Rahmenbedingungen hierfür vorhanden sein müssen. Auch der UN-BRK-Ausschuss hat beides im Zusammenhang gesehen und betont, das Hauptaugenmerk müsse auf der Schaffung von Strukturen liegen, die effektiv in Richtung eines inklusiven Arbeitsmarktes wirken. Vorrangig geht es dem Ausschuss um die Schaffung von genügend Beschäftigungsmöglichkeiten an Arbeitsplätzen, die für Menschen mit und ohne Behinderung gleichermaßen zugänglich sind. Gleichzeitig geht der Ausschuss davon aus, dass in einer wahrhaft inklusiven Arbeitswelt, so wie sie

Moderation:
Dr. Leander Palleit,
Monitoring-Stelle
zur UN-Behinderten-
rechtskonvention,
Deutsches Institut
für Menschenrechte,
Berlin

von der Konvention in Artikel 27 UN-BRK angestrebt wird, Werkstätten nach heutigem Muster keine inklusionsfördernde Funktion mehr erfüllen und deswegen schrittweise abgeschafft werden sollten. Dies darf jedoch keine wirtschaftliche und soziale Schlechterstellung der betreffenden Menschen mit Behinderungen nach sich ziehen.

Die Bundesregierung hat demgegenüber mehrfach bekundet, Werkstätten nicht grundsätzlich in Frage zu stellen. Man müsse den Fokus auf die Bedürfnisse der betreffenden Menschen legen und danach fragen, was ihnen nach ihren individuellen Wünschen eine möglichst freie Wahl auf einen individuellen Arbeitsplatz gibt. Nach Meinung der Bundesregierung müsse dies auch die Möglichkeit der Wahl eines Platzes im Arbeitsbereich einer Werkstatt umfassen. Allerdings sieht auch die Bundesregierung Handlungsbedarf; die Stärkung des inklusiven Arbeitsmarkts ist Bestandteil des Koalitionsvertrages. Aktuell sollen im Zusammenhang mit der Reform der Eingliederungshilfe beziehungsweise mit der Erarbeitung eines Bundesteilhabegesetzes (BTHG) verschiedene Instrumente überarbeitet oder – wie etwa das Budget für Arbeit – neu eingeführt werden, mit dem Ziel, dass Menschen mit Behinderungen ebenso wie Menschen ohne Behinderungen gleichberechtigt am Erwerbsleben teilhaben.

Im Fokus des Forums stand daher die Auseinandersetzung mit den aktuell von Seiten der Bundesregierung verfolgten Ansätzen, verbunden mit der Frage, welche weiteren Rahmenbedingungen gebraucht werden, um im Bereich von Arbeit und Beschäftigung echte Wahlmöglichkeiten zu schaffen, die denen von Menschen ohne Behinderungen gleichwertig sind.

Impulsbeiträge

Sascha Köhne wiederholte zunächst die Position der Bundesregierung zur Empfehlung des UN-BRK-Ausschusses, die Werkstätten abzuschaffen. Anschließend beleuchtete er in seinem Impulsvortrag, welche alternativen Strukturen aus Sicht der Bundesregierung gestärkt werden müssen, um den Auftrag des UN-BRK-Ausschusses zu Artikel 27 UN-BRK umzusetzen. Er ging dabei unter anderem auf bestehende Überlegungen zur Einführung eines Budgets für Arbeit, zur Förderung alternativer Anbieterstrukturen und zur Verbesserung der beruflichen Orientierung in den Schulen ein.

Ulrich Adlhoch erörterte anhand der Erfahrungen verschiedener Integrationsämter mögliche Wege, die bereits im geltenden Recht verankert sind und die von den jeweils zuständigen Leistungsträgern noch nicht ausreichend genutzt werden. Er widmete sich dabei unter anderem den Themen Berufsorientierung und –ausbildung sowie den Instrumenten Unterstützte Beschäftigung und Eingliederungszuschuss. Er thematisierte außerdem die Potenziale der Integrationsfachdienste und die Zukunftstauglichkeit des Systems der Ausgleichsabgabe.

Kristina Schulz illustrierte anhand eines plastischen Beispiels die vielerorts noch bestehenden Vorurteile gegenüber Werkstätten und den dort Beschäftigten. Sie verwies auf die Erfahrungen, die viele Werkstatt-Beschäftigte bereits im Zusammenhang mit dem sogenannten Ersten Arbeitsmarkt gemacht haben und betonte, dass auch für die ca. 300.000 Werkstatt-Beschäftigte gelte, dass man nicht über sie, sondern mit ihnen reden sollte.

Jens Breitenborn verwies auf die zentrale Bedeutung der Schwerbehindertenvertretungen als wesentliche Inklusionsmotoren sowohl in den Unternehmen der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst. Anhand eines Einzelbeispiels illustrierte er die Notwendigkeit individueller Lösungen und beleuchtete in diesem Zusammenhang die strukturellen Konsequenzen, die das allgemein praktizierte Verfahren der Bestenauslese nach sich zieht, insbesondere in Verbindung mit den zunehmend komplexer werdenden Anforderungsprofilen an heutige Arbeitsplätze.

Zusammenfassung

Zur Forderung des UN-BRK-Ausschusses, Werkstätten schrittweise abzuschaffen, gingen die Meinungen im sehr divers besetzten Forum auseinander. Auf Seiten der Bundesregierung wurde unverändert die Position vertreten, Werkstätten nicht grundsätzlich in Frage zu stellen, und angekündigt, dass nicht beabsichtigt sei, dieser Empfehlung des Ausschusses nachzukommen. Diese Ankündigung wurde im Folgenden nicht diskutiert; die Diskussion hatte andere inhaltliche Schwerpunkte.

Einigkeit bestand darin, dass sich die Rolle der Werkstätten im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, die Konvention) künftig ändern muss, und dass das Recht auf Arbeit im Sinne des Art. 27 UN-BRK beinhaltet, dass es für Menschen mit Behinderungen im Arbeitsleben eine Wahlmöglichkeit zwischen mehreren akzeptablen Alternativen geben muss.

Im Hinblick auf solche Wahlmöglichkeiten wurden im Forum verschiedene Ansätze diskutiert, die von der Bundesregierung gegenwärtig geprüft werden.

Erstens ging es um das Budget für Arbeit. Hier sollen die in mehreren Bundesländern gemachten positiven Erfahrungen in die Entwicklung des geplanten Bundesteilhabegesetzes einfließen, mit dem Ziel, mehr Werkstatt-Beschäftigte in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Dazu soll das geplante Budget für Arbeit den Charakter eines dauerhaften Lohnkostenzuschusses erhalten. Dieser Ansatz wurde in der Diskussion von mehreren Seiten als sehr sinnvoll begrüßt, wobei insbesondere der Aspekt der Dauerhaftigkeit als außerordentlich wichtig betont wurde.

Zweitens wurde über alternative Anbieter und die Vor- und Nachteile des damit zusammenhängenden Ausschreibungsverfahrens diskutiert. Während über die Notwendigkeit echter Alternativen im Grundsatz Einigkeit bestand, gingen im Forum die Meinungen zur Praktikabilität des von der Bundesregierung verfolgten Ansatzes und zu den damit verbundenen Risiken auseinander. Während regierungsseitig davon ausgegangen wird, dass nur Anbieter mit mindestens gleichem Qualitätsstandard wie bei einer heutigen WfbM zugelassen würden, bestand bei anderen Teilnehmenden die Befürchtung, dass dies – gerade in Verbindung mit den vergaberechtlichen Implikationen – in der Praxis zu einer qualitativen Abwärtsdynamik führen könnte.

Drittens wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass echte Alternativen nur dort bestehen, wo geeignete Unterstützungsstrukturen, entweder finanziell oder in Form von Assistenzleistungen, zur Verfügung stehen, und zwar für Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen. Hier wurden im Interesse einer höheren Verlässlichkeit längere Bewilligungsdauern angemahnt. Daneben wurde die Bedeutung eines nachhaltigen Empowerments betont. Dies dürfe sich nicht auf Menschen mit Behinderungen beschränken, sondern müsse deren nichtbehinderte Kolleginnen und Kollegen sowie Vorgesetzten einbeziehen. Wichtig sei auch, dies wurde mehrfach hervorgehoben, dass Arbeitgebern sinnvolle und übersichtliche Beratungsstrukturen zur Verfügung stehen mit langfristigen Ansprechpartnern und einer zeitnahen, unkomplizierten Unterstützung möglichst aus einer Hand. In den Betrieben selbst sollten die Schwerbehindertenvertretungen in ihrer Funktion gestärkt werden, um ihr Potenzial als Inklusionsmotor zu nutzen.

Viertens wurde von mehreren Seiten betont, dass man möglichst früh in der Erwerbsbiografie ansetzen müsse und deshalb der beruflichen Orientierung an den Schulen eine große Bedeutung zukomme. Hier sollten nicht nur die Förderschulen, sondern auch die Regelschulen in den Blick genommen werden. Außerdem müsse ganz allgemein die Beratungsqualität erheblich verbessert werden, bevor in der Fläche von echten Wahlmöglichkeiten, die denen anderer Schülerinnen und Schüler entsprechen, die Rede sein könne.

Zur künftigen Rolle der Werkstätten – unabhängig davon, ob und inwiefern am Ende ihr Abbau oder ihre Aufrechterhaltung steht – bestand in Publikum und Podium Einigkeit dahingehend, dass die Werkstätten jedenfalls in der Pflicht bleiben, den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt bestmöglich zu fördern. Um das auch für die Beschäftigten zu erleichtern, seien Anreize an den richtigen Stellen ebenso nötig wie ein Rückkehrrecht in die Werkstatt. Von Vertretern der Werkstattbeschäftigten wurde insoweit betont, dass jede und jeder im eigenen Tempo aus der Werkstatt heraus und in den so genannten ersten Arbeitsmarkt hinein wachsen können müsse. Auch müssten die

Werkstatträte in alle Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung der Werkstätten eng mit eingebunden werden.

Daneben wurden in den Wortbeiträgen auch Dinge angesprochen, die die gegenwärtigen Werkstatt-Strukturen betreffen. Thematisiert wurden unter anderem folgende Aspekte: Die vielerorts bestehenden Außenarbeitsplätze sollten übergangs- und nicht beschäftigungsorientiert sein. Der Aufgabenkreis der Integrationsfachdienste sollte im Interesse einer besseren Beratung in den Werkstätten erweitert werden. Dass manche Menschen mit Behinderungen sogar aus den Werkstätten ausgeschlossen und stattdessen in so genannte Tagesförderstätten verwiesen würden, sei ein Verstoß gegen Artikel 27 UN-BRK.

Im Hinblick auf Finanzierungsfragen kam auch das System der Ausgleichsabgabe wiederholt zur Sprache. Neben der kontrovers diskutierten Frage, ob und inwieweit es notwendig oder kontraproduktiv wäre, die Beschäftigungspflichtquote und/oder die Ausgleichsabgabe zu erhöhen, wurde auch das Ausgleichsabgabe-System als solches hinterfragt. Hierzu wurde angemerkt, dass es sich letzten Endes um ein suizidales System handele: je inklusiver der Arbeitsmarkt werde, desto weniger Pflichtplätze blieben unbesetzt und desto weniger Geld stehe zur Verfügung bei gleichzeitig steigendem Unterstützungsbedarf. Zukunftsfähiger sei, so der im Publikum von verschiedener Seite für überlegenswert befundene Lösungsvorschlag, ein Bonus-System für diejenigen Unternehmen einzuführen, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen, beispielsweise in Form einer Reduzierung der vom Arbeitgeber zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge.

FORUM 6__ LEHRERBILDUNG IM INKLUSIVEN BILDUNGSSYSTEM

Mitwirkende

Dr. Sandra Reitz, Leiterin der Abteilung Menschenrechtsbildung, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin

Dr. Ina Döttinger, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Sabine Reich, Berichterstatteerin für Lehrerbildung der Kultusministerkonferenz

Reiner Delgado, Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V., Berlin

Christiane Winter-Witschurke, Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg, Ludwigsfelde-Struveshof

Dr. Ilka Hoffmann, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Ulf Preuss-Lausitz, Technische Universität Berlin/Deutsche UNESCO-Kommission, Berlin

Einführung

Ausgangspunkt des Forums waren die Ziffern 45 und 46 der *Abschließenden Bemerkungen* des UN-BRK-Ausschusses, betreffend Artikel 24 UN-BRK: „Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass der Großteil der Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen in dem Bildungssystem des Vertragsstaats segregierte Förderschulen besucht. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, (a) umgehend eine Strategie, einen Aktionsplan, einen Zeitplan und Zielvorgaben zu entwickeln, um in allen Bundesländern den Zugang zu einem qualitativ hochwertigen, inklusiven Bildungssystem herzustellen, einschließlich der notwendigen Finanzmittel und des erforderlichen Personals auf allen Ebenen; (b) im Interesse der Inklusion das segregierte Schulwesen zurückzubauen, und empfiehlt, dass Regelschulen mit sofortiger Wirkung Kinder mit Behinderungen aufnehmen, sofern dies deren Willensentscheidung ist; (c) dafür Sorge zu tragen, dass auf allen Bildungsebenen angemessene Vorkehrungen bereitgestellt werden und vor Gericht rechtlich durchsetzbar und einklagbar sind; d) die Schulung aller Lehrkräfte auf dem Gebiet der inklusiven Bildung sowie die erhöhte Barrierefreiheit des schulischen Umfelds, der Schulmaterialien und der Lehrpläne und die Bereitstellung von Gebärdensprache in den regulären Bildungseinrichtungen, einschließlich für Postdoktoranden, sicherzustellen.“

Moderation:
Dr. Sandra Reitz,
Leiterin der Abteilung Menschenrechtsbildung,
Deutsches Institut für Menschenrechte,
Berlin

Als Leitfragen für das Forum waren formuliert worden: Wo steht die Lehrerbildung? Sind die staatlicherseits avisierten und ergriffenen Maßnahmen ausreichend, um die Empfehlung des UN-Ausschusses im Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern hinreichend umzusetzen? Was ist zu tun und von wem?

Bei der Umsetzung der UN-BRK im Bereich Bildung haben Lehrerinnen und Lehrer eine Schlüsselfunktion. Strukturelle Veränderungen können ein inklusives Bildungssystem, das allen Schülerinnen und Schülern, ob mit oder ohne Behinderungen, gleichermaßen Zugang zu einer qualitativ hochwertigen gemeinsamen Bildung gewährleistet, nur dann befördern, wenn das im Alltag damit betraute Personal willens und fähig ist, in der Realität entsprechend zu handeln. Dass keine Schule mehr ein Kind aufgrund seiner Behinderung abweisen darf, macht es praktisch erforderlich, dass Inklusionswissen an allgemeinen Schulen vorhanden ist, und zwar nicht nur bei Sonder- bzw. Förderpädagoginnen und -pädagogen, sondern im gesamten Kollegium.

Im Blickpunkt des Forums stand neben einer Standortbestimmung und möglichen Ansatzpunkten in der beruflichen Praxis auch die Frage, welche Kompetenzen in welcher Phase der Aus-, Fort- und Weiterbildung vermittelt werden müssen, um das angestrebte Ziel eines inklusiven Bildungssystems zu verwirklichen.

Impulsbeiträge

Dr. Sandra Reitz führte mit ihrem Input in die Thematik ein und erläuterte den Zusammenhang vom Recht auf Bildung und Inklusion, die verschiedenen Phasen der Lehrerbildung sowie die gemeinsame Empfehlung von Kultusminister- und Hochschulrektorenkonferenz (KMK und HRK) vom März 2015 „Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt“. Anschließend leitete sie zu den *Abschließenden Bemerkungen* zu Artikel 24 über und fokussierte diese inhaltlich anhand der Leitfragen des Forums.

Dr. Ina Döttinger stellte in ihrem Beitrag kurz die Ergebnisse aus einer gemeinsamen Publikation der Bertelsmann Stiftung, dem Centrum für Hochschulentwicklung, der Deutschen Telekomstiftung und dem Stifterverband Deutsche Wissenschaft zum Thema „Inklusionsorientierte Lehrerbildung – vom Schlagwort zur Realität?!“ vor.

Sabine Reich berichtete über die Entwicklungen, die zur Verabschiedung der von Frau Dr. Reitz vorgestellten gemeinsamen KMK- und HRK-Empfehlung geführt haben. Anschließend beleuchtete sie Möglichkeiten der Verankerung von Inklusion in den verschiedenen Phasen der Lehrerbildung im sonder- bzw. förderpädagogischen und im allgemeinpädagogischen Bereich.

Reiner Delgado lenkte aus zivilgesellschaftlicher Perspektive den Blick darauf, dass Lehrerbildung fundiertes Faktenwissen vermitteln muss zur Didaktik sowohl für heterogene Schulklassen als auch für das Unterrichten von einzelnen Lernenden mit spezifischen Beeinträchtigungen, um Partizipation an Bildung abzusichern.

Christiane Winter-Witschurke ging hierauf aufbauend auf den Zusammenhang zwischen Kompetenzerwerb und persönlicher Grundhaltung der Lehrerinnen und Lehrer und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Fortbildungsplanung ein.

Dr. Ilka Hoffmann wandte sich in ihrem Beitrag den einzelnen Schulen an sich und deren Bedeutung für das Erreichen tatsächlicher Diskriminierungsfreiheit zu. Dabei erläuterte sie auch die teilweise Widersprüchlichkeit der Anforderungen, die an den Berufsstand der Lehrerinnen und Lehrer gestellt werden.

Prof. Dr. Ulf Preuss-Lausitz thematisierte die noch weitgehende Trennung der Sonder- bzw. Förderpädagogik und allgemeinbildender Studiengänge und berichtete diesbezüglich von aktuellen Entwicklungen im Land Berlin zur Aufhebung dieser Trennung. Außerdem setzte er sich mit den für eine qualifizierte Lehrerbildung notwendigen finanziellen Ressourcen an den Hochschulen auseinander und plädierte für die Bündelung der drei sonderpädagogischen Teilstudiengänge Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache zu einem gemeinsamen Studiengang innerhalb der allgemeinen Lehramtsstudiengänge.

Zusammenfassung

Aus den Impulsbeiträgen und der sich anschließenden Diskussion wurde deutlich, dass das Thema Inklusion in allen drei Phasen der Lehrerbildung stärker verankert werden muss: sowohl in der ersten Phase an den Hochschulen bis zum Ersten Staatsexamen bzw. zum Master of Education, als auch in der zweiten Phase während des Vorbereitungsdienstes und Studienseminars bis zum Zweiten Staatsexamen, und ebenso in der dritten, der Fort- und Weiterbildungsphase.

Diese dritte Phase, so wurde deutlich gemacht, ist dadurch gekennzeichnet, dass Lehrerinnen und Lehrer in der Praxis häufig nur sehr kurze Zeit haben, um sich auf das Unterrichten einer inklusiven Lerngruppe vorzubereiten. Nach der 2014 erschienenen Studie „Lehrerfortbildungen zu Inklusion – eine Trendanalyse“ von Dr. Bettina Amrhein & Benjamin Badstieber dauerten 82 % der Fortbildungsmaßnahmen zu Inklusion einen Tag oder weniger, zudem seien 90 % Einzelmaßnahmen. Hinzu komme, dass Inklusion von verschiedenen Seiten sehr unterschiedlich definiert werde. Zudem gelte es zu

bedenken, dass sowohl Ausbilderinnen und Ausbilder als auch Studierende häufig keine eigenen Erfahrungen mit Inklusion zu ihrer Schulzeit gemacht hätten. Die aus all diesen Komponenten resultierenden Unsicherheiten in Bezug auf das eigene Rollenverständnis der Lehrkräfte stünden einer nachhaltigen Veränderung hin zu einer stabil positiven Haltung gegenüber inklusiven Settings im Weg. Für eine solche positive Haltung sei einerseits eine fragende und reflexive Grundhaltung nötig. Hier wurde auf den Index für Inklusion hingewiesen, der gute Anknüpfungspunkte für die Auseinandersetzung mit der eigenen Schule biete; denn nicht nur die Struktur Schule, sondern auch jede Schule selbst müsse sich ändern, um tatsächlich diskriminierungsfrei zu werden. Betont wurde andererseits, dass eine bestimmte Haltung immer auch bestimmte Kompetenzen erfordere. Plädiert wurde daher für eine schulgenaue und nachhaltige Fortbildungsplanung. Veränderungen könnten nur im Team gelingen und bedürften Zeit, die oft nicht zur Verfügung stehe oder nicht zugebilligt werde. Als weiteres Problem wurden widersprüchliche Anforderungen an die Profession benannt, die von Lehrerinnen und Lehrern Prozesse der Standardisierung bei gleichzeitigem Anspruch nach gemeinsamem Lernen fordere. Außerdem wurden vermehrte Supervisionsangebote für Lehrerinnen und Lehrer angemahnt, um das eigene professionelle Handeln zu reflektieren.

In Anbetracht dieser Problematiken wurde im Forum von verschiedenen Seiten für eine breite Verankerung von Inklusion in der ersten Phase der Lehrerausbildung inklusive der Fachdidaktiken und darauf aufbauend die weitergehende Berücksichtigung der Thematik im Vorbereitungsdienst plädiert. Dies betreffe alle Lehramtsausbildungen, da alle angehenden Lehrerinnen und Lehrer Basisqualifikationen sonder- bzw. förderpädagogischer und allgemeinpädagogischer Art vermittelt bekommen müssten. Insofern wurde auf die bereits seit vielen Jahren bestehenden Forschungsergebnisse und Erfahrungen zu inklusivem Unterricht hingewiesen. Die Trennung der Sonder- bzw. Förderpädagogik und allgemeinbildender Studiengänge sei ein zentrales Problem der aktuellen Lehrerausbildung. Als beispielgebend wurde die Entwicklung im Land Berlin benannt, wo kein sonderpädagogisches Lehramt mehr angeboten werde und stattdessen die Inhalte dieses Studiengangs in vorhandene Lehramtsstudiengänge integriert würden. Gefordert wurde außerdem, dass die Inklusionsdebatte verstärkt mit der allgemeinen pädagogischen Debatte in Verbindung kommen müsse. Als zusätzliches Problem wurde die schulartbezogene Ausbildung im Lehramt kritisiert, die mitunter zu falschen Erwartungen bei angehenden Lehrerinnen und Lehrern führe. Stattdessen bedürfe es einer stärkeren Verbindung von Theorie und Praxis.

Für all das, so wurde hervorgehoben, sei es aber auch notwendig, dass die Hochschule ausreichende Ressourcen von den Ländern erhalten, um die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern qualifiziert durchführen zu können. Hingewiesen wurde auch auf die große Bedeutung einer möglichst frühzeitigen und umfangreichen Partizipation der Organisationen von Menschen mit Behinderungen nach dem Prinzip „Nichts über uns ohne uns!“, etwa im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Fachprofile zu den einzelnen Schulfächern. Dies gelte auch im Rahmen von KMK-Prozessen, sei dort aber noch nicht ausreichend angekommen.

Daneben wurde daran erinnert, dass ein hochwertiges inklusives Bildungssystem, wie es die UN-BRK und demzufolge auch der UN-BRK-Ausschuss fordern, nicht nur bedeutet, dass Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen Zugang zu einer allgemeinen Schule erhalten. Der Zugang zur Schule alleine sei noch nicht Inklusion, sondern erst dann, wenn dort auch qualitativ hochwertige Bildung angeboten wird. Um das zu erreichen, dürfe man sich auf Seiten der Lehrerschaft nicht nur um die Bewahrung des fachlichen Niveaus sorgen und sich gegen jede empfundene Bedrohung zur Wehr setzen, sondern Lehrerinnen und Lehrer an den allgemeinbildenden Schulen müssten sich auch dafür verantwortlich fühlen, was bei den einzelnen Schülerinnen und Schülern ankommt, und dies nicht in die Verantwortung sonderpädagogischer Zusatzkräfte delegieren. Hierzu reiche ein guter Wille allein noch nicht, sondern man müsse auch wissen, wie man eine heterogene Lerngruppe unterrichtet, und zwar so, dass es für alle Kinder oder Jugendlichen der Lerngruppe ein guter Unterricht wird. Lehrkräfte bedürften also sowohl einer entsprechenden Haltung gegenüber Inklusion, als auch und vor allem Faktenwissen darüber, welche Didaktik und Methoden für eine heterogene Lerngruppe angemessen sind.

Im weiteren Verlauf der Diskussion, an der sich das Publikum lebhaft beteiligte, wurden auch neue Punkte in die Diskussion eingebracht. Dazu gehörte z. B. der Hinweis auf die Bedeutung von Gebärdensprache. Außerdem wurde in Redebeiträgen deutlich gemacht, dass es für die tatsächliche Implementierung von inklusiver Bildung nicht nur Veränderungen bei den Haltungen und Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer bedarf, sondern auch Veränderungen an den Strukturen notwendig sind. Alle an dem System Schule beteiligten Personen seien dabei mit einzubeziehen. Auch wurde darauf hingewiesen, dass der Umgang mit Diversität und Individualität eine sehr anspruchsvolle Ausbildung voraussetzt. Statt Kritik an der gesamten Sonder- bzw. Förderpädagogik zu üben, solle der Fürsorgegedanke endlich überwunden werden. Vor allem bedürfe es des Dialogs zwischen einzelnen Personen und den verschiedenen Institutionen gleichermaßen.

FORUM 7__ MIGRATION UND BEHINDERUNG

Mitwirkende

Benita Eisenhardt, Menschenkind e. V. – Projekt „Flüchtlingskinder mit Behinderungen“, Berlin

Rubia Abu-Hashim, Interkulturelle Beratungsstelle der Lebenshilfe Berlin

Jürgen Schwarz, Interkulturelle Beratungsstelle der Lebenshilfe Berlin

Yildiz Akgün, MINA – Leben in Vielfalt e. V., Berlin

Honey Deihimi, Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin

Marianne Freistein, Fachforum Menschen mit Behinderung und Zuwanderungsgeschichte – Netzwerk für Integration und Inklusion, Berlin

Judy Gummich, Trainerin und Beraterin für Menschenrechte, Inklusion und Diversity, Berlin

Nadja Saborowski, Behandlungszentrum für Folteropfer e. V. – Zentrum für Flüchtlingshilfen und Migrationsdienste, Berlin

Einführung

Ausgangspunkt des Forums waren mehrere Empfehlungen des UN-BRK-Ausschusses, der sich in seinen *Abschließenden Bemerkungen* an verschiedenen Stellen mit der Situation von Flüchtlingen und/oder Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen beschäftigt:

Ziffer 16 (a), betreffend Artikel 6: *„Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, (a) Programme für Frauen und Mädchen mit Behinderungen, insbesondere Migrantinnen und weibliche Flüchtlinge, durchzuführen, einschließlich Fördermaßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung in allen Lebensbereichen; [...]“*

Ziff. 18 (b), betreffend Artikel 7: *„Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, (a) [...]; (b) sicherzustellen, dass alle Kinder mit Behinderungen in Rechtsvorschriften, Konzepten und Maßnahmen nach dem Prinzip der Chancengleichheit und der Inklusion in die Gemeinschaft Berücksichtigung finden, mit besonderem Augenmerk auf Kinder mit Behinderungen von Eltern mit Migrations- oder Flüchtlingsgeschichte.“*

Ziffer 40, betreffend Artikel 18: *„Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, sicherzustellen, dass alle Konzepte und Programme für Bevölkerungsteile mit Migrationsgeschichte in dem Vertragsstaat für Menschen mit Behinderungen uneingeschränkt zugänglich sind und dass*

Moderation:
Hans-Günter Heiden,
Publizist,
JoB.-Medienbüro,
Berlin

die Konzepte und Programme Ressourcen in den Muttersprachen der wichtigsten Migrantengemeinschaften beinhalten.“

Ziffer 48, betreffend Artikel 25: „Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Pläne für die Zugänglichkeit von Gesundheitsdiensten, einschließlich Diensten für Flüchtlinge, zu erarbeiten und umzusetzen sowie entsprechende Mittel bereitzustellen für die rechtbasierte Aus- und Fortbildung von Gesundheitsfachkräften, die Kommunikation, die Information, die Achtung der freien, informierten Einwilligung des Einzelnen und für Hilfsmittel nach universellem Design.“

Als Leitfragen für das Forum waren formuliert worden: Welche Barrieren existieren für Menschen mit Behinderungen, die mit Migrationsgeschichte als Flüchtling oder Asyl suchend in Deutschland leben – insbesondere für Mädchen und Frauen oder Flüchtlingskinder mit Behinderungen? Wie steht es mit dem gleichberechtigten Zugang zu Sozial- und Gesundheitsdiensten? Was unternehmen die Regeldienste (Behindertenhilfe, Migrationsdienste), was die Verbände der Selbstorganisation? Welche Unterstützungssysteme und/oder Programme gibt es und sind diese ausreichend? Welche Daten und Statistiken existieren an der Schnittstelle von „Behinderung“ und „Migration“?

Ziel des Forums waren eine Bestandsaufnahme sowie das Aufzeigen erster Handlungsperspektiven für diese bislang kaum bearbeitete Schnittstelle.

Zusammenfassung

Zu Beginn des Forums führte der Moderator zwei einführende, praxisorientierte Kurzinterviews. Zunächst berichtete **Benita Eisenhardt** über Flüchtlingskinder mit Behinderungen, die entsprechend der EU-Richtlinie 2013/33/EU zu den „besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen“ gehören, und illustrierte anhand eines Einzelfalls, auf welche spezifischen Probleme Flüchtlingskinder mit Behinderungen im Zusammenhang mit medizinischen und sonstigen Leistungen stoßen. Danach stellten **Rubia Abu-Hashim** und **Jürgen Schwarz** kurz ihre niedrigschwellig orientierte Beratungsarbeit der Interkulturellen Beratungsstelle der Lebenshilfe Berlin vor und wiesen dabei auch auf das Problem hin, wie zu bestimmen ist, in welchen Sprachen Konzepte und Programme vorzuhalten sind, um der Ausschuss-Empfehlung in Ziffer 18 nachzukommen.

In der anschließenden Podiumsrunde unter Einbeziehung des Publikums wurden verschiedene Handlungsperspektiven erörtert, wobei aus dem Podium darauf hingewiesen wurde, dass die „flüchtlingspolitische“ von der „migrationspolitischen“ Perspektive unterschieden werden müsse. Folgende Aspekte standen im Fokus:

Beim Zugang zu medizinischen Leistungen und Gesundheitsdiensten stehen Flüchtlinge mit Behinderungen oft vor dem Problem, dass ihr Aufenthalt nicht gesichert ist. Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) führt dazu, dass ihnen medizinische und sonstige Leistungen versagt bleiben beziehungsweise erst nach Monaten oder Jahren häufig erst mit Aufenthalts-sicherung bewilligt werden. Berichtet wurde von einem jugendlichen Flüchtling, der seit einem Bombenangriff in seiner Heimat schwerst-behindert ist. Obwohl seine Mutter mit ihm und seiner Schwester bereits im Dezember 2012 nach Berlin floh, muss der mittlerweile 15-Jährige bis heute im Kinderwagen geschoben werden, weil die Familie immer noch auf einen Rollstuhl wartet. Nach Ansicht mehrerer Anwesender zeigen Fälle wie dieser, dass das Asylbewerberleistungsgesetz abzuschaffen und Flüchtlingen mit Behinderung ein gleichberechtigter Zugang zum Sozialgesetzbuch, insbesondere zu SGB V und SGB IX, zu gewähren ist. Die Ziffer 48 der *Abschließenden Bemerkungen*, die die Zugänglichkeit von Gesundheitsdiensten anmahnt, sei vorrangig umzusetzen. Dazu gehöre auch die Aufklärung über zustehende Rechte.

Im Hinblick auf die Empfehlung des Ausschusses unter Ziffer 18 der *Abschließenden Bemerkungen*, wonach alle Konzepte und Programme auch in den „Muttersprachen der wichtigsten Migrantengemeinschaften“ vorgehalten werden sollen, wurde darauf hingewiesen, dass man nicht pauschal für das gesamte Bundesgebiet bestimmen kann, welche Sprachen das sind. Die Bestimmung dieser Sprachen müsse vielmehr regional vorgenommen werden. In Bezug auf bestehende Sprachbarrieren reichen jedenfalls, so die einhellige Meinung der Anwesenden, mehrsprachige Broschüren alleine nicht aus. Es bedarf auch im Bereich der Sprache eines umfassenden Barriereabbaus. In manchen Fällen bedeute das auch eine Sprachmittlung, die über reine Dolmetschung hinausgeht. Hilfreich wäre zudem ein gesellschaftlicher Zustand, in dem Mehrsprachigkeit als Norm und nicht als Ausnahme angesehen wird.

Zur Empfehlung des Ausschusses in Ziffer 16 der *Abschließenden Bemerkungen*, „Programme für Frauen und Mädchen mit Behinderungen, insbesondere Migrantinnen und weibliche Flüchtlinge, durchzuführen“, wurde darauf hingewiesen, dass auch junge Männer betroffen seien.

Generell wurde mehr Forschung angemahnt. Es gebe so gut wie keine Daten, Zahlen und Fakten zum Schnittstellenthema Migration und Behinderung, eine umfassende quantitative und qualitative Forschung in diesem Bereich wurde von verschiedenen Seiten als unbedingt erforderlich angesehen. Diese Schnittstelle sollte auch in der geplanten Repräsentativbefragung des BMAS abgebildet werden. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass aussagekräftige Forschungsergebnisse zudem einen nicht

zu vernachlässigenden bewusstseinsbildenden Effekt haben; allerdings müsse man darauf achten, dass es vor allem um Bewusstseinsbildung im Sinne einer Menschenrechtsbildung gehen sollte.

Ferner müssten sich, so die überwiegende Meinung, die beiden Strukturen „Behinderung“ und „Migration“ unbedingt vernetzen. Aus der Praxis wurde berichtet, dass es teilweise so sei, dass selbst innerhalb ein und desselben Trägers die beiden jeweiligen Dienste nicht zusammenarbeiteten. Als umso wichtiger wurde die Rolle der Selbstvertretungsorganisationen in diesem Bereich bewertet. Deren Arbeit sollte besonders gefördert werden, wie der Ausschuss in Ziffer 10 der *Abschließenden Bemerkungen* ausdrücklich ange-mahnt habe. Außerdem sei auch unter den Organisationen der Behinderten-hilfe eine Vernetzung elementar wichtig. Hier gebe es bereits vielverspre-chende Ansätze wie etwa das seit 2008 bestehende Fachforum Menschen mit Behinderung und Zuwanderungsgeschichte – Netzwerk für Integration und Inklusion, das Berliner Verbände und Dienste in loser Form fünfmal im Jahr zusammenbringe und damit einmalig in Deutschland sei. Der Aspekt der „interkulturellen Öffnung“ der Regeldienste sei dabei ein bedeutendes und wiederkehrendes Thema. Es gebe bereits auch verschiedene Selbstver-tretungsorganisationen wie etwa den Berliner Verein MINA, die die Themen „Behinderung“ und „Migration“ bereits zusammen sehen und beispielsweise Familien mit Migrationshintergrund, die Kinder mit Behinderungen haben, beraten und begleiten, Hilfestellung beim Antragsverfahren leisten und bei der Gründung von Familienselbsthilfegruppen helfen.

Die strukturelle Ebene spiele jedenfalls, so wurde betont, in Form der Aspekte „Rassismus“ und „Ableismus“ eine wichtige Rolle, wenn man „Behinderung“ und „Migration“ zusammen denke – was wiederum erforder-lich sei, wenn man, wie vom Ausschuss in Ziffer 14 der *Abschließenden Bemerkungen* gefordert, „intersektionale Diskriminierung“ abbauen wolle.

Schließlich wurde auch und gerade auch im Hinblick auf Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen die große Bedeutung eines wirksamen Empowerments betont.

Alles in allem wurde es übereinstimmend als sinnvoll angesehen, die politischen Themen „Integration“ und „Inklusion“ zusammen zu betrachten. Gleiches gelte für die verschiedenen Menschenrechtskonventionen. Die UN-BRK dürfe nicht isoliert von anderen Abkommen wie etwa der UN-Kinder-rechtskonvention oder der UN-Antirassismuskonvention behandelt werden und umgekehrt, vielmehr müssten alle Menschenrechtskonventionen zusammen in ihrer Wechselwirkung gesehen und verstanden werden.

FORUM 8__GEWALTSCHUTZ IN EINRICHTUNGEN

Mitwirkende

Heike Rabe, Arbeitsschwerpunkt geschlechtsspezifische Gewalt, Abteilung Inland/Europa, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin

Katja Augustin, Aufsicht für unterstützte Wohnformen, Landesamt für Soziales und Versorgung, Brandenburg

Nadine Nacke, Wohn- und Betreuungsaufsicht, Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport, Freie Hansestadt Bremen

Liane Grewers, Referatsleiterin Gleichstellung und Teilhabe von Menschen mit Behinderung, Oberste Heimaufsichtsbehörde für Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Wiesbaden

Prof. Dr. Julia Zinsmeister, Forschungsschwerpunkt Rechtsschutz gegen Gewalt in Institutionen, Fachhochschule Köln

Brigitte Faber, Weibernetz e. V., Politische Interessenvertretung behinderte Frauen, Kassel

Einführung

Ausgangspunkt des Forums waren die Ziffern 35 und 36 der *Abschließenden Bemerkungen* des UN-BRK-Ausschusses, betreffend Artikel 16 UN-BRK: „Der Ausschuss ist besorgt über a) die Nichteinsetzung einer unabhängigen Überwachungsbehörde zur Untersuchung von Gewalt und Missbrauch an Menschen mit Behinderungen in- und außerhalb von Einrichtungen, in denen sie erhöhten Risiken ausgesetzt sind; [...] Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, [...] umgehend eine unabhängige Stelle/unabhängige Stellen nach Artikel 16 Abs. 3 zu schaffen oder zu bestimmen sowie die unabhängige Bearbeitung von Beschwerden in Einrichtungen sicherzustellen.“

Als Leitfragen für das Forum waren formuliert worden: Viele Heimaufsichten der Länder sehen sich als unabhängige Behörde zur Überwachung von Gewalt und Missbrauch in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe nach Artikel 16 Absatz 3 der UN-Behindertenrechtskonvention. Sind die Heimaufsichten angesichts ihrer Organisationsstruktur und ihrer Aufgabenvielfalt die geeigneten Stellen für diesen Schwerpunkt? Welche Anforderungen stellen sich an die Qualifizierung der Heimaufsichten für das Thema Gewaltschutz für Menschen mit Behinderungen (Spezifizierung des Mandats, Erweiterung der Prüfraster, innovative Kontrollpraktiken, barrierefreie Interviewmethoden u. a.)? Können die kommunal und im Länder-

Moderation:
Dr. Britta Leisering,
Monitoring-Stelle
zur UN-Behinderten-
rechtskonvention,
Deutsches Institut
für Menschenrechte,
Berlin

vergleich divergierenden Prüfpraktiken auf bestimmte Qualitätsstandards hin vereinheitlicht werden? Welche Bedarfe stellen sich aus Sicht gewaltbetroffener Bewohnerinnen und Bewohner?

Studienergebnisse haben gezeigt, dass über die Hälfte geistig beeinträchtigter Frauen in Einrichtungen körperliche Übergriffe und jede Fünfte erzwungene sexuelle Gewalthandlungen erlebt hat. Das Forum verfolgte vor diesem Hintergrund das Ziel, eine Debatte zum Gewaltschutz in stationären Wohn-einrichtungen der Behindertenhilfe anzustoßen. Die UN-BRK verpflichtet den Staat dazu, alle Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderungen wirksam von unabhängigen Behörden überwachen zu lassen, um Gewalt und Missbrauch zu verhindern; dazu muss eine unabhängige Überwachungsbehörde eingesetzt werden (Artikel 16 Absatz 3). Im Anschluss an die entsprechende Forderung des UN-BRK-Ausschusses muss in Deutschland über institutionelle Fragen, aber auch über Qualitätsstandards einer Überwachung des Gewaltschutzes in Einrichtungen der Eingliederungshilfe diskutiert werden. Deren behördliche Aufsicht liegt derzeit bei den sogenannten „Heimaufsichten“ der Bundesländer, die der Aufgabe des Gewaltschutzes für Menschen mit Behinderungen bisher nicht hinreichend nachkommen. Gleichzeitig stehen Bund und Länder unter starkem Handlungsdruck: Sie müssen im April 2016 – ein Jahr nach der Staatenprüfung – an den Ausschuss berichten, welche Maßnahmen sie getroffen haben, um seine Empfehlung umzusetzen und Menschen mit Behinderungen besser vor Gewalt zu schützen.

Impulsbeiträge

Heike Rabe stellte die Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte an die Heimaufsichten der Bundesländer zum Gewaltschutz für Frauen mit Behinderungen vor. Diese habe ergeben, dass sich Aufsichtsbehörden aus neun der zehn teilnehmenden Länder als unabhängige Überwachungsbehörden im Sinne der UN-BRK (Artikel 16 Absatz 3) bezeichneten. Gleichzeitig sind ihnen überwiegend keine oder kaum Informationen zu Gewaltvorkommnissen bekannt.

Katja Augustin erläuterte, wie die Aufsicht für unterstützte Wohnformen (AuW) im Land Brandenburg das Thema Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe bearbeitet. Sie berichtete über die Entwicklung von Eckpunkten zur Prävention und Krisenintervention bei sexualisierter Gewalt. Diese würden den Einrichtungen als Handlungsempfehlung zur Verfügung gestellt. Ziel sei zudem, die Eckpunkte als Grundlage von Leistungsvereinbarungen zwischen Kostenträgern und Einrichtungsträgern bindend zu verankern. Auch im Prüfkonzept der AuW Brandenburg fänden die Eckpunkte Berücksichtigung.

Nadine Nacke erklärte, dass die Wohn- und Betreuungsaufsicht (WBA) des Landes Bremen eine stärkere Berücksichtigung des Gewaltschutzes für Menschen mit Behinderungen in ihren Prüfungen vorsehe, indem der Prüflaufplan um dieses Thema erweitert werde; darunter fielen Fragen zum Vorliegen eines Präventionskonzeptes und zu Fortbildungen von Mitarbeitenden zum Thema Gewaltprävention. Seit 2015 würden in der Personalverordnung zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz ein Nachweis von Fort- und Weiterbildungen in Bezug auf Gewaltprävention sowie eine Mindestpersonalpräsenz verpflichtend gefordert.

Liane Grewers berichtete über Initiativen der obersten Heimaufsichtsbehörde Hessens zum Schutz von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen vor sexueller Gewalt. Dies betreffe etwa wissenschaftlich entwickelte Muster-Handlungsempfehlungen, die derzeit zum Teil gänzlich und zum Teil modifiziert bei verschiedenen Behinderteneinrichtungen erprobt würden, und verpflichtende Mindestkriterien zur Gewaltprävention und -intervention für aus Landesmitteln geförderte Neubauten von Einrichtungen der Behindertenhilfe.

Prof. Dr. Julia Zinsmeister erörterte die Frage, ob die Heimaufsichten angesichts ihrer institutionellen Ausrichtung generell als geeignete Überwachungsbehörden zum Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe angesehen werden können und äußerte sich dazu, wie sie für diese Aufgabe zu qualifizieren wären.

Brigitte Faber von Weibernetz e. V. warf die grundsätzliche Frage auf, ob die Heimaufsichten aus Sicht Betroffener innerhalb von Einrichtungen nicht „zu weit weg“ wären sowie inhaltlich als auch personell für das sensible und komplexe Thema Gewalt nicht gerüstet seien, um die richtigen Stellen zur Überwachung des Gewaltschutzes zu sein. Auch bedürfe es Empowerment-Schulungen für Bewohnerinnen und Bewohner und niedrigschwelliger Anlaufstellen und Beratungsangebote innerhalb von Einrichtungen.

Zusammenfassung

Die Impulsreferate sowie auch die Diskussion zeigten, dass in der Arbeitspraxis der Aufsichtsbehörden große Entwicklungsbedarfe in Bezug auf die Stärkung des Gewaltschutzes bestehen. Gute Praxisbeispiele belegen zwar positive Initiativen einiger weniger Heimaufsichten in diesem Bereich, das Thema ist jedoch bei weitem noch nicht von den zuständigen Behörden in allen Bundesländern als dringliches Problem anerkannt worden.

Im Forum wurde deutlich, dass sich die Heimaufsichten bislang weitestgehend auf den Bereich der Altenpflege konzentrieren und der Aufgabe des Schutzes von Menschen mit Behinderungen gegen Gewalt und Missbrauch

kaum nachkommen. So sei das Thema in Prüflaufwegen in der Regel nicht abgedeckt und die Behörden verließen sich überwiegend auf teils in den Heimgesetzen verankerte Meldepflichten seitens der Einrichtungen, um von Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen zu erfahren. Es offenbare sich eine große Diskrepanz zwischen Studienergebnissen, die eine hohe Gewaltprävalenz in Einrichtungen belegten, und einem geringen Wissensstand der Behörden zu Gewaltvorkommnissen. Von einem beträchtlichen Dunkelfeld außerhalb der Wahrnehmung der Behörden sei daher auszugehen.

Vor diesem Hintergrund erscheine es fraglich, ob die Heimaufsichten in ihrer bisherigen institutionellen Ausrichtung geeignet seien, Gewalt und Missbrauch gegen Menschen mit Behinderungen zu überwachen und zu verhindern. In den Impulsvorträgen wurde einerseits die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob die Heimaufsichten aus der Perspektive der Betroffenen nicht „zu weit weg“ seien sowie inhaltlich als auch personell nicht entsprechend gerüstet, um die richtigen Stellen zur Überwachung von Gewaltschutz in Einrichtungen zu sein. Andererseits wurde die Meinung vertreten, sie seien aufgrund ihrer ordnungsrechtlichen Befugnisse geeignet, diese Aufgabe wahrzunehmen. Dazu seien ihre Unabhängigkeit sicherzustellen und ihre Tätigkeiten durch andere Maßnahmen zu ergänzen.

Ansatzpunkte dazu, wie die Heimaufsichten flächendeckend für ein Gewaltschutz-Mandat qualifiziert werden könnten, gaben die Tätigkeiten der Aufsichtsbehörden aus Brandenburg, Bremen und Hessen, die im Ländervergleich als einzelne gute Praxisbeispiele hervortreten. Dort wird ein beratungsorientierter Ansatz gewählt, der darauf zielt, Gewalt zu vermeiden, indem Einrichtungen für das Thema sensibilisiert werden; ein wichtiges Mittel dazu seien Präventions- und Interventionskonzepte. Es wurde angemerkt, dass diese möglichst flächendeckend verpflichtend in den Heimgesetzen der Länder verankert werden und bei Prüfungen nachgehalten werden sollten. Darüber hinaus solle das Thema Gewaltschutz für Menschen mit Behinderungen in die Prüflaufwege der Behörden aufgenommen werden; Meldepflichten an die Aufsichtsbehörden bei Gewaltvorkommnissen seien flächendeckend in den Heimgesetzen zu verankern; Mitarbeitende der Behörden sowie von Einrichtungen seien verpflichtend im Bereich Gewaltprävention fortzubilden. Zur Qualifizierung der Tätigkeiten der Aufsichtsbehörden wären ein länderübergreifender Austausch und eine Vernetzung zwischen den Aufsichtsbehörden förderlich, diese stünden jedoch noch aus. Besonders wichtig sei, die behördliche Aufsicht durch eine Infrastruktur interner Vertrauenspersonen (etwa Frauenbeauftragte) sowie niedrigschwelliger, wohnortnaher und barrierefreier externer Beratungsstellen (Beschwerdestellen, Frauenberatungsstellen) zu flankieren. Diese müssten dauerhaft finanziell abgesichert und auch für Männer ausgebaut

werden. Damit sie als erste Anlaufstellen bei Vorfällen dienen könnten, sei es unverzichtbar, Bewohnerinnen und Bewohner durch Empowerment-Schulungen über ihre Rechte aufzuklären.

Insgesamt wurde deutlich, dass ein weitreichender staatlicher Handlungsbedarf im Bereich des Gewaltschutzes für Menschen in stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe besteht. Nach Einschätzung der Teilnehmenden sei es wichtig, dass sich die Aufsichtsbehörden im Rahmen ihres bestehenden Mandats in allen Bundesländern gezielt und entschlossen dem Thema zuwenden. Der UN-BRK-Ausschuss selbst hat keine Festlegung über die institutionelle Ausgestaltung und Ansiedlung der Überwachungsbehörden nach Artikel 16 Absatz 3 getroffen; aus menschenrechtlicher Sicht ist von zentraler Bedeutung, dass diese Stellen unabhängig arbeiten und ihre Aufgaben wirkungsvoll erfüllen – in Hinblick auf die deutschen Heimaufsichten, so ein Ergebnis des Forums, ist dies bislang nicht flächendeckend gesichert.

ANHANG

TAGUNGSPROGRAMM

10:00 Eröffnung und Grußansprachen

Verena Bentele, Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

Dr. Valentin Aichele, Leiter der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

10:15 Einführungsvortrag

DIE EINORDNUNG DER ABSCHLIESSENDEN BEMERKUNGEN ZU DEUTSCHLAND IM VERGLEICH

Prof. Dr. Theresia Degener, Mitglied des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

10:45 Panel

DIE AUFGABENSTELLUNG FÜR BUND, LÄNDER UND KOMMUNEN

Gabriele Lösekrug-Möller, Parlamentarische Staatssekretärin bei der Bundesministerin für Arbeit und Soziales

Winfried Kron, Leiter des Referats Vereinte Nationen Behindertenrechtskonvention im Hessischen Ministerium für Soziales und Integration

Dr. Irene Vorholz, Beigeordnete für Soziales und Arbeit beim Deutschen Landkreistag

Dr. Ilja Seifert, Vorsitzender des Sprecherrates des Deutschen Behindertenrats

Verena Bentele, Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

Dr. Valentin Aichele, Leiter der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

12:30 Mittagessen

13:45 Foren 1–4: Allgemeine Verpflichtungen

Forum 1: AKTIONSPÄNE (Atrium I+II)

Forum 2: NORMENPRÜFUNG (Atrium IV)

Forum 3: DISKRIMINIERUNGSSCHUTZ (Atrium III)

Forum 4: MÖGLICHKEITEN DER PARTIZIPATION (Friedrichshain)

15:15 Kaffeepause

16:00 Foren 5–8: Einzelthemen

- Forum 5: WERKSTÄTTEN UND INKLUSIVER ARBEITSMARKT (Atrium I+II)
- Forum 6: LEHRERBILDUNG IM INKLUSIVEN BILDUNGSSYSTEM (Atrium IV)
- Forum 7: MIGRATION UND BEHINDERUNG (Atrium III)
- Forum 8: GEWALTSCHUTZ IN EINRICHTUNGEN (Friedrichshain)

17:40 Abschlussgespräch und Ausblick

DIE AUSSCHUSS-EMPFEHLUNGEN NACHHALTIG UMSETZEN!

Verena Bentele, Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

Dr. Valentin Aichele, Leiter der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

18:00 Get-Together bei Brezeln und Sekt

Moderation:

Lothar Guckeisen, freier Journalist

Liste der Teilnehmenden

Name	Vorname	Institution
Abu-Hashim	Rubia	Interkulturelle Beratungsstelle der Lebenshilfe Berlin
Aderhold	Volkmar	Institut für Sozialpsychiatrie Uni Greifswald
Adlhoch	Ulrich	BAG der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen
Aichele	Valentin	Deutsches Institut für Menschenrechte
Akgün	Yildiz	MINA - Leben in Vielfalt e.V.
Albrecht	Sven	Special Olympics Deutschland
Amslinger	Dagmar	Bundesverband für die Rehabilitation der Aphasiker e. V.
Arnade	Sigrid	Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e. V.
Augustin	Katja	Landesamt für Soziales und Versorgung Brandenburg
Bader	Diana	Mitglied des Landtags Brandenburg, Fraktion Die LINKE
Badura	Irmgard	Beauftragte der Bayerischen Staatsregierung für die Belange von Menschen mit Behinderung
Balke	Klaus	Kassenärztliche Bundesvereinigung
Baumann	Anja Esther	Aktion Psychisch Kranke
Baumann	Kai	Arbeitsstab des Landesbehindertenbeauftragten der Freien Hansestadt Bremen
Baus	Harry	Akademisches Förderungswerk - Beratungszentrum zur Inklusion Behinderter
Beck	Larissa	DVfR e.V.
Becker	Klaus	Büroleiter Senatskoordinatorin für die Gleichstellung behinderter Menschen Hamburg
Bentele	Verena	Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Beraus	Clemens	Referent bei der Beauftragten der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen
Bernier	Antje	Hochschule Wismar
Bertuleit	Achim	Bundeskanzleramt
Bialkowski	Thomas	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung Berlin
Bieber	Tonia	Bundesministerium für Bildung und Forschung
Binder	Juliane	Deutscher Bundestag, Büro MdB Kerstin Tack
Blochberger	Kerstin	Bundesverband behinderter und chronisch kranker Eltern - bbe e. V.
Blömer-Hausmanns	Sibylle	inclusio, ehemals Gemeinsam leben
Borner	Holger	BAG SELBSTHILFE e.V.

Liste der Teilnehmenden

Name	Vorname	Institution
Borrmann	Adelheid	MenschenKind
Bosch	Stephanie	Deutscher Bundestag, Büro MdB Dirk Heidenblut
Bösing	Sabine	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V. , Projekt Inklusion bewegen
Brahn	Egbert	Hessisches Kultusministerium
Brass	Thomas	Piratenfraktion im Stadtrat Saarbrücken
Breitenborn	Jens	BAG der betrieblichen Schwerbehindertenvertretungen
Brückner	Carola	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Brunozzi	Kathrin	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Bruns	Gisela	Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
Bruns	Hildegard	Stiftung taubblind leben
Burtscher	Reinhard	Katholische Hochschule für Sozialwesen Berlin (KHSB)
Büter	Daniel	Landesverband der Gehörlosen Baden-Württemberg e.V.
Clauß	Hans-Joachim	Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin
Czennia	Dorothee Czennia	Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Dallmann	Anke	Netzwerk Inklusion Region Freiburg / Fraktion Freie Wähler
Degener	Theresia	Evangelische Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe
Degenhardt	Sven	Universität Hamburg
Deihimi	Honey	Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Delgado	Reiner	Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e.V.
Dobe	Mario	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft Berlin
Döttinger	Ina	Bertelsmann Stiftung
Drebes	Sven	Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen
Dusel	Jürgen	Beauftragter der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderungen, Brandenburg
Düwell	Franz Josef	Universität Konstanz
Eckert	Detlef	Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e.V.
Ehlers	Angela	Behörde für Schule und Berufsbildung Hamburg und Verband Sonderpädagogik
Eisenhardt	Benita	MenschenKind e.V.

Liste der Teilnehmenden

Name	Vorname	Institution
Engel	Katharina	Auswärtiges Amt
Engel	Heike	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
Ergin	Tanja	CDU/CSU Bundestagsfraktion
Faber	Brigitte	Weibernetz e.V.
Fimmen	Anieke	Deutscher Bundestag, Büro MdB Ulla Schmidt
Flemming	Lothar	Landschaftsverband Rheinland
Flender	Matthias	BA Marzahn-Hellersdorf
Follmar-Otto	Petra	Deutsches Institut für Menschenrechte
Forster	Rudolf	Bayerisches Sozialministerium
Frehe	Horst	Forum behinderter Juristinnen und Juristen
Freistein	Marianne	Fachforum Menschen mit Behinderung und Zuwanderungsgeschichte – Netzwerk für Integration und Inklusion
Frese	Christian	Autismus Deutschland e.V.
Freund	Bettina	Arbeitsstab bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Frevert	Uwe	Bundesverband der Interessensvertretung „Selbstbestimmt Leben in Deutschland“ e. V. – ISL
Funk	Tobias	Sekretariat der Kultusministerkonferenz, Abteilung Schulen
Funke	Anne	Stellvertreterin des Saarländischen Landesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen
Geith	Ulrike	Arbeitsstab bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Gensecke	Katrin	AG Selbst Aktiv
Georgi	Ralf	Landtag des Saarlandes
Gerecke	Jens-Ole	Geschäftsbereichesleiter im dbb beamtenbund und tarifunion
Giese	Wolfram	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Giese	Maren	Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Universität Kassel
Gill	Thomas	Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin
Glaubitz	Antje	Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, Referat Heimaufsicht
Göpner	Katharina	bff: Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe, Projekt „Suse“
Göring	Cornelia	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
Götz	Tanja	Bayerisches Kultusministerium

Liste der Teilnehmenden

Name	Vorname	Institution
Grebe-Deppe	Susanne	Bundesvereinigung Stottern & Selbsthilfe e. V.
Grewers	Liane	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration
Grombach	Matthias	Netzwerk für Inklusion, Teilhabe, Selbstbestimmung und Assistenz – NITSA e. V.
Grotkamp	Sabine	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Niedersachsen, Sonderbereich SEG 1
Guckeisen	Lothar	Montag-Stiftung
Gummich	Judy	Eltern beraten Eltern von Kindern mit und ohne Behinderung e. V.
Haas	Christian T.	Hochschule Fresenius Institut für komplexe Gesundheitsforschung
Hase	Holger	Netzwerk Selbst Aktiv Mecklenburg-Vorpommern
Hees	Thomas	Kreisausschuss des Lahn-Dill-Kreises
Heiden	Hans-Günter	JoB.-Medienbüro
Heimer	Andreas	Prognos AG
Henkel	Melanie	Prognos AG
Herbst	Michael	Christoffel-Blindenmission Deutschland e.V.
Heymuth	Kerstin	unerhört e.v.
Hildebrandt	Thomas	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Hillenbrand	Clemens	Carl-von-Ossietzky Universität Oldenburg
Hintzke	Annerose	Institut für barrierefreie Gestaltung und Mobilität (IbGM)
Hinz	Andreas	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Hinz	Thorsten	Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e. V.
Hirschberg	Marianne	Hochschule Bremen
Hirth	Philipp	BAG WfbM
Hoffmann	Ilka	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Huth	Ingrid	Sozialpädiatrisches Zentrum Neuropädiatrie, Charité Campus Virchow-Klinikum
Ilte	Donald	Landesamt für Soziales und Versorgung/Abt. 5 – Aufsicht, Berufe, Zuwendungen
Jähnert	Detlev	Büro der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen in Niedersachsen
Jansen	Sabine	Deutsche Alzheimer Gesellschaft e. V. Selbsthilfe Demenz
Jorkowski	Monika	Arbeitsstab bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

Liste der Teilnehmenden

Name	Vorname	Institution
Karbe	Nina	nbw – Nordberliner Werkgemeinschaft gGmbH
Klaus	Manfred H.	BAG KOMMUNAL – Bundesarbeitsgemeinschaft Kommunal- und Regionalpolitik
Knauf	Ute	dbb beamtenbund und tarifunion
Knöß	David Cyril	Ev. Hochschule Darmstadt
Köhne	Sascha	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Kron	Winfried	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration
Krosta	Manuela	Deutscher Bundestag, Büro MdB Katrin Werner
Kroworsch	Susann	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.
Lachwitz	Klaus	Inclusion International
Latta	Franziska	Deutscher Bundestag, Büro MdB Kerstin Tack
Laviziano	Alexander	Bundesverband der Berufsbetreuer/innen e. V. (BdB)
Leisering	Britta	Deutsches Institut für Menschenrechte
Lemke	Christoph	Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)
Lemke	Marina	Behindertenbeauftragte des Landkreises Nordsachsen; Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Leonhard	Bettina	Bundesvereinigung Lebenshilfe
Lindmeier	Christian	Universität Koblenz-Landau / außerdem nehme ich teil als Vorsitzender der Sektion Sonderpädagogik der DGf
Loos	Stephanie	Fachbeirat Inklusive Schule Berlin, Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen Berlin
Lorenz	Markus	Stellvertreter und Referent beim Behindertenbeauftragten der Thüringer Landesregierung
Lorenz	Marc-Andor	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Lösekrug-Möller	Gabriele	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Lüke	Katja	DOSB
Maerevoet	Adrian	Behindertenbeauftragter der Landesregierung Sachsen-Anhalt
Marlog	Vanessa	Arbeitsstab bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Materson	Maud	LEONA e. V
Mehrhoff	Friedrich	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
Melzer	Conny	Universität Bremen
Menzel	Martina	Diakonie Deutschland

Liste der Teilnehmenden

Name	Vorname	Institution
Merkt	Irmgard	Verein InTakt e. V.
Merschky	Axel	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz
Merten	Claudia	Arbeitsstab bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Merz-Atalik	Kerstin	Pädagogische Hochschule Ludwigsburg
Miederer	Karl-Heinz	Access Integrationsbegleitung gGmbH
Miedthank	Gerd	AG Selbst Aktiv
Miles-Paul	Ottmar	Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e. V.
Mische	Linda	Aktion Psychisch Kranke e. V.
Mitterhuber	Thomas	Deutscher Gehörlosen-Verlag
Mitzloff	Dirk	Büro des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung Schleswig-Holstein
Möller	Christiane	Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V.
Moritz	Eileen	Politikberatung behinderte Expert*innen
Moser	Vera	Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Rehabilitationswissenschaften
Müller	Gerhard	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Müller	Franziska	LV Selbsthilfe Berlin e. V.
Müller	Martin	Bundesarchitektenkammer e. V.
Münch	Christian	Südwestfälische Industrie- und Handelskammer zu Hagen
Nacke	Nadine	Bremische Wohn- und Betreuungsaufsicht
Necke	André	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Niendorf	Mareike	Deutsches Institut für Menschenrechte
Nitschke	Jens	Bundesagentur für Arbeit, Zentrale, Fachbereich Berufliche Rehabilitation
Nold	Birgit	Arbeitsstab bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Oertel	Birgid	Hessisches Kultusministerium
Palleit	Leander	Deutsches Institut für Menschenrechte
Peterson-Quander	Rena	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag
Pfaff	Ulrich	Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW, KMK-Berichterstatter für Schulrecht
Pohlen	Carola	Deutscher Bundestag, Büro MdB Corinna Ruffer

Liste der Teilnehmenden

Name	Vorname	Institution
Pöhler	Stephan	Beauftragter der Sächsischen Staatsregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen
Prändl	Stephan	Verband Sonderpädagogik vds e. V.
Preuss-Lausitz	Ulf	Technische Universität Berlin/Deutsche UNESCO-Kommission
Rabe	Heike	Deutsches Institut für Menschenrechte
Rasmussen-Bonne	Ulrike	Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der CDU/CSU-Fraktion
Rehn	Matthias	Mitarbeiter der Beauftragten der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen
Reich	Sabine	Kultusministerkonferenz
Reimann	Lisa	Abgeordnetenhaus Berlin, Büro MdA Alexander Spies
Reiserer	Swantje	Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege
Reitz	Sandra	Deutsches Institut für Menschenrechte
Rennkamp	Judith	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin
Ressel	Harald	Bundesministerium für Bildung und Forschung
Richard	Robert	Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt
Riehm	Ina	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie
Rißmann	Andreas	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Robinson	Katja	Bundesarbeitsgemeinschaft der Berufsbildungswerke e. V.
Römer	Ernst-Christoph	Evangelische Stadtmission Halle e. V.
Rösch	Matthias	Landesbeauftragter für die Belange behinderter Menschen Rheinland-Pfalz
Ross	Huw	Mensch Zuerst; Koordinierungsgruppe der BRK-Allianz
Ross	Douglas	Koordinierungsgruppe der BRK-Allianz; Eltern für Integration e. V. Berlin
Rossmann	Petra	Beschwerde- und Informationsstelle Berlin
Rudolf	Beate	Deutsches Institut für Menschenrechte
Rüstow	Nadine	AWO Büro Leichte Sprache
Saborowski	Nadja	Zentrum für Flüchtlingshilfen und Migrationsdienste
Sachse-Schüler	Jörg-Michael	PRO-RETINA Deutschland e. V.
Sastges-Schank	Anett	Ministerium für Bildung und Kultur Saarland
Schade	Sabine	Arbeitsstab bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

Liste der Teilnehmenden

Name	Vorname	Institution
Schäufele	Albrecht	Annedore-Leber-Berufsbildungswerk Berlin
Scheibner	Andreas	BAG Selbstbestimmte Behindertenpolitik Die Linke
Scherr	Daniel	Deutsches Institut für Menschenrechte
Schian	Hans-Martin	Ges.-Reha-Beratung, DVfR, SVR der BAR, DEGEMED, BMAS- Projekte
Schiel	Alexandra	Deutscher Bundestag, Büro MdB Ulrike Bahr
Schindler, Dr.	Christiane	Informations- und Beratungsstelle Studium und Behinderung (IBS) des Deutschen Studentenwerks
Schmidt	Julia	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Schmidt	Silvia	Bundesinitiative Daheim statt Heim e. V.
Schnell	Irmtraud	Miteinander Leben Lernen e. V.; Politik gegen Aussonderung – Koalition für Integration u. Inklusion
Schöler	Jutta	TU-Berlin – Prof. im Ruhestand
Scholz	Jürgen	Kommunaler Sozialverband Sachsen, Außenstelle Chemnitz, Integrationsamt
Schuh	Cordula	AWO Bundesverband e. V.
Schulz	Manuel	Der Paritätische Wohlfahrtsverband Hessen
Schulz	Jörg	BAG UB
Schulz	Kristina	Bundesvereinigung der LAG der Werkstatträte e. V.
Schumann	Brigitte	Bildungsjournalistin
Schumann	Monika	Katholische Hochschule für Sozialwesen Berlin
Schwarz	Jürgen	Interkulturelle Beratungsstelle der Lebenshilfe Berlin
Schwarzbach	Reiner	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Seibert	Marianne	Landesbehindertenbeirat Brandenburg
Seifert	Ilja	Deutscher Behindertenrat
Servos	Gertrud	Landesbehindertenrat NRW; Beirat für Inklusion u. Menschenrechte LVR NRW
Sommer	Jörg-Peter	Bildungswerk der Thüringer Wirtschaft e. V.
Spies	Alexander	Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin
Sprenger	Linda	Politikberatung behinderte Expertinnen
Stamm	Christof	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW
Steenken	Doris	Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener e. V.

Liste der Teilnehmenden

Name	Vorname	Institution
Steffens	Manfred	Beauftragter für Menschen mit Behinderung Kreis Nordfriesland (Schleswig-Holstein)
Strayle	Eberhard	Geschäftsstelle des Landes-Behindertenbeauftragten Baden-Württemberg
Stude	Ingeborg	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin
Tempel	Ferdinand	Deutsche Telekom AG
Tietz	Claudia	Sozialverband Deutschland e. V.
Turhan	Hülya	Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e. V. (bvkm)
Ulrich	Kirsten	Sporttreff Karower Dachse e. V./Bezirkssportbund Pankow/Netzwerk Inklusion im Sport Berlin
Usleber	Josef	Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg
Vogel	Helmut	Deutscher Gehörlosen-Bund e. V.
von Boehmer	Alexander	Arbeitsgemeinschaft der Schwerbehindertenvertretungen des Bundes
von der Recke	Hilmar	Anthropoi Selbsthilfe – Bundesvereinigung Selbsthilfe im anthroposophischen Sozialwesen e. V.
von Rymon-Lipinski	Peter	Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin
von Zahn	Beate	Architektin, Sachverständige für barrierefreie Stadt- und Gebäudeplanung
Vorholz	Irene	Deutscher Landkreistag
Vosgerau	Doris	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein
Waldschmidt	Anne	Internationale Forschungsstelle Disability Studies, Universität zu Köln
Wegner	Lisa Johanna	Deutscher Bundestag, Büro MdB Xaver Jung
Weigt	Gabriele	Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit e. V. (bezev)
Weimer	Gerd	Landes-Behindertenbeauftragter Baden-Württemberg
Welsch	Michael	Geschäftsstelle des Beauftragten der Sächsischen Staatsregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen
Werthmüller	Verena	Deutsches Rotes Kreuz Generalsekretariat
Widmer-Rockstroh	Ulla	Grundschulverband e. V. (Frankfurt/Main)
Winter-Witschurke	Christiane	Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg
Wittek	Hans-Jürgen	Deutsche Gesellschaft für Soziale Psychiatrie
Wittenberg	Désirée	Kultusministerkonferenz
Witthöft	Pia	Lebenshilfe Berlin / Ombudsstelle gegen sexuelle Gewalt
Wohlleben	Peter	AdM/PATENMODELL beim Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e. V.

Herausgeber

Beauftragte der Bundesregierung
für die Belange behinderter Menschen
Mauerstraße 53
10117 Berlin

Deutsches Institut für Menschenrechte
Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention
Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

Stand

März 2016

Gestaltung

Enno Hurlin
Berlin

© Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen und
Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016. Alle Rechte vorbehalten